FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 28 januari 1999 *

1. Kommissionen har i detta mål ifrågasatt huruvida Tyskland införlivat rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation [1] (nedan kallat direktivet) på ett riktigt sätt i fyra avseenden: uteslutandet av dömande organ, utlämnande av information till viss del, förundersökningens omfattning samt uttagandet av avgift.

I — De relevanta bestämmelserna

a) *Direktivet*

2. Direktivet motiveras av antagandet inskrivet i tredje övervägandet i ingressen, enligt vilket "tillgång till sådan miljöinformation som finns hos offentliga myndigheter kommer att förbättra miljöskyddet". Direktivets syfte, så som det är formulerat i artikel 1, är 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". I artikel 2 definieras nyckelorden "uppgifter om miljön" och "offentliga myndigheter". I artikel 3 åläggs medlemsstaterna att se till att deras offentliga myndigheter håller denna information tillgänglig för "varje fysisk eller juridisk person... utan att kräva att skälen för begäran anges". Stadgandet öppnar även en möjlighet för myndigheten att vägra lämna ut uppgifter av vissa specificerade skäl. Enligt artikel 4 finns en rätt, för den vars begäran om uppgifter avslagits, att begära att få saken prövad hos domstol eller i administrativ ordning, medan artikel 5, som är central för det svåraste problemet i detta mål, behandlar frågan om den avgift som får tas ut för utlämnandet av informationen. Genom artikel 6 utökas de offentliga myndigheternas skyldigheter enligt direktivet till att gälla även "sådana organ som har offentligt ansvar för miljön och som kontrolleras av offentliga myndigheter", medan medlemsstaterna i artikel 7 åläggs att publicera periodiska rapporter om tillståndet i miljön. De återstående stadgandena i direktivet är inte direkt berörda i det föreliggande målet.

b) *De tyska bestämmelserna*

3. Tyskland har försökt att införliva direktivet genom Umweltinformationsgesetz [2] (lag om miljöinformation, nedan kallad

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT L 158, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 233.

2 — *BGBl.* I, 1994 s. 1490.

UIG) av den 4 juli 1994. Följande aspekter av UIG är i fråga:

— Uteslutandet genom 3 § första stycket tredje punkten UIG av domstolar, brottsbekämpande och disciplinära myndigheter ("Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden") från definitionen av offentliga myndigheter som omfattas av direktivet.

— Avsaknaden i UIG av bestämmelser som behandlar utlämnande av information till viss del i de fall då vägran är tillåten enligt artikel 3.2 i direktivet.

— Uteslutandet genom 7 § första stycket andra punkten UIG av rätt att ta del av information under ett förvaltningsförfarande.

— Regeln i 10 § första stycket UIG, som tillåter myndigheterna att för utlämnande av information ta ut en avgift som avser såväl en expeditionsavgift som ersättning för direkta kostnader, och även att ta ut en avgift då begäran om information avslås.

II — Bedömning

a) *Uteslutandet av dömande organ*

4. I direktivets artikel 2 b definieras "offentliga myndigheter" som (min kursivering):

"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*".

I enlighet med artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen:

"Medlemsstaterna får föreskriva att en begäran om sådana uppgifter skall avslås, om uppgifterna avser... ärenden som prövas eller har prövats i domstol eller är under utredning (inklusive disciplinära förfaranden), eller som är föremål för förundersökning."

Trots att denna punkt inte har tagits upp och diskuterats i detta mål, anser jag att villkoren "som ansvarar för" och "innehar

uppgifter", vilka skrivits in i artikel 2 b, kan kumuleras och att direktivets krav inte är tillämpliga på en offentlig förvaltning som, trots att den innehar relevant information, inte utövar ett ansvar "för miljön".

5. Enligt kommissionens synsätt är direktivet grundat på en funktionell snarare än en strukturell uppfattning av offentliga myndigheter. Domstolar, brottsbekämpande och disciplinära myndigheter som har tillgång till miljöinformation i sin myndighetsutövning är således underkastade direktivet medan de utesluts från UIG:s tillämpningsområde. Domstolarna kan till exempel ha statistik över miljöns tillstånd, över handlingar som kan orsaka skada på miljön eller över antalet åtal för brott mot lagar mot miljöförstöring. Trots att det kan vara riktigt att domstolar inte producerar sådan information, och kanske inte har den tillgänglig, utesluter inte detta att de vid sidan av den dömande verksamheten kan utöva ett ansvar som berör miljön.

6. Tyskland har inte bestritt att det i direktivet intas ett funktionellt förhållningssätt till begreppet offentliga myndigheter men anser att detta begrepp syftar på myndigheter som har ansvar inom miljöområdet, med uteslutande av dem som "utövar dömande eller lagstiftande befogenheter". Kommissionens argument berör den marginella möjligheten att domstolar, brottsbekämpande och disciplinära myndigheter kan ha miljörelaterade skyldigheter vid sidan av den dömande verksamheten. Detta är en situation som inte uppkommer i Tyskland, eftersom uppgifter om brottmål inte sammanställs av domstolarna själva utan lämnas vidare till delstaternas statistikmyndigheter. Enligt Tyskland utesluter artikel 2 b de offentliga myndigheter från direktivets tillämpningsområde som på grund av sin dömande verksamhet har skyldigheter hänförliga till miljön och tillgång till miljöinformation. Den miljöinformation som domstolarna förvärvat är inte tillgänglig för allmänheten vare sig under eller efter deras dömande verksamhet.

7. Jag är ense med både kommissionen och Tyskland om att artikel 2 b i direktivet intar en funktionell inställning till definitionen "offentliga myndigheter". Det kan förekomma att vissa organ som under normala omständigheter utövar dömande verksamhet kan komma att utöva "skyldigheter hänförliga till miljön", i vilket fall de till följd av dessa skyldigheter omfattas av direktivets tillämpningsområde när det gäller miljöinformation som de besitter. Emellertid finner jag inte att kommissionen har visat att så är fallet i Tyskland, eller att tyska domstolar verkligen innehar miljöinformation vid utövandet av annan verksamhet än den dömande, eller att brottsbekämpande eller disciplinära myndigheter innehar sådan information som inte täcks av det undantag som föreskrivs i artikel 3.2

första stycket tredje strecksatsen i direktivet.

8. Det är fastslaget i rättspraxis att "inom ramen för ett förfarande enligt artikel 169 ... ankommer det på kommissionen att bevisa påståendet om att skyldigheten inte uppfyllts ... utan att stödja sig på någon presumtion". [3] Kommissionen kan därför inte grunda sin talan på en presumtion om att alla domstolar, brottsbekämpande eller disciplinära myndigheter i Tyskland borde betraktas som "offentliga myndigheter" i direktivets mening. Jag föreslår därför att domstolen inte bifaller kommissionens talan på denna grund.

b) *Utlämnande av information till viss del*

9. Efter en uppräkning av ett antal grunder på vilka medlemsstater får, men inte måste, neka rätt till information stadgas i artikel 3.2 andra stycket att "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".

10. Kommissionens anmärkning går ut på att Tysklands underlåtenhet att införa en särskild bestämmelse som säkerställer att information lämnas ut till viss del innebär ett ofullständigt införlivande av artikel 3.2 andra stycket. Denna brist åtgärdas inte på ett effektivt sätt genom den praxis som enligt tysk rätt tillämpas och som sägs automatiskt garantera ett sådant utlämnande. [4] Kommissionen avvisar den av Tyskland förordade tolkningen av 7 § UIG, nämligen att utlämnande av information får vägras endast "i den utsträckning" som de uppräknade intressena berörs. Enligt kommissionens mening är uteslutandet absolut, vilket visas genom användandet av termen "wenn". Ett korrekt införlivande är särskilt viktigt i föreliggande fall då direktivet söker skapa rättigheter för individer.

11. Tyskland anför att den enda möjliga tolkningen av §§ 7 och 8 UIG är att de definierar de situationer i vilka utlämnande av information skall vägras, och att när och i den utsträckning det inte föreligger skäl för vägran säkerställer § 4 en rätt att ta del av information. Underförstått omfattar denna rätt även utlämnande av information från vilken uppgifter som omfattas av undantagen tagits bort. Det var därför inte nödvändigt att i UIG uttryckligen reglera en rätt att få ta del av information till viss

3 — Dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1791), punkt 6.

4 — Dom av den 17 oktober 1991 i mål C-58/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-4983).

del. Dessutom är de tyska domstolarna skyldiga att tolka UIG mot bakgrund av direktivet, i enlighet med rättspraxis från såväl EG-domstolen som Bundesverwaltungsgericht. [5]

12. Domstolen har länge bedömt att införlivande "inte nödvändigtvis [förutsätter] att bestämmelserna formellt och ordagrant upprepas i en specifik uttrycklig bestämmelse. Införlivandet kan, i förhållande till direktivets innehåll, vara fullgjort i allmänna rättsregler om det i dessa på ett tillräckligt klart och precist sätt faktiskt säkerställs att direktivet tillämpas fullt ut". [6] Dessutom måste "räckvidden av nationella lagar, förordningar, bestämmelser eller administrativa föreskrifter bedömas mot bakgrund av den tolkning som nationella domstolar gjort av dem". [7]

13. Vid en läsning av UIG framgår klart att om § 4 stadgar en generell rätt att ta del av miljöinformation, är utövandet av denna rättighet underkastad begränsningar enligt §§ 7 och 8, som ger myndigheten en varierande grad av utrymme för fritt skön. Sålunda sägs i 7 § första stycket att denna rätt inte föreligger i den mån ("soweit") internationella relationer kan påverkas, under vissa förfarandens gång ("während der Dauer") eller närhelst det finns skäl att tro att ("wenn zu besorgen ist") utlämnandet av information kan ha negativa konsekvenser för miljön. I 8 § första stycket stadgas att rätten inte föreligger i den mån ("soweit") skyddet för personlig information skulle påverkas eller om skyddet för immateriella rättigheter skulle förhindra att information lämnas ut.

14. Av det tredje stycket i artikel 189 i fördraget följer att frågan huruvida de nationella åtgärderna för införlivande är tillräckliga måste bedömas särskilt mot bakgrund av det mål man söker uppnå genom direktivet i fråga. I vad mån den individuella rätten att få del av information som direktivet ger är effktiv är avhängigt både medborgarens vilja att utnyttja sina rättigheter och att offentliga myndigheter på alla nivåer lämnar ut den begärda informationen. Trots att det uppenbarligen är möjligt att tolka UIG så att den tillåter utlämnande av delar av information, såsom stadgas i artikel 3.2 andra stycket i direktivet, förefaller mig inte språket vara så klart att det är otvetydigt vare sig för medborgaren eller för de berörda offentliga myndigheterna. I avsaknad av klara instruktioner i UIG kan den förra vara omedveten om att förekomsten av en av grunderna för vägran inte utesluter att delar av informationen kan lämnas ut, och de sistnämnda kan avskräckas från att lämna ut sådana partiella uppgifter. Dessutom behandlar Bundesverwaltungsgerichts dom inte uttryckligen frågan om utlämnande av delar av information. Rättsläget är därför inte, enligt min åsikt, "tillräckligt klart och precist ... [så] att de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter" eller, när det gäller offentliga myndigheter, deras skyldigheter enligt tredje stycket i arti-

5 — Se dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, von Colson och Kamann (REG 1984, s. 1891; svensk specialutgåva, volym 7, s. 577) och dom av den 6 december 1996 (NJW 1997, s. 753 och 754).

6 — Dom av den 8 juli 1987 i mål 247/85, kommissionen mot Belgien (REG 1987, s. 3029), punkt 9, som citerar dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1985 s. 1661; svensk specialutgåva, volym 8, s. 221), punkt 23.

7 — Dom av den 8 juni 1994 i mål C-382/92, kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (REG 1994, s. I-2435), punkt 36.

kel 189 i fördraget.[8] Under sådana förhållanden kan inte Tyskland, enligt min mening, sägas ha säkerställt en rätt till sådan partiell information.

c) *Förundersökningens omfattning*

15. Kommissionen hävdar att begreppet "förvaltningsförfarande", som används i 7 § första stycket andra punkten UIG, är mycket vidare än motsvarande undantag i artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen i direktivet som gäller för en "förundersökning". Domstolen har redan dömt i frågan om den rätta tolkningen av denna direktivsbestämmelse genom domen i målet Mecklenburg.[9] Förutom att konstatera att artikeln, i egenskap av undantag, "inte [kan] tolkas på så sätt att dess verkningar går utöver vad som är nödvändigt för att skydda de intressen som den är avsedd att skydda", fastslog domstolen att detta begrepp endast omfattade "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".

16. Vid den muntliga förhandlingen godtog Tysklands ombud uttryckligen, mot bakgrund av domen i målet Mecklenburg, kommissionens anmärkning på denna punkt. Att denna sak redan har avgjorts fråntar dock inte kommissionens anmärkning dess raison d'être. Såsom domstolen slog fast i domen i målet kommissionen mot Tyskland, är det endast inom ramen för en fördragsbrottstalan som domstolen formellt kan fastslå att en medlemsstat inte har uppfyllt sina skyldigheter och "den formella fastställelsen av ett fördragsbrott [är] en förutsättning för att det förfarande som avses i artikel 171 i EG-fördraget ... skall kunna inledas".[10] Jag föreslår därför att domstolen fastställer på sätt som kommissionen yrkat på denna grund.

d) *Uttagandet av avgift*

17. I direktivets artikel 5 föreskrivs helt enkelt:

"Medlemsstaterna får ta ut avgifter för att tillhandahålla uppgifter, men sådana avgifter får inte överstiga en skälig kostnad." De tyska bestämmelserna i fråga återfinns i Umweltinformationsgebührenverordnung (förordning om avgifter för utlämnande av miljöinformation, eller "tillämpningsförordning") som antagits på grundval av 10 § andra stycket UIG, och de tillämpas endast på federala myndigheter. De gör det

8 — Kommissionen mot Tyskland, punkt 23, se ovan fotnot 6.

9 — Dom av den 17 juni 1998 i mål C-321/96 (REG 1998, s. I-3809), punkt 25 i domskälen respektive punkt 2 i domslutet.

10 — Dom av den 22 oktober 1998 i mål C-301/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-6135), punkt 15.

möjligt för förvaltningen att ta ut, förutom allmänna kostnader, mellan 50 och 1 000 DEM för utlämnandet av detaljerade skrivna uppgifter och mellan 20 och 10 000 DEM för utlämnande av uppgifter beroende i huvudsak på hur lång tid det tagit att tillhandahålla dessa uppgifter. Dessa avgifter kan minskas av billighetsskäl och om den utlämnade informationen inte har något ekonomiskt värde.

18. Den första frågan som uppkommer i detta hänseende rör tolkningen av artikel 5 och särskilt om medlemsstater, som en principfråga, när det gäller utlämnande av information får ta ut en avgift som består av en andel av de totala kostnaderna, inklusive kostnader för arbetskraft eller andra handläggningskostnader som myndigheterna i fråga har. Till att börja med bör det noteras att det finns betydande skillnader mellan de olika språkversionerna av denna bestämmelse. Vissa versioner, inklusive dem på tyska, grekiska, franska, holländska och finska föreskriver en "avgift" ("Gebühr", "τέλος", "redevance", "vergoeding", "maksu") som inte får vara oskälig. Å andra sidan föreskrivs i de spanska, italienska, portugisiska och svenska versionerna, liksom den engelska, att medlemsstaterna vid utlämnande av information får ta ut en avgift som inte får överstiga "(a) reasonable cost(s)" ("un costo razonable", "costi ragionevoli", "um custo razoável", "en skälig kostnad". Även den danska termen "gebyr" frammanar idén om en kostnadsrelaterad avgift.

19. Kommissionen har anfört att, på grund av den potentiellt avskräckande effekt som artikel 5 har, bestämmelsen skall betraktas som ett undantag och av den anledningen tolkas mycket strikt. Även om jag, av skäl som redovisas nedan, håller med om att kostnaden för att få ta del av information mycket väl kan ha en inverkan på utövandet av den givna rättigheten, anser jag inte att denna bestämmelse kan behandlas som ett undantag. Artikel 5 är snarare av karaktären att begränsa medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa villkoren för utövandet av rätten att ta del av information. Omfattningen av denna begränsning måste bedömas utifrån en tolkning av denna bestämmelse satt i sitt sammanhang.

20. Tyskland har hävdat att artikel 5 i direktivet inte bemyndigar medlemsstater att ta ut en avgift, eftersom varken artikel 130s eller någon annan bestämmelse i fördraget tillåter gemenskapen att dra upp riktlinjer för medlemsstaterna när det gäller avgifter som kan tas ut för utförandet av förvaltningsuppgifter. Artikel 5 i direktivet kan därför endast begränsa avgifterna och kostnaderna i den mån de är så höga att de blir oskäliga och i praktiken förhindrar utövandet av rätten till information. Det tyska regelverket om förvaltningskostnader grundar sig på att dessa skall vara skäliga. Avgiftens storlek, med hänsyn till förvaltningens ansträngningar, inklusive kostnaden för det utförda arbetet och den tid det har tagit, skall vara skälig med hänsyn till det värde informationen har för den som begärt den. Artikel 5 hindrar inte medlemsstater från att ta ut en avgift även vid vägran att lämna ut information. Eftersom

ingen bestämmelse i EG-rätten reglerar denna fråga, skall nationell rätt tillämpas. De tyska reglerna hindrar inte den rätt till tillgång till information som krävs enligt direktivet. I vart fall kan beloppet i praktiken av billighetsskäl reduceras eller till och med efterges.

21. Argumentet om gemenskapens behörighet synes inte särskilt relevant, eftersom Tyskland inte har ifrågasatt giltigheten av artikel 5. Under alla omständigheter godtar Tyskland att direktivet kan begränsa de påförda avgifterna och kostnaderna, om de är oskäligt höga och ägnade att förhindra tillgången till information.

22. Domstolen konstaterade i domen i målet Mecklenburg att "nödvändigheten av en enhetlig tolkning av gemenskapens rättsakter utesluter att en bestämmelse, då osäkerhet råder, betraktas för sig och tvärtom kräver att den skall tolkas och tillämpas mot bakgrund av de övriga språkversionerna". [11] Trots variationerna har de olika versionerna av artikel 5 gemensamt idén om att medborgaren endast kan tvingas betala ett skäligt belopp för utlämnandet av informationen.

23. Begreppet "skäligt" måste enligt min mening tolkas mot bakgrund av det allmänna målet och syftet med direktivet samt det sammanhang i vilket det används. Liksom redan påpekats utgår direktivet från att tillgång till information kommer att "förbättra miljöskyddet". Dess huvudsakliga mål är att "säkerställa rätten att ta del av ... sådana uppgifter", och man söker uppnå detta mål genom att ålägga medlemsstaterna att se till att sådan information faktiskt "lämna[s] ut ... till varje fysisk eller juridisk person på dennes begäran och utan att kräva att skälen för begäran anges". Mot bakgrund av detta mål, och de medel som valts för att genomföra det, måste frågan om huruvida avgiften för uppgifternas utlämnande är skälig eller inte bedömas från den enskildes, som begär informationen, perspektiv snarare än från den offentliga myndighetens perspektiv. Även om direktivet inte uttryckligen förbjuder en medlemsstat att ta ut en avgift för den tid och möda som tjänstemännen lagt ned, strider ett sådant synsätt enligt min mening på ett grundläggande sätt mot direktivets huvuddrag.

24. Det är helt klart att direktivets underliggande syfte är av allmänt intresse, nämligen att förbättra skyddet för miljön genom att tillförsäkra enskilda rätten att ta del av information utan att de behöver visa att de har ett direkt intresse. På grund av miljöinformationens allmänintresse kan en rätt att ta del av sådana uppgifter särskiljas både från en generell rättighet

11 — Mål C-321/96, se ovan fotnot 9.

att ta del av information som finns hos offentliga myndigheter [12], där fördelarna är av mer allmän och abstrakt karaktär, och från en rätt att ta del av förvaltningsinformation för dem som har ett direkt intresse av att få del av uppgifterna. [13] I synnerhet den jämförelse som gjorts i Tyskland, mellan tillgång till miljöinformation och utlämnandet av annan förvaltningsinformation som faller under Verwaltungskostengesetz av den 23 juni 1970, [14] förefaller inte relevant. Denna lag bygger på likvärdighetsprincipen, det vill säga att det skall vara ett rimligt förhållande mellan å ena sidan avgiften, med hänsyn tagen till förvaltningens ansträngningar, och å den andra sidan, betydelsen, det ekonomiska värdet och andra intressen som den som framställt begäran kan ha av uppgiften. Eftersom tillgång till miljöinformation ligger i allmänhetens intresse ankommer det på de offentliga myndigheterna, och i förlängningen på allmänheten via statens budget, att bära kostnaden för de offentliga tjänstemännens tid och ansträngningar vid tillhandahållandet av denna information.

25. Genom att begränsa avgiftsbeloppet till skäliga kostnader eller till ett skäligt belopp erkänns i direktivet att orimligt höga avgifter skulle ha en avstyrande effekt på utövandet av rättigheten, vilket i sin tur kan innebära att själva syftet med direktivet inte uppnås. Till skillnad från de flesta andra kategorier av information som finns hos offentliga myndigheter, kommer den sannolika kostnaden oundvikligen att ha en direkt inverkan på den utsträckning i vilken enskilda använder den rätt att ta del av information som givits dem genom de nationella bestämmelserna för införlivande av direktivet. Genom att kräva att den som begär att få ta del av informationen skall bära vad som i realiteten blir hela den kostnad som uppkommer för att handlägga hans begäran, blir följden att rätten att ta del av information begränsas, om än inte i rättslig mening så i vart fall i praktiken, till att gälla dem som har ett direkt intresse av informationen. Detta står i motsats till det uttryckliga uteslutandet av ett krav på att det skall finnas ett sådant intresse.

26. Möjligheten för medlemsstaterna att ta ut avgifter som innefattar delar av den allmänna kostnaden för den tid myndigheterna har lagt ned skulle också, enligt min åsikt, vara oförenlig med direktivets allmänna mål. För det första, om avgiften kunde inkludera sådana indirekta kostnader, vars belopp till stor del bestäms skönsmässigt av förvaltningen, skulle det vara något förvånande att artikel 4 i direktivet inte ger möjlighet till en rättslig prövning av storleken på avgifterna, på samma sätt som görs när det gäller en vägran eller ett otillfredsställande svar på en begäran. För det andra skulle ett sådant tillvägagångssätt stå i strid med de klara syften som angetts i artikel 1 i direktivet, nämligen att medlemsstater skall organisera sina förvaltningsmyndigheter på ett sätt som syftar till att "säkerställa rätten att ta del av ... uppgifter om miljön som finns hos offentliga myndigheter". Tysklands ombud illustrerade detta vid förhandlingen genom att argumentera för att kostnader för handläggning till exempel kan innefatta kost-

12 — Vars betydelse tidigare har erkänts på gemenskapsnivå (se dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot rådet, REG 1996, s. I-2169, punkterna 34 och 35 och generaladvokaten Tesauros förslag till avgörande, samt ordalydelsen i artikel 191 A/255 som skulle infogas i EG-fördraget genom Amsterdamfördraget.

13 — När det antog direktivet följde inte rådet den ekonomiska och sociala kommitténs förslag att sökanden skulle vara tvungen att uppge skälen för sin begäran att ta del av informationen (EGT C 139, 1989, s. 47).

14 — *BGBl.* I, 1970, s. 821 i ändrad lydelse.

nader som uppkommer då en tjänsteman blir tvungen att företa en resa. Med detta synsätt skulle det kunna begäras av en enskild att han stod för kostnader för såväl en tjänstemans resa och uppehälle som för hans arbetstid vid en resa från, för att ta ett hypotetiskt exempel, Kiel till München, för att handlägga en begäran som framställts i den förra staden och som berör information som för den tyska förvaltningens bekvämlighet finns i den senare. Att en enskild skulle tvingas bära dessa kostnader, om ens till viss del, kan mycket väl anses "skäligt" av de offentliga myndigheterna. Jag har emellertid svårt att tänka mig att det upplevs så av den som begär informationen eller att det är direktivets avsikt att han skall bära sådana kostnader. För det tredje finns det flera bestämmelser i direktivet som visar att offentliga myndigheter måste underkasta sig viktiga uppgifter som hör samman med miljön och som medför uppenbara kostnader. Enligt till exempel artikel 7 måste medlemsstaterna publicera beskrivande rapporter innehållande "allmän information ... om tillståndet i miljön". Enligt artikel 3.1 måste de även "utforma de förfaranden som i praktiken skall tillämpas när uppgifterna lämnas ut".

27. Denna tolkning av artikel 5 står även i överensstämmelse med den allmänna uppfattningen inom EG-rätten om begreppet "skäliga kostnader" när det gäller medborgarens rätt att ta del av administrativa handlingar som finns hos gemenskapens institutioner. I institutionernas "Uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar" av den 6 december 1993 överenskom institutionerna om att sökanden skulle "få tillgång till handlingar, antingen genom att få ta del av dem på platsen eller genom att på egen bekostnad få sig tillsänd en kopia. Avgiften får inte överstiga ett rimligt belopp". [15] Genom införlivandet av denna kodex godtog bägge dessa institutioner, liksom de flesta andra av gemenskapens institutioner och avhängiga organ som har antagit regler om utlämnande av dokument som mer eller mindre inspirerats av bestämmelserna i förordningen, en avgift som baserats på kostnader för fotokopiering. [16] Det är visserligen riktigt att dessa bestämmelser tillkommit ett par år efter direktivet, men det är också klart att rådets och kommissionens tankegångar, såsom de kommer till uttryck i uppförandekodexen och i innehållet i genomförandebesluten, tydligt liknar det ursprungliga förslag från kommissionen som utmynnade i direktivet, vari föreskrevs att "tillgång till information i ... skrivna dokument ... skall tillhandahållas antingen på platsen eller genom utfärdande av kopior. I det senare fallet skall en avgift motsvarande den faktiska reproduktionskostnaden tas ut av sökanden." [17]

28. Tyskland har på ett kraftfullt sätt argumenterat mot en tolkning av direktivet som innebär att hänsyn inte får tas till kostnader för personal. Man framhåller särskilt att en sådan tolkning skulle innebära att hänsyn inte tas till de mycket stora

15 — EGT L 340, 1993, s.41; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86.

16 — "En avgift på 10 ecu, plus 0,036 ecu per sida, skall tas ut för kopior av tryckta handlingar på mer än 30 sidor. Avgifter för annat informationsmaterial skall bestämmas från fall till fall men får inte överstiga vad som är rimligt" (kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66) och beslut 96/C 74/02 av rådets generalsekreterare av den 27 februari 1996 om avgifter i samband med allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT C 74, s. 3)).

17 — EGT C 335, 1988, s. 5.

skillnaderna mellan olika ansökningar om utlämnande av information. Vissa av dessa ansökningar kan innefatta så många som 50 mycket detaljerade frågor. Dessutom skulle en sådan tolkning förhindra medlemsstaterna att ta hänsyn till skillnader mellan information som kan användas för kommersiella syften och sådan information som är av ringa värde samt till skillnader mellan information som rör gamla projekt, som kan kräva betydande förvaltningsresurser, och sådan information som är datoriserad och därför förmodligen mer lättillgänglig.

29. Enligt min åsikt ger ingenting i direktivet stöd för den åtskillnad mellan detaljerade och mindre detaljerade förfrågningar om information som Tyskland gör gällande. Direktivet är tillämpligt på "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 (...) eller åtgärder som skadar eller kan skada dessa, samt verksamheter eller åtgärder avsedda att skydda dessa", utan att åtskillnad görs mellan graden av detaljrikedom i informationen. Härtill kommer att det i många fall kan vara så att endast utlämnandet av detaljerad information kan bidra till att ett förbättrat miljöskydd uppnås.

30. För övrigt var rådet inte okänsligt för det faktum att handläggningen av ansökningar om information, i vissa fall, kan lägga en oacceptabel börda på de offentliga myndigheterna. Enligt artikel 3.3 i direktivet har medlemsstaterna därför rätt att avslå en begäran gällande "utlämnande av handlingar, data eller interna meddelanden som fortfarande är under arbete" eller som är "uppenbarligen orimlig". Jag anser emellertid inte att det faktum att en begäran är detaljerad innebär att den *prima facie* är orimlig eller av sådan karaktär att den rättfärdigar att kostnader för personal inkluderas i avgiften som tas ut för dess handläggning. Trots allt är medlemsstaterna även berättigade att avslå en begäran som är "formulerad på ett alltför allmänt sätt". Härtill kommer att artikel 7, som ålägger medlemsstaterna att periodiskt publicera allmän information om tillståndet i miljön, synes tyda på att individuella förfrågningar i princip skall gälla detaljfrågor. Enligt mitt synsätt ställer inte direktivet orealistiska, omättliga eller orimliga krav på medlemsstaterna. Den miljöinformation som skall tillhandahållas är den som är tillgänglig och verklig, inte enbart historisk eller teoretisk, och artikel 5 skall tolkas i enlighet med detta.

31. Vid bedömningen av huruvida artikel 5 tillåter att hänsyn tas till fasta kostnader när avgiften bestäms tycks vare sig det uppskattade ekonomiska värdet av informationen eller sökandens rättsliga karaktär vara relevant. Att besvara en begäran från en enskild om information som saknar ekonomiskt värde kan mycket väl innebära lika mycket administrativt arbete som att besvara en begäran från en industrijätte om information som har en avsevärd ekonomisk betydelse.

32. Medborgarens tillgång till miljöinformation som avses i direktivet är, enligt min mening, ett erkännande av en rättighet, inte tillhandahållande av en tjänst. Utövandet av denna rättighet är dessutom av allmänt intresse. Det är därför både begreppsmässigt och juridiskt fel att förena utövandet av denna rättighet med betalning av en avgift som är tänkt att täcka, i vart fall i princip, alla de kostnader som de offentliga myndigheterna fått vidkännas, till skillnad från de kostnader som direkt kan tillskrivas den enskildes begäran. Jag är av åsikten att artikel 5 bör tolkas så att medlemsstaterna har möjlighet att antingen ta ut standardavgifter, som inte behöver vara direkt grundade på de direkta kostnaderna, eller en avgift som är direkt grundad på sådana kostnader. Inte i något av fallen får avgiften eller kostnaden överstiga ett belopp som motsvarar skäliga, direkta kostnader, eller vara sådan att den tillåter att man till viss del tar hänsyn till de kostnader den offentliga myndigheten fått vidkännas eller till den tid myndigheten lagt ned för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse.

33. Detta avgör inte frågan om huruvida kommissionens skall vinna bifall på första delen av sin grund eller ej. Kommissionen har gjort gällande att en avgift kan tas ut i exceptionella fall då sökandet, insamlandet, utvärderingen och sorteringen av information som annars inte är tillgänglig kräver lång tid. Avgiften får inte av detta skäl vara hämmande och måste ligga på en nivå som allmänheten har råd med. Enligt kommissionen är de tyska avgiftsnivåerna sådana att de utesluter tillgång till information. I 10 § första stycket andra meningen UIG stadgas att avgifterna bör täcka sannolika kostnader, och därför begränsas inte avgifterna till skäliga kostnader såsom föreskrivs i artikel 5 i direktivet. Kommissionen anser vidare att den möjlighet som de tyska bestämmelserna ger att ta ut en avgift då en begäran om att få del av information avslås strider mot artikel 5.

34. Av den tolkning av artikel 5 som jag föreslagit ovan följer att jag inte anser att medlemsstater kan ta ut en avgift för tillhandahållandet av miljöinformation som täcker (delar av) förvaltningens allmänna fasta kostnader. Inte heller finner jag något stöd i direktivet för den åtskillnad som åberopats av kommissionen mellan "exceptionella" och andra fall, förutom den möjlighet som ges i artikel 3.3 och som nämnts ovan att avslå en begäran som är "uppenbarligen orimlig" eller alltför allmänt hållen. Att använda sig av det relativt svaga kriteriet "lång tid" som kommissionen föreslagit kan leda till en betydande osäkerhet inom ett område där rättssäkerheten klart kan ha en betydande inverkan på åtgärdens effektivitet.

35. Eftersom domstolen måste respektera ramarna för kommissionens talan, såsom den definierats i det administrativa förfa-

randet och i ansökan, kan domstolen inte, enligt min åsikt, förklara att Tyskland begått ett fel enbart på grund av att landets bestämmelser gällande uttagandet av avgifter tillåter myndigheterna att ta ut en avgift utöver direkta kostnader. Å andra sidan skall kommissionens yrkande under den första delen av denna grund bifallas så till vida att de tyska bestämmelserna, i det att de tillåter att en avgift tas ut i vart fall med hänsyn till den tid som lagts ned av tjänstemän vid handläggningen av begäran om miljöinformation, inte säkerställer att den totala kostnad som medborgaren tvingas betala för att få del av sådan information inte överstiger en skälig kostnad.

36. Den andra delen av denna grund för talan gäller den möjlighet som underförstått ges i 10 § första stycket UIG och i tillämpningsförordningen, och som tillåter myndigheten att ta ut en avgift i fall då begäran avslås. Tyskland anför att direktivet inte begränsar medlemsstaternas frihet att ta ut en avgift då en begäran om information avslås. Vid den muntliga förhandlingen anförde Tysklands ombud att om en avgift kan tas ut för att lämna ut information kan avgiften även tas ut när man vägrar att lämna ut informationen.

37. Jag håller med kommissionen om att både ordalydelsen av artikel 5 och direktivets syfte talar emot Tysklands tolkning. På denna punkt synes de olika språkversionerna vara samstämmiga. Den tyska texten i artikel 5 tillåter att en avgift tas ut för utlämnandet av informationen ("für die Übermittlung der Informationen") och inte för den administrativa handläggningen ("Amtshandlungen") av en begäran såsom stadgas i 10 § första stycket UIG. Enligt Tysklands mer bokstavliga tolkning av artikel 5 skulle medlemsstaterna inte ens vara tvungna att se till att den uttagna avgiften inte överstiger ett skäligt belopp när en begäran avslås. Av större vikt är emellertid att det är direktivets syfte, såsom det definieras i ingressen och i artikel 1, och dess allmänna systematik, som jag utförligt analyserat ovan, som gör att jag drar slutsatsen att direktivet inte tillåter en medlemsstat att ta ut en avgift när en begäran om information avslås. Jag föreslår därför att kommissionens yrkande bifalls när det gäller den andra delen av denna grund för talan.

38. Om domstolen följer mina rekommendationer i sakfrågan kommer kommissionen att ha vunnit framgång med merparten av sina yrkanden. Under dessa omständigheter föreslår jag att Tyskland skall åläggas att betala rättegångskostnaderna såsom kommissionen begärt.

III — Förslag till avgörande

39. Mot bakgrund av vad som sagts ovan föreslår jag att domstolen:

1) fastställer att Förbundsrepubliken Tyskland

— genom att i sin tillämpningslagstiftning inte införa bestämmelser som särskilt förpliktar offentliga myndigheter att lämna ut uppgifter till viss del, om det är möjligt att skilja ut de uppgifter som angår de intressen som avses i artikel 3.2 första stycket i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation,

— genom att inte begränsa undantaget i 7 § första stycket andra punkten i Umweltinformationsgesetz av den 4 juli 1994 till förvaltningsförfaranden som omedelbart föregår ett domstolsförfarande eller liknande förfaranden och som är nödvändigt för att uppta bevisning eller undersöka något innan det egentliga förfarandet inleds, och

— genom att inte tillse att det sammanlagda belopp som debiteras den som ansöker om att få ta del av miljöinformation inte överskrider ett skäligt

belopp, och genom att tillåta offentliga myndigheter att ta ut en avgift för det fall ansökan avslås,

har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3.2 första stycket tredje strecksatsen och artikel 3.2 andra stycket samt artikel 5 i direktiv 90/313/EEG,

2) förpliktar Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.