SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 28. julija 2011 *

V zadevi C-71/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Supreme Court of the United Kingdom (Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 27. januarja 2010, ki je prispela na Sodišče 8. februarja 2010, v postopku

Office of Communications

proti

Information Commissioner,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, D. Šváby, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, E. Juhász (poročevalec) in T. von Danwitz, sodnika,

* Jezik postopka: angleščina.

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 27. januarja 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Information Commissioner C. Lewis, barrister, po pooblastilu M. Thorogooda, solicitor,

– za vlado Združenega kraljestva S. Ossowski, zastopnik, skupaj z D. Beardom, barrister,

– za švedsko vlado A. Falk in C. Meyer-Seitz, zastopnici,

– za Evropsko komisijo P. Oliver in C. ten Dam, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 10. marca 2011

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4 Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL L 41, str. 26).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Office of Communications in Information Commissioner v zvezi s prošnjo za informacije o natančnem mestu namestitve baznih postaj mobilne telefonije v Združenem kraljestvu.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodni izjavi 1 Direktive 2003/4 je navedeno:

„Povečan dostop javnosti do informacij o okolju in razširjanje teh informacij prispevata k boljši zavesti o okoljskih zadevah, svobodni izmenjavi mnenj, bolj učinkoviti udeležbi javnosti pri postopku odločanja o okoljskih zadevah in navsezadnje k boljšemu okolju."

4 V uvodni izjavi 8 te direktive je navedeno:

„Zagotoviti je treba, da bo imela vsaka fizična in pravna oseba pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za organe oblasti, ne da bi morala uveljaviti interes."

5 V uvodni izjavi 16 te direktive je navedeno:

„Pravica do obveščenosti pomeni, da bi moralo biti razkritje informacij splošno pravilo in da bi moralo biti organom oblasti dovoljeno zavrniti zahtevo za informacije o okolju v posebnih in jasno opredeljenih primerih. Razlogi za zavrnitev bi se morali razlagati restriktivno, pri čemer bi bilo treba tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Prosilcu bi bilo treba sporočiti razloge za zavrnitev v roku, določenem v tej direktivi."

6 Člen 3(1) Direktive 2003/4 določa:

„Države članice zagotovijo, da so organi oblasti skladno z določbami te direktive dolžni dati na razpolago informacije o okolju, ki jih hranijo ali jih hranijo zanje, kateremu koli prosilcu na njegovo zahtevo, ne da bi moral uveljavljati interes."

7 Člen 4(1) in (2) te direktive določa:

„1. Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če:

(a) zahtevanih informacij ne hrani ali se ne hranijo za organ oblasti, na katerega je naslovljena zahteva. Če je organu oblasti znano, da informacije hrani ali se hranijo za drug organ oblasti, ta v takem primeru čim prej posreduje zahtevo tistemu organu in ustrezno obvesti prosilca ali prosilca obvesti o organu oblasti, pri katerem bi bilo po njegovem mnenju možno zaprositi za zahtevane informacije;

(b) je zahteva očitno nerazumna;

(c) je zahteva oblikovana preveč na splošno, pri čemer se upošteva člen 3(3);

(d) se zahteva nanaša na gradivo v pripravi ali nedokončane dokumente in podatke;

(e) se zahteva nanaša na notranje sporočanje, pri čemer se upošteva javni interes, ki bi mu služilo razkritje.

Če se zahteva zavrne zato, ker se nanaša na gradivo v pripravi, organ oblasti navede ime organa, ki pripravlja gradivo, in ocenjen čas, potreben za dokončanje.

2. Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na:

(a) zaupnost postopkov organov oblasti, za katere je ta zaupnost zakonsko predvidena;

(b) mednarodne odnose, javno varnost ali obrambo države;

(c) tekoče sodne postopke, možnost osebe do pravičnega sojenja ali možnosti organa oblasti za izvajanje preiskav kazenskopravne ali disciplinske narave;

(d) zaupnost poslovnih ali industrijskih informacij, če takšno zaupnost predvideva nacionalna zakonodaja ali zakonodaja Skupnosti zaradi varovanja upravičenih gospodarskih interesov, vključno z javnimi interesi pri ohranjanju zaupnosti statističnih podatkov in davčne tajnosti;

(e) pravice intelektualne lastnine;

(f) zaupnost osebnih podatkov in/ali dokumentov, ki se nanašajo na fizično osebo, če ta oseba ne da soglasja za razkritje informacij javnosti in če je taka zaupnost predvidena v nacionalni zakonodaji ali zakonodaji Skupnosti;

(g) interese ali varstvo katere koli osebe, ki je prostovoljno dala zahtevane informacije, ne da bi bila za to zakonsko obvezana ali bi bilo po zakonu mogoče to od nje zahtevati, razen če je ta oseba dala soglasje za razkritje zadevnih informacij;

(h) varstvo okolja, na katero se te informacije nanašajo, kot so kraji z redkimi vrstami.

Razlogi za zavrnitev iz odstavkov 1 in 2 se razlagajo restriktivno ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, za vsak posamezen primer. V vsakem posameznem primeru se tehta med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Države članice ne smejo na podlagi odstavka 2(a), (d), (f), (g) in (h) predvideti, da se zahteva zavrne, če se zahteva nanaša na informacije o emisijah v okolje.

V tem okviru in za namene uporabe pododstavka (f) države članice zagotovijo, da so izpolnjene zahteve iz Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov [UL L 281, str. 31]."

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

8 Na zahtevo Department of Health je bila opravljena neodvisna strokovna raziskava o tveganjih, povezanih z mobilnimi telefoni. V poročilu neodvisne strokovne raziskave z naslovom „Mobilni telefoni in zdravje" je bilo ugotovljeno, da so mesta namestitve baznih postaj in postopki za pridobitev dovoljenj za njihovo postavitev zadeve javnega pomena.

9 Vlada Združenega kraljestva je nato oblikovala spletno stran „Sitefinder“ – ki jo je od konca 2003 upravljal Office of Communications – da bi dala na voljo informacije o mestih namestitve baznih postaj v Združenem kraljestvu. Navedena spletna stran je sestavljena iz informacij, ki so jih prostovoljno predložili operaterji mobilne telefonije iz svojih baz podatkov. Vsakemu posamezniku, ki vnese poštno številko, ime mesta ali ulice, omogoča, da znotraj posameznega kvadranta na zemljevidu išče informacije o baznih postajah na tem kvadrantu.

10 Spletna stran Sitefinder kaže približno mesto namestitve vsake bazne postaje v vsakem kvadrantu, ne kaže pa mesta namestitve do metra natančno niti tega, ali je bazna postaja nameščena na ravni ulice ali pa je skrita znotraj ali na vrhu konstrukcije ali zgradbe.

11 Uradnik, pristojen za upravljanje informacij pri Health Protection Scotland (agencija za varovanje zdravja na Škotskem), ki je podružnica National Health Service (nacionalna služba na zdravje), je 11. januarja 2005 Office of Communications zaprosil za informacijo o zemljepisnih koordinatah za vsako bazno postajo, najverjetneje za epidemiološke namene.

12 Office of Communications je hkrati zavrnil začetno prošnjo in zahtevo za ponoven preizkus te prošnje, pri čemer je navedel dva razloga za zavrnitev. Prvič, Office of Communications je menil, da bi razkritje teh informacij škodovalo javni varnosti v smislu člena 4(2)(b) Direktive 2003/4, saj naj bi razkritje mesta teh namestitev vključevalo informacije o mestih namestitev, ki se uporabljajo za zagotavljanje radijskega omrežja policije in služb nujne pomoči, kar bi lahko koristilo storilcem kaznivih dejanj. Drugič, Office of Communications se je skliceval na negativen vpliv razširjanja teh informacij na pravice intelektualne lastnine operaterjev mobilne telefonije, ki so predložili informacije.

13 Uradnik Health Protection Scotland je nato zadevo predložil Information Commissioner. Ta je Office of Communications odredil razkritje informacij. Office of Communications je zato vložil pritožbo pri Information Tribunal.

14 Information Tribunal je glede prvega razloga za zavrnitev presodilo, da bi bila javna varnost lahko ogrožena, če del omrežja mobilne telefonije zaradi kaznivih dejavnosti ne bi deloval. Vendar je ocenilo, da glede na kakovost informacij, ki so javnosti že dostopne, vpliv na javno varnost ni zelo pomemben in ne prevlada nad javnim interesom za razkritje navedenih informacij. Javni interes za razkritje izhaja iz poročila strokovnjakov, iz splošnega pomena razširjanja informacij o okolju, iz posebnega pomena razširjanja informacij za javnost, in sicer tako za posameznike kot za člane zadevne skupine, in iz posebnih informacij za epidemiološke namene.

15 Information Tribunal je glede drugega razloga za zavrnitev priznalo, da imajo mobilni operaterji pravice v zvezi z bazami podatkov, kar zadeva vse informacije, ki so jih predložili Office of Communications in na podlagi katerih je bila izdelana spletna stran Sitefinder. Vendar je sodišče menilo, da negativen vpliv na take pravice intelektualne lastnine ne prevlada nad javnim interesom za razkritje teh informacij.

16 Ker noben razlog ni upravičeval zavrnitve razkritja informacij o okolju, ki jih je zahteval uradnik Health Protection Scotland, je Information Tribunal odredilo njihovo razkritje.

17 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) je potrdilo odločbo Information Tribunal in navedlo, da gre za splošno obveznost razkritja. Po mnenju High Court so izjeme od te obveznosti strogo omejene, iz

besedila Direktive 2003/4 pa izhaja, da je treba preučiti „vsako izjemo posebej“, kar je tudi v skladu s cilji te direktive.

18 Vendar je Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), pri katerem je bila vložena nadaljnja pritožba, prišlo do nasprotne ugotovitve. Po njegovem mnenju je treba sklicevanje na „izjemo“ razumeti tako, da pomeni tudi „eno ali več izjem“, besedilo določb Direktive 2003/4 pa naj bi podpiralo to ugotovitev.

19 Supreme Court of the United Kingdom, ki odloča o pritožbi zoper odločbe navedenega Court of Appeal, meni, da je za to, da bi lahko odločilo o zadevi, ki mu je predložena, treba pridobiti razlago Sodišča glede določb navedene direktive, navedenih v tej zadevi.

20 V teh okoliščinah je Supreme Court of the United Kingdom prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali Direktiva 2003/4 […] v primeru, da ima javni organ informacije o okolju, katerih razkritje bi imelo določene škodljive učinke na ločene interese, ki jih varuje več kot ena izjema (v obravnavanem primeru na interese javne varnosti, varovane s členom 4(2)(b), in interese pravic intelektualne lastnine, ki jih varuje člen 4(2)(e)) – takih učinkov pa ne bi bilo, če bi vsako od izjem obravnavali ločeno, saj ne bi zadosti prevladali nad javnim interesom za razkritje – zahteva dodatno presojo, ki vključuje združitev ločenih interesov, varovanih z obema izjemama, in njuno skupno tehtanje v razmerju do javnega interesa za razkritje?“

Vprašanje za predhodno odločanje

21 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali lahko javni organ, če ima informacije o okolju ali ima te informacije kdo drug v njegovem imenu, takrat ko pri presoji zahteve, naj se te informacije dajo na razpolago fizični ali pravni osebi, tehta javni interes za razkritje in interese za zavrnitev razkritja, kumulativno upošteva več razlogov za zavrnitev iz člena 4(2) Direktive 2003/4 ali pa mora to tehtanje opraviti tako, da naenkrat preuči zgolj enega od teh interesov.

22 Treba je ponoviti, da iz Direktive 2003/4 in zlasti iz njenega člena 4(2), drugi pododstavek, in uvodne izjave 16 izhaja, da pravica do obveščenosti pomeni, da bi moralo biti razkritje informacij splošno pravilo in da bi moralo biti organom oblasti dovoljeno zavrniti zahtevo za informacije o okolju zgolj v posebnih in jasno opredeljenih primerih. Razlogi za zavrnitev bi se morali torej razlagati restriktivno, pri čemer bi bilo treba tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev.

23 Treba je ugotoviti, da glede na prvi del navedenega člena 4(2) „države članice lahko predvidijo“ izjeme od splošnega pravila glede razkritja informacij javnosti. Kadar države članice določijo take izjeme v skladu s to določbo, njeno besedilo ne določa posebnega načina preučitve razlogov za zavrnitev.

24 V zvezi s tem je treba na prvem mestu navesti, da se v skladu z navedenim členom 4(2), drugi pododstavek, drugi stavek, „[v] vsakem posameznem primeru […] tehta med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev“. Navedeni stavek ima, kakor navaja generalna pravobranilka v sklepnih predlogih, svoj namen,

ki je neodvisen od prvega stavka istega pododstavka. Prvi stavek navedenega drugega pododstavka namreč že določa, da je treba preučiti težo vsakega od razlogov za zavrnitev glede na interes, ki ga ima javnost za razkritje informacij. Če bi bil edini cilj navedenega drugega stavka določitev te obveznosti, bi bil v njem le odvečno in nepotrebno ponovljen pomen prvega stavka tega pododstavka.

25 Na drugem mestu je treba ugotoviti, da pri tehtanju zadevnih interesov več ločenih interesov lahko kumulativno govori v prid razkritju.

26 V uvodni izjavi 1 Direktive 2003/4 je namreč navedeno, da razkritje upravičujejo različni razlogi, med katerimi so zlasti „boljš[a] zaves[t] o okoljskih zadevah, svobodn[a] izmenjav[a] mnenj, bolj učinkovit[a] udeležb[a] javnosti pri postopku odločanja o okoljskih zadevah in […] boljš[e] okolj[e]“.

27 Iz tega izhaja, da je pojem „javni interes, ki mu služi razkritje“ iz člena 4(2), drugi pododstavek, drugi stavek, navedene direktive treba razumeti kot skupen pojem, ki vključuje več razlogov, ki upravičujejo razkritje informacij o okolju.

28 Torej je treba skleniti, da je cilj navedenega člena 4(2), drugi pododstavek, drugi stavek, tehtanje dveh skupnih pojmov, kar omogoča javnemu organu, da pri takem tehtanju kumulativno preuči razloge za zavrnitev razkritja.

29 Navedene analize ne omaje poudarek iz navedenega člena 4(2), drugi pododstavek, drugi stavek, da je treba interese tehtati „[v] vsakem posameznem primeru“. Namen tega poudarka je namreč poudariti, da je treba to tehtanje opraviti ne na podlagi splošnega pravila, ki ga na primer določi nacionalni zakonodajalec, temveč na podlagi posebne presoje vsakega položaja, ki je pristojnim organom predložen v okviru zahteve za informacije o okolju na podlagi Direktive 2003/4 (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2010 v zadevi Stichting Natuur en Milieu in drugi, C-266/09, še neobjavljena v ZOdl., točke od 55 do 58).

30 Poleg tega dejstvo, da so ti interesu v členu 4(2) Direktive 2003/4 navedeni ločeno, ne nasprotuje kumuliranju teh določb v splošnem pravilu glede razkritja, saj se interesi za zavrnitev razkritja lahko včasih v enakem položaju ali primeru prekrivajo.

31 Treba je poudariti tudi, da kadar različni interesi za zavrnitev razkritja zadevajo razloge za zavrnitev iz člena 4(2) Direktive 2003/4, kot je to v zadevi v glavni stvari, kumulativno upoštevanje teh interesov v okviru tehtanja navedenih interesov in javnih interesov za razkritje ne pomeni uvedbe dodatne izjeme glede na te, ki so navedene v tej določbi. Če bi tako tehtanje z javnimi interesi za razkritje moralo voditi do zavrnitve tega razkritja, bi bilo treba priznati, da je ta omejitev dostopa do zahtevanih informacij sorazmerna in torej upravičena zaradi skupnega interesa, ki vključuje vse interese za zavrnitev razkritja.

32 Glede na zgoraj navedeno je na zastavljeno vprašanje treba odgovoriti, da če ima javni organ informacije o okolju ali ima te informacije kdo drug v njegovem imenu, lahko takrat, kadar pri presoji zahteve, naj se te informacije dajo na razpolago fizični ali

pravni osebi, tehta javni interes za razkritje in interese za zavrnitev razkritja, kumulativno upošteva več razlogov za zavrnitev iz člena 4(2) Direktive 2003/4.

Stroški

33 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 4(2) Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS je treba razlagati tako, da če ima javni organ informacije o okolju ali ima te informacije kdo drug v njegovem imenu, lahko takrat, kadar pri presoji zahteve, naj se te informacije dajo na razpolago fizični ali pravni osebi, tehta javni interes za razkritje in interese za zavrnitev razkritja, kumulativno upošteva več razlogov za zavrnitev iz navedene določbe.

Podpisi