NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 10. marca 2011 [1]

I — Úvod

1. Najvyšší súd Spojeného kráľovstva, Supreme Court, predložil Súdnemu dvoru otázku, ktorá sa zdá byť akademická, jej dôsledky však nie sú jednoznačne predvídateľné.

2. Podľa smernice 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí [2] (ďalej len „smernica o informáciách o životnom prostredí“) majú jednotlivci právo na prístup k informáciám týkajúcim sa životného prostredia. Toto právo možno obmedziť, ak by zverejnenie negatívne ovplyvnilo určité záujmy, ktoré sú hodné ochrany. Stanovené výnimky však neplatia, keď v konkrétnom prípade verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, prevažuje nad záujmom, ktorému slúži zamietnutie zverejnenia.

3. Súdy Spojeného kráľovstva nemajú jednotný názor na to, ako sa má uskutočniť toto zváženie, pokiaľ je negatívne ovplyvnených súčasne viac záujmov hodných ochrany. Pýtajú sa teda, či sa má každá výnimka posudzovať osobitne takým spôsobom, že sa preskúma, či prevažuje ňou chránený záujem alebo prevažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie (ako to považujú za správne dve nižšie inštancie a menšina hlasov vnútroštátneho Supreme Court), alebo sa môžu záujmy chránené rôznymi výnimkami sčítať a potom súhrnne porovnať s verejným záujmom na zverejnení (ako to považuje za správne tretia nižšia inštancia a väčšina hlasov Supreme Court).

4. Ide teda o to, či pri rozhodovaní o zverejnení informácií o životnom prostredí sa jednotlivé negatívne ovplyvnené záujmy, ktoré by v prípade samostatného posudzovania voči verejnému záujmu na zverejnení nestačili na jeho prevaženie, môžu sčítať, aby mohli – prípadne spoločne – odôvodniť dôverné zaobchádzanie s týmito informáciami.

5. Tieto otázky dávajú Súdnemu dvoru prvýkrát príležitosť bližšie preskúmať spôsob, akým zvážiť tieto záujmy na dôvernosti informácií oproti verejnému záujmu na ich zverejnení.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Úplný názov: smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. EÚ L 41, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 375).

II — Právny rámec

A — *Medzinárodné právo*

6. Únia sa prostredníctvom Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia [3] (ďalej len „Aarhuský dohovor“), ktorý Spoločenstvo podpísalo 25. júna 1998 v Aarhuse (Dánsko), [4] na medzinárodnej úrovni zaviazala, že zabezpečí prístup k informáciám o životnom prostredí.

7. Možné obmedzenia práva na prístup k informáciám vyplývajú najmä z článku 4 ods. 4 Aarhuského dohovoru:

„Žiadosť o informáciu o životnom prostredí môže byť zamietnutá, ak by jej zverejnenie nepriaznivo ovplyvnilo:

…

b) medzinárodné vzťahy, obranu štátu alebo bezpečnosť verejnosti;

…

e) práva duševného vlastníctva;

…

Spomenuté dôvody pre zamietnutie budú vykladané reštriktívne, berúc do úvahy záujem verejnosti, ktorému zverejnenie slúži a berúc do úvahy, či požadované informácie súvisia s emisiami do životného prostredia.“

B — *Právo Únie*

8. Smernica o informáciách o životnom prostredí preberá Aarhuský dohovor do práva Únie a na tieto účely v článku 3 ods. 1 upravuje právo na prístup k informáciám o životnom prostredí.

9. Výnimky sú uvedené najmä v článku 4 ods. 2 smernice o informáciách o životnom prostredí:

„Členské štáty môžu ustanoviť, že žiadosť o prístup k informáciám o životnom prostredí sa zamietne, ak by ich zverejnenie mohlo nepriaznivo ovplyvniť:

…

3 — Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 4.

4 — Schválený rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005, Ú. v. EÚ L 124, s. 1.

b) medzinárodné vzťahy, verejnú bezpečnosť alebo národnú obranu;

…

e) práva duševného vlastníctva;

…

Dôvody zamietnutia uvedené v odsekoch 1 a 2 sa vykladajú reštriktívnym spôsobom, pričom v každom jednotlivom prípade sa musí zohľadňovať verejný záujem na sprístupnení. V každom jednotlivom prípade sa zvažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie. Členské štáty, v zmysle odseku 2 písm. a), d), f), g) a h), nesmú umožniť zamietnutie žiadosti, keď sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia."

10. Odôvodnenie č. 16 v súvislosti s tým uvádza:

„Právo na informácie znamená, že zverejňovanie informácií by malo byť všeobecným pravidlom a verejné orgány by mali byť oprávnené odmietnuť požiadavku na informácie o životnom prostredí v osobitných a jednoznačne definovaných prípadoch. Dôvody odmietnutia by sa mali vykladať obmedzujúcim spôsobom, pričom verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, by sa mal zvažovať oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie. Príčiny odmietnutia by sa mali poskytnúť žiadateľovi v lehote ustanovenej touto smernicou."

C — *Vnútroštátne právo*

11. Vo vnútroštátnom práve sa nachádzajú v tejto veci relevantné výnimky v podstate v rovnakom znení v Environmental Information Regulations 2004 [5] (pravidlá o informáciách o životnom prostredí z roku 2004).

III — Skutkový stav a návrh na začatie prejudiciálneho konania

12. Požadované informácie sa týkali presnej lokalizácie vysielačov pre mobilné telefóny v Spojenom kráľovstve.

13. Približnú lokalizáciu každého vysielača v každom sektore možno zistiť na internetovej stránke s názvom „Sitefinder" (lokalizátor) [6], ktorú prevádzkuje Office of

5 — S. I. 2004, č. 3391.

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

Communications (ďalej len „Ofcom“) od konca roka 2003. Táto stránka pozostáva z informácií, ktoré operátori mobilných telefónnych sietí dobrovoľne poskytli zo svojich databáz. Umožňuje jednotlivcom po zadaní poštového smerovacieho čísla, názvu mesta alebo ulice vyhľadať v rámci sektora na súradnicovej mape informácie o vysielačoch, ktoré sa v ňom nachádzajú. Nie je však možné získať na meter presnú lokalizáciu ani údaje o tom, či je zariadenie nainštalované na úrovni verejnej komunikácie, umiestnené vo vnútri stavby alebo budovy, prípadne na nej.

14. Information Manager for Health Protection Scotland (informačný riaditeľ Úradu pre ochranu zdravia v Škótsku) [pobočka National Health Service (Štátny systém zdravia)] požiadal Ofcom o súradnice všetkých vysielačov, zjavne na epidemiologické účely. Ofcom jeho žiadosť zamietol a po opätovnom prešetrení veci zamietol aj jeho žiadosť o opätovné preskúmanie. Následne sa žiadateľ obrátil na žalobcu, ktorým je Information Commissioner, ktorý nariadil zverejnenie informácií. Na základe žaloby podanej zo strany Ofcom potom Information Tribunal v prvej inštancii nariadenie zverejnenia potvrdil.

15. Information Tribunal konštatoval, že zverejnenie informácií by mohlo mať negatívny vplyv na verejnú bezpečnosť a na ochranu duševného vlastníctva. Príslušné informácie by podľa neho mohli uľahčiť útoky na vysielače a treba vychádzať z toho, že mobilní operátori sú vlastníkmi autorských práv a práv k databázam týkajúcim sa týchto informácií. Voči tomuto však prevažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, najmä preto, lebo požadované informácie by mohli byť využité na epidemiologický výskum účinkov mobilných telefónov. Information Tribunal pri zvažovaní osobitne preskúmal použitie oboch výnimiek a zamietol ich spoločné zváženie oproti verejnému záujmu na zverejnení.

16. Ofcom podal opravný prostriedok na Administrative Court, ktorý sa pripojil k názoru Information Tribunal, pokiaľ ide o posledný uvedený bod. Na základe ďalšieho opravného prostriedku však Court of Appeal dospel k opačnému záveru.

17. Opravný prostriedok, ktorý podal Information Commissioner na Supreme Court, sa týka len otázky, či sa negatívne vplyvy oboch príslušných výnimiek majú oproti verejnému záujmu na zverejnení zvažovať súhrnne alebo jednotlivo. Supreme Court sa v tomto štádiu odchyľuje od názoru Court of Appeal väčšinou 3 : 2. Predkladá preto Súdnemu dvoru túto otázku:

„V prípade, že má orgán verejnej moci k dispozícii informácie o životnom prostredí, ktorých zverejnenie by mohlo mať negatívny vplyv na samostatné záujmy, na ktoré sa

vzťahuje viac ako jedna výnimka [v danom prípade záujmy verejnej bezpečnosti, ktorých sa týka článok 4 ods. 2 písm. b), a záujmy práva duševného vlastníctva, ktorých sa týka článok 4 ods. 2 písm. e)], hoci tento negatívny vplyv by nepostačoval na to, aby došlo k preváženiu verejného záujmu na zverejnení, pokiaľ by sa každá výnimka posudzovala samostatne, vyžaduje smernica o informáciách o životnom prostredí ďalšie posúdenie, v rámci ktorého sa samostatné záujmy, na ktoré sa vzťahujú obe výnimky, sčítajú a potom sa spoločne porovnajú s verejným záujmom na zverejnení?“

18. Information Commissioner, Švédske kráľovstvo, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska a Európska komisia predložili písomné vyjadrenia a zúčastnili sa na ústnej časti konania 27. januára 2011.

IV — Posúdenie

19. Smernica o informáciách o životnom prostredí v článku 3 ods. 1 uvádza, že orgány verejnej moci sprístupnia informácie o životnom prostredí, ktorými disponujú alebo ktoré sú pre ne uchovávané, na požiadanie každému žiadateľovi bez toho, aby musel preukázať svoj oprávnený záujem.

20. Toto právo bolo zavedené už prvou smernicou o informáciách o životnom prostredí [7] v roku 1990. Aarhuský dohovor ho rozvinul ďalej v znení, ktoré je prebraté v súčasnosti platnou smernicou o informáciách o životnom prostredí.

21. Okrem toho medzičasom Amsterdamská zmluva vyjadrila v článku 1 druhom odseku EÚ vôľu vytvárať čoraz užšie spojenectvo medzi národmi Európy, v ktorom sa prijímajú rozhodnutia čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi. Na tieto účely zaväzuje článok 15 ZFEÚ (bývalý článok 255 ES) inštitúcie dodržiavať zásadu otvorenosti a zakladá – v súlade s článkom 42 Charty základných práv Európskej únie – právo na prístup k ich dokumentom. Toto právo sa realizuje prostredníctvom nariadenia (ES) č. 1049/2001 [8], ktoré sa podľa článku 3 a nasl. nariadenia (ES) č. 1367/2006 [9] uplatňuje aj na každú žiadosť

7 — Smernica Rady 90/313 zo 7. júna 1990 o slobode prístupu k informáciám o životnom prostredí (Ú. v. ES L 158, s. 56; Mim. vyd. 15/001, s. 402).

8 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

9 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, s. 13).

o prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré majú k dispozícii orgány a inštitúcie Únie.

22. Právo na informácie o životnom prostredí však neplatí neobmedzene. Žiadosť o informácie môže byť podľa článku 4 smernice o informáciách o životnom prostredí zamietnutá, ak by zverejnenie negatívne ovplyvnilo určité záujmy výslovne uvedené v tomto článku. Záujem, ktorému slúži zamietnutie žiadosti, sa však musí zvážiť v porovnaní s verejným záujmom na zverejnení príslušných informácií.

23. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka tohto zváženia. Supreme Court sa snaží zistiť, či sa toto zváženie musí vykonať v dvoch krokoch, tak, že:

— *najskôr* sa vo vzťahu ku každej jednotlivej výnimke skúma, či existuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, ktorý prevažuje nad negatívnymi vplyvmi zverejnenia, a

— *následne* sa súhrnne zvážia jednotlivé negatívne ovplyvnené záujmy voči verejnému záujmu na zverejnení.

24. Postup predostretý v návrhu na začatie prejudiciálneho konania na prvý pohľad prekvapuje, pretože jeho výsledkom je dvojité zváženie. Článok 4 ods. 2 druhá a tretia veta smernice o informáciách o životnom prostredí však naznačuje takéto dvojité zváženie, pretože tieto dve vety sa odvolávajú na verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie informácií, *dvakrát*.

25. Podľa *druhej vety* sa dôvody zamietnutia uvedené v článku 4 ods. 1 a 2 vykladajú reštriktívnym spôsobom, pričom verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, sa musí zohľadňovať v každom jednotlivom prípade. Navyše sa podľa *tretej vety* zvažuje v každom jednotlivom prípade verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie. Odpoveď na prejudiciálnu otázku teda závisí od výkladu týchto dvoch viet.

A — *O článku 4 ods. 2 druhej vete smernice o informáciách o životnom prostredí*

26. Už samotné zohľadnenie verejného záujmu podľa článku 4 ods. 2 druhej vety smernice o informáciách o životnom prostredí skutočne vyžaduje *prvé zváženie*. Podľa druhej vety odôvodnenia č. 16 sa totiž pri výklade dôvodov odmietnutia zverejnenia má zvažovať verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie zverejnenia.

27. Toto prvé zváženie sa týka výlučne jednotlivej dotknutej výnimky. Musí sa totiž vykonať v rámci výkladu dôvodov zamietnutia.

28. Zváženie sa pritom týka najskôr otázky, čo sa má považovať za negatívny vplyv na chránený záujem. Následne sa musí rozhodnúť otázka, či sa určité vplyvy zverejnenia informácií majú považovať za negatívne, a to s prihliadnutím na verejný záujem na zverejnení. [10]

29. V rámci prvého zváženia však možno vykonať aj zváženie, či výnimočne neprevažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie určitej informácie, nad negatívnym vplyvom na špeciálne chránený záujem.

30. Jediné zváženie záujmov, ktoré pripúšťa Information Commissioner, Švédsko, Information Tribunal, Administrative Court a menšina hlasov Supreme Court, teda vyplýva už z článku 4 ods. 2 druhej vety smernice o informáciách o životnom prostredí.

B — *O článku 4 ods. 2 tretej vete smernice o informáciách o životnom prostredí*

31. Pri tomto výklade článku 4 ods. 2 smernice o informáciách o životnom prostredí treba ešte preskúmať, akú funkciu možno pripisovať tretej vete.

1. Je článok 4 ods. 2 tretia veta smernice o informáciách o životnom prostredí objasnením druhej vety?

32. Článok 4 ods. 2 tretiu vetu smernice o informáciách o životnom prostredí by v prvom rade bolo možné považovať za objasnenie obsahu druhej vety. Podobne ako v druhej vete odôvodnenia č. 16 by smernica v tejto vete mohla spresňovať, že zohľadnenie sa má vykonať prostredníctvom zváženia záujmov. Okrem toho by mohla opäť zdôrazňovať, že sa zváženie má vykonať v každom jednotlivom prípade, aby ho členské štáty v rámci prebratia do vnútroštátneho práva nemohli vynechať. [11]

10 — Kontrola rozhodovacích procesov verejnosťou sa podľa návrhov, ktoré som predniesla 3. marca 2011 vo veci Švédsko/MyTravel a Komisia (C-506/08 P, zatiaľ neuverejnené v Zbierke, najmä bod 47 a nasl.), nemôže považovať za sťažovanie tohto postupu.

11 — V tomto zmysle už bolo rozhodnuté v rozsudku zo 16. decembra 2010, Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, Zb. s. I-13119, bod 56).

33. História vzniku článku 4 ods. 2 tretej vety smernice o informáciách o životnom prostredí hovorí v prospech takéhoto objasnenia. Toto ustanovenie doplnil až krátko pred prijatím smernice zmierovací výbor. Presné dôvody nie sú zdokumentované. Rada síce v tomto bode najskôr odmietla povinnosť zváženia, pretože Aarhuský dohovor hovorí len o zohľadnení verejného záujmu na zverejnení. [12] Komisia a Parlament však navrhovali rôzne formulácie, aby objasnili, že prístup sa má umožniť, keď prevažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie. Tretia veta by preto mohla predstavovať pokus vyjadriť tento ich cieľ.

34. Takéto objasnenie by však bolo jednak zbytočné a navyše neúspešné.

35. Už článok 4 ods. 2 druhá veta smernice o informáciách o životnom prostredí hovorí o jednotlivom prípade, takže opakovanie v tretej vete nie je potrebné.

36. Navyše by bolo podstatne jasnejšie nahradiť článok 4 ods. 2 druhú vetu smernice o informáciách o životnom prostredí takou formuláciou, aká je uvedená v druhej vete odôvodnenia č. 16 [13], alebo na to, aby mohlo byť stanovené zohľadnenie definované ako zváženie, prijať Komisiou navrhnuté [14] a Parlamentom v prvom čítaní schválené [15] znenie článku 4 ods. 2 druhej vety [16].

37. Výklad článku 4 ods. 2 tretej vety smernice o informáciách o životnom prostredí ako ustanovenia slúžiaceho len na objasnenie preto nie je presvedčivý.

12 — Pozri časť VI bod 5 poslednú zarážku a bod 6 poslednú zarážku spoločného stanoviska (ES) č. 24/2002 prijatého Radou 28. januára 2002 v súvislosti s vydávaním smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/.../ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. ES C 113 E, s. 1, 12).

13 — „Dôvody odmietnutia by sa mali vykladať obmedzujúcim spôsobom, pričom verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, by sa mal zvažovať oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie."

14 — Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, KOM(2000) 402 v konečnom znení.

15 — Dokument Parlamentu A5-0074/2001 (Ú. v. ES C 343, 2001, s. 165).

16 — „V každom jednotlivom prípade sa zvažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie." Doplnením návrhu pozmeneného Parlamentom v prvom čítaní o jednu vetu vznikla tretia veta článku 4 ods. 2.
Pozri aj pozmenený návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, Ú. v. ES C 240 E, 2001, s. 289,
predložený Komisiou po prvom čítaní: „Uvedené dôvody pre zamietnutie zverejnenia sa musia vykladať reštriktívne. ... V každom z prípadov uvedených v článku 4 ods. 1 písm. c) a ods. 2 písm. a) až g) sa musí zvážiť verejný záujem na zverejnení informácie voči záujmu na zamietnutí žiadosti o zverejnenie. V prípade, že prevažuje verejný záujem, musí sa umožniť prístup k žiadanej informácii."

2. Článok 4 ods. 2 tretia veta smernice o informáciách o životnom prostredí ako zváženie kumulovaných záujmov?

38. Treba teda skúmať, či má článok 4 ods. 2 tretia veta smernice o informáciách o životnom prostredí funkciu, ktorá je nezávislá od druhej vety a zváženia, ktoré je v nej uvedené. Táto funkcia by mohla spočívať vo zvážení, na ktoré odkazuje návrh na začatie prejudiciálneho konania, s kumulovanými záujmami smerujúcimi proti zverejneniu.

O znení článku 4 ods. 2 tretej vety smernice o informáciách o životnom prostredí

39. Na rozdiel od názoru Švédska a Information Commissioner použitie pojmu „záujem“ v jednotnom čísle nebráni kumulácii viacerých záujmov. Väčšina jazykových verzií [17] síce porovnáva len verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, voči záujmu, ktorému slúži zamietnutie zverejnenia, čiže používa pojem záujem v jednotnom čísle. „Záujem“ na tom alebo inom však môže podľa svojho prirodzeného zmyslu slova zahŕňať rôzne (čiastočné) záujmy smerujúce k určitému či inému výsledku.

40. Ani dôraz kladený na jednotlivý prípad, v ktorom sa má toto zváženie vykonať, však nevylučuje kumuláciu. Ako uvádza vláda Spojeného kráľovstva, pojem konkrétny prípad je nutné chápať v tom zmysle, že sa týka každého rozhodnutia, ktoré sa má prijať v súvislosti so zverejnením informácií. [18]

41. Okrem toho skutočnosť, že záujmy hodné ochrany sú upravené v rôznych výnimkách, nebráni ich kumulácii. Ako to presvedčivo uvádza Spojené kráľovstvo, tieto výnimky sa od seba nedajú vždy jednoznačne odlíšiť. Záujmy hodné ochrany sa naopak čiastočne výrazne prekrývajú. K tomu dochádza najmä pri záujmoch chránených článkom 4 ods. 2 písm. d) až g) smernice o informáciách o životnom prostredí, ktorými sú dôvernosť obchodných alebo priemyselných informácií, práva duševného vlastníctva, osobné údaje a záujmy alebo ochrana každej osoby, ktorá požadované informácie poskytla dobrovoľne.

17 — V dánskom („interesser“) a estónskom („huvidega“) znení sa zdá, že pojem „záujem“ je uvedený v množnom čísle; v lotyšskom znení je reč o zvýhodneniach: „ieguvumu“ a „ieguvumam“.

18 — Na tomto chápaní sa zakladá aj rozsudok Stichting Natuur en Milieu (už citovaný v poznámke pod čiarou 11, bod 55 a nasl.).

42. Švédsko nakoniec nemôže uspieť ani so svojím tvrdením, že zváženie podľa smernice o informáciách o životnom prostredí sa má vykonať rovnakým spôsobom ako podľa nariadenia č. 1049/2001.

O obmedzení možných výnimiek

43. Po prvé nie je ešte vôbec zrejmé, ako by sa na danú otázku odpovedalo podľa nariadenia č. 1049/2001. Súdny dvor totiž ešte neskúmal, či zváženie podľa nariadenia č. 1049/2001 umožňuje kumuláciu záujmov alebo či ju dokonca vyžaduje. [19]

45. Švédsko však správne zdôrazňuje, že kumulácia záujmov nemôže odôvodniť *dodatočné výnimky* z práva na informácie.

46. Podľa prvej vety odôvodnenia č. 16 smernice o informáciách o životnom prostredí možno požiadavku na informácie o životnom prostredí odmietnuť len v *osobitných a jednoznačne definovaných prípadoch*. Tieto prípady sú výslovne uvedené v článku 4 ods. 1 a ods. 2 prvej vete. Stanovené výnimky nie sú podľa ich znenia vymenované demonštratívnym, ale taxatívnym spôsobom. [21] Potvrdzuje to požiadavka reštriktívneho výkladu uvedená v článku 4 ods. 2 druhej vete.

44. Po druhé sa text nariadenia č. 1049/2001 vzhľadom na zváženie výrazne odlišuje od smernice o informáciách o životnom prostredí. Podľa článku 4 ods. 2 a 3 nariadenia [20] je odmietnutie prístupu k dokumentu možné, ak by sa zverejnením porušili určité chránené záujmy, „pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení“. Táto povinnosť vykonať zváženie je formulovaná reštriktívnejšie než v článku 4 ods. 2 tretej vete smernice o informáciách o životnom prostredí.

47. Dodatočné výnimky by navyše boli v rozpore s Aarhuským dohovorom, ktorý v článku 4 ods. 3 a 4 stanovuje tiež len určité,

19 — V rozsudku z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia (spojené veci C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Zb. s. I-8533, bod 158), Súdny dvor síce konštatoval, že určité všeobecné úvahy nie sú spôsobilé preukázať, že zásada transparentnosti vykazuje nejakú zvláštnu naliehavosť, ktorá by mohla prevážiť nad *dôvodmi* (množné číslo!) odôvodňujúcimi zamietnutie prístupu k predmetným dokumentom. Zostáva však nejasné, či sa tieto dôvody musia zohľadniť jednotlivo alebo kumulatívne.

20 — Pri výnimkách podľa článku 4 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 sa zváženie nepredpokladá.

21 — V kontexte nariadenia č. 1049/2001 pozri rozsudok Súdneho dvora z 18. decembra 2007, Švédsko/Komisia, C-64/05 P, Zb. s. I-11389, bod 66 a nasl., najmä bod 76.

výslovne definované výnimky. [22] Tento dohovor má, tak ako všetky medzinárodné dohovory, ktoré uzatvorila Únia, prednosť pred ustanoveniami sekundárneho práva Únie. [23] Táto prednosť vyžaduje, aby sa predpisy sekundárneho práva Únie vykladali podľa možnosti v súlade s medzinárodnými záväzkami Únie, [24] čo musí platiť aj v oblasti informácií o životnom prostredí. [25]

48. Článok 4 ods. 2 tretia veta smernice o informáciách o životnom prostredí teda nesmie viesť k dodatočným výnimkám, ktoré nie sú výslovne uvedené v článku 4 ods. 1 a v ods. 2 prvej vete.

49. Bolo by teda zjavne nemožné pripustiť, aby do zváženia vyžadovaného podľa článku 4 ods. 2 tretej vety smernice o informáciách o životnom prostredí boli zahrnuté záujmy, ktoré síce smerujú proti zverejneniu informácií, ale nie sú článkom 4 uznané ako výnimky z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí, napríklad náklady na vybavenie žiadostí.

50. Komisia okrem toho správne zdôrazňuje, že okruh záujmov hodných ochrany je pri rozhodovaní o zverejnení *informácií o emisiách do životného prostredia* ďalej obmedzený. Podľa článku 4 ods. 2 štvrtej vety smernice o informáciách o životnom prostredí, ktorý upravuje tzv. klauzulu o emisiách do životného prostredia, väčšina záujmov uvedených v článku 4 ods. 2 nemôže odôvodniť zamietnutie. Vylúčená je teda najmä dôvernosť konania orgánov verejnej moci [článok 4 ods. 2 písm. a)] alebo dôvernosť obchodných a priemyselných informácií [článok 4 ods. 2 písm. d)]. Tieto záujmy teda nemôžu byť zahrnuté ani do zváženia, či zverejniť informácie týkajúce sa emisií do životného prostredia.

51. Vylúčené by bolo aj zohľadňovať uznané záujmy, ktoré sú uvedené v smernici a sú dotknuté, ale ktoré pri prvom zvážení podľa článku 4 ods. 2 druhej vety smernice o informáciách o životnom prostredí neviedli k preukázaniu, že zverejnenie informácií by malo nepriaznivé vplyvy. Záujmy, ktoré nie

22 — Z týchto dôvodov fínska vláda už pri prijímaní smernice o informáciách o životnom prostredí odmietla článok 4 ods. 2 tretiu vetu prostredníctvom vyhlásenia do protokolu; pozri dokument Rady 14917/02 ADD 1 REV 1 z 13. decembra 2002, s. 1.

23 — Rozsudky z 10. septembra 1996, Komisia/Nemecko, C-61/94, Zb. s. I-3989, bod 52; z 1. apríla 2004, Bellio F.lli, C-286/02, Zb. s. I-3465, bod 33, a z 10. januára 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Zb. s. I-403, bod 35.

24 — Rozsudky Komisia/Nemecko, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 52; zo 14. júla 1998, Bettati, C-341/95, Zb. s. I-4355, bod 20; Bellio F.lli, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 33; zo 7. decembra 2006, SGAE, C-306/05, Zb. s. I-11519, bod 35, a zo 14. mája 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, C-161/08, Zb. s. I-4075, bod 38.

25 — Pozri návrhy, ktoré som predniesla 23. septembra 2010 vo veci Stichting Natuur en Milieu (rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 11), bod 41, a zo 14. októbra 2010 vo veci Ville de Lyon (C-524/09, Zb. s. I-14115), bod 64 a nasl. Rozsudok štvrtej komory Súdneho dvora z 22. decembra 2010, Ville de Lyon (C-524/09, Zb. s. I-14115, bod 35 a nasl.), totiž nemožno chápať ako odklon od tejto ustálenej judikatúry.

sú negatívne dotknuté, sa pri zvážení nemôžu zohľadniť. Ak sa pritom dajú zistiť vplyvy na tieto záujmy, na to, aby boli pri zvážení zohľadnené, musia byť tieto vplyvy negatívne.

52. Ústrednou otázkou však je, či sa kumulovaním uznaných výnimiek, ktoré majú negatívny vplyv na záujem na dôvernosti informácií, nevytvoria nové výnimky.

53. Kumulácia môže nepochybne viesť k vzniku *dodatočného obmedzenia* prístupu k informáciám o životnom prostredí, ak viaceré záujmy spoločne odôvodňujú odmietnutie ich zverejnenia, hoci ak by boli posúdené oddelene, prevážil by nad nimi verejný záujem, ktorému zverejnenie slúži. Išlo by však stále o obmedzenie prístupu vyplývajúce z uznaných záujmov.

54. Spolu so Spojeným kráľovstvom považujem toto dodatočné obmedzenie za vhodné uplatnenie zásady proporcionality.

55. Zásada proporcionality patrí medzi všeobecné zásady práva Únie, ktoré musí zákonodarca Únie dodržiavať.[26] Akty inštitúcií Únie teda nesmú prekračovať medze toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou. Pokiaľ sa pritom ponúka výber medzi viacerými primeranými opatreniami, je potrebné prikloniť sa k najmenej obmedzujúcemu a spôsobené zásahy najmä nesmú byť neprimerané v pomere k sledovaným cieľom.[27]

56. Ak však uznané záujmy, ktoré hovoria proti zverejneniu, zjavne súhrnne prevažujú nad verejným záujmom, ktorému slúži zverejnenie, nevýhody súvisiace so zverejnením informácií o životnom prostredí už nie sú primerané vo vzťahu k sledovaným cieľom.

57. Švédsko a Information Commissioner sa síce odvolávajú na povinnosť reštriktívneho výkladu týchto výnimiek, ale ani táto zásada nevyžaduje zverejnenie informácií o životnom prostredí, ktoré vedie k neprimeraným nevýhodám. Mala by sa skôr uplatniť pri výklade výnimiek, posudzovaní záujmov a pri ich zvažovaní samotnom. Nemožno najmä mechanicky sčítať dve nevýhody voči jednej výhode, ale dotknutým záujmom treba

26 — Rozsudky zo 17. decembra 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, Zb. s. 1161, bod 21 a nasl.; z 18. novembra 1987, Maizena a i., 137/85, Zb. s. 4587, bod 15, a zo 17. januára 2008, Viamex Agrar Handel, C-37/06 a C-58/06, Zb. s. I-69, bod 33.

27 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Köster, Berodt & Co., už citovaný v poznámke pod čiarou 26, body 28 a 32; z 11. júla 1989, Schräder HS Kraftfutter, 265/87, Zb. s. 2237, bod 21; z 12. júla 2001, Jippes a i., C-189/01, Zb. s. I-5689, bod 81; Viamex Agrar Handel, už citovaný v poznámke pod čiarou 26, bod 35, a z 9. marca 2010, ERG a i., C-379/08 a C-380/08, Zb. s. I-2007, bod 86.

priradiť príslušnú váhu v závislosti od ich dôležitosti predtým, ako sa pristúpi k ich zváženiu.

58. Information Commissioner má síce obavy, že zváženie kumulovaných záujmov možno v praxi ťažko vykonať, ale tieto ťažkosti sa netýkajú tak kumulácie, ako skôr charakteru zváženia medzi záujmami, ktorým slúži zverejnenie informácií, a záujmami, ktorým slúži zamietnutie ich zverejnenia. Tieto záujmy možno väčšinou porovnať len s ťažkosťami, a preto sa dajú navzájom len ťažko zvážiť. Toto zváženie je však jednoduchšie, keď sa dodržiava povinnosť reštriktívneho výkladu pri zvažovaní výnimky takým spôsobom, že v prípade pochybností sa rozhodne podľa zásady transparentnosti.

59. Navyše si samotné zváženie môže vyžadovať kumuláciu niektorých individuálnych výnimiek, najmä, ako to uvádza vláda Spojeného kráľovstva, na strane verejného záujmu, ktorému slúži zverejnenie. [28] Odôvodnenie č. 1 smernice o informáciách o životnom prostredí uvádza tri čiastočné záujmy, a to po prvé zlepšovanie povedomia o záležitostiach životného prostredia, po druhé voľnú výmenu názorov a účinnejšiu účasť verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia a po tretie lepšie životné prostredie.

60. V dôsledku toho treba na prejudiciálnu otázku odpovedať v tom zmysle, že v prípade, že orgán verejnej moci má k dispozícii informácie o životnom prostredí, ktorých zverejnenie by mohlo mať negatívny vplyv na samostatné záujmy, na ktoré sa vzťahuje viac ako jedna výnimka uvedená v článku 4 ods. 2 smernice o informáciách o životnom prostredí, hoci tento negatívny vplyv by nepostačoval na to, aby došlo k preváženiu verejného záujmu na zverejnení, pokiaľ by sa každá výnimka posudzovala samostatne, táto smernica vyžaduje ďalšie posúdenie, v rámci ktorého sa samostatné záujmy, na ktoré sa vzťahujú obe výnimky, sčítajú a potom sa spoločne porovnajú s verejným záujmom, ktorému slúži zverejnenie.

C — O výnimkách podľa článku 4 ods. 1 smernice o informáciách o životnom prostredí

61. Na záver by som sa ešte chcela zaoberať bodom, v ktorom sa Komisia a vláda Spojeného kráľovstva nezhodli, konkrétne, či môžu byť do zváženia zahrnuté aj výnimky podľa článku 4 ods. 1 smernice o informáciách o životnom prostredí. Táto otázka nie je predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho

28 — Podobne vzhľadom na nariadenie č. 1049/2001 pozri rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, Zb. s. I-4723, body 45 až 47 a 67.

konania, pretože sa týka len dvoch výnimiek podľa odseku 2.

62. Ak by si Súdny dvor napriek tomu prial vyjadriť názor k zahrnutiu článku 4 ods. 1 smernice o informáciách o životnom prostredí, je zrejmé, že v prípade písmena a) zváženie nemožno vykonať: keď orgán verejnej moci požadované informácie nemá, nemôže ich zverejniť. Či to platí aj pre žiadosti, ktoré sú formulované príliš všeobecne v zmysle písmena c), závisí od výkladu tejto výnimky. Ak sa vzťahuje len na žiadosti, ktorých predmet nemožno identifikovať, zváženie takisto nie je možné.

63. Zjavne neprimerané žiadosti [článok 4 ods. 1 písm. b)], žiadosti týkajúce sa nedokončených dokumentov alebo údajov [článok 4 ods. 1 písm. d)] a internej korešpondencie [článok 4 ods. 1 písm. e)] sa naproti tomu týkajú chránených záujmov, pri ktorých možno vykonať zváženie, a teda sa pri negatívnom vplyve musia zohľadniť. To isté by platilo aj pri žiadostiach, ktoré sú formulované príliš všeobecne [článok 4 ods. 1 písm. c)], ak sa pod tento pojem môžu zaradiť žiadosti, ktorých všeobecnosť vedie k obzvlášť vysokým nákladom na spracovanie.

V — Návrh

64. Preto navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálnu otázku odpovedal takto:

Podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí v prípade, že orgán verejnej moci má k dispozícii informácie o životnom prostredí, ktorých zverejnenie by mohlo mať negatívny vplyv na samostatné záujmy, na ktoré sa vzťahuje viac ako jedna výnimka uvedená v článku 4 ods. 2, hoci tento nepriaznivý vplyv by nepostačoval na to, aby došlo k preváženiu verejného záujmu na zverejnení, pokiaľ by sa každá výnimka posudzovala samostatne, táto smernica vyžaduje ďalšie posúdenie, v rámci ktorého sa samostatné záujmy, na ktoré sa vzťahujú obe výnimky, sčítajú a potom sa spoločne porovnajú s verejným záujmom, ktorému slúži zverejnenie.