Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 16. april 2015[1]

Sag C-71/14

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af First-tier Tribunal (Information Rights) (Det Forenede Kongerige))

»Miljø — Århuskonventionen — direktiv 2003/4/EF — adgang til oplysninger — opkrævning af rimeligt gebyr for at udlevere miljøoplysninger — adgang til klage — domstolsprøvelse«

1. Ifølge artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/4[2] skal adgang til offentlige registre og oversigter over miljøoplysninger samt konsultation af oplysningerne på stedet være gebyrfri. I henhold til artikel 5, stk. 2, kan offentlige myndigheder opkræve et gebyr for at *udlevere* miljøoplysninger, men gebyrets størrelse må ikke overskride et *rimeligt beløb*. I henhold til artikel 6 skal medlemsstaterne give adgang til klage eller domstolsprøvelse af de offentlige myndigheders afgørelser vedrørende adgang til miljøoplysninger.

2. Artikel 5, stk. 2, og artikel 6 afspejler henholdsvis artikel 4, stk. 8, og artikel 9 i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (herefter »Århuskonventionen«)[3], som Det Europæiske Fællesskab (og dermed nu Den Europæiske Union) og alle medlemsstaterne er parter i.

3. Hovedsagen, der er anlagt ved First-tier Tribunal (Information Rights) (Det Forenede Kongerige) (herefter »den forelæggende ret«), vedrører en søgevirksomhed på området for fast ejendoms[4] anfægtelse af East Sussex County Councils beslutning om at opkræve virksomheden gebyrer for udlevering af oplysninger, der er relevante i forbindelse med køb af ejendom (herunder oplysninger om miljøforhold, der kan påvirke ejendommens værdi). Virksomheden søger efter oplysninger på vegne af mulige købere og med henblik på fortjeneste. Der er opstået spørgsmål om, i) hvorvidt en offentlig myndighed i henhold til artikel 5, stk. 2, kan inddrive en del af omkostningerne til at vedligeholde en database, som den bruger til at besvare forespørgsler efter bestemte typer miljøoplysninger, og til faste

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT L 41, s. 26).

3 — Undertegnet i Århus (Danmark) den 25.6.1998, 2161 UNTS 447. Jf. Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT L 124, s. 1). Jf. punkt 4-8 nedenfor.

4 — Den forelæggende ret henviser til denne type virksomhed med betegnelsen »personal search company« ([privat søgevirksomhed]), fordi denne betegnelse blev anvendt i et offentligt høringsdokument (selv om andre betegnelser forekommer i det materiale, der er fremlagt for den forelæggende ret). I nogle af de skriftlige bemærkninger, der er indgivet til Domstolen, anvendes i stedet betegnelsen »property search company« ([søgevirksomhed på området for fast ejendom]). Jeg foretrækker at anvende sidstnævnte udtryk i dette forslag til afgørelse.

personaleomkostninger, og ii) om det er foreneligt med direktivets artikel 5, stk. 2, og artikel 6, at en medlemsstats nationale bestemmelser fastsætter, at en offentlig myndighed kan opkræve et gebyr for at udlevere miljøoplysninger, som »ikke overstiger et beløb, der af den offentlige myndighed opfattes som rimeligt«, hvis den offentlige myndigheds afgørelse af, hvad der anses for »et rimeligt beløb«, i henhold til national ret er underlagt administrativ prøvelse og domstolsprøvelse.

Århuskonventionen

4. I henhold til Århuskonventionens artikel 1 »garanterer hver part retten til adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse i overensstemmelse med bestemmelserne i [Århuskonventionen]«. Hensigten med disse forpligtelser er »at bidrage til beskyttelsen af den ret, der tilkommer ethvert menneske i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende«.

5. I artikel 2, stk. 3, forklares det, at »miljøoplysninger« kan være »i skriftlig form, i billed- eller lydform, elektronisk eller i en hvilken som helst anden fysisk form« og vedrøre a) tilstanden af de enkelte miljøelementer; b) faktorer samt aktiviteter eller foranstaltninger, som påvirker eller vil kunne påvirke de enkelte miljøelementer, som nævnt i litra a), samt økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med beslutningsprocesser på miljøområdet; og c) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, menneskers levevilkår, kulturområder og bygningsmæssige strukturer, hvis de er eller kan blive påvirket af de enkelte miljøelementers tilstand eller via disse elementer af faktorer, aktiviteter eller foranstaltninger, omtalt i litra b).

6. Artikel 4 (»Adgang til miljøoplysninger«) bestemmer:

»1. Hver part sikrer, med forbehold af efterfølgende stykker i denne artikel, at offentlige myndigheder, når de anmodes om miljøoplysninger, gør offentligheden bekendt med sådanne oplysninger inden for rammerne af national lovgivning, herunder, når der anmodes herom og med forbehold af litra b) nedenfor, i form af kopier af den konkrete dokumentation, der indeholder eller omfatter sådanne oplysninger:

a) uden at den, der anmoder om oplysningerne, skal begrunde sin anmodning

b) i den anmodede form, medmindre:

   i) myndigheden har rimelige grunde til at give adgang i en anden form end den, der er anmodet om, i hvilket tilfælde myndigheden skal begrunde, hvorfor adgang gives i den pågældende form eller

   ii) de anmodede oplysninger allerede er offentligt tilgængelige i en anden form.

[…]

5. Hvis en offentlig myndighed ikke ligger inde med de oplysninger, der anmodes om, skal myndigheden hurtigst muligt orientere den, der har anmodet om oplysningerne, om, hvilken offentlig myndighed den pågældende kan rette henvendelse til for at få adgang til oplysningerne, eller videresende anmodningen til denne myndighed og orientere den, der har anmodet om oplysningerne, herom.

[…]

8. Hver part kan tillade, at dens offentlige myndigheder opkræver et gebyr for at give adgang til oplysninger, men gebyrets størrelse må ikke overskride et rimeligt beløb. Offentlige myndigheder, der har til hensigt at opkræve et sådant gebyr, skal stille til rådighed for den, der anmoder om oplysninger, en liste over de gebyrer, der kan opkræves, og med angivelse af betingelserne for opkrævning eller undladelse heraf og af, hvornår adgang til oplysninger er betinget af forskudsvis betaling af et sådant gebyr« [5].

7. Artikel 5 (»Indsamling og formidling af miljøoplysninger«) bestemmer:

»1. Hver part sikrer, at:

a) offentlige myndigheder ligger inde med og løbende ajourfører miljøoplysninger, der er relevante for deres funktioner

[…]

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af national lovgivning, at den måde, hvorpå de offentlige myndigheder giver adgang til miljøoplysninger, er gennemsigtig, og at miljøoplysninger i realiteten er let tilgængelige, bl.a. ved at:

a) oplyse offentligheden tilstrækkeligt om karakteren og omfanget af de miljøoplysninger, de offentlige myndigheder ligger inde med, de grundlæggende betingelser under hvilke sådanne oplysninger stilles til rådighed og gøres tilgængelige og den måde, hvorpå sådanne kan fås

b) etablere og opretholde praktiske ordninger, såsom:

   i) offentligt tilgængelige oversigter, registre eller kartoteker

   ii) krav til det offentlige personale om at yde offentligheden bistand til at søge adgang til miljøoplysninger efter denne konvention og

   iii) udpegning af relevante kontaktpunkter

c) give adgang til miljøoplysninger, der er indeholdt i oversigter, registre eller kartoteker, jf. litra b), nr. i), uden opkrævning af gebyr.

3. Hver part sikrer, at miljøoplysninger i stigende grad findes i elektroniske databaser, som er let tilgængelige for offentligheden gennem offentlige telekommunikationsnet. Oplysninger, der er tilgængelige på denne måde, bør omfatte:

a) rapporter om miljøets tilstand, som nævnt i stk. 4 nedenfor [6]

b) lovtekster om eller vedrørende miljøet

5 — Protokollen om registre over udledning og overførsel af forureningsstoffer, som parterne til Århuskonventionen vedtog den 21.5.2003 (men som også er åben for andre parter), indeholder bestemmelser om offentlig adgang til oplysninger i dens registre over udledning og overførsel af forureningsstoffer. I henhold til denne protokols artikel 11, stk. 3, skal hver part sørge for, at der er gratis adgang til oplysningerne i partens register, jf. dog artikel 11, stk. 4, som bestemmer, at »[h]ver part kan tillade, at dens offentlige myndighed opkræver et gebyr for at kopiere og sende oplysninger [...], men gebyrets størrelse må ikke overskride et rimeligt beløb«. Jf. Doc. MP.PP/2003/1, som indeholder protokollens tekst. Det Europæiske Fællesskab (og dermed nu Den Europæiske Union) og næsten alle medlemsstater er parter i denne protokol. Jf. Rådets afgørelse 2006/61/EF af 2.12.2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af UNECE's protokol om registre over udledning og overførsel af forureningsstoffer (EUT 2006 L 32, s. 54 og 55).

6 — Stk. 4 omhandler forpligtelsen til med jævne mellemrum at udgive og formidle en national rapport over miljøets tilstand.

c) hvor det er hensigtsmæssigt, politikker, planer og programmer om eller vedrørende miljøet og miljøaftaler samt

d) andre oplysninger i det omfang det at have rådighed over oplysninger i denne form vil lette anvendelsen af national ret til implementering af denne konvention forudsat, at sådanne oplysninger allerede er til rådighed i elektronisk form.

[…]«

8. Artikel 9 (»Adgang til klage og domstolsprøvelse«) bestemmer:

»1. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at enhver, som mener, at hans eller hendes anmodning om adgang til oplysninger efter artikel 4 ikke er besvaret, urigtigt afslået, enten helt eller delvist, utilstrækkeligt besvaret eller på anden måde ikke behandlet i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel, har adgang til at få sagen prøvet enten ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk organ, etableret ved lov.

[…]

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed:

a) som har tilstrækkelig interesse eller alternativt b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket,

har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed, fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. […]

[…]«

Direktiv 2003/4

9. I henhold til første betragtning til direktiv 2003/4 medvirker øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af sådanne oplysninger »til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende til et bedre miljø«.

10. I anden betragtning præciseres det, at direktiv 2003/4 udvider de adgangsmuligheder, der gælder i henhold til direktiv 90/313/EØF[7].

11. I femte betragtning anføres det, at bestemmelserne i Fællesskabets lovgivning (og dermed nu EU-retten) skal være i overensstemmelse med Århuskonventionen med henblik på Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af den, som den forelå på daværende tidspunkt.

7 — Rådets direktiv 90/313/EØF af 7.6.1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56).

12. 18. betragtning vedrører gebyrer for at udlevere miljøoplysninger:

»De offentlige myndigheder bør kunne kræve et gebyr for at udlevere miljøoplysninger, men et sådant gebyrs størrelse bør være rimelig. Dette indebærer, at gebyret som hovedregel ikke må overstige de faktiske omkostninger ved tilvejebringelse af det pågældende materiale. Krav om forudbetaling bør begrænses. I konkrete tilfælde, hvor offentlige myndigheder udleverer miljøoplysninger på et kommercielt grundlag, og hvor det er nødvendigt for at kunne sikre den fortsatte indsamling og udgivelse af sådanne oplysninger, betragtes et markedsbaseret gebyr som rimeligt; der kan kræves forudbetaling. En liste over gebyrer bør offentliggøres og stilles til de informationssøgendes rådighed med oplysninger om, hvornår gebyrer kan opkræves eller frafaldes.«

13. I overensstemmelse med 20. betragtning bør offentlige myndigheder, når miljøoplysninger indsamles af dem eller på deres vegne, bestræbe sig på at sikre, at oplysningerne er forståelige, nøjagtige og sammenlignelige.

14. Formålet med direktiv 2003/4 er »at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, eller opbevares for dem, samt opstille de grundlæggende vilkår og betingelser samt konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret« [artikel 1, litra a)] [8] og »at sikre, at miljøoplysninger som en selvfølge gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden med henblik på at sikre den videst mulige grad af systematisk tilrådighedsstillelse og formidling af miljøoplysninger til offentligheden« [artikel 1, litra b)] [9]. I artikel 1, litra b), tilføjes det, at »[m]ed henblik herpå skal navnlig anvendelsen af telekommunikation og/eller elektronisk teknologi, når en sådan er til rådighed, fremmes« [10].

15. I artikel 2, stk. 1, defineres »miljøoplysninger« som »[…] alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form«, der vedrører a) tilstanden i miljøelementer, b) faktorer, der påvirker eller kan påvirke miljøelementerne, c) foranstaltninger, der påvirker eller kan påvirke de enkelte elementer og faktorer, der er nævnt i litra a) og b), samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer, d) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen, e) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de i litra c) nævnte foranstaltninger og aktiviteter, f) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold [11].

16. »Offentlige myndigheder« defineres i artikel 2, stk. 2, litra a), som bl.a. en »statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan«.

17. I henhold til artikel 2, stk. 3, forstås ved »»[o]plysninger i en offentlig myndigheds besiddelse« miljøoplysninger myndigheden er i besiddelse af, som er tilvejebragt eller modtaget af den pågældende myndighed«. Artikel 2, stk. 4, bestemmer, at oplysninger opbevares for en offentlig myndighed, hvis de »[...] fysisk opbevares af en fysisk eller juridisk person på en offentlig myndigheds vegne« [12].

18. Artikel 3 (»Adgang til miljøoplysninger efter anmodning«) bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at offentlige myndigheder er forpligtet til i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri.

8 — Jf. også ottende betragtning til direktivet.

9 — Jf. også niende betragtning til direktivet.

10 — Jf. også niende betragtning til direktivet.

11 — Jf. også tiende betragtning til direktivet.

12 — Jf. også 12. betragtning til direktivet.

[…]

4. Hvis den informationssøgende anmoder de offentlige myndigheder om at stille oplysningerne til rådighed i en bestemt form eller et bestemt format (herunder i form af kopier), skal de offentlige myndigheder gøre det, medmindre:

a) oplysningerne allerede er offentligt tilgængelige i en anden form eller et andet format, som er let tilgængeligt for den informationssøgende, navnlig i henhold til artikel 7 [13], eller

b) de offentlige myndigheder har rimelige grunde til at stille oplysningerne til rådighed i en anden form eller et andet format, men de skal i så fald begrunde dette.

For så vidt angår dette stykke, skal de offentlige myndigheder træffe alle rimelige foranstaltninger for at vedligeholde miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, i en form eller et format, som er let at reproducere og let tilgængelig via computertelekommunikation eller andre elektroniske medier [14].

[…]

5. For så vidt angår denne artikel, sikrer medlemsstaterne, at:

a) embedsmænd er forpligtet til at yde offentligheden bistand med søgning af oplysninger

b) der forefindes offentligt tilgængelige oversigter over offentlige myndigheder

c) der udformes konkrete ordninger med henblik på at sikre, at retten til adgang til miljøoplysninger kan udøves effektivt, såsom

— udpegelse af informationsmedarbejdere

— etablering og vedligeholdelse af faciliteter, hvor de ønskede oplysninger kan konsulteres

— registre eller oversigter over miljøoplysninger, som offentlige myndigheder eller informationskontorer er i besiddelse af, med klar angivelse af, hvor disse oplysninger kan findes.

Medlemsstaterne sikrer, at de offentlige myndigheder informerer offentligheden fyldestgørende om dens rettigheder i henhold til dette direktiv og i passende omfang giver oplysninger, råd og vejledning med henblik herpå« [15].

19. I artikel 4 (»Undtagelser«) opføres grunde til, at medlemsstaterne kan afslå en anmodning om miljøoplysninger [16], herunder hvis den offentlige myndighed, som anmodningen rettes til, ikke er i besiddelse af de ønskede oplysninger, eller de ikke opbevares for den [artikel 4, stk. 1, litra a)], hvis anmodningen er åbenlyst urimelig [artikel 4, stk. 1, litra b)], hvis anmodningen vedrører materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data [artikel 4, stk. 1, litra d)].

13 — Jf. punkt 22 nedenfor.

14 — Jf. også 14. betragtning til direktivet.

15 — Jf. også 15. betragtning til direktivet.

16 — Jf. også 16. betragtning til direktivet.

20. Artikel 5 (»Gebyrer«) bestemmer:

»1. Adgang til offentlige registre og oversigter, der oprettes og vedligeholdes som beskrevet i artikel 3, stk. 5, samt konsultation af oplysningerne på stedet skal være gebyrfri.

2. De offentlige myndigheder kan opkræve et gebyr for at udlevere miljøoplysninger, men gebyrets størrelse må ikke overskride et rimeligt beløb.

3. Hvis der opkræves gebyrer, skal de offentlige myndigheder offentliggøre en liste over disse gebyrer med oplysninger om, hvornår gebyrer kan opkræves eller frafaldes, og stille den til de informationssøgendes rådighed.«

21. Artikel 6 (»Adgang til klage og domstolsprøvelse«) bestemmer [17]:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at informationssøgende, som mener, at deres anmodning om adgang til oplysninger ikke er blevet besvaret, er blevet uretmæssigt afslået (enten helt eller delvis), er blevet utilstrækkeligt besvaret eller på anden måde ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med artikel 3, 4 eller 5, har adgang til at få sagen prøvet ved en procedure, hvor den pågældende offentlige myndigheds handlinger eller undladelser kan revurderes af samme eller en anden offentlig myndighed eller efterprøves administrativt af et ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ. En sådan procedure skal være hurtig og enten billig eller helt gratis.

2. Ud over den i stk. 1 omhandlede adgang til klage sikrer medlemsstaterne, at den informationssøgende har adgang til prøvelse af en afgørelse ved en domstol eller et andet ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ, som kan efterprøve den pågældende offentlige myndigheds handlinger eller undladelser, og hvis afgørelser kan gøres endelige. Medlemsstaterne kan endvidere sikre, at tredjeparter, som belastes i forbindelse med offentliggørelse af oplysninger, også har adgang til retsmidler.

[…]«

22. Artikel 7 (»Formidling af miljøoplysninger«) bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til sikring af, at offentlige myndigheder ordner de miljøoplysninger, som er relevante for deres funktioner, og som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, på en sådan måde, at de aktivt og systematisk kan formidles til offentligheden, navnlig ved hjælp af computertelekommunikation og/eller elektronisk teknologi, når en sådan er til rådighed [[18]].

[…]

Medlemsstaterne sikrer, at miljøoplysninger i stigende grad findes på elektroniske databaser, som er let tilgængelige for offentligheden gennem offentlige telekommunikationsnet.

2. De oplysninger, som skal stilles til rådighed og formidles, skal, hvor det er passende, ajourføres og omfatter mindst:

a) teksterne til internationale traktater, konventioner eller aftaler og til Fællesskabets og national, regional eller lokal lovgivning om eller vedrørende miljøet

17 — Jf. også 19. betragtning til direktivet.

18 — Jf. også 15. betragtning til direktivet.

b) politikker, planer og programmer, der vedrører miljøet

c) statusrapporter om implementering af de i litra a) og b) omhandlede forhold, når de er udarbejdet og opbevares i elektronisk form af offentlige myndigheder

d) rapporter om miljøets tilstand som omhandlet i stk. 3

e) data eller oversigter over data fra overvågning af aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøet

f) tilladelser, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet, og miljøaftaler eller en henvisning til det sted, hvor oplysningerne kan rekvireres eller findes i overensstemmelse med artikel 3

g) miljøkonsekvens- og risikovurderinger vedrørende de miljøelementer, der er omhandlet i artikel 2, nr. 1, litra a), eller en henvisning til det sted, hvor oplysningerne kan rekvireres eller findes i overensstemmelse med artikel 3.

[…]

6. Medlemsstaterne kan opfylde kravene i denne artikel ved at oprette link til internetsider, hvor oplysningerne kan findes.«

National ret

23. I England og Wales registrerer Local Land Charges Register (»tingbogen«) i overensstemmelse med Local Land Charges Act 1975, hvilke servitutter der ligger på fast ejendom, som befinder sig inden for et bestemt område. Den forelæggende ret forklarer, at disse lokale servitutter hovedsageligt består af forbud mod og indskrænkninger af retten til at råde over en fast ejendom, som er pålagt ved lov af diverse offentlige myndigheder. En person kan foretage en »privat tingbogsundersøgelse« ved at undersøge tingbogen eller anmode den lokale myndighed om en officiel attest, som viser resultaterne af søgningen i tingbogen. Sidstnævnte er en »officiel tingbogsundersøgelse«, og myndighederne kan fastsætte gebyrer for oplysninger, der leveres for at efterkomme sådanne anmodninger, hvilket de ikke kan gøre for private tingbogsundersøgelser. Ifølge den præjudicielle forelæggelse fandt Det Forenede Kongeriges regering i 2010, at størstedelen af oplysningerne i tingbogen var miljøoplysninger, således at der i henhold til direktiv 2003/4/EF ikke kunne opkræves gebyr for en privat tingbogsundersøgelse.

24. Ifølge den forelæggende ret vil notarer i ejendomsoverdragelsessager skulle bruge en søgning i de lokale tingbogssystemer, inden en handel afsluttes. De retter dog også ofte yderligere forespørgsler til de lokale myndigheder for at indhente oplysninger, som disse er i besiddelse af, og som ikke indgår i det lokale tingbogssystem, f.eks. om planlagte vejstrækninger i nærheden af ejendommen.

25. I denne forbindelse har Law Society [19] udviklet to spørgeskemaer med lister over yderligere forespørgsler, som en person kan sende til den relevante myndighed. De omfatter skemaet »CON29R«, som det anbefales at anvende i forbindelse med alle handler [20]. Dette er en anden type officiel tingbogsundersøgelse. En person kan også foretage en privat tingbogsundersøgelse i andre optegnelser, som myndigheden er i besiddelse af. Hvor meget arbejde, der kræves for at få adgang til oplysningerne, afhænger af, hvordan disse optegnelser føres og forvaltes.

26. Ifølge den forelæggende ret vil mange af de oplysninger, der udleveres i forbindelse med en CON29R-forespørgsel, være omfattet af definitionen af »miljøoplysninger« i direktiv 2003/4.

19 — Dette er en erhvervssammenslutning, der repræsenterer advokater i England og Wales.

20 — Det andet skema, »CON29O«, anvendes i forbindelse med yderligere forespørgsler.

27. Regulation 8, Local Authorities (England) (gebyr for tingbogsundersøgelse vedrørende fast ejendom) Regulations 2008 (herefter »Regulations 2008«) bestemmer, at en lokal myndighed kan opkræve gebyr af en person (herunder en anden lokal myndighed) for at besvare forespørgsler om en fast ejendom (herunder også en officiel tingbogsundersøgelse). Enhver form for gebyr henhører under den lokale myndigheds skønsbeføjelser, men skal fastsættes under hensyntagen til den lokale myndigheds omkostninger ved besvarelse af forespørgsler om den faste ejendom. Regulation 8 finder ikke anvendelse, når en lokal myndighed kan eller skal pålægge gebyr ud over disse regulations (regulation 4(2)(a)). Regulations 2008 skulle således ifølge den forelæggende ret ikke anvendes i forbindelse med udlevering af miljøoplysninger, og en anden ordning skulle anvendes [21].

28. Vejledningen »Local Authority Property Search Services – Costing and Charging Guidance« (den lokale myndigheds tingbogsundersøgelsesservice – vejledning vedrørende omkostninger og gebyrer), som er udarbejdet af Department for Communities and Local Government i forbindelse med gennemførelsen af Regulations 2008, fastlægger en ramme for de lokale myndigheders opkrævning af gebyrer på grundlag af de omkostningsprincipper, der er i overensstemmelse med de lokale myndigheders eksisterende regnskabsregler.

29. Regulation 8 i Environmental Information Regulations 2004 (herefter »EIR 2004«), som gennemførte direktiv 2003/4 i Det Forenede Kongerige [22], omhandler gebyrer for at stille miljøoplysninger til rådighed. I henhold til regulation 8(2) må en offentlig myndighed ikke opkræve gebyr for at give den informationssøgende adgang til et offentligt tilgængeligt register eller offentligt tilgængelige oversigter over miljøoplysninger, som er i den offentlige myndigheds besiddelse, eller til at konsultere de ønskede oplysninger på det sted, hvor den offentlige myndighed gør dem tilgængelige for en sådan konsultation. I henhold til regulation 8(3) må størrelsen af et gebyr »ikke overskride et beløb, som af den offentlige myndighed vurderes som rimeligt«. I henhold til regulation 8(8) skal en offentlig myndighed offentliggøre en liste over gebyrer og stille den til rådighed for informationssøgende.

30. Bestemmelserne om håndhævelse og klageadgang i Freedom of Information Act 2000 (loven af 2000 om informationsfrihed) er indarbejdet i regulation 18 i EIR 2004, som bestemmer, at enhver person kan anmode Information Commissioner (herefter »Commissioner«) om en afgørelse om, hvorvidt en offentlig myndighed har behandlet en anmodning om miljøoplysninger i overensstemmelse med del 2 i EIR (som omfatter regulation 8). I et sådant tilfælde behandler Commissioner klagen og udsteder om nødvendigt en beslutningsmeddelelse (Decision Notice) med krav om, at den offentlige myndighed skal overholde EIR 2004). Den forelæggende ret er af den opfattelse, at Commissioner er »et ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2003/4, og at den selv er omfattet af direktivets artikel 6, stk. 2. Den kan tage appellen til følge og/eller træffe en ny beslutningsmeddelelse i stedet, hvis den finder, at Commissioners afgørelse ikke er i overensstemmelse med loven. Under en sådan appelsag kan First-tier Tribunal prøve Commissioners bedømmelse af de faktiske omstændigheder på ny og forelægges nyt bevismateriale. First-tier Tribunals afgørelser kan appelleres til Upper Tribunal, for så vidt angår retsspørgsmål.

21 — Jf. punkt 29, 30 og 37 nedenfor.

22 — Dette gælder dog ikke skotske offentlige myndigheder.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de forelagte spørgsmål

31. Distrikts- og byrådene i East Sussex (som er underlagt East Sussex County Council) varetager officielle tingbogsundersøgelser og er i besiddelse af de oplysninger, der kræves til besvarelse af størstedelen af forespørgslerne i CON29-skemaet. East Sussex County Council modtager mange sådanne forespørgsler, fordi det har ansvaret for veje, trafiksystemer, jernbaner, offentlige stier og fælles arealer. Det udleverer de oplysninger, der anmodes om, inden for to arbejdsdage. Det er dækket af en ansvarsforsikring for fejl i de udleverede oplysninger.

32. Efter indførelsen af Regulations 2008 udarbejdede og offentliggjorde East Sussex County Council en liste over gebyrer for besvarelse af CON29-forespørgsler (vedlagt som bilag til denne præjudicielle forelæggelse). Gebyrerne varierer fra 0 til 10,00 GBP pr. spørgsmål afhængigt af de ønskede oplysninger. I listen angives det yderligere, at »gebyrerne er baseret på de anslåede omkostninger til at besvare spørgsmål, hvoraf en del vedrører vedligeholdelsen af informationssystemer til dette formål, divideret med et antal, der er anslået på grundlag af det foregående år«. Med hensyn til motorveje bestemmes det i de vejledende bemærkninger (vedlagt i samme bilag), at »såfremt der anmodes om oplysninger, der ikke er en del af CON29-proceduren, rettes forespørgslen til [Highway Land Information Team], og De vil få meddelelse om gebyret for vores besvarelse«. Den timetakst for hver medarbejder, som indgik i beregningen, omfattede ifølge den forelæggende ret foruden lønomkostninger også et beløb til dækning af faste omkostninger (eksempelvis udgifter til varme, el og interne tjenester, såsom personaleafdeling og uddannelse). Den forelæggende ret har fundet det godtgjort, at der ikke var noget element af overskud eller fortjeneste indeholdt i gebyrerne.

33. Eftersom en ejendomsoverdragelsessag typisk involverer køb af en ejendom af betydelig værdi, er det den forelæggende rets opfattelse, at de gebyrer, som County Council opkræver, næppe vil kunne afholde nogen fra at søge den slags oplysninger eller i nogen væsentlig grad begrænse deres adgang dertil.

34. East Sussex County Councils Highway Land Information Team består ifølge den forelæggende ret af tre ansatte samt deltidshjælp. Ca. 60% af gruppens arbejdstid vedrører CON29R-forespørgsler, hvortil den anvender oplysninger, som den er i besiddelse af i forskellige former, nogle i papirform og andre i elektronisk form (den forelæggende ret henviser samlet til alle oplysningerne som gruppens »database«). Gruppen kan søge oplysninger fra andre grupper eller afdelinger inden for County Council. Dele af myndighedens database vedligeholdes til andre formål og anvendes af County Councils øvrige afdelinger.

35. Ifølge den forelæggende ret kan kun få forespørgsler i CON29R-skemaet besvares af en informationssøgende, der konsulterer County Councils »rådata«. Highway Land Information Team arbejder for at tilbyde bedre adgang til sådanne data, men der er stadig en række hindringer.

36. Den 3. juni 2011 anmodede PSG Eastbourne (en søgevirksomhed på området for fast ejendom og medlem af Property Search Group eller »PSG«, som er et franchise-netværk af tilsvarende virksomheder og en af de sagsøgte i hovedsagen) Highway Land Information Team om besvarelse af en række CON29R-forespørgsler vedrørende en ejendom, der ifølge den forelæggende ret var genstand for en ejendomsoverdragelsessag. PSG Eastbourne blev opkrævet et gebyr på 17,00 GBP.

37. På baggrund af en længerevarende tvist med PSG Eastbourne om lovligheden af disse gebyrer konkluderede East Sussex County Council, at den ifølge regulation 8 i EIR var berettiget til at opkræve et gebyr. Efter en klage besluttede Commissioner den 29. januar 2013, at East Sussex County Councils opkrævning af gebyr fra PSG Eastbourne ikke var korrekt, fordi gebyret efter Commissioners opfattelse var blevet beregnet ud fra et omkostningsgrundlag, mens »et rimeligt beløb« var begrænset til kun at omfatte »udgifter forbundet med udleveringen af oplysningerne i den konkrete form, dvs. gebyr for porto og fotokopiering«.

38. Den 1. marts 2013 påklagede East Sussex County Council Commissioners beslutning. Ifølge den forelæggende ret rejste Commissioner i realiteten to nye spørgsmål i forbindelse med denne klage, nemlig: i) karakteren af den efterprøvelse, som Commissioner og First-tier Tribunal skal udføre for at afgøre, om et bestemt gebyr overstiger et »rimeligt beløb«; og ii) rimeligheden af gebyrerne i denne sag ud fra den antagelse at de kan anvendes til at dække andet end blot direkte udgifter. First-tier Tribunal tillod PSG og Local Government Association (herefter »LGA«) [23] at indtræde i sagen. Under klagesagen indrømmede Commissioner og PSG, at et rimeligt beløb også kunne omfatte arbejdstidsomkostninger i forbindelse med behandlingen af en anmodning om oplysninger. Dette var ifølge den forelæggende ret korrekt, og den fandt det også ubestridt, at en offentlig myndighed kan kræve et fast standardgebyr, som er baseret på gennemsnitlige omkostninger.

39. På den baggrund har den forelæggende ret anmodet om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Hvorledes skal artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4/EF fortolkes, og der anmodes navnlig om svar på, om et gebyr af en rimelig størrelse, som opkræves for udlevering af en særlig type miljøoplysninger, kan omfatte:

a) en del af omkostningerne til vedligeholdelse af en database, som den offentlige myndighed anvender i forbindelse med besvarelse af anmodninger om sådanne oplysninger

b) faste personaleomkostninger, hvortil der tages passende hensyn ved fastsættelsen af gebyret?

2) Er det foreneligt med direktivets artikel 5, stk. 2, og artikel 6, at en medlemsstats nationale bestemmelser fastsætter, at en offentlig myndighed kan opkræve et gebyr for at udlevere miljøoplysninger, som »ikke overstiger et beløb, der af den offentlige myndighed opfattes som rimeligt«, hvis den offentlige myndigheds afgørelse af, hvad der anses for »et rimeligt beløb«, i henhold til engelsk ret er underlagt administrativ prøvelse og domstolsprøvelse?«

40. Skriftlige bemærkninger er indgivet af East Sussex County Council, LGA, Commissioner, PSG, den danske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Europa-Kommissionen. De samme parter – med undtagelse af Det Forenede Kongeriges regering – afgav mundtlig forklaring under retsmødet den 11. december 2014.

Bedømmelse

Indledende betragtninger

41. Århuskonventionen er en integrerende del af EU-retten [24], og dens ordlyd og formål skal tages i betragtning ved fortolkningen af direktiv 2003/4 [25]. Konventionen fastlægger en række forpligtelser (og tilsvarende rettigheder for offentligheden) på miljøområdet, som er opdelt i tre søjler: i) adgang til miljøoplysninger, ii) offentlig deltagelse i beslutningsprocesser vedrørende miljøet og iii) adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. I hovedsagen er der rejst spørgsmål vedrørende forpligtelserne under første og tredje søjle, som direktiv 2003/4 har til formål at gennemføre [26].

23 — Dette er en politisk ledet organisation, der på tværs af partier arbejder på vegne af councils.

24 — Jf. dom Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

25 — Jf. eksempelvis dom Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

26 — Jf. eksempelvis dom Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også femte betragtning til direktiv 2003/4.

42. Det bestrides ikke, at direktiv 2003/4 finder anvendelse i hovedsagen. De forelagte spørgsmål vedrører (den del af) de oplysninger, der forespørges om og indhentes af PSG Eastbourne (via CON29R-skemaet), som er relevant for en ejendom (og en ejendomshandel), men som også udgør miljøoplysninger som omhandlet i direktiv 2003/4[27]. Det bestrides heller ikke, at den lokale myndighed var i besiddelse af de pågældende oplysninger.

43. Endelig er parterne enige om, at East Sussex County Council ikke handlede på et kommercielt grundlag, da det udleverede oplysninger til PSG Eastbourne.

Spørgsmål 1

44. I henhold til direktivets artikel 5, stk. 2, kan medlemsstaterne opkræve gebyrer på to betingelser. Gebyrer kan for det første kun opkræves for at *udlevere* miljøoplysninger. Sådanne gebyrers størrelse må for det andet ikke overskride et *rimeligt* beløb. Der gives ingen definition af, hvad der forstås ved at »udlevere miljøoplysninger« eller et »rimeligt beløb«[28].

45. Der er endvidere intet andet grundlag i direktiv 2003/4 for at opkræve gebyrer fra en informationssøgende for adgang til miljøoplysninger efter anmodning[29].

46. Hvis en myndighed ikke kan inddrive sine omkostninger i en bestemt sag, fordi de ikke vedrører leveringen af oplysninger, er spørgsmålet vedrørende rimeligheden af det gebyr, myndigheden ønsker at opkræve, efter min opfattelse slet ikke relevant. Jeg vil derfor indlede med at undersøge betydningen af »udlevere miljøoplysninger« som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4.

47. I artikel 5 sondres der mellem på den ene side at udlevere miljøoplysninger (som myndighederne kan opkræve gebyr for) og på den anden side adgang til offentlige registre og oversigter, der oprettes og vedligeholdes som beskrevet i artikel 3, stk. 5, samt konsultation af oplysningerne på stedet (som myndighederne ikke kan opkræve gebyr for). At *udlevere* oplysninger til en informationssøgende i en bestemt form (artikel 5, stk. 2) er således ikke det samme som de forskellige situationer, der er omhandlet i artikel 5, stk. 1.

48. Det er heller ikke det samme som at indsamle, besidde eller formidle miljøoplysninger eller informere offentligheden om, hvor disse oplysninger kan findes.

49. Forpligtelserne i artikel 3-5 forudsætter både, at en offentlig myndighed er i besiddelse af de miljøoplysninger, der ønskes adgang til, og at offentligheden ved, hvilke oplysninger der besiddes hvor. Sådanne miljøoplysninger omfatter både data og forskellige former for vurdering af sådanne data (f.eks. gennemførelsesrapporter eller økonomiske analyser)[30]. Oplysningerne eksisterer i en fysisk form (eksempelvis skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk form)[31]. Oplysningerne skal i princippet udleveres til den informationssøgende i det format, denne har anmodet om[32].

27 — Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/4. Under alle omstændigheder skulle det afgøres af den forelæggende ret (jf. dom Fish Legal og Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

28 — Jeg bemærker, at ikke alle sprogversioner af artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4 anvender et udtryk (som »supplying« ([udlevere]) i den engelske version), der adskiller sig fra ordlyden i artikel 7. I den franske version af artikel 5, stk. 2, bruges »la mise à disposition«, som svarer til ordlyden af artikel 7. Udtrykket »supplying« i den engelske version af artikel 5, stk. 2, svarer dog til det udtryk, der anvendes i den engelske (autentiske) version af Århuskonventionens artikel 4, stk. 8. I den franske (og lige så autentiske) version af samme bestemmelse i Århuskonventionen anvendes verbet »fournir« (den tredje autentiske version er den russiske).

29 — Jf. med hensyn til direktiv 90/313, dom Kommissionen mod Tyskland (C-217/97, EU:C:1999:395, præmis 55 og 58), hvori Domstolen fastslog, at begrænsninger for den frie adgang til miljøoplysninger kun var tilladt i overensstemmelse med de kriterier og i de tilfælde, der var fastsat i direktiv 90/313. Dette bekræfter, at det generelle princip er, at offentligheden skal have adgang til miljøoplysninger uden gebyrer eller begrænsninger.

30 — Jf. artikel 2 i direktiv 2003/4.

31 — Jf. eksempelvis artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/4 samt tiende betragtning til samme direktiv.

32 — Jf. artikel 3, stk. 4, i direktiv 2003/4.

50. Som en del af de konkrete ordninger, som medlemsstaterne udformer med henblik på at sikre, at retten til adgang til miljøoplysninger kan udøves effektivt, skal de give adgang til registre eller oversigter over miljøoplysninger, som offentlige myndigheder eller informationskontorer er i besiddelse af, med klar angivelse af, hvor disse oplysninger kan findes [33]. I denne sammenhæng forstår jeg ved et »register« en fortegnelse over de lagrede miljøoplysninger, hvorigennem der kan søges og findes oplysninger. En database er derimod det faktiske korpus af de lagrede miljøoplysninger. Et register indeholder i nogle tilfælde også de faktiske miljøoplysninger og er i så fald kombineret med en database, men det er stadig adskilt fra sidstnævnte [34].

51. Det er af afgørende betydning for denne sag en myndighed i henhold til artikel 5, stk. 1, ikke må opkræve *nogen form for* gebyrer hos personer, der ønsker adgang til sådanne registre og oversigter, eller for konsultation af miljøoplysninger på stedet. En myndighed kan derfor ikke opkræve gebyr for at føre og give adgang i) sådanne registre og oversigter og ii) selve korpusset af miljøoplysninger, som sådanne registre eller oversigter henviser til, eller som en informationssøgende ønsker mulighed for at konsultere på stedet. Informationssøgende kan i henhold til artikel 5, stk. 2, blive pålagt gebyr for adgang, der anmodes om gennem udlevering af miljøoplysninger, men der er efter min opfattelse intet belæg for, at omkostningerne til at udlevere oplysninger også dækker disse to typer af omkostninger. Det skyldes, at disse omkostninger opstår i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til direktiv 2003/4, navnlig forpligtelsen til efter anmodning at give adgang, og dermed til at give en informationssøgende mulighed for at anmode om og få adgang til oplysninger, uanset hvordan adgang gives [35]. Hvis »udlevere« skulle læses således, at det omfattede etablering og vedligeholdelse af et register, en oversigt eller en database med miljøoplysninger (herunder papirbaserede eller i andet format), ville det betyde, at medlemmer af offentligheden, der anmoder om udlevering, ville blive behandlet forskelligt fra medlemmer, der blot anmoder om adgang, jf. artikel 5, stk. 1, eller som får adgang som følge af formidling. Begge grupper får adgang til de samme oplysninger, der er registreret i det samme register eller i den samme oversigt, og som er lagret i den samme database. Alligevel vil den første gruppe blive pålagt gebyr for vedligeholdelsen af registret og databasen, mens den anden ikke pålægges gebyr (hvilket er korrekt). Af de samme grunde kan en myndighed ikke inddrive sine omkostninger til at overholde forpligtelsen i medfør af artikel 3, stk. 4, til at træffe alle rimelige foranstaltninger for at vedligeholde miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, i en form eller et format, som er let at reproducere og let tilgængelig.

52. Der kan ligeledes ikke opkræves gebyr for adgang til miljøoplysninger, som formidles til offentligheden. Direktiv 2003/4 sondrer (i lighed med Århuskonventionen) mellem forpligtelsen til at formidle oplysninger (artikel 7 [36]) og forpligtelsen til at stille oplysninger til rådighed for en informationssøgende, der anmoder herom i en bestemt form (artikel 3-5). Forpligtelsen i henhold til artikel 7 gælder for alle miljøoplysninger, en offentlig myndighed er i besiddelse af, herunder oplysninger, som en medlemsstat i henhold til artikel 7, stk. 2, skal stille til rådighed og formidle (og hvor det er passende, ajourføre). Denne forpligtelse varetager offentlighedens interesse, uanset om offentligheden har udtrykt en interesse for de oplysninger, der er anført eller er i myndighedens besiddelse. Besiddelse og aktiv formidling af sådanne (ajourførte) oplysninger kan medføre betydelige omkostninger (ikke mindst i form af arbejdstidsomkostninger og andre faste omkostninger), og oplysningerne kan derfor også bruges til at besvare anmodninger om udlevering af oplysninger. Disse omkostninger skal dog bæres af det offentlige.

33 — Jf. artikel 3, stk. 5, litra c), i direktiv 2003/4.

34 — Jf. også UN-ECE, Aarhus Convention: An implementation guide (second edition, 2014) (herefter »de vejledende retningslinjer«), s. 102 og 103. Selv om de vejledende retningslinjer ikke har bindende virkning (s. 9), har Domstolen anset det for et forklarende dokument, der i givet fald kan tages i betragtning, blandt andre relevante forhold, ved fortolkningen af Århuskonventionen (jf. eksempelvis domme Fish Legal og Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis, og Edwards, C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 34).

35 — Jf. også punkt 74 nedenfor.

36 — De vejledende retningslinjer henviser (på s. 75) til denne ret i henhold til artikel 7 som »den aktive ret til adgang«. Hvis man ser på dette som en part, der modtager sådanne oplysninger, ville det efter min mening være mere logisk at betegne denne ret som »passiv«. Jeg vil derfor ikke bruge betegnelserne »aktiv« og »passiv« i beskrivelsen af forpligtelserne (og de tilsvarende rettigheder) i henhold til artikel 3-5 og 7.

53. På denne baggrund ville jeg definere »udlevere miljøoplysninger«, som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4, som efter anmodning at give adgang ved at levere sådanne oplysninger til en informationssøgende i det format, denne har angivet, og under andre omstændigheder end dem, der er omfattet i artikel 5, stk. 1. For så vidt angår denne sag, er det relevant, at artikel 5, stk. 2, omhandler de omstændigheder, hvor oplysningerne gives på en måde, der sætter den informationssøgende i stand til at konsultere dem på et sted og et tidspunkt, denne selv vælger, og dermed uafhængigt af, hvor og hvordan oplysningerne opbevares og på anden måde stilles til rådighed gennem andre adgangsmidler.

54. Offentlige myndigheder kan derfor opkræve et gebyr, som dækker personaleomkostningerne til at gengive de ønskede miljøoplysninger (eksempelvis ved at fotokopiere, udskrive eller sende dokumentation pr. e-mail) og omkostningerne til eksempelvis papir, toner og brug af kopimaskine. Denne fortolkning bekræftes af Århuskonventionens artikel 4, stk. 1. Heraf følger ligeledes, at en offentlig myndighed gennem et gebyr for udlevering af oplysninger *ikke* må inddrive alle eller nogle af omkostningerne til at etablere og vedligeholde en database, hvori den lagrer sine miljøoplysninger, og som den anvender til at besvare forespørgsler vedrørende oplysninger af den type, der er anført i et spørgeskema som eksempelvis det CON29R-skema, der er omtvistet i hovedsagen [spørgsmål 1a)] [37].

55. Hvis de oplysninger, der søges efter, allerede opbevares i det ønskede format og umiddelbart er tilgængelige og gengivelige, omfatter udlevering i det væsentlige kun gengivelse. Et gebyr for at udlevere oplysninger under sådanne omstændigheder må derfor ikke dække mere end de rimelige omkostninger til gengivelse, herunder omkostninger til den personaletid, der bruges netop på at give den informationssøgende adgang til de ønskede miljøoplysninger. Udlevering af oplysninger er dog ikke altid en så nem og billig opgave som simpel gengivelse. De opbevarede oplysninger er måske ikke organiseret på en let gengivelig og tilgængelig måde, eller den informationssøgende ønsker dem måske i et andet format end det format, som myndigheden opbevarer dem i.

56. Kan de yderligere omkostninger, der er forbundet med at indhente og organisere de oplysninger, den informationssøgende har anmodet om, og andre faste omkostninger under sådanne omstændigheder også inddrives på grundlag af artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4? Det er tilsyneladende det væsentlige i spørgsmål 1b), vedrørende inddrivelse af faste omkostninger til den personaletid, der bruges på at besvare anmodninger om oplysninger som den anmodning om oplysninger, der er genstand for hovedsagen.

57. Kan myndigheden opkræve et rimeligt beløb for sådanne omkostninger, for så vidt som de opstår i forbindelse med anmodninger om udlevering af oplysninger og er nødvendige for at give oplysningerne til den informationssøgende?

58. Et »rimeligt beløb« defineres ikke i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4, og det defineres heller ikke i Århuskonventionens artikel 4, stk. 8.

59. Generelt finder jeg, at den blotte omstændighed, at lovgiveren anerkendte, at de ønskede oplysninger på grund af deres mængde og kompleksitet ikke altid er let tilgængelige, og at indhentning af disse oplysninger i det ønskede format derfor kan påføre myndigheden (betydelige) byrder med hensyn til tid og personale [38], i sig selv ikke er et tilstrækkeligt grundlag for at pålægge den informationssøgende gebyr for sådanne byrder. Disse byrder findes, selv om der ikke anmodes om oplysninger, og når myndigheden overholder andre forpligtelser i medfør af direktiv 2003/4 [39]. Der kan endvidere være legitime grunde til at afslå at udlevere oplysninger som svar på en anmodning [40]. En myndighed kan desuden ikke lægge sin egen undladelse af at opfylde sine forpligtelser i henhold til

37 — Jf. punkt 34 ovenfor.

38 — Jf. eksempelvis artikel 3, stk. 2, i direktiv 2003/4.

39 — Jf. også forslag til afgørelse fra generaladvokat Fennelly i Kommissionen mod Tyskland (C-217/97, EU:C:1999:34, præmis 26).

40 — Jf. artikel 4 i direktiv 2003/4.

eksempelvis artikel 3 og 7 i direktiv 2003/4 til grund for derved at berettige, at der opkræves et gebyr fra den informationssøgende i henhold til artikel 5, stk. 2, fordi den eksempelvis er i besiddelse af oplysninger som rådata og endnu ikke har organiseret disse oplysninger på en måde, der gør det muligt at få adgang til dem (som krævet) [41].

60. Et gebyr, der ikke overstiger et rimeligt beløb, jf. artikel 5, stk. 2, er efter min vurdering et gebyr, som: i) er fastsat på grundlag af objektive faktorer, der er kendte og kan undersøges af tredjemand; ii) beregnes, uanset hvem der anmoder om oplysninger, og til hvilket formål; iii) er fastsat på et niveau, der sikrer formålene med retten til adgang til miljøoplysninger efter anmodning, og som dermed ikke bevirker, at personer afstår fra at søge adgang, eller begrænser deres ret til adgang; og iv) ikke overstiger et beløb, der er rimeligt i forhold til det grundlag, der giver medlemsstaterne lov til at opkræve dette gebyr (dvs. at et medlem af offentligheden har anmodet om miljøoplysninger), og som hænger direkte sammen med selve udleveringen af disse oplysninger.

61. Gebyrets størrelse skal for det første fastsættes på grundlag af objektive kriterier, der kan offentliggøres, jf. artikel 5, stk. 3, i direktiv 2003/4, og som gør det muligt at efterprøve gebyrets rimelighed, jf. artikel 6.

62. En informationssøgende kan for det andet anmode om at få udleveret oplysninger, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri [42]. Ved fastsættelsen af beløbet er det derfor ikke relevant, hvem der anmoder om at få udleveret oplysningerne, og hvorfor.

63. Beløbet skal for det tredje fastsættes under hensyntagen til det forhold, at adgang til miljøoplysninger gennem udlevering af sådanne oplysninger medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende et bedre miljø [43].

64. Det var en af de betragtninger, der med hensyn til artikel 5 i direktiv 90/313 fik Domstolen til i dom Kommissionen mod Tyskland at fastslå, at gebyret ikke må fastsættes på et niveau, der bevirker, at personer afstår fra at søge adgang, eller som begrænser deres ret til adgang, jf. formålet med dette direktiv [44].

65. Det samme ræsonnement må nødvendigvis anvendes i forbindelse med artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4, fordi sidstnævnte direktiv har til formål at udvide retten til adgang til oplysninger [45]. Hvis omkostninger bliver urimeligt høje, vil kun personer med mange penge være villige (eller i stand) til at betale for anmodninger om miljøoplysninger [46]. Hvis omkostninger kan fastsættes på et sådant niveau, kan det bevirke, at personer afstår fra at indgive anmodninger om miljøoplysninger [47].

66. Et gebyr er for det fjerde af en rimelig størrelse, hvis det dækker omkostninger, som allerede direkte er forbundet med selve udleveringen af oplysninger som svar på en konkret anmodning. Af de grunde, som jeg allerede har anført i forbindelse med udtrykket »at udlevere« miljøoplysninger, kan et gebyr ikke dække omkostninger vedrørende indsamling, opbevaring, vedligeholdelse og formidling af miljøoplysninger, der opstår uanset en sådan anmodning [48].

41 — Jf. artikel 1 i direktiv 2003/4 samt 9. og 20. betragtning til samme direktiv.

42 — Jf. artikel 3, stk. 1, i direktiv 2003/4 samt ottende betragtning til samme direktiv. Sammenhold med anvendelsen af »godtgøre« (i stedet for »gøre rede for«) i artikel 3, stk. 1, i direktiv 90/313.

43 — Jf. første betragtning til direktiv 2003/4.

44 — Dom Kommissionen mod Tyskland (C-217/97, EU:C:1999:395, præmis 47), og generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse Kommissionen mod Tyskland (C-217/97, EU:C:1999:34, præmis 23).

45 — Jf. anden betragtning til direktiv 2003/4.

46 — Jf. ligeledes generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse Kommissionen mod Tyskland (C-217/97, EU:C:1999:34, præmis 25).

47 — Jf. også de vejledende retningslinjer, hvor det (på s. 94) anføres, at »[k]onventionen er baseret på det princip, at oplysninger kun reelt er tilgængelige, hvis de også er økonomisk overkommelige«.

48 — Jf. punkt 47-54 ovenfor.

67. Selv om direktiv 90/313 ikke sondrede mellem direkte og indirekte omkostninger, konkluderede Domstolen i sag Kommissionen mod Tyskland (C-217/97, EU:C:1999:395), at en medlemsstat ikke kunne opkræve indirekte omkostninger, der var opstået i forbindelse med søgning efter og indsamling af oplysninger. Anvendelsen af begrebet »inden for rimelige grænser« betød, at en medlemsstat ikke kunne »[…] overvælte alle de omkostninger, herunder indirekte omkostninger, der faktisk påføres det offentlige som følge af en søgning efter oplysninger, på den, der indgiver en anmodning om oplysninger« [49]. Artikel 5 bemyndigede endvidere ikke medlemsstaterne til at opkræve gebyr »på grund af udførelse af administrativt arbejde i forbindelse med en anmodning om oplysninger« [50]. Domstolen har dog ikke i detaljer vurderet de typer af gebyrer, der er fastsat ved tysk lov (som bestemmer, at gebyrets størrelse afhænger af myndighedernes indsats i form af arbejde og tid), da Kommissionen ikke havde godtgjort, at lovgivningen ikke var i overensstemmelse med formålet med artikel 5 i direktiv 90/313 [51].

68. Forarbejderne til direktiv 2003/4 og ordlyden af 18. betragtning til direktivet har skabt usikkerhed med hensyn til, om det element af Domstolens begrundelse i sag Kommissionen mod Tyskland (C-217/97, EU:C:1999:395) kan overføres til artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4.

69. I modsætning til Kommissionen (der ikke havde medtaget disse punkter i sit indledende forslag) [52] foreslog Europa-Parlamentet, at det udtrykkeligt blev anført (i betragtningerne og i bestemmelserne), at et gebyr aldrig må overstige de faktiske omkostninger og ikke må omfatte omkostninger til arbejdstid anvendt på søgninger [53]. Kommissionen var i det væsentlige enig i disse forslag [54], men Rådet gik ind for færre detaljer med hensyn til, hvad et gebyr i henhold til den bestemmelse, der nu var blevet (et udkast til) artikel 5, stk. 2, kunne eller ikke kunne dække. Rådet kunne »ikke acceptere [...] at gebyrerne ikke behøver at dække den tid, der medgår til søgninger [...]: Søgningerne kan være meget tidskrævende og bekostelige, og vederlagsfrihed kan give anledning til tåbelige anmodninger om oplysninger [...]« [55].

70. Parlamentet fastholdt sin holdning. Det ønskede endda at tilføje en bestemmelse om, at et gebyr »ikke må overstige de faktiske omkostninger ved kopiering« [56]. Kommissionen var ikke enig i dette forslag. Den ønskede ikke at gå videre end Århuskonventionen og argumenterede for, at medlemsstaterne, eftersom direktivforslaget var et rammedirektiv, burde have en vis smidighed ved gennemførelse af direktivet i national ret [57].

49 — Dom Kommissionen mod Tyskland (C-217/97, EU:C:1999:395, præmis 48).

50 — Dom Kommissionen mod Tyskland (C-217/97, EU:C:1999:395, præmis 57).

51 — Dom Kommissionen mod Tyskland (C-217/97, EU:C:1999:395, præmis 52).

52 — I Kommissionens indledende forslag svarede indholdet af udkast til artikel 5, stk. 3, og den foreslåede tekst til (hvad der blev) 18. betragtning til ordlyden af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/4. Jf. 21. betragtning til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger, KOM(2000) 402 endelig (EFT C 337 E, s. 156).

53 — Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger (KOM(2000) 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169(COD)).

54 — Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger, KOM(2001) 303 endelig (EFT C 240 E, s. 289).

55 — Fælles holdning (EF) nr. 24/2002 af 28.1.2002 fastlagt af Rådet (EFT C 113 E, s. 1). Jeg opfatter den kuriøse henvisning i den engelske version til »freedom of charge« som »the absence of a charge«.

56 — Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning om Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169(COD)); Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning om Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF.

57 — Udtalelse fra Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, tredje afsnit, litra c), om Europa-Parlamentets ændringer til Rådets fælles holdning til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger om ændring af Kommissionens forslag i henhold til EF-traktatens artikel 250, stk. 2, KOM(2002) 0498 endelig udg.

71. Artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4 afspejler ingen af elementerne i disse drøftelser. Tværtimod anføres det i 18. betragtning, at »gebyret som hovedregel ikke må overstige de faktiske omkostninger ved tilvejebringelse af det pågældende materiale«, selv om et markedsbaseret gebyr vurderes at være rimeligt, »hvor offentlige myndigheder udleverer miljøoplysninger på et kommercielt grundlag, og hvor det er nødvendigt for at kunne sikre den fortsatte indsamling og udgivelse af sådanne oplysninger«.

72. Som udgangspunkt kan 18. betragtning til direktiv 2003/4 ikke tillægges samme vægt som direktivets artikel 5, stk. 2. Lovgivers beslutning findes netop kun i selve bestemmelserne, dvs. den dispositive del af et direktiv (eller en anden retsakt). Betragtninger er kun en del af den sammenhæng, inden for hvilken bestemmelserne skal fortolkes. De fastlægger ikke i sig selv standarder [58].

73. Navnlig 18. betragtning, andet punktum, kan dog – ligesom begrundelsen for at medtage det – ikke tilsidesættes. Denne del af betragtningen vedrører de to begrænsninger, der er fastsat for retten til at opkræve gebyr for at udlevere oplysninger, dvs. hvad der kan opkræves gebyr for (»omkostninger ved tilvejebringelse af det pågældende materiale«), og størrelsen af det beløb, der kan opkræves (»de faktiske omkostninger«, som en offentlig myndighed har pådraget sig for at kunne udlevere oplysningerne).

74. Opkrævningen af et »rimeligt beløb« skal efter min vurdering baseres på de omkostninger, der faktisk er opstået i forbindelse med selve udleveringen af miljøoplysninger som svar på en konkret anmodning. Dette omfatter omkostninger til personaletid anvendt på at søge efter og frembringe de ønskede oplysninger og omkostninger til at gengive dem i det ønskede format (som kan variere). Jeg mener dog ikke, at der må opkræves et gebyr, der også skal dække faste omkostninger, som eksempelvis varme, el og interne tjenester. En del af sådanne omkostninger kan i nogle tilfælde tilskrives processen for at tilvejebringe forhold, der sætter en myndighed i stand til at give adgang til miljøoplysninger efter anmodning, men de opstår (ligesom omkostningerne til at vedligeholde og give adgang til registre eller oversigter over miljøoplysninger [59]) ikke udelukkende i forbindelse med udleveringen af miljøoplysninger som svar på en konkret anmodning. Som jeg læser 18. betragtning til direktivet, bekræfter den dette [60].

Spørgsmål 2

Formaliteten

75. Med spørgsmål 2 ønskes oplyst, om artikel 5, stk. 2, og artikel 6 i direktiv 2003/4 er til hinder for, at en national bestemmelse, hvorefter en offentlig myndighed kan opkræve et gebyr for at udlevere miljøoplysninger, som »ikke overstiger et beløb, der af den offentlige myndighed opfattes som rimeligt«, hvis den offentlige myndigheds afgørelse af, hvad der anses for »et rimeligt beløb«, i henhold til national ret er underlagt administrativ prøvelse og domstolsprøvelse.

76. Efter en snæver fortolkning af engelsk ret betyder udtrykket »et beløb, der af den offentlige myndighed opfattes som rimeligt« ifølge den forelæggende ret, at en anfægtelse af et gebyr kun kan få medhold, hvis den offentlige myndigheds afgørelse med hensyn til, hvad der udgør et rimeligt beløb, i sig selv var »urimelig« som omhandlet i forvaltningsretten (dvs. fornuftsstridig, ulovlig eller

58 — Jf. eksempelvis dom Caronna (C-7/11, EU:C:2012:396, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis). Dette princip optræder også i »Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation«, 2013, Guideline 10.

59 — Jf. punkt 51 og 52 ovenfor.

60 — Jeg minder om, at parterne i hovedsagen er enige om, at den offentlige myndighed ikke handlede på et kommercielt grundlag, da det udleverede oplysninger (jf. punkt 43 ovenfor). I forbindelse med denne sag er det efter min vurdering ikke nødvendigt at uddybe den del af 18. betragtning, der vedrører udlevering af miljøoplysninger på et kommercielt grundlag.

uforholdsmæssig), og at der ville være meget begrænsede muligheder for at anfægte relevante faktuelle konklusioner, som den offentlige myndighed har draget. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder ikke yderligere oplysninger om tilrettelæggelsen af den administrative prøvelse og domstolsprøvelsen.

77. I sit skriftlige indlæg har Det Forenede Kongeriges regering dog forklaret, at »administrativ prøvelse og domstolsprøvelse i henhold til engelsk ret«, hvortil spørgsmål 2 henviser, omfatter en række grunde til prøvelse, herunder »Wednesbury-urimelighed« [61].

78. Både Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering har stillet spørgsmålstegn ved, om dette spørgsmål skal besvares. Den forelæggende ret anfører netop selv, at problemstillingen (som rejses ved spørgsmål 2) endnu er uafklaret mellem parterne, og at det ikke er »klart, om det vil gøre nogen praktisk forskel i denne sag, men det kan påvirke First-tier Tribunals og Information Commissioners tilgang fremover«.

79. I overensstemmelse med Domstolens faste praksis kan den kun afvise en anmodning om præjudiciel afgørelse, såfremt det klart fremgår, at de stillede spørgsmål savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål [62]. Alene den forelæggende ret kan på baggrund af sagens særlige omstændigheder afgøre, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig, for at den kan træffe afgørelse, og om de forelagte spørgsmål er relevante [63].

80. Der er på trods af den forelæggende rets tvivl efter min mening intet grundlag for at betvivle dens afgørelse om at forelægge spørgsmål 2 for Domstolen. Dette spørgsmål bør derfor også besvares.

Sagens genstand

81. Betingelsen om rimelighed i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4 vedrører størrelsen af et gebyr, ikke den offentlige myndigheds afgørelse som sådan. Artikel 5, stk. 2, angiver ikke, hvad der i henhold til national ret kan være et rimeligt gebyr. Når betingelserne i en EU-retlig bestemmelse ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, skal de normalt undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende retsakt [64]. Dette princip gælder parallelt med princippet om, at medlemsstaterne, såfremt EU-retten ikke indeholder præciseringer, er forpligtet til i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv at sikre dets fulde virkning, og at de har en vid skønsmargen for så vidt angår valget af midler [65].

82. Artikel 5, stk. 2, kræver således, at de offentlige myndigheder sikrer, at deres gebyrer ikke overstiger et rimeligt beløb vurderet efter, hvad et »rimeligt beløb« objektivt betyder i henhold til EU-retten [66]. Dette er som sådan ikke til hinder for en national bestemmelse, som fastsætter, at en offentlig myndighed selv afgør, om et opkrævet beløb opfylder denne standard. Det kunne faktisk

61 — Jf. *Associated Provincial Picture Houses Ltd* mod *Wednesbury Corporation*, [1948] 1 KB 223, [1947] EWCA Civ 1. Domstolsprøvelse er et komplekst emne. For en detaljeret gennemgang henvises der til eksempelvis M. Supperstone, J. Goudie, P. Walker og H. Fenwick, Judicial Review, fifth edition (Butterworths Law, 2014), og M. Fordham, Judicial Review, sixth edition (Hart Publishing, 2012).

62 — Jf. eksempelvis domme Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis) og Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

63 — Jf. eksempelvis dom Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

64 — Jf. eksempelvis dom Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

65 — Jf. eksempelvis dom Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-530/11, EU:C:2014:67, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

66 — Jf. punkt 58-74 ovenfor.

forventes, at en offentlig myndighed på grundlag af princippet om god forvaltning i første instans kontrollerer størrelsen af det fastsatte gebyr. Dette trin går forud for og er adskilt fra den adgang til klage og domstolsprøvelse, der kræves i henhold til (henholdsvis) artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/4.

83. Hvad med det sidste element af spørgsmål 2, dvs. »hvis den offentlige myndigheds afgørelse af, hvad der anses for »et rimeligt beløb«, *i henhold til engelsk ret* er underlagt administrativ prøvelse og domstolsprøvelse« (min fremhævelse)?

84. Som allerede anført [67] er Domstolen kun blevet forelagt relativt begrænset materiale vedrørende national ret af den forelæggende ret, og Det Forenede Kongeriges regering deltog ikke, selv om et retsmøde blev afholdt. Inden for rammerne af den præjudicielle procedure er det endvidere klart, at det alene tilkommer Domstolen at træffe afgørelse om fortolkning af EU-retten og den nationale domstol at fortolke og anvende national ret i overensstemmelse med de retningslinjer, den har fået som svar på sine spørgsmål [68]. I denne forbindelse ville det derfor ikke være passende at undersøge standarderne og begrænsningerne for domstolsprøvelse i henhold til engelsk ret yderligere. Fokus skal i stedet alene rettes mod de forpligtelser, der fastlægges ved EU-retten.

85. I denne forbindelse skal en medlemsstat i henhold til artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/4 sikre, at der (først) er adgang til klage og derefter domstolsprøvelse af, om en offentlig myndigheds afgørelse af, hvad der udgør et rimeligt gebyr, er i overensstemmelse med den selvstændige EU-retlige betydning af, hvad der er »rimeligt« i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4. Det er, hvad prøvelsen skal bekræfte. Adgangen til en sådan prøvelse er afgørende for at sikre effektiv håndhævelse af offentlighedens ret til adgang til miljøoplysninger som fastsat ved direktiv 2003/4 [69]. En medlemsstat skal derfor sikre, at dens prøvelse gør det muligt at vurdere rimeligheden af et bestemt beløb i forhold til rimeligheden af gebyrer, der er fastsat i henhold til EU-retten. Det påhviler den kompetente nationale domstol at fortolke national ret på en sådan måde, at der er adgang til en sådan prøvelse [70].

Forslag til afgørelse

86. I lyset af alle de ovenstående betragtninger mener jeg, at Domstolen bør besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse fra First-tier Tribunal (Information Rights) (Det Forenede Kongerige) som følger:

— Udtrykket »udlevere miljøoplysninger« som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF skal fortolkes som efter anmodning at give adgang ved at udlevere sådanne oplysninger til en informationssøgende i det format, denne har angivet, og under andre omstændigheder end dem, der er omfattet af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/4. Artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4 omhandler de omstændigheder, hvor oplysningerne gives på en måde, der sætter den informationssøgende i stand til at konsultere dem på et sted og et tidspunkt, denne selv vælger, og dermed uafhængigt af, hvor og hvordan oplysningerne opbevares og på anden måde stilles til rådighed gennem andre adgangsmidler.

67 — Jf. punkt 76 ovenfor.

68 — Jf. eksempelvis dom Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 23 og 25).

69 — Jf. også eksempelvis de vejledende retningslinjer, s. 15.

70 — Jf. domme Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis) og Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis) med hensyn til forpligtelsen til at anvende og fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten.

— Artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4 bemyndiger ikke en offentlig myndighed til gennem et gebyr for at udlevere oplysninger at inddrive alle eller nogle af omkostningerne til at etablere og vedligeholde en database, hvori den lagrer sine miljøoplysninger, og som den bruger til at besvare forespørgsler vedrørende oplysninger af den type, der er anført i et spørgeskema som eksempelvis det, der er omtvistet i hovedsagen.

— Et gebyr, der ikke overstiger et rimeligt beløb, jf. artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4, er et gebyr, som: i) er fastsat på grundlag af objektive faktorer, der er kendte og kan undersøges af tredjemand, ii) beregnes, uanset hvem der anmoder om oplysninger, og til hvilket formål, iii) er fastsat på et niveau, der sikrer formålene med retten til adgang til miljøoplysninger efter anmodning, og som dermed ikke bevirker, at personer afstår fra at søge adgang, eller begrænser deres ret til adgang, og iv) ikke overstiger et beløb, der er rimeligt i forhold til det grundlag, der giver medlemsstaterne lov til at opkræve dette gebyr (dvs. at et medlem af offentligheden har anmodet om miljøoplysninger), og som hænger direkte sammen med selve udleveringen af disse oplysninger.

— Opkrævningen af et »rimeligt beløb«, jf. artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4, skal baseres på de omkostninger, der faktisk er opstået i forbindelse med selve udleveringen af miljøoplysninger som svar på en konkret anmodning. Dette omfatter omkostninger til personaletid anvendt på at søge efter og frembringe de ønskede oplysninger og omkostninger til at gengive dem i det ønskede format (som kan variere). Der må dog opkræves et gebyr, der også skal dække faste omkostninger, som eksempelvis varme, el og interne tjenester. En del af sådanne omkostninger kan i nogle tilfælde tilskrives processen for at tilvejebringe forhold, der sætter en myndighed i stand til at give adgang til miljøoplysninger efter anmodning, men de opstår (ligesom omkostningerne til at vedligeholde og give adgang til registre eller oversigter over miljøoplysninger) ikke udelukkende i forbindelse med udleveringen af miljøoplysninger som svar på en konkret anmodning.

— Artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4 kræver, at de offentlige myndigheder sikrer, at deres gebyrer ikke overstiger et rimeligt beløb vurderet efter, hvad et »rimeligt beløb« objektivt betyder i henhold til EU-retten. Dette er som sådan ikke til hinder for en national bestemmelse, der fastsætter, at en offentlig myndighed selv afgør, om et opkrævet beløb opfylder denne standard. Dette trin går forud for og er adskilt fra den adgang til klage og domstolsprøvelse, der kræves i henhold til (henholdsvis) artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/4.

— En medlemsstat skal i henhold til artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2003/4 sikre, at der (først) er adgang til klage og derefter domstolsprøvelse af, om en offentlig myndigheds afgørelse af, hvad der udgør et rimeligt gebyr, er i overensstemmelse med den selvstændige EU-retlige betydning af, hvad der er »rimeligt« i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/4. En medlemsstat skal derfor sikre, at dens prøvelse gør det muligt at vurdere rimeligheden af et bestemt beløb i forhold til rimeligheden af gebyrer fastsat i henhold til EU-retten. Det påhviler den kompetente nationale domstol at fortolke national ret på en sådan måde, at der er adgang til en sådan prøvelse.«