CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 5 september 2018 [1]

Zaak C-215/17

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.
tegen
Republika Slovenija

[verzoek van de Vrhovno sodišče Republike Slovenije (hoogste rechterlijke instantie, Republiek Slovenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Hergebruik van overheidsinformatie – Prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen – Kredietinstellingen onder de overheersende invloed van de Staat – Nationale regels die onbeperkte toegang toestaan tot bepaalde informatie over door dergelijke instellingen gesloten handelsovereenkomsten"

I. Inleiding

1. Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (hierna: „NKBM") is een Sloveense bank. Een journaliste heeft die bank verzocht om toegang tot een lijst met bepaalde informatie over overeenkomsten die de NKBM had gesloten met consultancyfirma's, advocatenkantoren en bedrijven die diensten van intellectuele aard verrichten. Dat verzoek werd ingediend krachtens de Sloveense regels over toegang tot documenten. Ten tijde van het verzoek was de Republiek Slovenië meerderheidsaandeelhouder van de NKBM. De Staat had de bank ook geherkapitaliseerd. Daarom was de nationale wettelijke regeling over toegang tot documenten op dat moment van toepassing op de bank en kennelijk had de door de journaliste opgevraagde informatie volgens het nationale recht moeten worden verstrekt.

2. De NKBM weigerde het verzoek van de journaliste in te willigen. De journaliste diende een klacht in bij de bestuurlijke autoriteit die bevoegd is voor toegang tot informatie in Slovenië, waarop deze autoriteit de bank het bevel gaf toegang tot de opgevraagde informatie te verlenen. De NKBM heeft die beslissing aangevochten bij de nationale rechter. De zaak wordt thans met betrekking tot een rechtsvraag in cassatie behandeld door de Vrhovno sodišče Republike Slovenije (hoogste rechterlijke instantie, Republiek Slovenië). Die rechterlijke instantie verzoekt dit Hof om een prejudiciële beslissing over twee vragen in verband met de verenigbaarheid van de Sloveense wettelijke regeling over toegang tot documenten met richtlijn 2003/98/EG [2] en met verordening (EU) nr. 575/2013 [3].

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PB 2003, L 345, blz. 90), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van richtlijn 2003/98 (PB 2013, L 175, blz. 1).

3 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 (PB 2013, L 176, blz. 1, met rectificaties in PB 2013, L 208, blz. 68 en PB 2013, L 321, blz. 6).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2003/98

3. Blijkens artikel 1, lid 1, heeft richtlijn 2003/98 tot doel om „een minimumpakket voorschriften vast [te stellen] voor het hergebruik en de concrete middelen ter vereenvoudiging van het hergebruik van bestaande documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen van de lidstaten".

4. Artikel 1, lid 2, van die richtlijn bevat een lijst met uitzonderingen op haar werkingssfeer. Onder c) is met name bepaald dat de richtlijn niet van toepassing is op „documenten waartoe de toegang is uitgesloten op basis van de toegangsregelingen van de lidstaten, onder meer wegens […] handelsgeheim (bv. bedrijfs- of beroepsgeheim)".

5. Artikel 1, lid 3, van de richtlijn bepaalt bovendien dat „[d]eze richtlijn [voortbouwt] op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en […] deze onverlet [laat]."

6. Artikel 2 legt voor de toepassing van de richtlijn onder meer de volgende definities vast:

„1. ‚openbaar lichaam', de staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen, en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen;

2. ‚publiekrechtelijke instelling', iedere instelling die

a) is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn, en

b) rechtspersoonlijkheid heeft, en

c) waarvan hetzij de activiteiten in hoofdzaak door de staat of zijn territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, hetzij het beheer is onderworpen aan toezicht door deze laatste, hetzij de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend orgaan of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, zijn territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen;

[…]"

2. Verordening nr. 575/2013

7. Het toepassingsgebied van verordening nr. 575/2013 is vastgelegd in artikel 1, dat luidt als volgt:

„In deze verordening worden uniforme regels vastgesteld betreffende algemene prudentiële vereisten waaraan instellingen waarop overeenkomstig richtlijn 2013/36/EU toezicht wordt uitgeoefend, moeten voldoen op de volgende gebieden:

[…]

e) openbaarmakingsvereisten.

[…]"

8. Deel acht van die verordening heeft als opschrift „Openbaarmaking door instellingen" en bestaat uit de artikelen 431 tot en met 455. Artikel 431 bepaalt de reikwijdte van de openbaarmakingsvereisten. Volgens artikel 432, lid 2, mag onder bepaalde voorwaarden de openbaarmaking van gepatenteerde of vertrouwelijke informatie achterwege worden gelaten. Artikel 433 voegt daaraan toe dat de instellingen de op grond van deel acht vereiste openbaarmakingen ten minste eenmaal per jaar moeten publiceren.

B. Sloveens recht

1. Wet betreffende toegang tot overheidsinformatie

9. Artikel 1.a van de Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (wet betreffende toegang tot overheidsinformatie; hierna: „ZDIJZ") luidt als volgt:

„(1) Deze wet regelt ook de procedure die iedereen vrije toegang geeft tot informatie van openbaar belang die in het bezit is van commerciële vennootschappen en andere privaatrechtelijke lichamen die direct of indirect, afzonderlijk of tezamen, onder de overheersende invloed van de Republiek Slovenië, autonome territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke lichamen staan (‚ondernemingen onder de overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen').

(2) Er is sprake van overheersende invloed in de zin van het voorgaande lid wanneer de Republiek Slovenië, autonome territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke lichamen, afzonderlijk of tezamen:

– in een commerciële vennootschap, direct of indirect via andere commerciële vennootschappen of andere privaatrechtelijke lichamen, een overheersende invloed kunnen uitoefenen op basis van een meerderheidsaandeel in het geplaatste kapitaal, of zeggenschapsrecht hebben over de meerderheid of de bevoegdheid hebben om meer dan de helft van de leden van het leidinggevend of toezichthoudend orgaan te benoemen,

[…]

(3) Een bank die de voordelen geniet van maatregelen die de Republiek Slovenië heeft ingesteld in het kader van de wet betreffende maatregelen ter versterking van de stabiliteit van banken, wordt ook geacht onder een overheersende invloed te staan in de zin van lid 1 van dit artikel.

(4) Een onderneming wordt ook geacht gedurende een periode van vijf jaar nadat de overheersende invloed als bedoeld in lid 2 van dit artikel is opgeheven, onder de verplichting uit lid 1 van dit artikel te vallen in het geval van informatie van algemeen belang die stamt uit de periode toen de onderneming onder de overheersende invloed stond.

(5) Een onderneming onder de overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen is verplicht toegang te verschaffen tot informatie van algemeen belang in de zin van artikel 4.a van deze wet.

(6) Naast de doelstelling beschreven in artikel 2, lid 1, strekt deze wet ertoe de transparantie te vergroten, en openbare middelen en financiën van ondernemingen onder de overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen verantwoord te beheren.

[…]"

10. Artikel 4.a, lid 1, ZDIJZ bepaalt:

„Bij ondernemingen die onder de overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen staan, wordt onder informatie van algemeen belang het volgende verstaan:

– informatie over een transactie met betrekking tot de verwerving, de afstoting of het beheer van de materiële activa van de onderneming of de uitgaven van de onderneming voor de bestelling van goederen, werken, bemiddelingsdiensten, consultancy of andere diensten, alsook schenkings-, sponsorings-, consultancy- en auteursrechtovereenkomsten, of andere transacties die tot een soortgelijk resultaat leiden;

[…]”

11. Artikel 6.a ZDIJZ luidt als volgt:

„(1) In afwijking van de bepalingen in lid 1 van het voorgaande artikel, wordt toegang verleend tot opgevraagde informatie van algemeen belang over ondernemingen die onder een overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen staan, met betrekking tot de basisgegevens over de voltooide transacties als bedoeld in artikel 4.a, lid 1, eerste streepje, van deze wet, met name:

– informatie over het soort transactie;

– de andere partij bij de overeenkomst (voor rechtspersonen: de handelsnaam, de zetel en het postadres; voor natuurlijke personen: de naam en de woonplaats);

– de waarde van de overeenkomst en de bedragen van de uitgevoerde betalingen;

– de datum van sluiting van de overeenkomst en de duur van de transactie; en

– bepaalde informatie die in de bijlagen bij dergelijke overeenkomsten is opgenomen.

[…]

(3) Indien de informatie van algemeen belang niet beschikbaar is via internet overeenkomstig artikel 10.a, lid 4, van deze wet, weigert een persoon die toegang moet verlenen, in afwijking van het bepaalde in lid 1 van dit artikel, de toegang tot de basisgegevens over een in lid 1 van dit artikel omschreven transactie indien die persoon aantoont dat de openbaarmaking zijn concurrentiepositie op de markt ernstig zou aantasten, tenzij de gegevens transacties betreffen die verband houden met schenkingen, sponsor-, consultancy-, auteurs- en andere intellectuele diensten of andere transacties waarmee een soortgelijk resultaat wordt bereikt.

[…]”

2. Wet betreffende commerciële vennootschappen

12. Artikel 39 van de Zakon o gospodarskih družbah (wet betreffende commerciële vennootschappen; hierna: „ZGD-1”) luidt als volgt:

„(1) Gegevens die in een schriftelijke beslissing door een onderneming als bedrijfsgeheim worden aangeduid, worden als bedrijfsgeheim beschouwd. De beslissing moet bekend worden gemaakt aan de leden, werknemers, leden van bestuursorganen van de onderneming en andere personen die gebonden zijn door het bedrijfsgeheim.

(2) Indien het voor bepaalde gegevens niet duidelijk is of de openbaarmaking ervan aan een niet-gemachtigde persoon ernstige schade zou veroorzaken, dan worden deze gegevens eveneens als bedrijfsgeheim beschouwd, ongeacht of deze als zodanig zijn aangeduid in een beslissing in de zin van lid 1. Leden, werknemers, leden van de bestuursorganen van een onderneming en andere personen worden verantwoordelijk gesteld voor de openbaarmaking van een bedrijfsgeheim indien zij zich ervan bewust waren of hoorden te zijn dat de gegevens van dien aard waren.

(3) Gegevens die volgens de wet openbaar zijn of gegevens die verband houden met een overtreding van een wet of een goede commerciële praktijk, vallen niet onder het bedrijfsgeheim."

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen

13. Nova Kreditna Banka Maribor d.d. is een Sloveense bank. Een journaliste heeft die bank verzocht om toegang tot een lijst met informatie, waaronder gegevens over overeenkomsten die de NKBM in de periode van 1 oktober 2012 tot en met 17 april 2014 had gesloten met consultancyfirma's, advocatenkantoren en bedrijven die diensten van intellectuele aard verrichten. De opgevraagde gegevens betroffen meer bepaald het soort transactie, de andere partij bij de overeenkomst (voor rechtspersonen: de handelsnaam, de zetel, het postadres), de waarde van de overeenkomst, de hoogte van de afzonderlijke betalingen, de datum van sluiting van de overeenkomst, de duur van de rechtsbetrekking en soortgelijke gegevens die in de bijlagen bij de overeenkomsten staan.

14. Volgens artikel 6.a, lid 1, ZDIJZ worden de opgevraagde gegevens als „basisgegevens" geclassificeerd wanneer zij betrekking hebben op bepaalde soorten contractuele transacties. De overeenkomsten uit onderhavige zaak vormen dergelijke transacties. Deze gegevens worden als „informatie van algemeen belang" beschouwd wanneer zij ondernemingen betreffen die onder de overheersende invloed van een publiekrechtelijk lichaam staan.

15. In de periode waarvoor de toegang tot gegevens werd gevraagd, stond de NKBM onder de overheersende invloed van een publiekrechtelijk lichaam, namelijk de Republiek Slovenië, omdat i) Slovenië direct of indirect meerderheidsaandeelhouder van de NKBM was, en ii) de NKBM, net als enkele andere banken, in beduidende mate werd geherkapitaliseerd door de Staat.

16. Volgens artikel 6.a, lid 3, ZDIJZ moet de toegang tot voornoemde „basisgegevens" in beginsel worden verleend. Die toegang kan echter worden geweigerd indien de onderneming aantoont dat de openbaarmaking haar concurrentiepositie op de markt ernstig zou schaden.

17. Niettemin is er een uitzondering op die uitzondering: de toegang moet altijd worden verleend wanneer die „basisgegevens" transacties betreffen die „verband houden met schenkingen, sponsor-, consultancy-, auteurs- en andere intellectuele diensten of andere transacties waarmee een soortgelijk resultaat wordt bereikt". Volgens de verwijzende rechter heeft de door de journaliste opgevraagde lijst betrekking op overeenkomsten die in deze categorie vallen.

18. Op 21 april 2016 is de NKBM een privaatrechtelijke vennootschap op aandelen geworden en als zodanig staat zij niet meer onder de overheersende invloed van de Staat. Overeenkomstig artikel 1.a, lid 4, ZDIJZ bleef de onderneming echter verplicht om nog vijf jaar toegang tot gegevens te verlenen, voor zover die gegevens betrekking hadden op de periode waarin de NKBM onder de overheersende invloed stond. De journaliste diende het verzoek om toegang in elk geval in op een datum die weliswaar niet expliciet in de verwijzingsbeslissing is genoemd, maar die zeker vóór de datum viel waarop de NKBM een privaatrechtelijke vennootschap werd: zoals de verwijzende rechter opmerkt, dateert het (negatieve) antwoord van de NKBM op dat verzoek van 19 mei 2014.

19. De NKBM weigerde het verzoek om informatie van de journaliste in te willigen. De journaliste diende tegen die weigering een klacht in bij de Informacijski pooblaščenec (Sloveense toezichthouder op de informatie). De Informacijski pooblaščenec stelde de journaliste in het gelijk en beval de NKBM om de opgevraagde gegevens aan de journaliste te verstrekken.

20. De NKBM stelde beroep in tegen die beslissing, maar dit werd door de rechtbank van eerste aanleg verworpen. De NKBM stelde vervolgens bij de verwijzende rechter, de Vrhovno sodišče Republike Slovenije, cassatieberoep in betreffende een rechtsvraag. Voor die rechter betoogde de NKBM dat de ZDIJZ inbreuk maakt op de grondwettelijke rechten en dat die wet onverenigbaar is met het Unierecht. De vermeende onverenigbaarheid van de nationale wettelijke regeling met de Sloveense grondwet is onderzocht door de Ustavno sodišče Republike Slovenije (grondwettelijk hof, Slovenië), waarbij de vraag betreffende de grondwettigheid van de nationale wet door de verwijzende rechter aanhangig is gemaakt. De Ustavno sodišče Republike Slovenije verklaarde dat de nationale regels in kwestie niet onverenigbaar waren met de Sloveense grondwet. [4]

21. Daarop heeft de Vrhovno sodišče Republike Slovenije de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van richtlijn 2003/98, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/37 (geconsolideerde versie), gelet op het uitgangspunt van minimumharmonisatie, aldus worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling (absolute) onbeperkte toegang kan toestaan tot alle informatie in overeenkomsten betreffende auteursrecht of consultancy, ook wanneer deze overeenkomsten worden gekwalificeerd als bedrijfsgeheim, en deze regeling zulks enkel bepaalt met betrekking tot instellingen die onder een overheersende invloed van de Staat staan, maar niet tevens met betrekking tot andere lichamen waarvoor een informatieverplichting geldt, en is voor deze uitlegging ook verordening (EU) nr. 575/2013 relevant, voor zover zij regels bevat voor de openbaarmaking van informatie, inzonderheid in die zin dat de toegang tot overheidsinformatie in de zin van richtlijn 2003/98 niet ruimer mag zijn dan is bepaald in de eenvormige regels voor de openbaarmaking van gegevens die in deze verordening zijn vastgelegd?

2) Moet verordening nr. 575/2013, voor zover zij regels bevat voor de openbaarmaking van informatie over de commerciële activiteiten van banken, meer bepaald artikel 446 en artikel 432, lid 2 (opgenomen in deel acht van deze verordening), aldus worden uitgelegd dat deze regels in de weg staan aan een wettelijke regeling van een lidstaat waarbij een bank die onder de overheersende invloed staat of stond van een publiekrechtelijk lichaam, verplicht wordt informatie openbaar te maken over haar overeenkomsten voor de verlening van consultancy-, advocaten-, auteurs- en andere diensten van intellectuele aard, meer bepaald informatie over het soort transactie, de andere partij bij de overeenkomst (voor rechtspersonen: de handelsnaam, de zetel, het postadres), de waarde van de overeenkomst, de hoogte van de afzonderlijke betalingen, de datum van sluiting van de overeenkomst, de duur van de rechtsbetrekking en soortgelijke gegevens die in de bijlagen bij de overeenkomsten staan – gegevens die alle dateren uit de periode waarin de bank onder overheersende invloed stond – zonder dat is voorzien in een uitzondering op die verplichting en zonder mogelijkheid om het belang van het publiek bij toegang tot de gegevens af te wegen tegen het belang van de bank bij het bewaren van het bedrijfsgeheim, indien het gaat om een situatie zonder grensoverschrijdende aspecten?”

22. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de NKBM, de Informacijski pooblaščenec, de Hongaarse en de Sloveense regering, en de Europese Commissie. De NKBM, de Sloveense regering en de Commissie hebben ter terechtzitting van 7 juni 2018 mondelinge opmerkingen gemaakt.

4 Beslissing van de Ustavno sodišče Republike Slovenije (grondwettelijk hof, Slovenië) van 12 januari 2017 in de zaak U-I-52/16-17 (SI:USRS:2017:U.I.52.16).

IV. Beoordeling

23. Ik ben van mening dat noch richtlijn 2003/98 noch verordening nr. 575/2013 in de weg staat aan de wettelijke regeling die in het hoofdgeding aan de orde is. Ik zal deze instrumenten van de Unie afzonderlijk onderzoeken in het kader van de analyse van de eerste (A) en van tweede (B) prejudiciële vraag.

A. Eerste vraag: richtlijn 2003/98

24. De eerste vraag is tweeledig. Het eerste onderdeel betreft de vraag of nationale regels die (absolute) onbeperkte toegang toestaan tot alle informatie in overeenkomsten betreffende auteursrecht of consultancy, ook wanneer deze overeenkomsten worden gekwalificeerd als bedrijfsgeheim, verenigbaar zijn met artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van richtlijn 2003/98. De verwijzende rechter merkt op dat de wettelijke regeling zulks enkel bepaalt met betrekking tot lichamen die onder een overheersende invloed van de Staat staan. Met het tweede onderdeel wordt gevraagd of verordening nr. 575/2013 relevant is voor de uitlegging van de richtlijn.

25. Vooraf moet worden opgemerkt dat de Sloveense regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft verklaard en ter terechtzitting ook heeft bevestigd dat de formulering van deze vraag niet helemaal correct is.

26. Met deze vraag wordt ten eerste gesteld dat de betrokken Sloveense wettelijke regeling onbeperkte toegang toestaat tot *alle informatie* in bepaalde soorten overeenkomsten. Volgens de Sloveense regering biedt de ZDIJZ echter enkel onbeperkte toegang tot bepaalde gegevens, te weten de „basisgegevens" in die overeenkomsten. De Sloveense regering heeft ter terechtzitting verder verklaard dat de gegevens in geaggregeerde vorm zouden worden verstrekt, wat betekent dat een persoon die toegang tot de informatie wenst te krijgen, bijvoorbeeld zou lezen dat bank X een overeenkomst had met onderneming Y met betrekking tot de levering van Z, met vermelding van het betaalde totaalbedrag, maar zonder verdere gegevens over de inhoud van die overeenkomst. Op die manier kan toegang tot alle overige gegevens van de overeenkomst (die geen „basisgegevens" zijn) worden geweigerd indien de onderneming deze als bedrijfsgeheim zou kwalificeren.

27. In elk geval wil ik erop wijzen dat uit de verwijzingsbeslissing duidelijk blijkt dat het verzoek om toegang van de journaliste enkel betrekking heeft op dergelijke „basisgegevens" over overeenkomsten betreffende auteursrecht of consultancy, dat wil zeggen informatie die onder de onbeperkte toegang in de zin van artikel 6.a, lid 3, ZDIJZ, in fine, valt.

28. Ten tweede stelt de verwijzende rechter in de eerste vraag dat de betrokken nationale wettelijke regeling onbeperkte toegang toestaat, *ook wanneer deze overeenkomsten worden gekwalificeerd als bedrijfsgeheim*. Volgens de Sloveense regering stemt de formulering van de vraag ook op dit punt niet overeen met de nationale wettelijke regeling. Zij stelt meer in het bijzonder dat de NKBM de door de journaliste opgevraagde gegevens niet als bedrijfsgeheim kan kwalificeren, omdat het overeenkomstig artikel 39, lid 3, ZGD-1 niet is toegestaan gegevens als bedrijfsgeheim te kwalificeren wanneer die gegevens op grond van de wet openbaar zijn. De door de journaliste opgevraagde gegevens zijn openbaar op grond van artikel 6.a, lid 3, ZDIJZ.

29. Ook al kan de vraag in dit opzicht te ruim geformuleerd lijken, de verwijzende rechter geeft ook hier in de verwijzingsbeslissing in elk geval niet aan dat de NKBM de gegevens waartoe de journaliste toegang wenste te krijgen, als bedrijfsgeheim zou hebben gekwalificeerd of dat trachtte te doen.

30. Los van de details over feiten en het nationale recht, lijkt het onomstreden dat de NKBM volgens het Sloveense recht onbeperkte toegang moet verlenen tot de lijst met gegevens in geaggregeerde vorm die door de journaliste zijn opgevraagd. Deze lijst omvat overeenkomsten die de NKBM heeft gesloten met consultancyfirma's, advocatenkantoren en vennootschappen die diensten van intellectuele aard verrichten. De gegevens waartoe de journaliste toegang moet krijgen, omvatten enkel de „basisgegevens". Evenmin wordt betwist dat een dergelijke onbeperkte toegang onmogelijk zou zijn indien de NKBM in de betrokken periode niet onder de overheersende invloed van de Staat had gestaan. Dit lijkt de kern van het eerste onderdeel van de eerste vraag van de verwijzende rechter te zijn: is een dergelijke onbeperkte toegang verenigbaar met artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van richtlijn 2003/98?

31. Volgens mij is dat zo, en wel om een eenvoudige reden: mijns inziens heeft richtlijn 2003/98, vanuit het oogpunt van de toepasselijkheid ratione materiae, niet tot doel de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is, te regelen (2). Daarnaast moet echter de reikwijdte van de toepasselijkheid ratione personae van de richtlijn worden onderzocht, en misschien beter zelfs vóór de kwestie van de toepasselijkheid ratione materiae ervan (1).

1. Toepasselijkheid ratione personae

32. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2003/98 bepaalt dat deze richtlijn „voorschriften [vaststelt] voor het hergebruik en de concrete middelen ter vereenvoudiging van het hergebruik van bestaande documenten die *in het bezit zijn van openbare lichamen* van de lidstaten" (cursivering van mij). In artikel 2, lid 1, van de richtlijn staat dat „openbaar lichaam" overeenstemt met „de staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen […]". Bovendien definieert artikel 2, lid 2 „publiekrechtelijke instelling" als iedere instelling die aan drie cumulatieve voorwaarden voldoet. De eerste voorwaarde daarvan is dat een dergelijke instelling „is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die *niet van industriële of commerciële aard zijn*" (cursivering van mij).[5]

33. Het is natuurlijk aan de nationale rechter om de feiten van een zaak vast te stellen. Ik moet echter toegeven dat ik moeilijk kan inzien hoe een entiteit die als een (normale commerciële) bank is omschreven en die slechts tijdelijk in handen van de Staat was met het oog op herkapitalisatie en vervolgens is doorverkocht op de markt, als een „openbaar lichaam" in de zin van richtlijn 2003/98 kan worden beschouwd. Ook al was de entiteit gedurende bepaalde tijd in handen van de Staat, dan nog wordt zij geen „publiekrechtelijke instelling" in de zin van artikel 2, punt 1, van de richtlijn. Bovendien voldoet een commerciële bank, die de NKBM toch lijkt te zijn, waarschijnlijk ook niet aan de vereisten van artikel 2, punt 2, onder a), van de richtlijn: het feit dat een dergelijke entiteit tijdelijk in handen van de Staat is en erdoor wordt geherkapitaliseerd, maakt van die entiteit nog geen instelling die „is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang", waardoor haar „industriële of commerciële aard" haar zou worden ontnomen.

2. Toepasselijkheid ratione materiae

34. Ongeacht de slotsom waartoe de verwijzende rechter komt over de vraag of de NKBM in de betrokken periode al dan niet een openbaar lichaam in de zin van richtlijn 2003/98 was, ben ik evenwel van mening dat de richtlijn hoe dan ook ratione materiae niet van toepassing is op de kwesties die zijn geregeld in de in het hoofdgeding toepasselijke Sloveense wettelijke regeling.

5 In overweging 10 van de richtlijn wordt verduidelijkt dat „[d]e definities van ‚openbaar lichaam' en ‚publiekrechtelijke instelling' zijn ontleend aan de richtlijnen 92/50/EEG [van 18 juni 1992 (PB 1992, L 209, blz. 1)], 93/36/EEG [van 14 juni 1993 (PB 1993, L 199, blz. 1)], 93/37/EEG [van 14 juni 1993 (PB 1993, L 199, blz. 54)] en 98/4/EG [van 16 februari 1998 (PB 1998, L 101, blz. 1)] betreffende overheidsopdrachten" en dat „[o]verheidsbedrijven [niet vallen] onder deze definities".

35. Volgens artikel 1, lid 3, „bouwt [deze richtlijn] voort op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en laat [zij] deze onverlet". In overweging 9 van richtlijn 2003/98 staat op vergelijkbare wijze dat de richtlijn „[voortbouwt] op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en […] geen wijziging van de nationale regels voor de toegang tot documenten [inhoudt]".

36. Dit wordt verduidelijkt in overweging 7 van richtlijn 2013/37, waarbij richtlijn 2003/98 is gewijzigd. Volgens deze overweging bevat „richtlijn 2003/98/EG […] geen verplichting betreffende de toegang tot documenten of een verplichting om het hergebruik van documenten toe te staan". Bovendien vermeldt overweging 8 van die richtlijn dat de wijzigingen die richtlijn 2013/37 aanbrengt „niet tot doel [hebben] de toegangsregelingen in de lidstaten te definiëren of te wijzigen; die regelingen blijven onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen".

37. Richtlijn 2003/98 maakt dus duidelijk onderscheid tussen *toegang tot* documenten en *hergebruik van* die documenten. Zonder toegang kan er geen sprake zijn van hergebruik, maar dat wil niet zeggen dat „toegang" en „hergebruik" als gelijkwaardige begrippen kunnen worden beschouwd.[6] De richtlijn legt verplichtingen vast voor het hergebruik van documenten, maar ziet niet op (nationale) regels voor toegang tot documenten. Tegelijkertijd steunt de richtlijn op nationale regels voor toegang tot documenten en is zij daarvan afhankelijk om van toepassing te kunnen zijn. Het klopt ook dat wanneer krachtens het nationale recht toegang wordt verleend, hergebruik in beginsel[7] automatisch moet worden toegestaan, onder de in genoemde richtlijn gestelde voorwaarden[8]. Dat verandert echter niets aan het feit dat die richtlijn niet tot doel heeft de toegangsregelingen van nationale openbare lichamen te wijzigen en deze onverlet laat. De lidstaten blijven als enige verantwoordelijk voor deze regelingen.

38. Zoals de Sloveense regering stelt in haar schriftelijke opmerkingen, is de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Sloveense wettelijke regeling, namelijk de ZDIJZ, de nationale wettelijke regeling inzake toegang tot documenten. Het klopt dat de ZDIJZ *ook* het stuk wetgeving is waarin de nationale wetgever een aantal bepalingen ter omzetting van richtlijn 2003/98 heeft opgenomen. Gezien de inhoud van de specifieke bepalingen van de ZDIJZ die in het hoofdgeding van toepassing zijn, waaronder artikel 6.a, lid 3, is het volgens mij echter duidelijk dat deze bepalingen regels zijn die onbeperkte toegang tot bepaalde informatie toestaan, en geen regels voor het hergebruik van documenten.[9]

39. De situatie in het hoofdgeding en de van toepassing zijnde nationale wettelijke regeling betreffen dus duidelijk toegang, en niet hergebruik in de zin van richtlijn 2003/98.[10] Aangezien het duidelijk aan de lidstaten is om te beslissen over de kwesties inzake *initiële* toegang, kan de *daaropvolgende* eventueel toepasselijke „uitbreiding" in de vorm van richtlijn 2003/98 per definitie niet worden

6 Zie arrest van 27 oktober 2011, Commissie/Polen (C-362/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:703, punt 54).

7 Het Hof heeft er immers reeds op gewezen dat uit overweging 9 en artikel 3 volgt dat de richtlijn geen verplichting inhoudt om het hergebruik van documenten in het bezit van openbare lichamen toe te staan: arrest van 27 oktober 2011, Commissie/Polen (C-362/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:703, punt 48); zie ook arrest van 12 juli 2012, Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449, punt 50).

8 In overweging 8 van richtlijn 2013/37, waarbij richtlijn 2003/98 is gewijzigd, staat duidelijk dat die laatste „derhalve [dient] te worden gewijzigd om een duidelijke verplichting vast te leggen voor de lidstaten om alle documenten toegankelijk te maken voor hergebruik tenzij de toegang wordt beperkt of uitgesloten uit hoofde van nationale regels betreffende de toegang tot documenten en behoudens de andere uitzonderingen die in deze richtlijn zijn vastgesteld".

9 De Sloveense regering heeft er ter terechtzitting ook op gewezen dat de ZDIJZ regels voor het hergebruik van documenten bevat, maar dat deze regels in andere artikelen van die wet zijn opgenomen. Zij hield ook vast aan het feit dat de vereisten die gelden voor een verzoek om toegang tot documenten en voor een verzoek om hergebruik van documenten wezenlijk verschillen, en bevestigde dat het verzoek in het hoofdgeding duidelijk in de eerste categorie viel.

10 Ik erken dat volgens de ruime definitie van „hergebruik" in artikel 2, lid 4, van richtlijn 2003/98 kan worden betoogd dat een journalist die toegang vraagt tot (geaggregeerde) (basis)gegevens over bepaalde overeenkomsten, die informatie waarschijnlijk zal „hergebruiken" „voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd", omdat de journalist, indien de verkregen gegevens interessante informatie bevatten, waarschijnlijk die gegevens „hergebruikt" om een artikel of zelfs een reeks artikelen over dat onderwerp te schrijven. Juist om die redenen moet het begrip „hergebruik" volgens de logica en de opbouw van richtlijn 2003/98 worden gelezen. Anders zou nagenoeg elke activiteit op een of ander ogenblik het „hergebruik van overheidsgegevens" omvatten. Richtlijn 2003/98 zou dan bijna universeel toepasbaar worden op elke verwerking van documenten of informatie, omdat er bij die verwerking bijna altijd op zijn minst enkele gegevens worden gebruikt die van de overheid afkomstig zijn.

gebruikt om terug te redeneren en het toepassingsgebied van die initiële toegang te beperken. Daardoor kan die richtlijn niet in de weg staan aan nationale regels die onbeperkte toegang tot bepaalde documenten verlenen, ook niet indien die documenten zijn gekwalificeerd als bedrijfsgeheimen.

40. Aan die conclusie wordt niet afgedaan door artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van richtlijn 2003/98, waarnaar de nationale rechter verwijst. Volgens die bepaling is die richtlijn niet van toepassing op documenten waartoe toegang is uitgesloten op grond van het nationale recht. Zoals ik al heb opgemerkt, is dit zo omdat hergebruik (krachtens de richtlijn) enkel mogelijk is wanneer toegang tot de documenten is verleend (krachtens het nationale recht). Het feit dat artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, „handelsgeheim (bv. bedrijfs- of beroepsgeheim)" noemt als een voorbeeld [11] van mogelijke gronden voor (nationale) uitsluiting van toegang tot documenten (die – indien en wanneer zij van toepassing zijn – inhouden dat die documenten niet onder de richtlijn vallen) kan derhalve moeilijk aldus worden uitgelegd dat de lidstaten een verplichting is opgelegd om de toegang op die gronden te beperken.

41. Tot slot vraagt de verwijzende rechter in het tweede onderdeel van de eerste vraag in wezen of voor de uitlegging van richtlijn 2003/98 ook verordening nr. 575/2013 relevant is, inzonderheid in die zin dat de toegang tot overheidsinformatie niet ruimer mag zijn dan is bepaald in de eenvormige regels voor de openbaarmaking van informatie die in deze verordening zijn vastgelegd.

42. Dat onderdeel van de eerste vraag leidt naar de bespreking van de tweede prejudiciële vraag van de nationale rechter, te weten of de verordening exhaustief is wat de aan kredietinstellingen opgelegde verplichtingen inzake *openbaarmaking* betreft, en, indien dit het geval is, of dat leidt tot een verbod op nationale regels die *toegang* zouden toestaan tot aanvullende informatie die niet onder die openbaarmakingsvereisten valt. Op deze vraag zal ik thans ingaan.

B. Tweede vraag: verordening nr. 575/2013

43. De tweede vraag betreft de regels voor openbaarmaking van informatie zoals bepaald in deel acht van verordening nr. 575/2013, en meer in het bijzonder artikel 446 en artikel 432, lid 2. In wezen vraagt de verwijzende rechter of die regels in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die een bank die onder de overheersende invloed van een publiekrechtelijk lichaam staat, verplicht bepaalde informatie (die overeenkomt met de „basisgegevens" in de zin van de ZDIJZ) openbaar te maken over overeenkomsten voor de verlening van consultancy-, advocaten-, auteurs- en andere diensten van intellectuele aard, zonder dat is voorzien in een uitzondering op die verplichting en zonder mogelijkheid het algemeen belang bij toegang tot de gegevens af te wegen tegen het belang van de bank bij het bewaren van haar bedrijfsgeheimen. De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat deze vraag betrekking heeft op een situatie zonder grensoverschrijdende aspecten.

44. Verordening nr. 575/2013 is een gedetailleerde regeling. In deze verordening worden uniforme regels vastgesteld betreffende algemene prudentiële vereisten waaraan instellingen waarop overeenkomstig richtlijn 2013/36/EU [12] toezicht wordt uitgeoefend, namelijk kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, moeten voldoen op een aantal gebieden, die in artikel 1 van de verordening zijn opgesomd. Het gaat voornamelijk om het risicoprofiel van die instellingen. In overweging 7 wordt verduidelijkt dat „[d]eze verordening […] onder meer de prudentiële vereisten voor instellingen [moet] bevatten die strikt verband houden met de werking van de bancaire markt en de markt voor financiële diensten en bedoeld zijn om de financiële stabiliteit van de marktexploitanten alsook een hoge mate

11 Ik merk op dat artikel 1, lid 2, onder c), de uitdrukking „onder meer" gebruikt, wat duidelijk op een indicatieve lijst uitsluitingsgronden voor toegang wijst.

12 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338).

van bescherming van beleggers en deposanten te garanderen". De prudentiële vereisten die in de verordening zijn vastgelegd, hebben niet enkel tot doel de financiële gezondheid van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen te garanderen, maar ook een toereikend informatieniveau voor beleggers en deposanten, middels een gestandaardiseerd systeem voor openbaarmaking van informatie over het risicoprofiel van elke instelling.

45. De verordening legt een aantal belangrijke structurele, economische, boekhoudkundige en financiële verplichtingen op, bijvoorbeeld voor eigen vermogen (deel twee), kapitaalvereisten (deel drie), grote risicoblootstellingen (deel vier), blootstellingen aan overgedragen kredietrisico's (deel vijf), liquiditeit (deel zes) en hefboomfinanciering (deel zeven). Daarnaast stelt verordening nr. 575/2013 in deel acht een verplichting tot openbaarmaking van informatie vast met betrekking tot een aantal van deze fundamentele verplichtingen. In overweging 68 staat dat „de openbaarmakingsverplichtingen tot doel [dienen] te hebben dat marktdeelnemers correcte en volledige informatie ontvangen over het risicoprofiel van individuele instellingen". [13]

46. Kredietinstellingen moeten overeenkomstig artikel 431, lid 3, van verordening nr. 575/2013 formeel vastleggen hoe zij willen voldoen aan die informatieverplichtingen. Uit hoofde van artikel 433 publiceren de instellingen de vereiste openbaarmakingen ten minste eenmaal per jaar, maar de informatie mag ook vaker openbaar worden gemaakt. Artikel 434 bepaalt dat de kredietinstellingen en beleggingsondernemingen zelf kunnen bepalen in welk medium zij de openbaarmakingsvereisten naleven, maar voor zover mogelijk geschieden alle openbaarmakingen in één medium of op één locatie.

47. Volgens artikel 432, lid 2, van verordening nr. 575/2013, waarnaar in de tweede vraag wordt verwezen, hebben kredietinstellingen en beleggingsondernemingen de mogelijkheid om bepaalde informatie niet openbaar te maken [14] als deze informatie als „gepatenteerd of vertrouwelijk" [15] wordt beschouwd.

48. Zoals eerder opgemerkt [16], staat artikel 6.a, lid 3, ZDIJZ toe dat toegang tot informatie van algemeen belang wordt geweigerd indien de openbaarmaking de concurrentiepositie van de betrokken persoon of onderneming op de markt ernstig zou aantasten. De formulering van deze uitzondering op de openbaarmakingsverplichting is enigszins vergelijkbaar met die van de uitzondering op de verplichting tot openbaarmaking van gepatenteerde informatie, zoals bepaald in artikel 432, lid 2, van verordening nr. 575/2013. In tegenstelling tot de ZDIJZ is het in de verordening echter niet toegestaan deze uitzondering terzijde te schuiven op grond van het algemeen belang. Dit is precies de reden waarom de verwijzende rechter twijfels heeft over de verenigbaarheid van de nationale regel met het Unierecht.

49. Ik heb de betrokken bepalingen van het Unierecht en van het nationale recht gedetailleerd besproken teneinde te benadrukken dat beide bepalingen weliswaar soortgelijke termen gebruiken („openbaarmaking", „banken" en „vertrouwelijke informatie"), maar dat de materie waarop zij betrekking hebben en die zij worden verondersteld te regelen, toch erg verschilt. Dit wordt nog benadrukt door drie punten betreffende de algemene structuur en logica van beide maatregelen.

13 Over het doel van openbaarmaking vermeldt overweging 76 ook dat „[m]et het oog op een *betere marktdiscipline* en een *grotere financiële stabiliteit*, […] er meer gedetailleerde vereisten [moeten] worden ingevoerd inzake de openbaarmaking van de vorm en de aard van toetsingsvermogen, en […] er prudentiële aanpassingen [moeten] worden aangebracht om *ervoor te zorgen dat beleggers en deposanten voldoende worden geïnformeerd over de solvabiliteit van instellingen*" (cursivering van mij).

14 De enige uitzondering op de uitzondering, namelijk informatie die *altijd* openbaar moet worden gemaakt, is informatie over het eigen vermogen en het beloningsbeleid.

15 Artikel 432, lid 2, van verordening nr. 575/2013 definieert de twee begrippen als volgt: informatie wordt als „eigendom van een instelling" („gepatenteerd") beschouwd indien het openbaar maken van die informatie haar concurrentiepositie zou ondermijnen. Hieronder valt onder meer informatie betreffende producten of systemen die, indien zij met concurrenten zou worden gedeeld, de waarde van de investeringen van de instelling in die producten of systemen zou verminderen. Informatie wordt als „vertrouwelijk" beschouwd indien er verplichtingen jegens cliënten of relaties met andere tegenpartijen bestaan op grond waarvan een instelling aan geheimhouding gebonden is.

16 Zie de punten 11 en 16 hierboven.

50. Ten eerste voorziet de ZDIJZ in de *mogelijkheid* tot *individuele toegang* tot *specifieke documenten* op basis van een *individueel verzoek per geval*. Verordening nr. 575/2013 stelt daarentegen een *verplichting* vast tot *algemene openbaarmaking* van een *aanzienlijk aantal gegevens die van tevoren in de verordening zijn vastgelegd*. Deze gegevens moeten *unilateraal* (dat wil zeggen zonder dat een belanghebbende partij een verzoek indient), *systematisch* en *jaarlijks* (of vaker, afhankelijk van het geval), en in beginsel in *geconsolideerde vorm* openbaar worden gemaakt door middel van een eenvormige publicatie op internet of op papier.

51. Wat ten tweede de onder de openbaarmakingsverplichtingen vallende instellingen betreft, geldt de ZDIJZ algemeen voor *alle publiekrechtelijke lichamen* en de *privaatrechtelijke lichamen die onder de overheersende invloed van publiekrechtelijk lichamen staan*, terwijl de verordening enkel geldt voor *kredietinstellingen en beleggingsondernemingen*.

52. Ten derde is met betrekking tot het doel van de verplichtingen tot openbaarmaking in artikel 1.a, lid 6, ZDIJZ bepaald dat deze wet ertoe strekt „de *transparantie te vergroten*, en *openbare middelen en financiën* van ondernemingen onder de overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen *verantwoord te beheren*" (cursivering van mij). In overweging 68 van de verordening is daarentegen vermeld dat „de openbaarmakingsverplichtingen tot doel [dienen] te hebben dat *marktdeelnemers* correcte en volledige informatie ontvangen over het *risicoprofiel van individuele instellingen*" (cursivering van mij).

53. Naar mijn mening hebben het soort *openbaarmaking* zoals vastgelegd in verordening nr. 575/2013 en het onbeperkte recht op *toegang* uit hoofde van de ZDIJZ verschillende grondgedachten en doelen, zijn deze op een verschillende manier opgesteld, en leggen zij rechten en plichten op aan verschillende personen. Zij hebben verschillende onderwerpen.

54. Daarom denk ik dat de uniforme regels inzake uitzonderingen op openbaarmaking die in artikel 432, lid 2, van de verordening zijn toegestaan en die zijn opgesteld en geformuleerd in hun specifieke context en voor hun specifieke doel, niet kunnen worden geïntegreerd in de nationale wettelijke regeling over toegang tot documenten, te weten de ZDIJZ. Tussen de verordening en de ZDIJZ bestaat nu eenmaal geen materiële of systemische relatie die een dergelijke beperking kan rechtvaardigen.

55. Een voorbeeld kan helpen om de ware (en problematische) aard aan te tonen van het argument dat aan de tweede vraag van de verwijzende rechter ten grondslag ligt. Stel dat een wettelijke regeling tot doel heeft een nationale overheidsinstantie op te richten. In die maatregel worden niet alleen de bevoegdheden en het beheer van die instantie vastgesteld, maar staat ook beschreven dat de instantie in kwestie een jaarverslag moet publiceren dat deze of gene informatie bevat en dat algemeen toegankelijk is op haar website. Kan die overheidsinstantie zich dan beroepen op een dergelijke maatregel om de toegang te weigeren tot specifieke informatie die door een persoon is opgevraagd krachtens de algemeen toepasselijke wettelijke regeling inzake toegang tot documenten, met het argument dat aangezien de wetgever dit soort informatie niet in de lijst van jaarlijks automatisch te publiceren informatie heeft opgenomen, hij aldus zou hebben verboden dat die informatie ooit op individuele basis wordt verstrekt?

56. Natuurlijk is het antwoord nee. Het feit dat twee schepen elkaar in de nacht passeren en daarbij zelfs naar elkaar seinen, wil (zonder verder en vooral expliciet handelen) absoluut niet zeggen dat het ene schip het andere controleert.

57. Nog drie slotopmerkingen zijn nodig om alle argumenten van de verwijzende rechter te behandelen en het Hof optimaal bij te staan, voor zover dergelijke bijstand nog nodig is, gelet op hetgeen reeds naar voren is gebracht in het kader van de tweede vraag.

58. Ten eerste haalt de verwijzende rechter in zijn vraag niet enkel artikel 432, lid 2, aan, maar ook artikel 446 van verordening nr. 575/2013. Deze bepaling, met als opschrift „Operationeel risico", stelt in wezen een verplichting in tot openbaarmaking van de benaderingen en de methode voor de beoordeling van de eigenvermogensvereisten voor het operationele risico die zij mogen toepassen. [17]

59. De verwijzende rechter haalt die bepaling weliswaar aan, maar legt niet uit waarom hij meent dat het Sloveense recht daarmee onverenigbaar zou kunnen zijn. Ik geloof niet dat die bepaling ook maar iets zou veranderen aan de algemene conclusie die ten aanzien van de tweede vraag is geformuleerd. In elk geval kan eraan worden herinnerd dat artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, dat de inhoud van het verzoek om een prejudiciële beslissing vastlegt, onder c) bepaalt dat het verzoek onder meer het volgende moet bevatten: „de uiteenzetting van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling". Aangezien de verwijzende rechter niet aan die verplichting heeft voldaan, beschouw ik dit onderdeel van de tweede vraag niet-ontvankelijk. [18]

60. Ten tweede noemt de verwijzende rechter artikel 450 van verordening nr. 575/2013 als een extra bron van mogelijke onverenigbaarheid van de ZDIJZ met het Unierecht. Deze bepaling, met als opschrift „Beloningsbeleid", stelt een verplichting tot openbaarmaking vast voor bepaalde informatie over het beloningsbeleid en de beloningscultuur van elke instelling ten aanzien van de categorieën van medewerkers wier beroepswerkzaamheden haar risicoprofiel wezenlijk beïnvloeden.

61. Wat dit betreft, wil ik erop wijzen dat de Sloveense regering ter terechtzitting heeft bevestigd dat de lijst met de door de journaliste opgevraagde gegevens geen informatie over het beloningsbeleid van de NKBM zou bevatten, maar enkel over overeenkomsten die de bank had gesloten met derde partijen en die geen betrekking hadden op het beloningsbeleid van de NKBM. Aangezien de verwijzende rechter geen verdere uitleg heeft verstrekt, lijkt de vermelding van artikel 450 van de verordening niet relevant te zijn voor het hoofdgeding.

62. Ten derde, ten slotte, vermeldt de verwijzende rechter in het laatste zinsdeel van de tweede vraag expliciet dat het bij deze vraag „gaat om een situatie zonder grensoverschrijdende aspecten". Dit staat haaks op het feit dat de verwijzingsbeslissing in de context van de argumentatie van de NKBM stelt dat „het grensoverschrijdende element wordt gevormd door de omstandigheid dat de [NKBM] een dochteronderneming heeft die in Wenen [Oostenrijk] is gevestigd (Adria Bank AG)". In de verwijzingsbeslissing wordt ook opgemerkt dat de NKBM momenteel in handen is van een onderneming uit een andere lidstaat, die echter niet bekend is gemaakt. Dit zou volgens de verwijzende rechter relevant kunnen zijn om de Sloveense regels te beoordelen in het licht van de regels over het recht van vestiging (artikel 49 VWEU), het vrij verrichten van diensten (artikel 56 VWEU) of het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU), en de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

63. De verwijzende rechter merkt daarbij echter onmiddellijk op dat de vraag naar de fundamentele vrijheden „enkel hypothetisch is", aangezien de NKBM in de betrokken periode niet in handen was van een onderneming uit een andere lidstaat. Toch dringt de verwijzende rechter erop aan dat deze vraag wordt beantwoord „omdat het niet gaat om een op zichzelf staande vraag, maar om een vraag die nauw samenhangt met de gevolgen van de minimumharmonisatie [op grond] van richtlijn 2003/98".

17 Het artikel luidt als volgt: „De instellingen maken de benaderingen voor de beoordeling van de eigenvermogensvereisten voor het operationele risico die zij mogen toepassen, openbaar, met een uiteenzetting van de in artikel 312, lid 2, beschreven methode, indien de instelling die gebruikt, inclusief een bespreking van de relevante interne en externe factoren waarmee in haar meetbenadering rekening wordt gehouden, en in het geval van een gedeeltelijk gebruik, de reikwijdte en het toepassingsgebied van de verschillende toegepaste methoden."

18 Zie voor een recent voorbeeld arrest van 2 juli 2015, Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:436, punten 17-21).

64. Rekening houdend met de door de verwijzende rechter uiteengezette feiten en met de erkenning dat een deel van de vraag hypothetisch is, ben ik van mening dat het niet nodig is om in te gaan op de kwestie van potentiële beperkingen van de fundamentele vrijheden.[19] Misschien nog belangrijker: er is geen specifieke vraag over deze kwestie, en dus geen noodzaak om een antwoord te formuleren.

V. Conclusie

65. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Vrhovno sodišče Republike Slovenije (hoogste rechterlijke instantie, Republiek Slovenië) als volgt te beantwoorden:

„– Artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van richtlijn 2003/98/EG, staat niet in de weg aan een nationale wettelijke regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die – enkel ten aanzien van instellingen die onder een overheersende invloed van de Staat staan – onbeperkte (absolute) toegang toestaat tot bepaalde informatie over overeenkomsten betreffende auteursrecht of consultancy.

— Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012, en met name artikel 432, lid 2, daarvan, staat niet in de weg aan een nationale wettelijke regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die een bank die onder de overheersende invloed van een publiekrechtelijk lichaam staat, verplicht bepaalde informatie openbaar te maken over overeenkomsten voor de verlening van consultancy-, advocaten-, auteurs- en andere diensten van intellectuele aard, zonder dat is voorzien in een uitzondering op die verplichting."

19 Het Hof heeft reeds vragen niet-ontvankelijk verklaard die door een verwijzende rechter als louter hypothetisch worden aangemerkt in de context van het hoofdgeding (volgens vaste rechtspraak is de rechtvaardiging van een verzoek om een prejudiciële beslissing niet gelegen in het formuleren van adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar in de behoefte aan werkelijke beslechting van een geschil dat verband houdt met het Unierecht): zie bijvoorbeeld arrest van 10 november 2016, Private Equity Insurance Group (C-156/15, EU:C:2016:851, punten 56-59).