Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 16 април 2015 година [1]

Дело C-71/14

East Sussex County Council
срещу
Information Commissioner
Property Search Group
Local Government Association

(Преюдициално запитване, отправено от First-tier Tribunal (Information Rights) (Обединено кралство)

„Околна среда — Орхуска конвенция — Директива 2003/4/ЕО — Достъп до информация — Разумен размер на таксата за предоставяне на информация за околната среда — Достъп до правосъдие — Съдебен контрол“

1. Член 5, параграф 1 от Директива 2003/4 [2] установява принципа, че достъпът до всеки публичен регистър или списък с информация за околната среда, както и справките in situ във връзка с такава информация следва да бъдат безплатни. Съгласно член 5, параграф 2 обаче публичните власти могат да начисляват такси за *предоставянето* на информация за околната среда при поискване, при условие че същите не надхвърлят определен *разумен размер*. В член 6 се изисква държавите членки да предвидят процедури за административен и съдебен контрол на решенията на публичните власти, които засягат достъпа до информация за околната среда.

2. Член 5, параграф 2 и член 6 отразяват съответно член 4, параграф 8 и член 9 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“) [3], по която Европейската общност (а понастоящем — Европейският съюз) и всички държави членки са страни.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

3 — Съставена в Орхус, Дания, на 25 юни 1998 г., Сборник договори на ООН, том 2161, стр. 447. Вж. Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201). Вж. точки 4—8 по-долу.

3. Главното производство пред First-tier Tribunal (Information Rights) (Обединено кралство) (наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) е по обжалване от страна на предприятие за имотни справки[4] на решение на East Sussex County Council (наричан по-нататък „Общинският съвет на Източен Съсекс“) да му начисли такса за предоставянето на информация, която е от значение за покупката на имот (включително за информация относно въпроси в областта на околната среда, които могат да окажат влияние върху стойността на имота). Предприятието иска тази информация от името на потенциални купувачи и за да реализира печалба. Възникват въпросите i) дали съгласно член 5, параграф 2 публичен орган може да си възстанови част от разходите за поддържане на базата данни, която използва, за да отговаря на искания за определени видове информация за околната среда, и непреките разходи, които могат да се отнесат към отделеното от служителите време, и ii) дали член 5, параграф 2 и член 6 не допускат национална норма, която позволява на публичния орган да събира такса за предоставянето на информация за околната среда, която „[…] не надхвърля размера, който по преценка на публичния орган е разумен“, ако решението на публичния орган по въпроса какъв е „разумният размер“ подлежи на обжалване по административен и съдебен ред съгласно националното право.

Орхуската конвенция

4. В член 1 от Орхуската конвенция се изисква всяка страна да „[…] гарантира правата на достъп до информация, участие на обществеността при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда в съответствие с разпоредбите на [Орхуската конвенция]“. Целта на това задължение е то „[…] да допринесе за защита на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние […]“.

5. В член 2, параграф 3 се пояснява, че „информация[та] за околната среда“ може да е „в писмена, визуална, звукова, електронна или друга материална форма“ и да се отнася до (a) състоянието на елементите на околната среда; (b) факторите и дейностите или мерките, които оказват или биха могли да окажат въздействие върху елементите на околната среда (посочени в точка (a), и икономически анализи и допускания, използвани при вземането на решения, отнасящи се до околната среда; и (c) състоянието на човешкото здраве и безопасност, условията за живот на хората, културните обекти и построените сгради и съоръжения дотолкова, доколкото те са или могат да бъдат засегнати от състоянието на елементите на околната среда или чрез тези елементи от факторите, дейностите или мерките, посочени в точка (b).

6. Член 4 („Достъп до информация за околната среда“) предвижда:

„1. Всяка страна гарантира, че при спазване на следващите параграфи на този член държавните органи в отговор на искане за предоставяне на информация за околната среда предоставят на обществеността тази информация в рамките на националното законодателство, включително когато се искат и в съответствие с точка (b) по-долу копия от документите, съдържащи или включващи такава информация:

a) без да е необходимо да се заявява заинтересованост;

4 — За обозначаване на този тип дружества запитващата юрисдикция използва понятието „предприятие за лични справки“, тъй като то се използва в правителствен справочен документ (макар в разгледаните от запитващата юрисдикция документи да са използвани и други понятия); в някои от представените пред Съда писмени становища за същата цел е използвано понятието „предприятие за имотни справки“. Предпочитам в настоящото заключение да използвам последното понятие.

b) в исканата форма, освен ако:

i) за държавния орган не е по-подходящо да я предостави в друга форма, като в такива случаи се посочват причините, поради които информацията се предоставя в дадената форма, или

ii) информацията е вече публично достояние в друга форма.

[…]

5. В случаите, когато държавният орган не разполага с исканата информация за околната среда, този орган информира във възможно най-кратки срокове заявителя кой е държавният орган, който счита, че е възможно да предостави исканата информация, или прехвърля молбата към този орган, като съответно информира заявителя за това.

[…]

8. Всяка страна може да позволи на държавните си органи да събират такса срещу предоставянето на такава информация, но тази такса не трябва да надвишава разумните граници. Държавните органи, възнамеряващи да събират такава такса за предоставяне на информация, предоставят на заявителите тарифа за възможните такси, посочвайки обстоятелствата, при които те се събират или опрощават, и случаите, при които информацията се предоставя срещу авансово плащане на таксата“ [5].

7. Член 5 („Събиране и разпространение на информация за околната среда“) гласи следното:

„1. Всяка страна гарантира, че:

a) държавните органи разполагат с информация за околната среда, имаща отношение към техните функции, и я актуализират;

[…]

2. Всяка страна гарантира, че в рамките на националното законодателство държавните органи предоставят информация за околната среда на обществеността по прозрачен начин и че съществува ефективен достъп до информация за околната среда и чрез:

a) предоставяне на достатъчно информация на обществеността относно вида и обхвата на информацията за околната среда, с която разполагат съответните държавни органи, основните положения и условия, при които тази информация се предоставя и е достъпна, и процедурата за нейното получаване;

b) създаване и поддържане на практическа систематизация, като:

i) обществено достъпни списъци, регистри или архиви;

5 — Протоколът за регистри за изпускането и преноса на замърсители на околната среда, приет от страните по Орхуската конвенция на 21 май 2003 г. (който е открит и за държави, които не са страни по конвенцията), предвижда обществен достъп до информацията, която се съдържа в съответните регистри на изпускания и пренос на замърсители на околната среда. Съгласно член 11, параграф 3 от този протокол страните гарантират, че достъпът до информация, съдържаща се в регистрите им, е безплатен при условията на член 11, параграф 4, който предвижда, че: „[в]сяка страна може да разреши на компетентния си орган да събира такси за възпроизвеждане и изпращане по пощата […], като тези такси не надхвърлят разумни граници“. Вж. документ MP.PP/2003/1, който съдържа текста на протокола. Европейската общност (а понастоящем — Европейският съюз) и почти всички държави членки са страни по протокола. Вж. Решение на Съвета от 2 декември 2005 година за сключване, от името на Европейската общност, на Протокола на Икономическата комисия за Европа на ООН за регистри за изпускането и преноса на замърсители на околната среда (ОВ L 32, стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 44, стр. 201).

ii) изисквания към длъжностните лица за оказване на съдействие на обществеността при получаването на достъп до информация съгласно тази конвенция;

iii) определянето на места за връзка; и

c) предоставяне на безплатен достъп до информация за околната среда, съдържаща се в списъците, регистрите или архивите, посочени в точка (b), подточка (i).

3. Всяка страна гарантира, че постепенно нараства обемът на информацията за околната среда, съдържаща се в електронните бази данни, които са лесно достъпни за обществеността чрез обществените телекомуникационни мрежи. Достъпната в тази форма информация трябва да включва:

a) докладите за състоянието на околната среда, споменати в параграф 4 по-долу;[6]

b) текстовете на нормативни актове, касаещи околната среда;

c) ако е уместно, политики, планове и програми, касаещи околната среда, и споразумения в областта на околната среда; и

d) друга информация, доколкото предоставянето ѝ в тази форма би улеснило прилагането на националното законодателство в изпълнение на тази конвенция, при условие, че тази информация вече съществува в електронна форма.

[…]“.

8. Съгласно член 9 („Достъп до правосъдие“):

„1. Всяка страна в рамките на своето национално законодателство гарантира, че всяко лице, което счита, че неговото искане за информация по член 4 не е разгледано, че е отклонено неправомерно, частично или изцяло, че е удовлетворен[о] неадекватно или че разпоредбите на този член са нарушени спрямо [него] по друг начин, има право да обжалва пред съда или пред друг независим и безпристрастен орган, установен със закон.

[…]

2. В рамките на своето национално законодателство всяка страна осигурява на членовете на заинтересованата общественост,

които имат достатъчен интерес,

или

b) чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на страната го изисква като предпоставка, достъп до процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и безпристрастен орган, за да оспорва[т] по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или [бездействие] в съответствие с разпоредбите на член 6 и в случаите, когато е предвидено от националното законодателство и без да се засяга прилагането на разпоредбите на параграф 3 по-долу, [с] други разпоредби на тази конвенция.

6 — В параграф 4 е предвидено задължение през редовни интервали от време да се публикуват и разпространяват национални доклади относно състоянието на околната среда.

Какво представлява достатъчен интерес и нарушение на дадено право се определя в съответствие с изискванията на националното право, и съобразно целта за предоставяне на заинтересованата общественост на широк достъп до правосъдие в рамките на тази конвенция. […]

[…]“.

Директива 2003/4

9. Съгласно съображение 1 от Директива 2003/4 по-големият достъп на обществеността до информация за околната среда и нейното разпространение допринасят за „по-висока осведоменост по въпроси, свързани с околната среда, за свободната обмяна на мнения, по-ефективното участие на обществото във вземането на решения във връзка с околната среда и най-накрая, за по-добра околна среда“.

10. В съображение 2 се пояснява, че Директива 2003/4 разширява съществуващия достъп, предоставен съгласно Директива 90/313[7].

11. В съображение 5 се посочва, че разпоредбите на законодателството на Общността (а понастоящем — на ЕС) трябва да бъдат в съответствие с Орхуската конвенция предвид присъединяването на тогавашната Европейска общност към нея.

12. Съображение 18 се отнася до таксите за предоставяната информация:

„Публичните власти следва да имат възможност да начисляват такси за предоставяната информация за околната среда, но тези такси следва да бъдат разумни. Това предполага, че като общо правило таксата не може да надхвърля действителната себестойност за [подготвянето] на въпросния материал. Случаите, в които се изисква предварително заплащане, следва да бъдат ограничени, и по-специално, в случаите, когато публични власти предоставят информация за околната среда на търговска основа и, когато това е необходимо, с цел гарантиране на по-нататъшното събиране и публикуване на тази информация, се счита за уместен пазарният принцип за определяне на таксата; може да се изисква авансово плащане. Следва да бъде публикувана тарифа, която да се предоставя на заявителите заедно с информацията относно обстоятелствата, при които таксата може да бъде събирана или опростена“.

13. Съгласно съображение 20 публичните власти следва да се стремят да гарантират, че информацията за околната среда, която се събира от тях или от тяхно име, е изчерпателна, точна и сравнима.

14. Целите на Директива 2003/4 са „да гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от или за нуждите на публичните власти и да уреди основните срокове и условия и практическите договорености за неговото упражняване“ (член 1, буква а)[8] и „да гарантира, че е нещо естествено все по-голямото предоставяне на разположение и разпространяване сред обществеността на информация за околната среда с цел постигане на

7 — Директива 90/313/ЕИО на Съвета от 7 юни 1990 година относно свободата на достъпа до информация за околната среда (ОВ L 158, стр. 56).

8 — Вж. и съображение 8 от Директивата.

възможно най-широка систематична достъпност и разпространение на информацията за околната среда сред обществеността“ (член 1, буква б)[9]. По-нататък в член 1, буква б) се посочва, че „[з]а тази цел се стимулира, по-специално, употребата, на компютърни телекомуникационни и/или на електронни технологии, където те са на разположение[…]“[10].

15. В член 2, параграф 1 понятието „информация за околната среда“ се определя като „[…] всяка информация в писмена, визуална, слухова, електронна или всякаква друга материална форма“, която се отнася до а) състоянието на компонентите на околната среда; б) фактори, които въздействат или които е възможно да въздействат върху компонентите на околната среда; в) мерките, които оказват въздействие или които е възможно да окажат въздействие върху [компонентите] и факторите в букви а) и б), както и мерките или дейностите, предназначени да опазват тези компоненти; г) доклади по прилагането на законодателството по околната среда; д) анализи на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, използвани в рамките на мерките и дейностите, посочени в буква в); е) състоянието на здравето на човека и безопасността, доколкото същите са или биха могли да бъдат повлияни от състоянието на [компонентите] на околната среда, посочени в буква а) или чрез тези [компоненти], [от] някои от нещата, посочени в букви б) и в)[11].

16. В член 2, параграф 2, буква а) понятието „публична власт“ се определя включително като „държавна или друга публична администрация, включително публичните съвещателни органи на национално, регионално или местно ниво“.

17. Съгласно член 2, параграф 3 „информация, съхранявана от публична власт“ означава информация за околната среда, притежание на органа, която е създадена или получена от този орган“. Член 2, параграф 4 гласи, че информацията се съхранява за нуждите на публичната власт, ако тя „[…] физически се съхранява от физическо или юридическо лице от името на публичната власт“[12].

18. Член 3 („Достъп до информация за околната среда при поискване“) гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че от публичните власти се изисква, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях, за всеки заявител при поискване и без той да трябва да декларира интерес.

[…]

4. Когато заявителят иска публичният орган да предостави информация за околната среда в определена форма или формат (включително и под формата на копия), публичната власт я предоставя така, освен ако:

а) тя вече е обществено достъпна в друга форма или формат и по-специално съгласно член 7[13], който е леснодостъпен за заявителите; или

б) за публичната власт е уместно да я предостави в друга форма или формат, като в този случай се предоставят причините за предоставянето ѝ в тази форма или формат.

9 — Вж. и съображение 9 от Директивата.

10 — Вж. и съображение 9 от Директивата.

11 — Вж. и съображение 10 от Директивата.

12 — Вж. и съображение 12 от Директивата.

13 — Вж. точка 22 по-долу.

По смисъла на настоящия параграф, публичните власти полагат всички разумни усилия за поддържането на информацията за околната среда, съхранявана от или за тях във форма или формати, които са лесно възпроизводими и достъпни чрез компютърни далекосъобщения или чрез други електронни средства[14].

[…]

5. По смисъла на настоящия член, държавите членки гарантират, че:

а) от държавните служители се изисква да подпомагат обществеността при търсенето на достъп до информация;

б) списъците на публичните власти са обществено достъпни; и

в) практическите договорености са определени, така че да гарантират ефективното упражняване [на] правото на достъп до информация за околната среда, като например:

— определяне на държавни служители[…], отговарящи за информацията;

— създаване и под[д]ръжка на средства за проучване на исканата информация;

— създаване на регистри и списъци или информационни пунктове, поддържани от публичните власти, с ясни указания за това, къде може да бъде открита [информацията за околната среда].

Държавите членки гарантират, че публичните власти информират адекватно обществеността относно правата, които ѝ се предоставят с настоящата директива и за целта да предоставят информация, насоки или съвети за тази цел“[15].

19. В член 4 („Изключения“) се изброяват основанията, позволяващи на държавите членки да откажат да удовлетворят искане за предоставяне на информация за околната среда[16], включително ако исканата информация не се съхранява от или за публичната власт, до която е адресирано искането (член 4, параграф 1, буква а), и ако искането е неоснователно (член 4, параграф 1, буква б) или се отнася за материали в процес на изготвяне или недовършени документи или данни (член 4, параграф 1, буква г).

20. Член 5 („Такси“) предвижда:

„1. Достъпът до всеки публичен регистър или списък, създаден и поддържан в съответствие с член 3, параграф 5, както и справките in situ във връзка с исканата информация, следва да бъдат безплатни.

2. Публичните власти могат да начисляват такси за предоставянето на всякаква информация за околната среда, но същите не бива да надхвърлят определен разумен размер.

3. При начисляване на такси, публичните власти следва да публикуват и да обявят на заявителите съответната тарифа, както и информация относно обстоятелствата, при които таксите се събират или опрощават“.

14 — Вж. и съображение 14 от Директивата.

15 — Вж. и съображение 15 от Директивата.

16 — Вж. и съображение 16 от Директивата.

21. Съгласно член 6 („Достъп до правосъдие“) [17]:

„1. Държавите членки гарантират, че всеки заявител, който счита, че искането му за предоставяне на информация е било игнорирано, било е погрешно отхвърлено (независимо дали изцяло или частично), че му е отговорено неточно или че по някакъв друг начин не е третирано в съответствие с разпоредбите на членове 3, 4 или 5, има достъп до процедура, съгласно която действията или бездействията на съответната публична власт могат да бъдат преразгледани от същия или друг публичен орган или ревизирани по административен ред от друг независим и безпристрастен орган, създаден със закон. Всяка такава процедура е бърза и е или безплатна или не е скъпа.

2. В допълнение към процедурата по преразглеждане, посочена в параграф 1, държавите членки гарантират, че заявителят има достъп до процедура за преразглеждане пред обикновен съд или пред друг независим и безпристрастен орган, установен със закон, при която действията или бездействията на съответния публичен орган могат да бъдат преразгледани, и чиито решения могат да станат окончателни. Освен това, държавите членки могат да регламентират правото на трети страни, инкриминирани чрез разкриването на информацията, да търсят правата си по съдебен ред.

[…]“.

22. Член 7 („Разпространяване на информация за околната среда“) гласи:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират […] организирането на информацията за околната среда от [публичните] власти, отнасяща се до техните функции, и която се държи от или за тях, с оглед на нейното активно и систематично разпространение сред обществеността, и по-специално чрез компютърните телекомуникационни и/или електронни технологии, когато такива са на разположение[[18]].

[…]

Държавите членки гарантират, че информацията за околната среда все повече е на разположение посредством електронни бази данни, които са леснодостъпни за обществеността чрез обществените далекосъобщителни мрежи.

2. Информацията, която се предоставя на разположение и се разпространява се актуализира съответно и включва най-малко:

а) текстове от международни договори, конвенции или споразумения и законодателство на Общността, както и национално, регионално или местно законодателство относно или свързано с околната среда;

б) политики, планове и програми, отнасящи се до околната среда;

в) доклади за напредъка по прилагането по въпроси, посочени в букви а) или б), когато са подготвени или съхранявани от публичните власти в електронна форма;

г) докладите относно състоянието на околната среда, посочени в параграф 3;

17 — Вж. и съображение 19 от Директивата.

18 — Вж. и съображение 15 от Директивата.

д) данни или обобщени данни, постъпващи от мониторинг на дейностите, които оказват въздействие или могат да окажат въздействие върху околната среда;

е) разрешения със значително въздействие върху околната среда и споразумения по въпросите на околната среда или позоваване на местата, където тази информация би могла да бъде поискана или намерена в рамките на член 3;

ж) проучвания на въздействието върху околната среда и оценки на риска, отнасящи се до [компонентите] на околната среда, посочени в член 2, параграф 1, буква а) или позоваване на местата, където тази информация би могла да бъде поискана или намерена в рамките на член 3;

[…]

6. Държавите членки могат да удовлетворят изискванията на настоящия член чрез създаването на линкове към интернет страниците, където информацията може да бъде намерена“.

Национално право

23. В Англия и Уелс съгласно закона за местните поземлени сервитути от 1975 г. (Local Land Charges Act 1975) регистърът на местните поземлени сервитути (наричан по-нататък „регистърът“) вписва сервитутните права върху поземлените имоти в даден район. Запитващата юрисдикция пояснява, че тези местни поземлени сервитути са предимно забрани и ограничения при ползването на поземлени имоти, налагани съгласно закона от публичните органи. Всяко лице може да направи „лична справка“ чрез проверка в регистъра или да поиска от съответния местен орган официално удостоверение, показващо резултатите от справката в регистъра. Последната процедура се нарича „официална справка“, а за предоставената в отговор на такива искания информация, за разлика от личните справки, органите могат да определят такси. Според посоченото в преюдициалното запитване през 2010 г. правителството на Обединеното кралство приема, че голямата част от информацията в регистъра е информация за околната среда, поради което в съответствие с Директива 2003/4 събирането на такси за лични справки не се допуска.

24. Според запитващата юрисдикция на правните посредници по сделки с недвижими имоти („conveyancers“) се налага да правят справки в регистъра преди извършването на сделки с имоти. Те обаче често отправят и допълнителни запитвания, за да издирят информация, съхранявана от местните органи, но невключена в системата на местните поземлени сервитути (например дали има планове за изграждане на пътища в близост до имота).

25. За целите на тези допълнителни проверки Law Society[19] [адвокатският съвет] е разработил два формуляра с въпроси, които всяко лице може да изпрати на съответния орган. Те включват формуляра „CON29R“, чието използване е препоръчително при всяка сделка[20]. Той представлява друг вид официална справка. Съществува и възможност лицето да направи лична справка в други съхранявани от органа документи. Трудностите, свързани с достъпа до информацията, зависят от начина на съхранение и организацията на документите.

26. Запитващата юрисдикция посочва, че голяма част от информацията, която би била предоставена в отговор на заявление по формуляр CON29R, по дефиниция е „информация за околната среда“ по смисъла на Директива 2003/4.

19 — Това е представителна професионална организация на упражняващите адвокатска професия в Англия и Уелс.

20 — Другият въпросник, формуляр CON29O, е предназначен за допълнителни запитвания по избор.

27. В член 8 от Наредба-закон от 2008 г. за таксите на местните власти (Англия) за справки относно недвижими имоти (Local Authorities (England) (Charges for Property Searches) Regulations 2008) (наричана по-нататък „Наредбата-закон от 2008 г. за таксите за справки относно недвижими имоти“) е предвидено, че органите на местната власт могат да събират такси от лицата (включително от други органи на местната власт) за обработването на запитвания за недвижими имоти (следователно и за официални справки). Всички такси се определят по преценка на местния орган, но трябва да са съобразени с разходите на органа за обработването на запитванията за недвижими имоти. Член 8 не се прилага „[…] за случаите, в които орган на местна власт може или трябва да събере такса извън предвидените в настоящата наредба-закон“ (член 4, параграф 2, буква а). Запитващата юрисдикция обяснява, че поради това Наредбата-закон от 2008 г. за таксите за справки относно недвижими имоти не следва да се прилага, когато се предоставя информация за околната среда; прилага се различен режим [21].

28. В насоки под заглавие „Услуги на местните власти за справки относно недвижими имоти — Насоки за определянето на размера и събирането на таксите“ (Local Authority Property Search Services — Costing and Charging Guidance), изготвени от министерството на общините и местното самоуправление във връзка с приемането на Наредбата-закон от 2008 г. за таксите за справки относно недвижими имоти, се дават указания какви такси могат да събират местните власти, като се използват принципи за определянето на размера на таксите, които са съвместими с действащите счетоводни правила за местните власти.

29. Член 8 от Наредба-закон от 2004 г. за информацията за околната среда (Environmental Information Regulations 2004) (наричана по-нататък „EIR 2004“), с която е транспонирана Директива 2003/4 в Обединеното кралство [22], урежда събирането на такси за предоставяне на информация за околната среда. Член 8, параграф 2 забранява публичните органи да събират такси, когато предоставят на заявителите достъп до поддържаните от тях публични регистри или масиви с информация за околната среда или възможност да се запознаят с поисканата информация в помещенията, осигурени от тях за тази цел. Съгласно член 8, параграф 3 таксата не може да надхвърля „размера, който по преценка на публичния орган е разумен“. Съгласно член 8, параграф 8 публичният орган публикува и предоставя на заявителите тарифа за събираните от него такси.

30. Член 18 от EIR 2004 включва административно-наказателните разпоредби и правилата за обжалване по Закона за свободата на информацията от 2000 г. (Freedom of Information Act 2000), които предвиждат, че всеки има право да подаде жалба до Information Commissioner (наричан по-нататък „служител по информацията“), ако смята, че при разглеждането на заявлението му за предоставяне на информация за околната среда публичните органи не са спазили част 2 от EIR 2004 (която включва член 8). В такъв случай служителят по информацията извършва проверка по жалбата и ако е необходимо, може да се произнесе с решение (с което задължава публичния орган да се съобрази с EIR 2004). Както посочва запитващата юрисдикция, тя е убедена, че служителят по информацията е „независим и безпристрастен орган, създаден със закон“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Директива 2003/4, както и че самата тя попада в приложното поле на член 6, параграф 2 от тази директива. Тя може да допусне обжалването и евентуално да замени със свое решението на служителя по информацията, ако смята, че то не е законосъобразно. По такива дела запитващата юрисдикция има правомощието да упражнява контрол върху фактическите констатации и да събира нови доказателства. Нейното решение подлежи на обжалване пред Upper Tribunal.

21 — Вж. точки 29, 30 и 37 по-долу.

22 — Освен по отношение на шотландските публични органи.

Факти, производство и преюдициални въпроси

31. В Източен Съсекс районните и кварталните администрации (които са подчинени на Общинския съвет на Източен Съсекс) предоставят официални справки и съхраняват информацията, необходима за обработването на по-голямата част от исканията по формуляр CON29R. Общинският съвет на Източен Съсекс получава много такива искания, защото отговаря включително за шосейните пътища, проектите за организиране на пътното движение, железопътните проекти, малките обществени пътища и общинската земя. Той изпраща исканата информация (по електронна поща) в срок от два работни дни. Общинският съвет има сключена застраховка във връзка с отговорността му за грешки в предоставената информация.

32. След влизането в сила на Наредбата-закон от 2008 г. за таксите за справки относно недвижими имоти Общинският съвет на Източен Съсекс изготвя и публикува тарифа за таксите за обработване на запитвания от типа CON29R (включена в приложението към акта за преюдициално запитване по настоящото дело). В зависимост от исканата информация размерът на таксата варира от нула до 10,00 GBP на въпрос, който е получил отговор. В тарифата освен това се посочва, че „[т]аксите са изчислени въз основа на очакваните разходи за отговорите на въпроси и включват елемент за поддържането на необходимите за целта информационни системи, разделени на приблизително оценения обем въз основа на данните за предходната година“. По отношение на обществената пътна мрежа в насоките (включени в същото приложение) се посочва: „за искания за информация, които не са част от процедурата по формуляр CON29, след като изпратите запитването си до [отдел „Информация за обществената пътна мрежа“ (Highway Land Information Team)], ще Ви информираме относно разходите за нашия отговор“. Според запитващата юрисдикция начислената почасова ставка за всеки член на персонала включва разходите за работно възнаграждение и определена сума непреки разходи (например за отопление, осветление и вътрешни услуги като човешки ресурси и обучение). Запитващата юрисдикция приема също, че в таксите не е включен елемент на надценка или печалба.

33. Предвид факта, че прехвърлителните сделки в общия случай са свързани с покупката на недвижими имоти със значителна стойност, запитващата юрисдикция не смята, че събираните от Общинския съвет такси биха възпрели някого да поиска информация от значение за осъществяването на такава сделка, нито че биха създали някакво съществено ограничение за достъпа до нея.

34. Според запитващата юрисдикция отдел „Информация за обществената пътна мрежа“ на Общинския съвет на Източен Съсекс има трима служители и няколко сътрудници на непълно работно време. Около 60 % от извършваната от отдела работа е свързана с обработването на запитвания по формуляр CON29R, за което той използва съхраняваните от него данни в различни формати, някои на хартиен носител, а други компютъризирани (запитващата юрисдикция визира като цяло всички данни, които съставляват „базата данни“ на отдела). Може да се наложи отделът да поиска информация от други екипи или отдели на Общинския съвет. Някои части на базата данни на отдела се поддържат за други цели и за нуждите на други части на Общинския съвет.

35. Запитващата юрисдикция посочва, че ако заявител провери съхраняваните от Общинския съвет „необработени данни“, той ще получи отговор на някои от въпросите във формуляр CON29R. Въпреки усилията на отдел „Информация за обществената пътна мрежа“ да предложи по-голям достъп до такива данни, все още съществуват пречки.

36. На 3 юни 2011 г. PSG Eastbourne (предприятие за имотни справки и член на Property Search Group, или „PSG“, франчайзингова мрежа от сходни предприятия и ответник в главното производство) подава искане до отдел „Информация за обществената пътна мрежа“ за получаването на отговори на някои въпроси от CON29R относно недвижим имот, който според запитващата юрисдикция е бил предмет на прехвърлителна сделка. На PSG Eastbourne е начислена такса от 17,00 GBP, която е платена.

37. В контекста на вътрешна проверка във връзка с отдавна воден с PSG Eastbourne спор по въпроса за законосъобразността на събираните от съвета такси Общинският съвет на Източен Съсекс приема, че член 8 от EIR 2004 го оправомощава да събира таксите. След подадена жалба, на 29 януари 2013 г. служителят по информацията издава решение, в което приема, че Общинският съвет на Източен Съсекс не е събрал правилно таксата от PSG Eastbourne, тъй като я е изчислил на база възстановяване на разходите, докато „разумният размер“ е трябвало да бъде ограничен само до „направените материални разноски във връзка с предоставянето на достъп до информацията в съответната форма, а именно пощенски и копирни разходи“.

38. На 1 март 2013 г. Общинският съвет на Източен Съсекс обжалва решението на служителя по информацията. Според запитващата юрисдикция служителят по информацията на практика въвежда два нови въпроса в това производство по обжалване, а именно относно: i) вида на контрола, упражняван от служителя по информацията и от First-tier Tribunal, когато преценяват дали дадена такса надхвърля разумния размер, и ii) разумния характер на таксата, ако се приеме, че тя може да се използва за покриването на разходи, които надхвърлят размера на направените материални разноски. First-tier Tribunal разрешава на PSG и Сдружението на местните власти (наричано по-нататък „LGA“)[23] да встъпят в производството. В производството по обжалване служителят по информацията и PSG приемат, че разумният размер на таксата може да включва и направените разходи, които могат да се отнесат към отделеното от служителите време във връзка с обработването на искане за информация. Освен това First-tier Tribunal приема за безспорно, че публичен орган има право да събира стандартна, предварително определена такса, определена въз основа на средните разходи.

39. При тези условия запитващата юрисдикция иска насоки по отношение на следните въпроси:

„1. Как трябва да се тълкува член 5, параграф 2 от Директива 2003/4, и по-специално може ли разумният размер на таксата за предоставяне на определен тип информация за околната среда да включва:

   а) част от разходите за поддържане на база данни, използвана от публичния орган за обработването на заявления за информация от този тип;

   б) непреките разходи, които могат да се отнесат към отделеното от служителите време, надлежно отчитано при определянето на таксата?

2. Член 5, параграф 2 и член 6 от [Директива 2003/4] допускат ли държава членка да предвиди в законодателството си, че за предоставянето на информация за околната среда публичният орган може да събира такса, която „[…] не надхвърля размера, който по преценка на публичния орган е разумен“, ако решението на публичния орган по въпроса какъв е „разумният размер“ подлежи на обжалване по административен и съдебен ред съгласно английското право?“.

23 — Това е междупартийна организация с политическо ръководство, която работи от името на съветите.

40. Писмени становища представят Общинският съвет на Източен Съсекс, LGA, служителят по информацията, PSG, датското правителство, правителството на Обединеното кралство, както и Европейската комисия. Същите страни, с изключение на правителството на Обединеното кралство, се явяват в съдебното заседание от 11 декември 2014 г. и излагат устни становища.

Анализ

Предварителни бележки

41. Орхуската конвенция съставлява неразделна част от правото на ЕС[24] и при тълкуването на Директива 2003/4 трябва да се вземат предвид текстът и целта на тази конвенция[25]. Тя установява редица задължения в областта на околната среда (и съответни права на обществеността), организирани около три стълба, а именно: i) достъп до информация за околната среда, ii) участие на обществеността при вземането на решения по въпроси на околната среда и iii) достъп до правосъдие. В главното производство възникват въпроси, засягащи задълженията по първия и третия от тези стълбове, които се прилагат с Директива 2003/4[26].

42. Безспорно е, че Директива 2003/4 се прилага в главното производство. Поставените въпроси засягат (тази част от) поисканата и получената от PSG Eastbourne информация (чрез формуляр CON29R), която е от значение за стойността на имота (сделката), но която също така представлява информация за околната среда по смисъла на Директива 2003/4[27]. Безспорно е също така, че местният орган съхранява поисканата информация.

43. Накрая, безспорно е, че Общинският съвет на Източен Съсекс не предоставя информацията на PSG Eastbourne на търговска основа.

По първия въпрос

44. В член 5, параграф 2 от Директива 2003/4 на държавите членки изрично се разрешава да събират такси при две условия. Първо, такси могат да се начисляват само за *предоставяне* на информация за околната среда. Второ, тези такси не бива да надхвърлят определен *разумен* размер. Понятията „предоставяне на информация“ или „разумен размер“ не са дефинирани[28].

45. Освен това в Директива 2003/4 няма други основания за събиране на такса от заявител за достъп до информация за околната среда при поискване[29].

24 — Вж. решение Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 30 и цитираната съдебна практика).

25 — Вж. например решение Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 37 и цитираната съдебна практика).

26 — Вж. например решение Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 37 и цитираната съдебна практика). Вж. също съображение 5 от Директива 2003/4.

27 — Член 2, параграф 1 от Директива 2003/4. Във всеки случай този въпрос следва да бъде решен от запитващата юрисдикция (вж. решение Fish Legal и Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, т. 39 и цитираната съдебна практика).

28 — Бих искала да отбележа, че не на всички езици в текста на член 5, параграф 2 от Директива 2003/4 се използва понятие (като „supplying“ [предоставяне] в текста на английски език), което е различно от използваното в член 7. Например в текста на член 5, параграф 2 на френски език се използва изразът „la mise à disposition“, който съответства на формулировката на член 7. Понятието „supplying“ [предоставяне] в текста на член 5, параграф 2 на английски език обаче съответства на използваното в английската (автентична) редакция на член 4, параграф 8 от Орхуската конвенция. Във френската (и еднакво автентична) редакция на същата разпоредба от Орхуската конвенция се използва глаголът „fournir“ (третата автентична редакция е на руски език).

29 — Вж. във връзка с Директива 90/313 решение Комисия/Германия (C-217/97, EU:C:1999:395, т. 55 и 58), в което Съдът приема, че Директива 90/313 разрешава ограничения на свободата на достъпа до информация за околната среда само в съответствие с критериите и в изрично определените там случаи. Това потвърждава, че общият принцип е, че обществеността следва да може да получи достъп до информация за околната среда безплатно и без ограничения.

46. Според мен, ако даден орган няма право да възстанови своите разходи в конкретен случай поради това, че те не се отнасят до предоставянето на информация, не стои въпросът за разумността на таксата, която органът иска да събере. Ето защо ще разгледам най-напред значението на понятието „предоставяне на информация“ в член 5, параграф 2.

47. В член 5 се прави разграничение между, от една страна, предоставянето на информация (за което органите могат да събират такса) и от друга страна, достъпа до публични регистри или създадени и поддържани (в съответствие с член 3, параграф 5) списъци и справки in situ във връзка с исканата информация (за които органите нямат право да събират такса). Следователно *действието по предоставяне* на информация на заявителя в определена форма (член 5, параграф 2) се отличава от случаите по член 5, параграф 1.

48. Това действие не може да се отъждестви и с действията по събиране, съхранение и разпространение на информация за околната среда или информиране на обществеността за това къде може да се намери тази информация.

49. Задълженията по членове 3—5 предполагат както че даден публичен орган съхранява информацията за околната среда, за която е направено искане за достъп, така и че обществеността знае къде каква информация се съхранява. Тази информация за околната среда обхваща и данни, и различни видове оценки на тези данни (например доклади по прилагането или икономически анализи)[30]. Информацията съществува в някаква материална форма (например писмена, визуална, слухова или електронна)[31]. По принцип информацията следва да се предостави на заявителя в поискания от него формат[32].

50. Част от практическите мерки, които държавите членки трябва да въведат, за да гарантират ефективното упражняване на правото на достъп, включват осигуряването на достъп до регистри и списъци или информационни пунктове, поддържани от публичните власти, с ясни указания за това къде може да бъде открита информацията[33]. В този контекст според мен „регистър“ означава опис на съхраняваната информация за околната среда, чрез който може да се направи справка в тази информация и тя да бъде намерена. За разлика от това базата данни е самата съвкупност от информация за околната среда, която се съхранява. Въпреки че регистърът може да съдържа и самата информация за околната среда и така да е комбиниран с базата данни, той все пак е отделен от нея[34].

51. От решаващо значение за настоящото изложение е, че член 5, параграф 1 не допуска даден орган да събира *каквито е да е* такси от лицата, които искат да получат достъп до тези регистри и списъци, както и до екологичната информация, за която се правят справки in situ. Поради това даден орган не може да начислява такса за разходите по съхраняването и предоставянето на i) такива регистри и списъци, и ii) съвкупността от информация за околната среда, за която се отнасят тези регистри или списъци, или по която заявителят иска да направи справка in situ. Въпреки че съгласно член 5, параграф 2 на заявителите може да се начисляват такси за осигурения достъп под формата на предоставяне на информация за околната среда, според мен няма основание да се приеме, че разходите за предоставяне обхващат и тези два вида разходи. Това е така, защото тези разходи са направени, за да се изпълнят задълженията

30 — Вж. член 2 от Директива 2003/4.

31 — Вж. например член 2, параграфи 1, 3 и 4, и съображение 10 от Директива 2003/4.

32 — Вж. член 3, параграф 4 от Директива 2003/4.

33 — Вж. член 3, параграф 5, буква в) от Директива 2003/4.

34 — Вж. също документа на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации, озаглавен „The Aarhus Convention: An implementation guide“ (второ издание, 2014 г.) (наричано по-нататък „ръководството за прилагане“), стр. 102 и 103. Макар ръководството за прилагане да няма правно обвързваща сила (стр. 9), Съдът го разглежда като обяснителен документ, който при необходимост да се вземе предвид заедно с други материали от значение за целите на тълкуването на Орхуската конвенция (вж. например решения Fish Legal и Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, т. 38 и цитираната съдебна практика и Edwards, C-260/11, EU:C:2013:221, т. 34).

по Директива 2003/4, и по-специално задължението за предоставяне на достъп при поискване, като по този начин се даде възможност заявителят да поиска и да получи достъп до информация независимо от формата на този достъп [35]. Наистина ако понятието „предоставяне“ се тълкуваше в смисъл, че обхваща създаването и поддържането на регистър, списък или база данни с информация за околната среда (на хартиен носител или съхранявана в друг формат), резултатът би бил да се третират гражданите, които искат да им бъде предоставена информация, различно от тези, които само искат достъп по смисъла на член 5, параграф 1 или получават достъп вследствие на разпространението на информация. И двете групи получават достъп до еднаква информация, записана в един и същ регистър или списък и съхранявана в една и съща база данни. На първата група обаче биха се начислили такси за поддържането на регистъра и базата данни, а на втората група — не (и с основание). Поради същите причини даден орган не може да си възстановява от заявител разходите за изпълнение на задължението по член 3, параграф 4, което изисква той да положи всички разумни усилия да поддържа и организира информация за околната среда в лесно възпроизводима и достъпна форма.

52. По същия начин не може да се начислява такса за достъп до информация за околната среда, която се разпространява публично. Директива 2003/4 (както и Орхуската конвенция) разграничава задължението за разпространение на информация (член 7 [36]) от задължението за предоставяне на информация на заявител, който я поиска в определена форма (членове 3—5). Задължението по член 7 важи за цялата информация за околната среда, която се съхранява от публичен орган, включително тази, която държавата членка трябва да предоставя и разпространява (и съответно да актуализира) съгласно член 7, параграф 2. Това задължение защитава обществения интерес, независимо дали обществеността действително е изразила интерес към описаната или съхраняваната информация. Съхранението и активното разпространение на тази (актуализирана) информация може да е свързано със значителни разходи (не на последно място във връзка с човешки ресурси и други общи разноски), а обработените по този начин материали могат да се използват и за да се отговаря на искания за предоставяне на информация. Тези разходи обаче следва да се поемат от държавния бюджет.

53. С оглед на изложеното бих дефинирала „предоставянето на всякаква информация за околната среда“ по смисъла на член 5, параграф 2 от Директива 2003/4 като осигуряване на достъп при поискване чрез предоставяне на такава информация на заявител в посочен от него формат и при обстоятелства, различни от предвидените в член 5, параграф 1. За настоящото дело е от значение, че член 5, параграф 2 обхваща обстоятелствата, при които информацията се предоставя, така че да се даде възможност на заявителя да я разгледа и използва в избрано от него място и време, и следователно независимо от това къде и как тази информация се съхранява или по някакъв друг начин става налична посредством други средства за достъп.

54. Ето защо публичните власти могат да начисляват такси, за да покрият разходите за персонал за възпроизвеждане на исканата информация за околната среда (например чрез фотокопиране или отпечатване на документация или изпращането ѝ по електронна поща), както и например разходите за хартия, тонер и използване на копирно устройство. Член 4, параграф 1 от Орхуската конвенция потвърждава това тълкуване. Също така следва обаче, че публичният орган *няма право* да си възстановява чрез такса за предоставяне на информация всички или част от разходите за създаване и поддържане на базата данни, в която е организирал съхраняваната от него информация за околната среда и която той използва, за да отговаря на исканията за информация от вида на включените във въпросник като разглеждания в главното производство формуляр CON29R (първи въпрос, буква а) [37].

35 — Вж. също точка 74 по-долу.

36 — В ръководството за прилагане (на стр. 75) това право по член 7 се нарича „активно право на достъп“. Струва ми се, че от гледна точка на бенефициерите на този достъп може би е по-логично това право да се нарече пасивно. Поради тази причина няма да използвам „активно“ и „пасивно“, когато посочвам задълженията (и съответните права) съгласно членове 3—5 и 7.

37 — Вж. точка 34 по-горе.

55. Когато исканата информация вече се съхранява в желания формат и е лесно достъпна и възпроизводима, предоставянето по същество включва само възпроизвеждане. Ето защо таксата за предоставяне на информация в такива случаи не може да покрива повече от разходите за възпроизвеждане в разумен размер, което включва разходите за отделеното от служителите време за конкретното действие по предоставяне на поисканата от заявителя информация за околната среда. Предоставянето на информация обаче невинаги е толкова лесно и евтино, колкото едно обикновено действие по възпроизвеждане. Възможно е например съхраняваната информация все още да не е организирана по лесно възпроизводим и достъпен начин; или може да е поискана във формат, различен от този, в който се съхранява от органа.

56. В подобни случаи може ли направените допълнителни разходи за извличане и организиране на поисканата от заявителя информация и други общи разходи също да подлежат на възстановяване на основание член 5, параграф 2 от Директива 2003/4? По същество до това се свежда първи въпрос, буква б) относно възстановяването на непреките разходи, които могат да се отнесат към отделеното от служителите време за отговор на заявление за информация като разглежданото.

57. Доколкото тези разходи са направени във връзка с искания за предоставяне на информация и са необходими, за да се предостави информацията на заявителя, може ли съответният орган да начисли такса в разумен размер за тях?

58. В член 5, параграф 2 от Директива 2003/4 не се съдържа определение на понятието „разумен размер“. Такова няма и в член 4, параграф 8 от Орхуската конвенция.

59. Според мен по принцип самият факт, че законодателят признава, че поради своя обем и сложност исканата информация може да не е незабавно налична и поради това нейното извличане в поисканата форма може да представлява (значителна) тежест за органа с оглед на необходимото време и човешки ресурси[38], не е достатъчно основание на заявителя да се начислява такса за тази тежест. Тази тежест съществува дори ако не е било направено искане за предоставяне на информация и когато органът изпълнява други задължения по Директива 2003/4[39]. Бих искала да отбележа също, че са налице правноустановени основания за отказ да се предостави информация в отговор на искане[40]. Освен това даден орган не може да се позове на неизпълнението на свои задължения, например по членове 3 и 7 от Директива 2003/4, за да обоснове начисляването на такса на заявителя съгласно член 5, параграф 2, защото например съхранява информацията като необработени данни и все още не я е организирал (съгласно изискванията) по начин, който позволява достъп до нея[41].

60. По мое мнение такса, която не надхвърля определен разумен размер по смисъла на член 5, параграф 2, е такса, която: i) се определя въз основа на обективни фактори, които са известни и подлежат на контрол от трето лице; ii) се изчислява независимо от това кой иска информацията и с каква цел; iii) се определя на равнище, което гарантира целите на правото на достъп до информация за околната среда при поискване и следователно не оказва възпиращ ефект върху лицата, които искат да получат достъп, нито ограничава тяхното право на достъп, и iv) е не по-висока от сумата, съответстваща на основанието, на което на държавите членки се разрешава да начислят тази такса (т.е. че гражданин е отправил искане за предоставяне на информация за околната среда), и е пряко свързана с действието по предоставяне на тази информация.

38 — Вж. например член 3, параграф 2 от Директива 2003/4.

39 — Вж. също например заключението на генералния адвокат Fennelly по дело Комисия/Германия (C-217/97, EU:C:1999:34, т. 26).

40 — Вж. член 4 от Директива 2003/4.

41 — Вж. член 1 и съображения 9 и 20 от Директива 2003/4.

61. Първо, размерът на таксата трябва да се определи въз основа на обективни критерии, които могат да се обявят публично в съответствие с член 5, параграф 3 от Директива 2003/4 и позволяват да се контролира разумният характер на таксата в съответствие с член 6.

62. Второ, в искането за предоставяне на информация не се изисква заявителят да декларира интерес [42]. Следователно при определянето на размера е без значение кой и с каква цел подава искането за предоставяне на информация.

63. Трето, при определяне на размера трябва да се вземе предвид фактът, че достъпът до информация за околната среда чрез предоставянето на тази информация допринася за по-висока осведоменост по въпроси, свързани с околната среда, за обмяната на мнения и участието във вземането на решения по такива въпроси и най-накрая, за по-добра околна среда [43].

64. Това е едно от съображенията, поради които в решение Комисия/Германия (C-217/97) Съдът е приел във връзка с член 5 от Директива 90/313, че предвид целта на тази директива не може да се определя такса в размер, който възпира хората да търсят достъп или ограничава правото им на достъп [44].

65. Същите съображения трябва да се приложат по отношение на член 5, параграф 2 от Директива 2003/4, защото последната директива има за цел да продължи разширяването на достъпа [45]. Наистина, ако разходите станат неоправдано високи, само платежоспособни лица ще искат (или ще бъдат в състояние) да платят за исканата информация за околната среда [46]. Ако се позволи да се определят разходи на такова равнище, това може да окаже възпиращ ефект върху лицата относно подаването на искания за информация за околната среда [47].

66. Четвърто, таксата е в разумен размер, ако покрива разходите, които са пряко свързани с действието по предоставяне на информация в отговор на конкретно искане. Поради причините, които вече изложих във връзка с определянето на това какво съставлява „предоставяне“ на информация, таксата не може да покрива разходи, свързани с действията по събиране, съхранение, поддържане и разпространение на информация за околната среда, които се правят независимо от това искане [48].

67. Въпреки че в Директива 90/313 не се прави разграничение между преки и непреки разходи, в решение Комисия/Германия (C-217/97) Съдът приема, че държава членка няма право да начислява такса за непреки разходи, направени във връзка с издирването и събирането на информация. Използването на понятието „разумен“ размер означава, че е недопустимо държавите членки да „[…] прехвърлят върху заявителя всички разходи, и по-специално непреките разходи за издирването на информацията, реално направени за сметка на държавния бюджет“ [49]. Нещо повече, член 5 не е позволявал на държавите членки да събират такси за

42 — Вж. член 3, параграф 1 и съображение 8 от Директива 2003/4. Срв. с използването на „доказва“ (вместо „декларира“) в член 3, параграф 1 от Директива 90/313.

43 — Вж. съображение 1 от Директива 2003/4.

44 — Решение Комисия/Германия (C-217/97, EU:C:1999:395, т. 47); заключение на генералния адвокат Fennelly по дело Комисия/Германия (C-217/97, EU:C:1999:34, т. 23).

45 — Вж. съображение 2 от Директива 2003/4.

46 — Вж. също заключението на генералния адвокат Fennelly по дело Комисия/Германия (C-217/97, EU:C:1999:34, т. 25).

47 — Вж. също посоченото в ръководството за прилагане (точка 94), че „Конвенцията се ръководи от идеята, че за да бъде информацията наистина достъпна, тя трябва да бъде и на достъпна цена“.

48 — Вж. точки 47—54 по-горе.

49 — Решение Комисия/Германия (C-217/97, EU:C:1999:395, т. 48).

„административната работа по заявлението за информация“ [50]. Съдът обаче не разглежда подробно видовете такси съгласно германското законодателство (в което размерът на таксата зависи от вложените от властите усилия и време), тъй като Комисията не успява да докаже, че законодателството не е в съответствие с целта на член 5 от Директива 90/313 [51].

68. Законодателната история на Директива 2003/4 и текстът на съображение 18 пораждат несигурност по въпроса дали този компонент от мотивите на Съда в решение Комисия/Германия (C-217/97) може да се приложи по отношение на член 5, параграф 2 от Директива 2003/4.

69. За разлика от Комисията (която не разглежда тези въпроси в първоначалното си предложение) [52], Европейският парламент предлага да се посочи изрично (в съображенията и разпоредбите), че таксата не трябва да надхвърля действителната себестойност и не трябва да включва разходите за отделеното от служителите време за справки [53]. Макар Комисията по същество да се съгласява с тези предложения [54], Съветът се застъпва за включването на по-малко подробности за това какво може или не може да покрива дадена такса съгласно (проекта на) залегналия вече в член 5, параграф 2 текст. Съветът „не може да приеме […], че таксите не могат да покриват отделеното време за справки […]: справките могат [да] отнемат много време и разходи, безвъзмездната услуга може да доведе до необосновани искания за информация […]“ [55].

70. Парламентът поддържа позицията си. Той дори предлага в разпоредбите да се добави, че таксата „не надхвърля действителната себестойност за възпроизвеждане на поискания материал“ [56]. Комисията не може да се съгласи с това предложение: тя застъпва позицията да не се излиза извън пределите на Орхуската конвенция и твърди, че тъй като предложената директива е рамкова, държавите членки следва да се ползват с известна степен на гъвкавост при нейното транспониране в националното законодателство [57].

71. Във вида, в който е приет, текстът на член 5, параграф 2 не отразява нито един елемент от тези обсъждания. За разлика от това в съображение 18 се посочва, че „като общо правило таксата не може да надхвърля действителната себестойност за [подготвянето] на въпросния материал“, въпреки че пазарният принцип за определяне на таксата се счита за уместен в случаите, „когато публични власти предоставят информация за околната среда на търговска основа и, когато това е необходимо, с цел гарантиране на по-нататъшното събиране и публикуване на тази информация“.

50 — Решение Комисия/Германия (C-217/97, EU:C:1999:395, т. 57).

51 — Решение Комисия/Германия (C-217/97, EU:C:1999:395, т. 52).

52 — В първоначалното предложение на Комисията съдържанието на проекта на член 5, параграф 3 и предложената формулировка на (бъдещото) съображение 18 са сходни с текста на член 5, параграф 1 от Директива 2003/4. Вж. съображение 21 от предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществения достъп до информация за околната среда, COM(2000) 402 окончателен (ОВ C 337 E, 2000 г., стр. 156).

53 — Законодателна резолюция на Европейския парламент относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществения достъп до информация за околната среда, COM(2000) 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169(COD).

54 — Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществения достъп до информация за околната среда, COM(2001) 303 окончателен (ОВ C 240 E, 2001 г., стр. 289).

55 — Обща позиция (ЕО) № 24/2002, приета от Съвета на 28 януари 2002 г. (ОВ C 113 E, 2002 г., стр. 1). Според мен необичайният на английски език израз „freedom of charge“ [„свобода от такса“] означава „липса на такса“.

56 — Законодателна резолюция на Европейския парламент относно общо позиция на Съвета за приемане на директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета, 11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169(COD); Позиция на Европейския парламент, приета на второ четене на 30 май 2002 г., във връзка с приемането на Директива 2002/…/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета.

57 — Становище на Комисията съгласно член 251, параграф 2, трета алинея, буква в) от Договора за ЕО относно измененията на Европейския парламент в общата позиция на Съвета по предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществения достъп до информация за околната среда за изменение на предложението на Комисията в съответствие с член 250, параграф 2 от Договора за ЕО, COM/2002/498 окончателен.

72. За начало бих искала да отбележа, че съображение 18 не може да има същата тежест като член 5, параграф 2. В крайна сметка решението на законодателя следва да се съдържа само в разпоредбите, т.е. в законодателната част на дадена директива (или друг акт). Съображенията са само елемент от контекста, в който следва да се тълкуват разпоредбите. Те самите не съдържат разпоредби с нормативен характер [58].

73. Въпреки това не може да се пренебрегне по-специално второто изречение от съображение 18, както и причината за неговото включване. Това изречение се отнася до две ограничения на правото на начисляване на такса за предоставянето на информация: т.е. за какво може да се начислява такса („себестойност[та] за [подготвянето] на въпросния материал“) и размера на разходите, които могат да се възстановяват („действителната себестойност“ на направените от публичния орган разходи за предоставянето на информацията).

74. Според мен начисляването на такса в „разумен размер“ трябва да се основава на реално направените разходи във връзка с действието по предоставяне на информация за околната среда в отговор на конкретно искане. Това ще включва разходите за отделеното от служителите време за справки и изготвяне на исканата информация, както и разходите за нейното изготвяне в исканата форма (които може да са различни). Не считам обаче, че е допустимо намерението с таксата да се възстановяват непреки разходи, например за отопление, осветление или вътрешни услуги. Въпреки че част от тези непреки разходи наистина могат да се отнесат към процеса на осигуряване на условия, които позволяват на даден орган да предоставя достъп до информация за околната среда при поискване, те (подобно на разходите за поддържане и предоставяне на достъп до регистри и списъци с информация за околната среда [59]) не са направени единствено във връзка с предоставянето на информация в отговор на конкретно искане. Според моето тълкуване на съображение 18 то потвърждава тази информация [60].

По втория въпрос

Допустимост

75. Целта на втория въпрос е да се установи дали член 5, параграф 2 и член 6 от Директива 2003/4 не допускат национална правна уредба, съгласно която таксата за предоставяне на информация за околната среда „не надхвърля размера, който по преценка на публичния орган е разумен“, ако решението на публичния орган по този въпрос подлежи на обжалване по административен и съдебен ред съгласно националното право.

76. Запитващата юрисдикция пояснява, че при стриктно тълкуване на английската правна уредба изразът „размера, който по преценка на публичния орган е разумен“, означава, че жалба срещу такса би могла да е основателна единствено в случай, че самото решение на публичния орган по въпроса какъв е разумният размер е „незаконосъобразно“ по смисъла на административното право (т.е. ирационално, материално незаконосъобразно или издадено при нарушение на процесуалните правила) и че обхватът на възможностите за оспорване на релевантните фактически изводи на публичния орган е много ограничен. В акта за преюдициално запитване не се предоставя друга информация относно организацията на административното и съдебно обжалване.

58 — Вж. например решение Caronna (C-7/11, EU:C:2012:396, т. 40 и цитираната съдебна практика). Този принцип е залегнал и в „Общо практическо ръководство на Европейския парламент, Съвета и Комисията, предназначено за тези, които участват в съставянето на законодателните текстове в институциите на Европейския съюз“, 2013 г., насока 10.

59 — Вж. точки 51 и 52 по-горе.

60 — Бих искала да припомня, че в главното производство се приема за безспорно, че публичният орган не предоставя информацията на търговска основа (вж. точка 43 по-горе). Не смятам, че за целите на настоящото дело е необходимо да анализирам частта от съображение 18, която се отнася до предоставянето на информация за околната среда на търговска основа.

77. В писменото си становище правителството на Обединеното кралство пояснява, че „предвиденото в английското право административно и съдебно обжалване“, което се визира във втория въпрос, обхваща редица основания за обжалване, едно от които е т.нар. незаконосъобразност според Wednesbury[61].

78. И Комисията, и правителството на Обединеното кралство поставят под съмнение необходимостта да се отговаря на този въпрос. В крайна сметка самата запитваща юрисдикция посочва, че проблемът (засегнат във втория въпрос) „е спорен между страните“ и че „не е ясно дали той би имал практическо отражение за настоящото дело, но би могъл да повлияе на бъдещия подход на [First-tier Tribunal] и на служителя по информацията“.

79. Бих искала да припомня постоянната практика на Съда, че Съдът може да не се произнесе по отправеното преюдициално запитване само когато е очевидно, че поставените въпроси нямат никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси[62]. Само запитващата юрисдикция може да прецени предвид особеностите на делото както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда[63].

80. Не виждам основание да се оспорва решението на запитващата юрисдикция да включи втория въпрос в своето преюдициално запитване въпреки изразените от нея съмнения. Ето защо трябва да се отговори и на този въпрос.

Разглеждане на въпроса по същество

81. Предвиденото в член 5, параграф 2 от Директива 2003/4 условие за разумен размер се отнася за всяка такса, а не за самото решение на публичния орган. В член 5, параграф 2 не се съдържа препращане към понятието за разумен размер на таксата съгласно националното право. Когато текстът на разпоредба от правото на ЕС не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, в обичайния случай тя трябва да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Европейския съюз, което трябва да се намери с оглед на контекста на тази разпоредба и преследваната от разглежданата правна уредба цел[64]. Този принцип се прилага съвместно с принципа, че при липсата на прецизност на правото на ЕС държавите членки са длъжни при транспонирането на всяка директива да осигурят пълното ѝ действие; и когато правят това, те разполагат с широка свобода на преценка по отношение на избора на средства[65].

82. Поради това член 5, параграф 2 изисква публичните органи да гарантират, че събираните от тях такси не надхвърлят даден разумен размер, определен според това какво е обективното значение на понятието „разумен размер“ съгласно правото на ЕС[66]. Само по себе си това не забранява национална правна уредба, според която публичният орган трябва да се увери, че наложената такса изпълнява това условие. В действителност може да се очаква, че в рамките на

61 — Вж. Associated Provincial Picture Houses Ltd срещу Wednesbury Corporation, [1948] 1 KB 223, [1947] EWCA Civ 1. Обхватът на съдебния контрол е сложна тема. За подробен анализ вж. например *Supperstone*, M., *Goudie*, J., *Walker*, P. et *Fenwick*, H. Judicial Review. 5. ed. (Butterworths Law, 2014) и *Fordham*, M. Judicial Review. 6. ed. (Hart Publishing, 2012).

62 — Вж. например решения Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, т. 38 и цитираната съдебна практика) и Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 30 и цитираната съдебна практика).

63 — Вж. например решение Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, т. 25 и цитираната съдебна практика).

64 — Вж. например решение Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, т. 21 и цитираната съдебна практика).

65 — Вж. например решение Комисия/Обединено кралство (C-530/11, EU:C:2014:67, т. 46 и цитираната съдебна практика).

66 — Вж. точки 58—74 по-горе.

доброто управление публичният орган следва на първо място да упражни такъв контрол по отношение на размера на определената такса. Тази стъпка предхожда и е отделна от административното и съдебно обжалване, което се изисква (съответно) от член 6, параграфи 1 и 2 от Директива 2003/4.

83. Как може да се коментира последният елемент на втория въпрос, а именно „ако решението на публичния орган по въпроса какъв е „разумният размер“ подлежи на обжалване по административен и съдебен ред *съгласно английското право*“? (Курсивът е мой.)

84. Както вече посочих[67], запитващата юрисдикция е предоставила на Съда относително малко материали във връзка с националната правна уредба; и въпреки провеждането на съдебно заседание правителството на Обединеното кралство не се яви. Освен това в контекста на преюдициалните запитвания ролята на Съда категорично е да се произнася изключително във връзка с тълкуването на правото на ЕС, а на националната юрисдикция — да тълкува и прилага националното законодателство в съответствие с дадените ѝ насоки в отговор на поставените от нея въпроси[68]. Ето защо не би било правилно тук да се разглеждат допълнително стандартите и ограниченията на английския съдебен контрол. Вместо това вниманието трябва да се съсредоточи изключително върху предвидените в правото на ЕС задължения.

85. В настоящия контекст член 6, параграфи 1 и 2 от Директива 2003/4 изискват държавите членки да гарантират, че е налице (първо) административен и (след това) съдебен контрол върху съвместимостта на решението на публичен орган относно разумния характер на таксата със самостоятелното значение на понятието „разумен“ съгласно правото на ЕС по смисъла на член 5, параграф 2 от Директива 2003/4. Именно това трябва да проверява процесът на преразглеждане. Наличието на такъв контрол е от съществено значение, за да се гарантира ефективното прилагане на правото на обществеността да получи достъп до информация за околната среда, което е залегнало в Директива 2003/4[69]. Ето защо държавата членка трябва да гарантира, че осигурената от нея процедура за преразглеждане дава възможност да се прецени доколко конкретната наложена такса е разумна с оглед на критерия за разумния характер на тези такси, установен от законодателството на ЕС. Компетентната национална юрисдикция следва да тълкува своето национално законодателство по такъв начин, че да осигури този контрол[70].

Заключение

86. Предвид всички гореизложени съображения считам, че Съдът трябва да отговори на преюдициалното запитване, отправено от First-tier Tribunal (Information Rights) (Обединено кралство) по следния начин:

— „Предоставяне на всякаква информация за околната среда“ по смисъла на член 5, параграф 2 от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета трябва да се тълкува в смисъла на осигуряване на достъп при поискване чрез предоставяне на такава информация на заявител в посочен от него формат и при обстоятелства, различни от предвидените в член 5, параграф 1. Член 5, параграф 2 обхваща обстоятелствата, при които информацията се предоставя, така че да се даде

67 — Вж. точка 76 по-горе.

68 — Вж. например решение Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 23 и 25).

69 — Вж. също например ръководството за прилагане, стр. 15.

70 — Относно задължението за прилагане и тълкуване на националното право в съответствие с правото на ЕС вж. например решения Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, т. 31 и цитираната съдебна практика), както и Dominguez (C 282/10, EU:C:2012:33, т. 24 и цитираната съдебна практика).

възможност на заявителя да я разгледа и използва в избрано от него място и време, и следователно независимо от това къде и как тази информация се съхранява или по някакъв друг начин става налична посредством други средства за достъп.

— Член 5, параграф 2 от Директива 2003/4 не дава право на публичния орган да си възстановява чрез такса за предоставяне на информация всички или част от разходите за създаване и поддържане на базата данни, в която е организирал съхраняваната от него информация за околната среда и която той използва, за да отговаря на исканията за информация от вида на включените във въпросник като разглеждания в главното производство.

— Такса, която не надхвърля определен разумен размер, по смисъла на член 5, параграф 2 от Директива 2003/4 е такса, която: i) се определя въз основа на обективни фактори, които са известни и подлежат на контрол от трето лице; ii) се изчислява независимо от това кой и с каква цел иска информацията; iii) се определя на равнище, което гарантира целите на правото на достъп до информация за околната среда при поискване, и следователно не оказва възпиращ ефект върху лицата, които искат да получат достъп, нито ограничава тяхното право на достъп, и iv) е не по-висока от сумата, съответстваща на основанието, на което на държавите членки се разрешава да начислят тази такса (т.е. че гражданин е отправил искане за предоставяне на информация за околната среда), и е пряко свързана с действието по предоставяне на тази информация.

— По-специално, начисляването на такса в „разумен размер“ съгласно член 5, параграф 2 от Директива 2003/4 следва да се основава на реално направените разходи във връзка с действието по предоставяне на информация за околната среда в отговор на конкретно искане. Това ще включва разходите за отделеното от служителите време за справки и изготвяне на исканата информация, както и разходите за нейното изготвяне в исканата форма (които може да са различни). Не е допустимо обаче чрез таксата да се цели възстановяването на непреки разходи, например за отопление, осветление или вътрешни услуги. Въпреки че част от тези непреки разходи наистина могат да се отнесат към процеса на осигуряване на условия, които позволяват на даден орган да предоставя достъп до информация за околната среда при поискване, те (подобно на разходите за поддържане и предоставяне на достъп до регистри и списъци с информация за околната среда) не са направени единствено във връзка с предоставянето на информация в отговор на конкретно искане.

— Член 5, параграф 2 от Директива 2003/4 изисква публичните органи да гарантират, че събираните от тях такси не надхвърлят даден разумен размер, определен според това какво е обективното значение на понятието „разумен размер“ съгласно правото на ЕС. Само по себе си това не забранява национална правна уредба, според която публичният орган трябва да се увери, че наложената такса изпълнява това условие. Тази стъпка предхожда и е отделна от административното и съдебно преразглеждане, което се изисква (съответно) от член 6, параграфи 1 и 2 от Директива 2003/4.

— Член 6, параграфи 1 и 2 от Директива 2003/4 изискват държавите членки да гарантират, че е налице (първо) административен и (след това) съдебен контрол върху съвместимостта на решението на публичен орган относно разумния характер на таксата със самостоятелното значение на понятието „разумен“ съгласно правото на ЕС по смисъла на член 5, параграф 2 от Директива 2003/4 на ЕС. Ето защо държавата членка трябва да гарантира, че осигурената от нея процедура за преразглеждане дава възможност да се прецени доколко конкретната наложена такса е разумна с оглед на критерия за разумния характер на тези такси, установен от законодателството на ЕС. Компетентната национална юрисдикция следва да тълкува своето национално законодателство по такъв начин, че да осигури този контрол.