

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

28 iulie 2011 *

În cauza C-71/10,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Supreme Court of the United Kingdom (Regatul Unit), prin decizia din 27 ianuarie 2010, primită de Curte la 8 februarie 2010, în procedura

Office of Communications

împotriva

Information Commissioner,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte de cameră, domnul D. Šváby, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii E. Juhász (raportor) și T. von Danwitz, judecători,

* Limba de procedură: engleza.

avocat general: doamna J. Kokott,
grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 27 ianuarie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Information Commissioner, de domnul C. Lewis, barrister, mandatat de domnul M. Thorogood, solicitor;
- pentru guvernul Regatului Unit, de domnul S. Ossowski, în calitate de agent, asistat de domnul D. Beard, barrister;
- pentru guvernul suedez, de doamnele A. Falk și C. Meyer-Seitz, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de domnul P. Oliver și de doamna C. ten Dam, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 martie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 4 din 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).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Office of Communications, pe de o parte, și Information Commissioner, pe de altă parte, în legătură cu o cerere de informații privind amplasarea exactă a stațiilor de bază de telefonie mobilă din Regatul Unit.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentul (1) al Directivei 2003/4 are următorul cuprins:

„Accesul sporit al publicului la informațiile despre mediu și diseminarea acestor informații contribuie la o mai bună conștientizare a problemelor de mediu, la schimbul liber de opinii, la o participare mai eficientă a publicului la luarea deciziilor despre mediu și, în cele din urmă, la îmbunătățirea mediului.”

- 4 Considerentul (8) al directivei menționate precizează:

„Dreptul de acces la informațiile despre mediu deținute de către sau pentru autoritățile publice trebuie asigurat tuturor persoanelor fizice și juridice, fără ca acestea să aibă obligația de a declara interesul pe care îl au în acest sens.”

- 5 Potrivit considerentului (16) al aceleiași directive:

„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. Motivele de refuz trebuie să îi fie prezentate solicitantului în termenul prevăzut de prezenta directivă.”

- 6 Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2003/4 prevede:

„Statele membre se asigură că, în conformitate cu dispozițiile din prezenta directivă, 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.”

7 Articolul 4 alineatele (1) și (2) din directiva menționată prevede:

„(1) Statele membre pot dispune ca o cerere de informații despre mediu să fie refuzată în cazul în care:

- (a) informațiile solicitate nu sunt deținute de către sau în numele autorității publice căreia îi este adresată cererea. În astfel de cazuri, atunci când autoritatea publică are cunoștință de faptul că informațiile respective sunt deținute de către sau în numele altei autorități publice, aceasta transferă cererea, cât mai repede posibil, celeilalte autorități sau îl informează pe solicitant care este autoritatea căreia consideră că i se poate adresa în vederea obținerii informațiilor respective;
- (b) cererea este în mod evident nerezonabilă;
- (c) cererea este formulată în mod prea general, având în vedere articolul 3 alineatul (3);
- (d) cererea vizează materiale în curs de finalizare sau documente sau date care nu sunt finalizate;
- (e) cererea vizează comunicările interne, ținându-se seama de interesul prezentat de dezvoltare pentru public.

În cazul în care o cerere este refuzată pentru că vizează materiale în curs de finalizare, autoritatea publică furnizează numele autorității care pregătește materialul și termenul de finalizare estimat.

(2) 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:

- (a) confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice, în cazul în care legislația prevede o astfel de confidențialitate;
- (b) relațiile internaționale, siguranța publică sau apărarea națională;
- (c) cursul justiției, dreptul oricărei persoane de a avea un proces corect sau dreptul unei autorități publice de a efectua o anchetă de natură penală sau disciplinară;
- (d) confidențialitatea informațiilor comerciale sau industriale, în cazul în care legislația internă sau comunitară prevede o astfel de confidențialitate în vederea protejării intereselor economice legitime, inclusiv a interesului public privind păstrarea confidențialității statisticilor și a secretului fiscal;
- (e) drepturi de proprietate industrială [a se citi «intelectuală»];
- (f) confidențialitatea datelor și/sau a dosarelor personale privind o persoană fizică în cazul în care persoana respectivă nu a consimțit la dezvăluirea publică a informațiilor, în cazul în care legislația internă sau comunitară prevede o astfel de confidențialitate;

- (g) interesele sau protecția oricărei persoane care a furnizat informațiile solicitate în mod voluntar fără a avea sau fără a i se putea impune o obligație legală în acest sens, cu excepția cazurilor în care persoana respectivă consimte la difuzarea informațiilor în cauză;
- (h) protecția mediului vizat de informațiile respective, cum ar fi localizarea unor specii rare.

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) literele (a), (d), (f), (g) sau (h) în cazul în care cererea respectivă vizează date privind emisiile în mediu.

În acest cadru și în sensul aplicării literei (f), statele membre asigură respectarea cerințelor din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date [JO L 281, p. 31, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 10].”

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

- 8 La cererea Department of Health, a fost realizată o expertiză independentă cu privire la riscurile legate de telefoanele mobile. Raportul de expertiză, intitulat „Telefoanele mobile și sănătatea”, a arătat că amplasarea stațiilor de bază și procedurile de autorizare a stațiilor menționate constituiau probleme de interes public.

- 9 Ulterior, guvernul Regatului Unit a creat o pagină de internet, denumită „Sitefinder”, gestionată de la sfârșitul anului 2003 de către Office of Communications, având ca scop furnizarea de informații referitoare la amplasarea stațiilor de bază de telefonie mobilă din Regatul Unit. Pagina de internet menționată este compusă din informații furnizate în mod voluntar de operatorii de telefonie mobilă din bazele lor de date. Aceasta permite oricărui particular să caute informații despre stațiile de bază din cadrul unui anumit careu topografic prin introducerea unui cod poștal, a numelui orașului sau al străzii.
- 10 Pagina de internet Sitefinder oferă indicații privind amplasamentul aproximativ al fiecărei stații de bază din fiecare sector, însă nu indică amplasamentul exact al acestora și nici dacă stația este instalată la nivelul străzii sau dacă este ascunsă în interiorul sau pe o construcție ori o clădire.
- 11 La 11 ianuarie 2005, un administrator de informații din cadrul Health Protection Scotland (Agenția de Protecție a Sănătății din Scoția), care este un departament al National Health Service (Serviciul Național de Sănătate), a solicitat de la Office of Communications, se pare în scopuri epidemiologice, coordonatele fiecărei stații de bază.
- 12 Office of Communications a respins atât cererea inițială, cât și cererea de reexaminare depusă de acesta, întemeindu-se pe două motive de refuz. În primul rând, Office of Communications a susținut că dezvăluirea acestor informații ar aduce atingere siguranței publice în sensul articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2003/4, întrucât dezvăluirea amplasamentului acestor situri ar fi inclus amplasamentele situatelor utilizate pentru a furniza rețeaua radio a poliției și a serviciilor de urgență și ar fi putut să fie astfel în beneficiul infractorilor. În al doilea rând, Office of Communications a invocat efectul negativ al dezvăluirii acestor elemente asupra drepturilor de proprietate intelectuală ale operatorilor de telefonie mobilă care au furnizat informațiile.

- 13 Funcționarul Health Protection Scotland a sesizat ulterior Information Commissioner. Acesta din urmă a dispus ca Office of Communications să dezvăluie informațiile. Office of Communications a introdus o acțiune la Information Tribunal.
- 14 Information Tribunal a apreciat că, în ceea ce privește primul motiv de refuz, protecția siguranței publice ar putea fi afectată în cazul în care o parte a rețelei de telefonie mobilă nu ar mai funcționa ca urmare a unor activități infracționale. Totuși, acesta a considerat că, având în vedere volumul de informații care erau deja accesibile publicului, impactul asupra siguranței publice era nesemnificativ și nu prelua asupra interesului public de dezvăluire a informațiilor respective. Interesul public care justifică dezvăluirea informațiilor ar rezulta din recomandările raportului întocmit de experți, din importanța generală acordată comunicării informațiilor în materie de mediu, din importanța deosebită pe care această comunicare o prezintă pentru public, indiferent dacă este vorba despre particulari sau despre membri ai grupului interesat, precum și din informațiile specifice furnizate în scopuri epidemiologice.
- 15 În ceea ce privește al doilea motiv de refuz, Information Tribunal a recunoscut că operatorii de telefonie mobilă beneficiază de drepturi asupra bazelor de date în privința tuturor informațiilor furnizate către Office of Communications, pe baza cărora a fost creată pagina de internet Sitefinder. Cu toate acestea, instanța menționată a considerat că efectul negativ asupra acestor drepturi de proprietate intelectuală nu putea prevala asupra interesului public servit de dezvăluirea acestor date.
- 16 Întrucât nu exista niciun motiv care să justifice refuzul dezvăluirii informațiilor despre mediu solicitate de funcționarul Health Protection Scotland, Information Tribunal a dispus dezvăluirea acestora.
- 17 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), a confirmat decizia adoptată de Information Tribunal și a subliniat că exista o obligație generală privind dezvăluirea informațiilor. În opinia High Court, excepțiile de la această obligație sunt strict limitate, iar modul de redactare a Directivei 2003/4

sugerează că acestea trebuie să fie examinate „excepție cu excepție”, ceea ce corespunde de asemenea obiectivelor acestei directive.

- 18 Totuși, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), sesizată în apel, a ajuns la concluzia contrară. În opinia acesteia, referirile la „o excepție” trebuie înțelese în sensul că vizează „una sau mai multe excepții”, iar modul de redactare a dispozițiilor Directivei 2003/4 ar confirma această concluzie.
- 19 Supreme Court of the United Kingdom, care se pronunță în apel asupra deciziilor luate de Court of Appeal menționată, consideră că, pentru a da un răspuns în litigiul cu care este sesizată, trebuie să cunoască interpretarea Curții cu privire la dispozițiile respectivei directive care au fost invocate în acest litigiu.
- 20 În aceste condiții, Supreme Court of the United Kingdom a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„În temeiul Directivei 2003/4 [...], 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 speță, interesul siguranței publice, protejat în temeiul articolului 4 alineatul (2) litera (b), și interesul drepturilor de proprietate intelectuală, protejat în temeiul articolului 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?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 21 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă o autoritate publică, în situația în care aceasta deține informații despre mediu sau astfel de informații sunt deținute în numele său, poate, în cadrul evaluării comparative a intereselor publice servite de dezvăluire în raport cu interesele servite de refuzul dezvăluirii, în scopul aprecierii unei cereri vizând punerea acestor informații la dispoziția unei persoane fizice sau juridice, să țină seama în mod cumulativ de mai multe motive de refuz, prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2003/4, sau dacă această autoritate trebuie să realizeze această comparație examinând numai câte unul dintre aceste interese.
- 22 Trebuie amintit că, astfel cum reiese din economia Directivei 2003/4 și în special din articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf, precum și din considerentul (16) al acesteia, 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. Așadar, motivele de refuz trebuie interpretate în mod restrictiv, iar interesul public în numele căruia este dezvăluită informația trebuie comparat cu interesul servit de refuz.
- 23 Trebuie constatat că, potrivit termenilor introductivi ai articolului 4 alineatul (2) menționat, „statele membre pot prevedea” excepții de la regula generală privind dezvăluirea informațiilor către public. În situația în care statul membru prevede astfel de excepții, conform acestei dispoziții, modul de redactare a acesteia nu impune o metodă specială de examinare a motivelor de refuz.
- 24 În această privință, trebuie subliniat în primul rând că, potrivit articolului 4 alineatul (2) al doilea paragraf a doua teză, „[i]n fiecare caz în parte, interesul public servit de dezvăluire trebuie comparat cu interesul servit de refuz”. Astfel cum a observat avocatul general în concluzii, teza menționată deține o funcție proprie, independentă de prima teză a aceluiași paragraf. Astfel, prima teză a celui de al doilea paragraf menționat stabilește deja obligația de a evalua ponderea fiecăruia dintre motivele de

refuz față de interesul pe care l-ar prezenta pentru public dezvăluirea informațiilor. În cazul în care stabilirea acestei obligații ar constitui unicul obiect al celei de a doua teze menționate, această teză nu ar fi decât o repetiție redundantă și inutilă a sensului primei teze a aceluiași paragraf.

25 În al doilea rând, trebuie subliniat că, la momentul evaluării comparative a intereselor aflate în joc, mai multe interese distincte pot pleda, în mod cumulativ, în favoarea dezvăluirii.

26 Astfel, considerentul (1) al Directivei 2003/4 precizează diversele motive care justifică dezvăluirea, printre care figurează în special „o mai bună conștientizare a problemelor de mediu, schimbul liber de opinii, o participare mai eficientă a publicului la luarea deciziilor despre mediu și [...] îmbunătățirea mediului”.

27 Rezultă că noțiunea „interes public servit de dezvăluire” care figurează la articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf a doua teză din directiva menționată trebuie considerată ca fiind o noțiune globală care conține mai multe motive ce justifică dezvăluirea informațiilor despre mediu.

28 Astfel, trebuie să se concluzioneze că articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf a doua teză are ca obiect compararea a două noțiuni globale, ceea ce permite autorității publice competente să aprecieze în mod cumulativ motivele de refuz al dezvăluirii atunci când realizează o astfel de evaluare comparativă a intereselor.

- 29 Analiza precedentă nu este infirmată de accentul pus la articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf a doua teză pe obligația de a realiza o evaluare comparativă a intereselor aflate în joc „[i]n fiecare caz în parte”. Astfel, acest accent este menit să evidențieze faptul că această comparare a intereselor nu trebuie realizată pe baza unei măsuri generale adoptate, de exemplu, de legiuitorul național, ci pe baza unei examinări efective distincte a fiecărei situații care este prezentată autorităților competente în cadrul unei cereri de acces la informații despre mediu în temeiul Directivei 2003/4 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2010, Stichting Natuur en Milieu și alții, C-266/09, Rep., p. I-13119, punctele 55-58).
- 30 Pe de altă parte, faptul că interesele menționate sunt prevăzute separat la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2003/4 nu se opune cumulului acestor excepții de la regula generală privind dezvăluirea, dat fiind faptul că interesele servite de refuzul dezvăluirii se pot suprapune uneori în aceeași situație sau în împrejurări similare.
- 31 Trebuie subliniat de asemenea că, în măsura în care diferitele interese servite de refuzul dezvăluirii intră, precum în acțiunea principală, sub incidența motivelor de refuz prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2003/4, luarea în considerare în mod cumulativ a acestor interese în cadrul comparării lor cu interesele publice servite de dezvăluire nu este de natură să introducă o excepție suplimentară în raport cu cele enumerate în cadrul acestei dispoziții. În cazul în care realizarea unei astfel de comparații cu interesele publice servite de dezvăluirea informațiilor ar avea drept rezultat refuzul dezvăluirii, ar trebui să se admită că această restricție privind accesul la informațiile solicitate este proporțională și, prin urmare, justificată în raport cu interesul global pe care îl reprezintă împreună interesele servite de refuzul dezvăluirii informațiilor.
- 32 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că o autoritate publică, în situația în care deține informații despre mediu sau astfel de informații sunt deținute în numele său, poate, în cadrul evaluării comparative a intereselor publice servite de dezvăluire în raport cu interesele servite de refuzul dezvăluirii, în scopul aprecierii

unei cereri vizând punerea acestor informații la dispoziția unei persoane fizice sau juridice, să țină seama în mod cumulativ de mai multe motive de refuz prevăzute de această dispoziție.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ³³ Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

Articolul 4 alineatul (2) din 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 trebuie interpretat în sensul că o autoritate publică, în situația în care deține informații despre mediu sau astfel de informații sunt deținute în numele său, poate, în cadrul evaluării comparative a intereselor publice servite de dezvăluire în raport cu interesele servite de refuzul dezvăluirii, în scopul aprecierii unei cereri vizând punerea acestor informații la dispoziția unei persoane fizice sau juridice, să țină seama în mod cumulativ de mai multe motive de refuz prevăzute de această dispoziție.

Semnături