



Datum van inontvangstneming : 13/06/2017

Verzoek om een prejudiciële beslissing – Zaak C-215/17

Datum van indiening:

25 april 2017

Verwijzende rechter:

Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Slovenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 april 2017

Verzoekende partij:

Nova Kreditna Banka Maribor, d.d.

Verwerende partij:

Republiek Slovenië

(omissis)

VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

(omissis)

VERZOEK OM EEN
PREJUDICIËLE BESLISSING

Voor de Vrhovno sodišče Republike Slovenije (hoogste rechterlijke instantie van de Republiek Slovenië) hangt een procedure met als voorwerp een beroep tot herziening op rechtsgronden [revizija], ingesteld door de vennootschap **NOVA KREDITNA BANKA MARIBOR, d.d.**, (omissis) gevestigd te Maribor, (omissis), verzoekende partij, tegen de **Republiek Slovenië** (omissis), verwerende partij, over de **toegang tot overheidsinformatie**.

De verwijzende rechter (omissis) heeft de behandeling (omissis) van het beroep tot herziening geschorst en beslist het Hof van Justitie van de Europese Unie een verzoek om een prejudiciële beslissing voor te leggen. **[Or. 1]**

I. Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding en feiten

- 1 Bij de beslissing over de gegrondheid van het ingestelde beroep tot herziening moet de verwijzende rechter beoordelen of de partij die verzoekt om herziening (hierna: „verzoekster”) verplicht is de aanvrager (een journaliste) een lijst te verstrekken van de consultancyfirma’s, advocatenkantoren en vennootschappen die intellectuele prestaties leveren waarmee verzoekster in de periode van 1 oktober 2012 tot en met 17 april 2014 overeenkomsten heeft gesloten. Die lijsten zouden dan de gegevens moeten bevatten over: het soort gesloten overeenkomst, de andere partij bij de overeenkomst (in het geval van een rechtspersoon: handelsnaam, zetel, postadres), de waarde van de overeenkomst, de hoogte van de afzonderlijke betalingen voor deze diensten, de datum van sluiting van de overeenkomst, de duur van de rechtsbetrekking en soortgelijke gegevens die uit de bijlagen bij de overeenkomsten naar voren komen (hierna: „litigieuze gegevens”). Overeenkomstig de Sloveense wetgeving zijn deze gegevens absoluut openbaar, dat wil zeggen dat toegang ertoe mogelijk is, hoewel het belang van het publiek bij de openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het belang van de tot openbaarmaking verplichte persoon om de toegang tot de gevraagde informatie te beperken. Het bovenstaande geldt voor personen die onder de overheersende invloed staan van publiekrechtelijke lichamen of gedurende de laatste vijf jaar onder die invloed hebben gestaan.
- 2 Verzoekster is onder de overheersende invloed komen te staan van publiekrechtelijke lichamen, want de Republiek Slovenië hield direct of indirect de meerderheid van haar aandelen. Bovendien is verzoekster, net als enkele andere banken, in beduidende mate door de Staat geherkapitaliseerd, zodat het openbaar belang bij controle nog groter is. Op 21 april 2016 is verzoekster een privaatrechtelijke vennootschap op aandelen geworden en als zodanig staat zij niet meer onder de overheersende invloed van de Staat of andere publiekrechtelijke lichamen, maar zij is wel verplicht nog gedurende vijf jaar na wegvallen van die invloed de gegevens door te geven [artikel 1.a, lid 4, van de Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (wet op de toegang tot overheidsinformatie; hierna: „ZDIJZ”)].^(omissis)
- 3 De Ustavno sodišče Republike Slovenije (grondwettelijk hof van de Republiek Slovenië) heeft beslist (omissis) dat de nationale regeling die bepaalt dat [**Or. 2**] de litigieuze gegevens onvoorwaardelijk, zonder uitzonderingen en zonder mogelijkheid het bedrijfsgeheim in te roepen openbaar moeten worden gemaakt, ook voor het verleden, niet in strijd is met de grondwet van de Republiek Slovenië. In haar beroep tot herziening heeft verzoekster ook aangevoerd dat de Sloveense regeling in strijd is met het recht van de Europese Unie. In dat kader heeft zij verwezen naar adviezen van de Europese Centrale Bank (ECB) volgens welke de verplichting gegevens over de banken openbaar te maken al integraal door de EU-regelgeving wordt geregeld. In het licht van het bovenstaande staat nog de vraag van uitlegging van het EU-recht open en de vraag of de Sloveense regeling daarmee verenigbaar is. Volgens het nationale recht is een beslissing van deze kamer, de verwijzende rechter in deze zaak, niet vatbaar voor hoger beroep,

dus moet deze rechter steeds wanneer voor hem een vraag over het recht van de Unie rijst, een prejudiciële vraag stellen, behalve als hij vaststelt dat de gerezen vraag niet relevant is, de bepaling van Unierecht in kwestie al eerder door het Hof is uitgelegd of de juiste toepassing van het Unierecht dermate voor de hand ligt dat er geen enkele ruimte voor redelijke twijfel is.^(omissis) In dit geval is niet voldaan aan de bovengenoemde voorwaarden voor het ontbreken van de verplichting een prejudiciële vraag te stellen.

- 4 De verwijzende rechter verzoekt met name om uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie^(omissis) en van verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012.^(omissis) Op verzoekster rust niet enkel een verplichting krachtens de bepalingen over overheidsinformatie (richtlijn 2003/98), maar zij is ook – in haar hoedanigheid van kredietinstelling – gehouden krachtens verordening nr. 575/2013¹ enkele gegevens openbaar te maken. Zij beoefent namelijk het bankbedrijf in de zin van artikel 4, lid 1, en heeft daartoe een overeenkomstige vergunning van Banka Slovenije (de Sloveense centrale bank) verkregen. Dat zijn twee rechtsgronden die zien op de toegankelijkheid van informatie voor het publiek, maar hun uitlegging en hun wederzijdse betrekkingen liggen niet dermate voor de hand dat de verwijzende rechter volledig overtuigd is van een eenvormige toepassing. **[Or. 3]**

II. Procedure en conclusies van partijen

- 5 Bij zijn vonnis (omissis) heeft de rechter in eerste aanleg het beroep verworpen dat verzoekster had ingesteld tegen de beslissing (omissis) waarbij Informacijski pooblaščenec (de garantieautoriteit voor informatie) het bezwaar had toegewezen van een journaliste, het antwoord van verzoekster van 19 mei 2014 had nietig verklaard en had beslist dat deze vennootschap verplicht was de aanvraagster binnen een termijn van 31 dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing de litigieuze gegevens te verstrekken.
- 6 Verzoekster heeft tegen dit onherroepelijke vonnis een beroep tot herziening op rechtsgronden ingesteld, waarin zij aanvoert dat grondwettelijke rechten zijn geschonden en de regeling van de ZDIJZ in strijd is met het recht van de Europese Unie. Zij merkt op dat in het bankwezen een proces van integrale harmonisatie aan de gang is, dat de lidstaten niet de mogelijkheid laat de vereisten voor de banken op wetgevingsniveau anders te regelen. Zij verwijst uitdrukkelijk naar adviezen van de ECB volgens welke de verplichting de gegevens over de banken

¹ Onder kredietinstelling wordt verstaan, een onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in het bij het publiek aantrekken van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening. **[Or. 3]**

openbaar te maken geheel door voorschriften van de Europese Unie wordt geregeld, meer bepaald door verordening (EU) nr. 575/2013 en door richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG.^(omissis) Deze verordening regelt in deel acht de openbaarmaking van informatie door kredietinstellingen en stelt nauwgezet vast wanneer deze informatie openbaar moet worden gemaakt, wanneer openbaarmaking niet is toegestaan en wanneer de instelling zelfstandig kan beslissen of, en zo ja welke, informatie zij openbaar maken. Overeenkomstig artikel 432 van verordening nr. 575/2013 wordt informatie als vertrouwelijk beschouwd indien er verplichtingen jegens cliënten of relaties met andere tegenpartijen bestaan op grond waarvan een instelling aan geheimhouding gebonden is. Verzoekster stelt dat de litigieuze overeenkomsten waarvan zij verplicht is het bestaan bekend te maken, bedingen bevatten op basis waarvan de gehele inhoud van de overeenkomst een bedrijfsgeheim is, met inbegrip van de gegevens die zij nu bekend moet maken. Door de openbaarmaking van deze gegevens komen alle concurrenten van verzoekster te weten onder welke marktvoorwaarden zij haar ondernemingsactiviteiten uitoefent en overeenkomsten sluit, welke soort diensten voor haar noodzakelijk zijn en welke diensten zij aanschaft, waarop zij zich bij haar commerciële activiteiten richt, waar zij uitbreidt enzovoort. Verzoekster zou bijvoorbeeld verplicht zijn ook bekend te maken **[Or. 4]** met wie zij een overeenkomst heeft gesloten voor de verstrekking van elektronische bankdiensten; ook het gegeven wie de persoon is die deze dienst verstrekt, is relevant en vertrouwelijk. Verzoekster beweert dat elke informatie over de commerciële activiteit van de bank direct of indirect van invloed is op de beoordeling van de gezondheidstoestand van de bank als geheel. Zij benadrukt de bijzondere aard van het bankwezen, dat is gebaseerd op vertrouwen en waar de persoon vaak bepalend is voor het sluiten van een overeenkomst. Openbaarmaking van alle betrokken overeenkomsten, en dus van vertrouwelijke informatie, zou bijdragen tot negatieve reacties van al haar handelspartners, en zou ook kunnen leiden tot een onjuist beeld van de commerciële activiteiten van de bank. De regeling van de ZDIJZ bestrijkt dus een terrein dat deels binnen de werkingssfeer van de bovengenoemde verordening valt.

- 7 Verzoekster voert aan dat de vrijheid van dienstverrichting is geschonden (artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – VWEU), doordat een ongeoorloofd onderscheid wordt gemaakt: enkel staatsbanken worden verplicht commerciële documenten openbaar te maken. Bovendien is sprake van een feitelijk nadeel voor dienstverrichters die in een andere lidstaat zijn gevestigd. Het grensoverschrijdende element wordt gevormd door de omstandigheid dat de verzoekende vennootschap een dochteronderneming heeft die in Wenen is gevestigd (Adria Bank AG). Daarnaast voert zij aan dat de mededingingsregels (artikelen 101 en 102 VWEU) zijn geschonden, aangezien de nationale voorschriften haar in een minder gunstige positie plaatsen dan andere buitenlandse banken die actief zijn op dezelfde relevante markt (de Sloveense

markt voor bankdiensten). Verzoekster beweert dat het opleggen van absolute openbaarheid van informatie zonder uitzonderingsmogelijkheid onevenredig is.

- 8 Verweerster stelt in haar verweerschrift in dit beroep tot herziening op rechtsgronden dat de verzoekende vennootschap geen „klassieke” bank is die op de markt actief is, maar een bank waarin de Staat heeft ingegrepen door middel van een herkapitalisatie die is gefinancierd met openbare middelen; de bank is dus staats eigendom. Om die reden kan zij niet verwachten dat zij op dezelfde manier wordt behandeld als banken die geen eigendom zijn van de Staat. Volgens verweerster geeft de doorslag dat de gevraagde informatie geen verband houdt met de activiteiten van verzoekster die rechtstreeks op het bankwezen betrekking hebben: het gaat immers niet om de openbaarmaking van informatie over kredietovereenkomsten.
- 9 De verwijzende rechter heeft (omissis) **[Or. 5]** (omissis) de uitvoering geschorst van het besluit van Informacijski pooblaščenec dat in dit bestuurlijke geding aan de orde is.
- 10 Op 9 maart 2016 heeft de verwijzende rechter een vraag van grondwettigheid van de litigieuze regeling opgeworpen. De Ustavno sodišče Republike Slovenije heeft geoordeeld (omissis) dat deze regeling niet in strijd is met de grondwet. Deze rechter heeft vastgesteld dat de voordelen van deze regeling groter zijn dan het nadeel dat wordt toegebracht aan de vrijheid van economisch initiatief (artikel 74, lid 1, van de Sloveense grondwet). De doelstellingen van in de ZDIJZ neergelegde regeling, namelijk vermindering van het risico van corruptie, vergroting van bewust optreden, correctheid, zorgvuldigheid en financiële efficiëntie van het bestuurlijk en economisch optreden van personen die verplicht zijn gegevens openbaar te maken, en tevens transparantere zakelijke betrekkingen van de verbonden vennootschappen met de overheid, vormen een voordeel voor het publiek. Hoe groter het aandeel van de overheid in de persoon op wie de verplichtingen rusten, des te kleiner de omvang van het recht dat in artikel 74, lid 1, van de Sloveense grondwet wordt toegekend. Het gaat om de openbaarmaking van zakelijke rechtshandelingen die voor de persoon op wie de verplichting rust, ondersteunende of bijkomende functies zijn, niet om de openbaarmaking van overeenkomsten die de wezenlijke kern van de activiteiten van die persoon uitmaken. Het enkele gegeven over de waarde van de overeenkomst zonder beschrijving van de inhoud ervan levert de concurrenten van de persoon op wie de verplichting rust, geen voordeel op; de negatieve gevolgen van de litigieuze regeling zijn dus beperkt. Toegang voor het publiek tot de bekendgemaakte fundamentele gegevens over de handelsbetrekkingen draagt er wezenlijk toe bij dat het publiek op de hoede is voor mogelijk misbruik door bestuurders van de verplichte persoon en voor irrationeel gedrag van die personen. Het is immers waarschijnlijker dat leidinggevende organen en gespecialiseerde diensten van de verplichte persoon minder kennis en ervaring hebben omtrent minder gangbare diensten die buiten de fundamentele bevoegdheden van de verplichte persoon vallen, dan bij de uitvoering van taken die de wezenlijke kern van hun activiteiten uitmaken. De Ustavno sodišče heeft noch uit oogpunt van het

beginsel van rechtszekerheid of het vertrouwensbeginsel (omissis) noch uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel vastgesteld dat deze regeling ongrondwettig is (omissis). **[Or. 6]**

III. In de overweging betrokken rechtsgronden en verzoek tot uitlegging daarvan

- 11 Richtlijn 2003/98 is omgezet in Sloveens recht bij de ZDIJZ. De personen die verplicht zijn toegang tot informatie te verlenen zijn: overheidslichamen, lichamen van territoriale eenheden, overheidsagentschappen, overheidsstichtingen en andere publiekrechtelijke lichamen, personen die openbaar gezag of een publieke functie uitoefenen^(omissis) en marktpartijen die onder de overheersende invloed staan van publiekrechtelijke lichamen (dit laatste criterium vindt toepassing in het geval van verzoekster).^(omissis) Overheersende invloed wordt gedefinieerd als de situatie waarin de Republiek Slovenië, autonome territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke lichamen, afzonderlijk of tezamen, de macht hebben om in een bepaalde commerciële vennootschap direct of indirect (via andere commerciële vennootschappen of andere privaatrechtelijke rechtspersonen) een overheersende invloed uit te oefenen op basis van een meerderheidsaandeel in het geplaatste kapitaal, in deze vennootschap zeggenschapsrecht hebben over de meerderheid of de bevoegdheid meer dan de helft van de leden van het leidinggevend of toezichthoudend orgaan te benoemen.^(omissis) Een marktpartij die onder de overheersende invloed staat van een publiekrechtelijk lichaam is verplicht toegang te verlenen tot de in artikel 4.a van de ZDIJZ bedoelde overheidsinformatie die dateren van een willekeurig tijdstip van de periode waarin zij onder de overheersende invloed van die publiekrechtelijke lichamen stond.^(omissis)
- 12 De ZDIJZ definieert overheidsinformatie als informatie die voortkomt uit de sector van een lichaam en de vorm heeft van een document, dossier, register, bewijsmateriaal of ander schriftelijk stuk dat door het lichaam individueel of in samenwerking met andere lichamen is opgesteld of door andere lichamen aan dat lichaam is toegezonden.^(omissis) Ondernemingen die onder de overheersende invloed staan van publiekrechtelijke lichamen zijn gehouden ook informatie over de kosten van een rechtshandeling met als voorwerp adviesdiensten of andersoortige diensten en informatie over de kosten van auteursrechtovereenkomsten als overheidsinformatie bekend te maken.^(omissis) De fundamentele gegevens over de gesloten rechtshandelingen **[Or. 7]** zijn die over de soort rechtshandeling, de andere partij bij de overeenkomst (handelsnaam, zetel, postadres en rekening van de rechtspersoon; als het gaat om een natuurlijke persoon, naam en woonplaats), waarde van de overeenkomst en de hoogte van de afzonderlijke betalingen, de datum van sluiting van de overeenkomst, de duur van de rechtsbetrekking en soortgelijke gegevens die uit de bijlagen bij de overeenkomst naar voren komen.^(omissis)
- 13 Personen gehouden tot openbaarmaking die ondernemingen zijn die onder de overheersende invloed staan van publiekrechtelijke lichamen, kunnen de toegang

tot fundamentele gegevens over de gesloten rechtshandelingen weigeren als zij aantonen dat de openbaarmaking van de gegevens hun concurrentiepositie op de markt zou aantasten en als hun belang zwaarder weegt dan het belang van het publiek om toegang te krijgen tot de betrokken informatie. Dat geldt echter niet voor de gegevens over diensten verleend door financiers, sponsors, consultants, auteurs of andere intellectuele diensten of voor gegevens over andere rechtshandelingen waarmee een soortgelijk resultaat wordt bereikt.^(omissis) Met betrekking tot die rechtshandelingen kunnen de verplichte personen niet tegenwerpen of aantonen dat openbaarmaking van de gegevens een negatieve invloed heeft op hun concurrentiepositie op de markt, maar zij zijn gehouden de gegevens zonder uitzondering aan de aanvrager te verstrekken. In deze gevallen heeft de openbaarmaking een absolute aard en kan het bedrijfsgeheim geen toepassing vinden, ook al wordt het in richtlijn 2003/98 erkend als rechtvaardigingsgrond. De ZDIJZ kent niet eens een overgangsregeling, aangezien de verplichte personen gehouden zijn ook informatie te verstrekken over rechtshandelingen die zijn verricht in de vijf jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet. Deze personen zijn verplicht tot vijf jaar na afloop van de periode waarin zij onder de overheersende invloed stonden van de Staat, de gegevens door te geven die uit die periode dateren. Voor zover de verwijzende rechter bekend, bestaan in de andere lidstaten (bijvoorbeeld in Duitsland, Oostenrijk, Estland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Kroatië) geen zo strikte regelingen die een absolute openbaarmaking van dergelijke gegevens voorschrijven, maar wordt het belang van het publiek bij de toegang tot de gegevens overal afgewogen tegen het belang van de verplichte persoon om zijn bedrijfsgeheimen voor zich te houden.

- 14 Volgens artikel 1, lid 1, van richtlijn 2003/98 stelt deze richtlijn een minimumpakket voorschriften vast voor het hergebruik en de concrete middelen ter vereenvoudiging van het hergebruik van bestaande documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen van de lidstaten. Artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van deze richtlijn bepaalt dat deze richtlijn niet van toepassing is op documenten waartoe de toegang is uitgesloten op basis van de toegangsregelingen van de lidstaten, onder meer wegens handelsgeheim, waaronder bedrijfs- **[Or. 8]** of beroepsgeheim. In de overwegingen 6 en 8 van deze richtlijn wordt vermeld dat het beleid van de lidstaten verder kan gaan dan de in deze richtlijn vastgestelde minimumvoorschriften en een uitgebreider hergebruik mogelijk kan maken. Niettemin vraagt de verwijzende rechter zich af of een nationale regeling voor enkele (hierboven opgesomde) documenten en voor enkele (hierboven opgesomde) verplichte personen kan vaststellen dat deze documenten absoluut toegankelijk zijn voor het publiek, zonder een beperking voor bedrijfsgeheim in aanmerking te nemen. Hij vraagt zich dus af of een dergelijke regeling de grenzen van de richtlijn – waarbinnen de regeling restrictiever mag zijn – overschrijdt.
- 15 Naast deze eerste vraag rijst een tweede vraag over een andere rechtsgrond; verzoekster is namelijk een bank en dus is zij niet alleen gebonden aan deze richtlijn, maar ook aan andere richtlijnen. De activiteit van deze lichamen wordt ook beheerst door richtlijn 2013/36/EU en door verordening (EU) nr. 575/2013,

waarin de prudentiële vereisten zijn neergelegd voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en waarbij de inhoud van Bazel III in de EU-bankenregeling is omgezet. Bovengenoemde verordening bepaalt in deel acht dat de instellingen een categorie gegevens openbaar moeten maken over bijvoorbeeld de doelstellingen en de beleidslijnen inzake risicobeheer, het kapitaal, de blootstelling van de instelling aan het kredietrisico, het beloningsbeleid enzovoort. Niettemin mogen de instellingen – en het is belangrijk dit te onderstrepen – volgens artikel 432, lid 2, van verordening nr. 575/2013 de openbaarmaking van informatie over een of meer punten die zij openbaar zouden moeten maken, achterwege laten als deze informatie als gepatenteerd [in de Sloveense versie van de verordening: „poslovna skrivnost” (bedrijfsgeheim) – NvdV] of als vertrouwelijk wordt beschouwd. Deze laatste regeling wordt enkel niet van toepassing verklaard op openbaarstellingen van gegevens voorgeschreven in artikel 437 (kapitaal) en artikel 450 (beloning van de werknemers) van dezelfde verordening. Als gepatenteerd (bedrijfsgeheim) van een instelling wordt beschouwd de informatie die haar concurrentiepositie zou aantasten als zij openbaar zou worden gemaakt, bijvoorbeeld informatie over producten of systemen die de waarde van de investeringen van de instelling zouden verlagen als zij bij de concurrent bekend zouden worden. Informatie wordt als vertrouwelijk beschouwd indien er verplichtingen jegens cliënten of relaties met andere tegenpartijen bestaan op grond waarvan een instelling aan geheimhouding gebonden is.

- 16 De rechtsfiguur van de openbaarmaking onderscheidt zich van die van de toegang tot overheidsinformatie door de doelstellingen en de regels waardoor zij wordt beheerst: de toegang tot overheidsinformatie [**Or. 9**] in de zin van de richtlijn (2003/98) strekt ertoe controle van de overheidsactiviteiten en van het gebruik van openbare middelen door het publiek mogelijk te maken; het doel ervan is hergebruik van die informatie en er zijn geen beperkingen in de tijd (het recht kan op elk gewenst moment worden uitgeoefend). De rechtsfiguur van openbaarmaking in de zin van de verordening (nr. 575/2013) is bedoeld om te waarborgen dat potentiële beleggers die informatie wensen over de financiële situatie van de instelling, over deze informatie kunnen beschikken. Hoewel de partijen in het geding de voorschriften over openbaarmaking inroepen, meent deze verwijzende rechter dat de rechtsgrond moet worden gevonden onder de voorschriften voor de toegang tot overheidsinformatie. In geen geval kan deze verwijzende rechter echter vaststellen of de twee aangehaalde rechtsgronden [verordening (EU) nr. 575/2013 en richtlijn 2003/98] elkaar in het geval van banken aanvullen of overlappen.
- 17 Volgens de beoordeling van deze verwijzende rechter is het dus niet uitgesloten dat ook de openbaarmaking van slechts enkele gegevens over de overeenkomsten met als voorwerp werken van de geest en adviesovereenkomsten (zoals de hoogte van de betalingen, de duur van de overeenkomst en de gegevens over de andere partijen) van invloed kan zijn op de concurrentiepositie van een bank, hoewel dergelijke diensten geen deel uitmaken van de wezenlijke kernactiviteiten van de bank. Derhalve kunnen de gegevens over rechtshandelingen van dit type

vertrouwelijke of gepatenteerde informatie [bedrijfsgeheim] zijn. Aangezien deze gegevens absoluut openbaar zijn, moeten de verplichte personen ze openbaar maken, ook wanneer hun belang bij het afschermen van die gegevens zwaarder weegt dan het belang van het publiek bij toegang tot die gegevens. Door omzetting van richtlijn 2003/98 in de Sloveense rechtsorde op zodanige wijze dat sommige documenten geheel openbaar worden gemaakt, heeft deze zich van de richtlijn verwijderd. Deze verwijzende rechter is zich ervan bewust dat de richtlijn minimumharmonisatie nastreeft en dat een lidstaat maatregelen kan treffen om ruimere toegang tot informatie en hergebruik ervan mogelijk te maken (overwegingen 6 en 8 en artikel 1 van richtlijn 2003/98), maar vraagt zich af of de bepaling van artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat volledig kan worden uitgesloten dat bedrijfsgeheim een grond is voor beperking van de toegang tot overheidsinformatie.

- 18 Op de uitlegging van deze bepaling is ook de aangehaalde overweging 8 van deze richtlijn van invloed: daarin wordt in verband met het hergebruik van overheidsinformatie verklaard dat ook het adequaatheids-/evenredigheidsbeginsel van toepassing is. Een dergelijke benadering wordt ook gevolgd door verordening (EU) nr. 575/2013.² De doelstelling van openbaarmaking op basis van de verordening is nauwgezette en **[Or. 10]** volledige informatie waarborgen over het risicoprofiel van de afzonderlijke instellingen^(omissis), echter niet ten koste van gepatenteerde informatie [bedrijfsgeheim], zoals in punt 15 is verduidelijkt. Derhalve vraagt deze verwijzende rechter zich af of richtlijn 2003/98 aldus kan worden uitgelegd dat het mogelijk is het publiek ruimere toegang te verlenen dan is neergelegd in verordening nr. 575/2013, ondanks dat deze twee regelgevingshandelingen verschillende doelstellingen hebben. Als een harmonisatiehandeling op het gebied van de openbaarmaking van informatie (verordening nr. 575/2013) daartoe geen mogelijkheid biedt, is niet voldoende duidelijk of een dergelijke regeling eveneens kan worden toegestaan op basis van een nationale omzettingsregeling van richtlijn 2003/98 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.
- 19 Door middel van de openbaarmaking van informatie in de zin van verordening nr. 575/2013 wordt een versterking van de marktdiscipline en de financiële stabiliteit nagestreefd, maar ook een grotere transparantie.^(omissis) Deze instellingen zijn verplicht commerciële informatie openbaar te maken op grond waarvan beleggers en opdrachtgevers ex ante kunnen beslissen over handelstransacties. Het gaat dus niet om overheidsinformatie die ertoe strekt te waarborgen dat overheidslichamen worden gecontroleerd en transparant zijn. Deze twee rechtsfiguren – enerzijds toegang tot overheidsinformatie en anderzijds openbaarmaking van gegevens – verschillen zowel door het doel als door de

² Krachtens artikel 521, lid 2, van verordening nr. 575/2013 is deze van toepassing met ingang van 1 januari 2014, terwijl de litigieuze Sloveense regeling in werking is getreden op 16 april 2014, toen de ZDIJZ-C (de wet tot wijziging van de ZDIJZ) (Uradni list **[Or. 10]** RS, nr. 50/14) in werking trad. De ZDIJZ-C is echter geen regeling tot omzetting van verordening nr. 575/2013.

regeling ervan. Ook de procedure voor de openbaarmaking van de informatie verschilt. Banken moeten namelijk eens per jaar de gegevens openbaar maken in de vorm van een deel van of bijlage bij de financiële stukken, op de internetpagina van de bank. Doen zij dat niet, dan vormt dat een schending in de zin van artikel 373, lid 1, punt 13, van de Zakon o bančništvu (wet op het bankwezen) (ZBan-2).^(omissis) Overheidsinformatie daarentegen moet krachtens de richtlijn worden verstrekt door het daartoe verplichte lichaam op verzoek van de aanvrager. Tegen een weigering kan de aanvrager opkomen door bezwaar te maken bij Informacijski pooblaščenec. Derhalve is deze verwijzende rechter van mening dat het gaat om twee afzonderlijke regelingen met verschillende doelstelling en werkingssfeer.

- 20 Op basis van het advies van de ECB van 27 mei 2014 over de toegang van het publiek tot bepaalde informatie over de oninbare vorderingen van enkele banken kan worden geconcludeerd dat de openbaarmaking van gegevens op basis van de ZDIJZ en die in verordening (EU) nr. 575/2013 elkaar ook deels overlappen.^(omissis) Met betrekking tot het voorstel van een wet tot wijziging van de ZDIJZ heeft de ECB al verklaard dat de verordening **[Or. 11]** een integrale regeling van de openbaarmaking van informatie behelst, waaronder de voorschriften voor de bekendmaking van riskante kredieten en voor vertrouwelijke informatie.^(omissis) De regeling in artikel 4.a van de ZDIJZ valt, wat betreft de beloning van de leden van het leidinggevend of toezichthoudend orgaan, samen met die in artikel 450, lid 1, onder j), van de verordening, dat bepaalt dat de instelling op verzoek van de lidstaat of de bevoegde autoriteit, de totale beloning van elk lid van het leidinggevend orgaan of de directie openbaar maakt. De gedeeltelijke overlapping van de inhoud van de twee regelingen kan er een aanwijzing voor zijn dat de Sloveense wet een terrein bestrijkt dat deels binnen de werkingssfeer van de verordening valt. Deze verwijzende rechter meent derhalve dat het voor de beslissing op het beroep tot herziening op rechtsgronden in de onderhavige zaak noodzakelijk is ook te onderzoeken of de bovengenoemde regeling van de ZDIJZ binnen de werkingssfeer van verordening (EU) nr. 575/2013 valt of omgekeerd. Concreet is een antwoord nodig op de vraag of deze verordening openbaarmaking van gegevens over de commerciële activiteiten van een bank uitputtend regelt, of dat personen deze instellingen (altijd) ex post kunnen verzoeken gegevens openbaar te maken, ook in gevallen die in deze verordening niet uitdrukkelijk zijn voorzien, zoals in casu de gegevens over de adviesovereenkomsten. Als de verordening die mogelijkheid niet biedt, rijst de vraag of deze bevoegdheid kan worden toegekend door de nationale uitvoeringsregeling die op basis van richtlijn 2003/98 is vastgesteld. Deze rechter meent dat een nationale uitvoeringsregeling op basis van richtlijn 2003/98 niet verder kan strekken dan de grenzen van de voorschriften die door de verordening (als harmonisatieregeling) zijn vastgesteld voor de rechtsfiguur van de openbaarmaking van gegevens; de grenzen die door verordening nr. 575/2013 zijn gesteld aan de openbaarmaking van gegevens zijn in wezen geëlimineerd als gevolg van de rechtsfiguur van de toegang tot overheidsinformatie.

IV. Beoordeling uit oogpunt van de fundamentele vrijheden

- 21 Naast de bovengenoemde vragen overweegt deze rechter tevens de toepassing van het primaire recht van de Europese Unie. Ingeval het afgeleide recht van de Europese Unie niet van toepassing is op een situatie waarin de banken gehouden zijn fundamentele gegevens over hun rechtshandelingen openbaar te maken, ook gegevens over diensten van financiers, sponsors, consultants, auteurs en andere intellectuele diensten, kan deze situatie raken aan de fundamentele vrijheden van het recht van vestiging, het recht van vrij verkeer van diensten en het recht van vrij verkeer van kapitaal [Or. 12] (artikelen 49, 56 en 63 VWEU)^(omissis), aan het fundamentele recht van de vrijheid van ondernemerschap in de zin van artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.^(omissis) Van belang is namelijk de omstandigheid dat verzoekster niet meer onder de overheersende invloed van de Staat staat, maar inmiddels eigendom is van een onderneming uit een andere lidstaat. Desondanks is zij gehouden toegang te verlenen tot gegevens die dateren uit de periode waarin zij onder de overheersende invloed van de Staat stond. De onderhavige zaak heeft weliswaar geen betrekking op de periode na de aankoop van de bank en dus heeft de verwijzende rechter bedenkingen dat de vraag van uitlegging van deze fundamentele vrijheden die eigen zijn aan de interne markt enkel hypothetisch is, zodat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk zou zijn. Desondanks verzoekt deze rechter ook deze prejudiciële vraag van uitlegging te behandelen, omdat het niet gaat om een op zichzelf staande vraag, maar om een vraag die nauw samenhangt met de gevolgen van de minimumharmonisatie van richtlijn 2003/98.
- 22 Een dergelijke nationale uitvoeringsregeling die voorziet in absolute toegang tot informatie, zonder enige mogelijke beperking op grond van bedrijfsgeheim, houdt in dat deze fundamentele vrijheden kunnen worden beperkt, aangezien zij daardoor voor buitenlandse beleggers, buitenlandse kopers van deelnemingen en buitenlandse dienstverleners minder aantrekkelijk worden. Verzoeken om openbaarmaking van gegevens over rechtshandelingen zouden bepaalde contractpartijen uit andere lidstaten ervan kunnen weerhouden diensten aan een bank te verlenen, aangezien deze personen aldus het risico zouden lopen dat deze gegevens in de media terecht zouden komen (de gegevens die geen voorwerp zijn van openbare aanbestedingen en wanneer het bedrijfsgeheim in het spel is). Het voorschrift krachtens welke een bank gedurende een periode van vijf jaar volgend op het einde van de overheersende invloed van de Staat een ruime serie gegevens moet overleggen over de rechtshandelingen in de periode waarin zij nog wel onder die invloed stond, zou ook potentiële beleggers uit andere lidstaten ervan kunnen weerhouden deelnemingen in de instelling te verwerven of zou de uitoefening van de fundamentele vrijheden minder aantrekkelijk kunnen maken. Daarnaast strookt de omstandigheid dat concurrenten zich op die manier, door de versterking van hun marktpositie, voordeel brengende gegevens over de activiteit van een andere bank kunnen bezorgen, noch met de doelstelling noch met de ratio van de voorschriften voor toegang tot overheidsinformatie. Deze rechter meent daarnaast dat de veiligheid van het bankwezen kan worden aangetast als gegevens openbaar worden over de persoon die het it-systeem van een bank beheert en onderhoudt,

over de it-systemen **[Or. 13]** die worden gebruikt voor de verstrekking van internetbankdiensten of voor de analyse en het beheer van risico's (CrediMetrix). Aangezien het bankwezen berust op vertrouwen, kan de onvoorwaardelijke openbaarmaking van al deze overeenkomsten – en dus van vertrouwelijke informatie – leiden tot negatieve reacties van opdrachtgevers en een onjuist beeld geven van het optreden van de bank.

- 23 Niettemin meent deze verwijzende rechter dat een dergelijke nationale regeling, die een gevolg is van de bevoegdheid om af te wijken van de minimumharmonisatie, geen toepassing kan vinden bij grensoverschrijdende gevallen. Eén van de voorwaarden voor minimumharmonisatie is namelijk dat zij niet in strijd mag zijn met het VWEU, dat wil zeggen de volledige doeltreffendheid van de fundamentele vrijheden niet mag aantasten.^(omissis) Dat betekent dat een nationale regeling die een dergelijk effect heeft, niet van toepassing is, maar dat de standaardbepaling van richtlijn 2003/98 die bepaalt dat bedrijfsgeheim een grond voor uitzondering op de toegang tot overheidsinformatie vormt, rechtstreeks van toepassing is. Met andere woorden, de verwijzende rechter is van mening dat de hierboven beschreven nationale regeling, die het resultaat is van minimumharmonisatie, in geval van grensoverschrijdende elementen uit hoofde van de vrijheden van de interne markt geen toepassing kan vinden.

V. Prejudiciële vragen

- 24 Gelet op het voorgaande stelt de Vrhovno sodišče Republike Slovenije het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU de volgende prejudiciële vragen:
- 1) Moet artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van richtlijn 2003/98, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/37 (geconsolideerde versie), gelet op een benadering die strekt tot minimumharmonisatie, aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling **[Or. 14]** (absolute) onbeperkte toegang kan toestaan tot alle informatie in overeenkomsten betreffende auteursrecht en adviesovereenkomsten, ook wanneer deze wordt omschreven als bedrijfsgeheim, en deze regeling zulks enkel bepaalt met betrekking tot personen die onder een overheersende invloed van de Staat staan maar niet voor andere verplichte personen, en is voor deze uitlegging ook verordening (EU) nr. 575/2013 relevant voor zover zij ziet op de voorschriften voor de openbaarmaking van informatie, inzonderheid in de zin dat de toegang tot overheidsinformatie in de zin van richtlijn 2003/98 niet ruimer kan zijn dan in de eenvormige voorschriften voor de openbaarmaking van gegevens van deze richtlijn is neergelegd?
 - 2) Moet verordening nr. 575/2013, voor zover zij ziet op de voorschriften voor de openbaarmaking van informatie over de commerciële activiteiten van banken, meer bepaald artikel 446 en artikel 432, lid 2 (opgenomen in deel

acht van deze verordening), aldus worden uitgelegd dat deze voorschriften in de weg staan aan een regeling van een lidstaat waarbij een bank die onder de overheersende invloed staat of stond van publiekrechtelijke lichamen, verplicht wordt informatie openbaar te maken over haar overeenkomsten voor de verlening van adviesdiensten, advocatendiensten, diensten van auteurs van werken van de geest en andere intellectuele diensten, meer bepaald informatie over de soort rechtshandeling, de andere partij bij de overeenkomst (voor rechtspersonen: de handelsnaam, de zetel, het postadres), de waarde van de overeenkomst, de hoogte van de afzonderlijke betalingen, de datum van sluiting van de overeenkomst, de duur van de rechtsbetrekking en soortgelijke gegevens die uit de bijlagen bij de overeenkomsten naar voren komen – gegevens die alle dateren uit de periode waarin de bank onder overheersende invloed stond – zonder dat is voorzien in een uitzondering op die verplichting en zonder mogelijkheid het belang van het publiek bij toegang tot de gegevens af te wegen tegen het belang van de bank bij het bewaren van het bedrijfsgeheim, indien het niet gaat om een geval met grensoverschrijdende aspecten?

(omissis)

(omissis) [Or. 15]