JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2011. március 10. [1]

I – Bevezetés

1. Az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága, a Supreme Court akadémikusnak tűnő kérdést terjeszt a Bíróság elé, amelynek következményei mindazonáltal világosan nem előreláthatók.

2. A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló 2003/4/EK irányelv [2] (a továbbiakban: a környezeti információkról szóló irányelv) értelmében a jogalanyoknak joga van környezeti információkhoz hozzáférni. E jog korlátozható, ha az információ hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolna bizonyos védendő érdekeket. A kivételek mindazonáltal nem alkalmazhatók, ha az egyes esetekben a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdek elsőbbséget élvez a megtagadás által szolgált érdekkel szemben.

3. Az Egyesült Királyság bíróságai nincsenek egy véleményen azt illetően, hogy e mérlegelést miként kell elvégezni, ha egyszerre több védendő érdek érintett hátrányosan. Valamennyi kivételt külön-külön kell-e figyelembe venni annak mérlegelése során, hogy az általa védett érdekhez képest elsőbbséget élvez-e a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdek (így vélik az első- és másodfokon eljáró bíróságok, és a kérdést előterjesztő Supreme Court kisebbsége)? Vagy a különböző kivételek által védett érdekek összekapcsolhatók, és ily módon együtt mérlegelhetők a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdekkel szemben (így véli a harmadfokon eljáró bíróság és a Supreme Court többsége)?

4. Arról van tehát szó, hogy a környezeti információk hozzáférhetővé tétele tárgyában hozandó döntés során az egyes hátrányosan érintett érdekek, amelyek önmagukban háttérbe szorulnának a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdekkel szemben, összekapcsolhatók-e annak érdekében, hogy az információk bizalmas kezelését esetlegesen együttesen igazolják.

5. E kérdések alkalmat adnak a Bíróságnak arra, hogy első ízben vizsgálhassa meg behatóbban az ilyen titoktartási érdekeknek az információk hozzáférhető tétele által szolgált közérdekkel szembeni mérlegelésének folyamatát.

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – Teljes cím: 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.).

II – Jogi háttér

A – *A nemzetközi jog*

6. Az Unió nemzetközi szinten a Közösség részéről 1998. június 25-én Aarhusban (Dánia) aláírt[3], a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény HL 2005. L 124., 4. o. (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) révén kötelezettséget vállalt a környezeti információkhoz való hozzáférés garantálására.

7. A hozzáférés joga különösen az Egyezmény 4. cikkének (4) bekezdése alapján korlátozható:

„A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben az információ feltárása hátrányosan érintené:

[…]

b) a nemzetközi kapcsolatokat, a honvédelmet vagy a közbiztonságot;

[…]

e) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat;

[…]

Az információszolgáltatás fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ menynyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra.”

B – *Az uniós jog*

8. Az Aarhusi Egyezményt az Unió tekintetében a környezeti információkról szóló irányelv hajtja végre, és ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdése e célból rögzíti a környezeti információhoz való hozzáférés jogát.

9. A kivételeket különösen a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szabályozza:

„A tagállamok előírhatják a környezeti információ kérésének visszautasítását, ha az információ közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] hátrányosan befolyásolná a következőket:

[…]

3 – Elfogadva a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL L 124., 1. o.).

b) nemzetközi kapcsolatok, közbiztonság vagy honvédelem;

[…]

e) a szellemi tulajdonjogok;

[…]

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."

10. A (16) preambulumbekezdés ezzel összefüggésben a következőket rögzíti:

„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."

C – A nemzeti jog

11. A nemzeti jogban a jelen ügy szempontjából releváns kivételeket nagyrészt azonos formában az Egyesült Királyságnak a környezeti információról szóló, 2004. évi rendelete (The Environmental Information Regulations 2004)[4] tartalmazza.

III – A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

12. A kért információ az Egyesült Királyságban található mobiltelefon-bázisállomások pontos helyére vonatkozik.

13. A bázisállomások hozzávetőleges helye minden térképrészleten a Sitefinder (helytaláló) elnevezésű weboldalon[5] állapítható meg,

4 – S.I. 2004., 3391. sz.

5 – Http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/.

amelyet 2003 vége óta működtet az Office of Communications (kommunikációs hivatal, a továbbiakban: Ofcom). Az oldal a mobilhálózat-üzemeltetők által az adatbázisaikból önkéntes alapon szolgáltatott információkra épül. Lehetővé teszi a magánszemélyek számára, hogy az irányítószámot, a város- vagy utcanevet megadva egy térképrészen belül az ott található bázisállomásokról tájékozódjanak. Nem szolgáltat azonban információt azok méterre pontos elhelyezkedéséről, sem arról, hogy azokat az utca szintjén szerelték-e fel, az útburkolatba rejtették, vagy valamely építmény vagy épület tetején helyezték-e el.

14. A Health Protection Scotland (a National Health Service [állami egészségügyi szolgálat] kirendeltsége) egyik információmenedzsere – úgy tűnik, járványügyi célból – az Ofcomtól valamennyi bázisállomás koordinátájának a megadását kérte. Az Ofcom az információmenedzser kérelmét és egy újabb vizsgálatot követően a panaszát is elutasította. A kérelmező erre tekintettel az alapügyben fellebbező félhez, az Information Commissionerhez (információs biztos) fordult, aki elrendelte a hozzáférhetővé tételt. Az Ofcom jogorvoslati kérelmének elbírálása során az első fokon eljáró Information Tribunal a hozzáférhetővé tétel elrendelését helybenhagyta.

15. Az Information Tribunal megállapította, hogy az információk hozzáférhetővé tétele hátrányosan érintené a közbiztonságot és a szellemi tulajdon védelmét. Az információk megkönnyíthetnék a bázisállomások elleni támadásokat. Emellett abból kell kiindulni, hogy a hírközlési vállalkozások az információkon fennálló szerzői jogok és adatbázisjogok jogosultjai. Ezzel szemben azonban elsőbbséget élvez a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdek, különösen azért, mert a kért információkat fel lehetne használni a mobilhálózatok hatásait kutató járványügyi vizsgálatok elvégzésére. A mérlegelés során az Information Tribunal külön-külön vizsgálta mindkét kivétel alkalmazását, és elvetette a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdekkel szembeni együttes mérlegelést.

16. Az Ofcom fellebbezett az Administrative Courthoz, amely ezen utóbbi kérdést a Tribunallal megegyező módon közelítette meg. Egy további fellebbezés nyomán mindazonáltal a Court of Appeal ezzel ellentétes következtetésre jutott.

17. Az Information Commissioner Supreme Court előtti fellebbezése kizárólag azt a kérdést érinti, hogy a két érintett kivétel hátrányos hatásai együtt vagy külön-külön mérlegelendők-e a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdekkel szemben. A Supreme Court jelenleg 3:2 arányban a Court of Appeal álláspontjának elfogadása felé hajlik. Ezért a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

A környezeti információkról szóló 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?

18. Az Information Commissioner, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, valamint az Európai Bizottság írásbeli és a 2011. január 27-én tartott tárgyaláson szóbeli észrevételeket is tett.

IV – Értékelés

19. A környezeti információkról szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében a hatóságok kérelemre kötelesek bármely kérelmező rendelkezésére bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat, anélkül hogy a kérelmezőnek indokolnia kellene a kérelmét.

20. E jogot már 1990-ben biztosította a környezeti információkról szóló első irányelv[6]. Az Aarhusi Egyezmény azt továbbfejlesztette, és azt a jelenleg hatályos környezeti információkról szóló irányelv tartalmazza.

21. Időközben ezen kívül az Amszterdami Szerződés az EU 1. cikk második albekezdésében kifejezésre juttatta az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozására irányuló szándékot, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban, és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Az EUMSZ 15. cikk (korábban EK 255. cikk) az intézményeket e célból a nyitottság elvének tiszteletben tartására kötelezi, és – az Alapjogi Charta 42. cikkével közösen – jogot teremt a dokumentumaikhoz való hozzáférésre. E jog az 1049/2001/EK rendeletben[7] jut kifejezésre, amely az 1367/2006/EK rendelet[8] 3. és azt követő cikkei értelmében az uniós intézmények és

6 – A környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló, 1990. június 7-i 90/313 tanácsi irányelv (HL L 158., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 402. o.).

7 – Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

8 – A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 264., 13. o.).

szervek birtokában levő környezeti információhoz való jog gyakorlását is szabályozza.

22. A környezeti információhoz való jog mindazonáltal nem érvényesül korlátlanul. Az információ a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke értelmében megtagadható, ha az információ hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolna bizonyos, e rendelkezésben kifejezetten felsorolt érdekeket. Az információkérés visszautasítása által szolgált érdeket mindazonáltal mérlegelni kell az információ hozzáférhetővé tétele által szolgált közérdekkel szemben.

23. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az érdekek e mérlegelésére vonatkozik. A Supreme Court arra vár választ, hogy e mérlegelést két lépésben kell-e elvégezni, mégpedig oly módon, hogy

– *elsőként* minden egyes kivétel vonatkozásában meg kell vizsgálni, hogy az információ hozzáférhetővé tétele által okozott hátrányos befolyással szemben fennáll-e a hozzáférhetővé tétel által szolgált nyomós közérdek,

– *majd* együtt kell mérlegelni az egyes hátrányosan érintett érdekeket a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdekkel szemben.

24. Első látásra meglepőnek tűnik az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben javasolt eljárásmód, mivel az kettős mérlegelésen alapul. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének második és harmadik mondata mindazonáltal ezen irányba mutat, mivel e két mondat *kétszer* hivatkozik az információk hozzáférhetővé tétele által szolgált közérdekre.

25. A *második mondat* értelmében a 4. cikk (1) és (2) bekezdésében említett megtagadás alapját szűken kell értelmezni, minden egyes esetben figyelembe véve a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdeket. A *harmadik mondat* értelmében ezenfelül az egyes esetekben a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdeket mérlegelni kell a megtagadás által szolgált érdekkel szemben. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre adandó válasz ezért e két mondat értelmezésétől függ.

A – *A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének második mondatáról*

26. Valójában már a közérdeknek a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének második mondata szerinti figyelembevétele megköveteli az *első mérlegelés* elvégzését. A (16) preambulumbekezdés második mondata értelmében ugyanis a megtagadás alapjának értelmezésekor az információ hozzáférhetővé tételével szolgált közérdeket kell a megtagadás által szolgált érdekkel szemben mérlegelni.

27. Az első mérlegelés kizárólag az érintett kivételre vonatkozik. Azt ugyanis a megtagadás alapjának értelmezése során kell elvégezni.

28. A mérlegelés e tekintetben mindenekelőtt azt a kérdést érinti, hogy mit kell a védett érdekre gyakorolt hátrányos befolyásnak tekinteni. Azt ugyanis, hogy az információ hozzáférhetővé tételének bizonyos hatásai hátrányosnak tekintendők-e, a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdek fényében kell eldönteni [9].

29. Ezen első mérlegelés körébe vonható azonban annak mérlegelése is, hogy a valamely információ hozzáférhetővé tétele által szolgált közérdek kivételesen nem élvez-e elsőbbséget a különlegesen védett érdekre gyakorolt hátrányos befolyással szemben.

30. Ily módon az Information Commissioner, Svédország, az Information Tribunal, az Administrative Court, valamint a Supreme Court kisebbsége által egyedül lehetővé tenni kívánt mérlegelés már a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének második mondatából következik.

9 – Így a Bíróság előtt folyamatban lévő, C-506/08. P. sz., Svédország kontra Bizottság ügyre vonatkozó, 2011. március 3-i indítványomnak különösen a 47. és azt követő pontjai értelmében a döntéshozatali eljárások nyilvánosság általi ellenőrzése nem tekinthető ezen eljárások veszélyeztetésének.

B – *A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondatáról*

31. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének jelen értelmezése során ezért csak annak vizsgálata marad hátra, hogy milyen funkciót lát el a harmadik mondat.

1. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondata mint a második mondat magyarázata?

32. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondata először is értelmezhető a második mondat tartalmának magyarázataként. A (16) preambulumbekezdés második mondatában foglaltakhoz hasonlóan annak pontosítására kerül sor, hogy a figyelembevételt mérlegelés formájában kell elvégezni. Ezenkívül újfent sor kerül annak hangsúlyozására, hogy a mérlegelésnek minden egyes esetben meg kell történnie, és így a tagállamok annak nem vághatnak elébe a törvényi átültetés keretében [10].

10 – Ilyen értelemben időközben a C-266/09. sz. Stichting Natuur en Milieu ügyben 2010. december 16-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-13119. o.) 56. pontja.

33. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése harmadik mondatának keletkezése e megközelítés mellett szól. E rendelkezést csak röviddel az irányelv elfogadása előtt, az egyeztetőbizottságban iktatták be. A pontos indokokat nem rögzítették. A Tanács mindazonáltal e körben korábban elvetette a mérlegelési kötelezettséget, mivel az Aarhusi Egyezményben csak az információ feltárásához fűződő közérdek figyelembevételéről van szó[11]. A Bizottság és a Parlament ezzel szemben különböző megfogalmazásokat javasolt, magyarázandó, hogy a hozzáférést biztosítani kell, ha a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdek elsőbbséget élvez. A harmadik mondatban ezért az e kívánság figyelembevételére tett kísérlet fejeződhet ki.

34. Az ilyen magyarázat mindazonáltal részben felesleges és egyébként sikertelen lenne.

35. Már a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének második mondata is egyes eseteket említ, és így a harmadik mondatbeli ismétlésre nincs szükség.

36. Ezenfelül egyértelműen világosabb lett volna a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése második mondatát a (16) preambulumbekezdés második mondatához hasonló megfogalmazással helyettesíteni[12], vagy a 4. cikk (2) bekezdése második mondatának a Bizottság által javasolt[13] és a Parlament által az első olvasatban elfogadott[14] változatát[15] követni az előírt figyelembevétel mérlegelésként való meghatározása érdekében.

37. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése harmadik mondatának kizárólag magyarázó rendelkezésként történő értelmezése ezért nem meggyőző.

11 – Lásd a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2002/…/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadására tekintettel kialakított 2002. január 28-i, 24/2002/EK tanácsi közös álláspont (HL C 113 E., 1., 12. o.) VI. szakasza 5. és 6. pontjának utolsó franciabekezdéseit.

12 – „A megtagadás alapját szűken kell értelmezni, amikor is az információ kiadásával [helyesen: hozzáférhetővé tételével] szolgált közérdeket kell a megtagadás által szolgált érdekkel szemben mérlegelni.”

13 – A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslat, COM(2000) 402 végleges.

14 – A5-0074/2001. sz. parlamenti dokumentum (HL 2001. C 343., 165. o.).

15 – „Az információ kiadása által szolgált közérdeket ezen esetek mindegyikében mérlegelni kell a megtagadás által szolgált egyéni érdekkel szemben.” Egy mondatnak az első olvasatban történt beiktatása révén ez vált a Parlament által módosított javaslat 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondatává. Szintén lásd az első olvasat után a Bizottság által módosított, a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslatot, HL 2001. C 240 E., 289. (292.) o.: „Az előzőekben említett megtagadás alapját szigorúan kell értelmezni. […] Az információtovábbítás által szolgált közérdeket és a kiadás visszautasítása által szolgált érdeket a 4. cikk (1) bekezdésének c) pontjában és (2) bekezdésének a)–g) pontjában felsorolt esetek mindegyikében mérlegelni kell egymással szemben. Ha a közérdek élvez elsőbbséget, a kívánt információhoz való hozzáférést biztosítani kell.”

2. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondata mint az összekapcsolt érdekek mérlegelése?

38. Ezért meg kell vizsgálni, hogy a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondata a második mondattól és az abban előírt mérlegeléstől független külön funkcióval rendelkezik-e. E funkciót jelentheti a hozzáférhetővé tétel ellen szóló összekapcsolt érdekek előzetes döntéshozatal iránti kérelemben említett mérlegelése.

A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése harmadik mondatának megszövegezéséről

39. Svédország és az Information Commissioner álláspontjával ellenétben az „érdek" fogalmának egyes számban történő használata nem zárja ki több érdek összekapcsolását. Igaz, hogy a nyelvi változatok többsége [16] csak a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdeket állítja szembe a megtagadás által szolgált érdekkel, vagyis az érdek fogalmát egyes számban használja. Az egyik vagy a másik által szolgált „érdek" azonban a szó természetes jelentése szerint a különböző (rész)érdekeket is magába foglalhatja, amelyek az egyik vagy a másik eredmény mellett szólnak.

40. Az egyes esetek hangsúlyozása, amelyekben a mérlegelést el kell végezni, szintén nem zárja ki az összekapcsolást. Miként azt az Egyesült Királyság kifejti, kézenfekvőbb az egyes esetek fogalmát úgy értelmezni, hogy az az információ hozzáférhetővé tétele tárgyában hozandó konkrét döntésre vonatkozik [17].

41. Továbbá a védendő érdekek különböző kivételekre történő felosztása sem zárja ki azok összekapcsolását. Miként azt az Egyesült Királyság meggyőzően kifejti, e kivételek nem minden esetben határolhatók el egymástól egyértelműen. Ellenkezőleg, a védett érdekek részben egyértelműen átfedik egymást. Ez különösen a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének d)–g) pontja által védett érdekek esetében válik nyilvánvalóvá: az üzleti titok vagy üzemi titok, a szellemi tulajdon, a személyi adatok és az olyan személyek érdeke vagy védelme, akik önként szolgáltattak információt.

16 – Úgy tűnik, hogy a dán („interesser") és az észt („huvidega") nyelvi változat az „érdeket" többes számban használja; a lett nyelvi változat előnyöket említ: „ieguvumu" és „ieguvumam".

17 – Ezen az értelmezésen alapul a 11. lábjegyzetben hivatkozott Stichting Natuur en Milieu ügyben hozott ítélet is; lásd az ítélet 55. és azt követő pontjait.

42. Végezetül Svédország azon érve sem megalapozott, hogy a mérlegelést a környezeti információkról szóló irányelv alapján ugyanúgy kell elvégezni, mint az 1049/2001 rendelet alapján.

43. Egyrészt még egyáltalán nem megállapított, hogy a jelen ügyben tárgyalt kérdésre milyen választ kellene adni az 1049/2001 rendelet alapján. A Bíróság ugyanis még nem vizsgálta meg, hogy a rendelet szerinti mérlegelés során lehetséges vagy akár szükséges-e az érdekek összekapcsolása [18].

44. Másrészt a rendelet szövege a mérlegelés tekintetében egyértelműen eltér a környezeti információkról szóló irányelv szövegétől. A rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdése [19] értelmében a dokumentumhoz való hozzáférés megtagadható, ha bizonyos védett érdekek veszélybe kerülnek, „kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik". E mérlegelési kötelezettség megszorítóbb módon van megfogalmazva, mint a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondata.

A lehetséges kivételek korlátozásáról

45. Svédország mindazonáltal helyesen mutat rá arra, hogy az érdekek összekapcsolása nem szolgálhat az információhoz való jog alóli *újabb kivételek* alapjául.

46. A környezeti információkról szóló irányelv (16) preambulumbekezdésének első mondata értelmében a környezeti információ hozzáférhetővé tétele csak *bizonyos pontosan meghatározott esetekben* tagadható meg. A 4. cikk (1) bekezdése és (2) bekezdésének első mondata ezen eseteket kifejezetten rögzíti. A kivételek e rendelkezések szövege szerint nem példálózó, hanem kimerítő jellegűek [20]. Ezt alátámasztja a 4. cikk (2) bekezdésének második mondata szerinti szűk értelmezés kötelezettsége is.

47. Az újabb kivételek ezenfelül ellentétesek lennének az Aarhusi Egyezménnyel is, amely a 4. cikk (3) és (4) bekezdésében szintén csak bizonyos kifejezetten rögzített kivételeket ír

18 – A C-514/07. P., C-528/07. P. és C-532/07. P. sz., Svédország kontra API és Bizottság egyesített ügyekben 2010. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-8533. o.) 158. pontjában ugyan megállapítja, hogy bizonyos általános megfontolások alapján nem lehet megállapítani, hogy az átláthatóság elve bármiféle olyan különös nyomatékkal bír, amely miatt elsőbbséget élvezhet a szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadását igazoló *okokkal* (többes számban!) szemben. Arra azonban nem derül fény, hogy ezen okokat egyenként vagy halmozottan kell-e figyelembe venni.

19 – Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése szerinti kivételek vonatkozásában nincs mérlegelési kötelezettség előírva.

20 – Az 1049/2001 rendelettel összefüggésben lásd a C-64/05. P. sz., Svédország kontra Bizottság ügyben („IFAW"-ügy) 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-11389. o.) 66. és azt követő pontjait, valamint különösen 76. pontját.

elő[21]. Ezen egyezmény az Unió által megkötött egyéb nemzetközi szerződésekhez hasonlóan a jogszabályi hierarchiában megelőzi a másodlagos uniós jogot[22]. A másodlagos uniós jog rendelkezéseit az elsőbbség miatt amennyire lehetséges, az Unió nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban kell értelmezni[23], amelyeknek a környezeti információk területén is érvényeseknek kell lenniük[24].

48. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondata tehát nem keletkeztethet a 4. cikk (1) bekezdésében és (2) bekezdésének első mondatában kifejezetten nem rögzített újabb kivételeket.

49. Ezért nyilvánvalóan kizárt lenne olyan érdekeknek a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondata szerinti mérlegelés körébe történő bevonása, amelyek ugyan adott esetben a hozzáférhetővé tétel ellen szólnak, de amelyeket a 4. cikk nem ismer el a környezeti információhoz jutás joga alóli kivételek alapjaként, mint például az információkérés feldolgozásának költségeit.

50. A Bizottság ezenfelül helyesen hangsúlyozza, hogy a védendő érdekek köre a *kibocsátással kapcsolatos információ* hozzáférhetővé tétele tárgyában hozandó döntés tekintetében tovább szűkül. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének negyedik mondata – az úgynevezett kibocsátási klauzula – értelmében a 4. cikk (2) bekezdésében megjelölt érdekek többsége nem szolgálhat a megtagadás indokául. Ezért ki van zárva például a hatóságok tanácskozásai titkos jellegének (a 4. cikk (2) bekezdésének a) pontja) vagy az üzleti titoknak és az üzemi titoknak (a 4. cikk (2) bekezdésének d) pontja) a védelme. Ezen érdekek ezért a kibocsátással kapcsolatos információ hozzáférhetővé tételére vonatkozó mérlegelés tárgyát sem képezhetik.

51. Azon elismert érdekek figyelembevétele is kizárt lenne, amelyek ugyan érintetté válnak, de amelyek tekintetében a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének második mondata szerinti első mérlegelés keretében nem állapítható meg, hogy az információ hozzáférhetővé tétele hátrányos hatással járna. A hátrányosan nem érintett érdekek a mérlegelés során

21 – A finn kormány ezen okokból már a környezeti információkról szóló irányelv elfogadásakor elutasította a 4. cikk (2) bekezdésének harmadik mondatát egy jegyzőkönyvi nyilatkozatban; lásd a 14917/02 ADD 1 REV 1. sz. 2002. december 13-i tanácsi dokumentum 1. oldalát.

22 – A C-61/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-3989. o.) 52. pontja, a C-286/02. sz. Bellio F.lli ügyben 2004. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 2004., I-3465. o.) 33. pontja és a C-344/04. sz., IATA és ELFAA ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-403. o.) 35. pontja.

23 – A 23. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 52. pontja; a C-341/95. sz. Bettati-ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4355. o.) 20. pontja; a 23. lábjegyzetben hivatkozott Bellio F.lli ügyben hozott ítélet 33. pontja; a C-306/05. sz. SGAE-ügyben 2006. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11519. o.) 35. pontja és a C-161/08. sz. Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely ügyben 2009. május 14-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4075. o.) 38. pontja.

24 – Lásd a C-266/09. sz. Stichting Natuur en Milieu ügyben 2010. szeptember 23-án ismertetett indítványom (EBHT 2010., I-13119. o.) 41. pontját és a C-524/09. sz. Ville de Lyon ügyben 2010. október 14-én ismertetett indítványom (EBHT 2010., I-14115. o.) 64. és azt követő pontjait. A negyedik tanács C-524/09. sz. Ville de Lyon ügyben 2010. december 22-én hozott ítéletének (EBHT 2010., I-14115. o.) 35. és azt követő pontjai nem értelmezhetők az ezen állandó ítélkezési gyakorlattól való elfordulásként.

súlytalanok. Ha következésképpen megállapítható az ezen érdekekre gyakorolt befolyás, annak hátrányosnak kell lennie ahhoz, hogy a mérlegelés során figyelembe lehessen venni.

52. A központi kérdés mindazonáltal az, hogy az elismert, hátrányosan érintett titoktartási érdekek összekapcsolása révén újabb kivételek keletkeznek-e a mérlegelés során.

53. Az összekapcsolás kétségtelenül a környezeti információhoz jutás *további korlátozását* idézheti elő, ha több érdek együtt indokolja a hozzáférhetővé tétel megtagadását, jóllehet azok elszigetelt vizsgálat esetén háttérbe szorulnának a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdekkel szemben. Mindazonáltal még mindig a hozzáférés elismert érdekeken alapuló korlátozásáról lenne szó.

54. E további korlátozást az Egyesült Királysággal együtt az arányosság elve helyes alkalmazásának vélem.

55. Az arányosság elve az uniós jog általános elvei közé tartozik, amelyet az Uniónak tiszteletben kell tartania[25]. Az intézmények jogi aktusai ezért nem léphetnek túl azon, ami alkalmas és szükséges a szóban forgó szabályozás által elérni kívánt jogszerű cél megvalósításához. Így amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé kényszerítőt kell igénybe venni, és az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest[26].

56. Ha azonban a hozzáférhetővé tétel ellen szóló elismert érdekek együtt nyilvánvalóan elsőbbséget élveznek a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdekkel szemben, akkor a környezeti információ hozzáférhetővé tétele által okozott hátrányok már túlzottak lennének az elérni kívánt célokhoz képest.

57. Svédország és az Information Commissioner ugyan a kivételek szűk értelmezésének kötelezettségére utalnak, de ezen elv sem kívánja meg a környezeti információ aránytalan hátrányokat okozó hozzáférhetővé tételét. Azt sokkal inkább a kivételek értelmezése, az érdekek súlyozása és a mérlegelés során kell alkalmazni. Különösen nem szabad mechanikusan két hátrányt egy előnnyel

25 – A 25/70. sz., Köster, Berodt & Co. ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., 1161. o.) 21. és azt követő pontja, a 137/85. sz., Maizena és társai ügyben 1987. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., 4587. o.) 15. pontja, valamint a C-37/06. és C-58/06. sz., Viamex Agrar Handel egyesített ügyekben 2008. január 17-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-69. o.) 33. pontja.

26 – Lásd ebben az értelemben a 26. lábjegyzetben hivatkozott Köster, Berodt & Co. ügyben hozott ítélet 28. és 32. pontját; a 265/87. sz. Schräder HS Kraftfutter ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2237. o.) 21. pontját; a C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5689. o.) 81. pontját; a 26. lábjegyzetben hivatkozott Viamex Agrar Handel egyesített ügyekben hozott ítélet 35. pontját, valamint a C-379/08. és C-380/08. sz., ERG és társai egyesített ügyekben 2010. március 9-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-2007. o.) 86. pontját.

szembeállítani, hanem az érintett érdekeket jelentőségüknek megfelelően kell súlyozni a mérlegelés megkezdését megelőzően.

58. Jóllehet az Information Commissioner attól tart, hogy az összekapcsolt érdekek mérlegelése a gyakorlatban nehezen kivitelezhető, e nehézségek azonban kevésbé az összekapcsolásban, mint inkább a hozzáférhetővé tétel és az információ-visszatartás által szolgált érdekek közötti mérlegelés természetében rejlenek. Ezen érdekek legtöbbször csak nehézségek árán hasonlíthatók össze, és ezért azok egymással szembeni mérlegelése is nehézkes. A mérlegelést mindazonáltal megkönnyíti, ha a kivételek szűk értelmezésének kötelezettségét a mérlegelés során olyan értelemben alkalmazzuk, hogy kétség esetén az átláthatóság javára kell dönteni.

59. Egyébként a mérlegelés már az egyes kivételek körében is megkívánhatja az összekapcsolást, mégpedig – miként azt az Egyesült Királyság helyesen megállapítja – a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdek oldalán[27]. Már a környezeti információkról szóló irányelv (1) preambulumbekezdése is három részérdeket jelöl meg, mégpedig egyrészt a környezeti kérdésekkel kapcsolatos nagyobb tudatosságot, másrészt a szabad véleménycserét, a nyilvánosságnak a környezeti ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban való hatékonyabb részvételét, harmadrészt pedig a jobb környezetet.

60. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre tehát azt a választ kell adni, hogy ha valamely hatóság olyan környezeti információt birtokol, amelynek a hozzáférhetővé tétele a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti több kivétel által védett különböző érdekeket sért, 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, az irányelv megköveteli a két kivétel által védett különböző érdekek összekapcsolását és a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdekkel szembeni együttes mérlegelését magában foglaló további vizsgálatot.

C – A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerinti kivételekről

61. Végezetül röviden még a Bizottság és az Egyesült Királyság közötti véleménykülönbség tárgyát képező azon további kérdéssel is foglalkozni szeretnék, hogy a mérlegelés a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerinti kivételekre is kiterjedhet-e. E kérdés nem képezi az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát,

27 – Az 1049/2001 rendelettel összefüggésben lásd a C-39/05. P. és C-52/05. P. sz., Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítélet (EBHT 2008., I-4723. o.) 45–47. és 67. pontját.

mivel abban csak a (2) bekezdés szerinti két kivételről van szó.

62. Ha a Bíróság mégis állást kívánna foglalni a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének alkalmazása kérdésében, akkor egyértelmű, hogy az a) pont esetében nincs helye mérlegelésnek: ha a kért információ nincs a hatóság birtokában, úgy annak hozzáférhetővé tételére sem képes. Az, hogy ez a c) pont értelmében vett túlságosan általános jelleggel megfogalmazott kérésekre is vonatkozik-e, e kivétel értelmezésétől függ. Ha az csak azon kéréseket öleli fel, amelyek tárgya nem határozható meg, úgy a mérlegelésre szintén nem lenne lehetőség.

63. A nyilvánvalóan ésszerűtlen kérések (a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja), a befejezetlen anyagok (d) pont) és a belső közlemények (e) pont) esetében ellenben olyan érdekek élveznek védelmet, amelyek mérlegelhetők, és hátrányos érintettség esetén ezért figyelembe is veendők. Ugyanez vonatkozna a túlságosan általános jelleggel megfogalmazott kérésekre (c) pont) is, ha e fogalom azon kéréseket is magába foglalhatná, amelyek feldolgozása általános jellegükre tekintettel különösen magas költségekkel jár.

V – Végkövetkeztetések

64. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következő választ adja:

A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló 2003/4/EK irányelv tekintetében, ha valamely hatóság olyan környezeti információt birtokol, amelynek a hozzáférhetővé tétel a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti több kivétel által védett különböző érdekeket sért, de a kivételek különkülön történő vizsgálata esetén e hozzáférhetővé tétel az adott érdeket nem sértené olyan mértékben, hogy az a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdekhez képest elsőbbségben részesüljön, az irányelv megköveteli a két kivétel által védett különböző érdekek összekapcsolását és a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdekkel szembeni együttes mérlegelését magában foglaló további vizsgálatot.