



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 12 decembrie 2017¹

Cauza C-15/16

**Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
împotriva
Ewald Baumeister**

[cerere de decizie preliminară formulată de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania)]

„Trimitere preliminară – Apropierea legislațiilor – Piețele instrumentelor financiare – Accesul la informații deținute de autoritatea de supraveghere a piețelor financiare în ceea ce privește o întreprindere supravegheată – Directiva 2004/39/CE – Articolul 54 alineatul (1) – Noțiunile «secret profesional» și «informații confidențiale»”

I. Introducere

1. În prezenta cauză, se solicită Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea articolului 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39/CE² în ceea ce privește întinderea obligației de a păstra secretul profesional care revine autorităților naționale de supraveghere a piețelor financiare și la noțiunea „informații confidențiale”, fapt care îi va oferi posibilitatea de a-și completa jurisprudența care rezultă din Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții³.

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Ewald Baumeister, pe de o parte, și Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Oficiul Federal de Supraveghere a Serviciilor Financiare, Germania, denumit în continuare „BaFin”), pe de altă parte, cu privire la decizia acestuia de a refuza reclamantului din litigiul principal accesul la anumite documente privind societatea Phoenix Kapitaldienst GmbH (denumită în continuare „Phoenix”).

3. În urma analizei noastre, având în vedere specificul supravegherii piețelor financiare, vom propune Curții să confere cel mai amplu domeniu de aplicare posibil noțiunilor „informație confidențială” și „secret profesional”, statuând că toate informațiile, inclusiv corespondența și declarațiile primite sau redactate de o autoritate națională de supraveghere a piețelor financiare cu privire la o întreprindere supravegheată, intră, fără vreo altă condiție, în sfera noțiunii „informație confidențială” în sensul articolului 54 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/39 și sunt, implicit, protejate de secretul profesional în temeiul articolului 54 alineatul (1) prima teză din această directivă.

¹ Limba originală: franceza.

² Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind piețele instrumentelor financiare, de modificare a Directivelor 85/611/CEE și 93/6/CEE ale Consiliului și a Directivei 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 93/22/CEE a Consiliului (JO 2004, L 145, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 247). Această directivă a fost abrogată, cu efect de la 3 ianuarie 2017, prin Directiva 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349). Articolul 76 din Directiva 2014/65 a înlocuit articolul 54 din Directiva 2004/39.

³ C-140/13, EU:C:2014:2362.

II. Cadrul juridic

A. *Dreptul Uniunii*

4. Considerentele (2), (63) și (71) ale Directivei 2004/39 prevăd:

„(2) [...] se cuvine a se ajunge la nivelul de armonizare necesar pentru a oferi investitorilor un nivel ridicat de protecție și pentru a permite întreprinderilor de investiții să își furnizeze serviciile în întreaga Comunitate, care reprezintă o piață unică, pe baza supravegherii exercitate în statul membru de origine. [...]

[...]

(63) [...] În contextul unei activități transfrontaliere crescânde, autoritățile competente ar trebui să își furnizeze reciproc informațiile necesare pentru exercitarea funcțiilor lor, astfel încât să garanteze aplicarea efectivă a prezentei directive, inclusiv în cazul în care o infracțiune sau o infracțiune suspectată poate fi de resortul autorităților competente ale mai multor state membre. În cadrul acestui schimb de informații, secretul profesional se impune întotdeauna, pentru a asigura transmiterea fără piedici a informațiilor respective, precum și protecția drepturilor persoanelor în cauză.

[...]

(71) Obiectivul care constă în crearea unei piețe financiare integrate în care investitorii s-ar bucura de o protecție suficientă și în care eficiența și integritatea pieței în general sunt salvagardate necesită stabilirea unor norme comune aplicabile întreprinderilor de investiții oriunde ar fi acestea autorizate în Comunitate și care să reglementeze funcționarea piețelor reglementate și a altor sisteme de tranzacționare, cu scopul de a evita ca opacitatea unei singure piețe sau o blocare a acesteia să compromită funcționarea eficientă a sistemului financiar european în ansamblul său. [...]

5. Articolul 17 din această directivă, intitulat „Obligația generală de supraveghere continuă”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că autoritățile competente controlează activitatea întreprinderilor de investiții pentru a se asigura că acestea îndeplinesc condițiile de funcționare prevăzute de prezenta directivă. Acestea se asigură că sunt adoptate măsurile adecvate pentru a permite autorităților competente să obțină informațiile necesare pentru a controla respectarea acestor obligații de către întreprinderile de investiții.”

6. Articolul 54 din directiva menționată, intitulat „Secretul profesional”, prevede:

„(1) Statele membre se asigură că autoritățile competente, orice persoană care lucrează sau a lucrat pentru autoritățile competente sau pentru entitățile delegatate ale sarcinilor acestora în conformitate cu articolul 48 alineatul (2), precum și auditorii sau experții mandatați de autoritățile competente respectă secretul profesional. Nicio informație confidențială pe care au primit-o de la aceste persoane în exercitarea funcțiilor lor nu poate fi divulgată niciunei persoane sau autorități, decât într-o formă rezumată sau agregată care împiedică identificarea întreprinderilor de investiții, a operatorilor, a piețelor reglementate sau a oricărei persoane în cauză, fără a se aduce atingere cazurilor reglementate de dreptul penal sau de alte dispoziții ale prezentei directive.

(2) În cazul în care o întreprindere de investiții, un operator sau o piață reglementată a fost declarată în stare de faliment sau este lichidată forțat, informațiile confidențiale care nu privesc terțe părți pot fi divulgate în cadrul unor proceduri civile sau comerciale, cu condiția să fie necesare în derularea procedurii.

(3) Fără a aduce atingere cazurilor reglementate de dreptul penal, autoritățile competente, organismele sau persoanele fizice sau juridice altele decât autoritățile competente, care primesc informații confidențiale în temeiul prezentei directive, le pot utiliza doar în executarea sarcinilor lor și pentru exercitarea funcțiilor lor în cazul autorităților competente în cadrul sferei de aplicare a prezentei directive sau, în cazul celorlalte autorități, organisme sau persoane fizice sau juridice, în scopurile pentru care aceste informații le-au fost comunicate și în cadrul procedurilor administrative și judiciare specific legate de exercitarea funcțiilor lor. Cu toate acestea, în cazul în care autoritatea competentă sau orice altă autoritate, organism sau persoană care comunică informația își exprimă consimțământul în acest sens, autoritatea care a primit informația o poate utiliza în alte scopuri.

(4) Orice informație confidențială primită, schimbată sau transmisă în temeiul prezentei directive este supusă cerințelor secretului profesional prevăzute de prezentul articol. Cu toate acestea, prezentul articol nu împiedică autoritățile competente să transmită sau să facă schimb de informații confidențiale în conformitate cu prezenta directivă sau cu alte directive aplicabile în special întreprinderilor de investiții, instituțiilor de credit, fondurilor de pensii, [organismelor de plasament colectiv în valori mobiliare (OPCVM)], intermediarilor de asigurări și reasigurări, piețelor reglementate sau operatorilor, cu acordul autorității competente, al unei alte autorități, al unui alt organism sau al unei alte persoane fizice sau juridice care a comunicat aceste informații.

(5) Prezentul articol nu împiedică autoritățile competente să transmită sau să facă schimb, în conformitate cu dreptul intern, de informații confidențiale pe care nu le-au primit de la o autoritate competentă a altui stat membru.”

7. Articolul 56 din Directiva 2004/39, intitulat „Obligația de cooperare”, prevede la alineatul (1):

„Autoritățile competente din mai multe state membre cooperează între ele de fiecare dată când acest lucru este necesar pentru realizarea misiunilor prevăzute de prezenta directivă, utilizând competențele care le sunt conferite fie de prezenta directivă, fie de dreptul intern.

Orice autoritate competentă acordă asistență autorităților competente ale celorlalte state membre. În special, autoritățile competente fac schimb de informații și cooperează în cadrul investigațiilor sau activităților de supraveghere.

[...]”

B. Dreptul german

8. Dispozițiile dreptului german aplicabile sunt cele prevăzute în Informationsfreiheitsgesetz (Legea privind libertatea de informare) din 5 septembrie 2005⁴, astfel cum a fost modificată prin Legea din 7 august 2013⁵ (denumită în continuare „IFG”), precum și cele prevăzute în Kreditwesengesetz (Legea privind creditul) din 9 septembrie 1998⁶, astfel cum a fost modificată prin Legea din 4 iulie 2013⁷ (denumită în continuare „KWG”).

4 BGBI. 2005 I, p. 2722.

5 BGBI. 2013 I, p. 3154.

6 BGBI. 1998 I, p. 2776.

7 BGBI. 2013 I, p. 1981.

9. Articolul 1 alineatul 1 din IFG prevede:

„Orice persoană poate solicita autorităților federale să îi permită accesul la informații oficiale, în condițiile prezentei legi.”

10. Potrivit articolului 3 din IFG, intitulat „Protecția unor interese publice speciale”:

„Nu se recunoaște dreptul de acces la informații

1. în cazul în care divulgarea informațiilor ar putea avea efecte negative asupra:

[...]

d) sarcinilor de control sau de supraveghere ale autorităților fiscale, ale autorităților din domeniul concurenței și ale autorităților de reglementare,

[...]

4. în cazul în care informațiile sunt supuse secretului profesional sau secretului de serviciu ori obligației de confidențialitate sau de discreție, prevăzută de o dispoziție legală sau de normele administrative generale pentru protecția materială și organizatorică a informațiilor clasificate.”

11. Articolul 5 din IFG garantează „[p]rotecția datelor cu caracter personal”, în timp ce articolul 6 din această lege vizează „[p]rotecția proprietății intelectuale și a secretelor comerciale și de afaceri”.

12. Articolul 9 din KWG, intitulat „Obligația de confidențialitate”, prevede la alineatul 1:

„Atunci când, în cadrul activității lor, pun în aplicare prezenta lege, angajații [BaFin] nu au dreptul să divulge sau să utilizeze fără autorizare faptele de care iau cunoștință în cursul activității lor și cu privire la care instituția de credit sau un terț au interesul de a păstra confidențialitatea, în special secretele industriale și comerciale, chiar dacă nu se mai află în serviciul respectiv sau chiar dacă activitatea lor s-a încheiat. Dispozițiile [Bundesdatenschutzgesetz (Legea federală privind protecția datelor) din 20 decembrie 1990⁸] pe care instituțiile de credit și întreprinderile controlate trebuie să le respecte nu sunt afectate de prezenta dispoziție [...]”

III. Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare

13. Domnul Baumeister este unul dintre investitorii înșelați prin operațiunile frauduloase ale Phoenix. În anul 2005, s-a deschis procedura de insolvență pentru această întreprindere după ce s-a descoperit că modelul său de finanțare era întemeiat pe un sistem piramidal.

14. Domnul Baumeister a depus, în temeiul articolului 1 alineatul 1 din IFG o cerere prin care a solicitat accesul la anumite documente ale Phoenix, și anume raportul special de audit, rapoarte de audit financiar, documente interne, rapoarte și corespondență, primite sau redactate de BaFin în cadrul activității sale de supraveghere a acestei întreprinderi. BaFin a refuzat să aprobe această cerere.

15. La data de 12 martie 2008, Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ, Germania) a obligat BaFin să permită accesul la documentele solicitate în măsura în care acestea nu conțineau secrete comerciale sau de afaceri.

⁸ BGBI. 1990 I, p. 2954.

16. La data de 28 aprilie 2010, în apel, Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior, Germania) a solicitat prezentarea dosarelor pentru a examina temeinicia motivelor de refuz invocate de BaFin. La data de 26 iulie 2010, Bundesministerium der Finanzen (Ministerul Federal al Finanțelor, Germania), în calitatea sa de autoritate tutelară, a refuzat să furnizeze documentele solicitate.

17. La data de 12 ianuarie 2012, Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior) a declarat nelegal acest refuz. Prin ordonanța din 5 aprilie 2013, secția specializată a Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) a respins căile de atac introduse de pârât și de Ministerul Federal al Finanțelor împotriva ordonanței din 12 ianuarie 2012. Într-o procedură paralelă, în cadrul căreia Ministerul Federal al Finanțelor depusese, la data de 24 octombrie 2011, o declarație de refuz mai detaliată referitoare la anumite documente din dosar, secția specializată a Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală din Germania) a modificat, prin ordonanța din 5 aprilie 2013, ca urmare a căii de atac a reclamantei din această procedură paralelă, ordonanța secției specializate a Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior) din 9 martie 2012 și a declarat că refuzul de a prezenta dosarul nu era în totalitate nelegal, ci numai în parte.

18. La data de 29 noiembrie 2013, Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior) a statuat că domnul Baumeister are dreptul de acces la documentele solicitate, în temeiul articolului 1 alineatul 1 din IFG. Contrar celor susținute de BaFin, accesul nu trebuie refuzat la modul general în temeiul dispozițiilor articolului 3 punctul 4 din IFG coroborate cu cele ale articolului 9 din KWG. Potrivit Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior), sunt susceptibile de a fi protejate numai secretele comerciale și de afaceri, care trebuie determinate în mod individual și concret, precum și datele cu caracter personal ale unor terți, în sensul articolului 5 alineatul 1 din IFG. Or, BaFin nu a explicat suficient că, în speță, era vorba despre asemenea date susceptibile de a fi protejate, întrucât s-a limitat să invoce acest lucru de o manieră generală.

19. În plus, Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior) a considerat că nicio altă soluție nu rezultă din dreptul Uniunii, în măsura în care acesta nu impune autorității de supraveghere o obligație de confidențialitate absolută care s-ar opune, în toate cazurile, obligației de a permite accesul la documente. Dreptul reclamantului nu intră în conflict cu alte drepturi ale Phoenix în calitate de debitoare în insolvență sau ale administratorului judiciar, care a intervenit în procedură.

20. BaFin a declarat recurs împotriva acestei hotărâri la Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală), instanța de trimitere. Aceasta consideră că decizia sa de a interveni depinde de examinarea mai multor întrebări referitoare la interpretarea Directivei 2004/39, care nu au fost examinate de Curte în Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții⁹.

21. În această privință, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) subliniază că întinderea protecției instituite la articolul 9 alineatul 1 din KWG a fost interpretată prea strict de Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior) sub două aspecte.

22. Pe de o parte, articolul 9 alineatul 1 din KWG nu ar fi aplicabil numai secretelor comerciale și de afaceri ori datelor cu caracter personal, care ar fi menționate numai cu titlu de exemplu, ci, în general, tuturor faptelor care nu sunt publice, care sunt accesibile numai unui cerc restrâns de persoane și cu privire la care întreprinderea supravegheată sau un terț au interesul de a păstra confidențialitatea. Aceasta nu ar fi numai situația secretelor comerciale și de afaceri a căror divulgare este susceptibilă să afecteze poziția concurențială a unei întreprinderi active pe piață, ci și în special a informațiilor deținute de o instituție aflată în insolvență (precum cele referitoare la canalele de distribuție și la datele clienților) cu o valoare patrimonială care ar putea fi realizată în beneficiul creditorilor.

⁹ C-140/13, EU:C:2014:2362.

23. Pe de altă parte, articolul 9 alineatul 1 din KWG ar proteja de asemenea, dincolo de modul său de redactare, declarațiile și informațiile cu privire la care numai BaFin are un interes legitim de a păstra confidențialitatea. Acest lucru ar rezulta din obiectivul instituirii unei supravegheri eficiente a activității întreprinderilor de investiții urmărit de Directiva 2004/39. Secretul profesional prevăzut la articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 ar trebui, prin urmare, să se extindă la documentele care intră sub incidența așa-numitului secret „prudențial”.

24. Potrivit instanței de trimitere, interpretarea articolului 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 ridică și alte probleme care trebuie analizate.

25. Mai întâi, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 9 alineatul 1 din KWG trebuie interpretat, în conformitate cu dreptul Uniunii, în sensul că obligația de confidențialitate ar avea o întindere largă și că ar permite ca elementele din dosar să fie sau să nu fie calificate ca fiind „confidențiale” pe baza unor criterii pur formale.

26. Jurisprudența referitoare la noțiunea „secret profesional” din dreptul Uniunii nu ar furniza niciun temei pentru o asemenea interpretare dată informațiilor confidențiale și secretului profesional, care să confere o importanță determinantă originii datelor și care să nu depindă de nicio altă evaluare sau clasificare a informațiilor referitoare la o întreprindere în funcție de conținutul lor și de efectele, în special de natură economică, ale unei eventuale divulgări. În această privință, instanța de trimitere se referă la cele trei condiții stabilite de Tribunalul Uniunii Europene în cauzele privind dreptul concurenței pentru ca informațiile să poată fi protejate de secretul profesional. Cu toate acestea, având în vedere particularitățile supravegherii piețelor financiare în care cooperarea bazată de totală încredere între instituțiile de credit supravegheate și autoritățile de supraveghere este indispensabilă, ar fi posibil, potrivit instanței de trimitere, să se renunțe la condițiile privind existența unui prejudiciu survenit ca urmare a divulgării și a unui interes obiectiv demn de protecție.

27. În continuare, în ipoteza în care asemenea criterii generale pentru stabilirea elementelor din dosar care intră sub incidența secretului profesional nu ar fi compatibile cu Directiva 2004/39, ar trebui să se clarifice cerințele care rezultă din această directivă pentru a putea constata existența unui secret profesional.

28. Având în vedere jurisprudența Curții referitoare la Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei¹⁰, instanța de trimitere ridică în special problema dacă, pe de o parte, este necesar să se arate în mod argumentat că, în cazul de față, divulgarea informațiilor ar aduce atingere unui interes demn de a fi protejat și, pe de altă parte, dacă există în domeniul supravegherii sectorului financiar o prezumție echivalentă cu cea stabilită în cadrul Regulamentului nr. 1049/2001 potrivit căreia divulgarea documentelor care au făcut obiectul unui schimb între Comisia Europeană și întreprinderi aduce în principiu atingere atât protecției obiectivelor activităților de anchetă, cât și protecției intereselor comerciale ale întreprinderilor în cauză.

29. În sfârșit, s-ar ridica problema stabilirii perioadei în care informațiile ar rămâne acoperite de secretul profesional. Potrivit instanței de trimitere, ar trebui ca odată cu trecerea timpului informațiile confidențiale să fie mai puțin demne de protecție. Particularitățile supravegherii pieței financiare ar putea justifica însă o apreciere diferită, care ar fi legată numai de calificarea de „secret comercial” pe care o primesc inițial informațiile, mai precis la momentul transmiterii lor către autoritatea de supraveghere.

¹⁰ JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76.

30. În schimb, în situația în care ar fi trebuit să se ia în considerare modificările situațiilor ca urmare a trecerii timpului, instanța de trimitere ridică problema dacă se poate prezuma că, după o anumită perioadă, o informație și-a pierdut actualitatea care îi conferă valoare economică în contextul unei piețe concurențiale. În această privință, face trimitere la comunicarea Comisiei privind regulile de acces la dosar în cauzele de dreptul concurenței¹¹, care a fost aprobată de jurisprudența Tribunalului. Ar rezulta că nu pot fi considerate confidențiale informațiile care datează de cinci ani sau mai mult și care trebuie, din acest motiv, să fie considerate istorice, cu excepția cazului în care persoana interesată demonstrează că, în pofida vechimii lor, aceste informații constituie încă elemente esențiale ale poziției sale comerciale sau ale poziției unui terț.

31. În aceste condiții, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) a) Toate informațiile referitoare la o întreprindere supravegheată, pe care aceasta le-a transmis autorității de supraveghere, intră, fără vreo altă condiție, în sfera noțiunii «informație confidențială», în sensul articolului 54 alineatul (1) a doua teză din Directiva [2004/39] și implicit a noțiunii de secret profesional în sensul articolului 54 alineatul (1) prima teză din [această] directivă?
- b) «Secretul prudențial», ca parte a secretului profesional în sensul articolului 54 alineatul (1) prima teză din Directiva 2004/39/CE, acoperă, fără vreo altă condiție, toate susținerile autorității de supraveghere din dosare, inclusiv din corespondența acestora cu alte organisme?

În cazul unui răspuns negativ la întrebările a) sau b): c) Dispoziția referitoare la secretul profesional de la articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 trebuie interpretată în sensul că, pentru a califica informațiile drept confidențiale, prezintă relevanță:

- i) dacă informațiile intră sub incidența secretului profesional prin natura lor sau dacă accesul la aceste informații ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului de a păstra caracterul confidențial al acestora sau
- ii) dacă trebuie luate în considerare și alte împrejurări în prezența cărora informațiile intră sub incidența secretului profesional sau
- iii) dacă, în ceea ce privește datele privind [întreprinderea supravegheată] din dosarele autorității de supraveghere și din înregistrările acestora referitoare la respectivele date, autoritatea de supraveghere se poate întemeia pe o prezumție relativă potrivit căreia acestea sunt secrete comerciale sau prudențiale?
- 2) Noțiunea «informații confidențiale» în sensul articolului 54 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/39/CE trebuie interpretată în sensul că, pentru ca autoritatea de supraveghere să califice o informație transmisă referitoare la o întreprindere ca secret comercial demn de protecție sau ca informație demnă de protecție, prezintă relevanță numai momentul transmiterii către autoritatea de supraveghere?

¹¹ Comunicarea Comisiei privind regulile de acces la dosarul Comisiei în cauzele care fac obiectul articolelor 81 și 82 din Tratatul CE [devenite articolele 101 și 102 TFUE], al articolelor 53, 54 și 57 din Acordul SEE și al Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului (JO 2005, C 325, p. 7, Ediție specială, 08/vol. 4, p. 220).

În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare:

- 3) În ceea ce privește problema dacă, indiferent de modificările din contextul economic, o informație referitoare la o întreprindere trebuie protejată ca secret comercial și, prin urmare, trebuie considerată secret profesional în conformitate cu articolul 54 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/39, trebuie să se accepte, în general, un termen limită, de cinci ani cel mult, după expirarea căruia se prezumă în mod relativ că o informație și-a pierdut valoarea economică? Același lucru este valabil și în ceea ce privește secretul prudential?”

IV. Analiza noastră

32. Cu titlu introductiv, trebuie subliniat că anumite acte legislative ale Uniunii, altele decât cele care fac obiectul analizei, conțin dispoziții referitoare la obligația de păstrare a secretului profesional asemănătoare celor prevăzute la articolul 54 din Directiva 2004/39. În ceea ce privește autoritățile de supraveghere ale statelor membre, tocmai aceasta este situația articolului 102 din Directiva 2009/65/CE¹² și a articolului 53 din Directiva 2013/36/UE¹³, precum și, în ceea ce privește autoritățile europene de supraveghere, a articolului 70 din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010¹⁴ și a articolului 70 din Regulamentul (UE) nr. 1095/2010¹⁵.

33. Cu toate acestea, Curtea nu s-a pronunțat niciodată cu privire la definiția însăși a secretului profesional și nici cu privire la limitele noțiunii „informații confidențiale” în cadrul sistemului de supraveghere a piețelor financiare¹⁶.

34. Curtea a avut însă ocazia, astfel cum menționează Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) în decizia de trimitere, să se pronunțe cu privire la dreptul de acces la documentele administrative ale instituțiilor Uniunii Europene, precum și la dreptul de acces la documentele emise în temeiul dreptului concurenței.

35. În ceea ce privește de exemplu dreptul de acces la documentele deținute de Comisie în cadrul procedurilor din domeniul concurenței, Curtea a avut în special posibilitatea de a preciza că divulgarea de informații în legătură cu procedurile privind încălcarea articolelor 101 și 102 TFUE constituie principiul general¹⁷ și că, inclusiv în cazul în care întreprinderea în cauză s-ar opune divulgării lor, aceste informații pot fi totuși comunicate dacă nu constituie secrete comerciale¹⁸ sau alte informații confidențiale, dacă divulgarea lor este impusă de un interes superior¹⁹ sau dacă aceste

12 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 de coordonare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind organismele de plasament colectiv în valori mobiliare (OPCVM) (JO 2009, L 302, p. 32).

13 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudentială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338).

14 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității Europene de Supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 12).

15 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității Europene de Supraveghere (Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/77/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 84).

16 În prezent, Curtea este sesizată cu o cerere de decizie preliminară relativ similară în cauza *Buccioni* (C-594/16).

17 Hotărârea din 29 iunie 2010, *Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 51), și Hotărârea din 13 ianuarie 2017, *Deza/ECHA* (T-189/14, EU:T:2017:4, punctele 49 și 55, precum și jurisprudența citată).

18 În ceea ce privește protecția secretelor comerciale, a se vedea Hotărârea din 24 iunie 1986, *AKZO Chemie și AKZO Chemie UK/Comisia* (53/85, EU:C:1986:256, punctul 28).

19 Hotărârea din 14 martie 2017, *Evonik Degussa/Comisia* (C-162/15 P, EU:C:2017:205, punctele 42 și 45). Acest recurs a avut ca obiect contestarea Hotărârii din 28 ianuarie 2015, *Evonik Degussa/Comisia* (T-341/12, EU:T:2015:51), care, la punctul 94, stabilea trei condiții pentru ca informațiile deținute de Comisie să nu fie divulgate în cadrul unei proceduri de încălcare a dreptului concurenței, și anume, în primul rând, ca aceste informații să nu fie cunoscute decât de un număr restrâns de persoane, în al doilea rând, ca divulgarea solicitată să fie susceptibilă să producă un prejudiciu serios persoanei care a furnizat informațiile sau unor terți și, în al treilea rând, ca interesele susceptibile de a fi lezate prin această divulgare să fie în mod obiectiv demne de a fi protejate. Deși Curtea nu a preluat în mod expres aceste trei condiții în hotărârea sa, nici nu le-a negat.

informații nu sunt, prin natura lor, protejate de secretul profesional. Această interpretare nu are însă nici ca obiect, nici ca efect să interzică Comisiei publicarea informațiilor referitoare la elementele constitutive ale unei încălcări ale articolului 101 TFUE care nu beneficiază de o protecție împotriva unei publicări pe un alt temei. Tot astfel, Curtea a subliniat că, în cadrul programelor de clemență, principiul constă într-adevăr în publicarea deciziilor privind încălcările, cu excepția cazului în care acest lucru ar aduce atingere protecției activităților de inspecție și de anchetă²⁰.

36. Această jurisprudență implică faptul că publicarea informațiilor și, prin urmare, accesul larg la acestea constituie principiul general, în cadrul procedurilor de aplicare a normelor de concurență, cu excepția cazului în care se demonstrează că aceste informații sunt protejate în temeiul secretului profesional. Aceeași logică a fost adoptată și în ceea ce privește dreptul de acces la documentele instituțiilor Uniunii²¹.

37. Deși o astfel de interpretare este perfect valabilă în domeniul dreptului de acces la anumite documente ale instituțiilor Uniunii sau al dreptului concurenței, ea nu poate fi totuși transpusă în domeniul specific al sistemului de supraveghere a piețelor financiare. Astfel, este necesar să se ia în considerare specificul regimului care reglementează supravegherea piețelor financiare ce împiedică, în opinia noastră, orice analogie cu alte regimuri prevăzute de dreptul Uniunii, contrar celor susținute în special de Comisie în observațiile scrise. În acest caz, trebuie să se țină seama de particularitățile activității de supraveghere a piețelor financiare și de conținutul articolului 54 din Directiva 2004/39, care stabilește principiul secretului profesional și consecințele practice pe care le-ar avea, asupra sistemului de supraveghere a piețelor financiare, acordarea dreptului de acces la documentele deținute de autoritățile de supraveghere ale statelor membre. În acest domeniu, este într-adevăr imposibilă stabilirea unor paralele cu alte domenii din dreptul Uniunii, având în vedere că informațiile colectate, în cadrul sistemului de supraveghere a piețelor financiare, sunt cu totul diferite de cele deținute de instituțiile Uniunii în alte domenii, fie în ceea ce privește volumul, posibila utilizare, eventualele consecințe ori obiectivele acestora.

38. Autoritățile de supraveghere a piețelor financiare au, după cum sugerează și denumirile lor, misiunea esențială de a supraveghea și de a controla întreprinderile care operează pe piețele financiare. Pentru a îndeplini această misiune în mod eficient, autoritățile menționate trebuie să aibă acces la informații referitoare la întreprinderile pe care le controlează. Informațiile respective pot fi colectate fie pe baza atribuțiilor coercitive care le sunt conferite prin reglementările naționale, fie pe baza transmiterii voluntare de către întreprinderile supravegheate, cunoscându-se faptul că se preferă această a doua metodă care constă în cooperarea dintre întreprinderi și autoritățile de supraveghere. Această colaborare necesară între entitățile supravegheate și autoritățile competente justifică existența obligației de a păstra secretul profesional ce revine acestor autorități întrucât, în lipsa acestei obligații, întreprinderile supravegheate ar comunica autorităților competente cu reticență, ba chiar cu rezistență informațiile necesare pentru supravegherea piețelor financiare²².

39. Această obligație de a păstra secretul profesional a devenit de-a lungul timpului din ce în ce mai importantă datorită internaționalizării activităților financiare și necesității de a facilita schimbul de informații între autoritățile competente ale diferitor state membre pentru a supraveghea eficient operațiunile transfrontaliere în cadrul pieței interne²³. Pentru aceasta, legiuitorul Uniunii a preluat cerințele privind confidențialitatea informațiilor schimbate încă de la Prima directivă 77/780/CEE²⁴,

20 Hotărârea din 14 martie 2017, Evonik Degussa/Comisia (C-162/15 P, EU:C:2017:205, punctele 95 și 96).

21 A se vedea în acest sens în special Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374), privind aplicarea excepțiilor de la dreptul de acces la documentele instituțiilor Uniunii prevăzute de dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001. A se vedea mai recent Concluziile noastre prezentate în cauza ClientEarth/Comisia (C-57/16 P, EU:C:2017:909, punctul 52 și următoarele).

22 A se vedea, în acest sens, Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2168, punctul 37).

23 A se vedea în acest sens în special considerentul (63) al Directivei 2004/39.

24 Prima directivă a Consiliului din 12 decembrie 1977 de coordonare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind inițierea activității instituțiilor de credit și exercitarea acesteia (JO 1977, L 322, p. 30).

instituind principiul secretului profesional care, până la acel moment, intra sub incidența exclusivă a legislațiilor naționale. Deși cadrul juridic astfel creat a fost reformat prin Directiva 2004/39 și apoi prin textele ulterioare, obligațiile de a păstra secretul profesional și de confidențialitate prevăzute la articolul 54 au rămas în mare parte neschimbate²⁵.

40. Astfel, întreaga chestiune constă în stabilirea unui spectru mai mult sau mai puțin larg care să acopere informațiile care să fie calificate drept „confidențiale” și care trebuie protejate prin secretul profesional în cadrul sistemului specific de supraveghere a piețelor financiare, cu toate că articolul 54 din Directiva 2004/39 prevede o obligație generală de păstrare a secretului profesional, însoțită însă în același timp de excepții stabilite în mod expres și exhaustiv²⁶.

41. Logica adoptată astfel de legiuitorul Uniunii în materia care face obiectul analizei noastre este, așadar, cea a unei interdicții a divulgării de principiu, spre deosebire de cele prevăzute în domeniul dreptului concurenței sau al accesului la documentele instituțiilor Uniunii, întrucât, în aceste două cazuri, prevalează dreptul de acces la documente însoțit de excepții²⁷. Prin urmare, raționamentul urmărit de legiuitorul Uniunii în domeniul supravegherii piețelor financiare este diametral opus celui ales în ceea ce privește dreptul de acces la documentele administrative ale instituțiilor Uniunii și dreptul concurenței²⁸, care are la bază principiul transparenței. Pentru soluționarea cauzei principale, este deci posibil să se considere că legiuitorul Uniunii a pus principiul transparenței pe plan secund în raport cu imperativul bunei funcționări a piețelor financiare.

42. Această raționalitate specifică se justifică prin faptul că Directiva 2004/39, astfel cum se menționează în considerentul (2), are ca obiectiv instituirea unei piețe financiare integrate și armonizate, care să ofere investitorilor un nivel ridicat de protecție și să le permită să își furnizeze serviciile în întreaga Uniune²⁹.

43. Astfel, articolul 54 din Directiva 2004/39 asigură fluiditatea schimbului de informații, ceea ce înseamnă că atât societățile supravegheate, cât și autoritățile competente pot avea certitudinea că informațiile confidențiale pe care le schimbă își vor păstra acest caracter³⁰.

44. Lipsa unei interpretări unitare a cazurilor în care s-ar putea transmite informații confidențiale unor terți ar compromite acest obiectiv, ceea ce ar fi contrar considerentului (2) al Directivei 2004/39³¹. Acesta este motivul pentru care articolul 54 alineatul (1) din această directivă impune autorităților de supraveghere interdicția de a divulga informațiile pe care le dețin, cu excepția comunicării acestora într-o formă rezumată sau agregată care împiedică orice identificare³². De altfel, Curtea a avut ocazia să sublinieze acest principiu în Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții³³.

25 A se vedea în acest sens dispozițiile Directivei 2014/65 [în special considerentul (153) și articolul 76], care a reformat Directiva 2004/39.

26 Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctele 34 și 35).

27 Hotărârea din 13 ianuarie 2017, Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, punctul 55 și jurisprudența citată). Principiul general constă în a conferi publicului accesul cât mai larg posibil la documentele deținute de instituțiile Uniunii. Excepțiile de la acest principiu trebuie interpretate strict în sensul că nedivulgarea poate fi justificată numai prin faptul că accesul în cauză poate aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat și că riscul de a aduce atingere acestui interes este previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (punctele 51 și 52 din această hotărâre, precum și jurisprudența citată).

28 În acest domeniu, Comunicarea Autorității de Supraveghere AELS privind regulile de acces la dosarul Autorității de Supraveghere AELS în cazurile care intră sub incidența articolelor 53, 54 și 57 din Acordul privind SEE (JO 2007, C 250, p. 16) prevede reguli de acces și stabilește principiul dreptului de acces în materie de concurență (punctele 19-21). Aceste aspecte se regăsesc și în Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 51 și următoarele), cu toate că Curtea stabilește excepții de la acest principiu al dreptului de acces, acordate după o examinare concretă și individuală a cererii (punctul 63).

29 A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 26), precum și considerentele (31), (44) și (71) ale Directivei 2004/39.

30 Hotărârea din 11 decembrie 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punctul 27), și Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctele 31 și 32), precum și considerentele (44) și (63) ale Directivei 2004/39.

31 Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza UBS Europe și alții (C-358/16, EU:C:2017:606, punctul 37).

32 Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza UBS Europe și alții (C-358/16, EU:C:2017:606, punctul 30).

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

45. Cu toate acestea, deși istoricul litigiului principal este identic cu cel care a determinat pronunțarea Hotărârii Altmann și alții³⁴, această cauză viza numai întinderea derogărilor de la obligația de păstrare a secretului profesional prevăzute la articolul 54 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/39 în situația în care informațiile confidențiale privesc o întreprindere aflată în lichidare judiciară, a cărei activitate a fost frauduloasă, iar mai mulți responsabili au fost condamnați la pedepse privative de libertate. În cauza principală, se solicită Curții să efectueze, în același context, o analiză inedită cu privire la calificarea drept „informații confidențiale” și la domeniul de aplicare al secretului profesional în sensul articolului 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39.

46. În acest cadru, trebuie subliniat că autoritățile de supraveghere a piețelor financiare îndeplinesc o misiune de supraveghere de interes general. Pentru aceasta, ele trebuie să dispună de documente care să furnizeze informații substanțiale cu privire la situația, la evoluția și la sustenabilitatea întreprinderii supravegheate.

47. Prin urmare, colectarea și schimbul de informații trebuie să aibă loc cu titlu confidențial în măsura în care acestea sunt necesare și prezintă o legătură directă cu activitatea de supraveghere. Astfel, pentru a-și duce la îndeplinire misiunea, autoritățile de supraveghere au nevoie să dispună de informații complete, sincere și fiabile. Pentru ca activitatea de supraveghere să fie efectivă și eficientă, întreprinderile supravegheate trebuie să dea dovadă de transparență deplină în raporturile cu autoritățile competente. Acest lucru presupune un tratament confidențial al informațiilor referitoare la aceste întreprinderi, astfel încât dispozițiile referitoare la secretul profesional să nu fie lipsite de efect. Prin urmare, aceste motive pot justifica o încălcare legitimă a dreptului fundamental de acces la documentele³⁵ deținute de autoritățile competente pentru a asigura buna funcționare și stabilitatea sistemului de supraveghere a piețelor financiare. În acest sens, caracteristicile, funcțiile sau rolurile acestor autorități trebuie să aibă impact asupra posibilității de acces la documentele și informațiile pe care le dețin.

48. În contextul sistemului de supraveghere a piețelor financiare, autoritățile naționale de supraveghere trebuie să beneficieze de încrederea întreprinderilor supravegheate pentru a-și îndeplini cât mai bine misiunea de supraveghere³⁶. Astfel, trebuie amintit că acestea vor comunica cu mai multă promptitudine autorităților de supraveghere informații fiabile și sincere dacă știu că aceste informații vor fi protejate prin principiul confidențialității.

49. În plus, aceeași cerință de încredere există și între autoritățile naționale de supraveghere însele, din moment ce legiuitorul Uniunii a prevăzut ca ele să funcționeze în rețea³⁷. Aceasta implică faptul că schimbul de informații între ele trebuie consolidat prin garantarea confidențialității informațiilor pe care le obțin și le dețin în cadrul misiunilor lor de supraveghere.

50. În plus, această încredere necesară constituie totodată o parte din aspectul preventiv care este asociat funcțiilor exercitate de autoritățile de supraveghere a piețelor financiare și care presupune că aceste autorități dețin informații care intră sub incidența secretului profesional și a confidențialității. Funcția de prevenire exercitată de autoritățile de supraveghere impune astfel confidențialitatea

34 C-140/13, EU:C:2014:2362. În cele două cazuri, este vorba despre repunerea în discuție a refuzului BaFin de a admite cererea de acces la anumite documente referitoare la Phoenix (în speță, raportul special de audit, rapoarte de audit financiar, documente interne, rapoarte și corespondență) formulată în temeiul articolului 1 alineatul 1 din IFG.

35 Cu privire la această calificare ca drept fundamental, a se vedea Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Consiliul/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:392, punctele 55 și 77).

36 Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 31).

37 Chiar și în cadrul acestei rețele, secretul profesional, care vizează protecția drepturilor persoanelor în cauză, trebuie să prevaleze atunci când are loc schimbul de informații între autoritățile de supraveghere. A se vedea în acest sens considerentul (25) al Directivei 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 martie 2000 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (JO 2000, L 126, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 3, p. 198), considerentul (23) al Directivei 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (JO 2006, L 177, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 9, p. 3) și considerentul (153) al Directivei 2014/65.

colectării și a informării, având în vedere că orice divulgare poate avea, prin natura sa, consecințe grave, chiar și în cazul informațiilor pentru care interesul poate părea minim la prima vedere, dar care în realitate sunt importante pentru funcționarea piețelor financiare și pentru sistemul de supraveghere a acestora.

51. Astfel, deși uneori caracterul sensibil al anumitor informații deținute de autoritățile de supraveghere nu este evident la prima vedere, divulgarea lor poate perturba stabilitatea piețelor financiare. Informațiile primite sau redactate de autoritățile de supraveghere a piețelor financiare care *a priori* ar părea neînsemnate se pot dovedi în cele din urmă esențiale în contextul particular al funcționării piețelor financiare și pentru întreprinderile care operează pe această piață și fac obiectul unei supravegheri.

52. În consecință, în cazul în care nu ar fi garantată confidențialitatea strictă a informațiilor astfel deținute de autoritățile naționale de supraveghere, ar exista un risc de insecuritate juridică și de slăbire a sistemului de supraveghere a piețelor financiare³⁸. Prin urmare, este necesară o prudență deosebită având în vedere riscul unui dezastru financiar în cazul în care s-ar produce o ruptură la nivelul încrederii în funcționarea pieței financiare și a sistemului său de supraveghere continuă³⁹. Astfel, orice aspect care ar putea fi perceput ca o slăbiciune în ceea ce privește protecția informațiilor ar prejudicia sistemul de supraveghere din cauza atingerii aduse încrederii și orice deficiență în ceea ce privește protecția confidențialității informațiilor deținute de autoritățile competente ar putea perturba buna funcționare a acestui sistem. Divulgarea acestor informații ar putea destabiliza întreprinderea în cauză și ar putea avea de asemenea ca efect discreditarea autorităților de supraveghere în fața actorilor care operează pe piețele financiare și care furnizează aceste informații și le permit în acest mod să își exercite funcțiile.

53. Desigur, autoritățile naționale de supraveghere pot deține informații cu caracter public în sensul că aceste informații fac obiectul unei obligații de publicitate prevăzute de dreptul Uniunii, precum cea menționată la articolele 2 și 3 din Prima directivă 68/151/CEE⁴⁰. Totuși, chiar și în această situație, considerăm că respectivele autorități nu sunt concepute pentru a funcționa ca un „ghișeu unic”, astfel că, în opinia noastră, nu ar fi obligate să dea un răspuns favorabil unei cereri de acces la astfel de informații publice.

54. În concluzie, considerăm că secretul profesional, al cărui principiu este stabilit la articolul 54 din Directiva 2004/39, nu poate varia în funcție de natura informațiilor deținute de autoritățile de supraveghere. Toate informațiile de care dispun aceste autorități trebuie să fie considerate confidențiale având în vedere că funcția autorităților respective nu este de a comunica cu publicul, ci numai de a supraveghea întreprinderile care operează pe piețele financiare, contribuind astfel la stabilitatea și la reglementarea acestora.

55. În plus, precizăm că, în opinia noastră, expresiile „secret profesional” și „informații confidențiale” utilizate la articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 se suprapun. Astfel, este necesar să se considere că aceste două formule sunt redundante prin faptul că desemnează în realitate un obiect unic și aceeași idee.

38 Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 33).

39 Articolul 17 din Directiva 2004/39 prevede o supraveghere continuă a piețelor financiare, ceea ce implică existența unui flux continuu de informații între întreprinderile supravegheate și autoritățile de supraveghere.

40 Prima directivă a Consiliului din 9 martie 1968 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților în statele membre, în înțelesul articolului 58 al doilea paragraf din tratat [devenit articolul 48 al doilea paragraf CE și ulterior articolul 54 al doilea paragraf TFUE], pentru protejarea intereselor asociaților sau terților (JO 1968, L 65, p. 8, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 3).

56. De altfel, trebuie amintit că, în ceea ce privește Prima directivă 77/780, Curtea, subliniind importanța protejării secretului profesional, a oferit deja, în Hotărârea din 11 decembrie 1985, Hillenius, o interpretare largă a caracterului confidențial al informațiilor deținute de autoritățile naționale de supraveghere a instituțiilor de credit⁴¹, urmând astfel Concluziile avocatului general Slynn⁴², care a susținut că nu există nicio distincție între diferitele tipuri de informații și propunea Curții să declare că obligația de a păstra secretul profesional acoperă printre altele mărturiile.

57. În cazul în care s-ar admite o apreciere concretă și individuală, de la caz la caz, efectuată de autoritățile cărora le sunt prezentate cereri de acces la documentele pe care le dețin, ar exista riscul fragmentării sistemului de supraveghere și s-ar putea ajunge la diferențe de tratament în funcție de aprecierea subiectivă realizată de o autoritate națională ca urmare a unei cereri de acces la documente. Trebuie amintit că necesitatea aplicării unitare a Directivei 2004/39 și obiectivul armonizării pe care îl urmărește impun mai curând o apreciere omogenă a caracterului confidențial al informațiilor primite și redactate de autoritățile de supraveghere și, implicit, existența unui principiu general al confidențialității decât o analiză de la caz la caz a aplicării secretului profesional. În cauza principală, acest principiu general trebuie să justifice nedivulgarea informațiilor solicitate de domnul Baumeister pentru a nu slăbi sistemul de supraveghere a piețelor financiare sau pentru a nu submina eficacitatea acestuia.

58. În această privință, este necesar să se aibă în vedere considerentul (5) al Directivei 2004/39, care promovează integritatea și eficiența sistemului financiar și include principiul confidențialității în ceea ce privește sistemul de supraveghere a piețelor financiare. Acest lucru ar presupune să se acorde prioritate unei definiții ample a confidențialității și a secretului profesional. De asemenea, este posibil să se aibă în vedere considerentul (8) al Directivei (UE) 2016/943⁴³, care urmărește evitarea unei fragmentări a pieței interne⁴⁴ și reducerea efectului disuasiv general al normelor relevante în ceea ce privește secretele comerciale pe piața internă. În plus, considerentul (14) al acestei directive menționează existența unui interes legitim pentru păstrarea, în general, a informațiilor confidențiale și insistă asupra existenței unei așteptări legitime în ceea ce privește protecția acestei confidențialități de către mediile interesate.

59. Prin urmare, în pofida observațiilor scrise prezentate de guvernul neerlandez și a indicațiilor pe care jurisprudența le-a oferit deja în alte domenii decât supravegherea piețelor financiare, trebuie subliniat că uniformitatea aplicării Directivei 2004/39 ar fi compromisă în cazul în care statelor membre li s-ar acorda o marjă de apreciere în ceea ce privește stabilirea domeniului de aplicare al secretului profesional și a limitelor noțiunii „informații confidențiale” sau în cazul în care fiecare autoritate de supraveghere ar putea aprecia în mod subiectiv care sunt informațiile care ar putea fi divulgate, pe baza unei analize concrete și individuale a fiecărei cereri de acces la documente, fapt care, în plus, ar conduce la un volum mare de muncă pentru acele autorități care ar trebui să analizeze diferitele interese implicate⁴⁵.

41 Hotărârea din 11 decembrie 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punctul 26).

42 Concluziile avocatului general Slynn prezentate în cauza Hillenius (110/84, nepublicate, EU:C:1985:333).

43 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2016 privind protecția know-how-ului și a informațiilor de afaceri nedivulgate (secrete comerciale) împotriva dobândirii, utilizării și divulgării ilegale (JO 2016, L 157, p. 1).

44 Sistemul de supraveghere a piețelor financiare este strâns legat de realizarea pieței interne (a se vedea punctul 39 din prezentele concluzii).

45 Din jurisprudența referitoare la divulgarea documentelor instituțiilor Uniunii reiese că, în cazul în care Curtea ar reține această interpretare, fiecare autoritate solicitată ar trebui să arbitreze între diferite interese. A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Comisia/Stichting Greenpeace Nederland (C-673/13 P, EU:C:2016:213, punctul 54). Astfel, prin analogie, în acțiunea principală ar trebui să se aprecieze comparativ protecția sistemului de supraveghere a piețelor financiare și interesele unui antreprenor înșelat de acțiunile frauduloase ale unei întreprinderi, în afara oricărui proces în curs.

60. În această privință, trebuie apreciat că legiuitorul Uniunii a analizat el însuși și a apreciat comparativ diferitele interese care ar putea fi implicate prin stabilirea, astfel cum s-a menționat anterior⁴⁶, a principiului general al nedivulgării informațiilor primite și redactate de autoritățile de supraveghere a piețelor financiare, oferind în același timp derogări prevăzute în mod exhaustiv⁴⁷ care trebuie, ca atare, interpretate în mod strict.

61. În acest domeniu, considerăm că nu este de competența Curții să se substituie aprecierii legiuitorului Uniunii prin stabilirea unor criterii și a unor modalități precise de determinare a elementelor care caracterizează domeniul de aplicare al secretului profesional și nici nu este de competența autorităților de supraveghere a piețelor financiare să se ocupe de găsirea acestui echilibru delicat care ar risca să genereze o cazuistică, slăbind astfel sistemul armonizat de supraveghere, atât timp cât logica adoptată de legiuitorul Uniunii are ca rezultat o analiză proporțională a diferitor interese implicate.

62. În sfârșit, revenind la cauza principală, considerăm că din observațiile prezentate Curții rezultă că situația domnului Baumeister nu se încadrează în prezent în niciuna dintre excepțiile prevăzute la articolul 54 din Directiva 2004/39. În plus, deși din ședință reiese că obiectul litigiului principal ar fi stabilirea cheltuielilor, ne întrebăm în ce măsură obținerea informațiilor confidențiale deținute de BaFin ar fi utilă în acest context.

63. Având în vedere aceste elemente, litigiul principal nu ar trebui să ofere Curții ocazia de a crea o breșă în principiul confidențialității și al obligației de a păstra secretul profesional care sunt aplicabile tuturor informațiilor primite și redactate de autoritățile naționale de supraveghere a piețelor financiare.

64. În consecință, în contextul specific al supravegherii piețelor financiare, este necesar să se confere o accepțiune largă caracterului confidențial al informațiilor deținute de autoritățile de supraveghere, făcând posibilă divulgarea lor numai în cazurile prevăzute de textul articolului 54 din Directiva 2004/39. Astfel, principiul general stabilit de legiuitorul Uniunii este acela al secretului profesional, iar excepțiile de la acest principiu al confidențialității pot fi interpretate în sens strict și admise numai atunci când sunt prevăzute în mod expres de dispozițiile Directivei 2004/39. În acest sens, cu excepția cazurilor limitativ enumerate de aceste dispoziții, autoritățile de supraveghere ale piețelor financiare au obligația de a păstra secretul profesional fără nicio limitare în timp.

65. Având în vedere toate considerațiile precedente, este necesar să se considere că toate informațiile, inclusiv corespondența și declarațiile, care au fost primite sau redactate de o autoritate națională de supraveghere a piețelor financiare cu privire la o întreprindere supravegheată intră, fără vreo altă condiție, în sfera noțiunii „informație confidențială” în sensul articolului 54 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/39 și sunt, implicit, protejate prin secretul profesional în temeiul articolului 54 alineatul (1) prima teză din directivă.

⁴⁶ A se vedea punctul 41 din prezentele concluzii.

⁴⁷ Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza UBS Europe și alții (C-358/16, EU:C:2017:606, punctele 83 și 84), precum și Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctele 34 și 35).

V. Concluzie

66. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) după cum urmează:

„Toate informațiile, inclusiv corespondența și declarațiile, care sunt primite sau redactate de o autoritate națională de supraveghere a piețelor financiare cu privire la o întreprindere supravegheată intră, fără vreo altă condiție, în sfera noțiunii «informație confidențială» în sensul articolului 54 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind piețele instrumentelor financiare, de modificare a Directivelor 85/611/CEE și 93/6/CEE ale Consiliului și a Directivei 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 93/22/CEE a Consiliului și sunt, implicit, protejate prin secretul profesional în temeiul articolului 54 alineatul (1) prima teză din această directivă.”