ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

28 juli 2011 *

In zaak C-71/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Supreme Court of the United Kingdom (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 27 januari 2010, ingekomen bij het Hof op 8 februari 2010, in de procedure

Office of Communications

tegen

Information Commissioner,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (rapporteur) en T. von Danwitz, rechters,

* Procestaal: Engels.

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 januari 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— de Information Commissioner, vertegenwoordigd door C. Lewis, barrister, geïnstrueerd door M. Thorogood, solicitor,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ossowski als gemachtigde, bijgestaan door D. Beard, barrister,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en C. Meyer-Seitz als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver en C. ten Dam als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 maart 2011,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4 van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41, blz. 26).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Office of Communications en de Information Commissioner over een verzoek om informatie inzake de precieze locatie van basisstations voor mobiele telefonie in het Verenigd Koninkrijk.

Rechtskader

Unierecht

3 Punt 1 van de considerans van richtlijn 2003/4 luidt:

„Een verruimde toegang van het publiek tot milieu-informatie en verspreiding van die informatie dragen bij tot een verhoogd milieubewustzijn, een vrije gedachtewisseling, een doeltreffender deelneming van het publiek aan de milieubesluitvorming en, uiteindelijk, tot een beter milieu."

4 In punt 8 van de considerans van die richtlijn staat:

„Er moet voor worden gezorgd dat alle natuurlijke en rechtspersonen recht hebben op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, zonder dat zij daarvoor een belang moeten aanvoeren."

5 Punt 16 van de considerans van die richtlijn luidt:

„Het recht op informatie houdt in dat bekendmaking van de informatie de regel moet zijn en dat overheidsinstanties uitsluitend in bepaalde, welomschreven gevallen de mogelijkheid hebben een verzoek om milieu-informatie te weigeren. Redenen voor weigering moeten restrictief geïnterpreteerd worden, waarbij het algemene belang, dat is gediend met openbaarmaking, dient te worden afgewogen tegen het specifieke belang, dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De redenen voor een weigering moeten binnen de in deze richtlijn vastgestelde termijn aan de aanvrager worden meegedeeld."

6 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2003/4 bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren."

7 In artikel 4, leden 1 en 2, van die richtlijn is bepaald:

„1. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien:

a) de gevraagde informatie niet in het bezit is van of wordt beheerd voor de overheidsinstantie waaraan het verzoek is gericht. Wanneer die overheidsinstantie in een dergelijk geval er kennis van heeft dat de informatie in het bezit is van of beheerd wordt voor een andere overheidsinstantie, geeft zij het verzoek zo spoedig mogelijk aan die andere instantie door en stelt zij de aanvrager daarvan in kennis of licht zij de aanvrager in over de overheidsinstantie waarbij naar haar mening de verzochte informatie kan worden aangevraagd;

b) het verzoek kennelijk onredelijk is;

c) het verzoek te algemeen geformuleerd is, rekening houdend met artikel 3, lid 3;

d) het verzoek nog onvoltooid materiaal of onvoltooide documenten of gegevens betreft;

e) het verzoek interne mededelingen betreft, rekening houdend met het openbaar belang dat met bekendmaking wordt gediend.

Indien een verzoek wordt geweigerd op grond van het feit dat het nog onvoltooid materiaal betreft, dient de overheidsinstantie de naam te vermelden van de instantie die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het materiaal, alsmede het geschatte tijdstip van voltooiing.

2. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan een van de volgende punten:

a) Het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, indien deze vertrouwelijkheid bij wet is voorzien;

b) internationale betrekkingen, openbare veiligheid of nationale defensie;

c) de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen;

d) de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie, wanneer deze vertrouwelijkheid bij de nationale of de communautaire wetgeving geboden wordt om een gewettigd economisch belang te beschermen, met inbegrip van het algemeen belang dat met statistische en fiscale geheimhouding is gediend;

e) intellectuele-eigendomsrechten;

f) de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens en/of -dossiers met betrekking tot een natuurlijk persoon wanneer die persoon niet heeft ingestemd met bekendmaking van de informatie aan het publiek, wanneer in deze vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal of gemeenschapsrecht;

g) de belangen of de bescherming van iedere persoon die de verzochte informatie op vrijwillige basis heeft verstrekt, zonder daartoe wettelijk verplicht te zijn of te kunnen worden, tenzij die persoon ermee heeft ingestemd dat de betrokken informatie wordt vrijgegeven;

h) de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft, zoals de habitat van zeldzame soorten.

De in de leden 1 en 2 genoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met voor het specifieke geval inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval dient het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De lidstaten kunnen het bepaalde in lid 2, [sub] a, d, f, g en h, niet als grondslag aanzien om te bepalen dat een verzoek kan worden geweigerd indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.

In dit verband en met het oog op de toepassing van punt f zorgen de lidstaten ervoor dat richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens [PB L 281, blz. 31] wordt nageleefd."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

8 Op verzoek van het Department of Health is een onafhankelijk deskundig onderzoek gevoerd naar de risico's van mobiele telefonie. Het deskundigenrapport, met als titel „Mobile phones and Health" (Mobiele telefoons en Gezondheid), heeft te kennen gegeven dat de locatie van de basisstations en de vergunningprocedures voor deze stations vraagstukken van algemeen belang waren.

9 Vervolgens heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk de — sinds eind 2003 door het Office of Communications beheerde — website „Sitefinder" gecreëerd, om informatie over de locatie van de basisstations voor mobiele telefonie in het Verenigd Koninkrijk te verstrekken. Die website is een verzameling van informatie die mobieletelefoononderne mingen vrijwillig uit hun databanken ter beschikking stellen. Zij biedt particulieren de mogelijkheid om aan de hand van een postcode of de naam van een stad of een straat naar informatie over basisstations binnen een bepaald kaartvierkant te zoeken.

10 De website Sitefinder toont bij benadering waar elk basisstation in elke sector is gelegen, maar toont niet op de meter nauwkeurig waar het basisstation precies gelegen is en vermeldt evenmin of het is geïnstalleerd ter hoogte van de straat dan wel verborgen is in of op een constructie of gebouw.

11 Op 11 januari 2005 verzocht een informatiemanager van Health Protection Scotland (gezondheidsbeschermingsagentschap in Schotland) — een afdeling van de National Health Service (nationale gezondheidsdienst) — het Office of Communications om de coördinaten van elk basisstation, blijkbaar uit epidemiologische overwegingen.

12 Het Office of Communications wees zowel zijn aanvankelijk verzoek als zijn verzoek om herziening af om twee redenen. Ten eerste was het Office of Communications van mening dat openbaarmaking van die informatie nadelige gevolgen voor de openbare veiligheid zou hebben in de zin van artikel 4, lid 2, sub b, van richtlijn 2003/4, omdat de openbaarmaking van de locatie van die gebieden ook de locaties zou hebben omvat van de gebieden die voor het verstrekken van het radionetwerk van de politie en de eerstehulpdiensten worden gebruikt en dus misdadigers zou kunnen helpen. Ten tweede zou openbaarmaking van die gegevens nadelige gevolgen kunnen hebben voor de intellectuele-eigendomsrechten van de mobieletelefoononderne mingen die de informatie hebben verstrekt.

13 De ambtenaar van Health Protection Scotland wendde zich vervolgens tot de Information Commissioner. Deze heeft het Office of Communications gelast de informatie openbaar te maken. Daarop heeft het Office of Communications beroep bij het Information Tribunal ingesteld.

14 Met betrekking tot de eerste reden voor weigering oordeelde het Information Tribunal dat de openbare veiligheid zou kunnen worden aangetast indien een deel van het mobieletelefoonnetwerk door criminele activiteiten defect was. Gelet op de reeds voor het publiek beschikbare hoeveelheid informatie waren de gevolgen voor de openbare veiligheid volgens die rechter echter onbelangrijk en wogen deze niet zwaarder dan het algemeen belang bij openbaarmaking van die informatie. Het met openbaarmaking gediende algemeen belang blijkt uit de aanbevelingen van het deskundigenrapport, de algemene betekenis die aan de mededeling van milieu-informatie wordt gegeven, en de bijzondere betekenis van de mededeling van deze bijzondere informatie uit epidemiologische overwegingen voor het publiek, als particulieren of als leden van de betrokken groep.

15 Wat de tweede reden voor weigering betreft, erkende het Information Tribunal dat mobieletelefoonondernemingen databankrechten hebben met betrekking tot alle aan het Office of Communications verstrekte informatie, op basis waarvan de website Sitefinder is gemaakt. Volgens die rechter konden de nadelige gevolgen voor dergelijke intellectuele-eigendomsrechten echter niet zwaarder wegen dan het met openbaarmaking van deze gegevens gediende algemeen belang.

16 Aangezien er geen redenen waren om openbaarmaking van de door de ambtenaar van Health Protection Scotland gevraagde milieu-informatie te weigeren, gelastte het Information Tribunal openbaarmaking ervan.

17 De High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), bevestigde de beslissing van het Information Tribunal en merkte op dat er een algemene openbaarmakingsverplichting bestond. Volgens de High Court zijn de uitzonderingen op die verplichtingen strikt begrensd en suggereren de bewoordingen

van richtlijn 2003/4 dat zij „per uitzondering" moeten worden onderzocht, hetgeen ook overeenstemt met de doelstellingen van deze richtlijn.

18 De Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division), waarbij hoger beroep was ingesteld, stelde zich echter op het tegengestelde standpunt. Volgens die rechter dienen de verwijzingen naar „een uitzondering" te worden gelezen als verwijzingen naar „een of meer uitzonderingen" en bevestigen de bewoordingen van richtlijn 2003/4 die conclusie.

19 De Supreme Court of the United Kingdom, die uitspraak doet over de beroepen tegen de beslissingen van voormelde Court of Appeal, is van oordeel dat het voor de beslechting van het bij haar aanhangige geding van belang is de uitlegging te kennen die het Hof aan de in dit geding aangevoerde bepalingen van die richtlijn geeft.

20 Daarop heeft de Supreme Court of the United Kingdom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Vereist richtlijn 2003/4[...], wanneer een overheidsinstantie beschikt over milieuinformatie waarvan de openbaarmaking nadelige gevolgen zou hebben voor verschillende belangen die worden beschermd door meer dan één uitzondering (in casu de openbare veiligheid bedoeld in artikel 4, lid 2, sub b, en de intellectuele-eigendomsrechten bedoeld in artikel 4, lid 2, sub e), maar die, wanneer elke uitzondering afzonderlijk wordt beschouwd, niet volstaan om zwaarder te wegen dan het algemeen belang bij openbaarmaking, een nader onderzoek waarbij de afzonderlijke belangen die door de twee uitzonderingen worden beschermd, worden gecumuleerd en samen worden afgewogen tegen het algemeen belang dat door openbaarmaking wordt beschermd?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

21 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een overheidsinstantie die over milieu-informatie beschikt of waarvoor dergelijke informatie wordt beheerd, met diverse in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4 bedoelde redenen voor weigering cumulatief rekening kan houden wanneer zij de door openbaarmaking beschermde algemene belangen tegen de met weigering van openbaarmaking gediende belangen afweegt om een verzoek tot terbeschikkingstelling van die informatie aan een natuurlijke of rechtspersoon te beoordelen, dan wel slechts een van die belangen tegelijk bij deze afweging kan betrekken.

22 Zoals uit de opzet van richtlijn 2003/4 en met name uit artikel 4, lid 2, tweede alinea, en punt 16 van de considerans ervan blijkt, betekent het recht op informatie dat openbaarmaking van informatie de algemene regel zou moeten zijn en dat overheidsinstanties slechts in enkele duidelijk omschreven bijzondere gevallen een verzoek om milieu-informatie mogen kunnen weigeren. De redenen voor weigering moeten dus restrictief worden uitgelegd, waarbij het algemeen belang dat door openbaarmaking wordt beschermd, wordt afgewogen tegen het met de weigering van openbaarmaking gediende belang.

23 In de inleidende bewoordingen van artikel 4, lid 2, staat dat „[d]e lidstaten [uitzonderingen] kunnen bepalen" op de algemene regel van openbaarmaking van informatie aan het publiek. Ingeval de lidstaat overeenkomstig die bepaling in dergelijke uitzonderingen voorziet, is in die bepaling geen bijzondere procedure voor onderzoek van de redenen voor weigering voorgeschreven.

24 In de eerste plaats staat in artikel 4, lid 2, tweede alinea, tweede zin, dat „in elk afzonderlijk geval [...] het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking [dient] te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken". Zoals de advocaat-generaal in haar conclusie heeft opgemerkt, komt die zin een eigen rol toe, die losstaat van de eerste zin van die alinea. De eerste

zin van de tweede alinea stelt immers reeds de verplichting om elk van de redenen voor weigering af te wegen tegen het belang dat het publiek bij openbaarmaking van de informatie heeft. Indien de bepaling van die verplichting het enige doel van de tweede zin was, zou deze slechts een overtollige en onnodige herhaling van de betekenis van de eerste zin van die alinea zijn.

25 In de tweede plaats kunnen bij de afweging van de betrokken belangen diverse afzonderlijke belangen op cumulatieve wijze pleiten voor openbaarmaking.

26 Punt 1 van de considerans van richtlijn 2003/4 vermeldt immers de diverse redenen voor openbaarmaking, waaronder in het bijzonder „een verhoogd milieubewustzijn, een vrije gedachtewisseling, een doeltreffender deelneming van het publiek aan de milieubesluitvorming en [...] een beter milieu".

27 Het in artikel 4, lid 2, tweede alinea, tweede zin, van die richtlijn gebruikte begrip „algemene belang dat is gediend met openbaarmaking" is dan ook een globaal begrip dat diverse redenen voor openbaarmaking van milieu-informatie omvat.

28 Artikel 4, lid 2, tweede alinea, tweede zin, heeft bijgevolg tot doel twee globale begrippen af te wegen. Daardoor kan de bevoegde overheidsinstantie de redenen om openbaarmaking te weigeren, cumulatief beoordelen bij die afweging.

29 Aan die analyse wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat artikel 4, lid 2, tweede alinea, tweede zin, de nadruk legt op de verplichting om de betrokken belangen „[i]n elk afzonderlijk geval" af te wegen. Daarmee wordt immers beklemtoond dat die afweging niet kan worden vastgelegd in een bijvoorbeeld door de nationale wetgever vastgestelde algemene maatregel, maar dat die afweging in elke situatie die in het kader van een op basis van richtlijn 2003/4 ingediend verzoek om toegang tot milieu-informatie aan de bevoegde autoriteiten wordt voorgelegd, daadwerkelijk afzonderlijk moet worden gemaakt (zie in die zin arrest van 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-266/09, Jurispr. blz. I-13119, punten 55-58).

30 Dat die belangen afzonderlijk in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4 zijn vermeld, staat er overigens niet aan in de weg dat die uitzonderingen op de algemene regel van openbaarmaking worden gecumuleerd. Soms kunnen de door weigering van openbaarmaking beschermde belangen elkaar immers in eenzelfde situatie of onder dezelfde omstandigheden overlappen.

31 Voorts moet worden benadrukt dat wanneer de diverse door weigering van openbaarmaking beschermde belangen zoals in het hoofdgeding behoren tot de in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4 bedoelde redenen voor weigering, geen uitzondering aan de in deze bepaling vermelde uitzonderingen wordt toegevoegd wanneer die belangen in het kader van de afweging tegen de door openbaarmaking beschermde algemene belangen cumulatief in aanmerking worden genomen. Indien die afweging tegen de door openbaarmaking beschermde belangen weigering van openbaarmaking zou opleveren, zou moeten worden erkend dat die beperking van de toegang tot de gevraagde informatie evenredig is en dus gerechtvaardigd ten aanzien van het globale belang dat de door weigering van openbaarmaking beschermde belangen samen vertegenwoordigen.

32 Op de gestelde vraag dient dan ook te worden geantwoord dat artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat een overheidsinstantie die over milieu-informatie beschikt of waarvoor dergelijke informatie wordt beheerd, met diverse in deze bepaling bedoelde redenen voor weigering cumulatief rekening kan houden wanneer zij de door openbaarmaking beschermde algemene belangen tegen

de met weigering van openbaarmaking gediende belangen afweegt om een verzoek tot terbeschikkingstelling van die informatie aan een natuurlijke of rechtspersoon te beoordelen.

Kosten

33 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat een overheidsinstantie die over milieu-informatie beschikt of waarvoor dergelijke informatie wordt beheerd, met diverse in deze bepaling bedoelde redenen voor weigering cumulatief rekening kan houden wanneer zij de door openbaarmaking beschermde algemene belangen tegen de met weigering van openbaarmaking gediende belangen afweegt om een verzoek tot terbeschikkingstelling van die informatie aan een natuurlijke of rechtspersoon te beoordelen.

ondertekeningen