Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 16. aprillil 2015[1]

Kohtuasi C-71/14

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud First-tier Tribunal (Information Rights) (Ühendkuningriik))

Keskkond — Århusi konventsioon — Direktiiv 2003/4/EÜ — Juurdepääs teabele — Mõõduka summa nõudmine keskkonnateabe andmise eest — Õiguskaitse kättesaadavus — Kohtulik kontroll

1. Direktiivi 2003/4[2] artikli 5 lõikes 1 on sätestatud põhimõte, mille kohaselt juurdepääs avalikele registritele ja nimekirjadele ning nendes sisalduva teabega kohapeal tutvumine peab olema tasuta. Artikli 5 lõige 2 lubab ametiasutustel siiski nõuda tasu taotluse korral keskkonnaalase teabe *andmise* eest, tingimusel et see tasu on *mõõdukas*. Artikkel 6 kohustab liikmesriike ette nägema haldus- ja kohtumenetlused, milles kontrollitakse ametiasutuste otsuseid keskkonnateabele juurdepääsu kohta.

2. Artikli 5 lõige 2 ja artikkel 6 kajastavad vastavalt keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (edaspidi „Århusi konventsioon")[3] artikli 4 lõiget 8 ja artiklit 9; Euroopa Ühendus (ja seega nüüd Euroopa Liit) ja kõik liikmesriigid on nimetatud konventsiooni osalised.

3. Põhikohtuasjas, mida menetleb First-tier Tribunal (Information Rights) (Ühendkuningriik) (edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus"), on kinnisvarateabega tegelev äriühing[4] vaidlustanud East Sussex County Councili (Ida-Sussexi krahvkonna volikogu) otsuse nõuda temalt tasu kinnisvaraostu puudutava teabe osutamise eest (sealhulgas teabe eest keskkonnaalaste asjaolude kohta, mis võivad mõjutada selle kinnisvara väärtust). Ta taotles seda teavet võimalike ostjate nimel ja kasumi eesmärgil. Tekkinud on küsimused: 1) kas ametiasutus võib artikli 5 lõike 2 kohaselt saada osaliselt tagasi niisuguse andmebaasi hooldamisega seotud kulusid, mida ta kasutab teatavat liiki keskkonnateabe kohta esitatud teabenõuetele vastamiseks, ning personali tööajaga seostatavaid üldkulusid, ning 2) kas

1 — Algkeel: inglise.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2003, L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375).

3 — Alla kirjutatud 25. juunil 1998 Taanis Århusis, *Recueil des traités des Nations unies*, 2161. kd, lk 447). Vt nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsus 2005/370/EÜ keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT 2005, L 124, lk 1). Vt käesolev ettepanek, punktid 4-8.

4 — Eelotsusetaotluse esitanud kohus nimetab seda laadi äriühinguid „teabemaakleriteks" („personal search company"), sest seda terminit kasutati valitsuse konsultatiivdokumendis (ehkki dokumentides, millega eelotsusetaotluse esitanud kohus tutvus, kasutati teisigi termineid); mõnes Euroopa Kohtule esitatud kirjalikus seisukohas kasutati selle asemel terminit „kinnisvarateabega tegelev äriühing" („property search company"). Eelistan käesolevas ettepanekus kasutada viimati nimetatud terminit.

artikli 5 lõikega 2 ja artikliga 6 on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt ametiasutus võib nõuda tasu niisuguse keskkonnateabe andmise eest, mis „[…] ei ületa summat, mida ametiasutus peab mõistlikuks”, kui asjaomase ametiasutuse otsus selle kohta, mis on „mõistlik summa”, allub siseriikliku õiguse kohaselt halduslikule ja kohtulikule kontrollile.

Århusi konventsioon

4. Århusi konventsiooni artikli 1 kohaselt „teeb konventsiooniosaline keskkonnainfo üldkättesaadavaks, kaasab üldsuse keskkonnaasjade otsustamisse ning võimaldab [Århusi] konventsiooni kohaselt pöörduda neis asjus kohtusse”. Nende kohustuste eesmärk on „kaitsta praeguste ja tulevaste põlvkondade õigust elada keskkonnas, mis vastab nende tervise ja heaolu vajadustele”.

5. Artikli 2 lõikes 3 on selgitatud, et „keskkonnainfo” võib olla „kirjalik, visuaalne, suuline, elektrooniliselt või muus vormis” ning käsitleb a) keskkonnaelementide seisundit; b) tegureid ja abinõude rakendamist, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad (punktis a kirjeldatud) keskkonnaelemente ning keskkonnaotsuste tegemisel kasutatavaid majandusanalüüse ja prognoose; ning c) inimeste tervist, julgeolekut ja elutingimusi ning kultuurimälestisi ja ehitisi niivõrd, kui neid mõjutavad või võivad mõjutada keskkonnaelementide seisundit või punktis b loetletud tegureid, tegevusi või meetmeid.

6. Artiklis 4 („Keskkonnainfo kättesaadavus”) on sätestatud:

„1. Konventsiooniosaline tagab, et tema avaliku võimu asutused annavad üldsusele keskkonnainfot, vastates keskkonnainfo taotlusele selle artikli kohaselt siseriiklikke õigusakte järgides. See kehtib ka juhul, kui infot küsitakse ja kooskõlas punktiga b esitatakse taotletud infot sisaldava dokumendi koopiana:

a) ilma, et taotleja peaks oma huvi tõendama;

b) soovitud vormis, välja arvatud juhul, kui:

   i) avaliku võimu organi seisukohalt on mõistlik anda infot muus vormis. Sel juhul tuleb info muus vormis esitamist põhjendada; või

   ii) info on üldsusele muus vormis juba kättesaadav.

[…]

5. Kui avaliku võimu organ ei valda soovitud keskkonnainfot, teatab ta taotlejale esimesel võimalusel, milliselt avaliku võimu asutuselt on tema arvates võimalik infot taotleda, või annab taotluse sellele asutusele edasi ja teavitab sellest taotlejat.

[…]

8. Konventsiooniosaline võib lubada oma avaliku võimu organil võtta info andmise eest mõistlikku tasu. Kui avaliku võimu organ kavatseb määrata info andmise eest tasu, teeb ta taotlejale teatavaks tasumäärad ning selgitab, millistel juhtudel neid kohaldatakse või nende kohaldamisest loobutakse, ja juhud, mil info andmine sõltub ettemaksust.”[5]

7. Artiklis 5 („Keskkonnainfo kogumine ja levitamine”) on sätestatud:

„1. Konventsiooniosaline tagab, et:

a) avaliku võimu organid haldavad ja ajakohastavad oma ülesannete täitmiseks vajalikku keskkonnainfot;

[…]

2. Konventsiooniosaline tagab, et siseriiklikes õigusaktides sätestatud kord, mille kohaselt avaliku võimu organ teeb keskkonnainfo üldkättesaadavaks, on selgesti sõnastatud ning et ta keskkonnainfo saamise hõlbustamiseks muu hulgas:

a) edastab üldsusele üksikasjalikku teavet selle kohta, milliselt avaliku võimu organilt mis laadi ja kui suures mahus keskkonnainfot saab, ning teeb teatavaks ka info andmise tähtajad, info avalikustamise tingimused ja info saamise korra;

b) rakendab üldsusele info kättesaadavaks tegemiseks selliseid abinõusid nagu:

   i) koostab avalikke nimekirju, registreid või faile;

   ii) konventsiooni alusel nõuab ametnikelt, et nad aitaksid üldsusel infot saada;

   iii) määrab üldsuse teavitamiseks infopunktid;

c) võimaldab tasuta saada keskkonnainfot, mis on talletatud punkti b alapunktis i käsitletud nimekirjades, registrites ja failides.

3. Konventsiooniosaline tagab keskkonnainfo järkjärgulise saamise elektroonilistest andmebaasidest, mis on avalike telekommunikatsioonivõrkude kaudu üldsusele kergesti kättesaadavad. Selline info peab sisaldama:

a) lõikes 4 nimetatud keskkonnaseisundi aruandeid;[6]

b) keskkonda või sellega seotud valdkondi reguleerivate õigusaktide tekste;

c) vajaduse järgi teavet keskkonna- või keskkonnaga seotud poliitikast, programmidest ja kavadest ning keskkonnaalastest lepingutest;

5 — Saasteainete heite- ja ülekanderegistrite protokollis, mille võtsid 21. mail 2003 vastu Århusi konventsiooni osalised (kuid mis on avatud ka konventsiooniga mitte ühinenud osalistele), on ette nähtud üldsuse juurdepääs saasteainete heite- ja ülekanderegistris sisalduvale infole. Selle protokolli artikli 11 lõike 3 kohaselt peab protokolliosaline tagama, et juurdepääs tema registris sisalduvale infole on tasuta, kooskõlas artikli 11 lõikega 4, kus on ette nähtud, et „[i]ga protokolliosaline võib lubada oma pädeval asutusel võtta […] paljundamise ja postitamise eest tasu, kuid see tasu ei tohi ületada mõistlikku suurust”. Vt dokument MP.PP/2003/1, mis sisaldab protokolli teksti. Euroopa Ühendus (ja seega nüüd Euroopa Liit) ning peaaegu kõik liikmesriigid on selle protokolli osalised. Vt nõukogu 2. detsembri 2005. aasta otsus 2006/61/EÜ, mis käsitleb ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni saasteainete heite- ja ülekanderegistrite protokolli sõlmimist Euroopa Ühenduse nimel (ELT 2006, L 32, lk 54 ja 55).

6 — Lõikes 4 on ette nähtud kohustus avaldada ja levitada korrapäraste ajavahemike järel siseriiklikke aruandeid keskkonna seisundi kohta.

d) muud infot ulatuses, mis aitab konventsiooni põhimõtete ellurakendamiseks kasutada siseriiklikke õigusakte, tingimusel, et see info on juba kättesaadav elektrooniliselt.

[…]”.

8. Artiklis 9 („Õigus pöörduda kohtusse”) on ette nähtud:

„1. Konventsiooniosaline tagab oma õigussüsteemi raames, et igal isikul, kes leiab, et tema artikli 4 kohaselt esitatud teabenõuet on eiratud, osaliselt või täielikult ebaseaduslikult rahuldamata jäetud või sellele ebapiisavalt vastatud või seda muul viisil nimetatud artikliga vastuolus käsitletud, on juurdepääs vaidlustamise menetlusele kohtus või seaduse alusel loodud muus sõltumatus ja erapooletus asutuses.

[…]

2. Konventsiooniosaline tagab siseriiklike õigusaktidega, et asjast huvitatud üldsuse esindajal,

a) kellel on põhjendatud huvi

või

b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega,

on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks.

Mõisted „põhjendatud huvi ja õiguse rikkumine” määratletakse kooskõlas siseriikliku õiguse ning konventsiooni eesmärgiga tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. […]

[…]”.

Direktiiv 2003/4

9. Direktiivi 2003/4 põhjenduses 1 on märgitud, et suurenenud avalik juurdepääs keskkonnateabele ning sellise teabe levik soodustavad „suuremat teadlikkust keskkonnaküsimustest, vaba arvamustevahetust, üldsuse tõhusamat osavõttu keskkonnaasjade üle otsustamises ning kokkuvõttes ka paremat keskkonda”.

10. Põhjenduses 2 on selgitatud, et direktiiv 2003/4 laiendab direktiiviga 90/313[7] ette nähtud juurdepääsu.

11. Põhjenduses 5 on märgitud, et EÜ õigusnormid (ja nüüd seega liidu õigusnormid) peavad olema Århusi konventsiooniga kooskõlas, kuna tollane Euroopa Ühendus on selle konventsiooniga ühinenud.

7 — Nõukogu 7. juuni 1990. aasta direktiiv 90/313/EMÜ, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele (EÜT 1990, L 158, lk 56; ELT eriväljaanne 15/01, lk 402).

12. Põhjendus 18 käsitleb tasusid teabe andmise eest:

„Riigiasutustel peaks olema võimalik võtta tasu keskkonnateabe andmise eest, kuid see tasu peaks olema mõistlik. See tähendab, et üldjuhul ei tohi tasu ületada kõnealuste materjalide hankimise kulu. Piirata tuleks juhtumeid, mil nõutakse ettemaksu. Erijuhtudel, kui riigiasutused teevad keskkonnateabe kättesaadavaks kaubanduslikel alustel ja kui see on vajalik selleks, et tagada sellise teabe kogumise ja avaldamise jätkuvus, peetakse mõistlikuks turupõhist tasu; võtta võib ka ettemaksu. Tuleks avaldada ja teha taotlejatele kättesaadavaks tasumäärade tabel koos teabega olukordade kohta, millal tasu nõutakse või selle nõudmisest loobutakse."

13. Põhjenduse 20 kohaselt peaksid ametiasutused püüdma tagada, et nende poolt või nimel koostatav keskkonnateave oleks arusaadav, täpne ja võrreldav.

14. Direktiivi 2003/4 eesmärgid on „tagada juurdepääsu õigus riigiasutuste valduses või nende nimel mõne muu asutuse valduses olevale keskkonnateabele ning sätestada põhitingimused ja tegutsemiskord selle õiguse teostamiseks" (artikli 1 punkt a)[8] ja „tagada […], et keskkonnateave oleks üldsusele üha enam kättesaadav ja et seda levitataks üha laiemalt, et saavutada keskkonnateabe võimalikult laialdane süstemaatiline kättesaadavus ja levik elanikkonna hulgas (artikli 1 punkt b)[9]. Artikli 1 punktis b on lisatud, et „[s]elleks soodustatakse eelkõige arvutikaugside ja/või selle olemasolul elektroonilise tehnoloogia kasutamist".[10]

15. Artikli 2 lõikes 1 on „keskkonnateave" määratletud kui „kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave", mis käsitleb a) keskkonnaosade seisundit; b) tegureid, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad keskkonnaosasid; c) meetmeid, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktides a ja b nimetatud keskkonnaosasid ja tegureid, ning samuti selliste keskkonnaosade kaitseks kavandatud meetmeid või tegevusi; d) aruandeid keskkonnaalaste õigusaktide rakendamise kohta; e) tasuvus- ja muid majandusanalüüse ja prognoose, mida kasutatakse punktis c nimetatud meetmete ja tegevuste raames; f) inimeste tervislikku seisundit ja ohutust sel määral, kui neid mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosade seisund või nende osade kaudu punktides b ja c nimetatud mis tahes asjaolud.[11]

16. Artikli 2 lõike 2 punktis a on „riigiasutus" määratletud kui muu hulgas „valitsusasutus või muu ametiasutus, sealhulgas avalikud nõuandvad asutused siseriiklikul, piirkondlikul või kohaliku tasandil".

17. Artikli 2 lõikes 3 kohaselt on „riigiasutuse valduses olev teave" „selle asutuse koostatud või saadud ja tema valduses olev keskkonnateave". Artikli 2 lõikes 4 on ette nähtud, et riigiasutuse nimel hoitav teave on selline, „mis on riigiasutuse nimel füüsiliselt mõne muu füüsilise või juriidilise isiku valduses".[12]

18. Artiklis 3 („Juurdepääs keskkonnaalasele teabele taotluse alusel") on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et riigiasutused peavad vastavalt käesoleva direktiivi sätetele tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks igale taotlejale tema taotluse korral, ilma et ta peaks tõestama oma huvi.

[…]

8 — Vt samuti põhjendus 8.
9 — Vt samuti põhjendus 9.
10 — Vt samuti põhjendus 9.
11 — Vt samuti põhjendus 10.
12 — Vt samuti põhjendus 12.

4. Kui taotleja palub riigiasutusel teha keskkonnateave kättesaadavaks konkreetsel kujul või formaadis (sealhulgas koopiatena), teeb riigiasutus selle niisugusel kujul kättesaadavaks, välja arvatud juhul, kui:

a) see on eelkõige artikli 7[13] alusel üldsusele kättesaadav juba teisel kujul või formaadis, mis on taotlejatele hõlpsasti kättesaadav või

b) riigiasutusel on mõistlik teha see kättesaadavaks teisel kujul või formaadis; sellisel juhul teatatakse ka teabe niisugusel kujul või formaadis esitamise põhjused.

Käesoleva lõike kohaldamisel teevad riigiasutused kõik mõistlikud jõupingutused, et nad säilitaksid nende valduses või nende nimel mõne muu asutuse valduses olevat keskkonnateavet sellisel kujul ja formaadis, mida on lihtne paljundada ja mis on kättesaadav arvutikaugside ja muude elektrooniliste vahendite abil. [14]

[…]

5. Käesoleva artikli kohaldamisel tagavad liikmesriigid, et:

a) ametnikelt nõutaks teabele juurdepääsu taotleva üldsuse abistamist;

b) riigiasutuste nimekirjad oleks üldsusele kättesaadavad, ja

c) oleks kindlaks määratud kord, mis tagab keskkonnateabele juurdepääsu õiguse tõhusa teostamise, näiteks:

— teabeametnike määramine,

— taotletava teabe säilitamiseks ja sellega tutvumiseks vajalike vahendite soetamine ja hooldamine,

— riigiasutuste või teabepunktide valduses oleva keskkonnateabe registrid ja nimekirjad selgete viidetega kohtadele, kust seda teavet võib leida.

Liikmesriigid tagavad, et riigiasutused teavitavad üldsust igati õigustest, mis neil on käesoleva direktiivi tulemusel, ning annavad sel eesmärgil asjakohasel määral teavet, juhiseid ja nõu.”[15]

19. Artiklis 4 („Erandid”) on näidatud, mis alustel võivad liikmesriigid keelduda täitmast keskkonnateabe nõuet,[16] sealhulgas juhul, kui taotletav teave ei ole taotluse saanud ametiasutuse valduses ega tema nimel kellegi teise valduses (artikli 4 lõike 1 punkt a), ja juhul, kui taotlus on põhjendamatu (artikli 4 lõike 1 punkt b) või käsitleb koostamisel olevaid materjale või lõpetamata dokumente või andmeid (artikli 4 lõike 1 punkt d).

20. Artiklis 5 („Tasud”) on sätestatud:

„1. Juurdepääs artikli 3 lõike 5 kohaselt asutatud ja hoitud avalikele registritele ja nimekirjadele ja nendes sisalduva teabega kohapeal tutvumine on tasuta.

2. Riigiasutused võivad kehtestada teabe andmise eest võetava tasu, kuid see peab olema mõõdukas.

13 — Vt käesolev ettepanek, punkt 22.
14 — Vt samuti põhjendus 14.
15 — Vt samuti põhjendus 15.
16 — Vt samuti põhjendus 16.

3. Kui tasu on kehtestatud, avaldavad ja teevad riigiasutused niisugused tasumäärad taotlejatele kättesaadavaks koos teabega juhtude kohta, millal tasu nõutakse või selle nõudmisest loobutakse.”

21. Artikli 6 („Õiguskaitse kättesaadavus”) kohaselt:[17]

„1. Liikmesriigid tagavad, et igal taotlejal, kes leiab, et tema taotlust on eiratud, taotlus on põhjendamatult (kas tervikuna või osaliselt) tagasi lükatud, vastus taotlusele on ebapiisav või on selle menetlemisel rikutud muul viisil artiklite 3-5 sätteid, on juurdepääs menetlusele, mille käigus saab riigiasutuse tegevuse või tegevusetuse uuesti läbi vaadata kas selles samas või muus riigiasutuses või et taotluse vaataks uuesti halduskorras läbi seaduslikult asutatud sõltumatu ja erapooletu organ. Iga nimetatud menetlus peab olema kiire ja kas tasuta või väikese tasu eest.

2. Lisaks lõikes 1 nimetatud läbivaatamise korrale tagavad liikmesriigid, et taotlejal oleks juurdepääs läbivaatamismenetlusele kohtu või muu seaduslikult asutatud sõltumatu ja erapooletu organi ees, kus vaadatakse kõnealuse riigiasutuse tegevus või tegevusetus uuesti läbi ning kelle otsused võivad olla lõplikud. Lisaks võivad liikmesriigid sätestada, et teabe avalikustamise tõttu süüdistatavatele kolmandatele isikutele oleks õiguskaitsevahendid samuti kättesaadavad.

[…]”.

22. Artiklis 7 („Keskkonnateabe levitamine”) on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid tagamaks, et riigiasutused korrastavad nende ülesannetega seotud, nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe nii, et seda oleks võimalik korrapäraselt üldsusele levitada, eelkõige arvutikaugside ja/või selle olemasolul muu elektroonilise tehnoloogia abil.[18]

[…]

Liikmesriigid tagavad, et keskkonnateave saaks üha enam kättesaadavaks elektrooniliste andmebaaside kaudu, millele üldsus saab üldkasutatavate telekommunikatsioonivõrkude kaudu lihtsalt juurde pääseda.

2. Kättesaadavaks tehtavat ja levitatavat teavet tuleb asjakohasel viisil ajakohastada ja see sisaldab vähemalt järgmist:

a) rahvusvahelised lepingud, konventsioonid ja kokkulepped ning ühenduse, siseriiklikud, piirkondlikud ja kohalikud õigusaktid, mis käsitlevad keskkonda või on sellega seotud;

b) keskkonnaga seotud poliitikad, plaanid ja programmid;

c) riigiasutuste poolt elektrooniliselt koostatud ja peetavad punktides a ja b nimetatud dokumentide rakendamise vahearuanded;

d) lõikes 3 nimetatud keskkonnaseisundi aruanded;

e) andmed või andmete kokkuvõtted, mis on saadud keskkonda mõjutavate või mõjutada võivate tegevuste järelevalve tulemusel;

17 — Vt samuti põhjendus 19.

18 — Vt samuti põhjendus 15.

f) olulise keskkonnamõjuga load ja keskkonnaalased kokkulepped või viited kohtadele, kust niisugust teavet võib artikli 3 raames taotleda või leida;

g) keskkonnamõju uuringud ja riskihindamised, mis käsitlevad artikli 2 lõike 1 punktis a nimetatud keskkonna osasid või viited kohtadele, kust niisugust teavet võib artikli 3 raames nõuda või leida.

[…]

6. Liikmesriigid võivad täita käesoleva artikli nõudeid, luues lingid veebisaitidele, kust võib leida vajalikku teavet."

Siseriiklik õigus

23. Inglismaal ja Walesis kantakse kohalike maakoormiste registrisse (Local Land Charges Register; edaspidi „register") vastavalt seadusele Local Land Charges Act 1975 teatavas piirkonnas maaga seotud koormised. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et need kohalikud maakoormised on peamiselt maa kasutamise keelud ja piirangud, mille on seaduse alusel kehtestanud ametiasutused. Isik võib kas teha „isikliku päringu", tutvudes registriandmetega, või taotleda asjaomaselt kohalikult ametiasutuselt ametlikku registriväljavõtet. Seda viimast nimetatakse „ametlikuks päringuks" ja erinevalt isiklikust päringust võivad ametiasutused kehtestada niisuguste päringute alusel teabe andmise eest tasusid. Eelotsusetaotluses on märgitud, et 2010. aastal asus Ühendkuningriigi valitsus seisukohale, et valdav osa kõnealuse registri teabest on keskkonnateave, mistõttu ei või isiklike päringute eest direktiivi 2003/4 kohaselt tasu võtta.

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul soovivad kinnisvaratehingut ette valmistavad juristid enne kinnisvaratehingu sõlmimist teha päringu registrisse. Ent peale selle taotlevad nad sageli ka kohalikel omavalitsustel olevat lisateavet, mida kohalike maakoormiste süsteem ei hõlma (näiteks selle kohta, kas on tehtud ettepanekuid kinnisasja lähedale tee rajamiseks).

25. Niisuguste lisapäringute jaoks on Law Society [19] koostanud kaks teabenõude vormi, mille isik saab saata asjaomasele ametiasutusele. Nende hulka kuulub vorm „CON29R", mida soovitatakse kasutada igas tehingus. [20] See on veel üks ametliku päringu liik. Teise võimalusena võib isik teha isikliku päringu ametiasutuse valduses oleva muu teabe kohta. Teabe saamise keerukus oleneb sellest, kuidas seda teavet hoitakse ja korraldatakse.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et suur osa teabest, mis vormile CON29R tõenäoliselt vastuseks antakse, kuulub direktiivis 2003/4 määratletud mõiste „keskkonnateave" määratluse alla.

27. Määruse Local Authorities (England) (Charges for Property Searches) Regulations 2008 (edaspidi „kinnisvarateabe tasude määrus") artiklis 8 on ette nähtud, et kohalik ametiasutus võib nõuda isikult (sealhulgas teiselt kohalikult ametiasutuselt) tasu kinnisasja kohta esitatud teabenõuetele (ja seega ka ametlikele päringutele) vastamise eest. Tasu määramise kaalutlusõigus on kohalikul ametiasutusel, kuid kaalutledes tuleb arvesse võtta selle ametiasutuse kulusid kinnisvara kohta esitatud teabenõuetele vastamisel. Artiklit 8 ei kohaldata, „millegi suhtes, mille eest kohalik ametiasutus võib kehtestada või peab kehtestama tasu väljaspool käesoleva määruse kohaldamisala" (artikli 4 lõike 2 punkt a). Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et seega ei olnud kinnisvarateabe tasude määrus mõeldud kohalduma keskkonnateabe andmise suhtes; viimasel juhul tuli kohaldada teistsugust korda. [21]

19 — Inglismaal ja Walesis kutseühendus, mis esindab advokaate, kellel on madalama astme kohtutes esinemise õigus (*solicitors*).

20 — Teist päringuvormi nimetusega „CON29O" kasutatakse valikuliste lisapäringute jaoks.

21 — Vt käesolev ettepanek, punktid 29, 30 ja 37.

28. Juhend „Local Authority Property Search Services – Costing and Charging Guidance” (Kohalike omavalitsuste kinnisvarateabe teenused – kulu- ja tasuarvestuse juhend), mille andis kinnisvarateabe tasude määruse vastuvõtmise ajal välja Department for Communities and Local Government (kogukondade ja kohalike omavalitsuste ministeerium), sisaldab juhiseid selle kohta, milliseid tasusid ametiasutused võivad nõuda, lähtudes kehtivale kohalike omavalitsuste raamatupidamisarvestuse korrale vastavatest kuluarvestuse põhimõtetest.

29. Ühendkuningriigis [22] direktiivi 2003/4 rakendanud määruse Environmental Information Regulations 2004 (edaspidi „keskkonnateabe määrus”) artikkel 8 reguleerib tasu nõudmist keskkonnateabe avaldamise eest. Artikli 8 lõige 2 keelab ametiasutusel tasu nõudmise tema valduses oleva keskkonnateabe avalike registrite või nimekirjadega tutvumise eest ja taotletud teabega tutvumise eest kohas, kus ametiasutus seda võimaldab. Artikli 8 lõike 3 kohaselt ei tohi tasu ületada „summat, mida ametiasutus peab mõistlikuks”. Artikli 8 lõike 8 kohaselt peab ametiasutus avaldama ja tegema taotlejatele kättesaadavaks oma tasumäärade hinnakirja.

30. Keskkonnateabe määruse artiklisse 18 on inkorporeeritud seaduse Freedom of Information Act 2000 (teabevabaduse seadus) sätted täitmise tagamise ja edasikaebamise kohta, mille alusel iga isik võib taotleda Information Commissionerilt otsust selle kohta, et ametiasutus ei ole menetlenud keskkonnateabe kohta esitatud teabenõuet kooskõlas keskkonnateabe määruse 2. osaga (kuhu kuulub ka artikkel 8). Sel juhul vaatab Information Commissioner kaebuse läbi ja teeb vajaduse korral ettekirjutuse (*decision notice*) (millega kohustatakse ametiasutus keskkonnateabe määrust täitma). Eelotsusetaotluse esitanud kohus väljendab oma veendumust, et Information Commissioner on direktiivi 2003/4 artikli 6 lõike 1 tähenduses „seaduslikult asutatud sõltumatu ja erapooletu organ” ning et ta ise on hõlmatud selle direktiivi artikli 6 lõikega 2. Ta võib kaebuse rahuldada ja/või teha uue ettekirjutuse, kui ta loeb Information Commissioneri ettekirjutuse õigusvastaseks. Niisugust kaebust menetledes võib First-tier Tribunal tuvastatud faktilisi asjaolusid üle kontrollida ja vastu võtta uusi tõendeid. Tema otsuse võib õigusküsimuses edasi kaevata Upper Tribunalisse.

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

31. Ida-Sussexis tegelevad *district councils* ja *borough councils* (erinevate omavalitsusüksuste volikogud) (mis alluvad East Sussex County Councilile) ametlikele päringutele vastamisega ja nende valduses on teave, mida on vaja enamikule CON29R vormil esitatud teabenõuetele vastamiseks. East Sussex County Council saab palju selliseid teabenõudeid, sest tema vastutusalasse kuuluvad teed, liikluskorraldus, raudteekorraldus, avalikud jalgteed ja ühismaa. Ta annab taotletud teabe (elektronposti teel) kahe tööpäeva jooksul. Tal on kindlustus, mis katab antud teabes olnud vigadest tekkiva kahju.

32. Pärast kinnisvarateabe tasude määruse kehtestamist koostas ja avaldas East Sussex County Council CON29R vormis esitatud teabenõuetele vastamise hinnakirja (mis on esitatud käesolevas asjas eelotsusetaotluse lisas). Tasud ulatuvad olenevalt sellest, mis teavet taotletakse, nullist kuni 10 Suurbritannia naelsterlingini ühe vastatud küsimuse eest. Veel on hinnakirjas märgitud, et „[t]asude aluseks on eeldatavad kulud küsimustele vastamisel, sealhulgas selleks vajalike infosüsteemide hooldamisel, jagatuna vastavalt eelmise aasta põhjal prognoositud mahule”. Kiirteede kohta on (samas lisas esitatud) hinnakirja seletuskirjas märgitud: „CON29 menetluses hõlmamata teabe saamiseks palume pöörduda teabenõudega [Highway Land Information Team’i (edaspidi „kiirteemaade teabetoimkond”)] poole ja me teatame teile vastuse maksumuse”. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul sisaldab iga töötaja kohta arvestatav tunnitasu peale töötasu ka summat üldkulude katteks (näiteks kulud küttele, valgustusele ja sellistele siseteenustele nagu personal ja koolitused). Samuti tuvastas First-tier Tribunal, et tasu ei sisalda ületulu ega kasumit.

22 — Välja arvatud Šotimaa ametiasutuste suhtes.

33. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et kuna tüüpiline kinnisvaratehing sisaldab suure väärtusega kinnisasja ostmist, ei ole tõenäoline, et East Sussex County Councili kehtestatud tasud heidutaksid kedagi sellise tehingu suhtes olulist teavet taotlemast või piiraksid oluliselt juurdepääsu sellisele teabele.

34. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on East Sussex County Councili kiirteemaade teabetoimkonnas kolm põhikohaga töötajat ja mõned osaajaga töötajad. Ligikaudu 60% toimkonna tööst on seotud CON29R vormis esitatud teabenõuetega, millele vastamisel ta kasutab enda valduses, osalt paberil ja osalt arvutis olevat teavet (eelotsusetaotluse esitanud kohus nimetab kogu teavet tervikuna selle üksuse „andmebaasiks"). Toimkonnal võib olla vaja taotleda teavet teistelt East Sussex County Councili toimkondadelt või osakondadelt. Teatavaid toimkonna andmebaasi osi säilitatakse muudel eesmärkidel ja kasutamiseks teiste East Sussex County Councili üksuste töös.

35. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et mõnele teabenõude vormi CON29R küsimusele võib taotleja vastuse saada East Sussex County Councili valduses olevate „algandmetega" tutvudes. Ehkki kiirteemaade teabetoimkond teeb jõupingutusi niisugustele andmetele suurema juurdepääsu võimaldamiseks, esineb jätkuvalt takistusi.

36. PSG Eastbourne (kes on kinnisvarateabega tegelev äriühing ja kuulub kontserni Property Search Group ehk „PSG", mis on samalaadsete ettevõtjate frantsiisivõrk ja põhikohtuasjas üks vastustajatest) esitas 3. juunil 2011 kiirteemaade teabetoimkonnale teabenõude, paludes vastuseid teatavatele vormi CON29R küsimustele seoses kinnisasjaga, mis oli eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võõrandamistehingu ese. PSG Eastbourne'ilt nõuti ja ta tasus 17 Suurbritannia naelsterlingit.

37. Seoses sisehindamisega, mis tulenes äriühinguga PSG Eastbourne peetud kaua kestnud vaidlusest East Sussex County Councili tasude õiguspärasuse üle, järeldas viimati nimetatu, et keskkonnateabe määrus annab talle õiguse tasu nõuda. Information Commissionerile esitati kaebus, mille kohta too 29. jaanuaril 2013 otsustas, et East Sussex County Council ei ole võtnud äriühingult PSG Eastbourne tasu õigesti, sest Information Commissioneri arvates oli see tasu arvestatud kulude tagasisaamise eesmärgil, samal ajal kui „mõistlik summa" oleks piirdunud üksnes „kuludega, mis on seotud teabe väljastamisega kindlas vormis, st posti- ja paljunduskuludega".

38. East Sussex County Council esitas 1. märtsil 2013 Information Commissioneri otsuse peale kaebuse. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tõstatas Information Commissioner selles kaebuses sisuliselt kaks uut küsimust: 1) kuidas peavad Information Commissioner ja First-tier Tribunal kontrollima, kas teataval juhul nõutav tasu ületab mõistlikku summat, ja 2) tasu mõistlikkus eeldusel, et seda saab kasutada rohkema kui pelgalt väljastamiskulude katteks. First-tier Tribunal andis PSG-le ja Local Government Associationile (edaspidi „LGA")[23] loa menetlusse astuda. Kaebuse menetlemise käigus möönsid Information Commissioner ja PSG, et mõistliku tasusumma sisse võivad kuuluda teabenõudega tegelemiseks kulunud tööajaga seostatavad kulud. First-tier Tribunal nõustus ja asus seisukohale, et ametiasutuse õigust kehtestada ühtne kindlasummaline tasu, mis põhineb keskmistel kuludel, ei ole vaidluse all.

39. Niisugustel asjaoludel palub eelotsusetaotluse esitanud kohus suuniseid järgmistes küsimustes:

„1. Kuidas tuleb tõlgendada direktiivi 2003/4/EÜ artikli 5 lõiget 2 ja konkreetselt, kas teatavat liiki keskkonnateabe andmise eest võetav mõistlik tasu võib sisaldada:

a) osa sellise andmebaasi pidamise kulust, mida ametiasutus kasutab seda liiki teabenõuetele vastamiseks;

23 — See on volikogude nimel tegutsev poliitiliselt juhitud erakondadeülene organisatsioon.

b) inimtööajaga seostatavat üldkulu, mida on tasu määramisel nõuetekohaselt arvesse võetud?

2. Kas [direktiivi 2003/4] artikli 5 lõikega 2 ja artikliga 6 on kooskõlas see, kui liikmesriik näeb oma õiguses ette, et ametiasutus võib keskkonnateabe andmise eest võtta tasu, mis „ei ületa summat, mida ametiasutus peab mõistlikuks", kui ametiasutuse otsus selle kohta, mis on „mõistlik summa", allub Inglismaa õiguse kohaselt halduslikule ja kohtulikule kontrollile?"

40. Kirjalikult esitasid oma seisukohad East Sussex County Council, LGA, Information Commissioner, PSG, Taani ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Komisjon. Kohtuistungil, mis peeti 11. detsembril 2014, olid esindatud ja esitasid suuliselt oma seisukohad needsamad menetlusosalised, välja arvatud Ühendkuningriigi valitsus.

Õiguslik analüüs

Sissejuhatavad märkused

41. Århusi konventsioon on liidu õiguse lahutamatu osa[24] ning selle sõnastust ja eesmärke tuleb direktiivi 2003/4 tõlgendamisel arvesse võtta.[25] See konventsioon loob rea keskkonnaalaseid kohustusi (ja nendele vastavaid üldsuse õigusi), mis on korraldatud ümber kolme samba: 1) juurdepääs keskkonnateabele, 2) üldsuse kaasamine keskkonda puudutavate otsuste tegemisse ja 3) õiguskaitse kättesaadavus. Põhikohtuasjas tekkinud küsimused puudutavad kohustusi seoses esimese ja kolmanda sambaga, mille rakendamine on direktiivi 2003/4 eesmärk.[26]

42. See, et direktiiv 2003/4 on põhikohtuasjas kohaldatav, ei ole vaidluse all. Eelotsuse küsimused on seotud PSG Eastbourne'i poolt (CON29R vormis) taotletud ja hangitud teabega (teabe selle osaga), mis on oluline seoses kinnisvara(tehingu) väärtusega, kuid kujutab endast ka keskkonnateavet direktiivi 2003/4 tähenduses.[27] Samuti ei ole vaidluse all see, et taotletud teave oli kohaliku ametiasutuse valduses.

43. Lõpuks on pooled nõus, et East Sussex County Council ei tegutsenud PSG Eastbourne'ile teavet andes kaubanduslikel alustel.

Esimene küsimus

44. Direktiivi 2003/4 artikli 5 lõige 2 annab liikmesriikidele selge loa võtta tasu kahel tingimusel. Esiteks, tasu võib võtta üksnes keskkonnaalase teabe *andmise* eest. Teiseks peab selline tasu olema *mõõdukas*. Mõisteid „teabe andmine" ega „mõõdukas tasu" ei ole määratletud.[28]

24 — Vt kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika.

25 — Vt nt kohtuotsus Fish Legal ja Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika.

26 — Vt nt kohtuotsus Fish Legal ja Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt samuti direktiivi 2003/4 põhjendus 5.

27 — Direktiivi 2003/4 artikli 2 lõige 1. Igal juhul oli see asjaolu eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvastada (vt kohtuotsus Fish Legal ja Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 — Märgin, et kõikides direktiivi 2003/4 artikli 5 lõike 2 keeleversioonides ei ole kasutatud niisugust terminit (nagu „*supplying*" inglise versioonis), mis erineb artiklis 7 kasutatud sõnastusest. Näiteks prantsuskeelses versioonis on artikli 5 lõikes 2 kasutatud väljendit „*la mise à disposition*", mis vastab artikli 7 sõnastusele. Ingliskeelse versiooni artikli 5 lõikes 2 kasutatud sõna „*supplying*" aga vastab Århusi konventsiooni ingliskeelse (autentse) versiooni artikli 4 lõikes 8 kasutatud sõnale. Århusi konventsiooni prantsuskeelses (ja samuti autentses) versioonis aga on samas sättes kasutatud tegusõna *fournir*. (Kolmas autentne versioon on venekeelne.)

45. Peale selle ei anna direktiiv 2003/4 muud alust võtta taotlejalt tasu, kui talle võimaldatakse taotluse korral juurdepääs keskkonnateabele. [29]

46. Saan aru nii, et kui ametiasutus ei või saada teataval juhul tagasi kulusid, sest need ei ole seotud teabe andmisega, ei teki küsimust selles, kas tasu, mida ametiasutus soovib kehtestada, on mõõdukas. Sellepärast alustan artikli 5 lõikes 2 kasutatud mõiste „teabe andmine" tähendusest.

47. Artiklis 5 on eristatud ühest küljest teabe andmist (mille eest ametiasutused võivad võtta tasu) ja teisest küljest juurdepääsu (artikli 3 lõike 5 kohaselt) asutatud ja hoitud avalikele registritele ja nimekirjadele ning nendes sisalduva teabega kohapeal tutvumist (mille eest ametiasutused tasu võtta ei tohi). Nii ei ole taotlejale teatavas vormis teabe *andmise toiming* (artikli 5 lõige 2) sama, kui mitmesugused artikli 5 lõikega 1 hõlmatud olukorrad.

48. Samuti ei ole see sama kui keskkonnateabe kogumine, hoidmine ja levitamine või üldsuse teavitamine sellest, kust niisugust teavet leida.

49. Artiklites 3-5 sätestatud kohustused eeldavad nii seda, et taotletav keskkonnateave on ametiasutuse valduses, kui ka seda, et üldsus teab, millist teavet kus hoitakse. Selle keskkonnateabe hulka kuuluvad nii andmed kui ka mitmesugused eri hinnangud nende andmete kohta (nagu näiteks rakendamisaruanded või majandusanalüüsid). [30] See teave on mingisugusel materiaalsel kujul (näiteks kirjalik, nähtav, kuuldav või elektrooniline). [31] Põhimõtteliselt tuleb taotlejale anda teavet sellises vormis, mida ta on taotlenud. [32]

50. Praktiliste meetmete raames, mida liikmesriigid peavad võtma juurdepääsuõiguse tõhusa teostamise tagamiseks, peavad nad võimaldama juurdepääsu ametiasutuste või teabepunktide valduses oleva keskkonnateabe registritele ja nimekirjadele, viidates selgelt kohtadele, kust seda teavet võib leida. [33] Selles kontekstis käsitan „registrit" kui peetavat keskkonnateabe loetelu, mille kaudu saab otsida ja kindlaks teha teavet. Andmebaas seevastu on tegelik keskkonnateabe kogu. Ehkki ka register võib sisaldada tegelikku keskkonnateavet ja seega olla andmebaasiga ühendatud, seisab see siiski andmebaasist eraldi. [34]

51. Käesolevas kohtuasjas on oluline, et artikli 5 lõige 1 ei luba ametiasutusel võtta isikutelt, kes taotlevad juurdepääsu niisugustele registritele ja nimekirjadele ning võimalust keskkonnateabega kohapeal tutvuda, tasu *mis tahes* asjassepuutuvate kulude katteks. Nii ei või ametiasutus võtta tasu kulude eest, mida on vaja selleks, et hoida ja teha kättesaadavaks 1) niisuguseid registreid ja nimekirju ning 2) keskkonnateabe kogu, millele sellised registrid ja nimekirjad viitavad või millega taotleja soovib kohapeal tutvuda. Ehkki taotlejatelt võib artikli 5 lõike 2 kohaselt võtta tasu andmetele juurdepääsu eest keskkonnateabe andmise vormis, ei näe ma alust arvata teabe andmise kulude hulka ka need kaks kululiiki. Põhjus on selles, et need kulud kantakse eesmärgiga täita direktiivis 2003/4 ette nähtud kohustusi, eriti kohustust võimaldada taotluse korral juurdepääs teabele ja seega võimaldada taotlejal taotleda ja saada teavet, olenemata selle juurdepääsu vormist. [35] Kui arvata „teabe andmise" hulka

29 — Seoses direktiiviga 90/313 vt kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa, C-217/97, EU:C:1999:395, punktid 55 ja 58, kus Euroopa Kohus märkis, et direktiiv 90/313 lubas piirata juurdepääsu keskkonnateabele üksnes kooskõlas direktiivis endas selgelt määratletud kriteeriumidega ja sealsamas selgelt määratletud juhtudel. See kinnitab üldpõhimõtet, et üldsusel peaks olema tasuta ja piiranguteta juurdepääs keskkonnateabele.

30 — Vt direktiivi 2003/4 artikkel 2.

31 — Vt nt direktiivi 2003/4 artikli 2 lõiked 1, 3 ja 4 ning sama direktiivi põhjendus 10.

32 — Vt direktiivi 2003/4 artikli 3 lõige 4.

33 — Vt direktiivi 2003/4 artikli 3 lõike 5 punkt c.

34 — Vt samuti ÜRO Euroopa Majandusorganisatsioon (UN-ECE), *The Aarhus Convention: An implementation guide* (teine trükk, 2014) (Århusi konventsiooni rakendusjuhend; edaspidi „rakendusjuhend"), lk 102 ja 103. Kuigi rakendusjuhend ei ole õiguslikult siduv (lk 9), on Euroopa Kohus pidanud seda selgitavaks dokumendiks, mida võib Århusi konventsiooni tõlgendamisel vajaduse korral koos muu asjakohase materjaliga arvesse võtta (vt nt kohtuotsused Fish Legal ja Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Edwards, C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 34).

35 — Vt samuti käesolev ettepanek, punkt 74.

keskkonnateavet sisaldava registri, nimekirja või andmebaasi loomine ja pidamine (paberil või mõnes muus vormis), koheldaks selle tagajärjel erinevalt neid üldsuse liikmeid, kes taotlevad teabe andmist, ja neid, kes taotlevad pelgalt artikli 5 lõike 1 tähenduses juurdepääsu või saavad selle teabe seetõttu, et seda levitati. Mõlemad rühmad saavad juurdepääsu ühele ja samale teabele, mis on kantud ühte ja samasse registrisse ning mida hoitakse ühes ja samas andmebaasis. Ometi võetaks esimeselt rühmalt tasu registri ja andmebaasi pidamise eest, teiselt rühmalt aga (nagu ongi õige) mitte. Samadel põhjustel ei või ametiasutus katta taotleja arvelt kulusid, mis tekivad sellest, et ta täidab artikli 3 lõikes 4 sätestatud kohustust teha kõik mõistlikud jõupingutused, et hoida ja korraldada keskkonnateavet hõlpsasti paljundataval ja kättesaadaval kujul.

52. Samamoodi ei tohi võtta tasu juurdepääsu eest niisugusele keskkonnateabele, mida levitatakse üldsusele. Direktiiv 2003/4 (nagu ka Århusi konventsioon) eristab teabe levitamise kohustust (artikkel 7[36]) kohustusest teha teave kättesaadavaks taotlejale, kes seda teatavas vormis taotleb (artiklid 3-5). Artiklis 7 ette nähtud kohustus on kohaldatav ametiasutuse valduses olevale kogu keskkonnateabele, sealhulgas niisugusele, mida liikmesriik peab artikli 7 lõike 2 kohaselt kättesaadavaks tegema ja levitama (ja vajaduse korral ajakohastama). See kohustus kaitseb üldist huvi, olenemata sellest, kas üldsus on loetletud või hoitava teabe suhtes tegelikult huvi väljendanud. Selle (ajakohastatud) teabe hoidmise ja aktiivse levitamisega võivad kaasneda suured kulud (suuresti tööaja ja muude üldkulude näol) ning sel viisil töödeldud materjali võib kasutada ka teabe andmise taotlustele vastamisel. Siiski tuleb need kulud katta avaliku sektori eelarvest.

53. Seda arvestades määratleksin keskkonnaalase „teabe andmise” direktiivi 2003/4 artikli 5 lõike 2 tähenduses kui taotluse korral juurdepääsu võimaldamist taotlejale sellise teabe andmise teel tema näidatud vormis ja asjaoludel, mida artikli 5 lõige 1 ei hõlma. Käesolevas asjas on oluline, et artikli 5 lõige 2 hõlmab olukorda, kus teavet antakse nii, et taotleja saab sellega tutvuda ja seda kasutada enda valitud kohas ja ajal ning seega olenemata sellest, kus ja kuidas seda teavet hoitakse ja muude vahenditega kättesaadavaks tehakse.

54. Seega võivad ametiasutused võtta tasu taotletud keskkonnateabe reprodutseerimise (näiteks dokumentidest valguskoopiate tegemise või nende printimise või elektronpostiga saatmise) tööjõukulude katteks, samuti näiteks paberi, tooneri ja koopiamasina kasutamise kulude katteks. Seda tõlgendust kinnitab Århusi konventsiooni artikli 4 lõige 1. Sellest tulenevalt aga *ei tohi* ametiasutus teabe andmise eest võetava tasuga täielikult ega osaliseltki katta niisuguse andmebaasi loomise ja pidamise kulusid, millesse ta on korraldanud enda valduses oleva keskkonnateabe ja mida ta kasutab selleks, et vastata teabenõuetele, mis on esitatud sellistes päringuvormides – nagu põhikohtuasjas käsitletud CON29R – loetletud laadi andmete kohta (esimese küsimuse punkt a).[37]

55. Kui taotletavat teavet juba hoitaksegi taotletud vormis ning see on hõlpsasti kättesaadav ja reprodutseeritav, tähendab teabe andmine sisuliselt üksnes reprodutseerimist. Seega ei tohi niisuguses olukorras teabe andmise eest võetav tasu sisaldada rohkemat kui mõistlikku reprodutseerimiskulu, sealhulgas kulu tööaja eest, et viia läbi konkreetne taotletud keskkonnateabe taotlejale andmise toiming. Ent teabe andmine ei ole alati nii lihtne ega odav nagu pelgalt reprodutseerimistoiming. Näiteks ei pruugi hoitav teave olla veel korraldatud hõlpsasti reprodutseeritava ja kättesaadavana; või seda võidakse taotleda muus vormis kui see, milles ametiasutus seda teavet hoiab.

56. Kas sellistel asjaoludel võib direktiivi 2003/4 artikli 5 lõike 2 alusel tagasi nõuda ka taotleja taotletud teabe väljavõtmisel ja korraldamisel tekkinud üldkulud ja muud üldkulud? Sellise sisuga näib olevat esimese küsimuse punkt b, mis käsitleb vaidlusalust laadi teabenõuetele vastamiseks vajaliku tööajaga seostatavate üldkulude tagasinõudmist.

36 — Rakendusjuhend (lk 75) viitab sellele artiklis 7 ette nähtud õigusele kui „aktiivsele juurdepääsuõigusele”. Mulle näib, et niisuguse juurdepääsu saajate seisukohast võiks seda õigust loogilisemalt nimetada passiivseks. Sel põhjusel ei kasuta ma artiklites 3-5 ja 7 ette nähtud kohustuste (ja nendele vastavate õiguste) kirjeldamisel omadussõnu „aktiivne” ega „passiivne”.

37 — Vt käesolev ettepanek, punkt 34.

57. Kas niivõrd, kui sellised kulud tekivad seoses teabe andmise taotlustega ja neid on vaja taotlejale teabe andmiseks, võib ametiasutus võtta nende katteks mõõdukat tasu?

58. Direktiivi 2003/4 artikli 5 lõikes 2 ei ole „mõõduka tasu” määratlust. Samuti ei ole seda Århusi konventsiooni artikli 4 lõikes 8.

59. Üldiselt näib mulle, et pelgalt seadusandja tõdemus, et taotletav teave ei pruugi oma mahu või keerukuse tõttu kohe saadaval olla ja nii võib selle taotletud vormis väljavõtmine asetada ametiasutusele aja ja tööjõu seisukohast (kaaluka) koormuse,[38] ei ole piisav alus taotlejalt niisuguse koormuse eest tasu võtmiseks. See koormus on olemas ka siis, kui teabe andmist ei taotleta ja kui ametiasutus täidab muid direktiivist 2003/4 tulenevaid kohustusi.[39] Olemas on ka õiguspärased alused keeldumaks taotletud teabe andmisest.[40] Samuti ei või ametiasutus tugineda näiteks direktiivi 2003/4 artiklitest 3 ja 7 tulenevate kohustuste täitmata jätmisele, et õigustada taotlejalt tasu võtmist artikli 5 lõike 2 alusel näiteks sellepärast, et teave on tema valduses töötlemata andmete kujul ja ta ei ole seda teavet veel (nõuetekohaselt) korraldanud, et juurdepääsu võimaldada.[41]

60. Minu arvates on tasu artikli 5 lõike 2 tähenduses mõõdukas, kui: 1) see on määratud kindlaks objektiivsete tegurite põhjal, mis on teada ja mida kolmas isik saab kontrollida; 2) selle arvutamine ei olene teabe taotleja isikust ega teabe taotlemise eesmärgist; 3) selle tase tagab taotluspõhise keskkonnateabe saamise õiguse eesmärkide täitmise ja seega ei pärsi inimeste tahet teavet taotleda ega piira nende õigust saada teavet; ja 4) see ei ole suurem kui kohane, arvestades põhjust, miks liikmesriikidel lubatakse seda tasu võtta (st et isik üldsuse hulgast on taotlenud keskkonnateabe andmist), ja on otseses seoses selle teabe andmisega.

61. Esiteks peab tasu summa olema kindlaks määratud objektiivsete kriteeriumide põhjal, mida on võimalik kooskõlas direktiivi 2003/4 artikli 5 lõikega 3 avaldada ja mis võimaldavad artikli 6 kohaselt kontrollida tasu mõõdukust.

62. Teiseks ei pea teabe andmise taotleja oma huvi tõendama.[42] Seega ei ole summa kindlaksmääramisel oluline, kes taotleb teabe andmist ja miks.

63. Kolmandaks tuleb summa kindlaksmääramisel arvesse võtta, et selle teabe andmise kaudu võimaldatav juurdepääs keskkonnateabele soodustab suuremat teadlikkust keskkonnaküsimustes, arvamustevahetust ja osavõttu niisuguste asjade üle otsustamisest ning kokkuvõttes paremat keskkonda.[43]

64. See oli üks kaalutlusi, millest lähtudes Euroopa Kohus otsustas kohtuasjas C-217/97: komisjon *vs.* Saksamaa seoses direktiivi 90/313 artikliga 5, et arvestades selle direktiivi eesmärki, ei tohi kehtestada tasu tasemel, mis pärsib inimeste tahet juurdepääsu taotleda või piirab nende juurdepääsuõigust.[44]

38 — Vt nt direktiivi 2003/4 artikli 3 lõige 2.

39 — Vt samuti nt kohtujuristi ettepanek, Fennelly, kohtuasi komisjon *vs.* Saksamaa (C-217/97, EU:C:1999:34, punkt 26).

40 — Vt direktiivi 2003/4 artikkel 4.

41 — Vt direktiivi 2003/4 artikkel 1 ning põhjendused 9 ja 20.

42 — Vt direktiivi 2003/4 artikli 3 lõige 1 ja põhjendus 8. Direktiivi 90/313 artikli 3 lõikes 1 on kasutatud sõna „põhjendama” (inglise keeles „*prove*”) (mitte „tõestama”, inglise keeles „*state*”).

43 — Vt direktiivi 2003/4 põhjendus 1.

44 — Kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-217/97, EU:C:1999:395, punkt 47; kohtujuristi ettepanek, Fennelly, kohtuasi komisjon *vs.* Saksamaa (C-217/97, EU:C:1999:34, punkt 23).

65. Sama argumentatsiooni tuleb kohaldada direktiivi 2003/4 artikli 5 lõike 2 suhtes, sest selle direktiivi eesmärk on juurdepääsu veelgi laiendada.[45] Kui kulud ebamõistlikult kasvavad, võivad ju ainult varakad isikud soovida (või suuta) keskkonnateabe taotlemise eest maksta.[46] Kui lubatakse kulude seadmist sellisele tasemele, võib see niisiis pärssida isikute tahet keskkonnateabe suhtes teabenõudeid esitada.[47]

66. Neljandaks on tasu mõõdukas, kui selles sisalduvad kulud on otseselt seotud konkreetse taotluse põhjal teabe andmise toiminguga. Põhjustel, mida olen seoses teabe „andmise" tähendusega juba kirjeldanud, ei saa tasu sisaldada niisuguseid keskkonnateabe kogumise, hoidmise, säilitamise ja levitamise kulusid, mis tekivad sellest taotlusest olenemata.[48]

67. Kuigi direktiiv 90/313 ei eristanud kaudseid ja otseseid kulusid, järeldas Euroopa Kohus kohtuasjas C-217/97: komisjon *vs*. Saksamaa, et liikmesriik ei tohi võtta tasu teabe otsimise ja kogumisega seoses tekkinud kaudsete kulude eest. Sõna „mõõdukas" kasutamine tähendab, et liikmesriigid ei saa „kanda seoses teabe otsimisega teabe taotlejatele üle kulude kogusummat, sealhulgas kaudseid kulusid, mis tegelikult kaetakse riigieelarvest".[49] Pealegi ei anna artikkel 5 liikmesriikidele luba võtta tasu „teabenõudega seotud haldustoimingute" eest.[50] Euroopa Kohus siiski ei kontrollinud üksikasjalikult Saksamaa õiguses (mille kohaselt tasu summa olenes ametiasutuse töö- ja ajakulust) ette nähtud tasuliike, sest komisjon ei olnud tuvastanud õigusnormide vastuolu direktiivi 90/313 artikliga 5.[51]

68. Direktiivi 2003/4 kujunemislugu ja põhjenduse 18 sõnastus on põhjustanud ebakindluse küsimuses, kas selle osa Euroopa Kohtu põhjenduskäigust kohtuotsuses C-217/97: komisjon *vs*. Saksamaa saab üle kanda direktiivi 2003/4 artikli 5 lõikele 2.

69. Erinevalt komisjonist (kes neid aspekte oma esialgses ettepanekus ei käsitlenudki)[52] tegi Euroopa Parlament ettepaneku näha (põhjendustes ja resolutsioonis) sõnaselgelt ette, et tasu ei tohi ületada tegelikke kulusid ega sisaldada otsingutele kulunud tööaja maksumust.[53] Ehkki komisjon nõustus nende ettepanekute sisuga,[54] pooldas nõukogu vähem üksikasjalikku regulatsiooni selle kohta, mida nüüdseks (eelnõu) artikli 5 lõikes 2 ette nähtav tasu tohib või ei tohi sisaldada. Nõukogu „ei saanud nõustuda, […] et tasud ei tohi hõlmata otsingutele kulunud tööaega […]: otsingud võivad olla väga aeganõudvad ja kulukad, tasuvabadusega võivad kaasneda kergekäelised teabenõuded […]".[55]

45 — Vt direktiivi 2003/4 põhjendus 2.

46 — Vt samuti kohtujuristi ettepanek, Fennelly, kohtuasi komisjon *vs*. Saksamaa (C-217/97, EU:C:1999:34, punkt 25).

47 — Vt samuti rakendusjuhend, kus on (lk 94) märgitud, et „[k]onventsioonis on lähtutud arusaamast, et kui teave peab olema tõesti kättesaadav, peab see olema ka taskukohane".

48 — Vt käesolev ettepanek, punktid 47-54.

49 — Kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa, C-217/97, EU:C:1999:395, punkt 48.

50 — Kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa, C-217/97, EU:C:1999:395, punkt 57.

51 — Kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa, C-217/97, EU:C:1999:395, punkt 52.

52 — Komisjoni algses ettepanekus olid tulevase artikli 5 lõike 3 ja (tulevase) põhjenduse 18 eelnõu sisu direktiivi 2003/4 artikli 5 lõike 1 sõnastuse sarnased. Vt Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta, KOM(2000) 402 lõplik (EÜT 2000, C 337 E, lk 156), põhjendus 21.

53 — Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsioon, mis käsitleb ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta, KOM(2000) 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169(COD).

54 — Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta, KOM(2001) 303 lõplik (EÜT 2001, C 240 E, lk 289).

55 — Nõukogu 28. jaanuaril 2002 vastu võetud ühine seisukoht (EÜ) nr 24/2002 (EÜT 2002, C 113 E, lk 1). Saan aru nii, et ingliskeelses tekstis esinev (kummaline) viide „tasuvabadusele" („freedom of charge") tähendab „tasu puudumist".

70. Parlament jäi oma seisukohale kindlaks. Ta tegi lausa ettepaneku lisada resolutsiooni sätte, et tasu „ei tohi ületada taotletud materjali reprodutseerimise tegelikku maksumust”.[56] Komisjon ei saanud selle ettepanekuga nõustuda: ta pooldas Århusi konventsiooni piiresse jäämist ja väitis, et kuna eelnõust saab raamdirektiiv, peab liikmesriikidele jääma teatav paindlikkus selle siseriiklikku õigusesse ülevõtmisel.[57]

71. Vastuvõetud artikli 5 lõike 2 redaktsioon ei kajasta ühtegi osa nendest aruteludest. Põhjenduses 18 seevastu on märgitud, et „üldjuhul ei tohi tasu ületada kõnealuste materjalide hankimise kulu”, kuigi turuhinna põhist tasu peetakse mõistlikuks, „kui riigiasutused teevad keskkonnateabe kättesaadavaks kaubanduslikel alustel ja kui see on vajalik selleks, et tagada sellise teabe kogumise ja avaldamise jätkuvus”.

72. Kõigepealt ei saa omistada põhjendusele 18 samasugust kaalu nagu artikli 5 lõikele 2. Lõppude lõpuks sisaldab seadusandja otsust üksnes resolutsioon, st direktiivi (või muu õigusakti) õigustloov osa. Põhjendused on kõigest üks osa kontekstist, milles tuleb regulatiivosa tõlgendada. Põhjendused ise ei saa õigusnorme sisaldada.[58]

73. Samas ei saa eirata iseäranis põhjenduse 18 teist lauset ega selle direktiivi lisamise põhjust. See lause on seotud kahe piiranguga, mis puudutavad õigust teabe andmise eest tasu võtta: mille eest võib nõuda tasu („kõnealuste materjalide hankimise kulu”) ja nende kulude summa, mille võib tagasi nõuda (ametiasutuse tegelik „kulu” teabe andmisel).

74. Minu arvates peab „mõõdukas” tasu põhinema kuludel, mis on tegelikult tekkinud seoses keskkonnateabe andmisega konkreetsele teabenõudele vastates. Sellesse kuuluvad tööajakulu – seoses taotletud teabe väljaotsimise ja esitamisega – ning selle taotletud vormis esitamise kulu (mis võib varieeruda). Ma ei pea siiski lubatavaks, et tasuga püütakse katta ka selliseid üldkulusid, nagu küte, valgustus või siseteenused. Ehkki osa sellistest üldkuludest võib tõepoolest olla seostatav tingimuste loomisega selleks, et ametiasutus saaks taotluse korral võimaldada juurdepääsu keskkonnateabele, ei teki need kulud (näiteks keskkonnateabe registrite ja nimekirjade hoidmise ja kättesaadavaks tegemise kulud[59]) üksnes seoses teabe andmisega vastuseks konkreetsele teabenõudele. Minu arusaama kohaselt kinnitab põhjendus 18 seda tõlgendust.[60]

Teine küsimus

Vastuvõetavus

75. Teises küsimuses soovitakse teada, kas direktiivi 2003/4 artikli 5 lõikega 2 ja artikliga 6 on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt tasu keskkonnateabe andmise eest „ei ületa summat, mida ametiasutus peab mõistlikuks”, kui ametiasutuse sellekohane otsus allub siseriiklikus õiguses haldus- ja kohtulikule kontrollile.

56 — Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsioon, mis käsitleb nõukogu ühist seisukohta eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, 11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169(COD); Euroopa Parlamendi seisukoht, mis võeti vastu teisel lugemisel 30. mail 2002 eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu […] direktiiv 2002/…/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

57 — Komisjoni poolt EÜ asutamislepingu artikli 215 lõike 2 kolmanda lõigu punkti c alusel esitatud arvamus, mis käsitleb Euroopa Parlamendi muudatusi nõukogu ühisesse seisukohta seoses ettepanekuga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta ja millega muudetakse komisjoni ettepanekut vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 250 lõikele 2, KOM/2002/498 lõplik.

58 — Vt nt kohtuotsus Caronna, C-7/11, EU:C:2012:396, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika. Seda põhimõtet kajastab ka „Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation” (Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühine praktiline juhend Euroopa Liidu õigusloomega tegelejatele), 2013, suunis 10.

59 — Vt käesolev ettepanek, punktid 51 ja 52.

60 — Meenutan, et pooled on nõus, et põhikohtuasjas ei tegutsenud ametiasutus teavet andes kaubanduslikel alustel (vt käesolev ettepanek, punkt 43). Käesolevas asjas ei näe ma vajadust pikemalt peatuda põhjenduse 18 sellel osal, mis käsitleb keskkonnateabe kättesaadavaks tegemist kaubanduslikel alustel.

76. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et kui tõlgendada Inglismaa õigust kitsalt, tähendab sõnastus „mida ametiasutus peab mõistlikuks" seda, et tasu peale kaebuse esitamine saab olla edukas üksnes juhul, kui ametiasutuse otsus selle kohta, mis on mõistlik summa, oleks haldusõiguse tähenduses iseenesest „ebamõistlik" (st ebaratsionaalne, ebaseaduslik või ebaõiglane), ning et ametiasutuse asjakohaseid faktilisi järeldusi vaidlustada on võimalik väga piiratud ulatuses. Muud teavet haldus- ja kohtuliku kontrolli korra kohta eelotsusetaotlus ei sisaldanud.

77. Ühendkuningriigi valitsus selgitas oma kirjalikes seisukohtades, et „Inglismaa õiguses ette nähtud haldus- ja kohtulik kontroll", millele teine küsimus viitab, hõlmab mitut kontrolli alust, millest üks on nn Wednesbury ebamõistlikkus (*Wednesbury unreasonableness*).[61]

78. Nii komisjon kui ka Ühendkuningriigi valitsus on seadnud kahtluse alla vajaduse sellele küsimusele vastata. Märgib ju eelotsusetaotluse esitanud kohus isegi, et (teises küsimuses kirjeldatud) probleem on „poolte vahel […] lahendamata" ja „ei ole küll selge, kas sellel on käesolevas asjas olulist tähendust, kuid see võib mõjutada First-tier Tribunali ja [Information] Commissioneri edasist lähenemisviisi".

79. Tuletan meelde, et Euroopa Kohtu järjepideva praktika kohaselt võib Euroopa Kohus keelduda eelotsuse tegemisest vaid siis, kui on ilmselge, et esitatud küsimustel ei ole mingit seost põhikohtuasja tegelike asjaolude ega esemega või kui kõnealune probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada talle esitatud küsimusele tarviliku vastuse andmiseks vajalikud faktilised või õiguslikud asjaolud.[62] Vaid eelotsusetaotluse esitanud kohtul on pädevus otsustada kohtuasja konkreetseid asjaolusid arvestades, kas kohtuotsuse tegemiseks on vaja eelotsust ja kas Euroopa Kohtule esitatud küsimused on asjakohased.[63]

80. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohtul oli kahtlusi, ei näe ma põhjust seada küsimärgi alla tema otsust lisada eelotsusetaotlusse teine eelotsuse küsimus. Niisiis tuleb sellelegi küsimusele vastus anda.

Sisu

81. Direktiivi 2003/4 artikli 5 lõikes 2 sätestatud põhjendatuse tingimus puudutab mis tahes tasu summat, mitte ametiasutuse otsust ennast. Artikli 5 lõige 2 ei sisalda viidet selle kohta, milline tasu on siseriikliku õiguse kohaselt mõõdukas. Liidu õigusnormis kasutatud sõnastust, mis ei viita sõnaselgelt liikmesriikide õigusele nende tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb üldjuhul kogu Euroopa Liidu piires tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning sellise tõlgenduse leidmisel tuleb arvestada selle õigusnormi konteksti ja õigusakti eesmärki.[64] See põhimõte kehtib koostoimes põhimõttega, et kui liidu õigus ei ole piisavalt täpne, on liikmesriigid kohustatud direktiivi ülevõtmisel tagama selle täieliku mõju ja neil on meetodite valikul ulatuslik kaalutlusruum.[65]

82. Seega kohustab artikli 5 lõige 2 ametiasutusi tagama, et nende võetavad tasud ei ületa mõõdukat summat, mille hindamise kriteerium on „mõõduka tasu" objektiivne tähendus liidu õiguses.[66] See iseenesest ei välista siseriiklikku õigusnormi, mille kohaselt ametiasutus peab veenduma, et võetav tasu vastab sellele standardile. Võib ju eeldadagi, et hea valitsemistava raames peaks ametiasutus kõigepealt rakendama kehtestatava tasu suhtes niisugust kontrolli. See samm eelneb vastavalt direktiivi 2003/4 artikli 6 lõikes 1 ja lõikes 2 nõutud haldus- ja kohtulikule kontrollile ja seisab sellest eraldi.

61 — Vt kohtuotsus Associated Provincial Picture Houses Ltd *vs.* Wednesbury Corporation, [1948] 1 KB 223, [1947] EWCA Civ 1. Kohtuliku kontrolli ulatus on keeruline teema. Üksikasjalikku käsitelu pakuvad näiteks Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P. ja Fenwick, H., *Judicial Review*, viies trükk (Butterworths Law, 2014), ja Fordham, M., *Judicial Review*, kuues trükk (Hart Publishing, 2012).

62 — Vt nt kohtuotsused Kušionová, C-34/13, EU:C:2014:2189, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Fish Legal ja Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika.

63 — Vt nt kohtuotsus Todaro Nunziationa & C., C-138/09, EU:C:2010:291, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika.

64 — Vt nt kohtuotsus Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika.

65 — Vt nt kohtuotsus komisjon *vs.* Ühendkuningriik, C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika.

66 — Vt käesolev ettepanek, punktid 58-74.

83. Kuidas käsitleda teise küsimuse viimast osa: „kui ametiasutuse otsus selle kohta, mis on „mõistlik summa", allub *Inglismaa õiguse kohaselt* halduslikule ja kohtulikule kontrollile" (kohtujuristi kursiiv)?

84. Nagu olen juba märkinud,[67] on eelotsusetaotluse esitanud kohus andnud Euroopa Kohtule siseriikliku õiguse kohta suhteliselt vähe materjali, ja ehkki käesolevas kohtuasjas peeti kohtuistung, ei olnud Ühendkuningriigi valitsus seal esindatud. Pealegi on selge, et eelotsusetaotluse kontekstis on Euroopa Kohtu ülesanne teha otsus üksnes liidu õiguse tõlgendamise kohta ning siseriikliku kohtu ülesanne on tõlgendada ja kohaldada siseriiklikku õigust tema küsimustele vastuseks antud suuniste kohaselt.[68] Seetõttu oleks käesolevas kohtuasjas kohatu Inglismaa kohtuliku kontrolli standardeid ja piiranguid lähemalt uurida. Selle asemel tuleb keskenduda üksnes liidu õiguses sätestatud kohustustele.

85. Käesolevas kontekstis kohustavad direktiivi 2003/4 artikli 6 lõiked 1 ja 2 liikmesriiki tagama, et esiteks haldusmenetluses ja seejärel kohtulikult saab kontrollida, kas ametiasutuse otsus küsimuses, milline tasu on mõõdukas, on vastavuses selle sõltumatu tähendusega, mis on liidu õiguses antud direktiivi 2003/4 artikli 5 lõikes 2 kasutatud sõnale „mõõdukas". Just seda tuleb kontrollimenetluses tuvastada. Niisugune kontroll peab tingimata olema võimalik, et tõhusalt tagada direktiivis 2003/4 sätestatud üldsuse õigus saada keskkonnateavet.[69] Nii peab liikmesriik tagama, et tema poolt ette nähtud kontrollimenetlus võimaldab hinnata teatava kehtestatud tasu mõõdukust, lähtudes liidu õiguses niisuguste tasude suhtes kehtestatud mõõdukuse standardist. Pädeva siseriikliku kohtu ülesanne on tõlgendada siseriiklikku õigust nii, et võimaldada seda kontrolli.[70]

Ettepanek

86. Kõikidel nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata First-tier Tribunali (Information Rights) (Ühendkuningriik) esitatud küsimustele järgmiselt:

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ (keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta) artikli 5 lõikes 2 kasutatud väljendit „teabe andmine" tuleb tõlgendada kui taotluse korral juurdepääsu võimaldamist taotlejale sellise teabe andmise teel tema näidatud vormis ja asjaoludel, mida artikli 5 lõige 1 ei hõlma. Artikli 5 lõige 2 hõlmab olukorda, kus teavet antakse nii, et taotleja saab sellega tutvuda ja seda kasutada enda valitud kohas ja ajal ning seega olenemata sellest, kus ja kuidas seda teavet hoitakse ja muude vahenditega kättesaadavaks tehakse.

— Direktiivi 2003/4 artikli 5 lõige 2 ei luba ametiasutusel teabe andmise eest võetava tasuga täielikult ega osaliseltki katta niisuguse andmebaasi loomise ja pidamise kulusid, millesse ta on korraldanud enda valduses oleva keskkonnateabe ja mida ta kasutab selleks, et vastata teabenõuetele, mis on esitatud sellistes päringuvormides – nagu põhikohtuasjas käsitletud – loetletud laadi andmete kohta.

— Tasu on direktiivi 2004/4 artikli 5 lõike 2 tähenduses mõõdukas, kui: 1) see on määratud kindlaks objektiivsete tegurite põhjal, mida kolmas isik teab ja saab kontrollida; 2) selle arvutamine ei olene teabe taotleja isikust ega teabe taotlemise eesmärgist; 3) selle tase tagab taotluspõhise keskkonnateabe saamise õiguse eesmärkide täitmise ja seega ei pärsi inimeste tahet teavet taotleda

67 — Vt käesolev ettepanek, punkt 76.

68 — Vt nt kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punktid 23 ja 25.

69 — Vt ka nt rakendusjuhend, lk 15.

70 — Kohustuse kohta kohaldada ja tõlgendada siseriiklikku õigust kooskõlas liidu õigusega vt nt kohtuotsused Ryanair, C-30/14, EU:C:2015:10, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika.

ega piira nende õigust saada teavet; ja 4) see ei ole suurem kui kohane, arvestades põhjust, miks liikmesriikidel lubatakse seda tasu võtta (st et isik üldsuse hulgast on taotlenud keskkonnateabe andmist), ja on otseses seoses selle teabe andmisega.

— Direktiivi 2003/4 artikli 5 lõike 2 tähenduses „mõõdukas” tasu peab põhinema kuludel, mis on tegelikult tekkinud seoses keskkonnateabe andmisega konkreetsele teabenõudele vastates. Sellesse kuuluvad tööajakulu seoses taotletud teabe väljaotsimise ja esitamisega ning selle taotletud vormis esitamise kulu (mis võib varieeruda). Siiski ei ole lubatav, et tasuga püütakse katta ka selliseid üldkulusid, nagu küte, valgustus või siseteenused. Ehkki osa sellistest üldkuludest võib tõepoolest olla seostatav tingimuste loomisega selleks, et ametiasutus saaks taotluse korral võimaldada juurdepääsu keskkonnateabele, ei teki need kulud (näiteks keskkonnateabe registrite ja nimekirjade hoidmise ja kättesaadavaks tegemise kulud) üksnes seoses teabe andmisega vastuseks konkreetsele teabenõudele.

— Direktiivi 2003/4 artikli 5 lõige 2 kohustab ametiasutusi tagama, et nende võetavad tasud ei ületa mõõdukat summat, mille hindamise kriteerium on „mõõduka tasu” objektiivne tähendus liidu õiguses. See iseenesest ei välista siseriiklikku õigusnormi, mille kohaselt ametiasutus peab veenduma, et võetav tasu vastab sellele standardile. See samm eelneb vastavalt direktiivi 2003/4 artikli 6 lõikes 1 ja lõikes 2 nõutud haldus- ja kohtulikule kontrollile ja seisab sellest eraldi.

— Direktiivi 2003/4 artikli 6 lõiked 1 ja 2 kohustavad liikmesriiki tagama, et esiteks haldusmenetluses ja seejärel kohtulikult saab kontrollida, kas ametiasutuse otsus küsimuses, milline tasu on mõõdukas, on vastavuses selle sõltumatu tähendusega, mis on liidu õiguses antud direktiivi 2003/4 artikli 5 lõikes 2 kasutatud sõnale „mõõdukas”. Nii peab liikmesriik tagama, et tema poolt ette nähtud kontrollimenetlus võimaldab hinnata teatava kehtestatud tasu mõõdukust, lähtudes liidu õiguses niisuguste tasude suhtes kehtestatud mõõdukuse standardist. Pädeva siseriikliku kohtu ülesanne on tõlgendada siseriiklikku õigust nii, et võimaldada seda kontrolli.