



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEEK
YVES BOT
esitatud 12. detsembril 2017¹

Kohtuasi C-15/16

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
versus
Ewald Baumeister

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Õigusaktide ühtlustamine – Finantsinstrumentide turud – Juurdepääs teabele, mis on finantsturgude järelevalveasutusel teatava ettevõtja kohta, mille üle järelevalvet teostatakse – Direktiiv 2004/39/EÜ – Artikli 54 lõige 1 – Mõisted „ametisaladus“ ja „konfidentsiaalne teave“

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas kohtuasjas palutakse Euroopa Kohtul võtta seisukoht direktiivi 2004/39/EÜ² artikli 54 lõike 1 tõlgendamise kohta, mis puudutab ametisaladuse hoidmise kohustuse ulatust, mis on siseriiklikel finantsturgude järelevalveasutustel, ja mõistet „konfidentsiaalne teave“, ning seetõttu peab ta täiendama oma kohtupraktikat, mis tuleneb 12. novembri 2014. aasta kohtuotsusest Altmann jt³.
2. See eelotsusetaotlus esitati vaidluse raames, mille pooled on Ewald Baumeister ja Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Saksamaa föderaalne finantsinspeksioon, edaspidi „BaFin“) ning mis puudutab viimase otsust mitte anda põhikohtuasja kaebajale juurdepääsu teatavatele dokumentidele, mis puudutavad äriühingut Phoenix Kapitaldienst GmbH (edaspidi „Phoenix“).
3. Oma analüüsi tulemusena teen Euroopa Kohtule ettepaneku anda finantsturgude järelevalve valdkonna eripära arvestades mõistetele „konfidentsiaalne teave“ ja „ametisaladus“ võimalikult lai ulatus ning otsustada, et kogu äriühingut, mille üle järelevalvet teostatakse, puudutav teave, sh kirjavahetus ja avaldused, mille finantsturgude siseriiklik järelevalveasutus saab või koostab, kuulub olenemata muudest tingimustest mõiste „konfidentsiaalne teave“ alla direktiivi 2004/39 artikli 54 lõike 1 teise lause tähenduses ning seda kaitstakse seega selle direktiivi artikli 54 lõike 1 esimese lause alusel ametisaladusega.

¹ Algkeel: prantsuse.

² 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). See direktiiv tunnistati alates 3. jaanuarist 2017 kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiviga 2014/65/EL finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (ELT 2014, L 173, lk 349). Direktiivi 2004/39 artikkel 54 asendati direktiivi 2014/65 artikliga 76.

³ C-140/13, EU:C:2014:2362.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Direktiivi 2004/39 põhjendustes 2, 63 ja 71 on märgitud:

„(2) [...] [O]n vaja näha ette ühtlustamise tase, mida on vaja investoritele kõrgetasemelise kaitse pakumiseks ja selleks et võimaldada investeerimisühingutel osutada päritoluriigi järelevalve all teenuseid kogu ühenduses, mis on ühtne turg. [...]

[...]

(63) [...] Kasvava piiriülese tegevuse tõttu peaks pädevad asutused varustama üksteist nende ülesannete täitmiseks asjakohase teabega, et tagada käesoleva direktiivi tõhus jõustamine, sealhulgas olukordades, kus rikkumised või oletatavad rikkumised võivad puudutada kahe või enama liikmesriigi ametiasutusi. Teabevahetuses on vajalik range ametisaladuse nõue, et tagada kõnealuse teabe sujuv üleandmine ja eriõiguste kaitse.

[...]

(71) Eesmärk luua ühtne finantsturg, kus kaitstakse tõhusalt investoreid ja tagatakse turu üldine tõhusus ja terviklikkus, nõuab ühiste regulatiivsete nõuete kehtestamist seoses ühenduses tegevusloa saanud investeerimisühingutega, mis käsitlevad reguleeritud turgude ja muude kauplemissüsteemide toimimist, et vältida Euroopa rahandussüsteemi kui terviku toimimise õhnestamist ühe turu läbipaistmatuse ja häirete tõttu. [...]

5. Selle direktiivi artikli 17 „Üldkohustus seoses pideva järelevalvega“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et pädevad asutused teostavad järelevalvet investeerimisühingute tegevuse üle, et hinnata vastavust käesolevas direktiivis ette nähtud tegutsemistingimustele. Liikmesriigid tagavad asjakohaste meetmete olemasolu, mis võimaldavad pädeval asutusel saada teavet, mida on vaja, et hinnata kõnealuste kohustuste täitmist investeerimisühingute poolt.“

6. Selle direktiivi artiklis 54 „Ametisaladus“ on nähtud ette:

„1. Liikmesriigid tagavad, et pädevad asutused, kõik isikud, kes töötavad või on töötanud pädevates asutustes või üksustes, kellele on delegeeritud ülesanded vastavalt artikli 48 lõikele 2, samuti pädevate asutuste määratud audiitorid ja eksperdid on kohustatud hoidma ametisaladust. Nad ei või muude kui kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate või käesoleva direktiivi muude sätetega reguleeritud juhtumite puhul avaldada mitte ühelegi isikule ega asutusele konfidentsiaalset informatsiooni, mida nad on võinud saada oma ülesandeid täites, välja arvatud kokkuvõttena või sellises üldises vormis, mille põhjal üksikuid investeerimisühinguid, turu korraldajaid, reguleeritud turge ega muid isikuid ei saa identifitseerida.

2. Investeerimisühingu, turu korraldaja või reguleeritud turu suhtes pankroti väljakuulutamise või sundlõpetamise korral võib avaldada tsiviil- ja kaubandusõiguse menetluse käigus konfidentsiaalset informatsiooni, mis on vajalik menetluse läbiviimiseks.

3. Ilma et see piiraks kriminaalõigusega reguleeritud juhtumeid, võivad pädevad asutused, organid või muud füüsilised või juriidilised isikud peale pädevate asutuste, kes saavad käesoleva direktiivi kohaselt konfidentsiaalset informatsiooni, kasutada seda üksnes oma kohustuste täitmisel ja oma ülesannete täitmiseks, pädevate asutuste puhul käesoleva direktiivi reguleerimisalas või muude asutuste, organite

või füüsiliste või juriidiliste isikute puhul eesmärgil, mille jaoks kõnealune teave neile esitati ja/või haldus- või kohtumenetluse kontekstis, mis on seotud just kõnealuste ülesannete täitmisega. Teavet edastava pädeva asutuse või muu asutuse, organi või isiku nõusolekul võib teabe saav asutus kasutada seda siiski muudel eesmärkidel.

4. Käesoleva direktiivi kohaselt saadud, vahetatud või edastatud konfidentsiaalse informatsiooni kohta kehtib käesolevas artiklis sätestatud ametisaladuse hoidmise kohustus. Käesolev artikkel ei takista siiski pädevaid asutusi vahetamast või edastamast konfidentsiaalset informatsiooni kooskõlas käesoleva direktiivi ja teiste direktiividega investeerimisühingute, krediidasutuste, pensionifondide, avatud investeerimisfondide, kindlustus- ja edasikindlustusvahendajate, kindlustusseltside, reguleeritud turgude või turu korraldajate või muu kohta teabe edastanud pädeva asutuse, muu asutuse või organi või füüsilise või juriidilise isiku nõusolekul.

5. Käesolev artikkel ei takista pädevatel asutustel kooskõlas siseriikliku õigusega vahetamast või edastamast konfidentsiaalset informatsiooni, mis ei ole saadud teise liikmesriigi pädevalt asutuselt.“

7. Direktiivi 2004/39 artikli 56 „Koostöökohustus“ lõikes 1 on nähtud ette:

„Eri liikmesriikide pädevad asutused teevad oma käesolevast direktiivist tulenevate ülesannete täitmiseks vajaduse korral koostööd, kasutades käesolevas direktiivis või siseriiklikes õigusaktides sätestatud volitusi.

Pädevad asutused abistavad muude liikmesriikide pädevaid asutusi. Eelkõige vahetatakse teavet ja tehakse koostööd uurimis- või järelevalvetegevuse käigus.

[...]“

B. Saksa õigus

8. Kohaldatavateks Saksa õigusnormideks on 5. septembri 2005. aasta teabevabaduse seaduse (Informationsfreiheitsgesetz⁴, muudetud 7. augusti 2013. aasta seadusega⁵, edaspidi „IFG“) ja 9. septembri 1998. aasta krediidasutuste seaduse (Kreditwesengesetz⁶, muudetud 4. juuli 2013. aasta seadusega⁷, edaspidi „KWG“) sätted.

9. IFG § 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Igaüks võib käesolevas seaduses sätestatud tingimustel taotleda föderaalsetelt ametiasutustelt ametlikku teavet.“

10. IFG §-s 3 „Eriliste avalike huvide kaitse“ on nähtud ette:

„Isikul ei ole teabega tutvumise õigust:

1) kui teabe edastamine võib tuua kaasa negatiivseid tagajärgi:

[...]

⁴ BGBI. 2005 I, lk 2722.

⁵ BGBI. 2013 I, lk 3154.

⁶ BGBI. 1998 I, lk 2776.

⁷ BGBI. 2013 I, lk 1981.

d) rahandusasutuste, konkurentsiasutuste ja reguleerivate asutuste kontrollimise ja järelevalve ülesannetele;

[...]

4) kui teave seondub konfidentsiaalsuskohustusega või ametisaladusega või teenistussaladusega, mis on ette nähtud õigus- või haldusnormidega, mis reguleerivad salajase teabe sisulist ja organisatoorset kaitset.“

11. IFG § 5 tagab „[i]sikuandmete kaitse“, samas kui selle seaduse § 6 käsitleb „[i]ntellektuaalomandi ning ettevõtte- ja ärisaladuste kaitset“.

12. KWG § 9 „Konfidentsiaalsuskohustus“ lõikes 1 on nähtud ette:

„Käesolevat seadust oma ametitegevuses kohaldavatel [BaFin] töötajatel on keelatud ilma loata avalikustada või kasutada neile ametiülesannete täitmise käigus teatavaks saanud faktilisi asjaolusid, mille konfidentsiaalsuse säilitamine on krediidi- või finantseerimisasutuse või kolmandate isikute huvides (näiteks eeskätt ettevõtte- ja ärisaladus), ning seda ka pärast nende teenistussuhte või ülesannete täitmise lõppemist. [20. detsembri 1990. aasta] andmekaitseseadust (Bundesdatenschutzgesetz)⁸, mida krediidiasutused ja kontrollitavad ettevõtjad peavad järgima, see säte ei puuduta [...]“

III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

13. E. Baumeister kuulub Phoenixi petturliku tegevuse tõttu kahju kannatanud investorite hulka. 2005. aastal algatati viimase suhtes maksejõuetusmenetlus, kui selgus, et tema rahastamismudel rajanes püramiidskeemil.

14. E. Baumeister esitas IFG § 1 lõike 1 alusel taotluse tutvuda selliste dokumentidega nagu Phoenixile esitatud erikontrolli aruanne ja audiitorite järeldusotsused, asutusesisesed dokumendid, aruanded ja ettevõtjaga seotud kirjavahetus, mille BaFin oli selle äriühingu üle teostatava järelevalvetegevuse käigus saanud või koostanud. BaFin keeldus selle taotluse rahuldamisest.

15. Verwaltungsgericht (halduskohus, Saksamaa) kohustas 12. märtsil 2008 BaFin'i võimaldama tutvuda dokumentidega, kui need ei sisalda ettevõtte- või ärisaladusi.

16. Verwaltungsgerichtshof (liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa) nõudis apellatsioonimenetluse käigus 28. aprilli 2010. aasta määrusega toimikute esitamist, et kontrollida, kas BaFin'i keeldumine on põhjendatud. Bundesministerium des Finanzen (Saksamaa rahandusministeerium) keeldus 26. juulil 2010 kõrgeima järelevalveasutusena nõutud dokumente esitamast.

17. Verwaltungsgerichtshof (liidumaa kõrgeim halduskohus) otsustas 12. jaanuaril 2012, et see keeldumine on õigusvastane. Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) erikolleegium jättis 5. aprilli 2013. aasta määrusega rahuldamata määruskaebused, mille vastustaja ja rahandusministeerium olid 12. jaanuari 2012. aasta määruse peale esitanud. Paralleelses menetluses, milles rahandusministeerium oli 24. oktoobril 2011 teinud üksikasjalikuma keeldumisavalduse, muutis Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) kohtutoimikust ilmnevatele mitmesugustele asjaoludele viidates selle menetluse kaebaja taotluse alusel 5. aprilli 2013. aasta määrusega Verwaltungsgerichtshofi (liidumaa kõrgeim halduskohus) erikolleegiumi 9. märtsi 2012. aasta määrust ning otsustas, et keeldumine esitada toimik ei olnud õigusvastane täies ulatuses, vaid ainult osaliselt.

⁸ BGBI. 1990 I, lk 2954.

18. Verwaltungsgerichtshof (liidumaa kõrgeim halduskohus) otsustas 29. novembril 2013, et E. Baumeisteril on IFG § 1 lõike 1 alusel õigus nõuda asjaomaste dokumentidega tutvumist. Vastupidi BaFinil seisukohale ei tulene KWG §-st 9 koostoimes IFG § 3 punktiga 4 üldist teabega tutvumise keeldu. Verwaltungsgerichtshofi (liidumaa kõrgeim halduskohus) sõnul vajavad kaitset ainult ettevõtja ärisaladused, mis tuleb kindlaks määrata individuaalselt ja konkreetselt, ning isikuandmed kolmandate isikute kohta IFG § 5 lõike 1 alusel. BaFin ei ole tõendanud, et käsitletaval juhul on tegemist selliste kaitset vajavate andmetega, vaid neile üksnes üldiselt viidanud.

19. Lisaks leidis Verwaltungsgerichtshof (liidumaa kõrgeim halduskohus), et asjakohastest liidu õigusnormidest ei tulene ka ühtki muud võimalust, kuna nende kohaselt ei ole nõutav järelevalveasutuse absoluutne konfidentsiaalsuskohustus, mis igal juhul välistaks toimikutega tutvumise võimaldamise kohustuse. Kaebaja õigusega ei põrku ka Phoenix Kapitaldienst GmbH kui pankrotivõlniku või menetluses osaleva pankrotihalduri õigused.

20. BaFin esitas viidatud otsuse peale Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus. Viimane arvab, et tema tehtav otsus sõltub mitmest direktiivi 2004/39 tõlgendamist käsitlevast küsimusest, mida Euroopa Kohus oma 12. novembri 2014. aasta otsuses Altmann jt⁹ ei analüüsinud.

21. Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) märgib, et Verwaltungsgerichtshof (liidumaa kõrgeim halduskohus) on KWG § 9 lõikega 1 tagatud kaitset käsitanud liiga kitsalt ja seda kahes mõttes.

22. Esiteks ei hõlma KWG § 9 lõige 1 mitte ainult ettevõtte- ja ärisaladusi – mida on nimetatud ainult näidetena – ning isikuandmeid, vaid üldiselt kõiki ettevõttesse puutuvaid asjaolusid, mis ei ole üldteada, vaid millele on juurdepääs ainult teataval isikute ringil ja mille mittelevitamise vastu on ettevõtjal, mille üle teostatakse järelevalvet, või kolmandal isikul põhjendatud huvi. Nii on see mitte ainult ettevõtte- ja ärisaladustega, mille avaldamine võib mõjutada turul tegutseva ettevõtja konkurentsiseisundit, vaid ka eelkõige niisuguse maksejõuetu äriühingu teabega (näiteks teave turustuskanalite kohta ja klientide andmed), mille vara võidakse võlausaldajate huvides maha müüa.

23. Teiseks kaitseb KWG § 9 lõige 1 ka – ja see läheb kaugemale selle sõnastusest – avaldusi ja teavet, mille puhul on ainult BaFinil põhjendatud huvi kaitsta selle konfidentsiaalsust. See tuleneb direktiivi 2004/39 eesmärgist tagada tõhus järelevalve investeerimisühingute tegevuse üle. Direktiivi 2004/39 artikli 54 lõikes 1 ette nähtud ametisaladus peaks seega hõlmama nn „järelevalvesaladusega“ seotud dokumente.

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tõstatab direktiivi 2004/39 artikli 54 lõike 1 tõlgendamine veel muidki küsimusi, mida tuleb analüüsida.

25. Kõigepealt tekib sellel kohtul küsimus, kas KWG artikli 9 lõiget 1 tuleb vastavalt liidu õigusele tõlgendada nii, et see annab konfidentsiaalsuskohustusele laia ulatuse ja võimaldab kvalifitseerida toimikus oleva teabe „konfidentsiaalseks“ või mitte ainult väliste tunnuste põhjal.

26. „Ametisaladust“ käsitlev kohtupraktika liidu õiguses ei võimalda kuidagi valida konfidentsiaalse teabe ja ametisaladuse tähendust, mis omistab määrava tähtsuse teabe päritolule ega sõltu mingist muust hinnangust või ettevõtjat käsitleva teabe liigitamisest sisu ja selle avaldamise tagajärgede – eelkõige majanduslike tagajärgede – põhjal. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab selles küsimuses kolmele tingimusele, mille Euroopa Liidu Üldkohus on sedastanud konkurentsioigust käsitlevates kohtuasjades ja mis peavad olema täidetud selleks, et teavet võiks kaitsta ametisaladusega.

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

Finantsturgude järelevalve valdkonna eripära tõttu, kus on hädavajalik usaldusväärne koostöö järelevalve all olevate krediitiasutuste ja järelevalvet teostavate asutuste vahel, võiks eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul siiski põhimõtteliselt loobuda avalikustamisega kaasneva kahjustava mõju ja objektiivselt kaitset vajava huvi tingimustest.

27. Seejärel tuleks juhul, kui nii üldised kriteeriumid selle väljaselgitamisel, missugune teave toimikus on ametisaladusega kaitstud, ei ole direktiiviga 2004/39 kooskõlas, teha kindlaks, missugused on sellest direktiivist tulenevad nõuded, mis võimaldavad tuvastada ametisaladuse olemasolu.

28. Võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele¹⁰, tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul esiteks küsimus, kas tuleb näidata argumenteeritult ära, et konkreetset juhul kahjustab teabe avalikustamine huvi, mida tuleks kaitsta, ning teiseks küsimus, kas finantssektori järelevalve valdkonnas on olemas samaväärne eeldus, nagu on kehtestatud määruse nr 1049/2001 raames ning mille kohaselt kahjustab Euroopa Komisjoni ja ettevõtjate vahel asjaomase menetluse raames edastatud dokumentide avalikustamine põhimõtteliselt uurimistegevuse eesmärkide kaitset ja ka sellises menetluses osalevate ettevõtjate ärihuve.

29. Lõpuks tekib tema arvates küsimus, kui kaua jääb teave ametisaladusega kaitstuks. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul peaks konfidentsiaalse teabe ametisaladusena kaitsmise määra ajaga vähenema. Finantsturgude järelevalve eripära võib anda ka alust teistsuguseks hinnanguks, mille kohaselt liigitatakse teave ärisaladuseks üksnes alguses, see tähendab selle järelevalveasutusele edastamise ajal.

30. Kui aga arvesse tuleks võtta olukorra muutusi aja jooksul, tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas võib eeldada, et teatava aja möödudes ei ole asjaomane teave enam aktuaalne, mistõttu minetab see konkurentsis oma majandusliku väärtuse. Ta viitab selles küsimuses komisjoni teatisele komisjoni toimikutele juurdepääsureeglite kohta konkurentsiõiguse kohaldamise juhtudel¹¹, mis on Üldkohtu praktikas tema sõnul heaks kiidetud. Sellest tuleneb, et konfidentsiaalseks ei peeta teavet, mis seda oli, kuid mis on vähemalt viis aastat vana ja mida tuleb seetõttu pidada vananenuks, välja arvatud juhul, kui asjaomane isik tõendab erandkorras, et vaatamata andmete vanusele on need tema või mõne kolmanda isiku kaubandusliku seisundi seisukohast endiselt olulised.

31. Selles olukorras otsustas Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1.

- a) Kas mõiste „konfidentsiaalne informatsioon“ [direktiivi 2004/39] artikli 54 lõike 1 teise lause tähenduses ja seega ametisaladus nimetatud direktiivi artikli 54 lõike 1 esimese lause tähenduses hõlmab olenemata muudest tingimustest kogu teavet ettevõtja kohta, mille järelevalve all olev ettevõtja on edastanud järelevalveasutusele?
- b) Kas „järelevalvesaladus“ kui teatav osa ametisaladusest direktiivi 2004/39 artikli 54 lõike 1 esimese lause tähenduses hõlmab olenemata muudest tingimustest kõiki toimikus sisalduvaid järelevalveasutuse avaldusi, sealhulgas kirjavahetust teiste ametiasutustega?

10 EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331.

11 Komisjoni 22. detsembri 2005. aasta teatis komisjoni toimikutele juurdepääsureeglite kohta EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82 [nüüd ELTL artiklid 101 ja 102], EMP lepingu artiklite 53, 54 ja 57 ning nõukogu määruse (EÜ) nr 139/2004 kohaldamise juhtudel (ELT 2005, C 325, lk 7).

Kas juhul, kui vastus esimese küsimuse punktidele a või b on eitav:

- c) tuleb ametisaladust käsitlevat direktiivi 2004/39 artikli 54 lõiget 1 tõlgendada nii, et teabe konfidentsiaalsena käsitamise seisukohast
 - i) on oluline, kas teave on oma laadilt selline, mille suhtes kehtib ametisaladuse hoidmise kohustus, või võib juurdepääs sellele teabele konkreetselt ja tegelikult kahjustada konfidentsiaalsushuvi või
 - ii) tuleb arvesse võtta muid asjaolusid, mille esinemise korral kehtib ametisaladuse hoidmise kohustus, või
 - iii) saab järelvalveasutus tugineda oma toimikutes sisalduva teabe puhul järelvalve all oleva asutuse kohta ja järelvalveasutuse sellekohaste kirjalike dokumentide puhul ümberlükatavale eeldusele, et need puudutavad äri- või järelvalvesaladust?
- 2. Kas mõistet „konfidentsiaalne informatsioon“ direktiivi 2004/39 artikli 54 lõike 1 teise lause tähenduses tuleb tõlgendada nii, et käsitamaks järelvalveasutuse edastatud teavet ettevõtja kohta kaitset vajava ärisaladuse või muul põhjusel kaitset vajava teabena, tuleb lähtuda üksnes järelvalveasutusele teabe edastamise ajast?

Kas juhul, kui vastus teisele küsimusele on eitav:

- 3. tuleb küsimuse puhul, kas teavet ettevõtja kohta on vaja olenemata majanduskeskkonna muutumisest kaitsta kui ärisaladust ja seega kehtib selle suhtes direktiivi 2004/39 artikli 54 lõike 1 teise lause kohaselt ametisaladuse hoidmise kohustus, üldistavalt lähtuda ajalisest (näiteks viie aasta pikkusest) piirangust, mille möödumisel esineb ümberlükatav eeldus, et teabel ei ole enam endist majanduslikku väärtust? Kas eeltoodu kehtib ka järelvalvesaladuse puhul?“

IV. Õiguslik analüüs

32. Kõigepealt tuleb märkida, et mõned teisedki liidu õigusaktid peale analüüsitava sisaldavad direktiivi 2004/39 artikliga 54 sarnaseid sätteid, mis käsitlevad ametisaladuse hoidmise kohustust. Nii on see näiteks liikmesriikide järelvalveasutuste puhul direktiivi 2009/65/EÜ¹² artikkel 102 ja direktiivi 2013/36/EL¹³ artikkel 53 ning liidu järelvalveasutuste puhul määruse (EL) nr 1093/2010¹⁴ artikkel 70 ja määruse (EL) nr 1095/2010¹⁵ artikkel 70.

33. Sellegipoolest ei ole Euroopa Kohus kunagi seisukohta võtnud ametisaladuse määratluse enda ega mõiste „konfidentsiaalne teave“ ulatuse kohta finantsturgude järelvalvesüsteemi raames.¹⁶

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiiv vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeeringuks loodud ettevõtjaid (eurofondid) käsitlevate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (OPCVM) (ELT 2009, L 302, lk 32)).

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelvalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT 2013, L 176, lk 338).

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus, millega asutatakse Euroopa Järelvalveasutus (Euroopa Pangandusjärelvalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ (ELT 2010, L 331, lk 12).

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus, millega asutatakse Euroopa Järelvalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelvalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/77/EÜ (ELT 2010, L 331, lk 84).

¹⁶ Praegu arutab Euroopa Kohus üsna lähedast eelotsusetaotlust kohtuasjas Buccioni (C-594/16).

34. Tal on siiski olnud võimalus – nagu Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) oma eelotsusetaotluses märgib – võtta seisukoht õiguse kohta tutvuda Euroopa Liidu institutsioonide haldusdokumentidega ja õiguse kohta tutvuda konkurentsioiguse raames välja antud dokumentidega.

35. Näiteks õiguse kohta tutvuda konkurentsimenetluse raames komisjoni käsutuses olevate dokumentidega on Euroopa Kohtul olnud võimalus täpsustada, et ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumist puudutavate menetlustega seotud teabe avaldamine on üldpõhimõte¹⁷ ning et isegi kui asjaomane ettevõtja on selle vastu, võib selle teabe siiski avaldada, kui see ei kujuta endast ärisaladusi¹⁸ või muud konfidentsiaalset teavet, kui ülekaalukas huvi muudab selle avaldamise vajalikuks¹⁹ või kui see teave ei olnud oma laadi tõttu ametisaladusega kaitstud. Selle tõlgenduse eesmärk ega tagajärg ei ole siiski keelata komisjonil avaldada teavet ELTL artikli 101 rikkumise koosseisu asjaolude kohta, mis ei ole kaitstud avaldamise vastu mõnel muul alusel. Euroopa Kohus on ka märkinud, et leebema kohtlemise programmide raames on üldpõhimõtteks tõesti rikkumisotsuste avaldamine, v.a juhul kui see kahjustab kontrollimis- ja uurimistegevust.²⁰

36. See kohtupraktika eeldab, et konkurentsieeskirjade kohaldamise menetluste raames on üldpõhimõtteks teabe avaldamine ja seega laiendatud juurdepääs sellele, v.a juhul, kui on tõendatud, et seda teavet kaitstakse ametisaladusega. Sama loogika on valitud liidu institutsioonide dokumentidega tutvumise õiguse puhul.²¹

37. Kuigi niisugune tõlgendus on täiesti õige, mis puudutab õigust tutvuda liidu institutsioonide dokumentidega või konkurentsioigust, ei saa seda siiski üle kanda finantsturgude järelevalve süsteemi konkreetsele valdkonnale. Vaja on võtta meede, mis vastab finantsturgude järelevalve korra eripärale, mis ei võimalda minu arvates tõmmata ükskõik missuguseid paralleele liidu õiguses sätestatud teiste kordadega – vastupidi sellele, mida väidab komisjon eelkõige oma kirjalikes seisukohtades. Arvesse tuleb võtta finantsturgude järelevalve tegevuse eripära ja direktiivi 2004/39 artikli 54 sisu, milles on sätestatud, et ametisaladus on üldpõhimõte, ning nähtud ette praktilised tagajärjed finantsturgude järelevalve süsteemile, mille toob kaasa ligipääsu andmine liikmesriikide järelevalveasutuste käsutuses olevatele dokumentidele. Selles valdkonnas on tõesti võimatu tõmmata paralleele liidu õiguse teiste valdkondadega, sest finantsturgude järelevalvesüsteemi raames saadud teave erineb täielikult liidu institutsioonide käsutuses olevast teabest teistes valdkondades, olgu siis mahult, potentsiaalse kasutusotstarbe, võimalike tagajärgede või eesmärkide poolest.

38. Finantsturgude järelevalveasutuste missioon on – nagu nende nimigi näitab – peamiselt finantsturgudel tegutsevate ettevõtjate järelevalve ja kontrollimine. Selle ülesande tõhusaks täitmiseks peab nendel asutustel olema juurdepääs teabele ettevõtjate kohta, keda nad kontrollivad. Seda teavet saab koguda kas tänu sunnivolitustele, mis on liikmesriikide õigusaktidega neile antud, või nii, et ettevõtjad, kelle üle järelevalvet teostatakse, annavad selle teabe vabatahtlikult üle, kusjuures eelistatud

17 Kohtuotsused, 29.6.2010, komisjon *vs.* Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 51) ning 13.1.2017, Deza *vs.* Euroopa Kemikaaliamet (T-189/14, EU:T:2017:4, punktid 49 ja 55 ning seal viidatud kohtupraktika).

18 Ärisaladuste kaitse kohta vt kohtuotsus, 24.6.1986, AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK *vs.* komisjon (53/85, EU:C:1986:256, punkt 28).

19 Kohtuotsus, 14.3.2017, Evonik Degussa *vs.* komisjon (C-162/15 P, EU:C:2017:205, punktid 42 ja 45). Selle apellatsioonkaebusega vaidlustati 28. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus Evonik Degussa *vs.* komisjon (T-341/12, EU:T:2015:51), mille punktis 94 oli sedastatud kolm tingimust, mil komisjoni käsutuses olevat teavet konkurentsioiguse rikkumist puudutavas menetluses ei avaldata, st esiteks, kui informatsioon on teada piiratud arvule isikutele, teiseks kui selle avalikustamine võib põhjustada olulist kahju informatsiooni esitanud isikule või kolmandatele isikutele ja lõpuks kolmandaks, kui huvid, mida võidakse informatsiooni avalikustamisega kahjustada, on objektiivselt kaitstavad.

20 Kohtuotsus, 14.3.2017, Evonik Degussa *vs.* komisjon (C-162/15 P, EU:C:2017:205, punktid 95 ja 96).

21 Vt selle kohta eelkõige kohtuotsus, 1.7.2008, Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374), mis käsitleb määruses nr 1049/2001 ette nähtud liidu institutsioonide dokumentidega tutvumise erandite kohaldamist. Vt minu hiljutisem ettepanek, kohtuasi ClientEarth *vs.* komisjon (C-57/16 P, EU:C:2017:909, punktid 52 jj).

on teine meetod, mis kujutab endast koostööd nende ettevõtjate ja järelevalveasutuste vahel. See vajalik koostöö järelevalvealuste üksuste ja pädevate asutuste vahel õigustabki ametisaladuse kohustust, mis nendel asutustel on, sest ilma selle kohustuseta ei edastaks ettevõtjad finantsturgude järelevalveks vajalikku teavet pädevatele asutustele ilma kõhkluste ja isegi vastupanuta.²²

39. Ametisaladuse hoidmise kohustus on aja jooksul tähtsamaks muutunud seoses rahandustegevuse rahvusvaheliseks muutumisega ja vajadusega hõlbustada teabevahetust erinevate liikmesriikide pädevate asutuste vahel eesmärgiga teostada piiriüleste tehingute tõhusat järelevalvet siseturul.²³ Selleks on liidu seadusandja ette näinud vahetatava teabe konfidentsiaalsuse nõuded alates esimesest direktiivist 77/780/EMÜ²⁴, sätestades ametisaladuse hoidmise põhimõtte, mis kuni siiani kuulus ainult liikmesriikide õiguse pädevusse. Kuigi nii loodud õiguslikku raamistikku reformiti direktiiviga 2004/39 ja seejärel hilisemate õigusaktidega, on selle artiklis 54 sätestatud ametisaladuse hoidmise ja konfidentsiaalsuse kohustused jäänud suures osas muutmata.²⁵

40. Seega seisneb kogu küsimus selles, et määrata kindlaks, kas teave, mille võib kvalifitseerida „konfidentsiaalseks“ ja mida tuleb kaitsta ametisaladusega, on finantsturgude järelevalve süsteemis oma ulatuselt kitsam või laiem ja seda olukorras, kus direktiivi 2004/39 artikliga 54 on kehtestatud üldine ametisaladuse hoidmise kohustus, nähes ette selle erandid, mis on sätestatud sõnaselgelt ja ammendavalt.²⁶

41. Liidu seadusandja loogika meid huvitavas valdkonnas on seega tõesti niisugune, et avaldamine on põhimõtteliselt keelatud – vastupidi konkurentsi või liidu institutsioonide dokumentidega tutvumise valdkonnas ette nähtule, sest nendel kahel juhul on ülekaalus dokumentidega tutvumise õigus, millel on erandid.²⁷ Seega on liidu seadusandja arutluskäik finantsturgude järelevalve valdkonnas täiesti vastupidine arutluskäigule, mis on valitud liidu institutsioonide haldusdokumentidega tutvumise õiguse valdkonnas,²⁸ kus põhimõtteks on läbipaistvus. Põhikohtuasja lahendamisel on seega võimalik asuda seisukohale, et liidu seadusandja on asetanud läbipaistvuse põhimõtte finantsturgude nõuetekohase toimimise nõude kasuks tahaplaanile.

42. Niisugust erilist ratsionaalsust õigustab see, et direktiivi 2004/39 eesmärk on – nagu näitab selle põhjendus 2 – luua integreeritud ja ühtlustatud finantsturg, mis tagab investoritele kõrgetasemelise kaitse, võimaldades neil pakkuda oma teenuseid Euroopa Liidus.²⁹

43. Direktiivi 2004/39 artikkel 54 tagab teabevahetuse sujuvuse, eeldades, et nii ettevõtjad, kelle üle järelevalvet teostatakse, kui ka pädevad asutused võivad olla kindlad, et konfidentsiaalne teave, mida nad vahetavad, jääbki konfidentsiaalseks.³⁰

22 Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Jääskinen, kohtuasi Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2168, punkt 37).

23 Vt selle kohta eelkõige direktiivi 2004/39 põhjendus 63.

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

25 Vt selle kohta direktiivi 2004/39 uuesti sõnastanud direktiivi 2014/65 sätteid (eelkõige põhjendus 153 ja artikkel 76).

26 Kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punktid 34 ja 35).

27 Kohtuotsus, 13.1.2017, Deza vs. Euroopa Kemikaaliamet (T-189/14, EU:T:2017:4, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika). Üldpõhimõtteks on anda üldsusele nii ulatuslik ligipääs liidu institutsioonide dokumentidele kui võimalik. Selle põhimõtte erandeid tuleb tõlgendada kitsalt, mis tähendab, et mitteavaldamine võib olla õigustatud ainult juhul, kui see ligipääs võib konkreetselt tõesti kahjustada kaitstavat huvi ja selle huvi kahjustamise oht on mõistlikult ette nähtav, mitte ainult oletuslik (punktid 51 ja 52 ning seal viidatud kohtupraktika).

28 Selles valdkonnas on EFTA järelevalveameti teatises EFTA järelevalveameti toimikule juurdepääsureeglite kohta EMP lepingu artiklite 53, 54 ja 57 kohaldamise juhtudel (ELT 2007, C 250, lk 16) ette nähtud ligipääsureglid ja sätestatud põhimõte, et konkurentsivaldkonnas kehtib ligipääsemise õigus (punktid 19–21). Nii on see ka 29. juuni 2010. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punktid 51 jj), ehkki Euroopa Kohus sedastab selle ligipääsuõiguse erandid, mis tehakse pärast taotluse konkreetset ja individuaalset analüüsimist (punkt 63).

29 Vt kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 26) ning direktiivi 2004/39 põhjendused 31, 44 ja 71.

30 Kohtuotsused, 11.12.1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punkt 27) ning 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punktid 31 ja 32) ning direktiivi 2004/39 põhjendused 44 ja 63.

44. Kui juhtumeid, mil teabe võib edastada kolmandale isikule, ei tõlgendata ühetaoliselt, rikutakse seda eesmärki, mis on vastuolus direktiivi 2004/39 põhjendusega 2.³¹ Seepärast ongi selle direktiivi artikli 54 lõikega 1 kehtestatud järelevalveasutustele nende käsutuses oleva teabe avaldamise keeld, v.a avaldamine kokkuvõttena või üldises vormis.³² Euroopa Kohus juhtis ka sellele põhimõttele tähelepanu 12. novembri 2014. aasta kohtuotsuses Altmann jt³³.

45. Isegi kui vaidluse taust on aga samasugune nagu kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Altmann jt³⁴, käsitleti selles viimases kohtuasjas siiski ainult ametisladuse hoidmise kohustuse artikli 54 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud erandeid, kui konfidentsiaalne teave puudutas likvideerimisel ettevõtjat, mille tegevus hõlmas pettust ja mille mitmele vastutavale juhile määrati vangistus. Põhikohtuasjas palutakse Euroopa Kohtul arutada samas kontekstis küsimust, mida ei ole arutatud ning mis käsitleb „konfidentsiaalseks teabeks“ kvalifitseerimist ja ametisladuse ulatust direktiivi 2004/39 artikli 54 lõike 1 tähenduses.

46. Selles kontekstis tuleb märkida, et finantsturgude järelevalveasutused täidavad üldistes huvides järelevalveülesannet. Selleks peavad neil olema dokumendid, mis annavad märkimisväärset teavet selle ettevõtja olukorra, arengu ja püsimajäämise kohta, mille üle nad järelevalvet teostavad.

47. Seepärast tuleb seda teavet koguda ja vahetada salastatult, kui see on järelevalvetegevuseks vajalik ja selle tegevusega otseselt seotud. Järelevalveasutustel on oma ülesande täitmiseks tarvis täielikku, õiget ja usaldusväärset teavet. Et järelevalvetegevus oleks tegelik ja tõhus, on vaja, et ettevõtjad, mille üle järelevalvet teostatakse, oleksid pädevatele asutustele täiesti läbipaistvad. See eeldab, et neid ettevõtjaid puudutavat teavet käsitatakse konfidentsiaalsena, et mitte võtta ametisladust käsitletavatelt õigusnormidelt nende toimet. Need põhjused võivadki õigustada pädevate asutuste käsutuses olevate dokumentidega tutvumise põhiõiguse õiguspärast rikkumist,³⁵ et tagada finantsturgude järelevalve süsteemi nõuetekohane toimimine ja stabiilsus. Selles mõttes peab nende asutuste tunnustel, ülesannetel ja rollidel olema mõju dokumentidega tutvumisele ja teabele, mis on nende käsutuses.

48. Finantsturgude järelevalve süsteemi kontekstis peab siseriiklikel järelevalveasutustel oma järelevalveülesande paremaks tagamiseks olema nende ettevõtjate usaldus, kelle üle nad järelevalvet teostavad.³⁶ Meenutagem, et viimased on altimad edastama järelevalveasutustele usaldusväärset ja tõest teavet, kui nad teavad, et seda teavet kaitseb konfidentsiaalsuskohustus.

49. Veelgi enam, sama usaldusnõue kehtib siseriiklike järelevalveasutuste endi vahel, sest liidu seadusandja on näinud ette, et nad töötavad võrguna.³⁷ See tähendab, et nendevahelist teabevahetust tuleb tugevdada nii, et tagatakse saadava ja vallatava teabe konfidentsiaalsus nende järelevalveülesande raames.

31 Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi UBS Europe jt (C-358/16, EU:C:2017:606, punkt 37).

32 Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi UBS Europe jt (C-358/16, EU:C:2017:606, punkt 30).

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

34 C-140/13, EU:C:2014:2362. Mõlemal juhul on vaja BaFin'i keeldumine rahuldada taotlus tutvuda teatavate Phoenixit käsitlevatele dokumentidega (käsitletaval juhul erikontrolli aruanne, audiitorite järeldusotsused, asutusesisesed arvamused, aruanded ja kirjavahetus) – taotlus, mis esitati IFG § 1 lõike 1 alusel, – kahtluse alla panna.

35 Selle põhiõiguseks kvalifitseerimise kohta vt kohtujuristi ettepanek, Léger, kohtuasi nõukogu vs. Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:392, punktid 55 ja 77).

36 Vt kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 31).

37 Isegi selle võrgu raames peab ametisladus, mille eesmärk on kaitsta asjaomaste isikute õigusi, olema järelevalveasutuste vahelises teabevahetuses ülekaalus. Vt selle kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. märtsi 2000. aasta direktiivi 2000/12/EÜ krediitiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (EÜT 2000, L 126, lk 1; ELT eriväljaanne 06/03, lk 272) põhjendus 25, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta direktiivi 2006/48/EÜ krediitiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (ELT 2006, L 177, lk 1) põhjendus 23 ning direktiivi 2014/65 põhjendus 153.

50. Lisaks on sellel vajalikul usaldusel ka ennetav aspekt, mis on seotud finantsturgude järelevalveasutuste ülesannetega ning eeldab, et nendel asutustel on ametisaladuse ja konfidentsiaalsusega kaitstud teave. Ennetamisülesanne, mida järelevalveasutused täidavad, eeldab nimelt, et kogumine ja teabe hankimine toimub salastatult, sest igasugune avaldamine võib juba oma olemuselt kaasa tuua tõsiseid tagajärgi, seda isegi teabe puhul, mis võib esmapilgul pakkuda ainult väga väikest huvi, kuid mis on tegelikult finantsturgude ja nende järelevalve süsteemi toimimise seisukohast oluline.

51. Isegi kui mõnikord ei ole esmapilgul ilmne, et teatav teave, mis on järelevalveasutuste käsutuses, on tundlik, võib selle avaldamine finantsturgude stabiilsust rikkuda. Teave, mille finantsturgude järelevalveasutused on saanud või mille nad koostavad ning mis tundub esialgu tühine info, võib osutada finantsturgude toimimise konkreetses kontekstis ja turul tegutsevatele ettevõtjatele, mille üle teostatakse järelevalvet, väga oluliseks.

52. Seega kui teabe puhul, mis on siseriiklike järelevalveasutuste käsutuses, ei tagata selle ranget konfidentsiaalsust, tekib õiguskindlusetuse ja finantsturgude järelevalve süsteemi nõrgestamise oht.³⁸ On niisiis vaja erilist ettevaatust, võttes arvesse ähvardava rahandusliku katastroofi ohtu, mis võiks kaasneda, kui katkestatakse usaldussuhe finantsturu ja selle pideva järelevalvesüsteemi toimimises.³⁹ Kõik, mis võib näida nõrkusena info kaitsmisel, kahjustab järelevalvesüsteemi usalduse rikkumise läbi ning igasugune vajakajäämine pädevate asutuste käsutuses oleva teabe konfidentsiaalsuse kaitsmisel võib häirida selle süsteemi korralikku toimimist. Selle teabe avaldamine võib asjaomast ettevõtjat destabiliseerida ja ka muuta järelevalveasutused ebausaldusväärseks finantsturgudel tegutsejate silmis, kes seda teavet edastavad ja neil neid ülesandeid nii täita aitavad.

53. Siseriiklikel järelevalveasutustel võib küll olla teavet, mis on avalik selles mõttes, et see teave vastab liidu õiguses ette nähtud avaldamiskohustusele niisugusena, nagu see kohustus on sätestatud esimese direktiivi 68/151/EMÜ⁴⁰ artiklites 2 ja 3. Kuid isegi selles olukorras arvan, et need asutused ei täida „ühtse asutuse“ rolli ning seega ei ole nad minu arvates kohustatud niisugusele teabele ligipääsemise taotlust rahuldama.

54. Kokkuvõttes arvan, et ametisaladus, mis on direktiivi 2004/39 artikliga 54 üldpõhimõttena ette nähtud, ei ole varieeritav ega olene selle teabe laadist, mis on järelevalveasutuste käsutuses. Kogu teavet, mis neil asutustel on, tuleb lugeda konfidentsiaalseks selles mõttes, et nende asutuste ülesanne ei ole mitte suhelda üldsusega, vaid ainult teostada järelevalvet ettevõtjate üle, mis tegutsevad finantsturgudel, st aidata kaasa nende stabiilsusele ja reguleerimisele.

55. Täpsustan ka, et minu meelest direktiivi 2004/39 artikli 54 lõikes 1 kasutatud mõisted „ametisaladus“ ja „konfidentsiaalne teave“ mingil määral kattuvad. Neid kahte väljendit tuleb seega pidada liigsõnalisuse juhtumiks, sest need tähistavad tegelikult ühte ja sama asja ja ideed.

56. Lisaks meenutan, et mis puudutab esimest direktiivi 77/780, siis Euroopa Kohus, kes rõhutas, kui oluline on kaitsta ametisaladust, oli juba 11. detsembri 1985. aasta kohtuotsuses Hillenius esitanud krediidasutuste järelevalveasutuste käsutuses oleva teabe konfidentsiaalsuse laia tähenduse,⁴¹ järgides kohtujurist Slynny ettepanekut⁴², milles viimane soovitas mitte teha vahet erinevat liiki teabel ja tegi Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et ametisaladuse hoidmise kohustus hõlmab eelkõige tunnistusi.

38 Kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 33).

39 Direktiivi 2004/39 artiklis 17 on nähtud ette finantsturgude pidev järelevalve, mis eeldab pidevat teabevoogu järelevalvealuste ettevõtjate ja järelevalveasutuste vahel.

40 Nõukogu 9. märtsi 1968. aasta esimene direktiiv tagatiste kooskõlastamise kohta, mida liikmesriigid äriühingu liikmete ja kolmandate isikute huvide kaitseks EMÜ asutamislepingu artikli 58 teises lõigus [EÜ artikli 48 teine lõik, nüüd ELTL artikli 54 teine lõik] tähendatud äriühingutelt nõuavad, et muuta sellised tagatised ühenduse kõigis osades võrdväärseteks (EÜT 1968, L 65, lk 8; ELT erivaljaanne 17/01, lk 3).

41 Kohtuotsus, 11.12.1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punkt 26).

42 Kohtujuristi ettepanek, Slynny, kohtuasi Hillenius (110/84, ei avaldata, EU:C:1985:333).

57. Nõustuda hindamisega igal üksikjuhul eraldi, mille viivad konkreetselt ja individuaalselt läbi ametiasutused, kellele on esitatud taotlused tutvuda nende käsutuses olevate dokumentidega, võib järelevalvesüsteemi killustada ja tuua kaasa erineva kohtlemise, olenevalt subjektiivsest hinnangust, mille siseriiklik asutus on dokumentidega tutvumise taotlusele andnud. Meenutagem, et direktiivi 2004/39 ühetaolise kohaldamise nõue ja direktiiviga taotletav ühtlustamisesmärk kõnelevad selle kasuks, et teave, mille järelevalveasutused on saanud või koostanud, leitakse olevat ühevõrra konfidentsiaalne ning et seega tuleb pigem kohaldada üldist konfidentsiaalsuspõhimõtet kui nõuet, et ametisadaladuse kohaldatavust hinnatakse igal üksikul juhul eraldi. Põhikohtuasjas peab see üldpõhimõte õigustama seda, et teavet, mida E. Baumeister küsis, ei avaldata, et mitte nõrgestada finantsturgude järelevalve süsteemi ega muuta seda ebatõhusaks.

58. Selles küsimuses tuleb lähtuda direktiivi 2004/39 põhjendusest 5, milles on rõhutatud vajadust, et finantssüsteem oleks terviklik ja tõhus, ning mis eeldab finantsturgude järelevalve süsteemi puhul konfidentsiaalsuspõhimõtet. See eeldab, et valitseks konfidentsiaalsuse ja ametisadaladuse lai määratlus. Lähtuda võib ka direktiivi (EL) 2016/943⁴³ põhjendusest 8, mille eesmärk on vältida siseturu killustumist⁴⁴ ja siseturul ärisadaladuse alal kehtivate asjakohaste õigusnormide üldise hoiatava mõju nõrgenemist. Lisaks on selle direktiivi põhjenduses 14 märgitud, et on olemas õigustatud huvi sellise teabe hoidmiseks konfidentsiaalsena ja asjaomaste ringkondade õiguspärane ootus, et seda konfidentsiaalsust kaitstakse.

59. Seega tuleb rõhutada, hoolimata Madalmaade valitsuse kirjalikest seisukohtadest ja juhistest, mis on kohtupraktikas juba antud teistes valdkondades peale finantsturgude järelevalve, et direktiivi 2004/39 ühetaolist kohaldamist rikutaks, kui liikmesriikidele jäetaks ametisadaladuse ja mõiste „konfidentsiaalne teave“ ulatuse kindlaksmääramisel kaalutlusruum või kui iga järelevalveasutus saaks subjektiivselt hinnata, millist teavet saab avaldada, analüüsides konkreetselt ja individuaalselt iga dokumentidega tutvumise taotlust, mis tekitaks pealegi märkimisväärse töökoormuse, mis lasub ametiasutustel, kes peavad olema kohtumõistjaks erinevate mängusolevate huvide vahel.⁴⁵

60. Selles küsimuses tuleb asuda seisukohale, et liidu seadusandja on olnud ise kohtumõistjaks ja leidnud tasakaalu erinevate huvide vahel, millega võib tegemist olla, kehtestades – nagu eespool märgitud⁴⁶ – üldpõhimõtte, et teavet, mille finantsturgude järelevalveasutused on saanud või koostanud, ei avaldata, nähes siiski ammendavalt ette erandid,⁴⁷ mida tuleb seetõttu, et need on erandid, tõlgendada kitsalt.

61. Antud valdkonna puhul arvan, et Euroopa Kohtu ülesanne ei ole ametisadaladuse ulatust iseloomustavate tunnuste kindlaksmääramise täpsete kriteeriumide ja korra kehtestamisele hinnangu andmisel asendada liidu seadusandjat, samuti ei ole finantsturgude järelevalveasutuste ülesanne tagada sellise delikaatse tasakaalu saavutamine, mis võiks kaasa tuua langemise kasuistikasse ning nõrgestab ühtlustatud järelevalvesüsteemi, samas kui liidu seadusandja loogika tähendab proportsionaalset kohtumõistmist erinevate mängusolevate huvide vahel.

43 Nõukogu 8. juuni 2016. aasta direktiiv, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisadaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset (ELT 2016, L 157, lk 1).

44 Finantsturgude järelevalve süsteem on tihedalt seotud siseturu elluviimisega (vt käesoleva ettepaneku punkt 39).

45 Liidu institutsioonide dokumentide edastamist käsitlevast kohtupraktikast ilmneb, et kui Euroopa Kohus peaks valima niisuguse tõlgenduse, peaks iga taotluse saanud asutus olema kohtumõistjaks erinevate huvide vahel. Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi komisjon vs. Stichting Greenpeace Nederland (C-673/13 P, EU:C:2016:213, punkt 54). Seega tuleks põhikohtuasjas analoogia alusel kaaluda kumb on tähtsam, kas finantsturgude järelevalve süsteemi kaitse või selle ettevõtja huvid, keda teise ettevõtja pettuslik käitumine on kahjustanud, ning seda isegi väljaspool igasugust pooleliolevat kohtumenetlust.

46 Vt käesoleva ettepaneku punkt 41.

47 Kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi UBS Europe jt (C-358/16, EU:C:2017:606, punktid 83 ja 84) ning kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punktid 34 ja 35).

62. Tulles lõpuks põhikohtuasja juurde tagasi, näib mulle, et Euroopa Kohtule esitatud seisukohtadest tuleneb, et E. Baumeisteri olukord ei vasta praegu ühelegi direktiivi 2004/39 artiklis 54 sätestatud erandile. Lisaks tuleb märkida, et kuigi kohtuistungil ilmnes, et põhikohtuasjas käsitletakse kulude kindlaksmääramist, tekib minul küsimus, kuidas saaks BaFinis käsutuses oleva konfidentsiaalse teabe saamine olla seejuures kasulik.

63. Neid asjaolusid arvestades ei saa põhikohtuasi olla juhtum, mil Euroopa Kohus kaldub kõrvale konfidentsiaalsuspõhimõttest ja ametisaladuse hoidmise kohustusest, mis hõlmab kogu teavet, mille finantsturgude järelevalveasutused on saanud või koostanud.

64. Järelikult tuleb finantsturgude järelevalve konkreetses kontekstis valida järelevalveasutuste käsutuses oleva teabe konfidentsiaalsuse lai tähendus, mille tõttu on selle avaldamine võimalik ainult direktiivi 2004/39 artikli 54 tekstis ette nähtud juhtudel. Üldpõhimõtteks, mille liidu seadusandja on sätestanud, on ametisaladus ning selle konfidentsiaalsuspõhimõtte erandeid saab tõlgendada ainult kitsalt ja need on lubatud üksnes siis, kui need on direktiivi 2004/39 sätetes sõnaselgelt ette nähtud. Seepärast on finantsturgude järelevalveasutused kohustatud hoidma ametisaladust – v.a nendes sätetes ammendavalt loetletud juhtudel – ja seda ilma ajalise piiranguta.

65. Kõikide esitatud kaalutluste põhjal tuleb asuda seisukohale, et kogu äriühingut, mille üle järelevalvet teostatakse, puudutav teave, sh kirjavahetus ja avaldused, mille finantsturgude siseriiklik järelevalveasutus saab või koostab, kuulub olenemata muudest tingimustest mõiste „konfidentsiaalne teave“ alla direktiivi 2004/39 artikli 54 lõike 1 teise lause tähenduses ning on seetõttu nimetatud direktiivi artikli 54 lõike 1 esimese lause alusel ametisaladusega kaitstud.

V. Ettepanek

66. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Kogu äriühingut, mille üle järelevalvet teostatakse, puudutav teave, sh kirjavahetus ja avaldused, mille finantsturgude siseriiklik järelevalveasutus saab või koostab, kuulub olenemata muudest tingimustest mõiste „konfidentsiaalne teave“ alla Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/39/EÜ 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, direktiivi 2004/39, artikli 54 lõike 1 teise lause tähenduses ning on seetõttu nimetatud direktiivi artikli 54 lõike 1 esimese lause alusel ametisaladusega kaitstud.