



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 12. prosince 2017¹

Věc C-15/16

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht proti Ewaldu Baumeisterovi

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Sbližování právních předpisů – Trhy finančních nástrojů – Přístup k informacím v držení orgánu dohledu nad finančními trhy, které se týkají podniku, nad nímž je vykonáván dohled – Směrnice 2004/39/ES – Článek 54 odst. 1 – Pojmy „služební tajemství“ a „důvěrné informace““

I. Úvod

1. V této věci je Soudní dvůr vyzván, aby se vyjádřil k výkladu čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39/ES², pokud jde o rozsah povinnosti zachovat služební tajemství, kterou jsou vázány vnitrostátní orgány dohledu nad finančními trhy, a o pojem „důvěrné informace“, což mu umožní, aby doplnil svoji judikaturu vycházející z rozsudku ze dne 12. listopadu 2014, Altmann a další³.

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Ewaldem Baumeisterem a Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Spolkovým úřadem pro dohled nad finančními službami, Německo, dále jen „BaFin“) ve věci rozhodnutí posledně uvedeného úřadu odmítnout navrhovateli v původním řízení přístup k některým dokumentům týkajícím se společnosti Phoenix Kapitaldienst GmbH (dále jen „Phoenix“).

3. Na závěr své analýzy navrhu Soudnímu dvoru, aby vzhledem ke zvláštnostem dohledu nad finančními trhy přiznal pojmům „důvěrné informace“ a „služební tajemství“ co nejširší možný rozsah a rozhodl, že veškeré informace, které vnitrostátní orgán dohledu nad finančními trhy shromáždí nebo vyhotoví, včetně korespondence a vyjádření vztahujících se podniku, nad nímž je vykonáván dohled, spadají bez dalších podmínek pod pojem „důvěrné informace“ ve smyslu čl. 54 odst. 1 druhé věty směrnice 2004/39, a jsou tudíž chráněné jako služební tajemství podle čl. 54 odst. 1 první věty této směrnice.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS (Úř. věst. 2004, L 145, s. 1; Zvl. vyd. 06/07, s. 263). Tato směrnice byla zrušena s účinností ke dni 3. ledna 2017 směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (Úř. věst. 2014, L 173, s. 349). Článek 76 směrnice 2014/65 nahradil článek 54 směrnice 2004/39.

3 – C-140/13, EU:C:2014:2362.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Body 2, 63 a 71 odůvodnění směrnice 2004/39 uvádějí:

„(2) [...] Proto je nutné stanovit stupeň harmonizace nezbytný k tomu, aby byla investorům nabízena vysoká úroveň ochrany a aby investiční podniky mohly poskytovat služby v celém Společenství, které je jednotným trhem, na základě dohledu domovské země. [...]

[...]

(63) [...] V souvislosti s narůstající přeshraniční činností by si příslušné orgány měly vzájemně poskytovat příslušné informace k výkonu svých funkcí, aby zajistily účinné uplatňování této směrnice, včetně situací, kdy se její skutečné nebo domnělé porušení může týkat orgánů dvou či více členských států. Pro zajištění hladkého přenosu takových informací a ochrany individuálních práv je nezbytné při výměně informací přísně dodržovat služební tajemství.

[...]

(71) Cíl spočívající ve vytvoření integrovaného finančního trhu, na kterém jsou investoři účinně chráněni a efektivita a integrita celkového trhu je zaručena, vyžaduje stanovení společných regulativních požadavků týkajících se investičních podniků bez ohledu na to, kde jsou ve Společenství povoleny, a upravujících fungování regulovaných trhů a jiných obchodních systémů tak, aby netransparentnost nebo narušení jednoho trhu nemohly podkopat účinné fungování evropského finančního systému jako celku. [...]

5. Článek 17 této směrnice, nadepsaný „Obecná povinnost trvalého dohledu“, ve svém odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby příslušné orgány sledovaly činnost investičních podniků, aby mohly posoudit plnění provozních podmínek stanovených v této směrnici. Členské státy dále zajistí, aby byla přijata vhodná opatření umožňující příslušným orgánům získat údaje nezbytné k posouzení toho, zda investiční podniky tyto povinnosti plní.“

6. Článek 54 uvedené směrnice, nadepsaný „Služební tajemství“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby příslušné orgány, všechny osoby, které pro příslušné orgány pracují nebo pracovaly, nebo subjekty, na které jsou přeneseny pravomoci podle čl. 48 odst. 2, jakož i auditoři a experti pověřeni příslušnými orgány, byli vázáni povinností zachovat služební tajemství. Nesmějí sdělit žádné osobě ani žádnému orgánu žádné důvěrné informace, které se dozvědí při plnění svých povinností, s výjimkou souhrnné či celkové formy tak, aby nebylo možno určit totožnost jednotlivých investičních podniků, organizátorů trhu, regulovaných trhů nebo jiné osoby, aniž jsou dotčeny případy, na něž se vztahuje trestní právo nebo jiná ustanovení této směrnice.

2. Byl-li však na investiční podnik, organizátora trhu nebo regulovaný trh vyhlášen konkurs nebo nařízena likvidace, lze důvěrné informace, které se netýkají třetích osob, sdělit v občanském soudním řízení, jestliže je to nutné k tomu, aby se řízení uskutečnilo.

3. Aniž jsou dotčeny případy upravené trestním právem, mohou příslušné orgány, subjekty nebo fyzické či právnické osoby jiné než příslušné orgány, které získají důvěrné informace podle této směrnice, tyto informace použít v případě příslušných orgánů v rámci působnosti této směrnice pouze k plnění svých povinností a výkonu svých funkcí nebo v případě jiných orgánů, subjektů nebo fyzických

či právnických osob k účelu, ke kterému jim byly poskytnuty, nebo v rámci správních nebo soudních řízení, která s výkonem těchto funkcí konkrétně souvisejí. Pokud s tím však příslušný orgán nebo jiný orgán, subjekt nebo osoba sdělující informace souhlasí, může orgán, který je obdržel, tyto informace použít pro jiné účely.

4. Veškeré důvěrné informace přijaté, vyměněné nebo předané podle této směrnice podléhají služebnímu tajemství podle tohoto článku. Tento článek však nebrání příslušným orgánům ve výměně nebo předávání důvěrných informací v souladu s touto směrnicí nebo jinými směrnicemi vztahujícími se na investiční podniky, úvěrové instituce, penzijní fondy, [subjekty kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP)], zprostředkovatele pojištění a zajištění, pojišťovny, regulované trhy nebo organizátory trhů či jiné subjekty se souhlasem příslušného orgánu nebo jiného orgánu, subjektu, fyzické či právní osoby, které informace poskytly.

5. Tento článek nebrání příslušným orgánům, aby si v souladu s vnitrostátním právem vyměňovaly nebo předávaly důvěrné informace, které neobdržely od příslušného orgánu jiného členského státu.“

7. Článek 56 směrnice 2004/39, nadepsaný „Povinnost spolupracovat“, ve svém odstavci 1 stanoví:

„Příslušné orgány různých členských států vzájemně spolupracují, kdykoli je to nezbytné pro účely plnění jejich úkolů podle této směrnice, a využívají své pravomoci stanovené v této směrnici nebo ve vnitrostátním právu.

Každý příslušný orgán poskytuje pomoc příslušným orgánům ostatních členských států. Zejména si vyměňují informace a spolupracují při vyšetřování nebo činnostech dohledu.

[...]“

B. Německé právo

8. Použitelnými ustanoveními německého práva jsou ustanovení Informationsfreiheitsgesetz (zákon o svobodném přístupu k informacím) ze dne 5. září 2005⁴, ve znění zákona ze dne 7. srpna 2013⁵, (dále jen „IFG“), jakož i ustanovení Kreditwesengesetz (zákon o úvěru) ze dne 9. září 1998⁶, ve znění zákona ze dne 4. července 2013⁷, (dále jen „KWG“).

9. V § 1 odst. 1 IFG je stanoveno:

„Každý má za podmínek stanovených tímto zákonem vůči spolkovým orgánům nárok na přístup k úředním informacím.“

10. Podle ustanovení § 3 IFG, které je nadepsané „Ochrana zvláštních veřejných zájmů“, platí:

„Nárok na přístup k informacím není dán

1. pokud zpřístupnění informace může mít negativní účinky na

[...]

d) úkoly kontroly a dohledu finančních, soutěžních a regulačních orgánů,

4 – BGBI. 2005 I, s. 2722.

5 – BGBI. 2013 I, s. 3154.

6 – BGBI. 1998 I, s. 2776.

7 – BGBI. 2013 I, s. 1981.

[...]

4. pokud informace podléhají služebnímu tajemství či jinému úřednímu tajemství nebo povinnosti zachovávat důvěrnost nebo povinnosti mlčenlivosti stanovené právním předpisem nebo obecným správním předpisem k materiální a organizační ochraně utajovaných informací.“

11. Ustanovení § 5 IFG zaručuje „[o]chran[u] osobních údajů“, zatímco ustanovení § 6 tohoto zákona se týká „[o]chran[y] duševního vlastnictví a výrobních a obchodních tajemství“.

12. Ustanovení § 9 KWG, nadepsané „Povinnost zachovat mlčenlivost“, ve svém odstavci 1 stanoví:

„Osoby zaměstnané u [BaFin] v rozsahu, v jakém se věnují provádění tohoto zákona, nesmějí neoprávněně zveřejňovat nebo využívat skutečnosti, o nichž se dozvěděly při své činnosti, jejichž důvěrnost má být v zájmu úvěrových institucí nebo třetích osob zachována, zejména průmyslová a obchodní tajemství, a to ani v případě, že tyto osoby již nejsou ve službě nebo jejich činnost skončila. Ustanovení [Bundesdatenschutzgesetz (Spolkový zákon o ochraně osobních údajů) ze dne 20. prosince 1990⁸], která musí dodržovat úvěrové instituce a podniky, nad nimiž je vykonáván dohled, nejsou tímto ustanovením dotčena [...]“

III. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžné otázky

13. E. Baumeister patří k okruhu investorů poškozených podvodnými jednáními společnosti Phoenix. V roce 2005 bylo vůči poslední uvedené společnosti zahájeno insolvenční řízení poté, co vyšlo najevo, že její model financování spočíval na podvodném pyramidovém programu.

14. E. Baumeister podal podle ustanovení § 1 odst. 1 IFG žádost o přístup k některým dokumentům týkajícím se společnosti Phoenix, a sice ke zprávě ze zvláštního auditu, zprávám auditorů, jakož i interním dokumentům, zprávám a korespondenci přijaté nebo vyhotovené BaFin v rámci jeho výkonu dohledu nad touto společností. BaFin tuto žádost o přístup zamítl.

15. Dne 12. března 2008 nařídil Verwaltungsgericht (správní soud, Německo), aby BaFin poskytl přístup k požadovaným dokumentům, pokud neobsahují průmyslová nebo obchodní tajemství.

16. Dne 28. dubna 2010 nařídil Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správní soud, Německo) předložení spisů, aby přezkoumal opodstatněnost důvodů pro zamítnutí žádosti, kterých se BaFin dovolával. Dne 26. července 2010 Bundesministerium der Finanzen (Spolkové ministerstvo financí, Německo) jakožto nejvyšší orgán dohledu odmítlo poskytnout požadované dokumenty.

17. Dne 12. ledna 2012 Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správní soud) rozhodl, že toto odmítnutí [předložení dokumentace] je protiprávní. Usnesením ze dne 5. dubna 2013 zamítl odborný senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) odvolání proti usnesení ze dne 12. ledna 2012, které podali žalovaní a Spolkové ministerstvo financí. V souběžném řízení, ve kterém Spolkové ministerstvo financí předložilo dne 24. října 2011 podrobnější prohlášení o nezveřejnění informací vztahující se na jednotlivé části spisu, odborný senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) usnesením ze dne 5. dubna 2013 v reakci na stížnost žalobce v tomto řízení změnou usnesení odborného senátu Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správní soud) ze dne 9. března 2012 určil, že odmítnutí předložení spisu není vadou protiprávnosti stíženo v celém rozsahu, nýbrž pouze zčásti.

8 – BGBI. 1990 I, s. 2954.

18. Dne 29. listopadu 2013 Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správní soud) rozhodl, že E. Baumeister má nárok na přístup k požadovaným dokumentům podle ustanovení § 1 odst. 1 IFG. Na rozdíl od názoru BaFin nemá být přístup zamítnut obecně podle ustanovení § 3 bodu 4 IFG ve spojení s ustanovením § 9 KWG. Podle Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správní soud) je třeba ochranu poskytnout pouze průmyslovým a obchodním tajemstvím, která je třeba zjistit v konkrétním případě, jakož i osobní údaje třetích osob ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 IFG. Takové údaje, které si zaslouží ochranu, však BaFin v daném případě dostatečně neuvedl, nýbrž je uplatňoval pouze obecně.

19. Kromě toho měl Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správní soud) za to, že žádné jiné řešení z unijního práva nevyplývá, neboť pro orgán dohledu nepožaduje absolutní povinnost zachovávat důvěrnost, která by měla v každém případě za následek vyloučení z povinnosti poskytovat přístup k dokumentům. Nároku žalobce konečně nebrání ani případná práva společnosti Phoenix jakožto dlužníka v úpadku nebo práva insolvenčního správce, který je vedlejším účastníkem řízení.

20. BaFin podal proti tomuto rozsudku opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud). Posledně uvedený soud má za to, že rozhodnutí, které má vynést, závisí na přezkumu několika otázek týkajících se výkladu směrnice 2004/39, které nebyly Soudním dvorem přezkoumány v rozsudku ze dne 12. listopadu 2014, Altmann a další⁹.

21. V tomto ohledu Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) podotýká, že rozsah, který Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správní soud) přiznal ochraně poskytované ustanovením § 9 odst. 1 KWG, je ve dvojím ohledu příliš omezený.

22. Zprvce ustanovení § 9 odst. 1 KWG se nevztahuje pouze na průmyslová a obchodní tajemství, která jsou stejně jako osobní údaje zmíněna pouze jako příklad, ale podle Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) zahrnuje obecně všechny skutečnosti, které nejsou obecně známe, nýbrž přístupné jen omezenému okruhu osob, a na jejichž zachování jakožto důvěrných má zájem podnik, nad nímž je vykonáván dohled, nebo třetí osoba. To je případ nejenom průmyslových a obchodních tajemství, jejichž zveřejnění může narušit postavení podniku v hospodářské soutěži, ale také zejména informací o podniku v úpadku (takových jako jsou informace o distribučních kanálech a údaje o zákaznících), které mají majetkovou hodnotu, která může být zhodnocena ve prospěch věřitelů.

23. Ustanovení § 9 odst. 1 KWG dále chrání – nad rámec svého znění – vyjádření a informace, u nichž je zachování důvěrnosti pouze oprávněným zájmem BaFin. To vyplývá z cíle sledovaného směrnicí 2004/39, kterým je zavedení účinného dohledu nad činností investičních podniků. Služební tajemství stanovené v čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39 se tak musí vztahovat i na dokumenty, které je třeba přiřadit k takzvanému „úřednímu tajemství“.

24. Podle předkládajícího soudu vyvstávají z výkladu čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39 ještě další otázky, které je třeba přezkoumat.

25. Nejprve se tento soud táže, zda je třeba ustanovení § 9 odst. 1 KWG vykládat v souladu s unijním právem v takovém smyslu, který rozšiřuje rozsah povinnosti zachovat mlčenlivost a umožňuje kvalifikovat části spisu jako „důvěrné“ již podle čistě formálních znaků.

26. Takové pojetí důvěrných informací a služebního tajemství, které přikládá zásadní význam původu údajů a dotčené informace související s podnikem dále nehodnotí a nijak dále netřídí podle jejich obsahu a účinků, zejména ekonomických, při jejich případném zveřejnění, se v dosavadní judikatuře k pojmu „služební tajemství“ vyplývajícemu z unijního práva nevyskytuje. Předkládající soud v tomto ohledu odkazuje na tři podmínky stanovené Tribunálem Evropské unie ve věcech vztahujících se k právu hospodářské soutěže, podle nichž lze informace ochránit v rámci služebního tajemství.

⁹ – C-140/13, EU:C:2014:2362.

Nicméně vzhledem ke zvláštnostem dohledu nad finančními trhy, který je specifickým způsobem odkázan na důvěrnou spolupráci mezi regulovanými úvěrovými institucemi a orgány dohledu, by podle předkládajícího soudu bylo možné vzdát se podmínek týkajících se existence újmy vznikající zveřejněním a objektivního zájmu, který je třeba chránit.

27. Dále za předpokladu, že by takto obecná kritéria pro určení toho, jaké části spisu spadají pod povinnost zachovat služební tajemství, nebyla slučitelná se směrnicí 2004/39, je třeba objasnit, jaké požadavky z této směrnice vyplývají, aby bylo možné konstatovat existenci služebního tajemství.

28. Vzhledem k judikatuře Soudního dvora týkající se nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise¹⁰ se předkládající soud dotazuje, zda je třeba odůvodněným způsobem popsat, že v konkrétním případě by zpřístupnění informací narušilo zájem, který je třeba chránit, a dále, zda v oblasti dohledu nad finančním sektorem existuje domněnka srovnatelná s domněnkou zavedenou v rámci nařízení č. 1049/2001, podle které zpřístupnění dokumentů, které si vyměnila Evropská komise a podniky, v zásadě narušuje jak ochranu cílů vyšetřování, tak ochranu obchodních zájmů dotčených podniků.

29. Konečně vyvstává otázka, jak dlouho informace podléhají služebnímu tajemství. Podle předkládajícího soudu by významnost ochrany důvěrných informací mohla časem klesat. Zvláštnosti dohledu nad finančními trhy by však mohly odůvodnit odlišné posouzení, které by vycházelo výhradně z kvalifikace informace jako „obchodního tajemství“ učiněné na začátku, tedy při poskytnutí informací orgánu dohledu.

30. Je-li naproti tomu třeba zohlednit změny poměrů nastalé v průběhu času, předkládající soud se táže, zda je možné předpokládat, že po určité době zanikla nezbytná aktuálnost informace, která jí dává určitou hospodářskou hodnotu v kontextu hospodářské soutěže. Předkládající soud v tomto ohledu odkazuje na Oznámení Komise o pravidlech pro přístup do spisu v případech podle práva hospodářské soutěže¹¹, které bylo potvrzeno judikaturou Tribunálu. Z toho vyplývá, že za důvěrné informace nelze považovat informace, které jsou starší pěti nebo více let a které tak musí být považovány za zastaralé, ledaže by ten, kdo je poskytl, prokázal, že tyto informace jsou i přes svou zastaralost stále zásadní z hlediska jeho obchodního postavení nebo postavení třetí dotčené osoby.

31. Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1.

- a) Spadají pod pojem ‚důvěrné informace‘ ve smyslu čl. 54 odst. 1 druhé věty směrnice [2004/39], a tudíž i pod pojem ‚služební tajemství‘ podle čl. 54 odst. 1 první věty [této] směrnice bez dalších podmínek všechny informace související s podnikem, které regulovaný podnik poskytl orgánu dohledu?
- b) Zahrnuje ‚úřední tajemství‘ jako součást služebního tajemství ve smyslu čl. 54 odst. 1 první věty směrnice 2004/39 bez dalších podmínek všechna vyjádření orgánu dohledu obsažená ve spisech včetně jeho korespondence s jinými orgány?

10 – Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331.

11 – Oznámení Komise o pravidlech pro přístup do spisu Komise v případech podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES [nyní článků 101 a 102 SFEU], článků 53, 54 a 57 Dohody o EHP a nařízení Rady (ES) č. 139/2004 (Úř. věst. 2005, C 325, s. 7).

V případě záporné odpovědi na otázky a) nebo b):

- c) Je třeba vykládat ustanovení týkající se služebního tajemství obsažené v čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39 v tom smyslu, že pro účely kvalifikace informací jako důvěrných
 - i) záleží na tom, zda tyto informace podle své podstaty spadají pod pojem „služební tajemství“, nebo zda by přístup k informacím mohl konkrétně a skutečně narušit zájem na zachování jejich důvěrnosti, nebo
 - ii) je třeba zohlednit jiné okolnosti, při jejichž existenci informace spadají pod pojem „služební tajemství“, nebo
 - iii) se orgán dohledu může ohledně podnikových informací regulované instituce obsažených v jeho spisech a ohledně souvisejících písemností orgánu dohledu odvolávat na vyvratitelnou domněnku, že jsou v tomto ohledu dotčena obchodní nebo úřední tajemství?
- 2) Je třeba vykládat pojem „důvěrné informace“ ve smyslu čl. 54 odst. 1 druhé věty směrnice 2004/39 v tom smyslu, že pro účely kvalifikace informace, která souvisí s podnikem a byla poskytnuta orgánem dohledu, jako obchodního tajemství, které je třeba chránit, respektive jako informace, kterou je třeba jinak chránit, záleží výhradně na okamžiku poskytnutí informace orgánu dohledu?

V případě záporné odpovědi na druhou otázku:

- 3) Je při otázce, zda je třeba chránit informaci související s podnikem bez ohledu na změny ekonomického prostředí jako obchodní tajemství, a tudíž spadá pod pojem „služební tajemství“ podle čl. 54 odst. 1 druhé věty směrnice 2004/39, třeba všeobecně vycházet z časového omezení – například v délce pěti let – po jehož uplynutí platí vyvratitelná domněnka, že informace ztratila svou ekonomickou hodnotu? Platí totéž pro úřední tajemství?“

IV. Moje analýza

32. Nejprve je třeba upozornit na to, že některé jiné unijní právní předpisy, než jsou předpisy, které jsou předmětem mé analýzy, obsahují ustanovení vztahující se k povinnosti zachovat služební tajemství, která se podobají článku 54 směrnice 2004/39. To je zejména případ orgánů dohledu členských států, článku 102 směrnice 2009/65/ES¹² a článku 53 směrnice 2013/36/EU¹³, a evropských orgánů dohledu, článku 70 nařízení (EU) č. 1093/2010¹⁴ a článku 70 nařízení (EU) č. 1095/2010¹⁵.

33. Soudní dvůr se však dosud nikdy nevyjádřil k samotné definici služebního tajemství ani k obsahu pojmu „důvěrné informace“ v rámci systému dohledu nad finančními trhy¹⁶.

12 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. července 2009 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP) (Úř. věst. 2009, L 302, s. 32).

13 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. 2013, L 176, s. 338).

14 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES (Úř. věst. 2010, L 331, s. 12).

15 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/77/ES (Úř. věst. 2010, L 331, s. 84).

16 – Soudnímu dvoru byla nyní předložena žádost o rozhodnutí o poměrně podobné předběžné otázce ve věci Buccioni (C-594/16).

34. Soudní dvůr nicméně měl příležitost, jak ve svém předkládacím rozhodnutí upozorňuje Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud), vyjádřit se k právu na přístup ke správním dokumentům unijních orgánů, jakož i k právu na přístup k dokumentům vydaným v rámci práva hospodářské soutěže.

35. Pokud jde například o přístup k dokumentům v držení Komise v rámci řízení v oblasti hospodářské soutěže, Soudní dvůr zejména upřesnil, že zpřístupnění informací týkajících se řízení o porušení článků 101 a 102 SFEU je obecnou zásadou¹⁷ a že, i když se tomu dotčený podnik brání, tyto informace mohou být přesto poskytnuty, nepředstavují-li obchodní tajemství¹⁸ nebo jinou důvěrnou informaci, pokud existuje převládající zájem na jejím zveřejnění¹⁹ nebo pokud tyto informace nejsou ze své podstaty chráněny jako služební tajemství. Předmětem ani účelem tohoto výkladu však není zakázat Komisi, aby zveřejnila informace týkající se prvků zakládajících porušení článku 101 SFEU, které nepožívají ochrany proti zveřejnění z jiného titulu. Podobně Soudní dvůr uvedl, že v rámci programů shovívavosti je obecnou zásadou právě zveřejnění rozhodnutí o porušení pravidel, ledaže by to narušovalo ochranu cílů inspekce a vyšetřování²⁰.

36. Tato judikatura znamená, že v rámci řízení o použití pravidel hospodářské soutěže je zásadou zveřejnění informací, a tedy jejich rozšířená přístupnost, ledaže je prokázáno, že tyto informace požívají ochrany z titulu služebního tajemství. Stejná logika byla zvolena, pokud jde o právo na přístup k dokumentům unijních orgánů²¹.

37. I když je takový výklad naprosto v pořádku v oblasti práva na přístup k některým dokumentům unijních orgánů nebo v oblasti práva hospodářské soutěže, nelze ho však použít ve zvláštní oblasti systému dohledu nad finančními trhy. Je totiž nezbytné zohlednit zvláštnosti systému upravujícího dohled nad finančními trhy, který podle mého názoru vylučuje, na rozdíl od toho, co tvrdí Komise zejména ve svých písemných vyjádřeních, jakoukoli analogii s jinými systémy stanovenými v unijním právu. V tomto případě je třeba zohlednit zvláštnosti dohledu nad finančními trhy a obsah článku 54 směrnice 2004/39, který zakládá zásadu služebního tajemství, jakož i praktické důsledky, jaké by na systém dohledu nad finančními trhy mělo zavedení práva na přístup k dokumentům v držení orgánů dohledu členských států. V dané oblasti ve skutečnosti nelze nalézt paralely s jinými oblastmi unijního práva, neboť informace shromážděné v rámci systému dohledu nad finančními trhy jsou zcela odlišné od informací získaných unijními orgány v jiných oblastech, ať co do jejich množství, jejich možného využití, jejich případných důsledků nebo co do jejich cílů.

38. Základním úkolem orgánů dohledu nad finančními trhy, jak vyplývá z jejich názvu, je dohled a kontrola nad podniky, které působí na finančních trzích. Aby mohly tento úkol účinně plnit, musí mít tyto orgány přístup k informacím, které se týkají podniků, nad nimiž vykonávají dohled. Tyto informace mohou získat buď díky donucovacím pravomocím, které jim přiznávají vnitrostátní úpravy, nebo na základě dobrovolného poskytnutí podniky, nad nimiž je vykonáván dohled, přičemž tato druhá metoda založená na spolupráci mezi těmito podniky a orgány dohledu má přednost. Tato

17 – Rozsudky ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 51), a ze dne 13. ledna 2017, Deza v. ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, body 49 a 55, jakož i citovaná judikatura).

18 – Pokud jde o ochranu obchodního tajemství, viz rozsudek ze dne 24. června 1986, AKZO Chemie a AKZO Chemie UK v. Komise (53/85, EU:C:1986:256, bod 28).

19 – Rozsudek ze dne 14. března 2017, Evonik Degussa v. Komise (C-162/15 P, EU:C:2017:205, body 42 a 45). Tento kasační opravný prostředek směřoval proti rozsudku ze dne 28. ledna 2015, Evonik Degussa v. Komise (T-341/12, EU:T:2015:51), který ve svém bodě 94 stanovil tři podmínky týkající se ochrany před zpřístupněním veřejnosti informací v držení Komise v řízení o porušení práva hospodářské soutěže, a sice zaprvé, aby tyto informace byly známy pouze omezenému počtu osob, zadruhé, aby jejich zpřístupnění mohlo způsobit vážnou škodu osobě, která je poskytla, nebo třetím osobám, a zatřetí, aby zájmy, jež by mohly být poškozeny zpřístupněním takových informací, byly objektivně hodné ochrany. I když tyto tři podmínky nejsou Soudním dvorem v jeho rozsudku výslovně převzaty, nejsou zde ale ani vyvráceny.

20 – Rozsudek ze dne 14. března 2017, Evonik Degussa v. Komise (C-162/15 P, EU:C:2017:205, body 95 a 96).

21 – V tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374), který se týká uplatnění výjimky z práva na přístup k dokumentům unijních orgánů stanovených ustanoveními nařízení č. 1049/2001. Viz moje nedávné stanovisko ve věci ClientEarth v. Komise (C-57/16 P, EU:C:2017:909, body 52 a násl.).

nezbytná spolupráce mezi podniky, nad nimiž je vykonáván dohled, a příslušnými orgány odůvodňuje existenci povinnosti zachovat služební tajemství, která je těmto orgánům uložena, neboť bez této povinnosti by informace nezbytné k výkonu dohledu nad finančními trhy byly podniky, nad nimiž je vykonáván dohled, poskytovány příslušným orgánům s výhradami, či dokonce s odporem²².

39. Tato povinnost zachovat služební tajemství získala v průběhu doby na důležitosti díky mezinárodnímu rozšíření finančních aktivit a nezbytnosti zjednodušit výměnu informací mezi příslušnými orgány různých členských států s cílem zajistit účinný dohled nad přeshraničními transakcemi v rámci vnitřního trhu²³. Unijní normotvůrce za tímto účelem stanovil požadavky spojené s důvěrností vyměňovaných informací již v první směrnici 77/780/EHS²⁴, když zavedl zásadu služebního tajemství, která do té doby existovala pouze ve vnitrostátních právech. I když takto zavedený právní rámec byl změněn směrnicí 2004/39, a následně pozdějšími předpisy, povinnosti zachovávat služební tajemství a důvěrnost stanovené v článku 54 však zůstaly v široké míře nedotčené²⁵.

40. Celá otázka tak spočívá v určení více či méně širokého spektra informací, které je možno označit za „důvěrné“ a které musí být chráněny povinností zachovat služební tajemství ve zvláštním systému dohledu nad finančními trhy, a to přestože článek 54 směrnice 2004/39 zavádí obecnou povinnost zachovat služební tajemství a spolu s ní seznam výslovně a taxativně stanovených výjimek²⁶.

41. Přístup, který tak unijní normotvůrce zvolil v oblasti, která je předmětem našeho zájmu, je tedy právě založen na zásadě zákazu zveřejnění, na rozdíl od toho, co je stanoveno v oblasti práva hospodářské soutěže nebo v oblasti přístupu k dokumentům unijních orgánů, neboť v těchto dvou případech převládá právo na přístup k dokumentům doprovázené výjimkami²⁷. Proto odůvodnění, o něž se unijní normotvůrce opírá v oblasti dohledu nad finančními trhy, je diametrálně odlišné od odůvodnění, které zvolil v oblasti práva na přístup ke správním dokumentům unijních orgánů a v oblasti práva hospodářské soutěže²⁸, která vycházejí ze zásady transparentnosti. Pro vyřešení věci v původním řízení je tudíž možné uvažovat o tom, že unijní normotvůrce zásadu transparentnosti potlačil ve prospěch nezbytnosti řádného fungování finančních trhů.

42. Tento zvláštní přístup je odůvodněn skutečností, že směrnice 2004/39 má za cíl, jak vyplývá z jejího bodu 2 odůvodnění, zavést integrovaný a harmonizovaný finanční trh, který zajistí, aby byla investorům nabízena vysoká úroveň ochrany tak, aby mohli poskytovat služby v celé Unii²⁹.

22 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta N. Jääskinen ve věci Altmann a další (C-140/13, EU:C:2014:2168, bod 37).

23 – V tomto smyslu viz zejména bod 63 odůvodnění směrnice 2004/39.

24 – První směrnice Rady ze dne 12. prosince 1977 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti úvěrových institucí a jejího výkonu (Úř. věst. 1977, L 322, s. 30).

25 – V tomto smyslu viz ustanovení směrnice 2014/65 (především bod 153 odůvodnění a článek 76), která přepracovala znění směrnice 2004/39.

26 – Rozsudek ze dne 12. listopadu 2014, Altmann a další (C-140/13, EU:C:2014:2362, body 34 a 35).

27 – Rozsudek ze dne 13. ledna 2017, Deza v. ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, bod 55 a citovaná judikatura). Obecná zásada spočívá v poskytování co nejširšího přístupu veřejnosti k dokumentům v držení unijních orgánů. Výjimky z této zásady musí být vykládány restriktivně, což znamená, že nezpřístupnění může být odůvodněnou pouze skutečností, že uvedené zpřístupnění může být konkrétně a skutečně porušen zájem chráněný výjimkou a že nebezpečí porušení tohoto zájmu je přiměřeně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické (body 51 a 52 tohoto rozsudku, jakož i citovaná judikatura).

28 – V této oblasti Oznámení Kontrolního úřadu ESVO o pravidlech pro přístup do spisu Kontrolního úřadu ESVO v případech podle článků 53, 54 a 57 Dohody o EHP (Úř. věst. 2007, C 250, s. 16), stanoví pravidla pro přístup k dokumentům a zavádí v oblasti hospodářské soutěže zásadu práva na přístup (body 19 až 21). Totéž uvádí i rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, body 51 a násl.), i když Soudní dvůr zde po předchozím provedení konkrétního a individuálního přezkumu žádosti uznal výjimky z této zásady práva na přístup k dokumentům (bod 63).

29 – Viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2014, Altmann a další (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 26), jakož i body 31, 44 a 71 odůvodnění směrnice 2004/39.

43. Článek 54 směrnice 2004/39 tak zaručuje hladké fungování výměny informací, což znamená, že jak podniky, nad nimiž je vykonáván dohled, tak příslušné orgány mohou mít jistotu, že povaha vyměňovaných důvěrných informací zůstane nadále zachována³⁰.

44. Nedostatkem jednotného způsobu výkladu případů, ve kterých je možné sdělit důvěrné informace třetím osobám, by byl tento cíl narušen, což by bylo v rozporu s bodem 2 odůvodnění směrnice 2004/39³¹. Proto čl. 54 odst. 1 této směrnice orgánům dohledu zakazuje, aby poskytovaly informace, které mají v držení, s výjimkou informací v zobecněné a anonymní podobě³². Soudní dvůr měl ostatně příležitost tuto zásadu zdůraznit v rozsudku ze dne 12. listopadu 2014, Altmann a další³³.

45. Nicméně, i když skutečnosti předcházející sporu v původním řízení jsou totožné se skutečnostmi předcházejícími sporu, ve kterém byl vydán rozsudek Altmann a další³⁴, poslední uvedená věc se týkala pouze rozsahu výjimek z povinnosti zachovat služební tajemství stanovených v čl. 54 odst. 1 a 2 směrnice 2004/39, jestliže se důvěrné informace týkají podniku v nucené likvidaci, jehož činnost byla podvodná a jehož několik představitelů bylo odsouzeno k trestům odnětí svobody. V rámci věci v původním řízení je Soudní dvůr žádán, aby se ve stejném kontextu nově vyjádřil stran kvalifikace „důvěrné informace“ a ohledně rozsahu služebního tajemství ve smyslu čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39.

46. V tomto rámci je třeba poznamenat, že orgány dohledu nad finančními trhy plní úkol dohledu v obecném zájmu. Za tímto účelem musí disponovat dokumenty, které poskytují podstatné informace ohledně situace, vývoje a udržitelnosti podniku, nad nímž je vykonáván dohled.

47. Shromažďování a výměna těchto informací se proto musí provádět v režimu utajení v rozsahu, v němž jsou tyto informace nezbytné a přímo spojené s činností dohledu. Orgány dohledu totiž k řádnému plnění svých úkolů potřebují, aby měly k dispozici úplné, pravdivé a spolehlivé informace. Aby činnost dohledu byla účelná a účinná, je třeba, aby podniky, nad nimiž je vykonáván dohled, byly vůči příslušným orgánům zcela transparentní. Z toho vyplývá nutnost důvěrného zacházení s informacemi týkajícími se těchto podniků, aby ustanovení o služebním tajemství nebyla zbavena svých účinků. Tyto důvody mohou proto odůvodnit legitimní zásah do základního práva na přístup k dokumentům³⁵, které jsou v držení příslušných úřadů, aby tak byly zajištěny řádné fungování a stabilita systému dohledu nad finančními trhy. V tomto smyslu musí charakteristiky, funkce a role těchto orgánů mít vliv na přístupnost dokumentů a informací, které mají v držení.

48. V kontextu systému dohledu nad finančními trhy musí vnitrostátní orgány dohledu v zájmu co nejlepšího zajištění svých úkolů dohledu požívat důvěry ze strany podniků, nad nimiž je vykonáván dohled³⁶. Je totiž třeba připomenout, že tyto podniky budou otevřenější k poskytování spolehlivých a pravdivých informací orgánům dohledu, pokud budou vědět, že tyto informace budou chráněné zásadou důvěrnosti.

30 – Rozsudky ze dne 11. prosince 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, bod 27), a ze dne 12. listopadu 2014, Altmann a další (C-140/13, EU:C:2014:2362, body 31 a 32), jakož i body 44 a 63 odůvodnění směrnice 2004/39.

31 – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci UBS Europe a další (C-358/16, EU:C:2017:606, bod 37).

32 – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci UBS Europe a další (C-358/16, EU:C:2017:606, bod 30).

33 – C-140/13, EU:C:2014:2362.

34 – C-140/13, EU:C:2014:2362. V obou případech jde o zpochybnění odepření přístupu ze strany BaFin, který odmítl žádost o přístup k některým dokumentům týkajícím se společnosti Phoenix (v projednávaném případě ke zprávě ze zvláštního auditu, zprávám auditorů, interním dokumentům, zprávám a korespondenci), která byla podaná na základě ustanovení § 1 odst. 1 IFG.

35 – K této kvalifikaci za základní právo viz stanovisko generálního advokáta P. Légera ve věci Rada v. Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:392, body 55 a 77).

36 – Rozsudek ze dne 12. listopadu 2014, Altmann a další (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 31).

49. Stejný požadavek na vzájemnou důvěru navíc existuje mezi samotnými vnitrostátními orgány dohledu, jelikož unijní normotvůrce stanovil, že fungují v rámci sítě³⁷. To znamená, že výměna informací mezi nimi musí být posílena zárukou důvěrnosti informací, které získají a jimiž disponují v rámci svých úkolů dohledu.

50. Kromě toho zapadá tato nezbytná důvěra rovněž do preventivního hlediska, které se vztahuje k úkolům vykonávaným orgány dohledu nad finančními trhy a které předpokládá, že tyto orgány disponují informacemi, které jsou chráněné služebním tajemstvím a povinností zachovat důvěrnost. Preventivní funkce, kterou orgány dohledu vykonávají, totiž předpokládá, že shromažďování informací a jejich výměna se provádějí v režimu utajení, neboť jakékoli zveřejnění může ze své podstaty mít závažné důsledky, a to dokonce i v případě informací, jejichž význam se může zdát na první pohled minimální, ale které jsou ve skutečnosti pro fungování finančních trhů a systému dohledu nad těmito trhy důležité.

51. I když se totiž citlivost některých informací v držení orgánů dohledu nemusí někdy jevit na první pohled zřejmá, jejich zveřejnění může narušit stabilitu finančních trhů. Informace shromážděné nebo vyhotovené orgány dohledu nad finančními trhy, které se *a priori* zdají nedůležité, se nakonec ve zvláštním kontextu fungování finančních trhů mohou ukázat zásadními pro podniky, které se na tomto trhu rozvíjejí a které jsou předmětem dohledu.

52. Pokud by tudíž nebyla zaručena přísná důvěrnost takto získaných informací v držení vnitrostátních orgánů dohledu, bylo by důvodné obávat se rizik právní nejistoty a oslabení systému dohledu nad finančními trhy³⁸. Vzhledem k riziku finančního kolapsu, který by mohl nastat v případě přerušení důvěrného vztahu mezi fungováním finančního trhu a systémem trvalého dohledu nad ním, je nutno postupovat s mimořádnou obezřetností³⁹. Vše, co by mohlo být vnímáno jako slabina v ochraně informací, by totiž narušovalo systém dohledu z důvodu zásahu do důvěry, a jakýkoli nedostatek v ochraně důvěrnosti informací v držení příslušných orgánů by mohl narušit řádné fungování tohoto systému. Zveřejnění těchto informací by mohlo destabilizovat dotčený podnik a mohlo by mít rovněž za následek zdiskreditování orgánů dohledu v očích subjektů rozvíjejících své činnosti na finančních trzích, které tyto informace poskytují, a umožňují tak těmto orgánům plnit jejich úkoly.

53. Vnitrostátní orgány dohledu sice mohou disponovat informacemi, které mají veřejnou povahu v tom smyslu, že tyto informace budou podléhat povinnosti zveřejňování, která je stanovena unijním právem, jako například povinnost zveřejňování stanovená v člancích 2 a 3 první směrnice 68/151/EHS⁴⁰. Nicméně dokonce i v této situaci mám za to, že tyto orgány nemají plnit funkci „jednotného kontaktního místa“ takovým způsobem, že by byly povinné vyhovět žádosti o přístup k takovým veřejným informacím.

54. Celkově se domnívám, že služební tajemství, které je v zásadě stanoveno v článku 54 směrnice 2004/39, nelze upravovat v závislosti na povaze informací v držení orgánů dohledu. Veškeré informace, kterými tyto orgány disponují, musí být považovány za důvěrné, neboť uvedené orgány nemají za úkol komunikovat s veřejností, ale pouze dohlížet nad podniky, které působí na finančních trzích, a přispívat tak k jejich stabilitě a regulaci.

37 – Dokonce i uvnitř této sítě musí být služební tajemství, které má za cíl ochranu práv dotčených osob, během výměny informací mezi orgány dohledu upřednostněno. V tomto smyslu viz bod 25 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES ze dne 20. března 2000 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (Úř. věst. 2000, L 126, s. 1; Zvl. vyd. 06/03, s. 273), bod 23 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (Úř. věst. 2006, L 177, s. 1) a bod 153 odůvodnění směrnice 2014/65.

38 – Rozsudek ze dne 12. listopadu 2014, Altmann a další (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 33).

39 – Článek 17 směrnice 2004/39 stanoví trvalý dohled nad finančními trhy, z čehož vyplývá existence neustálé výměny informací mezi podniky, nad nimiž je vykonáván dohled, a orgány dohledu.

40 – První směrnice Rady ze dne 9. března 1968 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 58 druhého pododstavce Smlouvy, [čl. 48 druhý pododstavec Smlouvy o ES a nyní čl. 54 druhý pododstavec SFEU] za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření (Úř. věst. 1968, L 65, s. 8).

55. Kromě toho upřesňuji, že podle mého názoru se výrazy „služební tajemství“ a „důvěrné informace“, které jsou použité v čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39, překrývají. Tyto dvě formulace tak musí být považovány za nadbytečný výraz, neboť se ve skutečnosti týkají stejného předmětu a vyjadřují stejnou myšlenku.

56. Navíc připomeňme, že pokud jde o první směrnici 77/780, Soudní dvůr již v rozsudku ze dne 11. prosince 1985, Hillenius, kde zdůraznil důležitost ochrany služebního tajemství, zvolil široké pojetí důvěrného charakteru informací v držení vnitrostátních orgánů dohledu nad úvěrovými institucemi⁴¹, když se v tomto řídil stanoviskem generálního advokáta G. Slynna⁴², který poukazoval na neexistenci rozdílu mezi různými typy informací a navrhoval, aby Soudní dvůr rozhodl, že povinnost zachovat služební tajemství se vztahuje zejména na svědecké výpovědi.

57. Pokud bychom připustili, aby orgány, které jsou konfrontovány se žádostmi o přístup k dokumentům, jež mají v držení, prováděly případ od případu konkrétní a individualizované vyhodnocení těchto žádostí, vedlo by to k riziku roztržitého systému dohledu a mohlo by to vyvolat rozdíly v zacházení v závislosti na subjektivním posouzení konkrétní žádosti o přístup k dokumentům jednotlivými vnitrostátními orgány. Připomeňme, že povinnost jednotného uplatňování směrnice 2004/39 a cíl harmonizace, který sleduje, podporují zavedení jednotného posuzování důvěrné povahy informací shromážděných a vyhotovených orgány dohledu, a tedy spíše existenci obecné zásady důvěrnosti než posuzování uplatnění služebního tajemství v každém jednotlivém případě. Tato obecná zásada musí ve věci v původním řízení odůvodnit nezveřejnění informací požadovaných E. Baumeisterem, aby tak nedošlo k oslabení systému dohledu nad finančními trhy či k ohrožení jeho účinnosti.

58. V tomto ohledu je třeba čerpat inspiraci z bodu 5 odůvodnění směrnice 2004/39, který podporuje integritu a efektivitu finančního systému a předpokládá zásadu důvěrnosti, pokud jde o systém dohledu nad finančními trhy. To znamená, že musí převládnout široká definice důvěrnosti a služebního tajemství. Rovněž je možné čerpat inspiraci z bodu 8 odůvodnění směrnice (EU) 2016/943⁴³, který usiluje o zabránění roztržitého vnitřního trhu⁴⁴ a oslabení celkového odrazujícího účinku příslušných pravidel v oblasti obchodního tajemství na vnitřním trhu. Kromě toho bod 14 odůvodnění této směrnice zmiňuje existenci oprávněného zájmu na obecném zachování důvěrných informací a zdůrazňuje existenci legitimního očekávání v příslušných kruzích, že bude zajištěno jejich utajení.

59. Proto navzdory písemným vyjádřením nizozemské vlády a poznatkům, které vyplývají z judikatury, pokud jde o jiné oblasti, než je dohled nad finančními trhy, je třeba trvat na skutečnosti, že jednotné uplatňování směrnice 2004/39 by bylo ohroženo, pokud by byl členským státům ponechán prostor pro uvážení při určování rozsahu služebního tajemství a vymezení obsahu pojmu „důvěrné informace“ nebo kdyby každý orgán dohledu mohl subjektivně vyhodnotit, jaké informace mohou být zpřístupněny, pokud by prováděl konkrétní a individualizovaný přezkum každé žádosti o přístup k dokumentům, což by navíc těmto orgánům přineslo zvýšenou pracovní zátěž, jelikož by se musely rozhodovat mezi různými zastoupenými zájmy⁴⁵.

41 – Rozsudek ze dne 11. prosince 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, bod 26).

42 – Stanovisko generálního advokáta G. Slynna ve věci Hillenius (110/84, nezveřejněné, EU:C:1985:333).

43 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 8. června 2016, o ochraně nezveřejněného know-how a obchodních informací (obchodního tajemství) před jejich neoprávněným získáním, využitím a zpřístupněním (Úř. věst. 2016, L 157, s. 1).

44 – Systém dohledu nad finančními trhy je úzce spojen se zavedením vnitřního trhu (viz bod 39 tohoto stanoviska).

45 – Z judikatury týkající se poskytování dokumentů unijními orgány vyplývá, že pokud by Soudní dvůr zvolil tento výklad, každý orgán požádaný o přístup k informacím by musel rozhodovat mezi různými zájmy. V tomto ohledu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Stichting Greenpeace Nederland (C-673/13 P, EU:C:2016:213, bod 54). Ve věci v původním řízení by tak analogicky šlo o nastavení rovnováhy mezi ochranou systému dohledu nad finančními trhy a zájmy podnikatele poškozeného podvodnými jednáními podniku, a to dokonce mimo jakékoli probíhající soudní řízení.

60. V tomto ohledu je třeba mít za to, že unijní normotvůrce sám uvážil a nastavil rovnováhu mezi různými zájmy, které mohou být zastoupeny, neboť stanovil, jak bylo řečeno výše⁴⁶, obecnou zásadu nezveřejňování informací shromážděných a vyhotovených orgány dohledu nad finančními trhy, kterou doplnil o několik taxativně stanovených výjimek⁴⁷, které musí být jako takové vykládány úzce.

61. V této věci se domnívám, že nepřísluší ani Soudnímu dvoru, aby nahradil vyhodnocení unijního normotvůrce tím, že stanoví přesná kritéria a způsoby určení prvků, které charakterizují rozsah služebního tajemství, ani není úkolem orgánů dohledu nad finančními trhy pouštět se do hledání této křehké rovnováhy, což by mohlo vyvolat kazuistický přístup, který by tak oslabil harmonizovaný systém dohledu, ačkoliv logika zvolená unijním normotvůrcem spěje k vyrovnanému rozhodování mezi různými zastoupenými zájmy.

62. Konečně, vrátíme-li se k věci v původním řízení, zdá se mi, že z vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že situace E. Baumeistera neodpovídá ve skutečnosti žádné z výjimek stanovených v článku 54 směrnice 2004/39. Navíc, pokud z jednání vyplývá, že důvodem sporu v původním řízení se jeví být určení náhrady nákladů řízení, kladu si otázku, v čem může být získání důvěrných informací v držení BaFin v tomto kontextu užitečné.

63. Vzhledem k těmto poznatkům není případ v původním řízení příležitostí k tomu, aby Soudní dvůr prolomil zásadu důvěrnosti a povinnosti zachovat služební tajemství, jež se vztahuje na veškeré informace shromážděné a vyhotovené vnitrostátními orgány dohledu nad finančními trhy.

64. V důsledku toho je třeba ve zvláštním kontextu dohledu nad finančními trhy přijmout široké pojetí důvěrné povahy informací v držení orgánů dohledu, které umožňuje jejich zveřejnění výhradně v případech stanovených ve znění článku 54 směrnice 2004/39. Obecná zásada stanovená unijním normotvůrcem je totiž právě zásada služebního tajemství a výjimky z této zásady důvěrnosti mohou být vykládány pouze restriktivně a lze je připustit pouze v případech, když jsou výslovně stanovené ustanoveními směrnice 2004/39. V tomto smyslu, s výjimkou případů taxativně vyjmenovaných v těchto ustanoveních, jsou orgány dohledu nad finančními trhy povinny zachovat služební tajemství, a to bez časového omezení.

65. Vzhledem ke všem výše uvedeným úvahám, je třeba mít za to, že veškeré informace, včetně korespondence a vyjádření, které se vztahují k podniku, nad nímž je vykonáván dohled, které jsou shromážděny nebo vyhotoveny vnitrostátním orgánem dohledu nad finančními trhy, spadají bez dalších podmínek pod pojem „důvěrné informace“ ve smyslu čl. 54 odst. 1 druhé věty směrnice 2004/39, a jsou tudíž chráněny služebním tajemstvím podle čl. 54 odst. 1 první věty této směrnice.

V. Závěry

66. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) následovně:

„Veškeré informace, včetně korespondence a vyjádření, které se vztahují k podniku, nad nímž je vykonáván dohled, které jsou shromážděny nebo vyhotoveny vnitrostátními orgány dohledu nad finančními trhy, spadají bez dalších podmínek pod pojem ‚důvěrné informace‘ ve smyslu čl. 54 odst. 1 druhé věty směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS, a jsou tudíž chráněny služebním tajemstvím podle čl. 54 odst. 1 první věty této směrnice.“

46 – Viz bod 41 tohoto stanoviska.

47 – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci UBS Europe a další (C-358/16, EU:C:2017:606, body 83 a 84); rozsudek ze dne 12. listopadu 2014, Altmann a další (C-140/13, EU:C:2014:2362, body 34 a 35).