



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 17. 12. 2012
COM(2012) 774 final

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

**O SKÚSENOSTIACH NADOBUDNUTÝCH PRI UPLATŇOVANÍ SMERNICE
2003/4/ES O PRÍSTUPE VEREJNOSTI K INFORMÁCIÁM O ŽIVOTNOM
PROSTREDÍ**

SPRÁVA KOMISIE
RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

O SKÚSENOSTIACH NADOBUDNUTÝCH PRI UPLATŇOVANÍ SMERNICE
2003/4/ES O PRÍSTUPE VEREJNOSTI K INFORMÁCIÁM O ŽIVOTNOM PROSTREDÍ

I. Úvod

Komisia pripravila túto hodnotiacu správu pre Európsky parlament a Radu v súlade s článkom 9 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES (ďalej len „smernica“)¹ o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS.² Založená je na skúsenostiach, ktoré Komisia a členské štáty nadobudli počas niekoľkých rokov uplatňovania smernice. V súlade s požiadavkami článku 9 ods. 1 každý členský štát predložil správu o tom, ako vykonáva túto smernicu.

Ako je stanovené v článku 9 ods. 2, v správe sa prihliada na rozvoj elektronickej techniky. Toto preskúmanie je preto súčasťou *Digitálnej agendy pre Európu*.³ Je to v súlade aj so všeobecným cieľom, ktorým je „využívanie informačných a komunikačných technológií v plnej miere“, uvedeným v *stratégii Európa 2020*.⁴

Táto správa je zameraná na nové ustanovenia, ako napríklad širšie vymedzenia pojmov a aktívnejšie šírenie informácií. Potrebné je na ňu nahliadať aj v kontexte najnovšieho politického vývoja, napr. *oznámenia o vykonávaní*⁵, v ktorom Komisia označila prístup k informáciám za kľúčovú prioritu na zlepšenie vykonávania právnych predpisov v oblasti životného prostredia a zaviazala sa, že posúdi, ako by sa dala zvýšiť efektívnosť smernice.

II. Hlavné prvky smernice

Predchádzajúca smernica

Smernica 90/313/EHS vychádzala z koncepcie, že environmentálne otázky sa najlepšie riešia za účasti všetkých zainteresovaných strán na príslušnej úrovni, čím sa zároveň zlepši aj ochrana životného prostredia. Na zvýšenie informovanosti a účasti verejnosti sa v nej stanovil súbor práv na prístup k informáciám o životnom prostredí a základné podmienky, na základe ktorých ich možno vykonávať. V správe Komisie o uplatňovaní predchádzajúcej smernice⁶ sa

¹ Ú. v. EÚ L 41 zo 14. februára 2003, s. 26.

² Smernica Rady 90/313/EHS zo 7. júna 1990 o slobode prístupu k informáciám o životnom prostredí, Ú. v. ES L 158 z 23. júna 1990, s. 56. Zrušená smernicou s účinnosťou od 14. februára 2005.

³ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 26. augusta 2010 o digitálnej agende pre Európu, KOM(2010)245 v konečnom znení/2.

⁴ Oznámenie Komisie z 3. marca 2010 o stratégii Európa 2020 – Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, KOM(2010)2020, s. 9.

⁵ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov zo 7. marca 2012 o zlepšení využitia potenciálu opatrení EÚ v oblasti životného prostredia: budovanie dôvery prostredníctvom rozširovania poznatkov a schopnosti reagovať, KOM(2012)95 v konečnom znení.

⁶ Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu o skúsenostiach nadobudnutých pri uplatňovaní smernice Rady 90/313/EHS zo 7. júna 1990 o slobode prístupu k informáciám o životnom prostredí, KOM(2000)400 v konečnom znení.

konštatovalo, že prispela k dosiahnutiu pozitívnych výsledkov, ale zistili sa aj niektoré nedostatky. Komisia sa preto rozhodla ju nahradiť novou smernicou.

Zmeny zavedené smernicou

Smernica vychádzala zo skúseností nadobudnutých počas účinnosti predchádzajúcej smernice. Okrem toho v čase prípravy jej návrhu sa Európska únia pripravovala na ratifikáciu Dohovoru Európskej hospodárskej komisie OSN (EHK OSN) o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“).⁷ V tejto súvislosti smernica bola uvedená do súladu s celkovo ďalekosiahlejšími ustanoveniami Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám. V smernici sa zohľadňoval aj rozvoj elektronickej komunikačnej techniky, najmä pokiaľ ide o formát, v ktorom sa informácie mali predkladať. Väčší dôraz sa v nej kládol aj na aktívne šírenie informácií a stanovovali sa v nej podrobnejšie pravidlá v oblastiach, v prípade ktorých sa v smernici 90/313/EHS ešte uvádzali odkazy na vnútroštátne právne predpisy. Hlavné zmeny sú:

- širšie vymedzenie pojmu „informácie o životnom prostredí“, ktoré zahŕňa širší rozsah záležitostí týkajúcich sa životného prostredia,
- širšie vymedzenie pojmu „verejné orgány“, ktoré zahŕňa osoby, ktoré vykonávajú funkcie verejnej správy,
- podrobnejšie ustanovenia o forme, v akej sa informácie majú sprístupniť vrátane všeobecnej povinnosti poskytovať informácie v požadovanom formáte a možnosti používať elektronické prostriedky,
- predĺženie kratšej, jeden mesiac trvajúcej lehoty na sprístupnenie požadovaných informácií o ďalší mesiac, ak si to vyžaduje objem a zložitosť informácií,
- obmedzenia týkajúce sa dôvodov zamietnutia. Žiadosti o informácie možno zamietnuť len vtedy, ak by ich zverejnenie nepriaznivo ovplyvnilo niektorý z uvedených záujmov. Tieto výnimky je potrebné vykladať reštriktívne so zreteľom na verejný záujem, ktorý sa zverejnením sleduje,
- obmedzenia týkajúce sa dôvodov zamietnutia, ak sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia („pravidlo o emisiách“);
- ďalšie povinnosti uložené vnútroštátnym orgánom, a to zhromažďovať a šíriť informácie, ktoré sú nad rámec povinnosti zverejniť informácie,
- ďalšie povinnosti uložené vnútroštátnym orgánom, a to pomáhať verejnosti pri hľadaní prístupu k informáciám,

⁷ Európske spoločenstvo podpísalo Aarhuský dohovor 25. júna 1998 a ratifikovaný bol 17. februára 2005. Dohovor nadobudol platnosť 30. októbra 2001.

- zlepšené postupy na preskúmanie konania alebo nečinnosti zo strany verejných orgánov, najmä pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným podľa zákona.

III. Transpozícia členskými štátmi

Podľa článku 10 smernica musela byť transponovaná do vnútroštátnych právnych predpisov do 14. februára 2005 (v prípade Bulharska a Rumunska do 1. januára 2007). Väčšina členských štátov však s jej transpozíciou meškala. Komisia začala preto konanie vo veci porušenia právnych predpisov a následne súdne konania. Tri konania, proti Nemecku, Grécku a Španielsku⁸, však boli uzavreté po tom, ako tieto členské štáty transponovali smernicu. V dvoch prípadoch Súdny dvor rozhodol, že neprijatím všetkých právnych predpisov, nariadení a správnych opatrení v rámci stanovenej lehoty potrebnej na transponovanie smernice Rakúsko⁹ a Írsko¹⁰ nesplnilo svoje povinnosti podľa smernice. Medzitým ju transponovali všetky členské štáty.¹¹

IV. Overovacie konanie

Ako prvý krok v rámci overovacieho konania podľa článku 9 sa od členských štátov vyžadovalo, aby predložili správu o svojich skúsenostiach s uplatňovaním smernice. V súlade s požiadavkami článku 9 ods. 1 im Komisia poslala 19. júna 2007 usmerňujúci dokument. Požiadala členské štáty, aby predložili všeobecný opis opatrení prijatých na vykonávanie smernice, podali správu o ich vplyve, zamerali sa na jednotlivé články smernice a poskytli štatistické údaje.

Komisia zaznamenala, že členské štáty meškali s predkladaním národných správ. Do termínu stanoveného v smernici (14. august 2009) bola doručená menej než polovica správ. Po ďalších výzvach na odpoveď Komisia v decembri 2009 začala 11 konaní vo veci porušenia právnych predpisov. Do polovice apríla 2010 boli doručené všetky národné správy. Preložené boli do konca júla 2010¹², a potom sa začali všetky správy posudzovať.

Komisia nadobudla skúsenosti aj pri plnení svojich vlastných úloh, najmä pri vybavovaní sťažností a monitorovaní súladu. Petície a parlamentné otázky boli ďalším cenným zdrojom informácií o tom, ako členské štáty plnia svoje povinnosti. Európsky súdny dvor tiež postupne vydal rozhodnutia k niektorým ustanoveniam.

V. Uplatňovanie smernice

Toto je prvé hodnotenie uplatňovania smernice. Ako už bolo uvedené, väčšina členských štátov meškala s jej transpozíciou. Niektoré vo svojich národných správach poukázali na to, že z tohto dôvodu nemohli vtedy posúdiť jej vplyv v plnom rozsahu. Ich skúsenosti sa teda

⁸ Veci C-44/07 (Nemecko), C-85/06 (Grécko) a C-53/06 (Španielsko).

⁹ Rozsudok z 5. júla 2007 vo veci C-340/06, Zb. 2007, s. I-96.

¹⁰ Rozsudok z 3. mája 2007 vo veci C-391/06, Zb. 2007, s. I-65.

¹¹ Zoznam transpozíčných opatrení, ktoré členské štáty oznámili Komisii, je k dispozícii na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0003:SK:NOT>

¹² Správy členských štátov a preklady sú zverejnené na webovej stránke Európa: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/reports_ms.htm.

v tejto fáze nedajú považovať za úplne presvedčivé. Komisia však už chce vyvodiť závery a identifikovať oblasti, ktoré si vyžadujú ďalšiu pozornosť.

Niektoré členské štáty smernicu transponovali vo viacerých právnych predpisoch, čo by občanom mohlo sťažiť pátranie po právnych predpisoch, ak by chceli uplatniť svoje právo na prístup.

Členské štáty vo všeobecnosti usúdili, že smernica mala pozitívny vplyv na zapájanie občianskej spoločnosti. Na druhej strane negatívne vnímali administratívnu záťaž, ktorá v mnohých členských štátoch vyvolávala veľké znepokojenie.

Podľa názoru Komisie úroveň transpozície sa celkovo ukazuje ako vyhovujúca. V transpozícii aj pri praktickom uplatňovaní sa však vyskytujú viaceré problémy. Opísané sú ďalej v texte.

Článok 2 – Definície

a) „Informácie o životnom prostredí“

Vymedzenie pojmu „informácie o životnom prostredí“ v smernici zahŕňa informácie v akejkoľvek forme o stave životného prostredia alebo stave zdravia a bezpečnosti ľudí. Toto vymedzenie je rovnaké ako v Aarhuskom dohovore. Správna klasifikácia je dôležitá, pretože „informácie o životnom prostredí“ patria pod osobitné ustanovenia smernice, ktoré obvykle poskytujú širšie práva na prístup ako existujúce práva k všeobecným administratívnym informáciám.

Komisia zistila len ojedinelé prípady nesprávnej, hlavne neúplnej alebo nejasnej transpozície vymedzenia „informácií o životnom prostredí“ do právnych predpisov členských štátov. S príslušnými členskými štátmi ich následne rieši. Pokiaľ ide o uplatňovanie tohto vymedzenia, Komisia sa najmä na základe sťažností dozvedela o prípadoch, keď vnútroštátne orgány neboli ochotné klasifikovať niektoré dokumenty špecifické pre určité odvetvie alebo technické dokumenty ako „informácie o životnom prostredí“.

Súdny dvor poskytuje široký výklad vymedzenia pojmu „informácie o životnom prostredí“ v článku 2 ods. 1. Vo svojom rozsudku zo 16. decembra 2010 vo veci *C-266/09 Stichting Natuur en Milieu a iní/College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, súd zahrnul konanie o povoľovaní prípravku na ochranu rastlín pod tento pojem. Toto široké vymedzenie pojmu „informácie o životnom prostredí“ predstavuje dôležitý precedens pre výklad článku 2 ods. 1 členskými štátmi.

Vnútroštátne súdy alebo orgány, napr. ombudsman, už vyjadrili svoje stanovisko k vymedzeniu pojmu „informácie o životnom prostredí“ vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch. Ukazuje sa, že sa riadili širokým vymedzením pojmu, ktoré poskytol Súdny dvor. Komisia rieši následne len obmedzený počet prípadov týkajúcich sa zjavne príliš úzkeho výkladu zo strany verejných orgánov.

b) „Verejný orgán“

V článku 2 ods. 2 smernice sú verejné orgány vymedzené všeobecne a účelne tak ako v Aarhuskom dohovore. Tento pojem zahŕňa subjekty, ktoré vykonávajú funkcie verejnej správy, majú verejné zodpovednosti alebo funkcie alebo vykonávajú verejnú službu.

Prevažná väčšina členských štátov transponovala termín správne. Niektoré problémy sa však objavili pri používaní, najmä pri určovaní, či určitý typ orgánu spadá pod toto vymedzenie. Medzi príklady subjektov, ktoré jednotlivé členské štáty považujú za „verejné orgány“, v niektorých prípadoch podľa rozsudkov vnútroštátnych súdov patrili teplárenské, vodárenské spoločnosti alebo spoločnosti zaoberajúce sa odpadovým hospodárstvom a miestne environmentálne nadácie. Na otázku, či daný subjekt možno považovať za „verejný orgán“, sa nedá odpovedať všeobecne, ale treba rozhodnúť individuálne. Komisia zistila, že členské štáty celkovo správne vykonávajú všeobecné širšie vymedzenie pojmu „verejný orgán“ v článku 2 ods. 2.

Druhý pododsek článku 2 ods. 2 umožňuje členským štátom nezahrnúť do tohto vymedzenia „orgány alebo inštitúcie, ak vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc“. Vo svojom rozsudku zo 14. februára 2012 vo veci C-204/09 o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Nemecko), *Flachglas Torgau GmbH/Spolková republika Nemecko*, súd poskytol široký výklad výnimky z legislatívneho postupu. Konštatoval, že ministerstvá, ktoré sa zúčastňujú na legislatívnom procese, môžu byť vyňaté po dobu trvania procesu.

Článok 3 – Prístup k informáciám o životnom prostredí na základe žiadosti

a) Lehoty

V článku 3 ods. 2 sa uvádza, že so zreteľom na žiadateľom uvedenú lehotu musia byť informácie o životnom prostredí sprístupnené čo najskôr a najneskôr do jedného mesiaca od doručenia žiadosti. Ak informácie majú veľký objem a sú komplexné, termín možno predĺžiť o ďalší mesiac, v takom prípade sa musia uviesť dôvody.

Časový rámec pre odpovede na žiadosti o informácie o životnom prostredí sa v členských štátoch uplatňujú rôzne. Niektoré stanovili dokonca kratšie počiatočné lehoty (5, 14, 15 alebo 20 pracovných dní), čo je v súlade so smernicou.

Obidve požiadavky, t. j. že žiadateľ môže určiť časový rámec a že informácie sa musia poskytnúť čo najskôr, nezaviedol každý členský štát. Okrem toho v prípadoch predĺženia lehoty sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch nie vždy vyžaduje, aby žiadateľ bol informovaný a aby sa uviedli dôvody. Boli to však len obmedzené prípady a prevažná väčšina členských štátov transponovala tieto požiadavky správne.

Pre niektoré členské štáty bolo náročné poskytnúť požadované informácie včas, napr. v prípadoch roztrúsenosti informácií v rôznych rezortoch, alebo keď sa naraz museli zaoberať veľkým počtom žiadostí. Konzultácie s tretími stranami, ktorých sa žiadosť dotýkala, tiež sťažovali dodržanie lehôt.

Niektoré členské štáty povoľujú porušenie lehôt v prípade vyššej moci alebo osobitných okolností. Tieto výnimky sú rozsiahlejšie ako výnimky uvedené v smernici a môže to viesť k problémom s výkladom. Komisia následne rieši takéto prípady nesúlady.

Kratší časový rámec pre odpovede na žiadosti o informácie o životnom prostredí zavedený smernicou sa celkovo javí ako primeraný. Obavy, ktoré vyjadrili niektoré členské štáty v súvislosti s dodržiavaním lehôt stanovených v smernici, sú v rozpore s ešte kratšími lehotami stanovenými v iných členských štátoch. Rozsiahlejšie sprístupnenie informácií na internete by pomohlo uľahčiť úlohu verejných orgánov v súvislosti s informáciami.

b) Praktické postupy

V článku 3 ods. 5 sa uvádzajú niektoré praktické postupy, ktoré majú členské štáty zaviesť na podporu verejnosti so záujmom o prístup k informáciám o životnom prostredí (napr. pomoc alebo zriadenie registrov alebo zoznamov). Rozhodne z nich vyplýva, že si verejnosť môže účinne uplatňovať svoje práva podľa smernice. Niektoré členské štáty ich však doteraz úplne nezaviedli. Ďalšiu pozornosť je potrebné venovať najmä pododseku b), v ktorom sa od členských štátov vyžaduje zabezpečenie verejnej dostupnosti zoznamov verejných orgánov. Najlepším postupom na vykonanie článku 3 ods. 5 je vymenovať informačných úradníkov a určiť informačné strediská, poskytnúť informácie o povinnostiach jednotlivých verejných orgánov, zverejniť registre dostupných informácií o životnom prostredí a zriadiť verejne dostupné informačné siete a databázy. Členské štáty poskytujú informácie požadované v článku 3 ods. 5, najmä prostredníctvom internetu a v niektorých prípadoch aj špeciálnych brožúr, čo spĺňa stanovené požiadavky.

Článok 4 – Výnimky

V zozname výnimiek uvedených v článku 4 smernice sa premietajú ustanovenia článku 4 ods. 3 až 5 Aarhuského dohovoru. Čiastočne poskytuje ešte lepšie práva na prístup než dohovor.¹³

Článok 4 je jedným z kľúčových ustanovení smernice. Obsahuje kompletný zoznam všetkých prípadov, keď členské štáty môžu zamietnuť žiadosť o informácie o životnom prostredí. Zverejnenie je všeobecným pravidlom, pokiaľ neplatí niektorá z osobitných výnimiek. Členské štáty nesmú do tohto zoznamu pridať ďalšie výnimky. Nemusia však ani transponovať každú možnú výnimku do svojich vnútroštátnych právnych predpisov v súlade so všeobecnou zásadou, že členské štáty môžu slobodne poskytnúť širší prístup než požaduje smernica. Niektoré členské štáty napríklad netransponovali výnimky pre zjavne nerozumné alebo príliš všeobecné žiadosti, a tak umožňujú širší prístup k informáciám o životnom prostredí.

Vykonávanie článku 4 nie je v každom členskom štáte zatiaľ úplne uspokojivé. K problémovým oblastiam patrí:

Protiprávny dodatok k zoznamu výnimiek

¹³ V smernici sa napríklad výslovne menuje širší rozsah výnimiek, ktoré nemožno uplatniť, ak sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia („pravidlo o emisiách“).

V niektorých vnútroštátnych predpisoch sa neoprávnene pridali dôvody zamietnutia k dôvodom uvedeným v smernici. Jeden členský štát uplatňuje výnimku na zverejnenie informácií, ktoré boli označené ako dôverné. Iný systematicky odmieta otázky týkajúce sa konkrétnych konaní, ktoré by mohli obsahovať informácie o životnom prostredí, ak žiadateľ nebol ich účastníkom. Toto všetko sú príklady neregulárnej transpozície a/alebo uplatňovania smernice a Komisia ich následne rieši zodpovedajúcim spôsobom.

Vymedzenia pojmov

Členské štáty sa domnievajú, že niektoré výrazy, aj keď sa používajú v predchádzajúcej smernici, stále predstavujú problémy z hľadiska výkladu. Ide napríklad o výrazy ako „zjavne nerozumná“ alebo „interná korešpondencia“. Judikátúra súdneho dvora poskytuje k tomuto cenné usmernenie. Vec C-204/09 *Flachglas Torgau* (pozri vyššie) sa týka okrem iného vymedzenia výrazu „dôvernosť konania verejných orgánov“ v článku 4 ods. 2 písm. a).¹⁴ V prípade otázok, ktoré zatiaľ neboli vyriešené judikátúrou, členské štáty uplatnili jedno riešenie, a to doplnili ďalšie informácie do transpozičných opatrení na vymedzenie týchto termínov.

Transpozícia nových ustanovení

Smernicou sa do článku 4 pridali nové ustanovenia. Odsek o výklade výnimiek reštriktívnym spôsobom, zvažovaní záujmov a „pravidle o emisiách“ (právna domnienka, že verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, prevažuje, ak sa žiadosť týka emisií do životného prostredia), nebol súčasťou predchádzajúcej smernice (článok 4 ods. 2, druhý pododsek). To isté platí pre odseky smernice o ochrane údajov¹⁵, o ktorých sa žiadateľovi musia poskytnúť informácie v prípade zamietnutia žiadosti z dôvodu, že ide o práve dokončovaný materiál.

Ukazuje sa, že členské štáty tieto nové ustanovenia často buď netransponovali, alebo ich transponovali nesprávne. Niektoré napríklad nemajú osobitné ustanovenie, že dôvody na zamietnutie sa musia vykladať reštriktívnym spôsobom, ani výslovne nestanovujú zváženie príslušných záujmov.

Súdny dvor už poskytol cenné usmernenie týkajúce sa výkladu druhého pododseku článku 4 ods. 2. Vo veci C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu* (pozri vyššie) sa rieši rovnováha medzi právom verejnosti na prístup k informáciám o životnom prostredí a zaobchádzaním s dôvernými obchodnými a priemyselnými informáciami. Súd potvrdil, že, ako vyplýva zo znenia druhého pododseku, záujmy sa majú zvážiť v každom jednotlivom prípade a ochrana obchodných alebo priemyselných informácií je obmedzená, ak sa týka informácií o emisiách do životného prostredia (uplatnenie „pravidla o emisiách“).

¹⁴ Súdny dvor rozhodol, že podmienku dôvernosti konania verejných orgánov v zmysle článku 4 ods. 2 písm. a) smernice „možno považovať za splnenú, ak vo vnútroštátnom práve dotknutého členského štátu existuje norma, ktorá všeobecným spôsobom stanovuje, že dôvernosť konania orgánov verejnej moci predstavuje dôvod zamietnutia prístupu k informáciám o životnom prostredí, ktorými disponujú tieto orgány“, pokiaľ je pojem „konanie“ jasne definovaný.

¹⁵ Smernica 95/46/ES Európskeho parlamentu a Rady z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov, Ú. v. ES 281 z 23. novembra 1995, s. 31.

Vec C-71/10 o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Najvyšší súd Spojeného kráľovstva, *Office of Communications/The Information Commissioner*, sa tiež týka zváženia verejného záujmu, ktorému slúži zverejnenie, proti záujmom chráneným podľa článku 4 ods. 2. Ohrozený bol viac než jeden chránený záujem, ale ani jeden nebol sám o sebe postačujúci na to, aby prevážil verejný záujem na zverejnení. Súdny dvor 28. júla 2011 rozhodol, že pri zvážení verejného záujmu, ktorému slúži zverejnenie, oproti záujmom, ktorým slúži zamietnutie zverejnenia, jednotlivé záujmy chránené podľa článku 4 ods. 2 je potrebné posudzovať kumulatívne.

Vzťah k iným právnym predpisom EÚ

Ďalším problémom je vzťah medzi článkom 4 a ustanoveniami o prístupe k informáciám v odvetvových právnych predpisoch EÚ. Odvetvové právne akty ako „lex specialis“ vo všeobecnosti majú prednosť pred všeobecnými ustanoveniami smernice týkajúcimi sa prístupu k informáciám. Mnohé odvetvové právne akty však obsahujú ustanovenia týkajúce sa ich vzťahu k smernici, buď umožňujú všeobecný prístup k informáciám v súlade so smernicou¹⁶ alebo ďalej špecifikujú rozsah pôsobnosti smernice v ich oblasti.¹⁷ Avšak zistiť, ktorý právny nástroj sa vzťahuje na konkrétny prípad, môže byť zložitý. Táto téma už bola predmetom judikatúry.

Vo svojom rozsudku zo 17. februára 2009 vo veci C-552/07, *Commune de Sausheim /Pierre Azelvandre*¹⁸, Súdny dvor rozhodol, že členský štát sa nemôže dovolávať výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 vrátane „verejnej bezpečnosti“ na účely zamietnutia prístupu k informáciám, ktoré by mali byť v zmysle smernice o GMO verejnosti k dispozícii¹⁹. Požiadavky na transparentnosť vyplývajúce zo smernice o GMO majú teda prednosť pred výnimkou ochrany verejného poriadku alebo inými záujmami podľa smernice.

Vo svojom rozsudku z 22. decembra 2010 vo veci C-524/09, *Ville de Lyon/Caisse des dépôts et consignations*, sa Súdny dvor zaoberal najmä tým, či sa údaje o obchodovaní s emisnými kvótami skleníkových plynov musia považovať za „informácie o emisiách do životného prostredia“ v zmysle článku 4, vo vzťahu ku ktorým sa nemožno odvolávať na „dôvernú obchodných alebo priemyselných informácií“. Konštatoval však, že poskytnutie týchto informácií sa riadi osobitnými pravidlami o dôvernosti v systéme obchodovania s emisiami²⁰.

¹⁶ napríklad v článku 2 smernice o INSPIRE (pozri odkaz ďalej v texte) sa stanovuje, že táto smernica sa uplatňuje bez toho, aby bola dotknutá smernica 2003/4/ES.

¹⁷ V článku 22 smernice o Seveso III sa napríklad uvádza odkaz na článok 4 smernice (smernica 2012/18/EU Európskeho parlamentu a Rady zo 4. júla 2012 o kontrole nebezpečenstiev závažných havárií s prítomnosťou nebezpečných látok, ktorou sa mení a dopĺňa a následne zrušuje smernica Rady 96/82/ES, Ú. v. EÚ L 197 z 24. júla 2012, s. 1).

¹⁸ Zb. 2009, s. I-987.

¹⁹ Smernica 2001/18/ES Európskeho parlamentu a Rady o zámernom uvoľnení geneticky modifikovaných organizmov do životného prostredia, Ú. v. ES L 106 zo 17. apríla 2001, s. 1.

²⁰ Smernica 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES, zmenená a doplnená smernicou 2004/101/ES Európskeho parlamentu a Rady z 27. októbra 2004 a nariadením Komisie (ES) č. 2216/2004 z 21. decembra 2004 o normalizovaných a zabezpečených systémoch registrov v súlade so smernicou 2003/87 a rozhodnutím 280/2004/ES

Pokiaľ ide o formu a obsah zamietnutí (článok 4 ods. 5), jeden členský štát ustanovuje implicitné zamietnutia, v prípade ktorých sa predpokladá, že k zamietnutiu zo strany vnútroštátneho orgánu dôjde vtedy, ak ani nesprístupní informácie, ani nevydá písomné zamietnutie pred uplynutím lehoty. Takéto implicitné zamietnutie je však v rozpore so smernicou, v ktorej sa vyžaduje výslovná odpoveď s uvedením dôvodov v každom jednotlivom prípade.²¹ Najlepším postupom spomedzi členských štátov, pokiaľ ide o formu zamietnutia, bola povinnosť poskytnúť písomnú odpoveď v každom prípade, aj keď žiadosť nebola podaná písomne, čo je ešte prísnejšia požiadavka, ako je stanovené v smernici.

Komisia bude aj naďalej spolupracovať s členskými štátmi na zabezpečení správnej transpozície smernice. Komisia vyzýva členské štáty, aby poskytli ďalšie usmernenie svojim orgánom s cieľom zabrániť nejasnému alebo svojvoľnému uplatňovaniu výnimiek.

Článok 5 – Poplatky

Cieľom článku 5 je zabrániť, aby právam na informácie podľa smernice stáli v ceste finančné prekážky.

V odseku 1 je stanovené, že za prístup k registrom alebo zoznamom a nazeranie do požadovaných informácií na mieste sa poplatok nevyberá. Stanovenie úplne bezplatného prístupu k informáciám na mieste je stále výzvou pre viaceré členské štáty.

V odseku 2 sa ďalej uvádza, že žiadny poplatok za poskytnutie informácií o životnom prostredí nesmie prevýšiť primeranú sumu. Toto ustanovenie sa vo všeobecnosti aj správne uplatňuje.

V odseku 3 sa vyžaduje, aby členské štáty poskytli informácie o všetkých poplatkoch vrátane okolností, za ktorých možno poplatok vyberať alebo odpustiť. Tieto informácie sú spravidla v členských štátoch k dispozícii. V záujme väčšej transparentnosti by sa však mohol ďalej zlepšiť prístup k jasným pravidlám o účtovaných poplatkoch. Platí to najmä v prípadoch, keď sa členské štáty rozhodli sprístupniť pravidlá len na miestnej úrovni. V takomto prípade by sa dostupnosť mala zlepšiť ďalšími prostriedkami, napríklad špeciálnymi webovými stránkami s cieľom vytvoriť ľahko dostupný a dobre štruktúrovaný rámec týkajúci sa poplatkov. Niektoré členské štáty prijali právne predpisy, v ktorých jasne uvádzajú účtované ceny. Toto riešenie zabezpečuje právnu istotu a zároveň zaručuje širokú dostupnosť.

Článok 6 – Prístup k spravodlivosti

Právo na účinnú nápravu je zaručené článkom 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii („*Členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany*“) a v článku 47 ods. 1 Charty základných práv EÚ

Európskeho parlamentu a Rady. V článku 17 smernice 2003/87/ES je stanovené, že prístup k informáciám musí byť v súlade so smernicou 2003/4/ES.

²¹ Vo svojom rozsudku z 21. apríla 2005 vo veci C-186/04, *Housieux*, súdny dvor už rozhodol vo vzťahu k predchádzajúcej smernici, že implicitné zamietnutie je protiprávne (Zb. 2005, s. I-3299). Implicitné zamietnutie môže byť len nástrojom určeným na umožnenie účinnej právnej ochrany a prostriedkom upozornenia verejného orgánu.

(„Každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy [...]“). V článku 6 smernice sa uplatňuje právo na účinný prostriedok nápravy v súvislosti s informáciami o životnom prostredí. Poskytuje dve úrovne odvolania: administratívne preskúmanie a preskúmanie pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným zákonom.

Okrem jednotlivých výnimiek členské štáty transponovali článok 6 správne. Súčasne s posudzovaním transpozičných právnych predpisov členských štátov Komisia začala tiež niekoľko konaní vo veci porušenia právnych predpisov, predovšetkým s cieľom zabezpečiť transpozíciu požiadaviek na „promptný“ a „nenákladný“ postup preskúmania.

V niektorých členských štátoch sa však vyskytli určité nedostatky s uplatňovaním článku 6. Ak ustanovenia smernice majú byť účinné, musia sa uplatňovať na všetky úrovne odvolania. Napríklad správne orgány oprávnené zaoberať sa odvolaniami v prvom alebo druhom stupni musia byť navzájom nezávislé a musia byť schopné vydať rozhodnutia v súlade so smernicou. Viaceré členské štáty už ustanovili špeciálny súd pre odvolania v prvom stupni. Tento osvedčený postup však nesmie viesť k neúčinnosti odvolania v druhom stupni vo forme nákladných a zdĺhavých postupov. Procesné záruky týkajúce sa všetkých stupňov sú dôležité na zabezpečenie úplného prístupu k spravodlivosti a zabránenie tomu, aby existoval len jeden účinný stupeň odvolania, keďže následné fázy sú stále nákladné a pomalé.

Orgány dohliadajúce na nesprávny úradný postup, napríklad úrad ombudsmana, tiež zohrávajú dôležitú úlohu pri zabezpečovaní účinnej nápravy. Mali by sa však posudzovať ako komplementárne k účinnému odvolaciemu systému.

Tieto nedostatky vo vykonávaní Komisia rieši s členskými štátmi. Vyžadujú si ďalšie opatrenia na úrovni členských štátov, ktoré bude Komisia monitorovať.

Článok 7 – Šírenie informácií o životnom prostredí

V článku 7 je stanovené aktívne a systematické šírenie informácií o životnom prostredí pre potreby verejnosti, najmä prostredníctvom počítačovej telekomunikačnej a/alebo elektronickej techniky. V článku 7 ods. 2 sa uvádza, aký typ informácií sa má sprístupniť (napr. právne texty, politiky, plány a programy, správy a štúdie, údaje alebo prehľady údajov získaných z monitorovania činností, ktoré ovplyvňujú alebo by mohli ovplyvniť životné prostredie).

Elektronická technika je rozhodujúca pre realizáciu cieľov (článok 1) a ustanovení smernice. V smernici sa nestanovuje, aké typy elektronickej techniky by sa mali používať. Zvolené prostriedky však musia byť ľahko dostupné a nemali by vytvárať ďalšie prekážky pri poskytovaní informácií. Článok 7 tiež umožňuje členským štátom prispôbiť sa vývoju v oblasti techniky. Dobré využívanie techniky môže tiež pomôcť znížiť náklady a administratívnu záťaž v súvislosti so sprístupňovaním informácií na požiadanie, čo sú problémy, ktorým čelia niektoré členské štáty.

Členské štáty vykonávajú článok 7 rôznymi spôsobmi. Väčšina z nich poskytuje elektronické portály a/alebo webové stránky na prístup k niektorým z kategórií informácií uvedených v článku 7 ods. 2 na rôznych úrovniach verejnej správy. Môže však byť ťažké nájsť online informácie o tom, ako sú jednotlivé environmentálne smernice prevedené do vnútroštátnych predpisov a ako orgány plnia ich požiadavky. Na umožnenie jednoduchšieho a efektívnejšieho využívania informácií je vo všeobecnosti potrebné ďalej rozvíjať spôsob organizácie ich aktívneho šírenia.

Smernicu možno považovať za najrozsiahlejší individuálny právny predpis EÚ v oblasti aktívneho šírenia informácií o životnom prostredí. Iné akty, napr. smernice o INSPIRE²² a o PSI²³ a iniciatívy, napr. SEIS²⁴ tiež poskytujú rozsiahly elektronický prístup k určitým informáciám, ktorými disponujú verejné orgány. Spolu tvoria rámec pre zdieľanie informácií o životnom prostredí vrátane údajov získaných z monitorovacích činností. Tento širší kontext, ktorý sa stále vyvíja, ovplyvňuje vykonávanie článku 7. Na zabezpečenie celkovej konzistentnosti všetkých príslušných nástrojov a iniciatív je potrebná vysoká miera koordinácie.

Článok 8 – Kvalita informácií o životnom prostredí

V článku 8 sú stanovené normy kvality pre vypracované informácie o životnom prostredí. Členské štáty by sa mali usilovať, pokiaľ je to v ich pôsobnosti, aby informácie boli aktuálne, presné a porovnateľné.

Informácie o životnom prostredí by užívateľom mali umožniť, aby sa mohli zmysluplne podieľať na rozvoji a vykonávaní environmentálnej politiky a posúdiť účinnosť tejto politiky.

Ukázalo sa, že zabezpečenie kvalitných informácií je náročnou úlohou, pretože to v značnej miere závisí od zdrojov, kapacít a techniky. Okrem toho často nie je k dispozícii štandardná metóda na zabezpečenie a meranie kvality informácií a preukázanie porovnateľnosti informácií o životnom prostredí.

Kvalita je dôležitá aj v prípade iných smerníc o životnom prostredí, keďže podnetom pre uskutočnenie potrebného opatrenia sú často výsledky monitorovania stavu životného prostredia alebo iné informácie o vykonávaní predpisov. Bez ohľadu na tieto skutočnosti a na pokrok dosiahnutý vo viacerých oblastiach boli problémy s kvalitou zaznamenané v rôznych oblastiach environmentálnej politiky²⁵.

VI. Závery a ďalší postup

²² Smernica 2007/2/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 14. marca 2007, ktorou sa zriaďuje infraštruktúra pre priestorové informácie v Európskom spoločenstve (INSPIRE), Ú. v. EÚ L 108 z 25. apríla 2007, s. 1.

²³ Smernica 2003/98/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora, Ú. v. EÚ L 345 z 31. decembra 2003, s. 90.

²⁴ Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 1. februára 2008 *Smerom k spoločnému systému environmentálnych informácií (SSEI)*, [KOM\(2008\) 46 v konečnom znení](#)

²⁵ Napríklad z preskúmania nariadenia o zriadení Európskeho registra uvoľňovania a prenosov znečisťujúcich látok na uvoľnenie znečisťujúcich látok (E-PRTR), ktoré uskutočnila Komisia, vyplynula nedostatočná porovnateľnosť informácií poskytovaných členskými štátmi v dôsledku používania rôznych metód používaných na získanie údajov a nedostatočnej konzistentnosti informácií.

Komisia zastáva názor, že uplatňovaním smernice sa podstatne zlepšil prístup k požadovaným informáciám o životnom prostredí. Komisia sleduje jednotlivé prípady porušenia právnych predpisov v niektorých členských štátoch. Očakáva, že časom sa nové ustanovenia primeraným spôsobom zakomponujú do právneho poriadku členských štátov a ich orgány ich budú riadne uplatňovať.

Vznik informačnej spoločnosti, v rámci ktorej sa čoraz väčší dôraz kladie na široký prístup k informáciám, si vyžaduje odklon od prístupu, v rámci ktorého dominovali potreby poskytovania informácií na vyžiadanie, smerom k prístupu zameranému na aktívne a rozsiahle šírenie informácií s použitím najmodernejších technológií. Smernica ponecháva na členských štátoch, aby si flexibilne zvolili primerané prostriedky na aktívne šírenie informácií o životnom prostredí a zohľadnili zmeny v počítačovej telekomunikačnej a elektronickej technike. Niektoré členské štáty vyvinuli používateľsky zrozumiteľné webové stránky – napríklad stránky umožňujúce občanom vidieť na mape úroveň čistenia odpadových vôd v ich meste alebo obci. V tejto súvislosti Komisia vyzýva všetky členské štáty, aby čo najširšie využívali ustanovenia o aktívnom šírení.

V súlade so svojím oznámením o vykonávaní a následnými závermi, ktoré Rada prijala 11. júna 2012, a v súlade s navrhovaným siedmym akčným programom v oblasti životného prostredia²⁶, sa Komisia bude usilovať pomôcť členským štátom lepšie štruktúrovať informácie na účely aktívneho šírenia²⁷. Uskutoční aj samostatné štúdie na podrobnejšie preskúmanie súčasných postupov oblasti aktívneho šírenia a výziev súvisiacich s kvalitou informácií o životnom prostredí. V závislosti od výsledku a širšieho rozvoja informačných technológií Komisia rozhodne, či by sa mohli v budúcnosti vyžadovať nejaké ďalšie zmeny a doplnenia tejto smernice.

²⁶ COM(2012) 710 final

²⁷ Oznámenie sa týka štruktúrovaných vykonávacích a informačných rámcov (SIIF), ktorých cieľom by mohli byť ucelenejšie poskytovanie online informácií o výstupoch vykonávania jednotlivých smerníc - prijatých plánoch, vydaných povoleniach, údajoch z monitorovania atď.