TEISINGUMO TEISMO (trečioji kolegija) SPRENDIMAS

2011 m. liepos 28 d.*

Byloje C-71/10

dėl *Supreme Court of the United Kingdom* (Jungtinė Karalystė) 2010 m. sausio 27 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2010 m. vasario 8 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Office of Communications

prieš

Information Commissioner

TEISINGUMO TEISMAS (trečioji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas K. Lenaerts, teisėjai D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (pranešėjas) ir T. von Danwitz,

* Proceso kalba: anglų.

generalinė advokatė J. Kokott,
posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2011 m. sausio 27 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Information Commissioner*, atstovaujamo baristerio C. Lewis, įgalioto solisitoriaus M. Thorogood,

— Jungtinės Karalystės vyriausybės, atstovaujamos S. Ossowski, padedamo baristerio D. Beard,

— Švedijos vyriausybės, atstovaujamos A. Falk ir C. Meyer-Seitz,

— Europos Komisijos, atstovaujamos P. Oliver ir C. ten Dam,

susipažinęs su 2011 m. kovo 10 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinančios Tarybos direktyvą 90/313/EEB (OL L 41, p. 26; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 375) 4 straipsnio išaiškinimu.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Office of Communications* ir *Information Commissioner* ginčą dėl prašymo pateikti informaciją apie tikslią judriojo ryšio bazinių stočių buvimo vietą Jungtinėje Karalystėje.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

3 Direktyvos 2003/4 1 konstatuojamoji dalis suformuluota taip:

„Padidintos visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir tokios informacijos platinimas padeda geriau suvokti aplinkosaugos klausimus, laisvai pasikeisti nuomonėmis, veiksmingiau visuomenei dalyvauti priimant su aplinkos apsauga susijusius sprendimus ir galiausiai, pagerinti aplinką.“

4 Šios direktyvos 8 konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„Būtina užtikrinti, kad bet kuris fizinis ir juridinis asmuo turėtų teisę susipažinti su valdžios institucijų turima arba joms skirta informacija apie aplinką, nenurodydamas savo domėjimosi priežasties.“

5 Pagal tos pačios direktyvos 16 konstatuojamąją dalį:

„Teisė į informaciją reiškia, kad informacijos atskleidimas yra bendra taisyklė ir, kad konkrečiais ir aiškiai apibrėžtais atvejais valdžios institucijoms turėtų būti leidžiama nepatenkinti prašymo dėl informacijos apie aplinką. Atsisakymo pateikti informaciją pagrindai turėtų būti aiškinami ribojančiai, informacijos atskleidimo visuomenei interesą palyginant su atsisakymo ją pateikti interesu. Atsisakymo priežastys pareiškėjui turėtų būti pateiktos per šioje direktyvoje nustatytą laikotarpį.“

6 Direktyvos 2003/4 3 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad būtų reikalaujama, jog valdžios institucijos, laikydamosi šios direktyvos nuostatų pareiškėjo prašymu pateiktų jų turimą arba joms skirtą informaciją apie aplinką, nereikalaudamos pareiškėjo nurodyti intereso.“

7 Šios direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Valstybės narės gali numatyti, kad prašymas pateikti informaciją apie aplinką būtų nepatenkintas, jei:

a) valdžios institucija, kuriai pateikiamas prašymas, prašomos informacijos neturi bei šios informacijos jai nesaugo kita institucija. Jei valdžios institucija žino, kad šią informaciją turi kita institucija arba ji yra jai skirta, ji kuo greičiau perduoda prašymą tai institucijai ir atitinkamai praneša pareiškėjui arba nurodo jam valdžios instituciją, į kurią ji mano, kad galima kreiptis dėl prašomos informacijos;

b) akivaizdu, kad prašymas nepriimtinas [nepagrįstas];

c) pateiktas prašymas yra per daug bendro pobūdžio, atsižvelgiant į 3 straipsnio 3 dalį;

d) prašymas susijęs su dar nagrinėjama medžiaga arba neparengtais dokumentais arba duomenimis;

e) prašymas susijęs su vidaus ryšiais, atsižvelgiant į visuomenės interesą informacijos atskleidimu.

Jei prašymas nepatenkinamas dėl to, kad jis susijęs su dar nagrinėjama medžiaga, valdžios institucija nurodo medžiagą ruošiančią instituciją ir laiką, per kurį numatoma parengti šią medžiagą.

2. Valstybė narė gali numatyti, kad prašymas pateikti informaciją apie aplinką būtų atmestas, jei informacijos atskleidimas neigiamai paveiktų:

a) valdžios institucijų procesinių veiksmų [vidaus procedūrų] konfidencialumą, jei toks konfidencialumas numatytas įstatymu;

b) tarptautinius santykius, visuomenės saugumą arba krašto apsaugą;

c) teisingumą, bet kurio asmens galimybę pasinaudoti nešališku teismu arba valstybinės valdžios galimybę atlikti baudžiamojo arba drausminio pobūdžio tyrimą;

d) komercinės arba pramoninės informacijos konfidencialumą, jei toks konfidencialumas numatytas nacionalinės arba Bendrijos teisės aktais tam, kad būtų apsaugoti teisėti ekonominiai interesai, įskaitant visuomenės interesą išsaugoti statistinių duomenų konfidencialumą ir mokesčių slaptumą;

e) intelektinės nuosavybės teises;

f) su fiziniu asmeniu susijusių asmens duomenų ir (arba) bylų konfidencialumą, jei šis asmuo nedavė sutikimo visuomenei atskleisti informacijos, kai toks konfidencialumas numatytas nacionalinės arba Bendrijos teisės aktais;

g) asmens, pateikusio informaciją savo noru be teisinio įpareigojimo arba teisiškai negalinčio būti įpareigotu, interesus arba apsaugą, išskyrus atvejus, kai šis asmuo sutiko, kad atitinkama informacija būtų pateikta;

h) aplinkos, su kuria tokia informacija susijusi, apsaugą, pavyzdžiui retų rūšių buvimo vietą.

Straipsnio 1 ir 2 dalyse minėto nepatenkinimo pagrindai turėtų būti aiškinami ribojančiai, konkrečiu atveju atsižvelgiant į visuomenės interesą informacijos atskleidimu. Kiekvienu konkrečiu atveju visuomenės interesas informacijos atskleidimu turi būti palygintas su atsisakymo ją pateikti interesu. Valstybės narės pagal straipsnio 2 dalies a, d, f, g ir h punktus negali numatyti, kad prašymas būtų nepatenkintas, jei prašymas susijęs su emisijos į aplinką informacija.

Šiuo pagrindu ir taikydamos f papunktį, valstybės narės užtikrina, kad būtų laikomasi 1995 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo [OL L 281, p. 31; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 15 t., p. 355]“.

Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

8 *Department of Health* prašymu buvo atlikta nepriklausoma judriojo ryšio telefonų keliamų pavojų sveikatai ekspertizė. Ekspertų ataskaitoje „Judriojo ryšio telefonai ir sveikata“ nurodyta, kad bazinių stočių buvimo vieta ir leidimo įrengti tokias stotis išdavimo procedūros yra visuomenės intereso klausimai.

9 Jungtinės Karalystės vyriausybė yra sukūrusi interneto svetainę *Sitefinder*, kurią nuo 2003 m. pabaigos valdo *Office of Communications*, kad būtų teikiama informacija apie judriojo ryšio bazinių stočių buvimo vietas Jungtinėje Karalystėje. Minėta interneto svetainė sukurta naudojantis informacija, kurią iš savo duomenų bazių savanoriškai pateikė judriojo ryšio tinklo operatoriai. Joje privatūs asmenys, įvedę pašto indeksą, miesto arba gatvės pavadinimą, gali ieškoti informacijos apie pageidaujamame žemėlapio laukelyje esančias bazines stotis.

10 *Sitefinder* interneto svetainėje kiekviename žemėlapio laukelyje rodoma apytikrė kiekvienos bazinės stoties buvimo vieta, tačiau nerodoma nei jos tiksli vieta metro tikslumu, nei tai, ar ji įrengta gatvės lygyje, ar statinyje arba pastate, ar ant jų stogo.

11 2005 m. sausio 11 d. *National Health Service* (Nacionalinė sveikatos tarnyba) padalinio *Health Protection Scotland* (Škotijos sveikatos apsaugos įstaiga) informacijos valdytojas paprašė *Office of Communications* pateikti kiekvienos bazinės stoties koordinates tariamai epidemiologiniais tikslais.

12 *Office of Communications* atsisakė patenkinti tiek pradinį informacijos valdytojo prašymą, tiek peržiūros prašymą, remdamasis dviem atsisakymo pagrindais. Pirma, *Office of Communications* nurodė, kad prašomos informacijos atskleidimas pakenktų visuomenės saugumui, kaip numatyta Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalies b punkte, nes minėtų buvimo vietų atskleidimas apimtų ir vietas, naudojamas policijos ir greitosios pagalbos radijo ryšio tinklui, todėl tuo galėtų pasinaudoti nusikaltėliai. Antra, *Office of Communications* pabrėžė neigiamą šių duomenų atskleidimo įtaką informaciją pateikusių judriojo ryšio tinklo operatorių intelektinės nuosavybės teisėms.

13 *Health Protection Scotland* pareigūnas kreipėsi į *Information Commissioner*. Šis nurodė *Office of Communications* atskleisti informaciją. *Office of Communications* savo ruožtu pateikė skundą *Information Tribunal*.

14 Dėl pirmojo atsisakymo pagrindo *Information Tribunal* nusprendė, kad visuomenės saugumui būtų pakenkta, jei dalis judriojo ryšio tinklo būtų sugadinta dėl nusikalstamos veiklos. Vis dėlto teismas manė, kad, atsižvelgiant į visuomenei jau prieinamos informacijos kiekį, poveikis visuomenės saugumui būtų nedidelis ir nenusvertų visuomenės intereso atskleisti minėtą informaciją. Visuomenės interesas atskleisti informaciją kyla iš ekspertų ataskaitos rekomendacijų, bendros informacijos apie aplinką skleidimo svarbos, šios konkrečios informacijos, reikalingos epidemiologiniais tikslais, skleidimo ypatingos svarbos visuomenei – tiek privatiems asmenims, tiek suinteresuotųjų grupių nariams.

15 Dėl antrojo atsisakymo pagrindo *Information Tribunal* pripažino, kad judriojo ryšio tinklo operatoriai turi teises į duomenų bazes visos informacijos, kurią jie teikia *Office of Communications* ir kurią naudojant buvo sukurta *Sitefinder* interneto svetainė, atžvilgiu. Tačiau šis teismas padarė išvadą, kad neigiama įtaka tokioms intelektinės nuosavybės teisėms nenusveria visuomenės intereso atskleisti šią informaciją.

16 Kadangi joks motyvas nepateisino atsisakymo atskleisti informaciją apie aplinką, kurios prašė *Health Protection Scotland* pareigūnas, *Information Tribunal* nurodė ją atskleisti.

17 *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)* paliko galioti *Information Tribunal* sprendimą ir pažymėjo, kad egzistuoja bendra pareiga atskleisti informaciją. *High Court* nuomone, šios pareigos išimtys yra

labai ribotos, o iš Direktyvos 2003/4 teksto matyti, kad kiekvieną išimtį reikia nagrinėti atskirai, ir tai atitinka šios direktyvos tikslus.

18 Tačiau toliau apeliaciniame procese *Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)* priėjo prie priešingos išvados. Šio teismo nuomone, nuorodos į „išimtį“ turi būti aiškinamos kaip nuorodos į „vieną ar daugiau išimčių“, o tokią išvadą patvirtina Direktyvos 2003/4 nuostatos.

19 *Supreme Court of the United Kingdom*, nagrinėjantis kasacinius skundus dėl minėto *Court of Appeal* sprendimų, mano, kad prieš išsprendžiant jo nagrinėjamą ginčą svarbu sužinoti, kaip Teisingumo Teismas aiškina minėtos direktyvos nuostatas, kuriomis remiamasi šioje byloje.

20 Šiomis aplinkybėmis *Supreme Court of the United Kingdom* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar tuo atveju, kai viešosios valdžios institucija turi informacijos apie aplinką, kurios atskleidimas neigiamai paveiktų atskirus interesus, saugomus daugiau nei viena nuostata dėl išimčių (nagrinėjamoje byloje – visuomenės saugumo interesus, saugomus pagal 4 straipsnio 2 dalies b punktą, ir interesus, susijusius su intelektinės nuosavybės teisėmis, saugomomis pagal 4 straipsnio 2 dalies e punktą), tačiau vertinant kiekvieną išimtį atskirai neigiamas poveikis nebūtų toks, kad nusvertų visuomenės interesą atskleisti informaciją, pagal Direktyvą 2003/4 <...> reikia atlikti papildomą vertinimą ir sujungti šiuos atskirus interesus, saugomus minėtomis dviem nuostatomis dėl išimčių, taip pat bendrai juos palyginti su visuomenės interesu atskleisti informaciją?“

Dėl prejudicinio klausimo

21 Savo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar valdžios institucija tuo atveju, kai turi informacijos apie aplinką arba kai tokią informaciją jai saugo kita institucija, gali, nagrinėdama prašymą perduoti šią informaciją fiziniam ar juridiniam asmeniui ir lygindama visuomenės interesą ją atskleisti su interesu atsisakyti atskleisti, atsižvelgti į Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalyje numatytus kelis atsisakymo pagrindus kartu, ar vis dėlto ji turi atlikti šį palyginimą vertindama kiekvieną šių interesų atskirai.

22 Reikia priminti, kad, kaip matyti iš Direktyvos 2003/4 struktūros, visų pirma iš 4 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ir 16 konstatuojamosios dalies, teisė į informaciją reiškia, kad informacijos atskleidimas turėtų būti bendra taisyklė ir kad valdžios institucijoms turėtų būti leidžiama nepatenkinti prašymo pateikti informaciją apie aplinką tik konkrečiais ir aiškiai apibrėžtais atvejais. Taigi atsisakymo pateikti informaciją pagrindai turėtų būti aiškinami taikant apribojimus, lyginant visuomenės interesą atskleisti informaciją su interesu jos neatskleisti.

23 Reikia pažymėti, kad pagal minėto 4 straipsnio 2 dalies įvadinius žodžius „valstybė narė gali numatyti“ bendros taisyklės atskleisti informaciją visuomenei išimtis. Jei remdamasi šia nuostata valstybė narė numato tokias išimtis, nuostatos formuluotė neįpareigoja naudoti konkretaus atsisakymo pagrindų nagrinėjimo metodo.

24 Šiuo klausimu pažymėtina, pirma, kad pagal minėto 4 straipsnio 2 dalies antros pastraipos antrą sakinį „kiekvienu konkrečiu atveju visuomenės interesas atskleisti informaciją turi būti palygintas su atsisakymo ją pateikti interesu“. Kaip savo išvadoje pažymėjo generalinė advokatė, šis sakinys atlieka savarankišką funkciją, nepriklausomą nuo tos pačios pastraipos pirmo sakinio. Iš tikrųjų antros pastraipos pirmame

sakinyje jau įtvirtinta pareiga įvertinti kiekvieno atsisakymo pagrindo svarbą atsižvelgiant į visuomenės interesą atskleisti informaciją. Jei vienintelė antro sakinio paskirtis būtų apibrėžti šią pareigą, šis sakinys būtų tik perteklinis ir nereikalingas to, kas pasakyta tos pačios pastraipos pirmu sakiniu, kartojimas.

25 Antra, svarbu pažymėti, kad lyginant aktualius interesus keli skirtingi interesai kartu gali pagrįsti atskleidimą.

26 Iš tikrųjų Direktyvos 2003/4 1 konstatuojamojoje dalyje nurodytos įvairios atskleidimą pagrindžiančios priežastys, tarp kurių yra geresnis aplinkosaugos klausimų suvokimas, laisvas pasikeitimas nuomonėmis, veiksmingesnis visuomenės dalyvavimas priimant su aplinkos apsauga susijusius sprendimus ir aplinkos gerinimas.

27 Tai reiškia, kad direktyvos 4 straipsnio 2 dalies antros pastraipos antrame sakinyje esanti sąvoka „visuomenės interesas informacijos atskleidimu“ turi būti laikoma bendra, apimančia kelis informacijos apie aplinką atskleidimą pateisinančius pagrindus.

28 Taigi darytina išvada, kad minėto 4 straipsnio 2 dalies antros pastraipos antru sakiniu siekiama palyginti dvi bendras sąvokas, ir tai leidžia kompetentingai valdžios institucijai atliekant tokį palyginimą kumuliatyviai vertinti atsisakymo atskleisti pagrindus.

29 Šios išvados nepaneigia minėto 4 straipsnio 2 dalies antros pastraipos antrame sakinyje akcentuota pareiga vertinti aktualius interesus „kiekvienu konkrečiu atveju“. Iš tikrųjų tokiu akcentu siekiama pabrėžti, kad šis palyginimas turi būti paremtas ne, pavyzdžiui, nacionalinio teisės aktų leidėjo priimta bendrąja priemone, o kiekvieno konkretaus kompetentingoms valdžios institucijoms pateikto atvejo, nagrinėjant pagal Direktyvą 2003/4 pateiktą prašymą leisti susipažinti su informacija apie aplinką, faktiniu vertinimu (šiuo klausimu žr. 2010 m. gruodžio 16 d. Sprendimo *Stichting Natuur en Milieu ir kt.*, C-266/09, 55–58 punktus).

30 Be to, aplinkybė, kad minėti interesai Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti atskirai, netrukdo sujungti šias išimtis į bendrą atskleidimo taisyklę, nes tuo pačiu atveju ar tomis pačiomis aplinkybėmis atsisakymo atskleisti interesai kartais gali iš dalies sutapti.

31 Taip pat reikia pabrėžti, kad jei, kaip nagrinėjamuoju atveju, įvairūs atsisakymo atskleisti interesai patenka į Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalyje numatytus atsisakymo motyvus, dėl šių interesų bendro vertinimo lyginant su visuomenės interesais atskleisti neatsiranda papildomas atsisakymo pagrindas, palyginti su jau išvardytais šioje nuostatoje. Jei dėl tokio palyginimo su visuomenės interesais atskleisti informaciją būtų atsisakyta ją atskleisti, reikėtų pripažinti, kad toks galimybės susipažinti su prašoma informacija apribojimas yra proporcingas ir todėl pateisinamas bendru interesu, kurį sudaro visi atsisakymo atskleisti interesai.

32 Šiomis aplinkybėmis į pateiktą klausimą reikia atsakyti, kad Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama taip, kad valdžios institucija tuo atveju, kai turi informacijos apie aplinką arba kai tokią informaciją jai saugo kita institucija, gali, nagrinėdama

prašymą perduoti šią informaciją fiziniam ar juridiniam asmeniui ir lygindama visuomenės interesą ją atskleisti su interesu jos neatskleisti, atsižvelgti į kelis šioje nuostatoje numatytus atsisakymo pagrindus kartu.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

33 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (trečioji kolegija) nusprendžia:

2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinančios Tarybos direktyvą 90/313/EEB 4 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama taip, kad valdžios institucija tuo atveju, kai turi informacijos apie aplinką arba kai tokią informaciją jai saugo kita institucija, gali, nagrinėdama prašymą perduoti šią informaciją fiziniam ar juridiniam asmeniui ir lygindama visuomenės interesą ją atskleisti su interesu jos neatskleisti, atsižvelgti į kelis šioje nuostatoje numatytus atsisakymo pagrindus kartu.

Parašai.