DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 9 september 1999 *

I mål C-217/97,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Götz zur Hausen, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten Dieter Sellner, Bonn, D—53115 Bonn,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 233), särskilt artikel 2 b, artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen, artikel 3.2 andra stycket och artikel 5,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P.J.G. Kapteyn samt domarna G. Hirsch och R. Schintgen (referent),

generaladvokat: N. Fennelly,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 3 december 1998,

och efter att den 28 januari 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 9 juni 1997, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, s. 56, svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 233, nedan kallat direktivet), särskilt

artikel 2 b, artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen, artikel 3.2 andra stycket och artikel 5.

Direktivet

2 Enligt artikel 1 i direktivet är "syftet med [detta] att säkerställa rätten att ta del av och sprida de uppgifter om miljön som finns hos offentliga myndigheter och bestämma de grundläggande förutsättningar och villkor som skall vara uppfyllda för att sådana uppgifter skall lämnas ut".

3 I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

"I detta direktiv avses med

a) 'uppgifter om miljön': alla uppgifter som är tillgängliga i skriftlig form, i bild- eller ljudform eller i databaser och som rör tillståndet för vatten, luft, mark, fauna, flora eller naturområden och verksamheter (inklusive sådana som ger upphov till störningar i form av exempelvis buller) eller åtgärder som skadar eller kan skada dessa, samt verksamheter eller åtgärder avsedda att skydda dessa, inklusive administrativa åtgärder och miljövårdsprogram,

b) 'offentliga myndigheter': varje offentlig förvaltning på nationell, regional eller lokal nivå som ansvarar för och innehar uppgifter om miljön, med undantag för organ med dömande eller lagstiftande befogenheter."

4 Artikel 3 har följande lydelse:

"1. Med undantag för de fall som avses i denna artikel skall medlemsstaterna säkerställa att offentliga myndigheter åläggs att lämna ut uppgifter om miljön till varje fysisk eller juridisk person på dennes begäran och utan att kräva att skälen för begäran anges.

Medlemsstaterna skall utforma de förfaranden som i praktiken skall tillämpas när uppgifterna lämnas ut.

2. Medlemsstaterna får föreskriva att en begäran om sådana uppgifter skall avslås, om uppgifterna avser

— offentliga myndigheters verksamhet, förhållandet till andra stater och det nationella försvaret i den mån sekretess gäller för uppgifterna,

— den allmänna säkerheten,

— ärenden som prövas eller har prövats i domstol eller är under utredning (inklusive disciplinära förfaranden), eller som är föremål för förundersökning,

— affärshemligheter, inklusive immateriella tillgångar,

— data och dokument om enskildas personliga förhållanden ... [vilka] är underkastade sekretess,

— material som erhållits från en tredje part och som denne inte har varit skyldig att tillhandahålla,

— material vars offentliggörande kan medföra risk för skador på den miljö som materialet berör.

Uppgifter hos offentliga myndigheter skall lämnas ut till viss del, om det är möjligt att skilja ut de uppgifter som angår de intressen som angetts ovan.

..."

5 Artikel 5 i direktivet har följande lydelse:

"Medlemsstaterna får ta ut avgifter för att tillhandahålla uppgifter, men sådana avgifter får inte överstiga en skälig kostnad."

6 Med tillämpning av artikel 9.1 i direktivet skulle medlemsstaterna senast den 31 december 1992 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv och genast underrätta kommissionen om detta.

Tysk lagstiftning

7 Direktivet har införlivats med tysk rätt genom Umweltinformationsgesetz (lag om miljöinformation, *BGBl.* I, 1994, s. 1490, nedan kallad UIG), som antogs den 8 juli 1994 och trädde i kraft den 16 juli 1994.

8 Syftet med UIG är enligt dess 1 § att säkerställa rätten att ta del av och sprida de uppgifter om miljön som finns hos offentliga myndigheter och bestämma de grundläggande förutsättningar och villkor som skall vara uppfyllda för att sådana uppgifter skall lämnas ut.

9 Enligt 3 § första stycket tredje punkten UIG föreskrivs att "domstolar, brottsbekämpande och disciplinära myndigheter" inte skall omfattas av begreppet "offentlig myndighet".

10 I 4 § första stycket UIG föreskrivs att "varje person skall ha rätt att ta del av de uppgifter om miljön som finns hos en myndighet eller hos en civilrättslig person ... Myndigheten kan på begäran tillhandahålla uppgifter, ge tillgång till akter eller tillhandahålla informationsmedia på annat sätt".

11 Utövandet av rätten att ta del av uppgifter om miljön är föremål för vissa inskränkningar som anges i 7 och 8 §§ UIG.

12 I 7 § första stycket andra punkten UIG föreskrivs särskilt att rätt att ta del av uppgifter inte föreligger "under pågående rättegång, under en brottsutredning eller under ett förvaltningsförfarande, såvitt gäller uppgifter som inkommer till de offentliga myndigheterna med anledning av förfarandet ...".

13 I 10 § första stycket UIG, i Umweltinformationsgebührenverordnung (förordning om de avgifter som kan tas ut i samband med att uppgifter om miljön lämnas ut, nedan kallad förordningen) och i den Gebührenverzeichnis (förteckning över avgifter) som är fogad därtill föreskrivs att avgifter skall tas ut för att täcka förväntade kostnader för de förvaltningsåtgärder som vidtas i enlighet med ovannämnda lag. I förordningen föreskrivs även att avgift får tas ut då en begäran om att få ta del av uppgifter om miljön avslås.

Det administrativa förfarandet

14 Eftersom kommissionen ansåg att vissa av bestämmelserna i UIG och i förordningen inte är förenliga med direktivet, inledde den gentemot Förbundsrepubliken Tyskland det fördragsbrottsförfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget.

15 Genom en skrivelse av den 14 mars 1995 förelade kommissionen den tyska regeringen att inom två månader inkomma med yttrande över frågan huruvida förbundslagstiftningen strider mot artikel 2 b, artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen, artikel 3.2 andra stycket och artikel 5 i direktivet.

16 Den tyska regeringen besvarade denna skrivelse den 2 oktober 1995 och bestred kommissionens påstående om fördragsbrott.

17 Den 26 september 1996 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till den tyska regeringen och uppmanade denna stat att inom två månader från delgivning av det motiverade yttrandet rätta sig efter detta.

18 Eftersom den tyska regeringen inte besvarade det motiverade yttrandet väckte kommissionen förevarande talan.

Kommissionens talan

19 Kommissionen har till stöd för sin talan åberopat fyra olika anmärkningar som var för sig avser felaktigt införlivande av artikel 2 b i direktivet, genom att domstolar samt brottsbekämpande och disciplinära myndigheter generellt utesluts från tillämpningsområdet för UIG, felaktigt införlivande av artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen i direktivet, genom att rätten att ta del av information utesluts under ett "förvaltningsförfarande", underlåtenhet att införliva artikel 3.2 andra stycket i direktivet, eftersom det i UIG saknas bestämmelser om att uppgifter kan lämnas ut till viss del, och, slutligen, felaktigt införlivande av artikel 5 i direktivet, genom att det i den tyska lagstiftningen, för det första, föreskrivs att avgift kan tas ut även när en begäran om information avslås och, för det andra, inte föreskrivs att avgiften skall begränsas till en skälig kostnad.

Anmärkningen avseende felaktigt införlivande av artikel 2 b i direktivet

20 Enligt kommissionen är UIG inte förenlig med artikel 2 b i direktivet, eftersom det i denna lag görs ett principiellt undantag från skyldigheten att ge tillgång till miljöinformation för domstolar samt brottsbekämpande och disciplinära myndigheter, inte endast i deras egentliga myndighetsutövning utan även vid utövandet av förvaltningsverksamhet. Enligt kommissionen kan emellertid en domstol eller en brottsbekämpande myndighet ha tillgång till miljöinformation, i synnerhet statistikuppgifter, som inte nödvändigtvis har erhållits inom ramen för deras myndighetsutövning.

21 Den tyska regeringen har invänt att den på ett korrekt sätt har införlivat artikel 2 b i direktivet genom 3 § första stycket tredje punkten UIG, eftersom domstolar samt brottsbekämpande och disciplinära myndigheter i Tyskland endast kan ha ett miljörelaterat ansvar inom ramen för sin myndighetsutövning. I enlighet med direktivet är emellertid sådana uppgifter som inhämtats under utövandet av sådan verksamhet inte avsedda att vidarebefordras till allmänheten.

22 För att bedöma huruvida denna anmärkning är befogad kan det erinras om att det enligt fast rättspraxis, då talan om fördragsbrott har väckts enligt artikel 169 i fördraget, åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet utan någon möjlighet för densamma att stödja sig på någon presumtion (se särskilt dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna, REG 1982, s. 1791, punkt 6).

23 I det aktuella fallet har emellertid kommissionen, vilket generaladvokaten har konstaterat i punkt 7 i sitt förslag till avgörande, inte visat att myndigheter i Tyskland, som normalt utövar dömande befogenheter och som därför i princip inte omfattas av direktivet, även kan ansvara för miljön eller inneha uppgifter om miljön i den mening som avses i artikel 2 b i direktivet när de agerar utom ramen för sin dömande verksamhet i strikt mening, eller att myndigheter av detta slag är innehavare av uppgifter av denna karaktär som inte skulle omfattas av det undantag som föreskrivs i artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen i direktivet.

24 Eftersom kommissionen inte kan stödja sig på presumtionen att alla tyska domstolar och andra organ som normalt utövar dömande befogenheter bör betraktas som offentliga myndigheter i den mening som avses i direktivet, och eftersom kommissionen inte på ett ingående sätt har visat att dessa myndigheter innehar uppgifter om miljön som erhållits utanför ramen för deras dömande verksamhet och att de således omfattas av direktivets tillämpningsområde, skall kommissionens första anmärkning underkännas.

Anmärkningen avseende felaktigt införlivande av artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen i direktivet

25 Kommissionen har gjort gällande att det förhållandet att rätten att ta del av information utesluts under "förvaltningsförfarandet", vilket föreskrivs i 7 § första stycket andra punkten UIG, går utöver det undantag som föreskrivs i artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen i direktivet och som endast omfattar "förundersökning".

26 Den tyska regeringen har invänt att i Tyskland omfattar begreppet "förundersökning" alla förvaltningsförfaranden som föregår en rättegång och vars utgång kan bli föremål för rättslig kontroll vid en förvaltningsdomstol.

27 Det är i detta avseende tillräckligt att erinra om att domstolen i dom av den 17 juni 1998 i mål C-321/96, Mecklenburg (REG 1998, s. I-3809), slagit fast att begreppet "förundersökning" i artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktivet skall tolkas på så sätt att det omfattar ett förvaltningsförfarande i den mening som avses i 7 § första stycket andra punkten UIG, som är begränsat till att förbereda en administrativ åtgärd, endast för det fall att det omedelbart föregår ett domstolsförfarande eller ett förfarande som i det närmaste är att anse som ett domstolsförfarande och att det uppstår ur nödvändigheten av att samla bevis eller utreda ett ärende innan det egentliga förfarandet inleds.

28 Härav följer, vilket den tyska regeringen för övrigt medgav vid sammanträdet, att det förhållandet att UIG helt enkelt utesluter "förvaltningsförfarandet" överskrider det undantag som införts i artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen i direktivet, och kommissionens anmärkning är därför befogad i detta avseende.

Anmärkningen avseende underlåtenhet att införliva artikel 3.2 andra stycket i direktivet

29 Kommissionen har gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland inte har införlivat artikel 3.2 andra stycket i direktivet, eftersom det i UIG saknas bestämmelser om att uppgifter skall lämnas ut till viss del när det är möjligt att skilja ut de uppgifter som medlemsstaterna har rätt att vägra att lämna ut. Enligt kommissionen skapar direktivet rättigheter för enskilda och det är endast genom en uttrycklig bestämmelse om detta i den lag varigenom direktivet införlivas som den bindande verkan samt den klarhet och precision som kravet på rättssäkerhet ställer kan säkerställas.

30 Den tyska regeringen har genmält att möjligheten att erhålla uppgifter till viss del på ett tillfredsställande sätt framgår av 4, 7 och 8 §§ UIG i förening, samt genom de behöriga nationella myndigheternas praxis och rättspraxis från Bundesverwaltungsgericht. Det var därför inte nödvändigt att införa en uttrycklig bestämmelse i UIG för detta ändamål.

31 Domstolen erinrar om att den förvisso har slagit fast att införlivandet av ett direktiv i nationell rätt inte nödvändigtvis förutsätter att bestämmelserna formellt och ordagrant upprepas i en specifik uttrycklig bestämmelse. Införlivandet kan fullgöras genom en allmän rättslig ram om det genom denna på ett tillräckligt klart och precist sätt faktiskt säkerställs att direktivet kommer att tillämpas fullt ut (se särskilt dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland, REG 1985, s. 1661, punkt 23, svensk specialutgåva, volym 8, s. 221, och av den 8 juli 1987 i mål 247/85, kommissionen mot Belgien, REG 1987, s. 3029, punkt 9).

32 I enlighet med denna rättspraxis är det emellertid nödvändigt att den rättsliga situationen är så klar och precis att rättighetsinnehavarna ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och att, i förekommande fall, åberopa dessa inför de nationella domstolarna (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 23).

33 Även om det i artikel 3.2 i direktivet föreskrivs en möjlighet för medlemsstaterna att avslå en begäran om uppgifter i ett begränsat antal fall, föreskrivs emellertid i denna bestämmelses andra stycke en skyldighet att lämna ut information när det är möjligt att skilja ut uppgifter som förtjänar att omfattas av konfidentialitet eller sekretess. Genom denna sistnämnda bestämmelse åläggs därför medlemsstaterna en skyldighet att uppnå ett bestämt resultat, och den rättsliga situationen för enskilda påverkas direkt genom att de på detta sätt ges rätten att erhålla uppgifter på de villkor som föreskrivs i artikel 3.2 andra stycket i direktivet.

34 Såsom generaladvokaten har konstaterat i punkterna 13 och 14 i sitt förslag till avgörande måste det emellertid konstateras att skyldigheten att lämna ut uppgifter om miljön till viss del i Tyskland inte säkerställs på ett sätt som är tillräckligt klart och precist för att uppfylla kravet på rättssäkerhet och för att ge de personer som kan tänkas begära uppgifter möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter.

35 I avsaknad av varje uttrycklig bestämmelse i UIG om att uppgifter skall lämnas ut till viss del finns det nämligen, för det första, en risk för att den fysiska eller juridiska person som begär uppgifter inte är medveten om det förhållandet att förekomsten av skäl för att avslå begäran i artikel 3.2 första stycket i direktivet inte hindrar att uppgifter lämnas ut till viss del och, för det andra, en risk för att de offentliga myndigheter till vilka begäran är riktad kan vara obenägna att tillmötesgå denna.

36 Den tyska regeringen har i sin duplik visserligen gjort gällande att skyldigheten att lämna ut uppgifter till viss del, som föreskrivs i artikel 3.2 andra stycket i direktivet, har införlivats genom punkt 3.3 i Gebührenverzeichnis, vari det föreskrivs att en avgift skall tas ut vars belopp kan variera mellan 2 000 och 10 000 DM, "... när det är nödvändigt att skilja ut ett stort antal uppgifter i de handlingar som skall lämnas ut, i syfte att skydda offentliga och/eller privata intressen".

37 Även om den således åberopade bestämmelsen skulle utgöra ett korrekt införlivande av direktivet, i synnerhet vad beträffar uttag av avgifter som motiveras av nödvändigheten av sekretesskydd — eftersom kommissionen inte framställt anmärkning härom är detta emellertid en fråga som domstolen inte kan avgöra inom ramen för detta mål — måste det konstateras att denna bestämmelse under alla omständigheter inte är sådan att den på ett klart sätt genomför den skyldighet som föreskrivs i artikel 3.2 andra stycket i direktivet. Enbart det förhållandet att utlämnande av uppgifter till viss del, för syftet att ta ut vissa avgifter, omnämns i en bilaga till den nationella lagstiftningen om fastställande av de avgifter som skall tas ut då uppgifter om miljön lämnas ut — en bilaga som för övrigt endast är tillämplig på förbundsmyndigheter — utgör nämligen inte ett ändamålsenligt medel för att ge de personer som begär information möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och att, i förekommande fall, åberopa dessa inför de nationella domstolarna.

38 Kommissionens anmärkning i detta avseende skall därför godtas.

Anmärkningen avseende felaktigt införlivande av artikel 5 i direktivet

39 Enligt kommissionen är den tyska lagstiftningen oförenlig med artikel 5 i direktivet, eftersom den, för det första, inte begränsar den avgift som tas ut vid utlämnande av uppgifter om miljön till en skälig kostnad och, för det andra, ger rätt att ta ut avgifter även då en begäran om uppgifter avslås.

40 När det gäller första ledet av denna anmärkning har kommissionen ifrågasatt det förhållandet att tyska offentliga myndigheter enligt 10 § första stycket UIG ges rätt att ta ut avgifter för att täcka "förväntade kostnader" för en efterforskning, och att avgiftsbeloppet enligt förordningen och Gebührenverzeichnis dessutom beror på den arbetsinsats som förvaltningen måste göra inom ramen för en efterforskning.

41 Kommissionen har i sin ansökan till domstolen i detta avseende gjort gällande att inte alla förvaltningsåtgärder i samband med en begäran om uppgifter om miljön bör ge upphov till uttag av avgifter, och att det endast är i undantagsfall, när efterforskningen, sammanställningen, bedömningen och sorteringen av uppgifter som inte skall lämnas ut är särskilt tidskrävande, som en skälig avgift kan tas ut. Den tyska avgiftsregleringen, som vilar på principen att förväntade kostnader skall täckas, uppfyller inte kravet att avgiften inte får vara prohibitiv, eftersom avgiftssatserna i Gebührenverzeichnis är fastställda på en nivå som gör att rätten att ta del av miljöinformation omintetgörs. Kommissionen har härav dragit slutsatsen att den tyska regleringen inte tillämpar principen att avgifterna inte får överstiga en skälig kostnad. Skyldigheten att ta ut avgifter som täcker kostnaderna strider därför mot kravet att dessa avgifter skall vara skäliga, i den mening som avses i artikel 5 i direktivet, åtminstone i de fall då efterforskningen är särskilt tidskrävande.

42 I sin replik har kommissionen tillagt att principen att avgifterna inte får överstiga en skälig kostnad inte har getts uttryck i bestämmelserna i UIG eller i förordningen. Principen om kostnadstäckning som dessa ger uttryck för medför att avgifter tas ut, i vissa fall, som är så höga att de hindrar tillgången till information och på så sätt direkt strider mot direktivets syfte. Allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation skulle nämligen inte längre finnas om medborgaren på grund av kostnadsskäl var tvungen att avstå från att ge in en begäran om sådan information. Kommissionen har medgett att artikel 5 i direktivet inte utesluter att avgifternas storlek anpassas efter omständigheterna. Gemenskapslagstiftarens avsikt har endast varit att till förmån för uppgiftsmottagaren säkerställa att det råder ett jämviktsförhållande mellan den tjänst som tillhandahålls av myndigheten och avgiftens storlek, och denna avgift får under inga omständigheter vara prohibitiv. Kommissionen anser emellertid att principen om kostnadstäckning i vissa fall kan leda till prohibitiva avgifter, om de ovannämnda bestämmelserna tillämpas fullt ut i enlighet med sin ordalydelse.

43 Den tyska regeringen har i sak invänt att den omtvistade regleringen förvisso innebär att avgifternas storlek beror på de ansträngningar som görs av myndigheten i form av arbetskostnad och tid som läggs ned, men att avgiftens belopp alltid måste vara skäligt i förhållande till informationens värde för

mottagaren, och att myndigheterna av billighetsskäl har möjlighet att sänka avgiftsbeloppet eller till och med helt avstå från att ta ut avgiften. Avgiften måste differentieras för att ta vederbörlig hänsyn till den mängd olika situationer som kan uppstå i praktiken. Den tyska regleringen utgör därför ett korrekt införlivande av artikel 5 i direktivet.

44 För att bedöma huruvida kommissionens uppfattning beträffande det första ledet i denna anmärkning är befogad, skall det först erinras om att artikel 5 i direktivet enligt sin lydelse ger medlemsstaterna rätt att förena utlämnandet av uppgifter om miljön med betalning av avgifter. Härav följer att kommissionens uppfattning att det endast är i undantagsfall som det är berättigat att ta ut en avgift inte kan godtas.

45 I enlighet med samma bestämmelse får denna avgift emellertid inte överstiga en skälig kostnad.

46 Eftersom direktivet i sig inte ger någon vägledning måste innebörden av begreppet "skälig kostnad" bestämmas mot bakgrund av syftet med direktivet.

47 Såsom generaladvokaten har konstaterat i punkt 23 i sitt förslag till avgörande är ändamålet med direktivet just att skapa en rättighet för enskilda genom att dessa ges rätt att ta del av miljöinformation och att se till att uppgifterna faktiskt lämnas ut till varje fysisk och juridisk person som begär detta, utan att denne behöver ange skälen för begäran. Begreppet "skälig kostnad" i den mening som avses i artikel 5 i direktivet kan därför inte ges en tolkning som innebär att kostnaden kan ha en avskräckande effekt på de personer som önskar erhålla uppgifter eller att rätten att ta del av dessa begränsas.

48 Härav följer att begreppet "skälig kostnad" i den mening som avses i artikel 5 i direktivet skall förstås på så sätt att det inte ger en medlemsstat rätt att på den person som begärt uppgifter övervältra samtliga kostnader, i synnerhet inte indirekta kostnader, som en efterforskning faktiskt har medfört för det allmänna.

49 Vad beträffar den tyska regleringen skall det erinras om att det i 1 § i förordningen föreskrivs att de förvaltningsåtgärder som vidtas av förbundsmyndigheter med tillämpning av UIG är förenade med avgifter i enlighet med Gebührenverzeichnis, som fogats till förordningen. I 2 § i förordningen föreskrivs att de behöriga myndigheterna har möjlighet att sänka avgiftsbeloppet, särskilt när det är befogat av billighetsskäl och de uppgifter som lämnas ut inte har något ekonomiskt värde.

50 Gebührenverzeichnis skiljer mellan tre tänkta fall. För det första är uppgifter som lämnas muntligen eller i "enkel" skriftlig form kostnadsfria. För det andra är utlämnande av detaljerade skriftliga uppgifter förenat med en avgift på mellan 50 och 1 000 DM. För det tredje skall det för tillhandahållande av handlingar eller andra informationsmedia betalas en avgift på mellan 20 och 10 000 DM, beroende på hur komplexa de åtgärder som vidtas är. I det sistnämnda fallet skiljer Gebührenverzeichnis mellan tre typfall. I det första fallet, det vill säga i "enkla" fall, är avgiftsintervallet 20 till 200 DM. När en omfattande dokumentation skall sammanställas som kräver betydande insatser är avgiften i intervallet 200 till 2 000 DM. Slutligen varierar avgiften mellan 2 000 och 10 000 DM i enstaka fall då exceptionellt kostsamma åtgärder är nödvändiga för att upprätta akten, i synnerhet när många uppgifter måste skiljas ut i de handlingar som skall lämnas ut i syfte att skydda offentliga och/eller privata intressen.

51 Den tyska regeringen har dessutom vid sammanträdet anfört att varje avgift som tas ut i Tyskland med anledning av en förvaltningsåtgärd skall, enligt rättspraxis från Bundesverfassungsgericht och Bundesverwaltungsgericht, tas ut med iakttagande av proportionalitetsprincipen och stå i rimligt förhållande till innehållet i den tjänst som tillhandahålls.

52 Mot bakgrund av såväl kommissionens argumentering till stöd för sin anmärkning som innehållet i den tyska regleringen, konstaterar domstolen att kommissionen i det aktuella fallet inte har förmått visa att denna reglering inte är förenlig med syftet med artikel 5 i direktivet, som är att säkerställa att den avgift som tas ut i samband med att uppgifter om miljön lämnas ut inte överstiger en skälig kostnad.

53 Eftersom föremålet för kommissionens anmärkning endast är ett felaktigt införlivande med den tyska rättsordningen av artikel 5 i direktivet, omfattar anmärkningen därför inte frågan huruvida den faktiska tillämpningen av regleringen i fråga i praktiken leder till att avgifter tas ut som överstiger en skälig kostnad i den mening som avses i artikel 5.

54 Det första ledet av kommissionens anmärkning kan därför inte godtas.

55 När det gäller det andra ledet av anmärkningen om felaktigt införlivande av artikel 5 i direktivet, har kommissionen gjort gällande att denna bestämmelse utgör hinder för att avgifter tas ut för det fall en begäran om att få ta del av uppgifter om miljön avslås. Vid ett avslag är det nämligen inte fråga om att "tillhandahålla uppgifter" om miljön i den mening som avses i direktivet. Det krav på betalning av en avgift vid ett avslag som föreskrivs i förordningen strider även uppenbart mot det grundläggande syftet med direktivet, som endast tillåter att rätten att ta del av information inskränks enligt de kriterier och i de fall som uttryckligen anges däri.

56 Den tyska regeringen har å sin sida anfört att artikel 130s i EG-fördraget (nu artikel 175 EG i ändrad lydelse), som utgör den rättsliga grunden för direktivet, inte ger rådet behörighet att för medlemsstaterna föreskriva regler om uttag av administrativa avgifter. Härav följer att artikel 5 i direktivet skall förstås på så sätt att den begränsar sig till att förhindra avgiftsuttag med oskäliga belopp som faktiskt förhindrar tillgången till uppgifter om miljön, utan att bestämmelsen

därför förbjuder offentliga myndigheter att ta ut en avgift för det fall begäran om uppgifter avslås. Ett sådant förbud följer inte heller av uttrycket "tillhandahålla" uppgifter. För det fall begäran avslås kan de tyska myndigheterna under alla omständigheter, när det är befogat av billighetsskäl, minska avgiften till en fjärdedel av det föreskrivna beloppet och till och med helt avstå från att ta ut den.

57 Domstolen konstaterar i detta avseende att, för det första, artikel 5 i direktivet ger medlemsstaterna rätt att ta ut en avgift för att "tillhandahålla" en uppgift och inte med anledning av de förvaltningsåtgärder som en begäran om uppgifter ger upphov till.

58 För det andra kan det konstateras att direktivets syfte, som är att säkerställa rätten att ta del av uppgifter om miljön och att undvika alla inskränkningar i denna rätt, leder till att varje tolkning som kan avskräcka de personer som önskar erhålla uppgifter från att ge in sin begäran är utesluten.

59 En avgift som tas ut när begäran om uppgifter avslås kan dessutom inte betraktas som skälig, eftersom det i ett sådant tänkt fall faktiskt inte har skett något tillhandahållande av uppgifter i den mening som avses i artikel 5 i direktivet.

60 Det andra ledet av kommissionens anmärkning skall därför godtas.

61 Mot bakgrund av vad ovan anförts konstaterar domstolen att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen, artikel 3.2 andra stycket och artikel 5 i direktivet

— genom att inte ge allmänheten rätt att ta del av uppgifter under ett förvaltningsförfarande, såvitt avser uppgifter som de offentliga myndigheterna erhåller inom ramen för ett sådant förfarande,

— genom att i UIG inte föreskriva att uppgifter om miljön kan lämnas ut till viss del, såvitt det är möjligt att skilja ut de uppgifter som angår de intressen som avses i artikel 3.2 i direktivet, och

— genom att inte begränsa skyldigheten att betala en avgift enbart till de fall då uppgifter faktiskt har tillhandahållits.

Rättegångskostnader

62 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland i väsentliga delar har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen, artikel 3.2 andra stycket och artikel 5 i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation**

— **genom att inte ge allmänheten rätt att ta del av uppgifter under ett förvaltningsförfarande, såvitt avser uppgifter som de offentliga myndigheterna erhåller inom ramen för ett sådant förfarande,**

— **genom att i Umweltinformationsgesetz inte föreskriva att uppgifter om miljön kan lämnas ut till viss del, såvitt det är möjligt att skilja ut de uppgifter som angår de intressen som avses i artikel 3.2 i direktiv 90/313, och**

— **genom att inte begränsa skyldigheten att betala en avgift enbart till de fall då uppgifter faktiskt har tillhandahållits.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Kapteyn Hirsch Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 september 1999.

R. Grass

Justitiesekreterare

P.J.G. Kapteyn

Ordförande på sjätte avdelningen