FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 28. januar 1999 *

1. Under denne sag har Kommissionen anfægtet Tysklands gennemførelse af Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (herefter »direktivet«)[1] på fire punkter: udelukkelse af domstolene, meddelelse af oplysninger i uddrag, omfanget af den forudgående procedure samt pålæggelse af omkostninger.

I — De relevante retsregler

a) *Direktivet*

2. Det anføres i tredje betragtning som begrundelse for direktivet, at »adgang til miljøoplysninger, som offentlige myndigheder ligger inde med, vil øge miljøbeskyttelsen«. Ifølge artikel 1 har direktivet til formål »at sikre fri adgang til og mulighed for spredning af miljøoplysninger, som myndighederne ligger inde med, samt at fastlægge de grundlæggende betingelser og vilkår for, at sådanne oplysninger kan stilles til rådighed«. I artikel 2 defineres nøglebegreberne »miljøoplysninger« og »myndigheder«. Artikel 3 pålægger medlemsstaterne at drage omsorg for, at myndighederne efter anmodning pålægges at stille miljøoplysninger til rådighed for »enhver fysisk eller juridisk person ... og uden at han skal godtgøre nogen interesse deri«, dog således, at myndighederne kan afslå at efterkomme anmodninger af nærmere anførte grunde. Artikel 4 giver adgang til at begære et afslag på en anmodning prøvet ved domstolene eller administrativt, mens artikel 5, der er central for det mest komplicerede spørgsmål, som den foreliggende sag rejser, omhandler spørgsmålet om, hvilke gebyrer der kan kræves for meddelelse af oplysninger. Artikel 6 udvider de forpligtelser, der påhviler myndighederne, til også at omfatte »organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol«, mens artikel 7 kræver, at medlemsstaterne regelmæssigt offentliggør rapporter om miljøsituationen. Direktivets øvrige bestemmelser er ikke direkte af betydning for den foreliggende sag.

b) *De tyske bestemmelser*

3. Tyskland søgte at gennemføre direktivet ved Umweltinformationsgesetz (lov om

* Originalsprog: engelsk.
1 — EFT L 158, s. 56.

miljøoplysninger, herefter »UIG«) af 4. juli 1994 [2]. Følgende aspekter af UIG er omtvistede:

— at domstole samt myndigheder med strafferetlige og disciplinære beføjelser (»Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinärbehörden«) i henhold til UGI's § 3, stk. 1, nr. 3, ikke er omfattet af definitionen af myndigheder ifølge direktivet

— at UIG ikke indeholder bestemmelse om, at oplysninger kan meddeles i uddrag, i de tilfælde hvor der kan meddeles afslag i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2

— at UIG's § 7, stk. 1, nr. 2, ikke giver ret til aktindsigt under en administrativ procedure

— at bestemmelsen i UIG's § 10, stk. 1, giver myndighederne adgang til at pålægge såvel direkte omkostninger som et gebyr for at meddele oplysninger, samt til at opkræve gebyr, også såfremt en anmodning om oplysninger afslås.

2 — BGBl. I 1994, s. 1490.

II — Gennemgang

a) *Udelukkelse af domstolene*

4. Direktivets artikel 2, litra b), definerer »myndigheder« således (min fremhævelse):

»alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, *med undtagelse af organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser*«.

Det hedder i artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led:

»Medlemsstaterne kan indføre bestemmelser om, at myndighederne kan afslå at efterkomme anmodninger om sådanne oplysninger, når de berører: ... *sager, der verserer for retten* eller har været behandlet af denne, eller sager, der er eller har været genstand for efterforskning (herunder disciplinærsager) eller er genstand for indledende undersøgelser.«

Følgende spørgsmål blev ganske vist ikke berørt under den foreliggende sag, men jeg finder, at det må lægges til grund, at

betingelserne »har et ansvar for« og »råder over oplysninger« i artikel 2, litra b), er kumulative, og at direktivet ikke finder anvendelse på en myndighed, der ikke udøver ansvar »på miljøområdet«, uanset at den ligger inde med relevante oplysninger.

5. Ifølge Kommissionen bygger direktivet snarere på en funktionsmæssig end en organisatorisk forståelse af begrebet myndighed. Domstole, retsforfølgende og disciplinære myndigheder, der har adgang til oplysninger på miljøområdet som led i udførelsen af deres administrative opgaver, er derfor omfattet af direktivet, mens de ikke falder inden for UIG's anvendelsesområde. Domstole kan f.eks. have adgang til statistiske oplysninger om miljøforhold, om handlinger, der medfører skade på miljøet, eller om, i hvor mange sager der er rejst tiltale for overtrædelser af love, der forbyder forurening. Mens det kan være korrekt, at domstole ikke producerer og ikke har adgang til sådanne oplysninger, udelukker dette ikke, at de kan udøve ansvar inden for miljøområdet uden for rammerne af deres judicielle virksomhed.

6. Tyskland har ganske vist ikke bestridt, at direktivet bygger på en funktionel forståelse af begrebet myndigheder, men gør gældende, at det omfatter myndigheder, der har et ansvar på miljøområdet, hvilket udelukker myndigheder med »dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser«. Kommissionens argument vedrører den marginale situation, at domstole eller strafforfølgende eller disciplinære myndigheder har ansvar på miljøområdet uden for rammerne af deres judicielle virksomhed, hvilket ikke forekommer i Tyskland, da oplysninger om straffesager videresendes til delstaternes statistiske kontorer og ikke samles af domstolene selv. Den tyske regering finder, at direktivets artikel 2, litra b), udelukker sådanne myndigheder, som har ansvar for og råder over oplysninger på miljøområdet, fra direktivets anvendelsesområde, i og med at de udøver judiciel virksomhed. Miljøoplysninger, som domstolene har indsamlet, er ikke tilgængelige for offentligheden, hverken under eller efter udøvelsen af deres dømmende myndighed.

7. Jeg kan tilslutte mig både Kommissionens og Tysklands opfattelse af, at direktivets artikel 2, litra b), er udtryk for en funktionel forståelse af begrebet »myndigheder«. Det kan imidlertid tænkes, at myndigheder, som normalt har dømmende beføjelser, også kan udøve »ansvar på miljøområdet«, i hvilket tilfælde de falder ind under direktivets anvendelsesområde som følge af, at de råder over miljøoplysninger som et resultat af dette ansvar. Jeg finder imidlertid ikke, at Kommissionen

har godtgjort, at dette er tilfældet i Tyskland, eller at tyske domstole faktisk ligger inde med miljøoplysninger, som ikke er indhentet som led i deres judicielle virksomhed, eller at strafforfølgende eller disciplinære myndigheder råder over oplysninger, der ikke er omfattet af den undtagelse, der er hjemlet i direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led.

8. Ifølge Domstolens faste praksis påhviler det »under en [sag] i medfør af ... artikel 169 ... Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger ... og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning« [3]. Kommissionen kan derfor ikke gøre gældende, at der er en formodning for, at domstole eller strafforfølgende eller disciplinære organer i Tyskland skal anses for »myndigheder« i direktivets forstand. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster Kommissionens anbringende herom.

b) *Uddrag af oplysninger*

9. Efter at have opregnet en række tilfælde, hvor medlemsstaterne kan, men ikke er forpligtet til, at afslå oplysninger, er det i direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, bestemt, at »oplysninger, som myndighederne ligger inde med, kan meddeles i uddrag, når det er muligt at udelade oplysninger om forhold, der vedrører ovennævnte interesser«.

10. Kommissionen har gjort gældende, at den omstændighed, at Tyskland har undladt at vedtage en speciel bestemmelse om, at oplysninger kan meddeles i uddrag, er udtryk for en ufuldstændig gennemførelse af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, og at tysk retspraksis, der angiveligt automatisk sikrer denne ret, ikke er et egnet middel [4]. Kommissionen har afvist den fortolkning af UIG's § 7, som Tyskland har påberåbt sig, nemlig at adgang kun nægtes, »i det omfang« de nævnte interesser berøres. Det er den tyske regerings opfattelse, at undtagelsen er absolut, hvilket fremgår af ordet »wenn«. En korrekt gennemførelse er særlig vigtig i den foreliggende sag, hvor direktivet tilstræber at skabe rettigheder for private.

11. Den tyske regering har gjort gældende, at UIG's § 7 og 8 kun kan fortolkes således, at de angiver de omstændigheder, hvorunder der skal meddeles afslag på adgang til oplysninger. I det omfang der ikke er begrundelse for at meddele afslag, sikrer UIG's § 4, at der haves krav på adgang. Heri ligger implicit, at oplysninger, hvorfra er uddraget de dele, der er omfattet af undtagelserne, skal meddeles. Det var derfor ikke nødvendigt at medtage en udtryk-

3 — Dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6.

4 — Dom af 17.10.1991, sag C-58/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4983.

kelig bestemmelse i UIG om adgang til at meddele oplysninger i uddrag. Tyske domstole har pligt til at fortolke UIG i lyset af direktivet, hvilket følger såvel af EF-domstolens retspraksis som af praksis ved Bundesverwaltungsgericht [5].

12. Det er længe siden, at Domstolen fastslog, at det for en gennemførelse »ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige specielle lovbestemmelser, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde« [6], samt at »rækkevidden af nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser [skal] bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning af dem« [7].

13. Det fremgår klart af ordlyden af UIG, at lovens § 4 fastsætter en generel ret til adgang til miljøoplysninger, mens denne ret er undergivet visse begrænsninger ifølge dens § 7 og 8, der giver myndighederne adgang til at udøve forskellige grader af skøn. Der fremgår således af § 7, stk. 1, at retten ikke gælder i det omfang (»soweit«) de kan berøre internationale forbindelser, under behandlingen (»während der Dauer«) af visse sager, og i tilfælde, hvor det må befrygtes (»wenn zu besorgen ist«), at meddelelse af oplysninger kan have negative følger for miljøet. § 8, stk. 1, bestemmer, at retten ikke gælder i det omfang (»soweit«) oplysningerne vedrører personlige data, eller såfremt beskyttelse af den intellektuelle ejendomsret er til hinder herfor.

14. Det følger af traktatens artikel 189, stk. 3, at spørgsmålet om, hvorvidt en national gennemførelse skal anses for tilstrækkelig, navnlig skal bedømmes under hensyn til de formål, som direktivet søger at sikre. Hvor effektiv den ret til adgang til oplysninger, som direktivet sikrer den enkelte, er, afhænger såvel af borgerens vilje til at gøre brug af sine rettigheder, som af den vilje, der er til stede hos myndighederne, på alle niveauer, til at meddele de ønskede oplysninger. Mens det selvfølgelig er muligt at fortolke UIG således, at loven giver adgang til, at der meddeles uddrag af oplysninger, således som det kræves i henhold til direktivet artikel 3, stk. 2, andet led, forekommer ordlyden mig ikke at være så klar, at dette er hævet over enhver tvivl, hverken for borgeren eller for de berørte myndigheder. Mangelen på klarhed i UIG kan betyde, at borgerne ikke er opmærksomme på, at selv om et afslag på adgang til oplysninger er begrundet, betyder dette ikke, at disse ikke kan meddeles i uddrag, ligesom det kan afholde myndigheden fra at give tilladelse hertil. Bundesverwaltungsgerichts afgørelse vedrører endvidere ikke eksplicit uddrag af oplysninger. Det er følgelig min opfattelse, at retsstillingen ikke »er tilstrækkelig bestemt og klar ... samt at de af direktivet omfattede sættes i stand til

5 — Jf. dom af henholdsvis 10.4.1984, sag 14/83, von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, og af 6.12.1996, NJW 1997, s. 753 og 754.

6 — Dom af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, præmis 9, hvori citeres dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, på s. 1667, præmis 23.

7 — Dom af 8.6.1994, sag C-382/92, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2435, præmis 36.

at få fuldt kendskab til deres rettigheder«, eller at myndighederne er bekendt med deres pligter, som krævet i henhold til traktatens artikel 189, stk. 3 [8]. Under disse omstændigheder finder jeg ikke, at Tyskland har sikret den frie adgang til at få meddelt uddrag af oplysninger.

c) *Forundersøgelsers omfang*

15. Kommissionen har gjort gældende, at begrebet »den administrative procedure« i UIG's § 7, stk. 1, nr. 2, er langt mere omfattende end den tilsvarende undtagelse ifølge direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led, vedrørende »indledende undersøgelser«. Domstolen har allerede i Mecklenburg-sagen [9] fastslået, hvorledes denne direktivbestemmelse skal fortolkes. Domstolen udtalte for det første, at den som en undtagelse »ikke [kan] fortolkes således, at den har virkninger ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af de interesser, den har til formål at varetage«, og at den ikke omfatter »en administrativ procedure som den, der omhandles i § 7, stk. 1, nr. 2, i [UIG], og som blot forbereder en administrativ foranstaltning, medmindre den går umiddelbart forud for en retslig procedure eller en procedure af retslig karakter og gennemføres, fordi det er nødvendigt at skaffe beviser eller at forberede en sag, før den egentlige retsforhandling indledes«.

16. Under den mundtlige forhandling tilsluttede repræsentanten for den tyske regering sig udtrykkeligt Kommissionens argumentation på dette punkt på baggrund af Mecklenburg-dommen. At dette spørgsmål faktisk er blevet løst, medfører ikke, at Kommissionens indsigelse er *ubegrundet*: Domstolen fastslog således i sagen Kommissionen mod Tyskland, at det alene er under et traktatbrudssøgsmål, at det formelt kan fastslås, at en medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser, samt at »den formelle fastslåelse af et traktatbrud [er] en forudgående betingelse for at kunne udløse proceduren efter EF-traktatens artikel 171« [10]. Jeg foreslår følgelig Domstolen, at der gives Kommissionen medhold i dette anbringende.

d) *Pålæggelse af omkostninger*

17. I direktivets artikel 5 hedder det blot:

»Medlemsstaterne kan opkræve et gebyr for meddelelse af oplysninger, men beløbets størrelse skal holdes inden for rimelige grænser.« De omtvistede tyske bestemmelser findes i Umweltinformationsgebührenverordnung (tysk bekendtgørelse om gebyrer for meddelelse af miljøoplysninger eller »gennemførelsesbekendtgørelsen«). De har hjemmel i UIG's § 10, stk. 2, og finder

8 — Dom af 23.5.1985 i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt i fodnote 6, dommens præmis 23.

9 — Dom af 17.6.1998, sag C-321/96, Mecklenburg, Sml. I, s. 3809, jf. henholdsvis dommens præmis 25 og domkonklusionens punkt 2.

10 — Dom af 22.10.1998, sag C-301/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6135, præmis 15.

alene anvendelse på forbundsmyndigheder. I medfør af disse kan myndighederne foruden generelle omkostninger opkræve et gebyr på mellem 50 og 1 000 DEM for omfattende skriftlige oplysninger og mellem 20 og 10 000 DEM for fremskaffelse af akter og andre informationsmedier, afhængig især af den tid, der er medgået til indsamlingen af disse. Gebyrerne kan nedsættes af billighedshensyn og såfremt oplysningerne ikke har økonomisk værdi.

18. Det første spørgsmål i denne forbindelse er, hvorledes artikel 5 skal fortolkes, og navnlig om medlemsstaterne principielt har adgang til at opkræve et gebyr for at meddele sådanne oplysninger, der dækker en del af de samlede omkostninger, herunder udgifter til løn og andre omkostninger i forbindelse med sagens behandling, som myndigheden påføres. Det bemærkes for det første, at der er betydelige forskelle imellem de enkelte sproglige versioner af denne bestemmelse. Visse versioner, herunder den tyske, den græske, den franske, den nederlandske og den finske, omtaler et gebyr (»Gebühr«, »τέλος«, »redevance«, »vergoeding«, »maksu«), der skal holdes inden for rimelige grænser. I den spanske, den italienske, den portugisiske og den svenske version hedder det, i lighed med den engelske, at medlemsstaterne kan meddele oplysninger mod betaling af et beløb, der ikke må være urimeligt (»reasonable cost«, »un costo razonable«, »costi ragionevoli«, »um custo razoável«, »en skälig kostnad«); det danske begreb »gebyr« er ligeledes udtryk for et omkostningsrelateret beløb.

19. Kommissionen har indstillet, at artikel 5 skal behandles som en undtagelse som følge af dens potentielt afskrækkende virkning, hvorfor bestemmelsen skulle fortolkes meget strengt. Som jeg kommer nærmere ind på i det følgende, er jeg enig i, at udgifterne for at få meddelt oplysninger ganske afgjort kan have indflydelse på, hvorledes denne ret udnyttes, men jeg finder ikke, at bestemmelsen skal behandles som en undtagelse. Artikel 5 har snarere karakter af en begrænsning af medlemsstaternes skøn for så vidt angår de betingelser, disse opstiller for en udnyttelse af adgangen til oplysninger. Begrænsningens omfang skal fastlægges på grundlag af, hvorledes bestemmelsen skal fortolkes under hensyn til dens sammenhæng.

20. Den tyske regering har nærmere anført, at direktivets artikel 5 ikke bemyndiger medlemsstaterne til at opkræve et gebyr, da hverken traktatens artikel 130 S eller andre bestemmelser i denne giver Fællesskabet hjemmel til at fastsætte regler for opkrævning af administrative gebyrer i medlemsstaterne. Direktivets artikel 5 kan følgelig kun begrænse de gebyrer og omkostninger, der måtte blive krævet, for så vidt disse var fastsat så højt, at de måtte anses for urimelige, og således at de faktisk hindrede adgangen til oplysninger. De tyske bestemmelser om opkrævning af gebyrer bygger også på rimelighed. Gebyrernes størrelse, der tager hensyn til omfanget af myndighedernes arbejde, herunder udgifterne ved og tidsforbruget til det udførte arbejde, skal være rimelig i forhold til den værdi, oplysningerne har for ansøgeren. Artikel 5 er ikke til hinder for, at medlemsstaterne opkræver et gebyr, såfremt der meddeles afslag på meddelelse af oplysninger. Da der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser, der regulerer dette forhold, finder national ret anvendelse. De tyske

bestemmelser modvirker ikke adgangen til de oplysninger, direktivet foreskriver. Under alle omstændigheder ville der i så fald af billighedshensyn i praksis ske en nedsættelse af gebyret, eller det ville helt bortfalde.

21. Argumentet om Fællesskabets kompetence forekommer mig ikke specielt relevant, da Tyskland ikke har bestridt gyldigheden af artikel 5. Den tyske regering har hermed tiltrådt, at direktivet kan fastsætte visse begrænsninger for de gebyrer og omkostninger, der kan opkræves, for så vidt disse findes urimeligt høje og til hinder for adgangen til oplysninger.

22. Som Domstolen fastslog i Mecklenburg-sagen, »udelukker nødvendigheden af en ensartet fortolkning af fællesskabsdirektiverne, at en bestemmelses ordlyd i tvivlstilfælde betragtes isoleret, idet det nævnte hensyn tværtimod kræver, at ordlyden fortolkes og anvendes på baggrund af versionerne på de andre officielle sprog« [11]. Uanset at de enkelte sprogversioner af artikel 5 er forskellige, bygger de på den fælles idé, at borgeren kun må afkræves et rimeligt beløb for at få meddelt oplysninger.

23. Begrebet »rimelige« skal efter min opfattelse fortolkes ud fra direktivets almindelige opbygning og formål samt den sammenhæng, det indgår i. Som allerede nævnt, lægger direktivet til grund, at adgang til miljøoplysninger »vil øge miljøbeskyttelsen«. Dets hovedformål er »at sikre fri adgang til ... miljøoplysninger«, og det søger at nå dette mål ved at pålægge medlemsstaterne at stille disse oplysninger »til rådighed for enhver fysisk eller juridisk person på dennes anmodning, og uden at han skal godtgøre nogen interesse deri«. Under hensyn til dette formål og de midler, der er valgt til dets gennemførelse, skal spørgsmålet om, hvorvidt gebyrer for meddelelse af disse oplysninger skal anses for »rimelige«, snarere bedømmes ud fra borgerens synspunkt end fra myndighedens. Selv om direktivet ikke udtrykkeligt udelukker, at en medlemsstat opkræver et gebyr, der er fastsat under hensyn til det offentliges tidsforbrug og arbejdsbyrde, forekommer dette mig imidlertid principielt at være i strid med direktivets særlige karakter.

24. Det formål, der ligger til grund for direktivet, er åbenbart almene hensyn, nemlig en øget miljøbeskyttelse ved at sikre borgerne en bedre mulighed for at opnå oplysninger, uden at det kan kræves, at de skal godtgøre at have en direkte interesse heri. I betragtning af den offentlige interesse i adgang til miljøoplysninger er det muligt at sondre såvel mellem en almindelig ret til adgang til oplysninger, som myndig-

11 — Dommen nævnt ovenfor i fodnote 9.

hederne råder over [12], hvis nyttevirkning er mere generel og abstrakt, og en ret til adgang til forvaltningsmæssige oplysninger for personer, der er direkte berørt [13]. Navnlig finder jeg den sammenligning, som den tyske regering har anført, mellem adgang til miljøoplysninger og meddelelse af andre forvaltningsmæssige oplysninger i henhold til Verwaltungskostengesetz af 23. juni 1970 [14], irrelevant. Denne lov bygger på et ligeværdighedsprincip, hvorefter det antages, at der kan kræves et rimeligt forhold mellem på den en side det gebyr, der kræves under hensyntagen til administrationens arbejdsbyrde, og på den anden side sagens betydning, dens økonomiske værdi eller andre interesser i denne for ansøgeren. Da adgang til miljøoplysninger er af almen interesse, følger det heraf, at myndigheder og i sidste ende det offentlige via statens finanser bør bære de udgifter, der påløber i form af brug af offentlige ansattes tid og indsats, for at gøre disse oplysninger tilgængelige.

25. Den omstændighed, at et gebyr eller beløb skal holdes inden for rimelige grænser, viser, at direktivet anerkender, at urimeligt høje gebyrer kunne have en afskrækkende virkning på rettens udøvelse, hvilket igen ville kunne underminere gennemførelsen af selve direktivets formål. Til forskel fra de fleste andre oplysninger, de offentlige myndigheder råder over, vil de forventede omkostninger utvivlsomt stå i umiddelbart forhold til, i hvilket omfang borgerne vil gøre brug af den ret til adgang til oplysninger, de er tillagt ved de nationale gennemførelsesbestemmelser. Såfremt det kræves, at den enkelte borger, der anmoder om oplysninger, skal bære samtlige de faktiske omkostninger, der er forbundet med behandlingen af hans begæring, vil det indebære en begrænsning af udnyttelsen af denne ret, faktisk, om ikke retligt, til de, der har en direkte interesse i oplysningerne, hvilket klart er i strid med reglen om, at det ikke er nødvendigt at godtgøre en sådan interesse.

26. Såfremt medlemsstaterne havde mulighed for at opkræve gebyrer til delvis dækning af de generelle omkostninger til de offentligt ansattes tidsforbrug, ville dette efter min opfattelse også være uforeneligt med direktivets almindelige opbygning. Det bemærkes for det første, at hvis et gebyr kunne omfatte sådanne indirekte omkostninger, der i vidt omfang fastsættes efter administrationens eget skøn, er det temmelig overraskende, at direktivets artikel 4 ikke giver mulighed for retslig prøvelse af gebyrets størrelse, i lighed med den adgang, der er fastsat for så vidt angår afslag eller utilstrækkelige besvarelser. For det andet ville dette forhold være i strid med det formål, der klart fremgår af direktivets artikel 1, hvorefter medlemsstaterne skal organisere deres forvaltningsmyndigheder således, at der sikres »fri adgang til ... miljøoplysninger, som myndighederne ligger inde med«. Dette forhold kan illustreres med en bemærkning, som den tyske regerings repræsentant fremførte i retsmødet, nemlig at omkostningerne ved sagens behandling eksempelvis ville kunne omfatte

12 — Hvis betydning i mellemtiden har opnået anerkendelse på fællesskabsplan (jf. dom af 30.4.1996, sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169, præmis 34 og 35, og generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse samt ordlyden af artikel 255 EF (tidligere artikel 191 A), der blev indføjet i EF-traktaten ved Amsterdam-traktaten.)

13 — Ved vedtagelsen af direktivet tog Rådet ikke Det Økonomiske og Sociale Udvalgs forslag om, at ansøgeren skulle begrunde sin anmodning om adgang til oplysninger, til følge (EFT 1989 C 139, s. 47).

14 — BGBl. I 1970, s. 821, som ændret.

udgifter til en rejse, som en ansat var nødt til at foretage. Ud fra denne betragtning skulle en borger kunne afkræves dækning for rejseudgifter og ophold, såvel som betaling for tidsforbruget, for at tage et tænkt eksempel, såfremt en offentlig ansat måtte rejse fra Kiel til München for at behandle en ansøgning, som var indgivet i Kiel, og som vedrørte oplysninger, der af hensyn til den tyske forvaltning var samlet i München. Det kan forekomme »rimeligt« for myndighederne, at en borger skulle kunne afkræves sådanne omkostninger, eventuelt en del heraf. Jeg har imidlertid vanskeligt ved at forestille mig, at den, der ansøger om oplysninger, er enig heri, eller at direktivet tilsigtede, at borgeren skulle bære — også kun delvis — sådanne omkostninger. For det tredje bemærkes, at det af adskillige bestemmelser i direktivet fremgår, at der i relation til miljøet påhviler myndighederne væsentlige opgaver, der er åbenbart omkostningskrævende. Artikel 7 pålægger f.eks. medlemsstaterne at offentliggøre regelmæssige miljørapporter, der indeholder »generelle oplysninger om miljøsituationen«. Artikel 3, stk. 1, kræver, at medlemsstaterne »fastlægger de praktiske omstændigheder, hvorunder oplysningerne rent faktisk stilles til rådighed«.

27. Denne fortolkning af artikel 5 er tillige forenelig med den generelle fællesskabsretlige forståelse af begrebet »rimelige omkostninger« i relation til borgernes adgang til forvaltningsakter, som Fællesskabets institutioner ligger inde med. I »Adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter« af 6. december 1993 var de pågældende institutioner enige om, at ansøgeren kunne få aktindsigt, »enten ved læsning på stedet eller ved levering af en kopi på den borgers regning, der har fremsat begæringen, idet gebyret ikke kan overstige et rimeligt beløb« [15]. Ved gennemførelsen af denne kodeks har begge de anførte institutioner og de fleste af de øvrige fællesskabsinstitutioner og -kontorer, som har vedtaget regler om aktindsigt, der i større eller mindre omfang er inspireret af kodeksen, fastsat et gebyr for udgifter til fotokopiering [16]. Det er ganske vist korrekt, at disse bestemmelser er nogle år yngre end direktivet, men det er også klart, at Rådets og Kommissionens tankegang afspejles i ordlyden af adfærdskodeksen, og at indholdet af afgørelserne om gennemførelse heraf har tydelig lighed med det oprindelige forslag fra Kommissionen, som blev vedtaget som direktiv, og hvori det bestemmes, at »[adgang] til oplysninger i skreven tekst ... udøves ... enten ved gebyrfri læsning på stedet eller ved levering af kopier, hvis faktiske omkostninger betales af ansøgeres« [17].

28. Den tyske regering har klart afvist, at direktivet skal fortolkes således, at det er til hinder for, at der opkræves omkostninger til dækning af arbejdskraft. En sådan ville ikke tage hensyn til de meget store forskelle, der er mellem de forskellige anmodninger om oplysninger, idet enkelte kan

15 — EFT L 340, s. 41.

16 — »Der opkræves et gebyr på 10 ECU plus 0,036 ECU pr. ark for kopier af trykte dokumenter på over 30 sider. Gebyrer for informationsmateriale af andet omfang fastsættes fra sag til sag, men må ikke overstige, hvad der er rimeligt« (Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom, EFT L 46, s. 58, og afgørelse 96/C 74/02, truffet af generalsekretæren for Rådet, EFT C 74, s. 3).

17 — EFT 1988 C 335, s. 5.

indeholde op til 50 meget detaljerede spørgsmål. Det ville endvidere afskære medlemsstaterne fra at tage hensyn til forskellen mellem oplysninger, der kan anvendes til kommercielle formål, og oplysninger, hvis værdi er ringe, samt til forskellen mellem oplysninger, som vedrører tidligere projekter, og som kan kræve en betragtelig indsats af administrative ressourcer, og oplysninger, der foreligger i digitaliseret form, og som formentlig er meget lettere tilgængelige.

29. Det er min opfattelse, at der ikke er holdepunkter i direktivet for den sondring mellem detaljerede og mindre detaljerede anmodninger, som den tyske regering har gjort gældende. Direktivet finder anvendelse på »alle oplysninger, der er til rådighed i skriftlig form, i billed- eller lydform eller på edb, om vandområdernes, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområdernes og naturområdernes tilstand samt om aktiviteter ... eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse«, uden hensyntagen til, i hvilket omfang det anmodes om detailoplysninger. Forholdet er yderligere det, at det i mange tilfælde kun vil være gennem meddelelse af detaljerede oplysninger, at formålet om en øget miljøbeskyttelse vil kunne opfyldes.

30. Rådet var heller ikke uden forståelse for, at fremskaffelse af oplysninger undertiden kan påføre myndighederne en uacceptabel byrde. Medlemsstaterne er derfor i medfør af direktivets artikel 3, stk. 3, berettigede til at afslå en anmodning, når »den indebærer, at der skal fremlægges ufærdige dokumenter eller data eller interne meddelelser, eller når anmodningen er åbenlyst urimelig«. Jeg finder imidlertid ikke, at den omstændighed, at en anmodning er detaljeret, indebærer, at den umiddelbart skal anses for urimelig, eller at den kan begrunde, at arbejdsomkostninger inkluderes i gebyret for sagens behandling. Medlemsstaterne har nemlig også i medfør af samme bestemmelse adgang til at afslå anmodninger, der er »for generelt formuleret«. Det synes endvidere at fremgå af artikel 7, der pålægger medlemsstaterne regelmæssigt at offentliggøre miljørapporter med generelle oplysninger om miljøsituationen, at individuelle anmodninger som udgangspunkt skal vedrøre detailspørgsmål. Det er min opfattelse, at direktivet ikke pålægger medlemsstaterne urealistiske, overdrevne eller urimelige forpligtelser. De miljøoplysninger, der skal meddeles, vedrører faktiske oplysninger, de ligger inde med, ikke blot historiske eller teoretiske oplysninger, og artikel 5 bør fortolkes i overensstemmelse hermed.

31. Hverken den formodede økonomiske værdi af oplysningerne eller ansøgerens retlige stilling synes at have relevans for spørgsmålet om, hvorvidt artikel 5 tillader, at der tages hensyn til faste omkostninger ved fastsættelsen af gebyrets størrelse. Besvarelsen af en anmodning fra en privat borger om oplysninger, der ikke har økonomisk betydning, kan meget vel betyde et lige så stort administrativt arbejde som besvarelsen af en anmodning fra en stor industrivirksomhed om oplysninger af betydelig økonomisk betydning.

32. Den adgang for borgerne til miljøoplysninger, som direktivet tilsigter, er efter min opfattelse anerkendelse af en rettighed, ikke levering af en tjenesteydelse, der oven i købet er i almenvellets interesse. Det er derfor både begrebsmæssigt og juridisk forkert at gøre udøvelsen af denne rettighed til genstand for betaling af et gebyr, der i hvert fald i princippet skal dække alle de omkostninger, myndighederne påføres, til forskel fra det omkostningselement, der opstår direkte som følge af den enkeltes anmodning. Det er min opfattelse, at artikel 5 skal fortolkes således, at den tillader medlemsstaterne at opkræve enten et standardgebyr, der ikke nødvendigvis skal være baseret på de direkte omkostninger, eller at opkræve et gebyr, der er direkte baseret på disse. I ingen af disse tilfælde må gebyret eller omkostningerne overstige, hvad der svarer til rimelige, direkte omkostninger, eller fastsættes således, at det bliver muligt at opkræve en del af udgifterne til det tidsforbrug, myndigheden har ved udførelsen af en opgave i almenvellets interesse.

33. Dette besvarer ikke spørgsmålet om, hvorvidt der bør gives Kommissionen medhold i første led af dens påstand. Kommissionen gør gældende, at der i særlige tilfælde kan opkræves et gebyr, såfremt undersøgelsen, indsamlingen, vurderingen og sorteringen af oplysninger, der ikke er tilgængelige på anden måde, er særligt tidskrævende. Gebyret må desuagtet ikke være afskrækkende og skal være af en størrelsesorden, som den enkelte har råd til. Ifølge Kommissionen er størrelsen af de gebyrer, der kan opkræves i medfør af den tyske lov, af en sådan størrelsesorden, at de udelukker adgang til oplysninger. UIG's § 10, stk. 1, andet punktum, bestemmer, at gebyret skal dække forventede omkostninger, og er derfor ikke begrænset til at skulle holdes inden for rimelige grænser, som krævet ifølge direktivets artikel 5. Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at det er i strid med artikel 5, når de tyske regler giver adgang til at kræve gebyr, såfremt en anmodning om oplysninger afslås.

34. Det følger af den fortolkning af artikel 5, som jeg tidligere har foreslået, at jeg ikke finder, at medlemsstaterne har adgang til at kræve et gebyr for miljøoplysninger, der skal dække (en del) af myndighedens faste omkostninger. Jeg finder heller ikke, at direktivet støtter en sondring, som anført af Kommissionen, mellem »usædvanlige« og øvrige sager, bortset fra den adgang, der er hjemlet i artikel 3, stk. 3, til, som tidligere nævnt, at afslå anmodninger, der er »åbenbart urimelige«, eller som er for generelt formuleret. En anvendelse af det relativt vage kriterium »meget tidskrævende«, som foreslået af Kommissionen, ville medføre en betydelig usikkerhed på et område, hvor retssikkerhed klart har en væsentlig betydning for foranstaltningens effektivitet.

35. Da Domstolen skal respektere de rammer, Kommissionen har lagt for sagen, således som disse er blevet fastlagt under

den administrative procedure og i stævningen, kan den efter min opfattelse ikke fastslå, at Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser alene som følge af, at bestemmelserne om pålæggelse af omkostninger giver myndighederne adgang til at opkræve et gebyr, foruden de direkte omkostninger. På den anden side bør der gives Kommissionen medhold i første led af dette anbringende, for så vidt som de tyske bestemmelser giver adgang til, at der i alle sager kan opkræves et gebyr, der fastsættes i forhold til myndighedens tidsforbrug til behandlingen af den pågældende miljøoplysning, uden at der er sikkerhed for, at det samlede gebyr, der afkræves borgeren for denne oplysning, ikke overstiger rimelige grænser.

36. Anbringendets andet led vedrører den adgang, der implicit er indeholdt i UIG's § 10, stk. 1, samt i gennemførelsesbekendtgørelsen, for myndigheden til at fastsætte et gebyr i sager, hvor anmodningen afslås. Den tyske regering har anført, at direktivet ikke begrænser medlemsstaternes frihed til at kunne kræve gebyr, såfremt en anmodning om oplysninger afslås. Under den mundtlige procedure foreslog en repræsentant for den tyske regering, at såfremt, der kunne fastsættes et gebyr for meddelelse af oplysninger, kunne der ligeledes fastsættes et gebyr, såfremt det meddeltes afslag.

37. Jeg er enig med Kommissionen i, at såvel ordlyden af direktivets artikel 5 som dets formål er til hinder for det synspunkt, som Tyskland har gjort gældende. På dette punkt er der overensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner: Den tyske formulering af artikel 5 giver adgang til at pålægge et gebyr for meddelelse af oplysninger (»für die Übermittlung der Informationen«), og ikke for det administrative arbejde (»Amtshandlungen«) i forbindelse med anmodningen som i UIG's § 10, stk. 1. Ifølge den tyske regerings relativt frie fortolkning af artikel 5 ville medlemsstaterne end ikke være forpligtede til at sikre, at det gebyr, der krævedes i tilfælde af afslag, blev holdt inden for rimelige grænser. Af større betydning er imidlertid direktivets formål, således som dette kommer til udtryk i præamblen og i artikel 1, og direktivets almindelige opbygning, som jeg allerede har gennemgået. På denne baggrund er det min konklusion, at direktivet ikke tillader en medlemsstat at kræve gebyr i tilfælde, hvor en anmodning afslås. Jeg foreslår derfor, at der gives Kommissionen medhold i dette anbringendes andet led.

38. Såfremt Domstolen tager mine indstillinger til følge, skal der i det væsentlige gives Kommissionen medhold. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

III — Forslag til afgørelse

39. I betragtning af det således anførte foreslår jeg derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led, og andet afsnit, samt artikel 5 i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger,

—idet gennemførelsesbestemmelserne hertil ikke indeholder bestemmelser, hvorefter miljøoplysninger kan meddeles i uddrag, når det er muligt herved at udelade oplysninger, der vedrører de interesser, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, første afsnit, i Rådets direktiv 90/313/EØF

—idet undtagelsen i henhold til § 7, stk. 1, nr. 2, i Umweltinformationsgesetz af 4. juli 1994 ikke er begrænset til at gælde i administrative procedurer, der går umiddelbart forud for en retslig procedure eller en procedure af

retslig karakter og gennemføres, fordi det er nødvendigt at skaffe beviser eller at forberede en sag, før den egentlige retsforhandling indledes, og

—idet det ikke er bestemt, at det samlede gebyr, der kan pålægges en ansøger, for meddelelse af miljøoplysninger skal holdes inden for rimelige grænser, og idet myndighederne kan pålægge gebyr i tilfælde, hvor der meddeles afslag på en anmodning.

2) Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.