

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

28. juli 2011 *

I sag C-71/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 27. januar 2010, indgået til Domstolen den 8. februar 2010, i sagen

Office of Communications

mod

Information Commissioner,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (refererende dommer) og T. von Danwitz,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. januar 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Information Commissioner ved barrister C. Lewis, repræsenteret ved solicitor M. Thorogood

- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Ossowski, som befuldmægtiget, bistået af barrister D. Beard

- den svenske regering ved A. Falk og C. Meyer-Seitz, som befuldmægtigede

- Europa-Kommissionen ved P. Oliver og C. ten Dam, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. marts 2011,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT L 41, s. 26).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Office of Communications og Information Commissioner vedrørende en anmodning om oplysninger om den præcise placering af basisstationer til mobiltelefoni i Det Forenede Kongerige.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Første betragtning til direktiv 2003/4 har følgende ordlyd:

»Øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af sådanne oplysninger medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende til et bedre miljø.«

4 Af ottende betragtning til nævnte direktiv fremgår følgende:

»Det må sikres, at fysiske og juridiske personer, uden at skulle gøre rede for deres motiver, har ret til at få adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse eller opbevares for dem.«

5 16. betragtning til samme direktiv lyder som følger:

»Retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Begrundelsen for et afslag bør gives den informationssøgende inden for den i dette direktiv fastsatte frist.«

6 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2003/4 bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at offentlige myndigheder er forpligtet til i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri.«

7 Direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt:

- a) den offentlige myndighed, som anmodningen rettes til, ikke er i besiddelse af de ønskede oplysninger, eller de ikke opbevares for den. Hvis den offentlige myndighed i et sådant tilfælde er klar over, at en anden offentlig myndighed er i besiddelse af oplysningerne, eller at de opbevares for denne, videresender den hurtigst muligt anmodningen til denne anden myndighed og underretter den informations-søgende herom eller orienterer om, hvilken offentlig myndighed den pågældende efter deres mening kan rette henvendelse til for at få adgang til oplysningerne
- b) anmodningen er åbenlyst urimelig
- c) anmodningen er udfærdiget i for generelle vendinger, jf. artikel 3, stk. 3
- d) anmodningen vedrører materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data
- e) anmodningen vedrører interne meddelelser, under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

Hvis anmodningen afslås med den begrundelse, at den vedrører materiale under udarbejdelse, skal den offentlige myndighed oplyse navnet på den myndighed, der udarbejder materialet, samt hvor længe det må forventes at vare, før materialet er færdigt.

2. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

- a) offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling

- b) internationale forbindelser, den offentlige sikkerhed eller det nationale forsvar

- c) retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at få en retfærdig rettergang eller offentlige myndigheders mulighed for efterforskning af strafferetlig eller disciplinær art

- d) beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder, hvis de skal beskyttes i henhold til national ret eller fællesskabsret med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse, herunder offentlighedens interesser i at bevare statistisk fortrolighed og fortrolighed i skatteforhold

- e) intellektuelle ejendomsrettigheder

- f) beskyttelsen af personoplysninger og/eller sagsakter vedrørende fysiske personer, hvis den pågældende person ikke har givet samtykke til offentliggørelse heraf, og hvis en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret eller fællesskabsret

- g) andre personers interesser eller beskyttelse, når disse personer har givet de ønskede oplysninger frivilligt uden at være eller kunne gøres juridisk forpligtet her-til, medmindre de har givet deres samtykke til offentliggørelse af oplysningerne

- h) beskyttelsen af det miljø, oplysningerne vedrører, som f.eks. sjældne arters levesteder.

De i stk. 1 og 2 nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet.

Inden for disse rammer og for så vidt angår anvendelsen af litra f) sikrer medlemsstaterne, at kravene i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger [EFT L 281, s. 31] overholdes.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 8 På anmodning fra Department of Health er der blevet udført en uafhængig sagkyndig undersøgelse af de risici, der er forbundet med mobiltelefoner. I denne ekspert-rapport, der har titlen »Mobiltelefoner og sundhed«, er anført, at basisstationernes placering og godkendelsesprocedurerne for nævnte stationer udgør spørgsmål af offentlig interesse.

- 9 Det Forenede Kongeriges regering oprettede herefter en hjemmeside kaldet »Sitetfinder«, som siden 2003 er blevet drevet af Office of Communications med henblik på at stille oplysninger om placeringen af basisstationer til mobiltelefoni i Det Forenede Kongerige til rådighed. Nævnte hjemmeside består af oplysninger, der frivilligt tilvejebringes af mobiltelefonioperatørerne fra deres databaser. Ved at indtaste et postnummer, en by eller et gadenavn giver hjemmesiden privatpersoner mulighed for i et kortkvadrat at søge oplysninger om de basisstationer, der findes dér.
- 10 Hjemmesiden Sitefinder viser den omtrentlige placering af hver basisstation i hvert kvadrat, men viser hverken den nøjagtige placering inden for en afstand af en meter, eller om basisstationen er placeret i gadeniveau eller skjult inde i eller oven på en konstruktion eller en bygning.
- 11 Den 11. januar 2005 anmodede en informationschef fra Health Protection Scotland (et sundhedsbeskyttelsesorgan i Skotland), der er en afdeling af National Health Service (det nationale sundhedsvæsen), Office of Communications om koordinatreferencer for hver enkelt basisstation, efter det oplyste til epidemiologiske formål.
- 12 Office of Communications afslog både den oprindelige anmodning og anmodningen om en fornyet behandling af denne og anførte herved to grunde til afslaget. Office of Communications hævdede for det første, at en offentliggørelse af disse oplysninger ville kunne have en ugunstig indvirkning på den offentlige sikkerhed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 2003/4, idet en offentliggørelse af disse stationers placering ville omfatte placeringen af stationer, der anvendes til politiets radionetværk og til alarmtjenester, og som kriminelle dermed ville kunne drage fordel af. Office of Communications påberåbte sig for det anden den negative indvirkning, som en udbredelse af disse forhold ville have på de intellektuelle ejendomsrettigheder for de mobiltelefonioperatører, der har tilvejebragt oplysningerne.

- 13 Medarbejderen i Health Protection Scotland indbragte herefter sagen for Information Commissioner. Sidstnævnte pålagde Office of Communication at offentliggøre oplysningerne. Office of Communications anlagde derpå sag ved Information Tribunal.

- 14 Information Tribunal fastslog for så vidt angår den første afslagsgrund, at beskyttelsen af den offentlige sikkerhed vil kunne lide skade, hvis en del af mobiltelefoninettet bliver forstyrret som følge af kriminelle aktiviteter. Information Tribunal vurderede imidlertid, at henset til omfanget af de oplysninger, der allerede er tilgængelige for offentligheden, er indvirkningen på den offentlige sikkerhed mindre væsentlig, og den vejer ikke tungere end offentlighedens interesse i oplysningernes offentliggørelse. Offentlighedens interesse i offentliggørelse fremgår af anbefalingerne i ekspertrapporten, af den almene betydning, der knytter sig til formidling af miljøoplysninger, af den særlige vigtighed af formidling til offentligheden, enten som privatpersoner eller som medlemmer af berørte grupper, og af tilvejebringelsen af konkrete oplysninger til epidemiologiske formål.

- 15 Hvad angår den anden afslagsgrund anerkendte Information Tribunal, at mobiltelefonoperatørerne besidder databaserettigheder med hensyn til alle de oplysninger, som de har udleveret til Office of Communications, og ud fra hvilke hjemmesiden Sitefinder er udarbejdet. Information Tribunal fastslog dog, at den negative indvirkning på sådanne intellektuelle ejendomsrettigheder ikke vejer tungere end offentlighedens interesse i offentliggørelsen af disse data.

- 16 Da der således ikke forelå en begrundelse for afslaget på at udlevere de miljøoplysninger, som medarbejderen i Health Protection Scotland havde anmodet om, fastslog Information Tribunal, at oplysningerne skulle udleveres.

- 17 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), stadfæstede Information Tribunals afgørelse og anførte, at der foreligger en almindelig forpligtelse til offentliggørelse. Ifølge High Court er undtagelserne til denne forpligtelse strengt begrænsede, og ordlyden af direktiv 2003/4 tyder på, at de skal

undersøges »undtagelse for undtagelse«, hvilket ligeledes er i overensstemmelse med direktivets formål.

- 18 Efter appel nåede Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) imidlertid frem til den modsatte konklusion. Ifølge Court of Appeal skal henvisningerne til »en undtagelse« forstås som omfattende »én eller flere undtagelser«, og ordlyden af direktiv 2003/4's bestemmelser underbygger denne konklusion.
- 19 Supreme Court of the United Kingdom, der skal træffe afgørelse i appelsagen, er af den opfattelse, at det med henblik på at afgøre den tvist, som er indbragt for den, er vigtigt at kende Domstolens fortolkning af de af nævnte direktivs bestemmelser, der er påberåbt i denne tvist.
- 20 Under disse omstændigheder har Supreme Court of the United Kingdom besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det inden for rammerne af [direktiv 2003/4] i en situation, hvor en offentliggørelse af miljøoplysninger, som en offentlig myndighed er i besiddelse af, vil kunne være til skade for de forskellige interesser, der varetages af mere end en undtagelse [i den foreliggende sag den offentlige sikkerhed, som varetages af artikel 4, stk. 2, litra b), og de intellektuelle ejendomsrettigheder, som varetages af artikel 4, stk. 2, litra e)], men dette ikke vil være tilfældet, når undtagelserne betragtes hver for sig, i tilstrækkelig grad til at kunne opveje offentlighedens interesse i en offentliggørelse, efter direktivet et krav, at der foretages en yderligere prøvelse, hvorunder de forskellige interesser, der varetages af de to undtagelsesbestemmelser, kumuleres og afvejes samlet over for offentlighedens interesse i en offentliggørelse?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 21 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en offentlig myndighed, der er i besiddelse af miljøoplysninger, eller hvor sådanne oplysninger opbevares for den, ved afvejningen af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, og de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, under behandlingen af en anmodning om at stille disse oplysninger til rådighed for en fysisk eller juridisk person kan tage kumulativt hensyn til flere af afslagsgrundene i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4, eller om den offentlige myndighed skal foretage denne afvejning ved kun at behandle en undtagelse ad gangen.
- 22 Således som det fremgår af opbygningen af direktiv 2003/4, navnlig af artikel 4, stk. 2, andet afsnit, og 16. betragtning hertil, bemærkes, at retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder kun bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Grundene til at give afslag bør således fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.
- 23 Det bemærkes, at i henhold til indledningen af nævnte artikel 4, stk. 2, »[kan medlemsstaterne] fastsætte« undtagelser fra den almindelige regel om udlevering af oplysningerne til offentligheden. Når en medlemsstat i overensstemmelse med denne bestemmelse fastsætter sådanne undtagelser, foreskriver bestemmelsens ordlyd ingen særlig metode til behandlingen af afslagsgrundene.
- 24 Herved bemærkes for det første, at det følger af nævnte artikel 4, stk. 2, andet afsnit, andet punktum, at »[i] hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering«. Som generaladvokaten har anført i forslaget til afgørelse, har nævnte punktum en egen funktion, der er uafhængig af samme afsnits første punktum. Første punktum i

nævnte andet afsnit udtrykker allerede forpligtelsen til at undersøge, hvor tungt hver af afslagsgrundene vejer over for den interesse, som offentligheden har i oplysningernes udlevering. Hvis fastsættelsen af denne forpligtelse havde været det eneste formål med nævnte andet punktum, ville andet punktum ikke have været andet end en overflødig og unødvendig gentagelse af samme afsnits første punktum.

- 25 For det andet bemærkes, at flere forskellige interesser kumulativt kan tale for udlevering ved afvejningen af de foreliggende interesser.
- 26 Første betragtning til direktiv 2003/4 nævner nemlig de forskellige grunde, der kan begrunde udlevering, og herunder er navnlig anført »større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og [...] et bedre miljø«.
- 27 Det følger heraf, at begrebet »de offentlige interesser, der varetages ved udlevering« i direktivets artikel 4, stk. 2, andet afsnit, andet punktum, skal betragtes som et samlet begreb, der omfatter flere grunde, som begrundet udleveringen af miljøoplysninger.
- 28 Det må således konkluderes, at nævnte artikel 4, stk. 2, andet afsnit, andet punktum, har til formål at afveje to samlede begreber, hvilket gør det muligt for den kompetente offentlige myndighed under denne afvejning kumulativt at vurdere grundene til at give afslag på udlevering.

- 29 Den foregående analyse svækkes ikke af, at nævnte artikel 4, stk. 2, andet afsnit, andet punktum, fremhæver forpligtelsen til at afveje de foreliggende interesser »[i] hver enkelt tilfælde«. Denne fremhævelse har nemlig til hensigt at understrege, at afvejningen ikke skal foretages i henhold til en generel foranstaltning, der f.eks. er vedtaget af den nationale lovgiver, men ved faktisk at foretage en særskilt undersøgelse af enhver situation, der forelægges de kompetente myndigheder i forbindelse med en anmodning om adgang til miljøoplysninger indgivet på grundlag af direktiv 2003/4 (jf. i denne retning dom af 16.12.2010, sag C-266/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl., Sml. I, s. 13119, præmis 55-58).
- 30 Den omstændighed, at nævnte interesser er omhandlet særskilt i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4, er desuden ikke til hinder for en kumulation af disse undtagelser fra den almindelige regel om udlevering, eftersom de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, undertiden overlapper hinanden i den samme situation eller det samme tilfælde.
- 31 Det skal endvidere understreges, at eftersom de forskellige interesser, der varetages ved at afslå udlevering, er omfattet af afslagsgrundene i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4 — som i hovedsagen — medfører en kumulativ hensyntagen af disse interesser i forbindelse med disse interessers afvejning over for de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, ikke, at der indføres en yderligere undtagelsesgrund i forhold til de undtagelser, der er opregnet i denne bestemmelse. Hvis en sådan afvejning af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, skulle føre til et afslag på udlevering, må det antages, at denne restriktion i adgangen til de anmodede oplysninger er forholdsmæssig og dermed begrundet, henset til den samlede interesse, som i forening udgør de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.
- 32 Det forelagte spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at en offentlig myndighed, der er i besiddelse af miljøoplysninger, eller hvor sådanne oplysninger opbevares for den, ved afvejningen af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, og de interesser, der varetages ved

at afslå udlevering, under behandlingen af en anmodning om at stille disse oplysninger til rådighed for en fysisk eller juridisk person kan tage kumulativt hensyn til flere af denne bestemmelses afslagsgrunde.

Sagens omkostninger

- ³³ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF skal fortolkes således, at en offentlig myndighed, der er i besiddelse af miljøoplysninger, eller hvor sådanne oplysninger opbevares for den, ved afvejningen af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, og de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, under behandlingen af en anmodning om at stille disse oplysninger til rådighed for en fysisk eller juridisk person kan tage kumulativt hensyn til flere af denne bestemmelses afslagsgrunde.

Underskrifter