РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

28 юли 2011 година *

По дело C-71/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Supreme Court of the United Kingdom (Обединено кралство) с акт от 27 януари 2010 г., постъпил в Съда на 8 февруари 2010 г., в рамките на производство по дело

Office of Communications

срещу

Information Commissioner,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н K. Lenaerts, председател на състав, г-н D. Šváby, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н E. Juhász (докладчик) и г-н T. von Danwitz, съдии,

* Език на производството: английски.

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 януари 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Information Commissioner, от г-н C. Lewis, barrister, упълномощен от г-н M. Thorogood, solicitor,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-н S. Ossowski, в качеството на представител, подпомаган от г-н D. Beard, barrister,

— за шведското правителство, от г-жа A. Falk и г-жа C. Meyer-Seitz, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-н P. Oliver и г-жа C. ten Dam, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 март 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4 от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Office of Communications и Information Commissioner във връзка с искане за информация относно точното местонахождение в Обединеното кралство на базови станции за мобилна телефония.

Правна уредба

Право на Съюза

3 Съображение 1 от Директива 2003/4 гласи:

„Увеличеният обществен достъп до информация за околната среда и разпространението на такава информация допринасят за по-висока осведоменост по въпроси, свързани с околната среда, за свободната обмяна на мнения, по-ефективното участие на обществото във вземането на решения във връзка с околната среда и най-накрая, за по-добра околна среда“.

4 Съгласно съображение 8 от посочената директива:

„Необходимо е да се гарантира, че всяко физическо или юридическо лице има право на достъп до информация за околната среда, [съхранявана] от или за публичните власти, без да трябва да декларира интерес“.

5 Съображение 16 от същата директива има следния текст:

„Правото на информация означава, че разкриването на информация следва да бъде общо правило, и че на публичните власти следва да бъде разрешено да отхвърлят искания за информация за околната среда в специфични и ясно определени случаи. Основанията за отказ следва да бъдат интерпретирани ограничително, като обслужваният обществен интерес от разкриването ѝ следва да бъде [претеглен] спрямо интереса, обслужван от отказа. Мотивите за отказа следва да бъдат предоставени на заявителя в рамките на срока, предвиден от настоящата директива“.

6 Член 3, параграф 1 от Директива 2003/4 предвижда:

„Държавите членки гарантират, че от публичните власти се изисква, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях, [н]а всеки заявител при поискване и без той да трябва да декларира интерес“.

7 Член 4, параграфи 1 и 2 от споменатата директива гласи:

„1. Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако:

а) исканата информация не се съхранява от или за публичн[ия орган], до ко[й] то е адресирано искането. В този случай, ако съответн[ият] публич[ен орган] знае, че исканата информация се съхранява от или за друг[...] публич[ен орган], той, във възможно най-кратък срок [трябва] да препрати искането на т[о]зи друг[...] [орган] и съответно да информира заявителя или да информира заявителя относно публичн[ия орган], при който предполага, че е възможно да се заяви исканата информация;

б) искането е явно неоснователно;

в) искането е формулирано твърде общо, като се взема предвид член 3, параграф 3;

г) искането се отнася за материали в процес на изготвяне или недовършени документи или данни;

д) искането се отнася до вътрешни съобщения, като се взема предвид обществения[т] интерес от разкриването ѝ.

Когато искането е отхвърлено въз основа на това, че материалът е в процес на изготвяне, съответн[ият] публич[ен орган] следва да посочи името на органа, подготвящ материала[,] и очакваното време, необходимо за негово[то] завършване.

2. Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху:

а) поверителността на дейностите на публичните власти, когато тази поверителност е регламентирана със закон;

б) международните отношения, обществената сигурност или националната отбрана;

в) ход на дело, правото на всяко лице на справедлив процес или възможността на публичн[ия орган] да проведе разследване от наказателно или дисциплинарно естество;

г) поверителността на търговска или индустриална информация, когато тази поверителност е регламентирана от националното законодателство или от законодателството на Общността с цел защита на легитимния икономически интерес, включително и обществения интерес за поддържането на статистическата поверителност или данъчната тайна;

д) правата върху интелектуалната собственост;

е) поверителността на личните данни и/или досиета, отнасящи се за физическо лице, когато лицето не е дало съгласието си за разкриването на тази информация на обществеността, когато тази поверителност е регламентирана от националното законодателство или от законодателството на Общността;

ж) интересите или защитата на лицето, предоставило доброволно исканата информация, без да е имало или да е могло да има правно задължение да го направи, освен ако лицето е дало съгласието си за разпространяване на въпросната информация;

з) опазването на околната среда, за която тази информация се отнася, като например местоположението на редки видове.

Основанията за отказ, упоменати в параграфи 1 и 2, следва да се тълкуват ограничително, като се взема предвид за конкретния случай обслужвания[т] обществен интерес от разкриването на информацията. Във всеки конкретен случай обслужваният обществен интерес от разкриването се [претегля] спрямо обслужвания интерес от отказа. Държавите членки не могат да регламентират право на отхвърляне на искане за предоставяне на информация на основание параграф 2, букви а), г), е), ж) и з), в случаите, когато искането се отнася за емисии в околната среда..

В тази рамка и за целите на прилагането на буква е), държавите членки гарантират, че са спазени изискванията [на] Директива 95/46/ЕО на Европейския[…] парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни [ОВ L 281, стр. 31, Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10]“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

8 По искане на Department of Health е проведено независимо изследване на рисковете, свързани с мобилните телефони. В доклада за изследването, озаглавен „Мобилни телефони и здраве“, местонахождението на базовите станции и процедурите за издаване на разрешение за тези станции са откроени като въпроси от обществен интерес.

9 Впоследствие правителството на Обединеното кралство създава интернет страница, наречена „Sitefinder“ и поддържана от края на 2003 г. от Office of Communications, която да дава информация за местонахождението на базовите станции за мобилна телефония в Обединеното кралство. Интернет страницата включва информация, която мобилните телефонни оператори предоставят доброволно от своите бази данни. Тя дава възможност на лицата, въвеждайки пощенски код или име на град или улица, да търсят информация за базовите станции, находящи се в определена част от картата.

10 Интернет страницата „Sitefinder“ показва приблизителното местонахождение на всяка базова станция във всеки сектор, но не дава информация нито за конкретното ѝ местонахождение с точност до метър, нито за това дали базовата станция е инсталирана на улицата, или се намира вътре или на върха на съоръжение или сграда.

11 На 11 януари 2005 г. един от информационните мениджъри към Health Protection Scotland (служба по здравеопазване, Шотландия), клон на National Health Service (национална здравна служба), иска от Office of Communications координатите на всяка базова станция, изглежда, за епидемиологични цели.

12 Office of Communications отхвърля и първоначалното искане на това лице, и подадената от него молба за преразглеждане, като излага две основания за отказ. Първо, според Office of Communications разкриването на тази информация би застрашило обществената сигурност по смисъла на член 4, параграф 2, буква б) от Директива 2003/4, тъй като заедно с местонахождението на тези обекти щяло да бъде разкрито и местонахождението на обектите, използвани за радиомрежата на полицията и на службите за спешна помощ, и така тази информация можело да бъде използвана и от престъпници. Второ, Office of Communications посочва неблагоприятните последици от разпространяването на подобна информация във връзка с правата на интелектуална собственост на мобилните телефонни оператори, предоставили информацията.

13 Впоследствие служителят на Health Protection Scotland сезира Information Commissioner, който разпорежда на Office of Communications да разкрие информацията. Тогава Office of Communications подава жалба по съдебен ред пред Information Tribunal.

14 По отношение на първото основание за отказ Information Tribunal постановява, че защитата на обществената сигурност би могла да бъде застрашена, ако в резултат от престъпна дейност част от мрежата за мобилна телефония излезе от строя. Information Tribunal обаче приема, предвид количеството на вече достъпната за обществеността информация, че отражението върху обществената сигурност е незначително и не надделява над обществения интерес от разкриване на споменатата информация. Според него обществеият интерес от разкриване на информацията произтича от препоръките на експертния доклад, от значимостта като цяло на оповестяването на информацията за околната среда и от особеното значение за обществеността, независимо дали става въпрос за отделни лица или за членове на съответната група, от оповестяването на тази специфична информация за епидемиологични цели.

15 Във връзка с второто основание за отказ Information Tribunal признава, че мобилните телефонни оператори имат права върху бази данни, що се отнася до цялата предоставена на Office of Communications информация, въз основа на която е създадена интернет страницата „Sitefinder". Information Tribunal обаче приема, че неблагоприятните последици за посочените права на интелектуална собственост не могат да надделеят над обществения интерес от разкриване на тези данни.

16 Поради обстоятелството, че няма основание, което оправдава отказа да бъде разкрита поисканата от служителя на Health Protection Scotland информация за околната среда, Information Tribunal разпорежда тя да бъде разкрита.

17 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) потвърждава решението на Information Tribunal и отбелязва, че съществува общо задължение за разкриване на информацията. Според High Court изключенията от това задължение са строго ограничени и текстът на Директива

2003/4 предполага, че те трябва да бъдат разглеждани „изключение по изключение“, а това е съобразено и с целите на цитираната директива.

18 След като е сезиран като въззивна инстанция, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) обаче прави обратния извод. Според него терминът „изключение“ трябва да се разбира в смисъл, че се отнася до „едно или повече изключения“ и текстът на разпоредбите на Директива 2003/4 потвърждава този извод.

19 Supreme Court of the United Kingdom — юрисдикцията, която разглежда жалбите срещу постановените от Court of Appeal решения — счита, че за да реши спора, с който е сезиран, е необходимо да поиска от Съда тълкуване на разпоредбите на споменатата директива, цитирани в този спор.

20 При това положение Supreme Court of the United Kingdom решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съгласно Директива 2003/4 […], когато публичен орган притежава информация за околната среда, чието разкриване би накърнило отделни интереси, защитени с повече от едно изключение (в случая защитения по член 4, параграф 2, буква б) интерес, свързан с обществената сигурност, и защитения по член 4, параграф 2, буква д) интерес, свързан с правата върху интелектуалната собственост), но това накърняване не би било достатъчно силно, в случай че изключенията се разглеждат поотделно, за да надделее над обществения интерес от разкриване на информацията, изисква ли Директивата допълнително разглеждане, изразяващо се в съчетаването на отделните интереси, защитени с тези две изключения, и съвместното им претегляне спрямо обществения интерес от разкриване на информацията?“.

По преюдициалния въпрос

21 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали когато информация за околната среда се съхранява от или за публичен орган, същият може — претегляйки обществените интереси от разкриване на информацията спрямо интересите от отказ тя да бъде разкрита, за да прецени направеното искане тази информация да бъде предоставена на разположение на дадено физическо или юридическо лице — да вземе предвид едновременно няколко от основанията за отказ по член 4, параграф 2 от Директива 2003/4, или трябва да извършва претеглянето, разглеждайки всеки път поотделно посочените интереси.

22 Трябва да се напомни, както следва от структурата на Директива 2003/4, и по-конкретно от член 4, параграф 2, втора алинея и съображение 16 от нея, че правото на информация означава, че разкриването на информация следва да бъде общо правило и че на публичните власти следва да бъде разрешено да отхвърлят искания за информация за околната среда само в специфични и ясно определени случаи. Ето защо основанията за отказ следва да бъдат тълкувани ограничително, като общественият интерес от разкриването ѝ следва да бъде претеглен спрямо интереса от отказ тя да бъде разкрита.

23 Налага се изводът, както следва от уводния текст на член 4, параграф 2, че „държавите членки могат да предвидят“ изключения от общото правило, че информацията трябва да бъде оповестена на обществеността. Текстът на тази разпоредба не въвежда някакъв особен метод за разглеждане на основанията за отказ в случаите, когато въз основа на посочената разпоредба държавата членка е предвидила такива изключения.

24 В това отношение, на първо място, трябва да се посочи, че съгласно член 4, параграф 2, втора алинея, второ изречение „[в]ъв всеки конкретен случай обслужваният обществен интерес от разкриването се [претегля] спрямо обслужвания интерес от отказа“. Както изтъква генералният адвокат в заключението си, въпросното изречение има самостоятелна функция, която не зависи от първото

изречение от същата алинея. Всъщност в първо изречение от втора алинея е предвидено задължението всяко от основанията за отказ да се претегли спрямо интереса, който обществеността има от разкриването на информацията. Ако единствената цел на второто изречение бе да въведе посоченото задължение, то това изречение щеше да бъде просто излишно и ненужно повторение на съдържанието на първото изречение от същата алинея.

25 На второ място, следва да се отбележи, че при претеглянето на наличните интереси няколко отделни интереса могат едновременно да подкрепят разкриването на информация.

26 Всъщност в съображение 1 от Директива 2003/4 са посочени различни причини, които оправдават разкриването на информация, сред които по-специално са „по-висока осведоменост по въпроси, свързани с околната среда, […] свободната обмяна на мнения, по-ефективното участие на обществото във вземането на решения във връзка с околната среда и […] по-добра околна среда“.

27 Следователно понятието „обществен интерес от разкриване“ в член 4, параграф 2, втора алинея, второ изречение от цитираната директива трябва да се разглежда като общо понятие, включващо няколко основания, които оправдават отказа да бъде разкрита информация за околната среда.

28 Ето защо се налага изводът, че целта на член 4, параграф 2, втора алинея, второ изречение е да бъдат претеглени две общи понятия, което дава възможност на компетентния публичен орган при претеглянето на интересите да прецени едновременно основанията за отказ да бъде разкрита информацията.

29 Поставеният в член 4, параграф 2, втора алинея, второ изречение акцент върху задължението за претегляне на наличните интереси „във всеки конкретен случай“ не поставя под въпрос предходния анализ. Всъщност този акцент има за цел да се подчертае, че претеглянето трябва да се извърши не въз основа на обща мярка, приета например от националния законодател, а на действително разглеждане на всеки конкретен случай, който е отнесен до компетентните органи с искане за достъп до информация за околната среда, направено въз основа на Директива 2003/4 (вж. в този смисъл Решение от 16 декември 2010 г. по дело Stichting Natuur en Milieu и др., C-266/09, точки 55—58).

30 Освен това фактът, че въпросните интереси са отделно посочени в член 4, параграф 2 от Директива 2003/4, не е пречка изключенията от общото правило за разкриване на информацията да се разглеждат едновременно, като се има предвид, че в рамките на едно и също положение или на един и същ случай е възможно наслагване на интересите от отказ тя да бъде разкрита.

31 Също така следва да се подчертае, че доколкото различните интереси от отказ за разкриване на информацията попадат, както в случая по главното производство, в обхвата на основанията за отказ по член 4, параграф 2 от Директива 2003/4, едновременното отчитане на тези интереси при претеглянето им спрямо обществените интереси от разкриване на информацията няма как да въведе допълнително изключение към изброените в цитираната разпоредба. Ако претеглянето спрямо обществените интереси от разкриване на информацията налага отказа тя да бъде разкрита, би следвало да се признае, че това ограничение на достъпа до поисканата информация е съразмерно и следователно оправдано от гледна точка на общия интерес, който интересите от отказ да бъде разкрита информацията съвместно изразяват.

32 При това положение на поставения въпрос следва да се отговори, че член 4, параграф 2 от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че когато информация за околната среда се съхранява от или за публичен орган, същият може — претегляйки обществените интереси от разкриване на информацията спрямо интересите от отказ тя да бъде разкрита, за да прецени направеното искане тази

информация да бъде предоставена на разположение на дадено физическо или юридическо лице — да вземе предвид едновременно няколко от основанията за отказ, посочени в тази разпоредба.

По съдебните разноски

33 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 4, параграф 2 от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че когато информация за околната среда се съхранява от или за публичен орган, същият може —претегляйки обществените интереси от разкриване на информацията спрямо интересите от отказ тя да бъде разкрита, за да прецени направеното искане тази информация да бъде предоставена на разположение на дадено физическо или юридическо лице — да вземе предвид едновременно няколко от основанията за отказ, посочени в тази разпоредба.

Подписи