CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL JULIANE KOKOTT prezentate la 10 martie 2011 [1]

I — Introducere

1. Supreme Court of the United Kingdom (instanța supremă a Regatului Unit) adresează Curții de Justiție o întrebare aparent academică, ale cărei efecte nu sunt însă clar previzibile.

2. Potrivit Directivei 2003/4/CE privind accesul publicului la informațiile despre mediu [2] (denumită în continuare „Directiva privind informațiile despre mediu"), fiecare persoană în parte are un drept de acces la informațiile despre mediu. Acest drept poate fi restrâns în cazul în care dezvăluirea acestor informații ar avea efecte negative asupra unor interese specifice, demne de a fi protejate. Excepțiile rămân însă fără efect dacă, într-un caz în parte, interesul public servit de dezvăluire primează față de interesul servit de refuz.

3. Instanțele din Regatul Unit exprimă opinii divergente cu privire la modul în care se va realiza această evaluare comparativă în cazul în care mai multe interese demne de a fi protejate sunt afectate concomitent. Trebuie ca fiecare excepție să fie examinată în parte, analizând dacă ceea ce prevalează este interesul protejat de aceasta sau interesul public servit de dezvăluire (aceasta este opinia primelor două instanțe și a unei părți minoritare a Supreme Court, care este instanța de trimitere)? Sau pot fi cumulate interesele protejate de diferitele excepții și comparate apoi ca un tot unitar cu interesul public servit de dezvăluire (aceasta este opinia celei de a treia instanțe și a părții majoritare a Supreme Court)?

4. Prin urmare, se pune întrebarea dacă, pentru luarea unei decizii privind dezvăluirea unor informații despre mediu, interesele particulare afectate separat, care, considerate fiecare în parte, nu ar fi suficiente pentru a prevala asupra interesului public servit de dezvăluire, pot fi cumulate pentru a justifica eventual tratarea confidențială a informațiilor.

5. Aceste întrebări oferă Curții, pentru prima dată, posibilitatea de a analiza îndeaproape procesul de evaluare comparativă între astfel de interese de păstrare a confidențialității și interesul public servit de dezvăluirea informațiilor.

1 — Limba originală: germana.

2 — Titlul complet: Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200).

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul internațional*

6. Uniunea Europeană și-a asumat, pe plan internațional, obligația de a garanta accesul la informațiile despre mediu, prin Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu JO L 124, p. 4 (denumită în continuare „Convenția de la Aarhus"), pe care Comunitatea Europeană a aprobat-o la Aarhus (Danemarca) la 25 iunie 1998 [3].

7. Posibile limitări ale dreptului de acces reies în special din dispozițiile articolului 4 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus:

„O cerere de informații despre mediu poate fi refuzată în cazul în care dezvăluirea lor ar avea efecte negative asupra:

[…]

b) relațiilor internaționale, apărării naționale sau siguranței publice;

[…]

e) drepturilor de proprietate intelectuală;

[…]

Motivele de refuz menționate anterior se interpretează în mod restrictiv, ținând seama de interesul publicului în beneficiul căruia ar fi făcută dezvăluirea și în cazul în care informațiile solicitate se referă la emisiile poluante."

B — *Dreptul Uniunii*

8. Directiva privind informațiile despre mediu transpune Convenția de la Aarhus la nivelul Uniunii și prevede în acest scop, la articolul 3 alineatul (1), un drept de acces la informațiile despre mediu.

9. Excepțiile sunt reglementate în special la articolul 4 alineatul (2) din această directivă:

„Statele membre pot prevedea ca cererea de informații despre mediu să fie refuzată în cazul în care dezvăluirea informațiilor respective ar afecta în mod negativ:

[…]

3 — Aprobată prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005, JO L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201.

(b) relațiile internaționale, siguranța publică sau apărarea națională;

[…]

(e) drepturi de proprietate industrială;

[...]

Motivele de refuz menționate la alineatele (1) și (2) se interpretează în mod restrictiv, ținându-se seama de interesul public servit de dezvăluire în cazul respectiv. În fiecare caz în parte interesul public servit de dezvăluire trebuie comparat cu interesul servit de refuz. Statele membre nu pot prevedea refuzarea unei cereri în temeiul alineatului (2) litera (a), (d), (f), [(g)] sau (h) în cazul în care cererea respectivă vizează date privind emisiile în mediu."

10. Considerentul (16) precizează în acest sens:

„Dreptul la informație înseamnă că dezvăluirea informațiilor este regula generală și că autoritățile publice pot refuza o cerere de informații despre mediu în cazuri specifice și clar definite. Motivele de refuz trebuie interpretate în mod restrictiv, iar interesul public în numele căruia este dezvăluită informația trebuie comparat cu interesul servit de refuz [*sic*]. Motivele de refuz trebuie să îi fie prezentate solicitantului în termenul prevăzut de prezenta directivă."

C — *Dreptul național*

11. În dreptul național, excepțiile relevante în speță se regăsesc într-un mod în mare parte similar în Regulamentul privind informațiile despre mediu din 2004 [4] (Environmental Information Regulations 2004).

III — Situația de fapt și cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare

12. Informațiile solicitate se referă la amplasamentele exacte ale stațiilor de bază de telefonie mobilă din Regatul Unit.

13. Amplasamentul aproximativ al fiecărei stații de bază din fiecare careu topografic poate fi localizat pe o pagină de internet denumită „Sitefinder" (localizator de amplasamente) [5], care este gestionată de

4 — S. I. 2004, nr. 3391.

5 — http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/

la sfârșitul anului 2003 de către Office of Communications (denumit în continuare „Ofcom"). Pagina de internet este alimentată cu informații pe care societățile de telefonie mobilă le pun în mod voluntar la dispoziție din bazele lor de date. Aceasta permite persoanelor interesate să caute informații despre o stație de bază din cadrul unui anumit careu topografic prin introducerea unui cod poștal sau a numelui orașului sau al străzii. Nu se obține însă locația exactă și nici informații referitoare la faptul dacă sistemul este instalat la nivelul străzii sau dacă este ascuns în interiorul sau pe o construcție ori o clădire.

14. Un administrator de informații din cadrul Health Protection Scotland (un departament al National Health Service) a solicitat de la Ofcom, în mod vădit în scopuri epidemiologice, coordonatele exacte ale amplasamentului fiecărei stații de bază. Ofcom a respins cererea acestuia, iar după o nouă analiză, a respins și contestația sa. Solicitantul s-a adresat ulterior actualului recurent, Information Commissioner, care a dispus dezvăluirea informațiilor. În urma acțiunii introduse de Ofcom, Information Tribunal a confirmat, în primă instanță, ordinul de dezvăluire.

15. Information Tribunal a considerat că o dezvăluire a informațiilor ar avea efecte negative asupra siguranței publice și protecției proprietății intelectuale. Informațiile ar putea facilita abuzuri împotriva stațiilor de bază. În opinia acestuia, se presupune că societățile de telecomunicații sunt titularii drepturilor de autor și ai drepturilor asupra bazelor de date referitoare la informații. Însă interesul public servit de dezvăluire prevalează totuși în fața acestora, în special întrucât informațiile dorite ar putea fi utilizate pentru efectuarea de analize epidemiologice ale efectelor telefoniei mobile. În cadrul evaluării comparative a intereselor, Information Tribunal a analizat aplicarea celor două excepții în mod separat și a refuzat realizarea unei comparații comune în raport cu interesul public servit de dezvăluire.

16. Ofcom a declarat recurs la Administrative Court, care, în privința ultimului punct, a subscris la opinia prezentată de Information Tribunal. Ca urmare a introducerii unui nou recurs, Court of Appeal a ajuns însă la rezultatul contrar.

17. Recursul introdus de Information Commissioner la Supreme Court se referă exclusiv la întrebarea dacă efectele negative ale celor două excepții în cauză trebuie comparate împreună sau separat în raport cu interesul public servit de dezvăluire. În acest stadiu, Supreme Court înclină, cu o majoritate de trei la doi, pentru opinia exprimată de Court of Appeal. Prin urmare, aceasta adresează Curții următoarea întrebare:

„În temeiul Directivei privind informațiile despre mediu, în situația în care o autoritate publică deține informații despre mediu a căror dezvăluire ar aduce atingere mai multor

interese protejate prin mai mult de o excepție [*in casu*, siguranța publică, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (b), și drepturile de proprietate industrială, prevăzute la articolul 4 alineatul (2) litera (e)], dar această atingere nu ar fi suficient de importantă, în cazul oricăreia dintre excepții analizate separat, pentru a prevala asupra interesului public de dezvăluire a informațiilor, se impune o examinare suplimentară constând în cumularea intereselor separate protejate de cele două excepții și evaluarea comparativă globală a acestora în raport cu interesul public de dezvăluire a informațiilor?"

18. Information Commissioner, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Comisia Europeană au prezentat observații în scris și au participat la ședința din 27 ianuarie 2011.

IV — Analiză

19. Directiva privind informațiile despre mediu prevede la articolul 3 alineatul (1) că autoritățile publice trebuie să pună la dispoziția oricărui solicitant, la cererea acestuia și fără ca acesta să declare interesul pe care îl are în acest sens, informațiile despre mediu pe care le dețin sau care sunt deținute în numele lor.

20. Acest drept a fost introdus deja în anul 1990 prin Prima directivă privind informațiile despre mediu [6]. Convenția de la Aarhus l-a dezvoltat în continuare, iar în momentul de față acest drept este transpus prin Directiva privind informațiile despre mediu care este în prezent în vigoare.

21. Între timp, Tratatul de la Amsterdam a exprimat, la articolul 1 alineatul (2) UE, dorința de a crea o uniune tot mai profundă între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni. În acest sens, articolul 15 TFUE (fostul articol 255 CE) impune instituțiilor să respecte principiul fundamental al transparenței și instituie – alături de articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale – un drept de acces la documentele deținute de instituții. Acest drept se concretizează prin Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 [7], care, conform articolului 3 și următoarelor din Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 [8]. reglementează și aplicarea dreptului de acces la informațiile despre

6 — Directiva 90/313/CE a Consiliului din 7 iunie 1990 privind libertatea de acces la informații în domeniul mediului (JO L 158, p. 56).

7 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

8 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului (JO L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126).

mediu deținute de instituțiile și de organismele Uniunii.

22. Dreptul de acces la informațiile despre mediu nu este totuși nelimitat. Accesul la informații poate fi refuzat în temeiul articolului 4 din Directiva privind informațiile despre mediu, în cazul în care dezvăluirea informațiilor respective ar avea efecte negative asupra anumitor interese, specificate în mod expres în cadrul acestui articol. Interesul servit de refuzarea unei cereri trebuie, desigur, apreciat în raport cu interesul public servit de dezvăluirea informațiilor.

23. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește această apreciere comparativă a intereselor. Supreme Court dorește să se stabilească dacă această comparație trebuie efectuată în două etape, care constau în:

— *în primul rând,* analiza, cu privire la fiecare excepție în parte, dacă în raport cu efectele negative ale dezvăluirii informațiilor există un interes public preponderent servit de dezvăluirea informațiilor și

— *în continuare,* evaluarea comparativă, în comun, a intereselor separate afectate în raport cu interesul public servit de dezvăluirea informațiilor.

24. Metoda propusă în cadrul cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare este surprinzătoare la prima vedere, deoarece ajunge la o dublă comparație. A doua și a treia teză ale articolului 4 alineatul (2) din Directiva privind informațiile despre mediu sunt semnificative însă în acest sens, întrucât ambele teze se referă *de două ori* la interesul public servit de dezvăluirea informațiilor.

25. Conform *celei de a doua teze*, motivele de refuz menționate la articolul 4 alineatele (1) și (2) se interpretează în mod restrictiv, ținându-se seama de interesul public servit de dezvăluire în cazul respectiv. În plus, conform *celei de a treia teze,* se compară în fiecare caz în parte interesul public servit de dezvăluire cu interesul servit de refuzul dezvăluirii. Soluționarea cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare depinde astfel de interpretarea acestor două teze.

A — *Cu privire la articolul 4 alineatul (2) a doua teză din Directiva privind informațiile despre mediu*

26. Luarea în considerare a interesului public conform articolului 4 alineatul (2) a doua teză din Directiva privind informațiile despre mediu impune deja într-adevăr o *primă evaluare comparativă*. Într-adevăr, conform celei de a doua teze a considerentului (16), la interpretarea motivelor pentru refuzul dezvăluirii, interesul public în numele căruia este dezvăluită informația trebuie comparat cu interesul servit de refuz.

27. Această primă evaluare comparativă vizează în mod exclusiv fiecare excepție în cauză. Aceasta trebuie efectuată în cadrul interpretării motivelor de refuz.

28. Evaluarea comparativă constă, în această privință, mai întâi, în a stabili ceea ce trebuie considerat ca având un efect negativ asupra interesului protejat. Aceasta deoarece chestiunea dacă anumite efecte ale dezvăluirii informațiilor sunt privite ca fiind negative trebuie determinată în lumina interesului public servit de dezvăluire [9].

29. Însă și aprecierea referitoare la chestiunea dacă, în mod excepțional, interesul public servit de dezvăluirea unei informații prevalează față de efectele negative asupra interesului special protejat poate fi realizată în această primă etapă.

30. Astfel, evaluarea comparativă pe care Information Commissioner, Suedia, Information Tribunal, Administrative Court și partea minoritară a Supreme Court doresc să o admită în mod exclusiv rezultă deja din prevederile articolului 4 alineatul (2) a doua teză din Directiva privind informațiile despre mediu.

9 — Astfel, conform Concluziilor prezentate la 3 martie 2011 în cauza Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, pendinte în fața Curții, în special punctul 47 și următoarele), controlul public exercitat asupra proceselor decizionale nu poate fi privit ca o atingere adusă acestor procese.

B — *Cu privire la articolul 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu*

31. Rămâne să se examineze, în această interpretare a articolului 4 alineatul (2) din Directiva privind informațiile despre mediu, funcția care ar reveni celei de a treia teze.

1. Articolul 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu clarifică cea de a doua teză?

32. La prima vedere, am putea crede că a treia teză a articolului 4 alineatul (2) din Directiva privind informațiile despre mediu reprezintă o clarificare a conținutului celei de a doua teze. La fel ca în cazul celei de a doua teze a considerentului (16), se precizează că luarea în considerare trebuie să se facă sub forma unei evaluări comparative. În plus, se subliniază din nou faptul că această evaluare comparativă trebuie efectuată în fiecare caz în parte, astfel încât statele membre să nu o poată anticipa în cadrul unei transpuneri legislative [10].

10 — În acest sens, Hotărârea din 16 decembrie 2010, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-266/09, Rep., p. I-13119, punctul 56).

33. Geneza articolului 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu susține o astfel de clarificare. Această dispoziție a fost introdusă cu puțin timp înainte de adoptarea directivei în cadrul comitetului de conciliere. Motivele exacte nu sunt incluse în niciun document. Consiliul respinsese însă înainte obligația de a realiza o evaluare comparativă, întrucât în Convenția de la Aarhus este vorba doar despre luarea în considerare a interesului public servit de dezvăluire [11]. Comisia și Parlamentul au propus în schimb diverse formulări pentru a clarifica faptul că accesul trebuie acordat atunci când interesul public servit de dezvăluire prevalează. Astfel, a treia teză ar putea reprezenta încercarea de a ține cont de acest fapt.

34. O astfel de clarificare ar fi însă parțial inutilă, iar în plus lipsită de succes.

35. Articolul 4 alineatul (2) din Directiva privind informațiile despre mediu face deja referire, în cadrul celei de a doua teze, la cazul particular, astfel încât nu ar fi necesară o repetare a acestui lucru în cadrul celei de a treia teze.

36. În plus, ar fi fost mult mai clar dacă articolul 4 alineatul (2) a doua teză din Directiva privind informațiile despre mediu ar fi fost înlocuit cu o formulare precum a doua teză a considerentului (16) [12] sau dacă ar fi fost urmată versiunea propusă de Comisie [13] și aprobată de Parlament în primă lectură [14] a articolului 4 alineatul (2) a doua teză [15], pentru a defini luarea în considerare propusă ca fiind o evaluare comparativă.

37. Prin urmare, interpretarea articolului 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu ca fiind doar o dispoziție de clarificare nu este convingătoare.

11 — A se vedea titlul VI punctul 5 și punctul 6 ultima liniuță din Poziția comună (CE) nr. 24/2002 a Consiliului din 28 ianuarie 2002, referitoare la adoptarea Directivei 2002/.../CE a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO 2002, C 113 E, p. 1).

12 — „Motivele de refuz trebuie interpretate în mod restrictiv, iar interesul public în numele căruia este dezvăluită informația trebuie comparat cu interesul servit de refuz [*sic*]."

13 — Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul publicului la informațiile despre mediu, COM(2000) 402 final.

14 — Documentul Parlamentului European A5-0074/2001 (JO 2001, C 343, p. 165).

15 — „În aceste cazuri se va compara de fiecare dată interesul public servit de o dezvăluire a informației cu interesul individual servit de refuzul dezvăluirii." Prin adăugarea unei teze în primă lectură, acesta a devenit articolul 4 alineatul (2) a treia teză din propunerea modificată de Parlament. A se vedea și Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul publicului la informațiile despre mediu [JO 2001, C 240 E, p. 289 (292)], modificată de către Comisie după prima lectură: „Motivele de refuz menționate aici se vor interpreta în mod restrictiv. […] În fiecare caz menționat în cadrul articolului 4 alineatul (1) litera (c) și alineatul (2) literele (a)-(g) trebuie comparat interesul public servit de dezvăluirea informațiilor în raport cu interesul servit de refuz. În cazul în care interesul public prevalează, se va acorda acces la informația dorită."

2. Se poate considera articolul 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu drept o evaluare comparativă a intereselor cumulate?

38. Prin urmare, trebuie analizată chestiunea dacă a treia teză a alineatului (2) al articolului 4 deține o funcție proprie, independentă de a doua teză și de evaluarea comparativă prevăzută în cadrul acesteia. Această funcție ar putea consta în evaluarea comparativă în raport cu interesele cumulate cărora le servește refuzul dezvăluirii, menționată în cadrul cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

a) Cu privire la textul articolului 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu

39. Contrar opiniei Suediei și a Information Commissioner, utilizarea termenului „interes" la singular nu contravine unei cumulări a mai multor interese. Este adevărat că majoritatea versiunilor lingvistice [16] compară doar interesul public servit de dezvăluire cu interesul servit de refuz, adică termenul interes este utilizat la singular. „Interesul" servit de una sau de alta poate include însă, conform semnificației naturale a cuvântului, diferitele interese (parțiale) care sunt în favoarea unuia sau a altuia dintre rezultate.

40. Nici accentul pus pe cazul respectiv în care va fi efectuată evaluarea comparativă nu interzice cumularea. Astfel cum susține Regatul Unit, este evident că prin expresia „caz în parte" trebuie să se înțeleagă fiecare decizie care urmează să fie luată cu privire la dezvăluirea informațiilor [17].

41. În plus, nici împărțirea în mai multe excepții a intereselor demne de a fi protejate nu împiedică cumularea acestora. Astfel cum arată Regatul Unit în mod concludent, aceste excepții nu pot fi delimitate întotdeauna unele de celelalte. În mod clar, de asemenea, parțial interesele protejate se intersectează. Acest lucru este în special evident în cazul intereselor protejate de articolul 4 alineatul (2) literele (d)-(g) din Directiva privind informațiile despre mediu: confidențialitatea informațiilor comerciale și industriale, proprietatea industrială, date personale și interesele sau protecția persoanelor care au furnizat informațiile în mod voluntar.

16 — În versiunile în limbile daneză („interesser") și estonă („huvidega") se pare că termenul „interese" s-a utilizat la plural; în limba letonă se vorbește despre avantaje: „ieguvumu" și „ieguvumam".

17 — Pe această concepție se întemeiază și Hotărârea Stichting Natuur en Milieu și alții (citată la nota de subsol 11, punctul 55 și următoarele).

42. Nu poate fi acceptată nici argumentarea Suediei potrivit căreia evaluarea comparativă prevăzută de Directiva privind informațiile despre mediu trebuie să se efectueze în același mod precum cea efectuată conform Regulamentului nr. 1049/2001.

Cu privire la limitarea posibilelor excepții

43. Pe de o parte, încă nu s-a stabilit care ar fi răspunsul la această întrebare în lumina Regulamentului nr. 1049/2001. Curtea de Justiție nu a examinat încă chestiunea dacă la evaluarea comparativă efectuată în temeiul acestui regulament este posibilă sau chiar indicată o cumulare a intereselor [18].

44. Pe de altă parte, textul regulamentului diferă în mod clar în privința evaluării comparative de cel al Directivei privind informațiile despre mediu. Potrivit articolului 4 alineatele (2) și (3) din regulament [19], refuzul accesului la documente este posibil, în cazul în care se aduce atingere unor anumite interese protejate, „cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză". Această impunere a evaluării comparative este formulată într-un mod mai restrictiv decât articolul 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu.

45. Suedia subliniază însă în mod întemeiat că o cumulare de interese nu poate justifica *excepții suplimentare* de la dreptul de acces la informații.

46. Conform primei teze a considerentului (16) din Directiva privind informațiile despre mediu, dezvăluirea informațiilor despre mediu poate fi refuzată doar *în cazuri specifice și clar definite*. Aceste cazuri sunt redate în mod expres la articolul 4 alineatul (1) și alineatul (2) prima teză. Conform formulării acestora, aceste excepții nu sunt de natură exemplificativă, ci exhaustivă [20]. Acest lucru este confirmat de impunerea unei interpretări restrictive prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua teză.

47. În plus, excepțiile suplimentare ar fi contrare, de asemenea, Convenției de la Aarhus, care prevede, la rândul său, doar anumite excepții indicate în mod expres în

18 — În Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, Rep., p. I-8533, punctul 158), Curtea constată într-adevăr că anumite considerații atât de generice nu pot fi de natură a demonstra că principiul transparenței prezintă vreo importanță specială care ar fi putut prima asupra *considerentelor* (la plural!) ce justifică refuzul divulgării documentelor în cauză. Nu se clarifică însă dacă se va ține seama de fiecare considerent în parte sau dacă acestea se vor cumula.

19 — La excepțiile prevăzute de articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu se menționează nicio evaluare comparativă.

20 — A se vedea, cu privire la Regulamentul nr. 1049/2001, Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia (IFAW, C-64/05 P, Rep., p. I-11389, punctul 66 și următoarele, în special punctul 76).

cadrul articolului 4 alineatele (3) și (4) [21]. Această convenție, ca și toate acordurile internaționale încheiate de Uniune, primează asupra dispozițiilor de drept derivat al Uniunii [22]. Această supremație impune, în măsura posibilului, faptul ca dispozițiile de drept derivat al Uniunii să fie interpretate în conformitate cu obligațiile de drept internațional public asumate de Uniune [23], lucru care trebuie să fie aplicabil și în domeniul informațiilor despre mediu [24].

48. Articolul 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu nu poate introduce, așadar, excepții suplimentare, care nu sunt menționate în mod expres în cadrul articolului 4 alineatul (1) și alineatul (2) prima teză.

49. Așadar, ar fi în mod evident exclus să se includă într-o evaluare comparativă efectuată conform articolului 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu interese care, cu toate că ar fi contrare dezvăluirii informațiilor, nu sunt recunoscute în cadrul articolului 4 ca temei al excepțiilor de la dreptul de acces la informațiile despre mediu, de exemplu cheltuielile pentru prelucrarea cererilor.

50. Comisia evidențiază în plus, în mod întemeiat, faptul că sfera intereselor demne de a fi protejate este și mai restrânsă în privința deciziei privind dezvăluirea *datelor privind emisiile*. Potrivit articolului 4 alineatul (2) a patra teză din Directiva privind informațiile despre mediu – așa-numita clauză privind emisiile –, majoritatea intereselor menționate în cadrul articolului 4 alineatul (2) nu pot justifica refuzul divulgării. S-a exclus, așadar, protecția confidențialității procedurilor desfășurate de autoritățile publice [articolul 4 alineatul (2) litera (a)] sau a confidențialității informațiilor comerciale sau industriale [articolul 4 alineatul (2) litera (d)]. Prin urmare, este interzisă includerea acestor interese într-o evaluare comparativă cu privire la dezvăluirea informațiilor referitoare la emisii.

51. Ar fi exclusă și luarea în considerare a intereselor consacrate, în privința cărora – cu toate că sunt atinse – nu se poate stabili însă, în cadrul primei evaluări comparative efectuate conform articolului 4 alineatul (2) a doua teză din Directiva privind informațiile despre mediu, că o dezvăluire a informațiilor ar avea efecte negative asupra lor. Interesele care nu sunt afectate nu pot avea nicio pondere la

21 — Din aceste motive, odată cu adoptarea Directivei privind informațiile despre mediu, guvernul finlandez a respins articolul 4 alineatul (2) a treia teză printr-o declarație într-un protocol; a se vedea documentul Consiliului 14917/02 ADD 1 REV 1 din 13 decembrie 2002, p. 1.

22 — Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Germania (C-61/94, Rec., p. I-3989, punctul 52), Hotărârea din 1 aprilie 2004, Bellio F.lli (C-286/02, Rec., p. I-3465, punctul 33), și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 35).

23 — Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 23, punctul 52), Hotărârea din 14 iulie 1998, Bettati (C-341/95, Rec., p. I-4355, punctul 20), Hotărârea Bellio F.lli (citată la nota de subsol 23, punctul 33), Hotărârea din 7 decembrie 2006, SGAE (C-306/05, Rec., p. I-11519, punctul 35), și Hotărârea din 14 mai 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Rep., p. I-4075, punctul 38).

24 — A se vedea Concluziile prezentate la 23 septembrie 2010 în cauza Stichting Natuur en Milieu și alții (hotărâre citată la nota de subsol 11, punctul 41) și Concluziile prezentate la 14 octombrie 2010 în cauza Ville de Lyon (C-524/09, Rep., p. I-14115, punctul 64 și următoarele). Hotărârea Camerei a patra din 22 decembrie 2010, Ville de Lyon (C-524/09, Rep., p. I-14115, punctul 35 și următoarele), nu poate fi înțeleasă ca o îndepărtare de la această jurisprudență consolidată.

efectuarea evaluării comparative. În cazul în care, ulterior, se constată existența unor efecte asupra acestor interese, acestea trebuie să fie negative pentru a putea fi incluse în evaluarea comparativă.

52. Întrebarea centrală este însă dacă, printr-o cumulare, în cadrul evaluării comparative, a unor interese de păstrare a confidențialității, consacrate și afectate, se creează excepții suplimentare.

53. Cumularea poate produce fără îndoială o *restricționare suplimentară* a accesului la informații despre mediu, în cazul în care mai multe interese justifică împreună refuzul dezvăluirii, cu toate că, în cazul examinării lor izolate, acestea ar trece în plan secund în raport cu interesul public servit de dezvăluire. Ar fi însă în continuare vorba despre o restricționare a accesului, care se întemeiază pe interesele consacrate.

54. Considerăm, împreună cu Regatul Unit, că această restricționare suplimentară este o aplicare conformă cu principiul proporționalității.

55. Principiul proporționalității face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii pe care Uniunea are obligația să le respecte [25]. Prin urmare, actele instituțiilor nu depășesc limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru a atinge obiectivele urmărite în mod legitim prin reglementarea în cauză. În această privință, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare; în special, inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate [26].

56. În cazul în care însă interesele consacrate servite de refuz prevalează în mod evident asupra interesului public servit de dezvăluire, inconvenientele cauzate de dezvăluirea informațiilor despre mediu ar fi disproporționate în raport cu scopurile urmărite.

57. Cu toate că Regatul Suediei și Information Commissioner invocă obligația interpretării restrictive a excepțiilor, nici acest principiu nu impune o dezvăluire a informațiilor despre mediu care ar duce la inconveniente disproporționate. Acest lucru ar trebui realizat mai degrabă în cazul interpretării excepțiilor, al comparării intereselor și al evaluării comparative în sine. În special, nu trebuie să se compenseze matematic două inconveniente cu un avantaj, ci, dimpotrivă, intereselor afectate trebuie să li se atribuie o

25 — Hotărârea din 17 decembrie 1970, Köster, Berodt & Co. (25/70, Rec., p. 1161, punctul 21 și următorul), Hotărârea din 18 noiembrie 1987, Maizena și alții (137/85, Rec., p. 4587, punctul 15), și Hotărârea din 17 ianuarie 2008, Viamex Agrar Handel (C-37/06 și C-58/06, Rep., p. I-69, punctul 33).

26 — A se vedea în acest sens Hotărârea Köster, Berodt & Co. (citată la nota de subsol 26, punctele 28 și 32), Hotărârea din 11 iulie 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, Rec., p. 2237, punctul 21), Hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții (C-189/01, Rec., p. I-5689, punctul 81), Hotărârea Viamex Agrar Handel (citată la nota de subsol 26, punctul 35), precum și Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții (C-379/08 și C-380/08, Rep., p. I-2007, punctul 86).

greutate corespunzătoare semnificației lor, înainte de a începe evaluarea comparativă a acestora.

58. Information Commissioner are într-adevăr temeri privind dificultatea evaluării comparative în practică a intereselor cumulate, însă aceste dificultăți sunt legate mai puțin de cumulare decât de natura evaluării comparative între interesele servite de dezvăluirea informațiilor și interesele servite de refuz. În general, aceste interese pot fi comparate doar cu dificultate între ele, fapt care determină dificultatea aprecierii unuia în raport cu celălalt. Această evaluare comparativă este facilitată însă dacă se aplică principiul interpretării restrictive a excepțiilor în cadrul evaluării comparative, astfel încât, în caz de dubii, chestiunea este decisă în favoarea transparenței.

59. În plus, în cazul excepțiilor individuale, evaluarea comparativă poate impune deja o cumulare, și anume – astfel cum susține Regatul Unit în mod corect – în ceea ce privește interesul public servit de dezvăluirea informațiilor [27]. Primul considerent al Directivei privind informațiile despre mediu indică deja trei interese parțiale; primul este mai buna conștientizare a problemelor de mediu, al doilea este schimbul liber de opinii și o participare mai eficientă a publicului la luarea deciziilor despre mediu, iar al treilea este îmbunătățirea mediului.

60. Prin urmare, răspunsul la cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare este că, în situația în care o autoritate publică deține informații despre mediu a căror dezvăluire ar aduce atingere mai multor interese protejate prin mai mult de o excepție în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Directiva privind informațiile despre mediu, dar această atingere nu ar fi suficient de importantă, în cazul oricăreia dintre excepții analizate separat, pentru a prevala asupra interesului public de dezvăluire a informațiilor, directiva impune o examinare suplimentară constând în cumularea intereselor separate protejate de cele două excepții și evaluarea comparativă globală a acestora în raport cu interesul public de dezvăluire a informațiilor.

C — *Cu privire la excepțiile prevăzute de articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind informațiile despre mediu*

61. În final, dorim să mai examinăm pe scurt o chestiune în privința căreia există un dezacord între Comisie și Regatul Unit, și anume dacă respectiva evaluare comparativă poate include și excepțiile prevăzute de articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind informațiile despre mediu. Această întrebare nu face obiectul cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare, deoarece aceasta se

27 — Astfel cum arată, în ceea ce privește Regulamentul nr. 1049/2001, Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, Rep., p. I-4723, punctele 45-47 și 67).

referă doar la două excepții prevăzute la articolul 4 alineatul (2).

62. În cazul în care Curtea de Justiție dorește totuși să se pronunțe cu privire la implicarea articolului 4 alineatul (1) din Directiva privind informațiile despre mediu, este evident că litera (a) nu este susceptibilă să fie comparată: în cazul în care o autoritate publică nu deține informațiile solicitate, aceasta nu poate să le dezvăluie. Aspectul dacă acest lucru este valabil și pentru cererile formulate într-un mod prea general în sensul literei (c) depinde de interpretarea acestei excepții. În cazul în care aceasta cuprinde doar cereri al căror obiect nu poate fi identificat, evaluarea comparativă ar fi de asemenea imposibil de realizat.

63. În cazul cererilor evident nerezonabile [articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind informațiile despre mediu], al materialelor nefinalizate [litera (d)] și al comunicărilor interne (litera (e)], se protejează însă interese susceptibile de a fi comparate și care trebuie astfel luate în considerare în cazul unor efecte negative. Același lucru ar fi valabil în cazul cererilor formulate într-un mod prea general [litera (c)], în cazul în care ar putea fi incluse aici și cererile a căror prelucrare necesită, datorită generalității lor, un efort deosebit de mare.

V — Concluzie

64. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară după cum urmează:

„Potrivit Directivei 2003/4/CE privind accesul publicului la informațiile despre mediu, în situația în care o autoritate publică deține informații despre mediu a căror dezvăluire ar aduce atingere mai multor interese protejate prin mai mult de o excepție în temeiul articolului 4 alineatul (2), dar această atingere nu ar fi suficient de importantă, în cazul oricăreia dintre excepții analizate separat, pentru a prevala asupra interesului public de dezvăluire a informațiilor, directiva impune o examinare suplimentară constând în cumularea intereselor separate protejate de cele două excepții și evaluarea comparativă globală a acestora în raport cu interesul public de dezvăluire a informațiilor."