

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

přednesené dne 10. března 2011¹

I – Úvod

1. Supreme Court Spojeného království pokládá Soudnímu dvoru zdánlivě akademickou otázku, jejíž dopady však nejsou jasně předvídatelné.

zájmů hodných ochrany. Každá výjimka musí být posouzena sama o sobě a musí být ověřeno, zda převažuje zájem, který ochraňuje, nebo veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění (v tomto smyslu první dva nižší soudy a menšina Supreme Court)? Nebo se zájmy chráněné různými výjimkami mohou kumulovat, aby pak byly společně zváženy proti veřejnému zájmu, kterému slouží zveřejnění (v tomto smyslu třetí nižší soud a většina Supreme Court)?
2. Podle směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí² (dále jen „směrnice o informacích o životním prostředí“) mají jednotlivci právo na přístup k informacím týkajícím se životního prostředí. Toto právo může být omezeno, pokud by zveřejnění mělo nepříznivý vliv na některé zájmy hodné ochrany. Výjimky se však neuplatní, když v konkrétním případě veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění, převáží nad zájmem, kterému slouží odmítnutí.
4. Jedná se tedy o to, zda je možno posuzovat zveřejnění informací o životním prostředí tak, že se provede kumulace samostatně dotčených zájmů, nad každým z nichž nahlíženým samostatně by převážil veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění, za účelem odůvodnění, případně společného odůvodnění, důvěrnosti informací.
3. Soudy Spojeného království se nedohodnou na způsobu, jak přistupovat k tomuto zvážení, když je současně dotčeno několik
5. Tyto otázky poprvé dávají Soudnímu dvoru příležitost hlouběji přezkoumat způsob, jak zvážit tyto zájmy, kterým slouží důvěrnost, proti veřejnému zájmu, kterému slouží zveřejnění informací.

¹ — Původní jazyk: němčina.

² — Úplný název: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. L 41, s. 26).

II – Právní rámec

e) práva duševního vlastnictví;

[...]

A – Mezinárodní právo

6. Unie se na mezinárodní úrovni zavázala zaručit přístup k informacím v záležitostech životního prostředí v Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí³ (dále jen „Aarhuská úmluva“), kterou Společenství podepsalo dne 25. června 1998 v Aarhusu (Dánsko)⁴.

Důvody pro odmítnutí žádosti uvedené výše budou interpretovány restriktivně, přičemž se bude brát v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo, a zda se požadované informace vztahují k emisím vypouštěným do životního prostředí.“

7. Možná omezení práva na přístup k informacím vyplývají zejména z čl. 4 odst. 4 Úmluvy:

„Žádost o informace o životním prostředí lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo:

B – Právo Unie

8. Směrnice o informacích o životním prostředí provádí Aarhuskou úmluvu do práva Unie a zakotvuje k tomuto účelu právo na přístup k informacím o životním prostředí v čl. 3 odst. 1.

[...]

b) důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy v případech, kdy vnitrostátní právo stanoví tento důvěrný ráz;

9. Výjimky jsou uvedeny zejména v čl. 4 odst. 2 směrnice o informacích o životním prostředí:

„Členské státy mohou rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na:

[...]

3 — Úř. věst. 2005 L 124, s. 4.

4 — Schválená rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1).

[...]

- b) mezinárodní vztahy, veřejnou bezpečnost a národní obranu; restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Důvody pro odmítnutí je třeba sdělit žadateli v časové lhůtě stanovené v této směrnici.“

[...]

- e) práva k duševnímu vlastnictví;

C – Vnitrostátní právo

[...]

11. Ve vnitrostátním právu jsou výjimky, které nás zde zajímají, z větší části totožně upraveny v Environmental Information Regulations 2004⁵ (Nařízení o informacích o životním prostředí z roku 2004).

Důvody odmítnutí uvedené v odstavcích 1 a 2 je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. V každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Na základě ustanovení odst. 2 písm. a), d), f), g) a h) nemohou členské státy rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud se žádost týká informací o emisích do životního prostředí.“

III – Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

10. Šestnáctý bod odůvodnění v tomto ohledu uvádí:

12. Požadované informace se týkají přesného umístění mobilních vysílačů ve Spojeném království.

„Právem na informace se rozumí, že poskytování informací by mělo být obecným pravidlem a že orgánům veřejné správy by se mělo umožnit odmítnout žádost o informace v určitých a jasně vymezených případech. Důvody pro odmítnutí je nezbytné vykládat

13. Office of Communications (dále jen „Ofcom“) řídí od roku 2003 internetovou stránku nazvanou Sitefinder (localizátor⁶), která

⁵ — S.I. 2004, č. 3391.

⁶ — <http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/>.

umožňuje nalézt přibližné umístění každého vysílače v každém sektoru. Stránka volně poskytuje informace vycházející z databázi mobilních operátorů. Umožňuje jednotlivcům hledat na souřadnicové mapě informace týkající se vysílačů, které jsou zde uvedeny, prostřednictvím poštovního směrovacího čísla, jména města nebo ulice. Jednotlivec však nemůže získat na metr přesné umístění vysílače, ani údaje, zda byl postaven na úrovni ulice nebo schován vevnitř či nahoře stavby nebo budovy.

14. Informační manažer Health Protection Scotland (odbor pro ochranu zdraví ve Skotsku) [pobočka Národní služby zdraví (National Health Service)] požádal Ofcom o koordinační údaje každého vysílače, pravděpodobně pro epidemiologické účely. Ofcom zamítl jak původní žádost, tak žádost o přezkum. Tento žadatel se tedy obrátil na současného žalobce, Information Commissioner, který nařídil zveřejnění informací. Na základě žaloby podané Ofcom Information Tribunal v prvním stupni potvrdil příkaz ke zveřejnění informací.

15. Information Tribunal rozhodl, že poskytnutí informací se týká veřejné bezpečnosti a ochrany práv k duševnímu vlastnictví. Informace by mohly usnadnit útok na vysílače. Dle jeho názoru jsou mobilní operátoři držiteli autorských práv a práv k databázím. Ale na druhé straně se jeví, že veřejný zájem, jemuž slouží zveřejnění informací, převážil

zejména proto, že požadované informace by mohly sloužit k epidemiologickým výzkumům o účincích mobilních telefonů. Při zvažování zájmů Information Tribunal přezkoumal uplatnění obou výjimek odděleně a odmítl je společně zvážit proti veřejnému zájmu, kterému slouží zveřejnění informací.

16. Ofcom podal opravný prostředek k Administrative Court (správní soud), který se připojil k přístupu Information Tribunal ohledně posledně zmíněného bodu. Odvolání podané ke Court of Appeal (odvolací soud) však vedlo k opačnému výsledku.

17. Kasační opravný prostředek Information Commissioner k Supreme Court se týká pouze otázky, zda nepříznivé účinky dvou dotčených výjimek musí být zváženy společně nebo odděleně proti veřejnému zájmu, kterému slouží zveřejnění. V tomto stádiu se Supreme Court většinou 3:2 odchýlil od přístupu Court of Appeal. Pokládá tedy Soudnímu dvoru následující otázku:

„Na základě směrnice Rady 2003/4/ES, má-li orgán veřejné správy informace o životním prostředí, jejichž zveřejnění by mělo nepříznivý vliv na různé zájmy chráněné více než

jednou výjimkou [v projednávaném případě na veřejnou bezpečnost chráněnou čl. 4 odst. 2 písm. b) a práva k duševnímu vlastnictví chráněná čl. 4 odst. 2 písm. e)], ale tento nepříznivý vliv by nebyl dostatečně významný, pokud by tyto výjimky byly přezkoumány odděleně, aby převážil nad veřejným zájmem na zveřejnění informací, vyžaduje směrnice dodatečný přezkum spočívající ve spojení různých zájmů chráněných dvěma výjimkami a jejich společné zvážení proti veřejnému zájmu na zveřejnění informací?“

aniž žadatel musí prokazovat svůj oprávněný zájem.

18. Information Commissioner, Švédské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropská komise předložili písemná vyjádření a zúčastnili se ústního jednání, které se konalo dne 27. ledna 2011.

IV – Posouzení

19. Směrnice o informacích o životním prostředí stanoví ve svém čl. 3 odst. 1, že orgány veřejné správy poskytují informace o životním prostředí v jejich držení nebo pro ně držené každému žadateli na jeho žádost,

20. Toto právo bylo zavedeno již první směrnicí o informacích o životním prostředí⁷. Aarhuská úmluva jej dále rozvedla do znění, které bylo převzato současnou směrnicí o informacích o životním prostředí.

21. V mezidobí navíc Amsterodamská smlouva ve svém čl. 1 druhém pododstavci EU vyjádřila vůli k vytvoření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co neotevřeněji a co nejbližší občanům. Za tímto účelem článek 15 SFEU (dříve článek 255 ES) ukládá orgánům jednat co nejotevřeněji a zakotvuje – společně s článkem 42 Listiny základních práv – právo na přístup k jejich dokumentům. Toto právo bylo konkretizováno nařízením (ES) č. 1049/2001⁸, které se podle článku 3 a násl. nařízení (ES) č. 1367/2006⁹ uplatní na každou žádost o informace o životním prostředí,

7 — Směrnice Rady 90/313/EHS ze dne 7. června 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí (Úř. věst. L 158, s. 56; Zvl. vyd. 15/01, s. 402).

8 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

9 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. L 264, s. 13).

kteřé mají v držení orgány nebo subjekty Společenství.

čl. 4 odst. 2 druhá a třetí věta směrnice o informacích o životním prostředí jasně ukazují tímto směrem, jelikož tyto dvě věty dvakrát odkazují na veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění informací.

22. Právo na informace o životním prostředí však není neomezené. Článek 4 směrnice o informacích o životním prostředí umožňuje odmítnout zveřejnění informací, kdyby to mělo nepříznivý vliv na některé zájmy, které výslovně uvádí. Zájem, kterému slouží odmítnutí žádosti, musí být nicméně zvážen proti veřejnému zájmu, kterému slouží zveřejnění informací.

23. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká tohoto zvážení zájmů. Supreme Court si přeje zjistit, zda se toto zvážení musí provádět ve dvou fázích spočívajících

25. Podle druhé věty je důvody odmítnutí uvedené v odstavcích 1 a 2 nezbytné vykládat restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. Kromě toho podle třetí věty se v každém konkrétním případě zvažuje veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Odpověď na předběžnou otázku bude tedy záviset na výkladu těchto dvou vět.

– *zprv* v přezkoumání u každé jednotlivé výjimky, zda by veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění, převážil nad zájmy, které by byly zveřejněním dotčeny, a

A – Ke čl. 4 odst. 2 druhé větě směrnice o informacích o životním prostředí

– *dále* ve společném zvážení jednotlivých dotčených zájmů proti veřejnému zájmu, kterému slouží zveřejnění.

24. Metoda navržená v předkládacím rozhodnutí je na první pohled překvapující v tom, že přistupuje ke dvojímu zvážení. Ale

26. Již pouhé zohlednění veřejného zájmu podle čl. 4 odst. 2 druhé věty směrnice o informacích o životním prostředí skutečně vyžaduje první zvážení. Podle druhé věty šestnáctého bodu odůvodnění je totiž nezbytné vykládat důvody pro odmítnutí restriktivním způsobem a je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí.

27. Toto první zvážení se vztahuje výlučně ke každé dotčené výjimce. Musí být provedeno při výkladu důvodů pro odmítnutí.

B – *Ke čl. 4 odst. 2 třetí větě směrnice o informacích o životním prostředí*

28. Zvážení v tomto ohledu spočívá nejprve ve zjištění, co může mít dopad na chráněný zájem. Poté je třeba z hlediska veřejného zájmu, kterému slouží zveřejnění, rozhodnout, zda určité účinky zveřejnění mohou být považovány za negativní¹⁰.

31. Při tomto výkladu čl. 4 odst. 2 směrnice o informacích o životním prostředí ještě zbývá přezkoumat roli, kterou hraje třetí věta.

29. Ale zvážení zvláštního zájmu, který může být dotčen zveřejněním informace a veřejného zájmu, kterému slouží toto zveřejnění a který může výjimečně převážet, je možno také učinit v tomto prvním stádiu.

1. Upřesňuje čl. 4 odst. 2 třetí věta směrnice o informacích o životním prostředí druhou větu?

30. Je tak zřejmé, že jediné zvážení zájmů, které by připustili Information Commissioner, Švédské království, Information Tribunal, Administrative Court a menšina Supreme Court, již vyplývá z čl. 4 odst. 2 druhé věty směrnice o informacích o životním prostředí.

32. Nejprve bychom mohli čl. 4 odst. 2 třetí větu směrnice o informacích o životním prostředí chápat jako upřesnění obsahu druhé věty. Stejně jako druhá věta šestnáctého bodu odůvodnění by zde směrnice o informacích o životním prostředí upřesňovala, že posouzení se musí učinit při zvážení zájmů. Navíc by opětovně zdůrazňovala, že zvážení je třeba provést v každém konkrétním případě, aby jej členské státy nemohly v prováděcím zákoně obejít¹¹.

10 — Podle mého stanoviska, které jsem přednesla dne 3. března 2011 ve věci Švédsko v. MyTravel a Komise (C-506/08 P, dosud probíhající před Soudním dvorem, zejména body 47 a násl.), kontrola rozhodovacího procesu ze strany veřejnosti nemůže být považována za narušení těchto řízení.

11 — V tomto smyslu rozsudek ze dne 16. prosince 2010, Stichting Natuur en Milieu, C-266/09, Sb. rozh. s. I-13119, bod 56.

33. Vznik čl. 4 odst. 2 třetí věty směrnice o informacích o životním prostředí podporuje tezi, že se jedná o upřesnění. Toto ustanovení bylo vloženo až krátce před přijetím směrnice v dohodovacím výboru. Přesné důvody se nenacházejí v žádném dokumentu. Rada nicméně v tomto bodě odmítla povinnost provést zvážení, neboť Aarhuská úmluva hovoří výlučně o zohlednění veřejného zájmu, kterému slouží zveřejnění¹². Naproti tomu Komise a Parlament několikrát navrhly formulace k upřesnění, že přístup k informacím musí být přiznán, když převáží veřejný zájem na zveřejnění. Je tedy zřejmé, že třetí věta by mohla vyjadřovat vůli zohlednit tuto myšlenku.

34. Toto upřesnění by však bylo zčásti nadbytečné a navíc neúspěšné.

35. Článek 4 odst. 2 druhá věta směrnice o informacích o životním prostředí již hovoří o „konkrétním případě“, takže by nebylo nutno to samé opakovat ve třetí větě.

12 — Viz poslední odrážku oddílu VI, bodů 5 a 6, společného stanoviska (ES) č. 24/2002 vydaného Radou dne 28. ledna 2002 k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. 2002, C 113 E, s. I).

36. Bylo by mnohem jasnější nahradit čl. 4 odst. 2 druhou větu směrnice o informacích o životním prostředí takovou formulací, jako je druhá věta šestnáctého bodu odůvodnění¹³, nebo se řídit zněním navrženým Komisí¹⁴ a schváleným Parlamentem v prvním čtení¹⁵, pokud jde o čl. 4 odst. 2 druhou větu¹⁶, aby bylo stanovené posouzení kvalifikováno jako zvážení.

37. Výklad čl. 4 odst. 2 třetí věty směrnice o informacích o životním prostředí, který toto ustanovení redukuje na pouhé upřesnění, tedy není přesvědčivý.

13 — „Důvody pro odmítnutí je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí.“

14 — Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, K (2000) 402 v konečném znění.

15 — Texty přijaté Evropským parlamentem na zasedání dne 14. března 2001 – Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí A5-0074/2001 (Úř. věst. 2001, C 343, s. 165).

16 — „V každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí.“ Doplněním jedné věty v prvním čtení se z tohoto stala třetí věta čl. 4 odst. 2 návrhu pozměněného Parlamentem.

Viz rovněž pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí předložený Komisí po prvním čtení (Úř. věst. 2001, C 240 E, s. 289–292): „Výše uvedené důvody pro odmítnutí zveřejnění informací musí být vykládány restriktivně. [...] V každém případě uvedeném v čl. 4 odst. 1 písm. c) a čl. 4 odst. 2 písm. a) až g) je třeba zvážit zájem, kterému slouží zveřejnění informací proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Požadovaný přístup k informacím musí být přiznán, když zájem na jeho zveřejnění veřejnosti převáží nad zájmem souvisejícím s odmítnutím.“

2. Článek 4 odst. 2 třetí věta směrnice o informacích o životním prostředí jako zvážení kumulovaných zájmů?

prvotního smyslu různé (dílčí) zájmy směřující k tomu či onomu výsledku.

38. Musíme tedy přezkoumat, zda čl. 4 odst. 2 třetí věta směrnice o informacích o životním prostředí má vlastní funkci, nezávislou na druhé větě a na zvážení, které je v ní stanoveno. Tato funkce by mohla spočívat ve zvážení ve vztahu ke kumulovaným zájmům směřujícím proti zveřejnění, na které odkazuje žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

40. Ani důraz kladený na konkrétní případ, v němž je třeba toto zvážení provést, však nevylučuje kumulaci. Jak tvrdí vláda Spojeného království, je zjevné, že pojem konkrétního případu je nutno chápat v tom smyslu, že se týká každého rozhodnutí, které je třeba přimnout ohledně zveřejnění informací¹⁸.

a) Ke znění čl. 4 odst. 2 třetí věty směrnice o informacích o životním prostředí

39. Na rozdíl od názoru Švédského království a Information Commissioner, použití pojmu „zájem“ v jednotném čísle nebrání kumulaci několika zájmů. Je pravda, že většina jazykových verzí¹⁷ srovnává veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění a zájem, kterému slouží odmítnutí, a užívají tedy pojem „zájem“ v jednotném čísle. „Zájem“, kterému slouží jedno či druhé, může nicméně zahrnout do svého

41. Kromě toho skutečnost, že zájmy hodné ochrany jsou upraveny v různých výjimkách, nebrání jejich kumulaci. Jak to přesvědčivě vysvětluje Spojené království, tyto výjimky nemohou být od sebe vždy jasně odlišeny. Zájmy hodné ochrany se někdy jasně překrývají. Toto je obzvláště zjevné pokud jde o zájmy chráněné čl. 4 odst. 2 písm. d) až g) směrnice o informacích o životním prostředí: důvěrnost obchodních nebo průmyslových informací, práva k duševnímu vlastnictví, osobní údaje a zájmy nebo ochrana každé osoby, která poskytla požadované informace dobrovolně.

17 — Ve znění v dánštině („interessent“) a estonštině („huvidega“) se pojem „zájem“ používá v množném čísle; litevské znění odkazuje na zvýhodnění: „ieguvumu“ a „ieguvumam“.

18 — Rozsudek Stichting Natuur en Milieu (citovaný v poznámce pod čarou 11, body 55 a následující) také vychází z tohoto konceptu.

42. Konečně se Švédským královstvím nelze souhlasit, když tvrdí, že zvážení požadované směrnici o informacích o životním prostředí musí být provedeno stejným způsobem, jaký vyžaduje nařízení č. 1049/2001.

požadované zvážení je zde stanoveno více restriktivně než v čl. 4 odst. 2 třetí větě směrnice o informacích o životním prostředí.

b) K omezení případných výjimek

43. Zprvė vůbec neznáme odpověď na danou otázku ve vztahu k nařízení č. 1049/2001. Soudní dvůr totiž ještě nezkoumal, zda zvážení požadované tímto nařízením umožňuje či vyžaduje kumulaci zájmů¹⁹.

45. Švédské království však správně zdůrazňuje, že kumulace zájmů nemůže odůvodnit *nové výjimky* z práva na informace.

44. Znění nařízení se rovněž jasně liší od znění směrnice o informacích o životním prostředí co se týče tohoto zvážení. Podle čl. 4 odstavců 2 a 3 nařízení²⁰ je přístup k dokumentu možno odmítnout v případě, že by zpřístupnění porušilo ochranu některých chráněných zájmů, „neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění“. Toto

46. Podle první věty šestnáctého bodu odůvodnění směrnice o informacích o životním prostředí lze žádost o informace odmítnout *pouze v určitých a jasně vymezených případech*. Tyto případy jsou výslovně uvedeny v čl. 4 odst. 1 a odst. 2 první větě. Podle svého znění výjimky nejsou demonstrativní, ale taxativní²¹. Restriktivní výklad vyžadovaný čl. 4 odst. 2 druhou větou to potvrzuje.

19 — V rozsudku ze dne 21. září 2010, Švédsko/API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Sb. rozh. s. I-08533, bod 158), Soudní dvůr uvádí, že takto obecné úvahy nejsou způsobilé prokázat, že by zásada transparentnosti v projednávání případů vykazovala jakoukoli zvláštní nálehavost, která by mohla převážet nad důvody (množné číslo!) oprávněnými odepření přístupu k dotčeným dokumentům. Nicméně jasně z toho nevyplývá, zda by tyto důvody měly být zohledněny samostatně nebo kumulativně.

20 — Zvážení není předpokládáno u výjimek podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1049/2001.

47. Nové výjimky by kromě toho byly v rozporu s Aarhuskou úmluvou, která ve svém čl. 4 odst. 3 a 4 také stanoví pouze omezené

21 — Viz v kontextu nařízení č. 1049/2001, rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise (C-64/05 P, Sb. rozh. s. I-11389, body 66 a násl., zejména bod 76).

jasně definované výjimky²². Stejně jako všechny mezinárodní úmluvy uzavřené Uníí má tato úmluva přednost před ustanoveními sekundárního práva Unie²³. Tato přednost vyžaduje, aby sekundární právní předpisy Unie byly pokud možno vykládány v souladu s mezinárodními závazky Unie²⁴, což se uplatní také v oblasti informací o životním prostředí²⁵.

48. Článek 4 odst. 2 třetí věta směrnice o informacích o životním prostředí nemůže tedy vést k novým výjimkám, které nejsou výslovně uvedeny v čl. 4 odst. 1 a odst. 2 první větě.

49. Bylo by tedy zjevně nemožné připustit, aby do zvážení vyžadovaného podle čl. 4 odst. 2 třetí věty směrnice o informacích o životním prostředí byly zahrnuty zájmy, které

sice směřují proti zveřejnění informací, avšak nejsou článkem 4 uznány jako výjimky z práva na přístup k informacím o životním prostředí, například náklady na vyřízení žádosti.

50. Komise kromě toho správně uvádí, že okruh zájmů hodných ochrany je omezen, pokud se jedná o rozhodnutí o zveřejnění informací o emisích do životního prostředí. Podle čl. 4 odst. 2 čtvrté věty směrnice o informacích o životním prostředí, která zakotvuje tzv. doložku o emisích do životního prostředí, většina zájmů uvedených v čl. 4 odst. 2 nemůže odůvodnit odmítnutí. Je tedy vyloučena zejména důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy [čl. 4 odst. 2 písm. a)], nebo důvěrnost obchodních a průmyslových informací [čl. 4 odst. 2 písm. d)]. Tyto zájmy tedy také nemohou být zahrnuty do zvážení za účelem rozhodnutí, zda zveřejnit či nezveřejnit informace týkající se emisí do životního prostředí.

22 — Tyto důvody vedly finskou vládu k odmítnutí čl. 4 odst. 2 třetí věty v prohlášení učiněném do protokolu při přijetí směrnice o informacích o životním prostředí; viz dokument Rady 14917/02 ADD 1 REV 1 ze dne 13. prosince 2002, s. 1.

23 — Rozsudky ze dne 10. září 1996, Komise v. Německo (C-61/94, Recueil s. I-3989, bod 52); ze dne 1. dubna 2004, Bellio F.lli (C-286/02, Recueil s. I-3465, bod 33); a ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 35).

24 — Rozsudky Komise v. Německo (citovaný v poznámce pod čarou 23, bod 52); ze dne 14. července 1998, Bettati (C-341/95, Recueil s. I-4355, bod 20); Bellio F.lli (citovaný v poznámce pod čarou 23, bod 33); ze dne 7. prosince 2006, SGAE (C-306/05, Sb. rozh. s. I-11519, bod 35); a ze dne 14. května 2009, Internationaal Verhuis-en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Sb. rozh. s. I-4075, bod 38).

25 — Viz stanoviska, která jsem přednesla dne 23. září 2010 ve věci Stichting Natuur en Milieu (citované v poznámce pod čarou 11, bod 41) a dne 14. října 2010 ve věci Ville de Lyon (rozsudek ze dne 22. prosince 2010 (C-524/09, Sb. rozh. s. I-14115, body 35 a následující). Posledně uvedený rozsudek, který vydal čtvrtý senát Soudního dvora, lze jen těžko vykládat jako odklon od ustálené judikatury.

51. Rovněž by bylo nemožné zohlednit zájmy, které jsou ve směrnici uvedeny a jsou dotčeny, ale které při prvním zvážení podle čl. 4 odst. 2 druhé věty směrnice o informacích o životním prostředí nevedly k prokázání nepříznivých účinků, které by způsobilo zveřejnění informací. Zájmy, které nejsou dotčeny, nemohou být při zvážení zohledněny.

Pokud jsou následně zjištěny účinky na tyto zájmy, musí být negativní, aby byly při zvážení zohledněny.

nesmí překračovat meze toho, co je vhodné a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou. Tím se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit opatření nejméně omezující a způsobené nepřímivé následky nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům²⁷.

52. Ústřední otázkou však je, zda se kumulací výjimek při zvážení zájmů hovořících ve prospěch důvěrnosti informací, které jsou uvedeny ve směrnici a které jsou dotčeny, vytvoří nové výjimky.

53. Kumulace může nesporně vést ke vzniku nového omezení přístupu k informacím o životním prostředí, pokud různé zájmy společně odůvodňují odmítnutí zveřejnění, ale byly-li by posouzeny odděleně, převážil by nad nimi veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění. Jednalo by se však stále o omezení přístupu vyplývající z uznaného zájmu.

54. Mám tedy společně s vládou Spojeného království za to, že toto nové omezení představuje správné použití zásady proporcionality.

55. Zásada proporcionality je součástí obecných zásad práva Unie, které Unie musí dodržovat²⁶. Z toho vyplývá, že akty orgánů

56. Pokud tedy uznané zájmy, které stojí proti zveřejnění, zjevně převažují nad veřejným zájmem, kterému slouží zveřejnění, nevýhody související se zveřejněním informací o životním prostředí by nebyly nadále přiměřené vzhledem ke sledovaným cílům.

57. Švédské království a Information Commissioner se sice dovolávají zásady restriktivního výkladu výjimek, ale ani tato zásada nevyžaduje zveřejnění informací o životním prostředí za cenu nepřiměřených nevýhod. Měla by spíše hrát roli ve výkladu výjimek, při posouzení zájmů a při samém jejich zvážení. Zejména nelze matematicky sečíst dvě nevýhody vůči jedné výhodě, naopak je třeba začít

26 — Rozsudky ze dne 17. prosince 1970, Köster, Berodt & Co. (25/70, Recueil s. 1161, body 21 a následující); ze dne 18. listopadu 1987, Maizena a další (137/85, Recueil s. 4587, bod 15); a ze dne 17. ledna 2008, Viamex Agrar Handel (C-37/06 a C-58/06, Sb. rozh. s. I-69, bod 33).

27 — Viz v tomto smyslu rozsudky Köster, Berodt & Co. (citovaný v poznámce pod čarou 26, body 28 a 32); ze dne 11. července 1989, Schröder HS Kraftfutter (265/87, Recueil s. 2237, bod 21); ze dne 12. července 2001, Jippes a další (C-189/01, Recueil s. I-5689, bod 81); Viamex Agrar Handel (citovaný v poznámce pod čarou 26, bod 35) a ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, Sb. rozh. s. I-2007, bod 86).

posouzením dotčených zájmů v závislosti na jejich významu před přistoupením k jejich zvážení.

životního prostředí a zatřetí lepší ochranu životního prostředí.

58. Je pravdou, že Information Commissioner má obavy ohledně potíží, jak konkrétně provést zvážení kumulovaných zájmů, ale tyto potíže se týkají kumulace méně než povahy zvážení zájmů, kterým slouží zveřejnění informací a zájmů na jejich odmítnutí. Srovnání většiny těchto zájmů může být velmi složité a totéž platí pro jejich zvážení. Toto zvážení však bude snadnější, pokud se použije zásada restriktivního výkladu výjimek tak, že v případě pochybností se rozhodne dle zásady transparentnosti.

60. Na předběžnou otázku je tedy třeba odpovědět, že má-li orgán veřejné správy informace o životním prostředí, jejichž zveřejnění by mělo nepříznivý vliv na různé zájmy chráněné více než jednou výjimkou podle čl. 4 odst. 2 směrnice o informacích o životním prostředí, ale tento nepříznivý vliv by nebyl dostatečně významný, pokud by tyto výjimky byly přezkoumány odděleně, aby převážil nad veřejným zájmem na zveřejnění informací, ukládá tato směrnice dodatečný přezkum spočívající ve spojení různých zájmů chráněných dvěma výjimkami a v jejich společném zvážení proti veřejnému zájmu na zveřejnění informací.

59. Samotné zvážení může dále vyžadovat kumulaci některých jednotlivých výjimek, zejména, jak správně uvádí vláda Spojeného království, na straně veřejného zájmu, kterému slouží zveřejnění²⁸. První bod odůvodnění směrnice o informacích o životním prostředí uvádí tři dílčí zájmy, a sice zaprvé větší osvětu v otázkách životního prostředí, zadruhé volnou výměnu názorů a účinnější účast veřejnosti při rozhodování o otázkách

C – K výjimkám podle čl. 4 odst. 1 směrnice o informacích o životním prostředí

61. Závěrem ještě přezkoumám bod, ve kterém se Komise a vláda Spojeného království neshodly, a sice zda do zvážení mohou být zahrnuty také výjimky podle čl. 4 odst. 1 směrnice o informacích o životním prostředí. Tato otázka není předmětem předběžné otázky,

28 — Jak to ukazuje v případě nařízení č. 1049/2001 rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, Sb. rozh. s. I-4723, body 45 až 47 a 67).

protože ta se týká pouze dvou výjimek podle odstavce 2.

pouze na žádosti, jejichž předmět nelze identifikovat, zvážení rovněž není představitelné.

62. Pokud by si Soudní dvůr přece jen přál vyjádřit k zahrnutí čl. 4 odst. 1 směrnice o informacích o životním prostředí, je jasné, že jeho písmeno a) nelze podrobit zvážení: nemá-li orgán veřejné správy požadované informace, nemůže je zveřejnit. Totéž platí rovněž pro žádosti, které jsou formulovány příliš obecně ve smyslu písmene c) v závislosti na výkladu této výjimky. Pokud se vztahuje

63. Zjevně nepřiměřené žádosti [čl. 4 odst. 1 písm. b)], žádosti týkající se rozpracovaných dokumentů nebo údajů [čl. 4 odst. 1 písm. d)] a vnitřní komunikace [čl. 4 odst. 1 písm. e)] se naopak týkají chráněných zájmů, u kterých lze provést zvážení, a musí být tedy zohledněny, pokud je zde nepříznivý dopad. Totéž platí rovněž pro žádosti, které jsou formulovány příliš obecně [čl. 4 odst. 1 písm. c)], pokud se tato výjimka může vztahovat také na žádosti, jejichž obecnost vede k obzvlášť vysokým nákladům na vyřízení.

V – Závěry

64. Z těchto důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na předběžnou otázku následovně:

„Podle směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, má-li orgán veřejné správy informace o životním prostředí, jejichž zveřejnění by mělo nepříznivý vliv na různé zájmy chráněné více než jednou výjimkou podle čl. 4 odst. 2, ale tento nepříznivý vliv by nebyl dostatečně významný, pokud by tyto výjimky byly přezkoumány odděleně, aby převážil nad veřejným zájmem na zveřejnění informací, ukládá tato směrnice dodatečný přezkum spočívající ve spojení různých zájmů chráněných dvěma výjimkami a v jejich společném zvážení proti veřejnému zájmu na zveřejnění informací.“