A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2011. július 28.*

A C-71/10. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Supreme Court of the United Kingdom (Egyesült Királyság) a Bírósághoz 2010. február 8-án érkezett, 2010. január 27-i határozatával terjesztett elő az előtte

az **Office of Communications**

és

az **Information Commissioner**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: K. Lenaerts tanácselnök, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, Juhász E. (előadó) és T. von Danwitz bírák,

* Az eljárás nyelve: angol.

főtanácsnok: J. Kokott,
hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. január 27-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Information Commissioner képviseletében C. Lewis barrister, M. Thorogood solicitor megbízásából,

– az Egyesült Királyság Kormánya képviseletében S. Ossowski, meghatalmazotti minőségben, segítője: D. Beard barrister,

– a svéd kormány képviseletében A. Falk és C. Meyer-Seitz, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében P. Oliver és C. ten Dam, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2011. március 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.) 4. cikkének az értelmezésére vonatkozik.

2 A kérelmet az Office of Communications és az lnformation Commissioner között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, melynek tárgya az egyesült királysági mobiltelefon-bázisállomások pontos helyére vonatkozó információ iránti kérelem.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2003/4 irányelv (1) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„A környezeti információkhoz történő szélesebb körű hozzáférés és az ilyen információk terjesztése hozzájárul a környezeti kérdésekkel kapcsolatos nagyobb tudatossághoz, a szabad véleménycseréhez, a nyilvánosságnak a környezeti ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban való hatékonyabb részvételéhez, és végezetül a jobb környezethez."

4 Az említett irányelv (8) preambulumbekezdése a következőket írja elő:

„Biztosítani kell, hogy minden természetes és jogi személynek indoklási kötelezettség nélkül joga legyen a hatóságok birtokában lévő, illetve a hatóságok számára tárolt környezeti információkhoz jutni."

5 Ugyanezen irányelv (16) preambulumbekezdése szerint:

„Az információhoz való jog azt jelenti, hogy az információ kiadásának [helyesen: hozzáférhetővé tételének] kell az általános szabálynak lennie, de a hatóság bizonyos pontosan meghatározott esetekben jogosult a környezeti információk kiadását [helyesen: hozzáférhetővé tételét] megtagadni. A megtagadás alapját szűken kell értelmezni, amikor is az információ kiadásával [helyesen: hozzáférhetővé tételével] szolgált közérdeket kell a megtagadás által szolgált érdekkel szemben mérlegelni. A megtagadás indokait az ebben az irányelvben meghatározott határidőn belül közölni kell a kérelmezővel."

6 A 2003/4 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a hatóságok ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban, kérelemre kötelesek legyenek bármely kérelmező rendelkezésére bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat anélkül, hogy a kérelmezőnek indokolnia kellene a kérelmét."

7 Az említett irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a környezeti információhoz jutást visszautasítják [helyesen: a környezeti információ iránti kérelmet elutasítják], amennyiben:

a) a kért információ nincs azon hatóság birtokában, vagy nem tárolják azon hatóság számára, amelyhez a kérelmet intézték. Ilyen esetben, ha a hatóságnak tudomása van arról, hogy az információ más hatóság birtokában van, illetve azt más hatóság számára tárolják, vagy a lehető leghamarabb továbbítja a kérést e másik hatósághoz, és erről tájékoztatja a kérelmezőt, vagy tájékoztatja a kérelmezőt arról, hogy tudomása szerint a kért információt mely hatóságtól igényelheti;

b) a kérés nyilvánvalóan ésszerűtlen;

c) a kérés megfogalmazása túlságosan általános jellegű, figyelemmel a 3. cikk (3) bekezdésére;

d) a kérés befejezetlen anyagot vagy lezáratlan dokumentumot, illetve feldolgozatlan adatokat érint;

e) a kérés belső közleményeket érint, figyelemmel a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgált közérdekre.

Amennyiben a kérést azon az alapon utasítják vissza, hogy az befejezetlen anyagot érint, a hatóság megnevezi az anyagot készítő hatóságot és az anyag befejezésének előrelátható időpontját.

(2) A tagállamok előírhatják a környezeti információ kérésének visszautasítását, ha az információ közzététele [helyesen: a környezeti információ iránti kérelem elutasítását, ha az információ hozzáférhetővé tétele] hátrányosan befolyásolná a következőket:

a) a hatóságok tanácskozásainak titkos jellege, amennyiben e titkos jelleget jogszabály írja elő;

b) nemzetközi kapcsolatok, közbiztonság vagy honvédelem;

c) folyamatban lévő bírósági eljárások, bármely személy jogosultsága ügyének tisztességes tárgyalására, vagy hatóság azon jogosultsága, hogy bűnügyi vagy fegyelmi vizsgálatot folytasson;

d) üzleti titok vagy üzemi titok, amennyiben e jelleget nemzeti vagy közösségi jogszabály írja elő a jogos gazdasági érdekek védelme céljából, beleértve a statisztikai titok és az adótitok megőrzéséhez fűződő közérdeket;

e) a szellemi tulajdonjogok;

f) a személyi adatok és/vagy természetes személyre vonatkozó akták bizalmas jellege, amennyiben az érintett személy nem járult hozzá az információk nyilvánosságra hozatalához [helyesen: hozzáférhetővé tételéhez], és amennyiben a bizalmas jelleget nemzeti vagy közösségi jog írja elő;

g) bármely olyan személy érdeke vagy védelme, aki a kért információt önként szolgáltatta, anélkül hogy erre törvény kötelezné, illetve törvény által kötelezhették volna, kivéve, ha ez a személy az érintett információk kiszolgáltatásához [helyesen: hozzáférhetővé tételéhez] hozzájárult;

h) azon környezet védelme, amelyre ezen információ vonatkozik, mint például a ritka fajok lelőhelye.

Az (1) és (2) bekezdésben említett megtagadás alapját szűken kell értelmezni, minden egyes esetben figyelembe véve a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgált közérdeket. Az egyes esetekben a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgált közérdeket mérlegelni kell a megtagadás által szolgált érdekkel szemben. A tagállamok nem rendelhetik el a kérés megtagadását a (2) bekezdés a), d), f), g) és h) pontja alapján, ha az a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt érint.

Ebben a keretben és az f) pont alkalmazásában a tagállamok biztosítják a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseinek betartását [HL L 281, 31. o.]."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

8 A Department of Health kérésére független szakértői vizsgálatra került sor a mobiltelefonokhoz kapcsolódó kockázatokra vonatkozóan. A szakértői jelentés, melynek címe „Mobiltelefonok és egészség", kijelentette, hogy a bázisállomások helye és az állomásokra vonatkozó engedélyezési eljárások közérdekű kérdéseknek minősülnek.

9 Az Egyesült Királyság Kormánya ezt követően weboldalt hozott létre, melynek neve „Sitefinder", és amelyet a 2003-as év vége óta az Office of Communications működtet abból a célból, hogy az Egyesült Királyságban a mobiltelefon-bázisállomások helyére vonatkozó információkat szolgáltasson. Az említett weboldal a mobilhálózat-üzemeltetők által az adatbázisaikból önkéntes alapon szolgáltatott információkat tartalmazza. Lehetővé teszi a magánszemélyek számára, hogy az irányítószámot, a városvagy utcanevet megadva egy térképrészen belül az ott található bázisállomásokról tájékozódjanak.

10 A Sitefinder weboldal minden térképrészleten megmutatja a bázisállomások hozzávetőleges helyét, de nem mutatja meg sem azok méterre pontos elhelyezkedését, sem azt, hogy azokat az utca szintjén szerelték-e fel, az útburkolatba rejtették, vagy valamely építmény vagy épület tetején helyezték-e el.

11 2005. január 11-én egy információmenedzser, aki a Health Protection of Scotlandnál (skót egészségvédelmi hivatal) áll alkalmazásban, amely a National Health Service (az állami egészségügyi szolgálat) kirendeltsége – úgy tűnik, járványügyi célból – az Office of Communicationstól valamennyi bázisállomás koordinátájának a megadását kérte.

12 Az Office of Communications az információmenedzser kérelmét két indok alapján elsőfokon, majd a felülvizsgálatot követően is elutasította. Először is az Office of Communications azzal érvelt, hogy az információk hozzáférhetővé tétele a 2003/4 irányelv 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében hátrányosan érintené a közbiztonságot, mivel az említett állomások helyének hozzáférhetővé tétele magában foglalná a rendőrség és a sürgősségi szolgálatok rádióhálózatának üzemeltetésére használt helyeket is, és így a bűnözők azt felhasználhatnák. Másodszor az Office of Communications az említett információk terjesztésének az információkat szolgáltató mobilhálózat-üzemeltetők szellemi tulajdonjogait érintő negatív hatására hivatkozott.

13 A Health Protection Scotland tisztviselője ezt követően az Information Commissionerhöz fordult. Az utóbbi az Office of Communicationst az információk hozzáférhetővé tételére kötelezte. Az Office of Communications ezt követően az Information Tribunal előtt keresetet indított.

14 Az Information Tribunal a megtagadás első indokát érintően megállapította, hogy a közbiztonság védelmét hátrányosan érintené, ha a mobiltelefon-hálózat egy részét bűnözéssel megkárosíthatnák. Úgy vélte azonban, hogy a nyilvánosság számára már rendelkezésre álló információk mennyiségére tekintettel a közbiztonságra gyakorolt hatás kevéssé jelentős, és nem élvez előnyt az említett információk hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdekhez képest. A hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdek a szakértői jelentés ajánlásain, a környezeti információ terjesztésének általános fontosságán, valamint az ilyen információk és a járványügyi célú konkrét információk nyilvánossághoz történő eljuttatásának különös fontosságán alapul, akár az egyének, akár az érdekelt csoportok tagjai alkotják ezt a nyilvánosságot.

15 Az Information Tribunal a megtagadás második indokát érintően elismerte, hogy a mobilhálózat-üzemeltetőket adatbázisjogok illették meg az adathalmazra vonatkozó, általuk az Office of Communicationsnek szolgáltatott, a Sitefinder weboldal összeállításának alapját alkotó információ tekintetében. E bíróság azonban megállapította, hogy az ilyen szellemi tulajdonjogokra gyakorolt negatív hatás nem élvezhet előnyt az ezen adatok hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdekhez képest.

16 Mivel semmilyen indok nem igazolja a Health Protection Scotland tisztviselője által kért környezeti információk hozzáférhetővé tételének a megtagadását, az Information Tribunal elrendelte ezen információk hozzáférhetővé tételét.

17 A High Court of Justice (England & Wales), Queen's bench Division (Administrative Court) helyben hagyta az Information Tribunal határozatát, és megállapította, hogy a hozzáférhetővé tételre vonatkozóan általános kötelezettség áll fenn. A High Court álláspontja szerint az e kötelezettség alóli kivételek szigorúan korlátozottak, és a 2003/4

irányelv szövege azt sugallja, hogy azokat „kivételről kivételre" kell vizsgálni, ami az említett irányelv céljainak is megfelel.

18 A fellebbezést elbíráló Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) azonban ezzel ellentétes következtetésre jutott. Álláspontja szerint a „kivételre" való hivatkozásokat úgy kell értelmezni, hogy azok „egy vagy több kivételre" utalnak, és a 2003/4 irányelv rendelkezéseinek a szövege megerősíti ezt a következtetést.

19 A Supreme Court of the United Kingdom, amely az említett Court of Appeal határozataival szemben benyújtott fellebbezés ügyében eljár, úgy véli, hogy az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásához szükséges az említett irányelvnek a jelen eljárás keretében hivatkozott rendelkezéseinek a Bíróság által történő értelmezése.

20 E körülmények között a Supreme Court of the United Kingdom úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„A 2003/4[…] irányelv tekintetében, ha valamely hatóság olyan környezeti információt birtokol, amelynek a hozzáférhetővé tétele több kivétel által védett, különböző érdekeket sért [a jelen esetben a 4. cikk (2) bekezdésének b) pontja által védett közbiztonsághoz fűződő érdeket, és a 4. cikk (2) bekezdésének e) pontja által védett, szellemi tulajdonjogokhoz fűződő érdeket], de a kivételek külön-külön történő vizsgálata esetén e hozzáférhetővé tétel az adott érdeket nem sértené olyan mértékben, hogy az a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdekhez képest elsőbbségben részesüljön, megköveteli-e az irányelv a két kivétel által védett különböző érdekek összekapcsolását és a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdekkel szembeni együttes mérlegelését magában foglaló további vizsgálatot?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

21 A kérdést előterjesztő bíróság a kérdésével lényegében arra vár választ, hogy valamely hatóság, amennyiben környezeti információkat birtokol, vagy a részére ilyen információt tárolnak, az arra irányuló kérelem elbírálásakor, hogy ezeket az információkat valamely természetes vagy jogi személy számára hozzáférhetővé tegye-e, a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdeknek a hozzáférhetővé tétel megtagadása által szolgált érdekekkel szemben történő mérlegelése során figyelembe vehet-e halmozottan a 2003/4 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott megtagadási indokok közül többet is, vagy a mérlegelést egyszerre csak egy ilyen érdek alapján kell elvégeznie.

22 Emlékeztetni kell arra, hogy – amint az a 2003/4 irányelvnek, és különösen a 4. cikke (2) bekezdése második albekezdésének, valamint (16) preambulumbekezdésének a rendszeréből következik, az információhoz való jog azt jelenti, hogy az információ hozzáférhetővé tételének kell az általános szabálynak lennie, és a hatóság csak bizonyos pontosan meghatározott esetekben jogosult a környezeti információk hozzáférhetővé tételét megtagadni. A megtagadás indokát tehát szűken kell értelmezni, és mérlegelni kell a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdeket a megtagadás által szolgált érdekkel szemben.

23 Meg kell állapítani, hogy az említett 4. cikk (2) bekezdésének a bevezető fordulata értelmében „a tagállamok előírhat[nak]" kivételeket az információknak a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételére vonatkozó főszabály alól. Arra az esetre, ha egy tagállam ilyen kivételeket írna elő e rendelkezésnek megfelelően, a rendelkezés semmilyen konkrét módszert nem ír elő a megtagadás indokainak vizsgálatát érintően.

24 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy az említett 4. cikk (2) bekezdése második albekezdésének második mondata értelmében „[a]z egyes esetekben a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdeket mérlegelni kell a megtagadás által szolgált érdekkel szemben". Amint azt a főtanácsnok az indítványában megállapítja, az említett

mondatnak az albekezdés első mondatától független, saját funkciója van. Az említett második albekezdés első mondata ugyanis már kifejezi az arra vonatkozó kötelezettséget, hogy a megtagadás minden egyes indokának súlyát mérlegelni kell azzal az érdekkel szemben, amelyet a nyilvánosság számára az információ hozzáférhetővé tétele képviselne. Ha az említett második mondatnak az egyetlen célja e kötelezettségnek a megállapítása lenne, e mondat az ugyanezen albekezdés első mondata tartalmának csupán szükségtelen és felesleges ismétlése lenne.

25 Másodszor meg kell jegyezni, hogy a fennálló érdekek egymással szemben történő mérlegelése során halmozottan több különböző érdek is szólhat a hozzáférhetővé tétel mellett.

26 A 2003/4 irányelv (1) preambulumbekezdése ugyanis számos olyan indokot megjelöl, amelyek igazolják a hozzáférhetővé tételt, melyek között szerepel többek közt „a környezeti kérdésekkel kapcsolatos nagyobb tudatosság, a szabad véleménycsere, a nyilvánosságnak a környezeti ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban való hatékonyabb részvétele, és […] a jobb környezet”.

27 Ebből következően a „hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdeknek” az említett irányelv 4. cikke (2) bekezdése második albekezdésének második mondatában említett fogalmát olyan átfogó fogalomként kell értelmezni, amely számos olyan indokot magában foglal, amely a környezeti információk hozzáférhetővé tételét igazolja.

28 Meg kell tehát állapítani, hogy az említett 4. cikk (2) bekezdése második albekezdésének második mondata két átfogó fogalom egymással szemben történő mérlegelésére irányul, ami lehetővé teszi az illetékes hatóság számára, hogy az ilyen egymással szemben történő mérlegelés során halmozottan értékelje a hozzáférhetővé tétel megtagadásának indokait.

29 A fenti értékelést nem cáfolja meg az sem, hogy az említett 4. cikk (2) bekezdése második albekezdésének második mondata a fennálló érdekek egymással szemben történő mérlegelésének az „egyes esetekben" való elvégzésére irányuló kötelezettséget hangsúlyozza. E hangsúlyozás ugyanis annak kiemelését célozza, hogy az egymással szemben történő mérlegelést nem valamely, például a nemzeti jogalkotó által elfogadott általános intézkedés útján kell elvégezni, hanem a 2003/4 irányelv alapján előterjesztett, környezeti információhoz való hozzáférés iránti kérelem keretében az illetékes hatóság elé kerülő minden egyes eset tényleges és konkrét vizsgálata útján (lásd ebben az értelemben a C-266/09. sz., Stichting Natuur en Milieu és társai ügyben 2010. december 16-án hozott ítélet EBHT 2010., I-13119. o. 55–58. pontját).

30 Ezenfelül az, hogy az említett érdekeket a 2003/4 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése külön-külön említi, nem képezi akadályát a hozzáférhetővé tétel főszabálya alóli ezen kivételek halmozódásának, mivel a hozzáférhetővé tétel megtagadása által szolgált érdekek közül néha ugyanazon helyzet vagy ugyanazon tényállás keretében több is fennállhat.

31 Hangsúlyozni kell azt is, hogy mivel a hozzáférhetővé tétel megtagadása által szolgált különböző érdekek – amint az alapügyben is – a 2003/4 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott megtagadási indokok közé tartoznak, ezen érdekeknek a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdekkel szemben történő mérlegelés keretében halmozottan történő figyelembevétele nem jelenti azt, hogy az e rendelkezésben meghatározottakhoz képest további kivételt megalapozó indok kerül bevezetésre. Amennyiben a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdekkel szemben történő ilyen mérlegelés a hozzáférhetővé tétel megtagadásához vezetne, el kellene ismerni, hogy a kérelmezett információkhoz való hozzáférés e korlátozása arányos, és következésképpen igazolt azon általános érdek tekintetében, amelyet a hozzáférhetővé tétel megtagadása által szolgált érdekek együttesen képviselnek.

32 E körülmények között az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2003/4 irányelv 4. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy valamely hatóság, amennyiben környezeti információkat birtokol, vagy a részére ilyen információt tárolnak, az ezen információknak a valamely természetes vagy jogi személy számára történő

hozzáférhetővé tétele iránti kérelem elbírálásakor, a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdeknek a hozzáférhetővé tétel megtagadása által szolgált érdekekkel szemben történő mérlegelése során figyelembe vehet halmozottan az e rendelkezésben meghatározott megtagadási indokok közül többet is.

A költségekről

33 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy valamely hatóság, amennyiben környezeti információkat birtokol, vagy a részére ilyen információt tárolnak, az ezen információknak a valamely természetes vagy jogi személy számára történő hozzáférhetővé tétele iránti kérelem elbírálásakor, a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdeknek a hozzáférhetővé tétel megtagadása által szolgált érdekekkel szemben történő mérlegelése során figyelembe vehet halmozottan az e rendelkezésben meghatározott megtagadási indokok közül többet is.

Aláírások