DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 28 juli 2011 *

I mål C-71/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungariket) genom beslut av den 27 januari 2010, som inkom till domstolen den 8 februari 2010, i målet

Office of Communications

mot

Information Commissioner,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (referent) och T. von Danwitz,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 januari 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Information Commissioner, genom C. Lewis, barrister, befullmäktigad av M. Thorogood, solicitor,

— Förenade kungarikets regering, genom S. Ossowski, i egenskap av ombud, biträdd av D. Beard, barrister,

— Sveriges regering, genom A. Falk och C. Meyer-Seitz, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom P. Oliver och C. ten Dam, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 10 mars 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, s. 26).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Office of Communications och Information Commissioner angående en begäran om information om den exakta placeringen av basstationer för mobiltelefoni i Förenade kungariket.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 Skäl 1 i direktiv 2003/4 har följande lydelse:

”Ökad tillgång för allmänheten till miljöinformation och spridning av sådan information bidrar till en ökad medvetenhet om miljöfrågor, ett fritt meningsutbyte, ett aktivare deltagande från allmänhetens sida i beslut som rör miljön och slutligen till en bättre miljö.”

4 I skäl 8 i nämnda direktiv anges följande:

”Det är nödvändigt att säkerställa att varje fysisk och juridisk person inom gemenskapen har rätt att få tillgång till miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter utan att behöva ange skälen för sin begäran.”

5 Skäl 16 i samma direktiv har följande lydelse:

”Rätten till information innebär att den allmänna regeln bör vara att informationen lämnas ut och att offentliga myndigheter bör ha rätt att avslå en begäran om miljöinformation endast i specifika och klart definierade fall. Skälen för avslag bör tolkas restriktivt, varvid allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut bör vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. Skälen för ett avslag bör vara den sökande tillhanda inom den tidsgräns som fastställs i detta direktiv.”

6 I artikel 3.1 i direktiv 2003/4 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att offentliga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv åläggs att tillhandahålla den sökande sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem utan att denne behöver ange skälen för sin begäran.”

7 I artikel 4.1 och 4.2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås i följande fall:

a) Om den begärda informationen inte innehas av eller förvaras för den offentliga myndighet till vilken begäran är riktad. I sådana fall skall den offentliga myndigheten, om den är medveten om att informationen innehas av eller förvaras för en annan offentlig myndighet, snarast vidarebefordra begäran till den myndigheten och informera den sökande om detta, eller informera den sökande om vid vilken offentlig myndighet det förmodligen är möjligt att ansöka om den begärda informationen.

b) Om begäran uppenbarligen är orimlig.

c) Om begäran är för allmänt formulerad, med beaktande av artikel 3.3.

d) Om begäran avser material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter.

e) Om begäran avser interna meddelanden, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.

Om en begäran avslås av det skälet att begäran gäller material som ännu inte färdigställts skall den offentliga myndigheten uppge namnet på den myndighet som utarbetar materialet samt den beräknade tidpunkten för materialets färdigställande.

2. Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för följande:

a) Sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, då sådan sekretess föreskrivs enligt lag.

b) Internationella förbindelser, allmän säkerhet eller det nationella försvaret.

c) Domstolsförfaranden, personers möjlighet att få en rättvis rättegång eller en offentlig myndighets möjligheter att genomföra en undersökning av straffrättslig eller disciplinär art.

d) Sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess föreskrivs i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen, inbegripet det allmänna intresset att behålla sekretess för insynsskydd för statistiska uppgifter och skattesekretess.

e) Immateriella rättigheter.

f) Sekretess som omfattar personuppgifter och/eller akter om en fysisk person, om denna person inte har gett sitt medgivande till att informationen utlämnas till allmänheten, om sådan sekretess föreskrivs i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning.

g) En persons intressen eller skyddet av en person, om denne frivilligt tillhandahållit den begärda informationen utan att vara skyldig att göra detta enligt lag eller utan att kunna tvingas att göra detta enligt lag, såvida inte denna person gett sitt medgivande till att informationen lämnas ut.

h) Skydd av den miljö som informationen avser, till exempel lokalisering av sällsynta arter.

De skäl till avslag som nämns i punkterna 1 och 2 skall tolkas restriktivt, varvid det i det särskilda fallet skall tas hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. I varje enskilt fall skall allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. Medlemsstaterna får inte med stöd av punkt 2 a, d, f, g och h föreskriva att en begäran kan avslås om den gäller uppgifter om utsläpp i miljön.

Inom dessa ramar och vid tillämpning av f skall medlemsstaterna se till att kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter [EGT L 281, s. 31] iakttas."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

8 På begäran av Department of Health genomförde experter en oberoende undersökning av riskerna med mobiltelefoner. Det angavs i expertutlåtandet "Mobiltelefoner och hälsa" att placeringen av basstationer och de tillståndsförfaranden som avser nämnda stationer var frågor av allmänintresse.

9 Förenade kungarikets regering skapade därefter en webbplats, kallad Sitefinder, som sedan slutet av år 2003 har drivits av Office of Communications, för att ge information om var basstationer för mobiltelefoni är placerade i Förenade kungariket. Webbplatsen är uppbyggd av information som frivilligt har lämnats av mobiloperatörerna från deras databaser. Den gör det möjligt för alla enskilda att, genom angivande av ett postnummer, en stad eller ett gatunamn, söka i en kartruta efter information om de basstationer som finns däri.

10 Av webbplatsen Sitefinder framgår varje basstations ungefärliga placering i varje område. Däremot framgår varken basstationens exakta placering på metern när, eller huruvida basstationen har monterats på gatunivå eller dolts inuti eller ovanpå ett byggnadsverk eller ett hus.

11 En informationschef vid Health Protection Scotland (hälsoskyddsmyndighet i Skottland), som är en del av National Health Service (det nationella hälso- och sjukvårdssystemet), begärde den 11 januari 2005 att Office of Communications skulle lämna ut koordinaterna för varje basstation, enligt vad som framgår för epidemiologiska ändamål.

12 Office of Communications avslog såväl informationschefens ursprungliga begäran som dennes begäran om omprövning, varvid den anförde två skäl. Office of Communications framhöll, för det första, att ett utlämnande av informationen skulle få negativa följder för den allmänna säkerheten i den mening som avses i artikel 4.2 b i direktiv 2003/4. Ett utlämnande av information om dessa platser skulle nämligen ha innefattat sådana platser som används för polisens och räddningstjänstens radionät, vilket således skulle ha kunnat utnyttjas av brottslingar. Office of Communications hänvisade, för det andra, till att ett utlämnande av informationen skulle få negativa följder för de immateriella rättigheterna för de mobiloperatörer som har tillhandahållit informationen.

13 Befattningshavaren vid Health Protection Scotland vände sig därefter till Information Commissioner, som ålade Office of Communications att lämna ut informationen. Office of Communications överklagade beslutet till Information Tribunal.

14 Information Tribunal slog fast, i fråga om det första skälet för avslag, att skyddet för den allmänna säkerheten skulle kunna drabbas om en del av mobilnätet sattes ur funktion på grund av brottsliga verksamheter. Nämnda domstol ansåg emellertid, med hänsyn till den mängd information som redan fanns tillgänglig för allmänheten, att inverkan på den allmänna säkerheten inte var stor och inte vägde tyngre än allmänhetens intresse av att informationen lämnades ut. Allmänhetens intresse av ett utlämnande följer av rekommendationerna i expertutlåtandet, av den allmänna betydelse som tillhandahållande av miljöinformation tillmäts och av den särskilda betydelse som tillhandahållandet av den aktuella informationen för epidemiologiska ändamål har för allmänheten, oavsett om det rör sig om enskilda eller medlemmar i en berörd grupp.

15 Vad beträffar det andra skälet för avslag, slog Information Tribunal fast att mobiloperatörerna har databasrättigheter med avseende på all den information som lämnas till Office of Communication och på grundval av vilken webbplatsen Sitefinder har upprättats. Nämnda domstol bedömde emellertid att de negativa följderna för sådana immateriella rättigheter inte vägde tyngre än allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.

16 Eftersom det inte fanns något skäl som motiverade beslutet att inte lämna ut den miljöinformation som hade begärts av Health Protection Scotland, förordnade Information Tribunal om att nämnda information skulle lämnas ut.

17 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), fastställde Information Tribunals avgörande och påpekade att det föreligger en allmän skyldighet att lämna ut information. Enligt High Court är undantagen från denna skyldighet strängt begränsade, och lydelsen av direktiv 2003/4 antyder att

de ska prövas ”undantag för undantag”, vilket även överensstämmer med direktivets syften.

18 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), till vilket avgörandet överklagats, drog emellertid motsatt slutsats. Enligt nämnda domstol ska hänvisningen till ”ett undantag” förstås så, att det är ”ett eller flera undantag” som avses, vilket bekräftas av lydelsen av bestämmelserna i direktiv 2003/4.

19 Supreme Court of the United Kingdom, som prövar överklaganden av avgöranden meddelade av Court of Appeal, anser att det, för att den ska kunna avgöra det mål som pågår vid den, är viktigt att inhämta EU-domstolens tolkning av de bestämmelser i nämnda direktiv som har åberopats i målet.

20 Mot denna bakgrund beslutade Supreme Court of the United Kingdom att vilandeförklara målet och att ställa följande fråga till domstolen:

”När en offentlig myndighet enligt … direktiv [2003/4] innehar miljöinformation vars utlämnande skulle få vissa negativa följder för intressen som skyddas genom fler än ett undantag (i detta fall intresset av allmän säkerhet, som skyddas i artikel 4.2 b, och intresset av immateriella rättigheter, som skyddas i artikel 4.2 e), men ett utlämnande inte skulle få sådana följder i tillräcklig utsträckning för att väga tyngre än allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut om varje undantag betraktades separat, krävs det då enligt direktivet att det görs en ytterligare bedömning som innebär att de separata intressen som skyddas genom de två undantagen läggs samman och att de tillsammans vägs mot allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut?”

Prövning av tolkningsfrågan

21 Den nationella domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida en offentlig myndighet, som innehar miljöinformation eller för vilken sådan information förvaras, vid bedömningen av en begäran om att informationen ska göras tillgänglig för en fysisk eller juridisk person, genom att väga allmänhetens intressen av att informationen lämnas ut mot de intressen som betjänas av att begäran om utlämnande avslås, får beakta flera av de skäl till avslag som avses i artikel 4.2 i direktiv 2003/4 sammantagna, eller om myndigheten måste göra denna avvägning genom att endast pröva ett av dessa intressen åt gången.

22 Domstolen erinrar om att, såsom framgår av systematiken i direktiv 2003/4, särskilt artikel 4.2 andra stycket och skäl 16 i direktivet, rätten till information innebär att den allmänna regeln bör vara att informationen lämnas ut och att offentliga myndigheter bör ha rätt att avslå en begäran om miljöinformation endast i specifika och klart definierade fall. Skälen för avslag bör följaktligen tolkas restriktivt, varvid allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut bör vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås.

23 Nämnda artikel 4.2 inleds med orden ”[m]edlemsstaterna får föreskriva” undantag från den allmänna regeln att informationen ska lämnas ut till allmänheten. För det fall medlemsstaten föreskriver undantag enligt denna bestämmelse, fastställs det i bestämmelsen inte något särskilt förfarande för prövningen av skälen för avslag.

24 Det ska härvid för det första påpekas att det av nämnda artikel 4.2 andra stycket andra meningen framgår att ”[i] varje enskilt fall skall allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås”. Såsom generaladvokaten har angett i sitt förslag till avgörande har nämnda mening en självständig funktion som är oberoende av första meningen i samma stycke. Skyldigheten

att väga varje skäl till avslag mot allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut kommer nämligen till uttryck i första meningen i andra stycket. Om fastställandet av denna skyldighet var det enda syftet med andra meningen skulle denna mening endast utgöra en onödig och överflödig upprepning av innebörden av första meningen i samma stycke.

25 Det ska för det andra påpekas att vid avvägningen av de aktuella intressena kan flera skilda intressen sammantagna tala till förmån för att informationen ska lämnas ut.

26 I skäl 1 i direktiv 2003/4 anges nämligen de olika skäl som motiverar att informationen lämnas ut, däribland ”en ökad medvetenhet om miljöfrågor, ett fritt meningsutbyte, ett aktivare deltagande från allmänhetens sida i beslut som rör miljön och … en bättre miljö”.

27 Av detta framgår att begreppet ”allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut” i artikel 4.2 andra stycket andra meningen i nämnda direktiv ska anses utgöra ett allmänt begrepp i vilket olika skäl till att lämna ut miljöinformation ingår.

28 Således kan den slutsatsen dras att syftet med nämnda artikel 4.2 andra stycket andra meningen är att det ska göras en avvägning av två allmänna begrepp, vilket gör det möjligt för den berörda offentliga myndigheten att vid en sådan avvägning bedöma skälen för att inte lämna ut informationen sammantagna.

29 Denna bedömning påverkas inte av att skyldigheten att göra en avvägning av de aktuella intressena ”[i] varje enskilt fall” betonas i artikel 4.2 andra stycket andra meningen. Syftet med denna betoning är nämligen att understryka att avvägningen inte ska göras genom en allmän åtgärd, exempelvis en sådan som vidtas av den nationella lagstiftaren, utan genom en faktisk och särskild bedömning av varje fall som de behöriga myndigheterna har att pröva i samband med en begäran om tillgång till miljöinformation som framställs med stöd av direktiv 2003/4 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2010 i mål C-266/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl., REU 2010, ännu ej offentliggjort i rättsfallssamlingen, punkterna 55–58).

30 Den omständigheten att nämnda intressen anges var för sig i artikel 4.2 i direktiv 2003/4 utgör inte heller hinder för att dessa undantag från den allmänna regeln om att informationen ska lämnas ut beaktas sammantagna. De intressen som betjänas av att begäran om utlämnande avslås kan ibland nämligen överlappa varandra i en och samma situation eller under samma omständigheter.

31 Det ska dessutom understrykas att eftersom, såsom i målet vid den nationella domstolen, de olika intressen som betjänas av att begäran om utlämnande avslås omfattas av de skäl till avslag som avses i artikel 4.2 i direktiv 2003/4, innebär inte den omständigheten att dessa intressen beaktas sammantagna när de vägs mot allmänhetens intressen av att informationen lämnas ut, att det har införts ytterligare ett undantag utöver dem som räknas upp i denna bestämmelse. Om en avvägning mellan sådana intressen och allmänhetens intressen av att informationen lämnas ut skulle leda till att begäran om utlämnande avslås, ska det anses att begränsningen av tillgången till den information som har begärts är proportionerlig och, följaktligen, motiverad med hänsyn till det helhetsintresse som de intressen som betjänas av att begäran om utlämnande avslås sammantagna motsvarar.

32 Mot denna bakgrund ska den fråga som har ställts besvaras enligt följande. Artikel 4.2 i direktiv 2003/4 ska tolkas på så sätt att en offentlig myndighet, som innehar miljöinformation eller för vilken sådan information förvaras, får – genom att väga allmänhetens intressen av att informationen lämnas ut mot de intressen som betjänas av att informationen inte lämnas ut – beakta de skäl till avslag som anges i den bestämmelsen

sammantagna, när myndigheten prövar en begäran om att informationen ska tillhandahållas en fysisk eller juridisk person.

Rättegångskostnader

33 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG ska tolkas på så sätt att en offentlig myndighet, som innehar miljöinformation eller för vilken sådan information förvaras, får – genom att väga allmänhetens intressen av att informationen lämnas ut mot de intressen som betjänas av att informationen inte lämnas ut – beakta de skäl till avslag som anges i den bestämmelsen sammantagna, när myndigheten prövar en begäran om att informationen ska tillhandahållas en fysisk eller juridisk person.

Underskrifter