Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δέκατο τμήμα)

της 21ης Νοεμβρίου 2024*

«Προδικαστική παραπομπή – Προσέγγιση των νομοθεσιών – Ανοικτά δεδομένα και περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα – Οδηγία (ΕΕ) 2019/1024 – Άρθρο 1 – Πεδίο εφαρμογής – Άρθρο 2 – Έννοια της "περαιτέρω χρήσεως" εγγράφων – Δικαίωμα προσβάσεως σε έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή φορέα του δημόσιου τομέα»

Στην υπόθεση C-336/23,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Visoki upravni sud (διοικητικό εφετείο, Κροατία) με απόφαση της 25ης Μαΐου 2023, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 26 Μαΐου 2023, στο πλαίσιο της δίκης

HP – Hrvatska pošta d.d.

κατά

Povjerenik za informiranje,

παρισταμένης της:

STAS d.o.o.,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δέκατο τμήμα),

συγκείμενο από τους Δ. Γρατσία (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, I. Jarukaitis, πρόεδρο του τετάρτου τμήματος, και Z. Csehi, δικαστή,

γενικός εισαγγελέας: P. Pikamäe

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– ο Povjerenik za informiranje, εκπροσωπούμενος από τον Z. Pičuljan,

– η Κροατική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Vidović Mesarek,

* Γλώσσα διαδικασίας: η κροατική.

– η Τσεχική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την J. Očková, καθώς και από τους M. Smolek και J. Vláčil,

– η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον A. Posch και την J. Schmoll,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τη U. Małecka, καθώς και από τους M. Mataija και G. Meessen,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφος 2, και του άρθρου 2 της οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για τα ανοικτά δεδομένα και την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα (ΕΕ 2019, L 172, σ. 56).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της HP – Hrvatska pošta d.d. (στο εξής: HP) και του Povjerenik za informiranje (επιτρόπου πληροφοριών, Κροατία) σχετικά με αίτηση παροχής πληροφοριών η οποία είχε υποβληθεί στην HP και είχε ως αντικείμενο, μεταξύ άλλων, τη γνωστοποίηση κατασκευαστικών συμβάσεων, βεβαιώσεων ενδιάμεσων πληρωμών και πρωτοκόλλων παραδόσεως-παραλαβής έργου.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 9, 13, 23 και 70 της οδηγίας 2019/1024 έχουν ως εξής:

«(9) Οι πληροφορίες του δημόσιου τομέα αποτελούν τεράστια πηγή δεδομένων που μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της εσωτερικής αγοράς και στην ανάπτυξη νέων εφαρμογών για τους καταναλωτές και τις νομικές οντότητες. Η έξυπνη χρήση δεδομένων, συμπεριλαμβανομένης της επεξεργασίας τους μέσω των εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης, μπορεί να οδηγήσει στον μετασχηματισμό όλων των τομέων της οικονομίας.

[...]

(13) Μεταξύ των κύριων στόχων της εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς συγκαταλέγεται η δημιουργία προϋποθέσεων για την ανάπτυξη υπηρεσιών και προϊόντων σε ολόκληρη την [Ευρωπαϊκή] Ένωση και στο εσωτερικό των κρατών μελών. Πληροφορίες του δημόσιου τομέα ή πληροφορίες που έχουν συλλεγεί, παραχθεί, αναπαραχθεί και διαδοθεί στο πλαίσιο της άσκησης δημόσιου καθήκοντος ή υπηρεσίας γενικού συμφέροντος, αποτελ[ούν] σημαντική πρώτη ύλη για προϊόντα και υπηρεσίες ψηφιακού περιεχομένου

και θα καταστούν ακόμη πιο σημαντικός πόρος περιεχομένου ενόψει της ανάπτυξης προηγμένων ψηφιακών τεχνολογιών, όπως η τεχνητή νοημοσύνη, οι τεχνολογίες κατανεμημένου καθολικού και το [Δ]ιαδίκτυο των πραγμάτων. [...]

[...]

(23) [...] Η παρούσα οδηγία θεσπίζει σαφή υποχρέωση για τα κράτη μέλη να παρέχουν κάθε υφιστάμενο έγγραφο για περαιτέρω χρήση, εκτός εάν η πρόσβαση περιορίζεται ή απαγορεύεται βάσει των εθνικών κανόνων σχετικά με την πρόσβαση σε έγγραφα ή με την επιφύλαξη των λοιπών εξαιρέσεων που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία. Η οδηγία βασίζεται στα υφιστάμενα καθεστώτα πρόσβασης στα κράτη μέλη και δεν μεταβάλλει τους εθνικούς κανόνες για την πρόσβαση σε έγγραφα. Δεν εφαρμόζεται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες πολίτες ή νομικές οντότητες μπορούν, βάσει του οικείου καθεστώτος πρόσβασης, να λάβουν έγγραφο μόνον εάν είναι σε θέση να αποδείξουν ότι έχουν συγκεκριμένο συμφέρον. [...] Οι φορείς του δημόσιου τομέα θα πρέπει να ενθαρρύνονται ώστε να διαθέτουν προς περαιτέρω χρήση οποιοδήποτε έγγραφο βρίσκεται στην κατοχή τους. [...]

[...]

(70) Δεδομένου ότι οι στόχοι της παρούσας οδηγίας, δηλαδή η διευκόλυνση της δημιουργίας, σε ενωσιακή κλίμακα, πληροφοριακών προϊόντων και υπηρεσιών που βασίζονται σε έγγραφα του δημόσιου τομέα και η διασφάλιση αποτελεσματικής διασυνοριακής χρήσης εγγράφων του δημόσιου τομέα αφενός από ιδιωτικές επιχειρήσεις, ιδίως από [μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ)], για πληροφοριακά προϊόντα και υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, και αφετέρου από τους πολίτες προκειμένου να διευκολύνονται η ελεύθερη κυκλοφορία των πληροφοριών και η επικοινωνία, δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, μπορούν όμως, λόγω της πανενωσιακής εμβέλειας της προταθείσας δράσης, [...] να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης, η Ένωση δύναται να λάβει μέτρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. [...]»

4 Το άρθρο 1 της οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής», ορίζει τα εξής:

«1. Με σκοπό να προαχθεί η χρήση των ανοικτών δεδομένων και να ενθαρρυνθεί η καινοτομία στον τομέα των προϊόντων και των υπηρεσιών, η παρούσα οδηγία θεσπίζει μια ελάχιστη δέσμη κανόνων που διέπουν την περαιτέρω χρήση και τις πρακτικές ρυθμίσεις για τη διευκόλυνση της περαιτέρω χρήσης:

α) υφιστάμενων εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημόσιου τομέα των κρατών μελών·

β) υφιστάμενων εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή δημόσιων επιχειρήσεων που:
i) δραστηριοποιούνται στους τομείς που καθορίζονται στην οδηγία 2014/25/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 243)]·

[...]

γ) ερευνητικών δεδομένων, σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται στο άρθρο 10.

2. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται:

[...]

β) σε έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή δημόσιων επιχειρήσεων:
   i) τα οποία παράγονται έξω από το πεδίο παροχής υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, όπως ορίζεται από το νόμο ή με άλλους δεσμευτικούς κανόνες στο κράτος μέλος·
   ii) που σχετίζονται με δραστηριότητες που έχουν άμεση έκθεση στον ανταγωνισμό και, συνεπώς, σύμφωνα με το άρθρο 34 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ, δεν υπόκεινται σε κανόνες περί συμβάσεων·

[...]

δ) σε έγγραφα, όπως τα ευαίσθητα δεδομένα, στα οποία η πρόσβαση αποκλείεται δυνάμει των καθεστώτων πρόσβασης που ισχύουν στα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων, για λόγους:
   i) προστασίας της εθνικής ασφάλειας (δηλαδή ασφάλειας του κράτους), της άμυνας ή της δημόσιας ασφάλειας,
   ii) του στατιστικού απορρήτου,
   iii) του εμπορικού απορρήτου (μεταξύ άλλων επιχειρηματικό, επαγγελματικό ή εταιρικό απόρρητο)·

[...]

στ) σε έγγραφα στα οποία η πρόσβαση περιορίζεται δυνάμει των καθεστώτων πρόσβασης στα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων των περιπτώσεων κατά τις οποίες οι πολίτες ή οι νομικές οντότητες πρέπει να αποδείξουν ότι έχουν ιδιαίτερο συμφέρον να αποκτήσουν πρόσβαση στα έγγραφα·

[...]

3. Η παρούσα οδηγία βασίζεται στα ενωσιακά και εθνικά καθεστώτα πρόσβασης και δεν θίγει τα εν λόγω καθεστώτα.

[...]

7. Η παρούσα οδηγία διέπει την περαιτέρω χρήση υφιστάμενων εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημόσιου τομέα και δημόσιων επιχειρήσεων των κρατών μελών [...]».

5 Το άρθρο 2 της οδηγίας 2019/1024, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», έχει ως ακολούθως:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

1) “φορείς του δημόσιου τομέα”: οι κρατικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές, οι οργανισμοί δημόσιου δικαίου ή οι ενώσεις οι σχηματιζόμενες από μία ή περισσότερες από τις αρχές αυτές ή από έναν ή περισσότερους από τους εν λόγω οργανισμούς δημόσιου δικαίου.

2) “οργανισμός δημόσιου δικαίου”: κάθε οργανισμός με όλα τα εξής χαρακτηριστικά:

α) ο οποίος έχει συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος, χωρίς βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα,
β) ο οποίος διαθέτει νομική προσωπικότητα, και
γ) του οποίου, είτε η δραστηριότητα χρηματοδοτείται κατά κύριο λόγο από το κράτος, τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή άλλους οργανισμούς δημόσιου δικαίου· είτε η διαχείρισή του υπόκειται στην εποπτεία των ανωτέρω αρχών ή οργανισμών είτε διοικείται, διευθύνεται ή εποπτεύεται από όργανο του οποίου περισσότερα από τα μισά μέλη διορίζονται από το κράτος, τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές, ή άλλους οργανισμούς δημόσιου δικαίου·

3) “δημόσια επιχείρηση”: κάθε επιχείρηση η οποία δραστηριοποιείται στους τομείς που ορίζονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο β) στην οποία οι φορείς του δημόσιου τομέα μπορούν να ασκούν άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή λόγω κυριότητας ή χρηματοοικονομικής συμμετοχής τους σε αυτή ή δυνάμει των κανόνων που τη διέπουν. Η ύπαρξη αποφασιστικής επιρροής των φορέων του δημόσιου τομέα τεκμαίρεται σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις στις οποίες οι φορείς αυτοί, άμεσα ή έμμεσα:
α) κατέχουν την πλειοψηφία του εγγεγραμμένου κεφαλαίου της επιχείρησης·
β) ελέγχουν την πλειοψηφία των ψήφων που συνδέονται με τις μετοχές που εκδίδει η επιχείρηση·
γ) μπορούν να διορίζουν περισσότερα από τα μισά μέλη του οργάνου διοίκησης, διεύθυνσης ή εποπτείας της επιχείρησης·

[...]

6) “έγγραφο”:
α) κάθε περιεχόμενο, ανεξάρτητα από το χρησιμοποιηθέν υπόθεμα (χαρτί ή ηλεκτρονική μορφή ή ως ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή)·
β) κάθε τμήμα τέτοιου περιεχομένου·

[...]

11) “περαιτέρω χρήση”: η χρήση από πρόσωπα ή νομικές οντότητες:
α) εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημόσιου τομέα, για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς, εκτός του αρχικού σκοπού στα πλαίσια της δημόσιας αποστολής για τον οποίο παρήχθησαν τα έγγραφα, εξαιρουμένης της ανταλλαγής εγγράφων μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα αποκλειστικά και μόνο προς εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής τους· ή
β) εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή δημόσιων επιχειρήσεων, για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς, εκτός του αρχικού σκοπού παροχής υπηρεσιών γενικού συμφέροντος για τον οποίο παρήχθησαν τα έγγραφα, εξαιρουμένης της ανταλλαγής εγγράφων μεταξύ δημόσιων επιχειρήσεων και φορέων του δημόσιου τομέα αποκλειστικά και μόνο προς εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής τους.

[...]»

Το κροατικό δίκαιο

6 Το άρθρο 5 του zakon o pravu na pristup informacijama (νόμου περί του δικαιώματος προσβάσεως σε πληροφορίες) (*Narodne novine, br. 25/13, 85/15 και 69/22*, στο εξής: νόμος περί του δικαιώματος προσβάσεως σε πληροφορίες) ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

[...]

2) ως “δημόσιες αρχές”, νοούνται οι φορείς της διοίκησης του κράτους και οι λοιποί κρατικοί φορείς, οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, τα νομικά πρόσωπα και άλλοι φορείς που ασκούν δημόσια εξουσία, τα νομικά πρόσωπα που έχουν συσταθεί από τη Δημοκρατία της Κροατίας ή από οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, τα νομικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία, τα νομικά πρόσωπα τα οποία, βάσει ειδικών διατάξεων, χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο ή εξ ολοκλήρου από τον κρατικό προϋπολογισμό ή από τον προϋπολογισμό των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ήτοι από δημόσιους πόρους (φόρους, τέλη κ.λπ.), καθώς και οι εμπορικές εταιρίες στις οποίες η Δημοκρατία της Κροατίας και οι οργανισμοί τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης κατέχουν, από κοινού ή χωριστά, πλειοψηφική συμμετοχή·

[...]

5) ως “δικαίωμα προσβάσεως σε πληροφορίες”, νοείται το δικαίωμα του χρήστη να ζητεί και να λαμβάνει πληροφορίες, καθώς και η υποχρέωση της δημόσιας αρχής να επιτρέπει την πρόσβαση στις ζητούμενες πληροφορίες, ήτοι να δημοσιοποιεί τις πληροφορίες ανεξαρτήτως της υποβολής σχετικής αιτήσεως, όταν η εν λόγω δημοσιοποίηση απορρέει από υποχρέωση προβλεπόμενη από νομοθετικές ή άλλες διατάξεις·

6) ως “περαιτέρω χρήση” νοείται η χρήση πληροφοριών του δημόσιου φορέα από φυσικά ή νομικά πρόσωπα για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς, εκτός του αρχικού σκοπού για τον οποίο παρήχθησαν οι πληροφορίες και ο οποίος πρέπει να εντάσσεται στο πλαίσιο της ασκήσεως συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που καθορίζονται από νομοθετικές ή άλλες διατάξεις ή της εκτελέσεως καθηκόντων η οποία θεωρείται εν γένει δημόσια αποστολή. Η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ δημόσιων αρχών αποκλειστικώς και μόνο προς εκπλήρωση δημόσιας αποστολής εμπίπτουσας στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους δεν συνιστά περαιτέρω χρήση·

[...]».

7 Στο κεφάλαιο IV του ως άνω νόμου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Περιορισμοί του δικαιώματος προσβάσεως σε πληροφορίες», περιλαμβάνεται το άρθρο 15 που προβλέπει τα ακόλουθα:

«[...]

(2) Οι δημόσιες αρχές μπορούν να περιορίζουν την πρόσβαση σε πληροφορίες:

[...]

2) όταν οι πληροφορίες εμπίπτουν στο εμπορικό ή επαγγελματικό απόρρητο βάσει του νόμου·

[...]

(4) Οι δημόσιες αρχές μπορούν να περιορίζουν την πρόσβαση σε πληροφορίες όταν:

1) οι πληροφορίες τελούν υπό επεξεργασία από μία ή περισσότερες δημόσιες αρχές, τυχόν δε δημοσιοποίηση πριν από την πλήρη και τελική διαμόρφωσή τους θα μπορούσε να διαταράξει σοβαρά τη διαδικασία επεξεργασίας τους·

[...]

(8) Η πρόσβαση στις πληροφορίες που διαλαμβάνονται στην παράγραφο 4, σημείο 1, του παρόντος άρθρου μπορεί επίσης να περιορισθεί μετά την ολοκλήρωση της επεξεργασίας των πληροφοριών, ιδίως αν η συγκεκριμένη γνωστοποίηση θα έθετε σε σοβαρό κίνδυνο τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την έκφραση απόψεων ή θα οδηγούσε σε παρερμηνεία του περιεχομένου των πληροφοριών, εκτός εάν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που δικαιολογεί τη δημοσίευση των πληροφοριών.

[...]»

8 Στο κεφάλαιο VI του εν λόγω νόμου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Περαιτέρω χρήση των πληροφοριών», περιλαμβάνεται το άρθρο 27, το οποίο ορίζει τα εξής:

«[...]

(2) Η δημόσια αρχή επιτρέπει την πρόσβαση των χρηστών στα ανοικτά δεδομένα καθώς και την εκ μέρους τους περαιτέρω χρήση πληροφοριών μέσω της δημοσιοποίησης των δυνάμενων να αποτελέσουν αντικείμενο περαιτέρω χρήσεως πληροφοριών ή κατόπιν αιτήσεων περί περαιτέρω χρήσεως.

[...]

(5) Για σκοπούς περαιτέρω χρήσεως, οι δημόσιες αρχές δεν υποχρεούνται να εκδίδουν, να παράγουν, να προσαρμόζουν τις πληροφορίες ή να διαθέτουν αποσπάσματα από τις πληροφορίες όταν αυτό απαιτεί δυσανάλογη προσπάθεια ή μέσα· επίσης, δεν μπορεί να απαιτηθεί από τις δημόσιες αρχές να επικαιροποιούν, να βελτιώνουν και να αποθηκεύουν πληροφορίες προς περαιτέρω χρήση.

[...]»

9 Το άρθρο 29 του νόμου περί προσβάσεως σε πληροφορίες, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αίτηση περαιτέρω χρήσεως πληροφοριών και προστασία των δικαιωμάτων των χρηστών», ορίζει τα ακόλουθα:

«(1) Στην αίτησή του περί περαιτέρω χρήσεως των πληροφοριών, ο αιτών πρέπει να μνημονεύει, πλέον των στοιχείων που διαλαμβάνονται στο άρθρο 18, παράγραφος 3, του παρόντος νόμου, τις πληροφορίες που επιθυμεί να χρησιμοποιήσει περαιτέρω, τον μορφότυπο και τον τρόπο με τον οποίο επιθυμεί να του διαβιβασθεί το περιεχόμενο των ζητούμενων πληροφοριών, καθώς και τον σκοπό της χρήσεως των πληροφοριών (εμπορικό ή μη εμπορικό σκοπό).

(2) Οι ακόλουθες οντότητες δεν υποχρεούνται να ενεργούν σύμφωνα με αίτηση περαιτέρω χρήσεως πληροφοριών:

[...]

2. εμπορικές εταιρίες στις οποίες η Δημοκρατία της Κροατίας ή οργανισμός τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης ασκεί ή μπορεί να ασκεί άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή λόγω κυριότητας, χρηματοοικονομικής συμμετοχής τους στις εταιρίες αυτές ή λόγω των κανόνων που τις διέπουν και οι οποίες:

   – δραστηριοποιούνται στους τομείς του φυσικού αερίου και της θερμότητας, της ηλεκτρικής ενέργειας, της διαχείρισης των υδάτων, των μεταφορών, των αερολιμένων, των θαλάσσιων και ποτάμιων λιμένων, των ταχυδρομικών υπηρεσιών, της εξόρυξης πετρελαίου και φυσικού αερίου και της ανεύρεσης ή εξόρυξης άνθρακα ή άλλων στερεών καυσίμων σύμφωνα με τη νομοθεσία που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις,

[...]

(7) Η απόφαση σχετικά με την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του επιτρόπου [πληροφοριών] εντός προθεσμίας 15 ημερών από την ημερομηνία κοινοποιήσεως της αποφάσεως. Η σχετική διάταξη του επιτρόπου [πληροφοριών] δεν είναι δεκτική διοικητικής προσφυγής, αλλά μπορεί να προσβληθεί με ένδικη προσφυγή διοικητικής διαφοράς ενώπιον του Visoki upravni sud [(διοικητικού εφετείου, Κροατία)].

[...]»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

10 Η HP, εταιρία η οποία ανήκει εξ ολοκλήρου στη Δημοκρατία της Κροατίας, αποτελεί τον πάροχο της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας εντός του εν λόγω κράτος μέλους. Ασκεί επίσης εμπορικές δραστηριότητες.

11 Στην HP υποβλήθηκε αίτηση παροχής πληροφοριών με αντικείμενο, μεταξύ άλλων, κατασκευαστικές συμβάσεις, βεβαιώσεις ενδιάμεσων πληρωμών και πρωτόκολλα παραδόσεως-παραλαβής έργου.

12 Δεδομένου ότι η ως άνω αίτηση απορρίφθηκε από την HP, ασκήθηκε διοικητική προσφυγή κατά της απορριπτικής αποφάσεως ενώπιον του επιτρόπου πληροφοριών, ο οποίος υποχρέωσε την HP να δεχθεί την εν λόγω αίτηση.

13 Επιληφθέν προσφυγής ασκηθείσας από την HP κατά της ως άνω διατάξεως του επιτρόπου πληροφοριών, το Visoki upravni sud (διοικητικό εφετείο) ανέπεμψε την υπόθεση ενώπιον του επιτρόπου προς επανεξέταση, με το σκεπτικό ότι, κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης διατάξεως από τον επίτροπο, είχε εκπνεύσει η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1024 στην εσωτερική έννομη τάξη, οπότε η υποχρέωση γνωστοποιήσεως την οποία επέβαλε ο επίτροπος στην HP έπρεπε να εξετασθεί υπό το πρίσμα των νέων ορισμών και εξαιρέσεων που προβλέπει η οδηγία.

14 Αποφαινόμενος κατόπιν αναπομπής, ο επίτροπος πληροφοριών διέταξε εκ νέου την HP να γνωστοποιήσει τις πληροφορίες που είχαν ζητηθεί.

15 Η HP άσκησε προσφυγή κατά της εν λόγω διατάξεως ενώπιον του Visoki upravni sud (διοικητικού εφετείου), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου.

16 Προς στήριξη της προσφυγής, η HP υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι η οδηγία 2019/1024 δεν μεταφέρθηκε προσηκόντως στην κροατική έννομη τάξη, καθόσον η έννοια της «δημόσιας αρχής», κατά τον νόμο περί προσβάσεως σε πληροφορίες, δεν έχει το ίδιο περιεχόμενο με εκείνην της «δημόσιας επιχειρήσεως», κατά το άρθρο 2, σημείο 3, της οδηγίας. Επιπλέον, κατά την προσφεύγουσα της κύριας δίκης, ο ορισμός της δεύτερης εκ των εν λόγω εννοιών ο οποίος περιέχεται στην οδηγία έχει εφαρμογή τόσο ως προς την περαιτέρω χρήση πληροφοριών όσο και ως προς το δικαίωμα προσβάσεως σε πληροφορίες. Η HP υποστηρίζει, τέλος, ότι οι πληροφορίες τις οποίες υποχρεώθηκε να γνωστοποιήσει συνδέονται με την τομεακή δραστηριότητά της και εμπίπτουν στο επιχειρηματικό απόρρητο.

17 Ο επίτροπος πληροφοριών υποστηρίζει ότι η διαφορά της κύριας δίκης δεν αφορά την άσκηση του δικαιώματος περαιτέρω χρήσεως πληροφοριών, αλλά εκείνην του δικαιώματος προσβάσεως σε πληροφορίες. Κατά τον καθού της κύριας δίκης, όμως, η οδηγία 2019/1024 διέπει τα ανοικτά δεδομένα και την περαιτέρω χρήση των πληροφοριών του δημόσιου τομέα και όχι το δικαίωμα προσβάσεως σε πληροφορίες.

18 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι, προκειμένου να επιλύσει τη διαφορά που εκκρεμεί ενώπιόν του, πρέπει να αποφανθεί επί του ζητήματος αν η HP υποχρεούνταν να γνωστοποιήσει, στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, πληροφορίες που δεν αφορούσαν άμεσα την παροχή υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, κάτι το οποίο προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, τον καθορισμό του περιεχομένου της έννοιας της «περαιτέρω χρήσεως» πληροφοριών, κατά την οδηγία 2019/1024.

19 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Visoki upravni sud (διοικητικό εφετείο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Καταλαμβάνει ο όρος “περαιτέρω χρήση” πληροφοριών, κατά το άρθρο 2, σημείο 11, της οδηγίας [2019/1024], την πρόσβαση σε κάθε πληροφορία που έχει παραχθεί από φορέα του δημόσιου τομέα/δημόσια επιχείρηση ή βρίσκεται στην κατοχή του, την οποία πρόσβαση χρήστης (φυσικό ή νομικό πρόσωπο) ζητεί για πρώτη φορά από φορέα του δημόσιου τομέα;

2) Μπορεί αίτηση παροχής πληροφοριών οι οποίες έχουν παραχθεί από φορέα του δημόσιου τομέα/δημόσια επιχείρηση ή βρίσκονται στην κατοχή του/της και οι οποίες έχουν δημιουργηθεί στο πλαίσιο ασκήσεως των αρμοδιοτήτων του εν λόγω φορέα ή σε σχέση με την οργάνωση και τη λειτουργία του να θεωρηθεί αίτηση παροχής πληροφοριών στην περίπτωση της οποίας τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις της ως άνω οδηγίας, με αποτέλεσμα οι διατάξεις της οδηγίας να τυγχάνουν εφαρμογής σε όλες τις αιτήσεις παροχής προσβάσεως σε πληροφορίες που βρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημόσιου τομέα;

3) Οντότητες υπόχρεες να γνωστοποιούν πληροφορίες κατά το άρθρο 2 της οδηγίας [2019/1024] αποτελούν μόνον οι φορείς του δημόσιου τομέα από τους οποίους ζητείται η περαιτέρω χρήση πληροφοριών ή οι νέοι ορισμοί ισχύουν για το σύνολο των φορέων του δημόσιου τομέα και για το σύνολο των πληροφοριών που έχουν παραχθεί από τους εν λόγω φορείς ή βρίσκονται στην κατοχή τους, με αποτέλεσμα οι οντότητες που μνημονεύονται στο άρθρο 2 της οδηγίας να οφείλουν να γνωστοποιούν τις πληροφορίες που έχουν παραχθεί από

αυτές ή βρίσκονται στην κατοχή τους, ή θεωρείται ότι οι οντότητες που μνημονεύονται στο άρθρο 2 της οδηγίας οφείλουν να καθιστούν τις εν λόγω πληροφορίες διαθέσιμες μόνο σε περίπτωση περαιτέρω χρήσεως πληροφοριών;

4) Μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι εξαιρέσεις από την υποχρέωση γνωστοποιήσεως πληροφοριών κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας [2019/1024] παρέχουν στους φορείς του δημόσιου τομέα τη δυνατότητα να αρνούνται τη γνωστοποίηση πληροφοριών που έχουν παραχθεί από αυτούς ή βρίσκονται στην κατοχή τους, ή πρόκειται για εξαιρέσεις που εφαρμόζονται μόνον σε περίπτωση κατά την οποία υποβάλλεται αίτηση περαιτέρω χρήσεως στους φορείς του δημόσιου τομέα;»

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

20 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 27ης Ιουλίου 2023, HP – Hrvatska pošta (C-336/23, EU:C:2023:617), απορρίφθηκε η αίτηση του Visoki upravni sud (διοικητικού εφετείου) για υπαγωγή της υπό κρίση υποθέσεως στην ταχεία διαδικασία η οποία προβλέπεται στο άρθρο 105 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

21 Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται, αφενός, ότι από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η αίτηση λόγω της οποίας ανέκυψε η διαφορά της κύριας δίκης και η οποία μνημονεύεται στη σκέψη 11 της παρούσας αποφάσεως αφορούσε αποκλειστικώς την πρόσβαση σε έγγραφα τα οποία κατείχε φορέας του δημόσιου τομέα, χωρίς να έχει ως αντικείμενο την περαιτέρω χρήση των εν λόγω εγγράφων.

22 Αφετέρου, από την ίδια απόφαση προκύπτει ότι, κατά το αιτούν δικαστήριο, κρίσιμο χρονικό σημείο για τον καθορισμό του εφαρμοστέου ratione temporis δικαίου στην υπόθεση της κύριας δίκης είναι η ημερομηνία της εκ μέρους του επιτρόπου πληροφοριών εκδόσεως της διατάξεως με την οποία υποχρεωνόταν η HP να δεχθεί την εν λόγω αίτηση, ήτοι χρονικό σημείο κατά το οποίο είχε εκπνεύσει η προθεσμία που προβλεπόταν για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1024 στην εσωτερική έννομη τάξη.

23 Υπενθυμίζεται συναφώς ότι, κατά πάγια νομολογία, τα σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης προδικαστικά ερωτήματα υποβάλλονται από το εθνικό δικαστήριο εντός του πραγματικού και νομικού πλαισίου το οποίο αυτό προσδιορίζει με δική του ευθύνη και την ακρίβεια του οποίου δεν οφείλει να ελέγξει το Δικαστήριο [απόφαση της 27ης Απριλίου 2023, M.D. (Απαγόρευση εισόδου στην Ουγγαρία), C-528/21, EU:C:2023:341, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

24 Ως εκ τούτου, με τα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία πρέπει να εξετασθούν από κοινού, του αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν η οδηγία 2019/1024 έχει την έννοια ότι η αίτηση προσβάσεως σε έγγραφα τα οποία βρίσκονται στην κατοχή φορέα του δημόσιου τομέα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της.

25 Επισημαίνεται συναφώς ότι η οδηγία 2019/1024, όπως προκύπτει από το άρθρο της 1, παράγραφος 1, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα των αιτιολογικών σκέψεών της 9, 13 και 70, έχει ως σκοπό να προαχθεί η χρήση των ανοικτών δεδομένων και να δημιουργήσει συνθήκες ευνοϊκές για

την ανάπτυξη, σε επίπεδο Ένωσης και εντός των κρατών μελών, προϊόντων και υπηρεσιών ψηφιακού περιεχομένου βασιζόμενων σε έγγραφα του δημόσιου τομέα με σκοπό τη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

26 Προς τούτο, με την εν λόγω οδηγία θεσπίζεται δέσμη ελάχιστων κανόνων για την περαιτέρω χρήση και τις πρακτικές ρυθμίσεις που αποσκοπούν να προαγάγουν την περαιτέρω χρήση των εγγράφων τα οποία βρίσκονται στην κατοχή των φορέων του δημόσιου τομέα των κρατών μελών και ορισμένων δημοσίων επιχειρήσεων, καθώς και την περαιτέρω χρήση των ερευνητικών δεδομένων.

27 Κατά το άρθρο 2, σημείο 11, της ως άνω οδηγίας, ως «περαιτέρω χρήση» πρέπει να νοείται η χρήση τέτοιων εγγράφων από φυσικά ή νομικά πρόσωπα, για εμπορικούς ή μη εμπορικούς σκοπούς, εκτός του αρχικού σκοπού στο πλαίσιο της δημόσιας αποστολής ή του αρχικού σκοπού παροχής υπηρεσιών γενικού συμφέροντος για τον οποίο παρήχθησαν τα έγγραφα.

28 Μολονότι η «περαιτέρω χρήση», κατά την έννοια της οδηγίας 2019/1024, προϋποθέτει πρόσβαση στα οικεία έγγραφα, εντούτοις πρόκειται για δύο πράξεις προδήλως διακριτές (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2011, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-362/10, EU:C:2011:703, σκέψη 54).

29 Η συγκεκριμένη οδηγία, όμως, όπως ορίζει το άρθρο της 1, παράγραφος 7, διέπει την περαιτέρω χρήση υφιστάμενων εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημόσιου τομέα και δημόσιων επιχειρήσεων των κρατών μελών, χωρίς, πάντως, να προβλέπει καμία υποχρέωση όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα.

30 Πράγματι, η οδηγία 2019/1024, σύμφωνα με το άρθρο της 1, παράγραφος 3, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψεώς της 23, βασίζεται στους ισχύοντες περί προσβάσεως κανόνες του δικαίου της Ένωσης και εθνικούς κανόνες τους οποίους ουδόλως θίγει. Επιπλέον, το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχεία δ' και στ', της ως άνω οδηγίας ορίζει ότι αυτή δεν έχει εφαρμογή στην περίπτωση εγγράφων στα οποία η πρόσβαση αποκλείεται ή περιορίζεται βάσει των κανόνων περί προσβάσεως που ισχύουν στα κράτη μέλη.

31 Συνεπώς, η οδηγία 2019/1024 δεν κατοχυρώνει δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα του δημόσιου τομέα, αλλά προϋποθέτει την ύπαρξη τέτοιου δικαιώματος στο δίκαιο των κρατών μελών ή στο δίκαιο της Ένωσης, με αποτέλεσμα οι όροι και οι διαδικασίες προσβάσεως στα εν λόγω έγγραφα να μην εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, NKBM, C-215/17, EU:C:2018:901, σκέψη 32).

32 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία 2019/1024 έχει την έννοια ότι αίτηση προσβάσεως σε έγγραφα τα οποία βρίσκονται στην κατοχή φορέα του δημόσιου τομέα δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της.

Επί των δικαστικών εξόδων

33 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δέκατο τμήμα) αποφαίνεται:

Η οδηγία (ΕΕ) 2019/1024 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για τα ανοικτά δεδομένα και την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα,

έχει την έννοια ότι:

αίτηση προσβάσεως σε έγγραφα τα οποία βρίσκονται στην κατοχή φορέα του δημόσιου τομέα δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της.

(υπογραφές)