Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 12. juunil 2018 [1]

Kohtuasi C-594/16

Enzo Buccioni
versus
Banca d'Italia
menetluses osales:
Banca Network Investimenti SpA in liquidazione coatta amministrativa

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimused ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalve – Ametisaladus – Krediidiasutuse pankrot või sundlikvideerimine – Konfidentsiaalse teabe avaldamine tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse käigus – Nõue tutvuda dokumentidega enne tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse algust – Kahju hüvitamise hagi

I. Sissejuhatus

1. Enzo Buccionil oli arvelduskonto pangas Banca Network Investimenti SpA. Aastal 2012 algatati selle panga sundlikvideerimine. Enzo Buccioni sai Itaalia hoiuste tagamise skeemilt ainult osaliselt tagasi tema kontol olnud raha. Seetõttu kaotas E. Buccioni rohkem kui 81 000 eurot.

2. E. Buccioni soovis tutvuda dokumentidega, mis käsitlevad selle panga suhtes Banca d'Italia (Itaalia Pank) kui Itaalia pangandusjärelevalve asutuse poolt teostatud järelevalvet. Ta soovis teavet, et hinnata, kas tal oleks võimalik esitada hagi Banca d'Italia vastu seoses tema rahalise kahjuga. Banca d'Italia keeldus väljastamast osasid nõutud dokumente selle alusel, et need sisaldavad konfidentsiaalset teavet.

3. E. Buccioni vaidlustas selle otsuse Itaalia halduskohtutes. Viidates reale liidu õigusnormidele, eelkõige direktiivi 2013/36/EL [2] artiklile 53, on Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitanud küsimused Euroopa Kohtule. Sisuliselt küsib ta, kas E. Buccioni olukorras oleval isikul, kes kaalub kahju hüvitamise nõude esitamist riigisisese pangandusjärelevalve vastu, et saada hüvitist rahalise kahju eest, mida ta väidetavalt kandis puuduliku järelevalve tõttu, mis viis panga sundlikvideerimiseni, võib lubada tutvuda dokumentidega, mis on vajalikud sellise nõude esitamiseks.

1 Algkeel: inglise.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT 2013, L 176, lk 338).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2013/36

4. Direktiiv 2013/36 sätestab eeskirjad, mis käsitlevad krediidiasutuste ja investeerimisühingute tegevuse alustamise tingimusi. Samuti on sellega kehtestatud nende asutuste ja ühingute üle teostatava usaldatavusnõuete täitmise järelevalve volitused ja vahendid.

5. Direktiivi artikkel 53 kannab pealkirja „Ametisaladus“. Selle lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid näevad ette, et kõik isikud, kes töötavad või on töötanud pädevate asutuste heaks, ning pädevate asutuste huvides tegutsevad audiitorid ja eksperdid on kohustatud hoidma ametisaladust.

Konfidentsiaalset teavet, mida sellised isikud, audiitorid või eksperdid saavad, võidakse avaldada ainult kokkuvõttena või sellisel koondkujul, et üksikuid krediidiasutusi pole võimalik identifitseerida; eelöeldu ei puuduta kriminaalõiguse valdkonda kuuluvaid juhtumeid.

Sellest olenemata võib krediidiasutuse pankroti või sundlikvideerimise korral tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse käigus avalikustada konfidentsiaalset teavet, mis ei puuduta kolmandaid isikuid, kes on seotud kõnealuse krediidiasutuse päästmise katsetega.“

B. Itaalia õigus

6. Itaalias reguleerib juurdepääsu haldusdokumentidele 7. augusti 1990. aasta seadus nr 241, millega kehtestatakse uued haldusmenetlust ning haldusdokumentidega tutvumise õigust puudutavad normid (muudetud redaktsioon) (Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in mateeria di procedimento amministrativo e di diritto di accessi ai documenti amministrativi, e successive modificazioni) (edaspidi „seadus nr 241/1990“).

7. Seaduse nr 241/1990 artikli 22 lõigetes 2 ja 3 on sätestatud:

„2. Võttes arvesse selle tähtsat avaliku huviga seotud eesmärki, kujutab õigus tutvuda haldusdokumentidega endast haldusorganite tegevuse üldpõhimõtet, mis edendab osalemist ning tagab, et selline tegevus on erapooletu ja läbipaistev.

3. Haldusdokumentidega võimaldatakse tutvuda, välja arvatud artikli 24 lõigetes 1, 2, 3, 5 ja 6 sätestatud juhtudel.“

8. Seaduse nr 241/1990 artiklis 24 on ette nähtud tutvumisõiguse erand. Selle lõike 1 punkt a ning lõiked 2 ja 7 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Tutvuda ei võimaldata:

(a) 24. oktoobri 1977. aasta seaduse nr 801 (muudetud redaktsioon) tähenduses riigisaladust sisaldavate dokumentidega ning saladusi või juurdepääsupiiranguid sisaldavate dokumentidega, millega tutvumine on sõnaselgelt keelatud seaduse või lõikes 6 nimetatud valitsuse määrusega ja haldusorgani poolt vastavalt käesoleva artikli lõikele 2.

[…]

2. Haldusorgan määratleb nende poolt koostatud või igal juhul nende valduses olevate dokumentide liigid, mis ei ole hõlmatud tutvumisõigusega vastavalt lõikele 1.

[…]

7. Sellele vaatamata lubatakse taotlejatel haldusdokumentidega tutvuda, kui nende dokumentidega tutvumine on vajalik nende endi õiguste tagamiseks või kaitsmiseks. […]“

9. Pangandusseaduse konsolideeritud redaktsiooni kehtestava 1. septembri 1993. aasta seadusandliku dekreedi nr 385 (muudetud redaktsioon) (Decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) artikkel 7 kannab pealkirja „Ametisaladus ja asutuste koostöö“. Selle lõikes 1 on sätestatud:

„Seoses Banca d’Italia järelevalvetegevusega tema valduses olev teave ja andmed on hõlmatud ametisaladusega, sealhulgas avaliku võimu kandjate ees, välja arvatud majandus- ja rahandusministeerium, mis on Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (ministeeriumidevaheline krediidi ja hoiuste komitee) eesistuja. Ametisaladuse alusel ei või keelata kohtutel tutvuda dokumentidega, kui küsitav teave on vajalik selliste süütegudega seotud eeluurimiseks või kohtumenetluseks, mille puhul võidakse määrata kriminaalkaristus.“

10. Banca d’Italia presidendi 16. mai 1994. aasta käskkirja, millega kehtestatakse seaduse nr 241/1990 artikli [24 lõike 2] alusel dokumentidega tutvumise õiguse erandeid käsitlevad eeskirjad (edaspidi „Banca d’Italia presidendi käskkiri“), artikli 2 lõike 1 punktis a on sätestatud:

„Järgmised dokumendid ei kuulu avalikustamisele vastavalt seaduse nr 241/1990 artikli 24 lõikele 1:

a) üldise või konkreetse sisuga haldusdokumendid, mis sisaldavad teavet ja andmeid, mis on Banca d’Italia valduses tulenevalt tema tegevusest pankade ja panganduskontsernide seire, reguleerimise, inspekteerimise ja kriisihalduse valdkonnas […] ja tulenevalt mis tahes järelevalvetegevusest, mis puudutab pangandusteenuste või finantsvahendusteenuste pakkumist ja sellise vahendustegevusega tegelemist, kuivõrd need on hõlmatud ametisaladusega 1. septembri 1993. aasta seadusandliku dekreedi nr 385 artikli 7 [ja mitme muu riigisisese õigusnormi] tähenduses.“

III. Faktilised asjaolud, riigisisene menetlus ja eelotsuse küsimused

11. 2004. aastal avas E. Buccioni (edaspidi „kaebaja“) arvelduskonto Itaalia pangas Banca Network Investimenti SpAs (edaspidi „BNI“). Tema arvelduskonto jääk 5. augustil 2012. aastal oli 181 325,31 eurot. Kui BNI suhtes algatati sundlikvideerimine, hüvitati talle Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (Pankadevaheline Hoiuste Tagatisfond, Itaalia hoiuste tagamise skeem) poolt tema arvelduskontol olnud summast ainult 100 000 eurot.

12. 3. aprillil 2015 esitas kaebaja Itaalia pangandusjärelevalve asutuse rollis tegutsevale Banca d’Italiale taotluse tutvuda dokumentidega, mis olid viimati nimetatud asutuse kui BNI järelevalveasutuse valduses. Nagu huvitatud menetlusosalised kohtuistungil märkisid, soovis ta saada dokumente, mis oleksid võimaldanud tal hinnata, kas need sisaldavad asjakohast teavet, mis võimaldaks tal esitada hagi Banca d’Italia vastu, et tuvastada tolle vastutus rahalise kahju eest, mis E. Buccionil tekkis BNI sundlikvideerimise tõttu.

13. 20. mai 2015. aasta otsusega võimaldas Banca d’Italia tutvuda mõne kaebaja soovitud dokumendiga, ent keeldus andmast teatavaid teisi dokumente. Ta väitis, et nood dokumendid puudutasid andmeid, mis olid tema valduses seoses pangandusjärelevalvega, ja seetõttu ei või nendega tutvuda tulenevalt seaduse nr 241/1990 artikli 24 lõigete 1 ja 2 ning Banca d’Italia presidendi käskkirja artikli 2 koosmõjust.

14. Kaebaja esitas kaebuse Tribunale amministrativo regionale per il Laziosse (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia), paludes tühistada Banca d'Italia otsus ning sellest tulenevalt tunnustada tema õigust tutvuda kõikide tema taotluses loetletud dokumentidega ja saada neist ärakirju. Esimese astme kohus jättis tema kaebuse rahuldamata 2. detsembri 2015. aasta kohtuotsusega.

15. Kaebaja esitas seejärel apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse, Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Selle apellatsioonkaebuse raames väitis ta muu hulgas, et esimese astme kohus kohaldas vääralt direktiivi 2013/36[3] artiklit 53. Samuti väitis kaebaja, et tema poolt soovitud dokumente ei hõlmanud enam ametisaladus, kuna BNI oli sundlikvideerimisel ega saanud seetõttu enam pangandusega tegeleda.

16. Banca d'Italia väitis, et kaebaja ei olnud oma taotluse esitamise ajal veel tsiviilkohtumenetlust alustanud. Seetõttu ei olnud direktiivi 2013/36 artikkel 53 kohaldatav. Samuti rõhutas Banca d'Italia, et BNI sundlikvideerimine on endiselt käimas, nii et saladuse hoidmise vajadus ei ole muutunud.

17. Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule eelotsuse saamiseks järgmised küsimused:

a) Kas [Euroopa Liidu toimimise lepingu] konsolideeritud redaktsiooni artiklis 15 selgelt sätestatud läbipaistvuspõhimõtte siduva üldeesmärgiga – kui saada aru nii, et (seda põhimõtet) võib reguleerida selle artikli lõikes 3 nimetatud määruste või samaväärsete õigusallikatega, mille sisu võib kujutada endast liiga laia kaalutlusõiguse avaldumist, millel ei ole eranditute miinimumpõhimõtete eelnevat vajalikku kindlaksmääramist käsitlevas ülimuslikus Euroopa õigusallikas alust – on kooskõlas samalaadne piiramise eesmärk krediidiasutuste üle järelevalve teostamist käsitlevate Euroopa õigusnormide valdkonnas, mis viiks selleni, et läbipaistvuspõhimõte jääks sisutühjaks, isegi kui andmetega tutvumise huvi on seotud taotleja oluliste huvidega, mis on ilmselgelt sarnased huvidega, mille puhul oleks ette nähtud selles valdkonnas kehtivatest piirangutest erandi tegemine, see tähendab nende leevendamine?

b) Kas sellest tulenevalt ei tule nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määruses (EL) nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga, sätestatud artikli 22 lõiget 2 ning artikli 27 lõiget 1 tõlgendada kui tavalisi juhtusid, mil dokumentidele juurdepääsu keelust saab erandi teha, vaid pigem kui norme, mida tuleb tõlgendada [Euroopa Liidu toimimise lepingu] konsolideeritud redaktsiooni artiklis 15 ette nähtud laiemaid eesmärke silmas pidades ning mis seega taanduvad ühele liidu õiguse üldisele normatiivsele põhimõttele, mille kohaselt juurdepääsu ei saa piirata, lähtudes krediidisektori vajaduste ning kulude kandmisse (*burden sharing*) kaasatud hoiustaja põhihuvide mõistlikust ja proportsionaalsest tasakaalustamisest, sõltuvalt olulistest asjaoludest, mille on teada saanud Euroopa Keskpangaga analoogiliste organisatoorsete omaduste ja vastava valdkonna pädevusega järelevalveasutus?

c) Järelikult ja pidades silmas, mida sätestab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/36/EL, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (EMPs kohaldatav tekst), oma artiklis 53, ning liikmesriigi õigusnorme (kuivõrd need sellele sättele vastavad): kas seda ei tuleks ühitada ülejäänud Euroopa õiguse normide ja põhimõtetega, mida on nimetatud punktis a, nii et juhul, kui pärast panga halduslikku sundlikvideerimise algatamist on esitatud andmetega tutvumise taotlus, saaks neile andmetele

3 Või pigem selle eellast, millele kaebaja algselt viitas, nimelt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta direktiivi 2006/48/EÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (ELT 2006, L 177, lk 1) artiklit 44. Samas oli direktiiv 2006/48 vahepeal tunnistatud kehtetuks ja asendatud direktiiviga 2013/36. Seetõttu on käesolevas asjas kohaldatav just viimati nimetatud direktiiv ja see on ka direktiiv, mille kohta eelotsusetaotluse esitanud kohus küsis oma kolmanda küsimuse.

juurdepääsu võimaldada, kui taotleja ei palu seda eranditult tsiviil- või kaubandusasjas, mis on tõepoolest algatatud varaliste huvide kaitseks, mida panga halduskorras sundlikvideerimine on kahjustanud, vaid ka siis, kui ta on just konkreetsel juhul tsiviil- või kaubandusasjas hagi esitamise võimaluse kontrollimiseks kõigepealt pöördunud kohtu poole, kellele liikmesriik on andnud pädevuse kaitsta juurdepääsuõigust ja õigust läbipaistvusele nimelt kaitse- ja kaebeõiguse täieliku tagamise huvides, pidades eriti silmas juhtu, mil taotluse on esitanud hoiustaja, kes on juba pidanud kandma kulude kandmise (*burden sharing*) tagajärgi selle krediidiasutuse maksejõuetuse lahendamisel, kelle juures ta on oma säästud hoiustanud?

18. Kirjalikud märkused on esitanud Banca d'Italia, Itaalia ja Portugali valitsus ja Euroopa Komisjon. E. Buccioni, Banca d'Italia Itaalia valitsus ja komisjon esitasid suulisi argumente 21. märtsil 2018 peetud kohtuistungil.

IV. Hinnang

19. Käesolev ettepanek on struktureeritud järgmiselt. Alustan käesoleva eelotsusetaotluse vastuvõetavusega (A). Teisena hindan, millised eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud liidu õiguse sätted on käesolevas asjas kohaldatavad (B). Seejärel tõlgendan direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmandat lõiget (C).

A. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

20. Käesoleva menetluse kirjalikus osas väitsid Itaalia valitsus ja Banca d'Italia, et käesolev eelotsusetaotlus tuleks tunnistada vastuvõetamatuks. Nende arvates on kaebaja dokumentidega tutvumise taotlus täidetud. Seetõttu ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtus enam *pooleliolevat* kohtuasja.

21. Näib tõesti, et pärast Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamist teatas kaebaja 10. märtsil 2017 eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et ta oli saanud kõik tema poolt Banca d'Italiale esitatud algses tutvumistaotluses loetletud dokumendid. Banca d'Italia kinnitas seda 14. märtsi 2017.

22. Euroopa Kohus küsis oma 18. juuli 2017. aasta kirjaga eelotsusetaotluse esitanud kohtult, kas neil asjaoludel jääb ta oma eelotsusetaotluse juurde. Oma 22. septembri 2017. aasta määrusega avaldas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ta jääb oma taotluse juurde, kuivõrd ta on pädev kohus asjaomast asja arutama ning kohtuasi on endiselt tema menetluses. Nimetatud kohus märkis eelkõige, et kaebaja avalduse kohaselt soovib kaebaja põhikohtuasja jätkata, kuna kõik tema nõuded ei ole veel rahuldatud.

23. Põhimõttena tuleb meenutada, et riigisisese kohtu poolt esitatud liidu õiguse tõlgendamise küsimuse asjakohasust eeldatakse.[4] Sellised küsimused, kas, kui kaua ja mis ajani on asi kehtivalt riigisisese kohtu menetluses, nii et eksisteerib *pooleliolev kohtuasi* ELTL artikli 267 tähenduses, on riigisisese kohtu pädevuses, kuivõrd ta tõlgendab nii tema menetluses oleva kohtuasja faktilisi asjaolusid kui ka riigisiseseid menetluseeskirju.[5] Euroopa Kohtu jaoks on määrav, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kinnitab üheselt arusaadavalt, et ta peab ennast riigisisese õiguse kohaselt endiselt asja menetlevaks kohtuks.[6]

4 23. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus F. Hoffmann-La Roche jt (C-179/16, EU:C:2018:25, punkt 45).

5 Vt nt 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, punkt 30). Vt ka 26. veebruari 2015. aasta kohtuotsus Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, punktid 39–41), või 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punktid 29–31).

6 Olenemata sellest, kas selle põhjuseks on asjaolu, et kaebajal võib endiselt olla huvi saada tuvastusotsus või, nagu menetlusosalised kohtuistungil kinnitasid, asjaolu, et pärast seda, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus oli esitanud käesoleva eelotsusetaotluse, nõudis kaebaja, et tal võimaldataks tutvuda täiendavate dokumentidega, mida Banca d'Italia ei ole veel teinud.

24. Võttes arvesse seda kinnitust, olen seetõttu seisukohal, et Euroopa Kohus peaks lugema ennast pädevaks vastama käesolevale eelotsusetaotlusele.

B. Kohaldatavad liidu õiguse normid

25. Oma esimeses küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus ELTL artikli 15 tõlgendamist. Teises küsimuses soovib ta määruse (EL) nr 1024/2013[7] artikli 22 lõike 2 ja artikli 27 lõike 1 tõlgendamist koosmõjus ELTL artikliga 15. Kolmas küsimus käsitleb direktiivi 2013/36 artiklit 53, samuti koosmõjus ELTL artikliga 15. Sisuliselt soovitakse nende küsimustega kindlaks teha, kas eelnimetatud sätted annavad loa võimaldada tutvumist selliste dokumentidega nagu need, mida nõuab kaebaja.

26. Esimese kahe küsimuse kohta leian, et ELTL artikkel 15 ega määrus nr 1024/2013 ei ole tegelikult käesolevas asjas kohaldatavad.

27. ELTL artikli 15 lõikes 1 on ette nähtud avalikkuse põhimõte liidu institutsioonide, organite ja asutuste töös. Samuti on artikli 15 lõikes 3 sätestatud „õigus pääseda ligi liidu institutsioonide, organite ja asutuste […] dokumentidele“. Nende sätete sõnastus ning samuti Euroopa Kohtu praktika kinnitavad, et ELTL artiklit 15 kohaldatakse ainult liidu institutsioonide, organite ja asutuste ning nende valduses olevate dokumentide suhtes, isegi kui need dokumendid on koostanud teine institutsioon või liikmesriik.[8] Isegi kui ELTL artiklit 15 lugeda koos teiste esmase õiguse sätetega, mis puudutavad avatuse põhimõtet, nagu ELL artikli 1 teine lõik ja ELTL artikkel 298, või koos Euroopa Liidu põhiõiguste harta[9] artikliga 42, jääb ikkagi faktiks, et nendes sätetes on kehtestatud samamoodi nagu ELTL artiklis 15 *Euroopa* – ja mitte riigisisese – halduse avatuse eesmärk.[10]

28. Sellest tulenevalt ei reguleeri riigisiseste haldusorganite dokumentidega tutvumise õigust mitte ELTL artikkel 15, vaid riigisisesed dokumentidega tutvumise eeskirjad. Põhikohtuasjas tähendab see, et põhimõtteliselt kohaldatakse Banca d'Italiale tema poolt koostatud või tema valduses olevate dokumentidega tutvumiseks esitatud taotluse suhtes Itaalia õigust.

29. Mis puudutab teist küsimust, siis on määruse nr 1024/2013 artikli 1 „Reguleerimisese ja -ala“ esimeses lõigus sätestatud, et „[k]äesoleva määrusega antakse [Euroopa Keskpangale (edaspidi „EKP“)] krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga seotud eriülesanded […]“. Seega on selge, et määrust nr 1024/2013 kohaldatakse ainult EKP, mitte taoliste riiklike pädevate asutuste nagu Banca d'Italia suhtes, kelle ülesanne on teostada krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet. Seda kinnitab veelgi sama artikli viies lõige, milles on sätestatud, et „[k]äesolev määrus ei mõjuta osalevate liikmesriikide riiklike pädevate asutuste kohustust ja sellega seotud volitusi teostada käesoleva määrusega EKP-le mitte antud järelevalveülesandeid“. Seega ei näi faktilised asjaolud käesolevas asjas, milles analüüsitakse riigisisese järelevalveasutuse kohustusi seoses konfidentsiaalsele teabele juurdepääsu võimaldamisega, kuuluvat määruse nr 1024/2013 kohaldamisalasse.

30. Seetõttu näib ainus käesolevas asjas otseselt asjakohane liidu õiguse säte olevat eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmandas küsimuses nimetatu: direktiivi 2013/36 artikli 53 lõige 1. Sooviksin siiski enne selle konkreetse sätte tõlgendamist selgitada kahte asja.

7 Nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määrus, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga (ELT 2013, L 287, lk 63).

8 18. juuli 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, punkt 49). Pärast nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) vastuvõtmist loobuti niinimetatud allika põhimõttest (*authorship rule*) (vt 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Rootsi *vs.* komisjon (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 56)), nii et otsustav element määruse nr 1049/2001 kohaldatavuse tuvastamisel on see, kas dokument on institutsiooni valduses, sõltumata selle koostajast.

9 Milles on sätestatud „õigus tutvuda liidu institutsioonide, organite ja asutuste mis tahes kandjal säilitatavate dokumentidega“.

10 Vt selle kohta 18. juuli 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, punkt 52).

31. Esiteks, kuivõrd ELTL artikkel 15 ei ole kohaldatav riigisisestele asutustele esitatud dokumentidega tutvumise taotluste suhtes, ei ole minu meelest võimalik tõlgendada direktiivi 2013/36 artikli 53 lõiget 1, *arvestades* ELTL artiklit 15 või üldisemalt liidu õiguse avatuse või läbipaistvuse põhimõtteid. See oleks väga lähedal liidu õiguse kohaldamisalast möödaminekule ja selle laiendamisele valdkondadele ja küsimustele, mille reguleerimist ei ole selles selgelt silmas peetud.

32. Samas teiseks, nagu olen juba märkinud käesoleva ettepaneku punktis 28, kehtivad sellisele riigisisesele järelevalveasutusele (nagu Banca d'Italia) tema poolt pangandusjärelevalve eesmärgil hoitavate dokumentidega tutvumiseks esitatud sellise nõude (nagu on esitanud kaebaja) suhtes asjakohased riigisisesed dokumentidega tutvumist käsitlevad eeskirjad. Järelikult moodustavad käesolevas asjas kohaldatavate *reeglite esimese tasandi* riigisisesed dokumentidega tutvumist käsitlevad eeskirjad. *Teise reeglite tasandi* moodustavad seega ametisaladuse üldsätted, mis on kirjas direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 esimeses lõigus. See säte kujutab endast liidu õigusest tulenevat erandit dokumentidega tutvumise üldreeglist, mis on ilmselt ette nähtud riigisiseses õiguses. Ja lõpuks sisaldub *kolmanda tasandi reegel* artikli 53 lõike 1 kolmandas lõigus, milles on ette nähtud erand teise tasandi reegli suhtes. Seetõttu tähendab direktiivi artikli 53 lõike 1 kolmas lõik käesolevas asjas, nagu tegelikult ka igas samalaadses asjas, kus taotletakse tutvumist riigisisese asutuse dokumentidega, praktikas seda, et tuleb pöörduda tagasi esmatasandi reegli juurde, mis on õigus dokumentidega tutvuda.

33. Teisisõnu: kui riigisiseses õiguses sätestatud põhireegel seoses dokumentidega tutvumisega on õigus nendega tutvuda, siis on direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 (esimeses lõigus) (ja seda sätet rakendavates riigisisestes õigusnormides) sisalduv üldpõhimõte erand selle reegli suhtes.

C. Direktiivi 2013/36 artikli 53 lõige 1

1. Reegli päritolu

34. Käesolev kohtuasi on esimene kord, mil Euroopa Kohtul tuleb tõlgendada direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmandat lõiku või selle võrdväärset eellast, nimelt direktiivi 2006/48 artikli 44 lõiget 1 ja direktiivi 2000/12/EÜ[11] artikli 30 lõiget 1.

35. Enne seda eksisteeris samuti võrdväärne säte esimese nõukogu direktiivi 77/780/EMÜ[12] (edaspidi „esimene nõukogu direktiiv") artikli 12 lõike 1 näol. Ent seda sätet ei olnud esimese nõukogu direktiivi algses redaktsioonis. Tolles leidus ainuüksi säte, mis sarnanes suuresti praegusele direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 esimesele lõigule. Selles oli ette nähtud üldine kohustus hoida ametisaladust ning sätestatud, et konfidentsiaalset teavet „ei tohi avaldada ühelegi isikule ega asutusele, välja arvatud juhul, kui see on õigusnormidega ette nähtud".

36. Aastal 1989 muudeti teise nõukogu direktiiviga 89/646/EMÜ[13] (edaspidi „teine nõukogu direktiiv") esimest nõukogu direktiivi, asendades artikli 12 lõike 1 teksti uues sõnastuses reeglitega, mis käesoleval ajal paiknevad direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 teises ja kolmandas lõigus.

11 Nõukogu 20. märtsi 2000. aasta direktiiv krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (EÜT 2000, L 126, lk 1; ELT eriväljaanne 06/03, lk 272).

12 Nõukogu 12. detsembri 1977. aasta esimene direktiiv krediidiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kohta (EÜT 1977, L 322, lk 30).

13 Teine nõukogu 15. detsembri 1989. aasta direktiiv krediidiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide ning direktiivi 77/780 muutmise kohta (EÜT 1989, L 386, lk 1).

37. Teise nõukogu direktiiviga tehtud muudatus võeti vastu pärast Euroopa Kohtu otsust Hillenius.[14] Selles asjas oli hageja Madalmaade Hillegomi omavalitsusüksus. Ta oli talletanud raha Madalmaade panka, mille suhtes kuulutati hiljem välja pankrot. Asjas rahuldati kohtumäärusega hageja taotlus tunnistajate esialgse ärakuulamise kohta, mis oli Madalmaade õiguse kohaselt võimalik *enne* sisulise hagimenetluse algamist. Kostja C. Hillenius töötas De Nederlandsche Bankis (Madalmaade keskpank), mis oli järelevalveasutus vastavalt esimesele nõukogu direktiivile. Ta oli üks tunnistajatest, kellelt sooviti tunnistusi kõnealuse pankroti kohta. Talle esitatud küsimuste eesmärk oli kinnitada hageja veendumust, et keskpank ei olnud teostanud nõuetekohaselt järelevalvet pankrotistunud üksuse suhtes. Ta keeldus pangasaladusele viidates vastamast mõnele küsimusele, kuna need küsimused puudutasid Madalmaade keskpanga järelevalvemeetodeid.

38. Euroopa Kohus leidis oma otsuses, et kohustus hoida ametisaladust vastavalt nõukogu esimese direktiivi artikli 12 lõikele 1 hõlmas järelevalveasutuse töötajate avaldusi tunnistajatena tsiviilkohtumenetluses.[15] Seoses selles sättes ette nähtud erandiga keelust avaldada konfidentsiaalset teavet – „välja arvatud juhul, kui see on õigusnormidega ette nähtud“ – leidis Euroopa Kohus, et selgete suuniste puudumisel riigisiseses õiguses peab riigisisene kohus leidma tasakaalu „ühelt poolt tõe väljaselgitamise, mis on kohtumõistmisel põhimõttelise tähtsusega, ja teiselt poolt huvi vahel hoida teatavat liiki teave konfidentsiaalsena […] Neid huve kaaludes peab riigisisene kohus eelkõige otsustama, kui see on asjas vajalik, milline tähtsus tuleks omistada asjaolule, et asjaomane teave saadi teiste liikmesriikide pädevatelt asutustelt kooskõlas direktiivi artikli 12 lõikega 2.“[16]

39. Neli aastat pärast kohtuotsuse Hillenius tegemist muudeti artikli 12 lõiget 1 oluliselt nõukogu teise direktiiviga. Mõiste „välja arvatud juhul, kui see on õigusnormidega ette nähtud“ asendati keeluga avaldada konfidentsiaalset teavet „muude kui kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite puhul, välja arvatud kokkuvõttena või sellises üldises vormis, mille põhjal üksikuid institutsioone ei saa identifitseerida“. See oli seega väga sarnane praeguse direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 teise lõigu sõnastusega. Samuti lisati praegu artikli 53 lõike 1 kolmandas lõigus paiknev reegel ning see on jäänud sisuliselt muutumatuks.

40. Direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 ajaloost ja kontekstist võib järeldada kahte asja.

41. Esiteks nähtub direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 ajaloost, et algselt ei pidanud liidu seadusandja vajalikuks kehtestada ametisaladuse hoidmise põhimõtte suhtes liidu õiguses konkreetseid erandeid. Ta viitas pelgalt riigisiseses õiguses ette nähtud eranditele. Alles hiljem „euroopastati“ ka need erandid ise.

42. Teiseks on direktiivi 2013/36 artikli 53 lõige 1 (koos selle varasemate redaktsioonidega) läbi teinud märkimisväärse arengu, eriti just selles sätestatud erandite osas. Seega ei ole need erandid kindlasti mitte kivisse raiutud.

43. Seda seisukohta kinnitab veelgi asjaolu, et paralleelsed liidu õigusaktid, milles leidub sarnaseid sätteid, näivad olevat sõnastatud erinevalt. Näiteks direktiivi 2014/65/EL[17] artikli 76 lõiked 1 ja 2 (mis asendasid identsed sätted direktiivi 2004/39/EÜ[18] artikli 54 lõigetes 1 ja 2) on sõnastatud sarnaselt direktiivi 2013/36 artikli 53 lõikega 1. Konkreetsemalt sarnaneb direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1

14 11. detsembri 1985. aasta kohtuotsus Hillenius (110/84, EU:C:1985:495).

15 11. detsembri 1985. aasta kohtuotsus Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punktid 28 ja 29).

16 11. detsembri 1985. aasta kohtuotsus Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punkt 33).

17 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (ELT 2014, L 173, lk 349).

18 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv finantsinstrumentide turgude kohta, millega muudetakse nõukogu direktiive 85/611/EMÜ ja 93/6/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2000/12/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/22/EMÜ (ELT 2004, L 145, lk 1; ELT eriväljaanne 06/07, lk 263).

kolmanda lõiguga – ehkki ei ole sellega identne – direktiivi 2014/65[19] artikli 76 lõige 2. Teine sarnane – ehkki mitte identne – säte on direktiivi 2009/65/EÜ[20] artikli 102 lõige 1. See on teravas kontrastis lähenemisviisiga direktiivi 2004/109/EÜ[21] artikli 25 lõikes 1, milles pelgalt viidatakse võimalikele eranditele riigisiseses õiguses, järgides sellega sama loogikat nagu nõukogu esimese direktiivi algses redaktsioonis. Euroopa järelevalveasutuste poolt teabe avaldamise osas sisaldavad nii määruse (EL) nr 1093/2010[22] artikkel 70 ja määruse (EL) nr 1095/2010[23] artikkel 70 üldreeglit ametisaladuse hoidmise kohta ning selle erandeid seoses kriminaalõigusega ning seoses teabe avaldamisega kokkuvõttena või koondkujul, ent ei luba erandeid seoses tsiviil- või äriõiguslike menetlustega.

44. Kokkuvõtvalt, arvestades sellist ajaloolist ja kontekstuaalset mitmekesisust mitte ainult sõnastuses, vaid ka lähenemisviisides, soovitaksin suhtuda terve skeptilisusega argumentidesse, mis väidavad, et kui direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmandat lõiku selle tänases sõnastuses ei tõlgendataks nii kitsalt kui võimalik, siis kahjustaks see pöördumatult krediidiasutuste ja investeerimisühingute järelevalvet. On ju varem ja paralleelsetes õigusaktides (mis ei ole kindlasti vähem tundlikud) sõnastatud vastavad reeglid erinevalt ja teinekord vähem piiravalt, ilma et vastavad süsteemid oleksid seetõttu murenenud ja kokku varisenud.

2. Mõiste „tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse käigus“ tõlgendus: kohtuotsus Altmann

45. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub eeldusest, et kaebaja soovitud teave on konfidentsiaalne ega puuduta kolmandaid isikuid, kes osalesid püüetes BNId päästa. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib samuti (ja seda kinnitati kohtuistungil), et BNI suhtes toimub (endiselt) sundlikvideerimine. Nii jääb seoses direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1[24] kolmanda lõiguga käesolevas asjas üles veel vaid küsimus, mis on fraasi „tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse käigus“ kohaldamisala.

46. Sellega seoses leiab kaebaja, et tal on õigus tutvuda dokumentidega, mida ta Banca d'Italialt nõudis, kuna ta soovib neid kasutada (võimaliku) tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse *jaoks*. Banca d'Italia aga leiab, et nende dokumentidega võib lubada tutvuda ainult (poolelioleva) tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse *käigus*.

47. Käesolev kohtuasi on esimene kord, mil Euroopa Kohtul avaneb võimalus tõlgendada mõistet „tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse käigus“ direktiivi 2013/36 artikli 53 lõikes 1. Samas on Euroopa Kohus kohtuotsuses Altmann jt[25] juba tõlgendanud paralleelset mõistet seoses sarnase sättega, mis sisaldus direktiivi 2004/39 artikli 54 lõigetes 1 ja 2.

19 Mis on sõnastatud järgmiselt: „Investeerimisühingu, turukorraldaja või reguleeritud turu suhtes pankroti väljakuulutamise või sundlõpetamise korral võib tsiviil- ja kaubandusõiguse menetluse käigus avaldada *kolmandaid isikuid mittepuudutavat* konfidentsiaalset teavet, *mis on vajalik menetluse läbiviimiseks*“. Kohtujuristi kursiiv.

20 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiiv vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeeringuks loodud ettevõtjaid (eurofondid) käsitlevate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (ELT 2009, L 302, lk 32). Artikli 102 lõike 1 teises lõigus on sätestatud: „Samas võib eurofondi või selle äritegevusele kaasaaitava äriühingu pankroti või sundlikvideerimise puhul tsiviil- või ärimenetluse *käigus* avalikustada konfidentsiaalset teavet, *mis ei hõlma selle äriühingu päästmise katsetega seotud kolmandaid isikuid*“. Kohtujuristi kursiiv.

21 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 2004. aasta direktiiv läbipaistvuse nõuete ühtlustamise kohta teabele, mis kuulub avaldamisele emitentide kohta, kelle väärtpaberid on lubatud reguleeritud turul kauplemisele, ning millega muudetakse direktiivi 2001/34/EÜ (ELT 2004, L 390, lk 38). Artikli 25 lõike 1 teine lause on sõnastatud järgmiselt: „Ametisaladuse alla kuuluvat teavet ei tohi avaldada ühelegi teisele isikule ega asutusele, *välja arvatud juhul, kui see on ette nähtud mõne liikmesriigi õigusaktides, määrustes ja haldusnormides*“. Kohtujuristi kursiiv.

22 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ (ELT 2010, L 331, lk 12).

23 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/77/EÜ (ELT 2010, L 331, lk 84).

24 Ära toodud käesoleva ettepaneku punktis 5.

25 12. novembri 2014. aasta kohtuotsus (C-140/13, EU:C:2014:2362).

48. Abikaasad Altmannid ja teised investorid soovisid tutvuda dokumentide ja teabega, mis oli Saksamaa järelevalveasutuse Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsichti (Saksamaa föderaalne finantsinspektsioon, edaspidi „BaFin“) valduses ja mis puudutas investeerimisühingut Phoenix Kapitaldienst GmbH (edaspidi „Phoenix“), mille ärimudel rajanes peamiselt ulatuslikul investeerimispettusel. Phoenix otsustati lõpetada ja tema suhtes algatati hiljem sundlikvideerimine. Samuti anti kaks Phoenixi juhtivtöötajat kriminaalkohtu alla. Seejärel soovisid abikaasad Altmannid ja teised investorid dokumentidega tutvuda, mida BaFin võimaldas ainult osaliselt. Osade dokumentidega tutvumise võimaldamisest keelduti seetõttu, et neid hõlmas saladuse hoidmise kohustus vastavalt Saksamaa õigusnormidele, millega oli Saksa õigusse üle võetud direktiiv 2004/39. Kaebajad esitasid seejärel BaFini otsuse peale kaebuse Saksamaa kohtusse. See kohus esitas eelotsusetaotluse Euroopa Kohtule ja küsis, et kuivõrd taotletud teave seondub kriminaalkorras karistatavate tegudega ja muude tõsiste õigusrikkumistega, siis kas ta võib erandina jätta direktiivist tuleneva ametisaladuse hoidmise kohustuse kohaldamata.

49. Viidates kohtuotsusele Hillenius märkis Euroopa Kohus, et „[investeerimisühingute] järelevalve […] tõhus toimimine eeldab, et nii kontrollitavad äriühingud kui ka pädevad asutused saavad olla kindlad, et jagatud konfidentsiaalne teave jääb põhimõtteliselt konfidentsiaalseks“,[26] lisades, et kui taoline usaldus puudub, siis „edastataks pädevale asutusele järelevalve teostamiseks vajalikku konfidentsiaalset teavet üksnes vastu tahtmist“.[27]

50. Samas nägi direktiivi 2004/39 artikkel 54 ette ka konfidentsiaalse teabe avaldamise üldise keelu erandid. Neid erandeid analüüsides vaatas Euroopa Kohus nii „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate“ juhtumite erandit direktiivi artikli 54 lõikes 1[28] kui ka „tsiviil- ja kaubandusõiguse menetluse käigus“ kehtivat erandit direktiivi artikli 54 lõikes 2. Viimati nimetatu kohta märkis Euroopa Kohus, et „muude kui kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite puhul [saab] loobuda ametisaladuse hoidmise kohustuse kohaldamisest üksnes siis, kui on täidetud [artikli 54 lõikes 2 ette nähtud] kolm tingimust, nimelt teave ei puuduta kolmandaid isikuid, teave edastatakse tsiviil- ja kaubandusõiguse menetluse käigus ja see teave on vajalik menetluse läbiviimiseks“.[29] Euroopa Kohus tegi sellest järgmise järelduse: „[e]elotsusetaotlusest aga ei tulene, et vaidlus põhikohtuasjas, milles on tegemist haldusmenetlusega, mis käsitleb [asjakohaste Saksa õigusnormide] alusel esitatud taotlust juurdepääsuks liikmesriigi järelevalveasutusel olevale teabele ja dokumentatsioonile, kuuluks […] põhikohtuasja kaebajate algatatud tsiviil- või kriminaalmenetluse raamesse“.[30]

51. On huvitav märkida, et selle kohtuotsuse ingliskeelses versioonis kasutatud väljendit „*in the course of*“ direktiivi 2004/39 artikli 54 lõikes 2 ei leidu.[31] Lisaks sellele lisas Euroopa Kohus, et selles asjas ei oldud nõuet esitatud „kaebajate algatatud“ menetluses, millest võib kaudselt aru saada nii, et menetlus peab olema juba alanud, et see reegel oleks kohaldatav.

52. Samas ei märkinud Euroopa Kohus sõnaselgelt, et direktiivi 2004/39 artikli 54 lõike 2 kohaldamiseks peab tsiviil- ja kaubandusõiguse menetlus *olema juba pooleliolev*. See on vastuolus kohtujurist Jääskineni poolt selles asjas esitatud ettepanekuga, milles rõhutati kõnealuse reegli kitsa tõlgenduse vajadust. Ta rõhutas, et „liidu seadusandja on lubanud avaldamise *tsiviil- ja kaubandusõiguse menetluse käigus*, mitte nende menetluste *jaoks*. Järelikult peab sõnastusest tulenevalt selle kitsalt tõlgendatava erandi puhul alati olema tegemist *käigusoleva* tsiviil- ja kaubandusõiguse menetlusega, et oleks võimalik kohaldada direktiivi 2004/39 artikli 54 lõiget 2.“[32]

26 12. novembri 2014. aasta kohtuotsus Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 31).

27 12. novembri 2014. aasta kohtuotsus Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 32).

28 Selle erandi kohta vt kohtujurist Kokott'i hiljutine ettepanek kohtuasjas UBS Europe jt (C-358/16, EU:C:2017:606).

29 12. novembri 2014. aasta kohtuotsus Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 38).

30 12. novembri 2014. aasta kohtuotsus Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 39).

31 Prantsuskeelses versioonis kasutatakse artikli 54 lõikes 2 neutraalsemat vormelit („dans le cadre de“), ilma seda kvalifitseerimata. Saksakeelses versioonis, mis oli kohtuasja keel, mainitakse, et kõnealune haldusmenetlus ei ole „osa tsiviil- või kaubandusõiguse menetlusest“ („Teil zivil- oder handelsrechtlicher Verfahren“).

32 Kohtujurist Jääskineni ettepanek kohtuasjas Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2168, punkt 52).

Tema arvates „ei ole selle erandiga hõlmatud taotlus, mille eesmärk on juurdepääs pädeva järelevalveasutuse vallatavale konfidentsiaalsele teabele selleks, et saada teada, kas selle teabe hulgas võib olla midagi, mis on kasulik tulevikus esitatava iseseisva hagi jaoks, sest see hagi ei kuulu käigusoleva tsiviil- või kaubandusõiguse menetluse raamesse“. [33]

3. Põhjused, miks ei peaks kohtuotsuse Altmann põhimõtteid laiendama

53. Direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmas lõik ja direktiivi 2004/39 artikli 54 lõige 2 on sõnastatud suuresti sarnaselt. Seetõttu on võimalik väita, et kohtuotsuses Altmann kasutatud lähenemisest tuleks lähtuda ka käesolevas asjas, mida soovitavadki Banca d'Italia, Itaalia ja Portugali valitsus ja komisjon. Nad kõik on seisukohal, et kohtuotsusest Altmann tuleks aru saada selliselt, et direktiivi 2004/39 artikli 54 lõike 2 kohaldamiseks peab asjaomane tsiviil- või kaubandusõiguse menetlus olema *juba pooleliolev*.

54. Kui sellist lähenemist kohaldada analoogia alusel käesolevas asjas, siis tähendaks see, et direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmandas lõigus olev erand (üldisest) teabe avaldamise keelust ei oleks kohaldatav. Taotlust tutvuda dokumentidega ei esitatud mitte tsiviil- või kaubandusõiguse menetluse *käigus*, vaid pigem tsiviil- või kaubandusõiguse menetluse *jaoks*. Seega ei võimaldataks kaebajal tutvuda ühegi dokumendi ega mingi teabega.

55. Rõhutaksin jällegi asjaolu, et kohtuotsuses Altmann ei märkinud Euroopa Kohus – erinevalt kohtujurist Jääskinenist tema sama asja ettepanekus –sõnaselgelt, et vaidlusaluse sätte kohaldamise tingimus on menetluse pooleliolek. Ent isegi kui Euroopa Kohus *kaudselt* kehtestas sellise tingimuse, leidub minu meelest rida põhjuseid, miks sellise reegli analoogia alusel kohaldamine käesolevas asjas oleks problemaatiline ja tooks kaasa väga küsitavad tagajärjed. Enne mitme sellise probleemi piiritlemist (c), kirjeldan õiguslikke (a) ja faktilisi erinevusi (b), mis eristavad kohtuasja Altmann käesolevast asjast.

a) Õiguslikud erinevused

56. Ehkki direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmas lõik ja direktiivi 2004/39 artikli 54 lõige 2 on küllaltki sarnased sätted, leidub nende täpses sõnastuses ka erinevusi.

57. Esiteks, kui direktiivi 2004/39 artikli 54 lõige 2 lubab avaldada konfidentsiaalset teavet ainult siis, kui see „ei puuduta kolmandaid isikuid“, siis direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmas lõik lubab avalikustada konfidentsiaalset teavet, „mis ei puuduta kolmandaid isikuid, *kes on seotud kõnealuse krediidiasutuse päästmise katsetega*“ (kohtujuristi kursiiv). Seetõttu on viimati nimetatud sättes kolmandaid isikuid puudutava teabe avalikustamise keeld kitsendatud: see keeld hõlmab mitte kõigi kolmandate isikute konfidentsiaalset teavet (nagu direktiivis 2004/39), vaid ainult selliste kolmandate isikute teavet, kes on seotud pankrotis või sundlikvideerimisel oleva krediidiasutuse päästmise katsetega. Teisisõnu tähendab see, et direktiivi 2013/36 kohaselt on teabe avalikustamise võimalus laiem kui direktiivi 2004/39 kohaselt.

58. Teiseks on küllaltki oluline, et kui direktiivi 2004/39 artikli 54 lõige 2 lubab avalikustada tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse käigus konfidentsiaalset teavet, „mis on vajalik menetluse läbiviimiseks“ [34], siis direktiiv 2013/36 sellist selget piirangut ei sisalda. Direktiivi 2004/39 sõnastus on seega kitsam kui direktiivi 2013/36 oma. Sellise nõude puudumine direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmandas lõigus võimaldab seega teabe avalikustamisel suuremat vabadust kui direktiiv 2004/39.

33 Kohtujurist Jääskineni ettepanek kohtuasjas Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2168, punkt 56).

34 Euroopa Kohus märkis, et see on üks kolmest direktiivi 2004/39 artikli 54 lõike 2 kohaldamise tingimusest: vt 12. novembri 2014. aasta kohtuotsus Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 38).

59. Kolmandaks märgiksin pigem kõrvalmärkusena, et mõlema direktiivi mõnes keeleversioonis ei ole mõiste „tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse käigus“ sõnastatud identselt. Nii on see näiteks nende direktiivide itaaliakeelses versioonis, nagu kaebajad kohtuistungil märkisid, ning ka mõnes teises keeleversioonis.[35] Samas jällegi ülejäänud keeleversioonides on kasutatud mõlemas direktiivis sama sõnastust.[36]

60. Kokkuvõttes on direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmas lõik laiem säte kui direktiivi 2004/39 artikli 54 lõige 2. Või mündi teiselt poolelt vaadatuna on juhtudel, kus krediidiasutuse suhtes on kuulutatud välja pankrot või viiakse läbi sundlikvideerimist, võimalus teavet mitte avaldada kitsam. See erinevus omakorda, kui seda vaadata nii selle sätte ajaloolise arengu kui ka sama küsimust reguleerivate paralleelsete instrumentide kontekstis,[37] paneb kahtlema, kas liidu seadusandja tahte kohaselt, kui selline seadusandlik ühtlustamine oli kavas, peaks neil mõlemal sättel olema sama kohaldamisala.

b) Faktilised ja kontekstuaalsed erinevused

61. Peale õiguslike erinevuste praeguse asja ja kohtuasja Altmann vahel juhiksin tähelepanu nende asjade kahele faktilisele ja kontekstuaalsele erinevusele riigisisesel tasandil.

62. Esiteks puudutab käesolev asi puhtalt ainult dokumentidega tutvumist, mis ei ole kuigivõrd seotud asjaomase maksejõuetusmenetluse kui sellisega. Kohtuistungil kinnitati, et BNI sundlikvideerimine on endiselt käimas ning et kaebaja on osalenud selles menetluses kui tagamata nõudega võlausaldaja. Samas ei saanud likvideerijad talle sundlõpetamise käigus ilmselt võimaldada tutvuda nende dokumentidega, mida ta nõudis Banca d'Italialt. Põhjus on lihtsalt selles, et likvideerijatel ei ole tema nõutavaid dokumente. Seetõttu on arutelu selle üle, kas maksejõuetusmenetlust võiks iseenesest pidada „tsiviil- või kaubandusõiguslikuks menetluseks“ direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 tähenduses ning kas võib-olla oleks sellist liiki dokumentidega tutvumist, mida kaebaja soovib, olnud võimalik nõuda selles menetluses, üsna kasutu, kuna selle menetluse raames ei oleks kaebajal olnud kunagi võimalik tutvuda soovitud dokumentidega.

63. Teiseks, mis puudutab nende dokumentide laadi, siis nii kaebaja kui ka Banca d'Italia kinnitasid kohtuistungil, et taotlus tutvuda dokumentidega puudutas ainult ja ammendavalt Banca d'Italia poolt koostatud dokumente, mis käsitlesid tema järelevalvet BNI üle. Kaebaja soovib seega tutvuda dokumentidega, mille on koostanud avaliku võimu asutus oma järelevalveülesandeid täites, et kindlaks teha, kas leidub sisuline alus riigivastutuse nõude esitamiseks sellesama asutuse vastu.

64. Seevastu kohtuasjas Altmann olid dokumentideks, millega kaebajad soovisid tutvuda, auditiaruanded ja asutusesisesed märkused, aruanded, kirjavahetus, dokumendid, kokkulepped, lepingud, toimiku sissekanded ja kirjad, mis puudutasid sundlikvideerimisel oleva äriühingu sise-elu.[38] Nende dokumentide näol oli seega tegemist eraviisiliste või äriühingu sisemiste dokumentidega, mis olid Saksa järelevalveasutuse BaFini valduses.

35 Direktiivi 2013/36 itaaliakeelses versioonis kasutatakse väljendit *„nell'ambito* di procedimenti civili o commerciali“, samas kui direktiivis 2004/39 kasutati *„nel quadro* di procedimenti civili o commerciali“; samamoodi on näiteks poolakeelses (vastavalt „w postępowaniach cywilnych“ ja „w ramach sądowej procedury cywilnej prawa handlowego“), portugalikeelses (*„no âmbito* de processos do foro cível ou comercial“ ja *„em* processos de direito civil ou comercial“), rumeeniakeelses („în cursul unor acțiuni în instanțe civile sau comerciale“ ja „în cadrul unor proceduri civile sau comerciale“) ja hispaaniakeelses (*„en el marco* de procedimientos civiles o mercantiles“ ja *„en el curso* de procedimientos civiles o mercantiles“) versioonis.

36 Peale inglise keele on see nii ka näiteks tšehhikeelses („v občanském soudním řízení“), hollandikeelses („in het kader van civiele of handelsrechtelijke procedures“), prantsuskeelses („dans le cadre de procedures civiles ou comerciales“) ja saksakeelses („in zivil- oder handelsrechtlichen Verfahren“) versioonis.

37 Vt käesoleva ettepaneku punktid 34–44.

38 12. novembri 2014. aasta kohtuotsus Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punktid 14 ja 15).

65. Need erinevused toovad selgelt esile käesoleva asja taustaks oleva põhimõttelisema ja laiema küsimuse: kas direktiivi 2013/36 artikli 53 lõiget 1 kehtestades kavatses liidu seadusandja, sellel teemal vaikides, täielikult välistada igasuguse võimaluse lubada halduskorras tutvuda mingitegi ametisaladust sisaldavate dokumentidega riigisisesel tasandil ning ühtaegu välistada halduskohtutel selliste dokumentide saamise võimaluse dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumise kohta tehtud haldusotsuse kohtuliku kontrolli käigus? Või on siin äkki tegemist pelga seadusandliku lüngaga selliste teabega tutvumise olukordade osas, mis koos direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmanda lõigu väga piirava grammatilise tõlgendusega toob kaasa üsna absurdseid tulemusi?

c) Kohtuotsuse Altmann põhimõtete laiendamise praktilised probleemid

66. Lõpuks või minu meelest pigem ennekõike tekitaks kohtuotsuse Altmann laiendamine analoogia alusel käesolevale asjale, kui eeldada, et seda kohtuotsust tuleks mõista nii, et tsiviil- või kaubandusõiguse menetlus peab olema pooleliolev, praktilisest vaatenurgast terve rea probleeme.

67. Esiteks tekitab selline lähenemine suletud ringi: et saada teada, kas on üldse mõtet hagi esitada, peab isik kõigepealt hagi esitama. Küünik (või realist, sõltuvalt vaatenurgast) võiks ehk märkida, et ebakindlus on kohtuskäimise olemuslik element. Ent võib-olla erinevalt ilmsetest piiridest, mis kehtivad võimaluse suhtes määrata igal ajahetkel täpselt kindlaks elementaarosakeste asukoht, peaks (Heisenbergi) määramatuse põhimõtte[39] kohaldamine kohtumenetluses jääma erandlikuks. See on veelgi enam nii seoses hagejatega, kes on juba kandnud märkimisväärset kahju ning kes selleks, et saada teada, kas osa sellest kahjust oleks ehk võimalik tagasi saada, peavad minema ebakindlale kohtulikule „kalaretkele“, millega kaasnevad täiendavad märkimisväärsed kulud. Selline tulemus ei näi väga problemaatiline mitte ainult üksikute hagejate puhul, vaid see ei tundu kuigi mõistlik ka riigisisesel tasandil korrakohase õigusemõistmise seisukohalt.

68. Sellega on seotud teinegi küsimus: paljude liikmesriikide menetlusõiguses ei ole sarnast liiki asjades ette nähtud kohtumenetluse eelset teabe avaldamist. Seega peab isik, et tal oleks võimalik taotleda kohtult teabe väljanõudmist, esitama kõigepealt täieliku kahju hüvitamise hagi. Isegi kui riigisisene kohus ei jäta sellist hagi kohe põhjendamatuse või isegi pahausksuse tõttu käiguta, võib hageja ainult loota, et kohus ise tuvastab väära (õigusvastase) käitumise ja seose selle õigusvastase käitumise ning väidetava kahju vahel (mis oleks tõenäoliselt ainus kahju hüvitamise haginõude element, mida selline isik on võimeline põhjendama).

69. Nagu Itaalia valitsus kohtuistungil kinnitas, ei ole Itaalias sellist liiki menetlustes kohtumenetluse eelset teabe avalikustamist ette nähtud. Muidugi on siin võimalik väita, et liidu õigusest tulenevate õiguste tõhusa jõustamise huvides peab liikmesriik sellise avalikustamise ette nägema, et võimaldada tõhusat õiguskaitset ja/või õiglast kohtumõistmist, mis on tagatud harta artikliga 47.

70. Ma ei arva, et see oleks väga mõistlik lähenemine. See tähendaks sisuliselt, et selmet lahendada algne probleem, mis seisneb direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 küsitavas sõnastuses, ja teha seda kohe algallika juures, nimelt seda sätet mõistlikult tõlgendades, kõnealune probleem hoopis külmutataks tõlgenduslikult ning pandaks sisuliselt hoopis liikmesriikide kohtusüsteemide õlule. Asjaolu, et enamikus tsiviilõiguse süsteemides ei ole teabe tsiviilkohtumenetluse eelse avaldamise kord kuigi ühene, oligi just see põhjus, miks liidu seadusandja sätestas direktiivis 2014/104/EL[40] tõendite avaldamise eeskirjad seoses konkurentsiõiguse rikkumisel põhinevate kahju hüvitamise hagidega.

39 Vt Heisenberg, W., „Über den anschaulichen Inhalt der quantentheoretischen Kinematik und Mechanik“, *Zeitschrift für Physik*, kd43 (3–4), 1927, lk 172.

40 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. novembri 2014. aasta direktiiv teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagisid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsiõiguse rikkumise korral (ELT 2014, L 349, lk 1).

71. Seevastu pangandusjärelevalve valdkonnas puuduvad sarnased liidu eeskirjad teabe avaldamise kohta. Sellistel isikutel nagu kaebaja põhikohtuasjas on seega vähe lootust tutvuda järelevalveasutuse tegevust puudutavate dokumentidega, välja arvatud juhul, kui see on võimalik *dokumentidega tutvumise eeskirjade kohaselt*. Käesolevas asjas on see eriti nii, kuna, nagu ma märkisin käesoleva ettepaneku punktis 62, kaebajal puudus võimalus tutvuda nende dokumentidega BNI likvideerijatele maksejõuetusmenetluse raames esitatava nõude alusel.

72. Teiseks tuleb rõhutada, et mõistet „konfidentsiaalne teave“ on võimalik tõlgendada väga laialt.[41] Kui laiendada selline lai lähenemine direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmanda lõigu tõlgendamisele, siis tooks see kaasa selles sätestatud erandi ülemäärase kitsendamise. Sisuliselt kujutaks sellisel juhul mis tahes teave krediidiasutuse kohta konfidentsiaalset teavet.

73. Kolmandaks ei suuda ma süsteemsest vaatenurgast näha, millisel mõjuval põhjusel tuleks direktiivi 2013/36 artikli 53 lõiget 1 tõlgendada nii, et see välistab *haldusotsuste suhtes kohtulikku kontrolli teostavate halduskohtute*[42] võimaluse tutvuda selliste krediidiasutuste konfidentsiaalse teabega, mille suhtes on välja kuulutatud pankrot või mis on sundlikvideerimisel, kui nimetatud kohtud vajavad seda teavet oma menetluse läbiviimiseks. Nimetatud sättes on sõnaselgelt mainitud ainult „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvaid juhtumeid“ ning „tsiviil- või kaubandusõiguslikku menetlust“. Kas seda tuleks lugeda nii, et sellega on kategooriliselt välistatud haldusotsuseid kontrollivate halduskohtute võimalus saada konfidentsiaalset teavet?

74. Sellele küsimusele vastamiseks on tähtis kaaluda artikli 53 lõikes 1 sätestatud konfidentsiaalse teabe avaldamise keelu erandite võimalikku loogikat. Ühelt poolt, kui nende erandite aluseks oli idee, et konfidentsiaalse teabega võib lubada tutvuda ainult kohtuniku *järelevalve* all, siis ma ei näe põhjust välistada teabega tutvumist halduskohtu kontrolli all. Suudan ette kujutada erinevaid õiguslikke nõudeid[43], mille puhul halduskohtutel on vaja sellise konfidentsiaalse teabega tutvuda.

75. Ent teiselt poolt, kui nende erandite aluseks oli idee, et asjatundja peab otsustama, millist teavet võib lubada avaldada ja milline teave peab jääma konfidentsiaalseks, siis on järelevalveasutus (käesolevas asjas Banca d’Italia) kõige pädevam seda hindama, võttes arvesse oma asjatundlikkust ja teadmisi. Seetõttu näib mõneti veider, kui keelataks igasugune võimalus avaldada dokumente nendega tutvumise õigust käsitleva riigisisese õiguse alusel, ja samas antaks kaudselt mõista, et iga esimese astme tsiviilkohtunik on pädev mis tahes tema käes pooleli olevas tsiviil- või kaubandusõiguse menetluses sellist avaldamist nõudma. Igal juhul alluks järelevalveasutuse sellekohane otsus alati halduskohtu kontrollile.

76. Kokkuvõtvalt pean tunnistama, et mul on märkimisväärseid intellektuaalseid raskusi omaks võtta direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmanda lõigu sellist tõlgendust, mille on välja pakkunud Banca d’Italia, Itaalia ja Portugali valitsus ning komisjon.

41 Vt kohtujurist Boti hiljutine ettepanek kohtuasjas Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (C-15/16, EU:C:2017:958, punktid 64 ja 65). Selles ettepanekus tõlgendas kohtujurist Bot mõistet „konfidentsiaalne teave“ direktiivi 2004/39 artikli 54 kontekstis. Siiski ei ole eriti põhjust uskuda, et sama mõiste tõlgendus oleks direktiivi 2013/36 puhul kuigi erinev.

42 Selliste, nagu on põhikohtuasjas eelotsusetaotluse esitanud kohus, mis vaatab läbi Banca d’Italia haldusotsust, millega otsustati mitte lubada tutvuda kaebaja soovitud dokumentidega. Selle (mõneti kohmaka) sõnastusega soovin juhtida tähelepanu *funktsionaalselt* määratletud halduskohtumenetlusele, st välistada olukorrad, kus mõnes liikmesriigis võivad halduskohtu nime all tegutsevad asutused lahendada tsiviil- või kaubandusasju.

43 Näiteks riigivastutuse hagid järelevalveasutuste vastu õiguskordades, kus selliseid nõudeid lahendavad halduskohtud, selliste sundlõpetamisega seotud haldusotsuste või –karistuste kohtulik kontroll, näiteks asjaomaste krediidiasutuste juhatuse liikmete õiguste äravõtmise kohtulik vaidlustamine, ja nii edasi.

4. Direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmanda lõigu (alternatiivne) tõlgendus

77. Võttes arvesse eeltoodud õiguslikke ja faktilisi erinevusi käesoleva kohtuasja ja kohtuasja Altmann vahel ning eelkõige praktilisi probleeme, mida selle sätte kitsas tõlgendus tekitab, soovitan direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmanda lõigu nüansseeritumat tõlgendust. Minu arvates tuleb võimalust avaldada konfidentsiaalset teavet „tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse käigus“ selle sätte tähenduses mõista „tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse *jaoks*“.

78. Siin tuleb kohe lisada kolm täpsustust.

79. Esiteks väljendi „tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse käigus“ sellise tõlgenduse puhul on selge, et artikli 53 lõike 1 kolmandas lõigus sätestatud muud tingimused on endiselt kohaldatavad. See tähendab, et sellele sättele saaks tugineda ainult siis, kui esiteks on krediidiasutuse suhtes välja kuulutatud pankrot või see on sundlikvideerimisel, ning teiseks, mis on veelgi tähtsam, ainult sellise konfidentsiaalse teabega tutvumiseks, mis ei puuduta kolmandaid isikuid, kes on seotud kõnealuse krediidiasutuse päästmise katsetega.

80. Teiseks on samuti üsna selge, et selline tõlgendus ei tähendaks kindlasti seda, et äkki antakse takistamatu võimalus tutvuda pankrotis või sundlikvideerimisel oleva krediidiasutuse konfidentsiaalse teabega igale isikule, kes väidab, et tal on ehk kunagi kavas esitada äri- või kaubandusõiguslik nõue. Sellega seoses tähendab „tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse jaoks“ sisuliselt eesmärki *olla võimeline* taotlema tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse algatamist. Loogiliselt saab see hõlmata vaid selliseid isikuid, keda krediidiasutuse pankrot või sundlikvideerimine otseselt puudutab, näiteks investorid, kliendid või töötajad. Teabega tutvumise õigust omavate isikute ring oleks seega piiratud neile, kes suudavad *prima facie* mõistlikult näidata, et asjaomane pankrot või sundlikvideerimine on neid otseselt kahjustanud.

81. Kolmandaks on vägagi tähtis, et selline tõlgendus jätab järelevalveasutusele täieliku kontrolli teabe üle, mida võidakse tegelikult avaldada. Loomulikult kuuluks kontroll nii selle üle, *kes* võib konfidentsiaalse teabega tutvuda, kui ka selle üle, *millise* konfidentsiaalse teabega võib tutvuda, riigisisesel tasandil dokumentidega tutvumise õigusega tegelevatele asutustele. Sellises olukorras nagu põhikohtuasjas esitatakse tutvumistaotlus kõigepealt riigisisesele järelevalveasutusele. Teiseks alluks selle asutuse otsus loomulikult halduskohtu võimalikule kontrollile. Sellega säilitataks täielikult direktiivi artikli 53 lõike 1 aluseks olev konfidentsiaalse teabe kontrollitud avaldamise loogika. Sellise kahekordse kontrolli puhul on ebasoovitavate tagajärgede oht väike: selle, kes võib teabega tutvuda ning millise teabega võib üldse tutvuda, otsustab alati järelevalveasutus pädeva riigisisese kohtuniku kontrolli all.

82. Lõpetuseks on vaja esitada veel kolm märkust laiema konteksti kohta, milles Euroopa Kohtul palutakse tõlgendada direktiivi 2013/36 ühte konkreetset sätet.

83. Esiteks on vaja mõistlikku tasakaalu üksikute kaalul olevate õiguste vahel. Seda kinnitati juba kohtuotsuses Hillenius,[44] milles Euroopa Kohus märkis, et artikli 53 lõike 1 kolmanda lõigu (eellase) kohaldamisel peab riigisisene kohus leidma mõistliku tasakaalu sellega seoses tekkivate erinevate huvide vahel.

84. Krediidiasutuse „normaalse“ tegevuse ajal on ametisaladuse ja konfidentsiaalse teabe kaitse vastavalt direktiivile 2013/36 üliolulised. Reegliks on saladuse hoidmine ja konfidentsiaalsus. Ent nagu direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 kolmandast lõigust nähtub, hakkab see alusreegel krediidiasutuse „pankroti või sundlikvideerimise korral“ muutuma.

44 11. detsembri 1985. aasta kohtuotsus Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punkt 33).

85. Ma ei pea muidugi silmas, et vajadus kaitsta konfidentsiaalset teavet krediidiasutuse pankroti või sundlikvideerimise korral lihtsalt lõpeb. Endiselt kehtib vajadus kaitsta teatavat konfidentsiaalset teavet (näiteks seoses krediidiasutuse oskusteabega, äripraktikaga jne), millel on kaubanduslik väärtus ja mille majandusliku väärtuse saab ettevõtte vara osana likvideerimise käigus realiseerida.[45] Lisaks on krediidiasutuse päästmise katsetega seotud isikuid puudutava teabe konfidentsiaalsus artikli 53 lõikega 1 igal juhul tagatud. Ja viimasena tuleb arvesse võtta vajadust kaitsta avalikke huve seoses usaldatavusnõuete täitmise järelevalvesüsteemi tõrgeteta toimimisega.

86. Austades täielikult neid tingimusi, soovitan tegelikult, et kui krediidiasutuse suhtes kuulutatakse välja pankrot, siis hakkab huvide üldine tasakaal liikuma. (Endiselt kehtivat) kohustust kaitsta eelmises punktis nimetatud huve tuleb tasakaalustada kahe täiendava ja uue tekkinud huviga: esiteks tekib isikutel, keda krediidiasutuse sundlikvideerimine kahjustab (era)huvi nõuda kahju hüvitamist. Teiseks tekib samuti õiguspärane (avalik) huvi teada, mis läks valesti, et kindlaks teha, kas krediidiasutus läks pankrotti pelgalt oma tegevuse tulemusel või kas selle võis vähemalt osaliselt põhjustada järelevalveasutus.

87. Asjaolu, et krediidiasutuse pankroti väljakuulutamise korral on vaja *kõiki neid* õiguspäraseid huve arvestada, toetab samuti direktiivi 2013/36 artikli 53 lõike 1 nüansseeritumat tõlgendust.

88. Teiseks on need kaks uut huvi, mis tekivad krediidiasutuse pankroti väljakuulutamise korral, suurel määral tõenäoliselt üksteist täiendavad. Kui isikutele, kes kavatsevad oma erahuvide kaitseks hagi esitada, antakse võimalus dokumentidega tutvuda, siis juhul ja kui selline hagi esitatakse, aitab see kaudselt kaitsta avalikku huvi järelevalveasutuste kontrolli suhtes. Lisaks võib sellest olla kasu ka seoses avaliku huviga usaldatavusnõuete täitmise järelevalvesüsteemi tõrgeteta toimimise vastu. Kui tagatakse järelevalveasutuste parem kontroll – isegi kui seda tehakse kaudselt, võimaldades eraisikutel esitada hagisid riigisisesesse kohtusse –, ei paranda see mitte ainult nende asutuste läbipaistvust, vaid ka nende töö kvaliteeti.[46]

89. Tuleb esitada veel kolmas ja viimane märkus usaldatavusjärelevalve tajumise kohta. Üldiselt on Euroopa Kohus kinnitanud vajadust hoida teatavat liiki teave konfidentsiaalsena, et mitte kahjustada järelevalvatavate üksuste ja järelevalveasutuste teabevahetust, mille lõppeesmärk on kaitsta krediidiasutuste ja investeerimisühingute poolt usaldatavusnõuete järelevalve tõrgeteta toimimist.[47]

90. Jällegi tunnustan direktiiviga 2013/36 kehtestatud usaldatavusnõuete järelevalve tõrgeteta toimimise ülimat tähtsust. Samas on käesoleva kohtuasja käigus ilmnenud ka selle argumendi problemaatilisus, mis seisneb selle üsna suures abstraktsuses ilma konkreetsete üksikasjadeta, kuidas siis seda järelevalvet tegelikult kahjustatakse. Sellisel konkreetsel juhul nagu käesolev ei oska ma näha, miks see argument peaks praktikas võrduma krediidiasutuste ja potentsiaalselt ka järelevalveasutuste endi immuunsusega hagide suhtes, mille esitab kahju kannatanud isik, kes väidab, et ta on kannatanud

45 Kohtujurist Jääskineni ettepanek kohtuasjas Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2168, punktid 43–45).

46 Millega seotud avalik huvi on ilmselt veelgi suurem, kui varem on kasutatud suuri summasid avalikku raha, püüdes päästa mõnda sellist krediidiasutust või investeerimisühingut, mille suhtes on nüüd välja kuulutatud pankrot.

47 Mis puudutab artikli 53 lõike 1 eelkäijat, nimelt nõukogu esimese direktiivi artikli 12 lõiget 1, vt 11. detsembri 1985. aasta kohtuotsus Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punkt 27); seoses direktiivi 2004/39 artikli 54 lõikega 1 vt 12. novembri 2014. aasta kohtuotsus Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punktid 31–33).

kahju krediidiasutuse arvatavate juhtimisvigade ja/või usaldatavusjärelevalve puuduste tõttu.[48] Seega puudub põhjus väita, et teabe piiratud avaldamise mehhanism, mida saab kasutada ainult pankroti või sundlõpetamise korral järelevalveasutuse ja pädevate kohtute kontrolli all, seaks ohtu usaldatavusjärelevalve tõrgeteta toimimise seeläbi, et sellega kahjustataks järelevalvatavate üksuste poolt konfidentsiaalse teabe edastamist järelevalveasutusele.

91. Kokkuvõttes, hoolimata retoorikast, mis rõhutab kindluse ja vastastikuse usalduse tähtsust, meenutades sellega mõnikord rohkem suhtlust võrdsete vahel, tasub vast siiski meelde tuletada, et direktiivi 2013/36 kohaselt ei edasta krediidiasutus või investeerimisühing järelevalveasutusele teavet mitte hea tahte alusel, vaid tegemist on teatavatel turgudel tegutsevatele ettevõtjatele avalikus õiguses ette nähtud kohustusega. Seega, isegi kui vastastikust usaldust tasub kindlasti toetada ja julgustada, ei peaks nendega minema nii kaugele, et kaotatakse silmist asjaolu, et seoses usaldatavusnõuetega ei nõuta mitte vastastikust kindlust ega usaldust, vaid *järelevalve* teostamist nende normatiivide järgimise üle.

V. Ettepanek

92. Esitatud arutluskäigust lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/36/EL, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ, artikli 53 lõike 1 kolmandat lõiku tuleks tõlgendada nii, et võimalus avaldada konfidentsiaalset teavet „tsiviil- või kaubandusõigusliku menetluse käigus“ on kohaldatav olukordades, kus isik soovib vastavalt riigisisestele dokumentidega tutvumise eeskirjadele tutvuda krediidiasutuse järelevalvet käsitlevate dokumentidega, et hinnata võimalust esitada pädeva järelevalveasutuse vastu nõue hüvitada kahju, mida see isik väidetavalt kandis selle krediidiasutuse pankroti või sundlõpetamise tõttu.

48 Ma ei võta sellise üldise väitega mingit seisukohta ühegi sellise võimaliku riigivastusega seotud hagi suhtes, sealhulgas selle suhtes, milline oleks sellise hagi täpne õiguslik alus, kui see üldse leidub. Käesolev kohtuasi on sellistest küsimustes mitme sammu kaugusel. Lisaks, mis on veelgi olulisem, reguleeriks sellist hagi riigisisene õigus ning kas siis üldse mitte või igal juhul mitte eelkõige liidu õigus. Seevastu 12. oktoobri 2004. aasta kohtuotsuses Paul jt (C-222/02, EU:C:2004:606) käsitleti selles suhtes täiesti teistsuguse stsenaariumi raames küsimust, kas rea direktiividega, sealhulgas esimese nõukogu direktiiviga oli vastuolus riigisisene reegel, mis ei võimaldanud üksikisikutel nõuda kahjuhüvitist järelevalveasutuse puuduliku järelevalvetegevuse eest. Euroopa Kohus leidis, et kõnealusest kolmest direktiivist sisaldus ainus selgelt sätestatud üksikisiku õigus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 1994. aasta direktiivi 94/19/EÜ hoiuste tagamise skeemide kohta (EÜT 1994, L 135, lk 5; ELT eriväljaanne 06/02, lk 252) artikli 7 lõikes 1 (hoiuste tagamise skeem kuni 20 000 eküü ulatuses), millega seoses oli hüvitis juba riigisiseste kohtute otsuse alusel välja makstud. Euroopa Kohus kinnitas, et lisaks sellele ei andnud tollal kehtinud kolm direktiivi hoiustajatele mingeid muid konkreetseid õigusi nõuda, et pädevad asutused rakendaksid sellistel asjaoludel nende huvides järelevalvemeetmeid (punktid 30, 41 ja 46) ja järelikult *puudus vastuolu* vaidlusaluste riigisiseste eeskirjade ja liidu õiguse vahel.