ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. április 16.[1]

C-71/14. sz. ügy

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

(a First-tier Tribunal [Information Rights] [Egyesült Királyság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Környezet — Århusi Egyezmény — A 2003/4/EK irányelv — Az információkhoz való hozzáférés — A környezeti információk szolgáltatásáért számított, ésszerű összegű díj — Az igazságszolgáltatáshoz való jog — Bírósági felülvizsgálat”

1. A 2003/4 irányelv[2] 5. cikkének (1) bekezdése kimondja azt az elvet, amelynek értelmében a környezeti információk közhiteles nyilvántartásaihoz és jegyzékeihez történő hozzáférés és az ilyen információ helyszínen végzett tanulmányozása díjmentes. Az 5. cikk (2) bekezdése mindazonáltal lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy környezeti információ kérelemre történő *szolgáltatásáért* díjat számoljanak fel, azonban ez a díj nem haladhatja meg az *ésszerű összeget*. A 6. cikk előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsák a hatóságok környezeti információkhoz való hozzáférésre vonatkozó határozatainak közigazgatási vagy bírósági felülvizsgálatát.

2. Az 5. cikk (2) bekezdése és a 6. cikk a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény (az Århusi Egyezmény)[3] 4. cikkének (8) bekezdését, illetve 9. cikkét tükrözi, amely egyezménynek az Európai Közösség (és immár az Európai Unió) és valamennyi tagállam részes fele.

3. A First-tier Tribunal (Information Rights) (Egyesült Királyság) (a kérdést előterjesztő bíróság) előtt folyamatban lévő alapeljárást egy ingatlannal kapcsolatos keresést végző társaság[4] indította az East Sussex County Council azon határozatával szemben, amellyel az díjat számol fel az ingatlanvásárlás szempontjából releváns információ szolgáltatásáért (ideértve bármilyen, környezeti tárgyú információt,

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i európai parlamenti és tanácsi 2003/4/EK irányelv (HL 2003. L 41., 26. o., magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.).

3 — Létrejött Århusban, Dániában, 1998. június 25-én, 2161 UNTS 447. Lásd a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló, 2005. február 17-I 2005/370/EK tanácsi határozatot (HL 2005. L 124., 1. o.). Lásd a lenti 4–8. pontot.

4 — A kérdést előterjesztő bíróság a „személyes keresést végző társaság” kifejezéssel jellemzi az ilyen típusú társaságot, mert ezt a kifejezést használta egy kormányzati konzultációs dokumentum (de a kérdést előterjesztő bíróság által megismert egyéb iratokban ennek megfelelőjeként más kifejezések is előfordulnak); a Bíróságnál benyújtott írásbeli észrevételek némelyike ugyanezt az „ingatlannal kapcsolatos keresést végző társaságok” kifejezéssel jelöli. A jelen indítványban az utóbbi kifejezést fogom használni.

amely kihatással lehet az adott ingatlan értékére). A társaság ezt az információt a jövőbeni vásárlók érdekében, továbbá haszonszerzés céljából kérte. A felmerülő kérdések arra vonatkoznak, hogy i. az 5. cikk (2) bekezdése értelmében a hatóság megtérítteti-e az általa a környezeti információk egyes típusaira vonatkozó kérelmek megválaszolása céljából használt adatbázis fenntartási költségeinek és a díj megállapításakor a munkaórákra eső általános költségeknek egy részét, és ii. az 5. cikk (2) bekezdésével és a 6. cikkel ellentétes-e az olyan nemzeti szabály, amelynek értelmében a hatóság a környezeti információ szolgáltatásáért olyan összegű díjat számolhat fel, amely „[…] nem haladja meg a hatóság által ésszerűnek tartott összeget”, ha a hatóság „ésszerű összeg” meghatározására irányuló határozata az angol jog alapján közigazgatási és bírósági felülvizsgálat tárgya lehet.

Az Århusi Egyezmény

4. Az Århusi Egyezmény 1. cikke előírja, hogy valamennyi fél „garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a [z Århusi Egyezmény] rendelkezései szerint”. E kötelezettségek célja a „jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme […], hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen […]”.

5. A 2. cikk (3) bekezdése meghatározza, hogy „[a] környezeti információ jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt”, melynek tárgya a) a környezet elemeinek az állapota; b) tényezők, tevékenységek és intézkedések, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések; és c) az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.

6. A 4. cikk („Hozzáférés a környezeti információhoz”) így rendelkezik:

„(1) Valamennyi Fél biztosítja ezen cikk további bekezdései függvényében, hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják a kért információt a nemzeti szabályozás keretében, ideértve, amennyiben igénylik, az alábbi b) bekezdésben foglaltak szerint az ezen információt tartalmazó vagy azt alkotó eredeti dokumentumok másolatait:

a) az információkéréshez fűződő érdek megjelölésének igénye nélkül;

b) a kért formában, kivéve azokat az eseteket:

i) ha a hatóság számára ésszerű az információt más formában rendelkezésre bocsátani, mely esetben az eltérő rendelkezésre bocsátási forma okait is ismertetik, vagy

ii) ha az információ más formában már nyilvánosan rendelkezésre áll.

[…]

(5) Amennyiben a hatóság nem rendelkezik a kért környezeti információval, a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatja a kérelmezőt arról, hogy véleménye szerint mely hatóságnál lehet a kért információt megkapni, vagy továbbítja a kérést ezen hatósághoz, és arról a kérelmezőt megfelelő módon tájékoztatja.

[…]

(8) Valamennyi Fél megengedheti hatóságainak, hogy az információszolgáltatásért díjat szabjanak ki, amely nem haladhat meg egy ésszerű összeget. Azon hatóságok, melyek az információ szolgáltatásáért díjat szándékoznak kérni, a kivethető díjtételeket bocsássák a kérelmezők rendelkezésére, ismertetve azt is, hogy milyen körülmények között adhatnak díjcsökkentést vagy mentességet, és milyen esetekben szabják az információszolgáltatás feltételéül a díj előzetes megfizetését”. [5]

7. Az 5. cikk („A környezeti információk összegyűjtése és terjesztése”) az alábbiakat mondja ki:

„(1) Valamennyi Részes Fél biztosítja, hogy

a) a hatóságok a funkcióiknak megfelelő információval rendelkeznek és azokat naprakészen tartják;

[…]

(2) Valamennyi Fél biztosítja azt, hogy a hatóságok által a nyilvánosság számára közzétett információ közzétételi módja a nemzeti jogi szabályozásnak megfelelően átlátható és hatékonyan hozzáférhető legyen. Ezen intézkedések többek között:

a) tudatosítják a hatóságok által birtokolt környezeti információ típusát és területét; ezen információ rendelkezésre bocsátásának és hozzáférhetőségének alapvető feltételeit, valamint megszerzésének folyamatát;

b) létrehoznak és fenntartanak olyan gyakorlati lehetőségeket, mint:

   i) nyilvánosan hozzáférhető listák, nyilvántartások vagy akták,

   ii) annak megkövetelése, hogy a hivatalnokok támogassák a nyilvánosságot, amikor az az Egyezmény hatálya alá tartozó információt keres, és

   iii) kapcsolatfelvételi pontok kijelölése; valamint

c) biztosítják a b) (i) pontban említett listák, nyilvántartások és akták által tartalmazott környezeti információk ingyenes hozzáférhetőségét.

(3) Valamennyi Fél biztosítja azt, hogy a környezeti információk egyre inkább rendelkezésre álljanak olyan elektronikus adatbázisokban, amelyek a nyilvánosság számára a nyilvános telekommunikációs hálózaton keresztül könnyen hozzáférhetők. Az ilyen formában hozzáférhető információ tartalmazza:

(a) a környezet állapotáról szóló jelentést az alábbi 4. bekezdés szerint;[6]

(b) a környezetről szóló vagy azzal kapcsolatos jogszabályok szövegét;

(c) ahol lehetséges, a környezetről szóló vagy azzal kapcsolatos irányelveket, terveket, programokat; és

5 — A szennyezőanyag-kibocsátásról és –szállítási nyilvántartásokról szóló jegyzőkönyv, amelyet az Århusi Egyezmény részes felei 2003. május 21-én fogadtak el (és amely az egyezményben nem részes felek számára is nyitott), nyilvános hozzáférést biztosít a szennyezőanyag-kibocsátási és –szállítási nyilvántartásában szereplő információkhoz. E jegyzőkönyv 11. cikkének (3) bekezdése értelmében mindegyik fél biztosítja a nyilvántartásában szereplő információkhoz való térítésmentes hozzáférést, figyelemmel a 11. cikk (4) bekezdésére, amely akként rendelkezik, hogy „[m]indegyik fél engedélyezheti, hogy az illetékes hatósága […] reprodukálásáért és postázásáért díjat számoljon fel, de az ilyen díj nem haladja meg az indokolt összeget”. Lásd a Jegyzőkönyv szövegét tartalmazó MP.PP/2003/1. sz. dokumentumot. E Jegyzőkönyv aláíró felei közé tartozik az Európai Közösség (és immár az Európai Unió) és szinte valamennyi tagállam. Lásd a szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartásokról szóló ENSZ-EGB jegyzőkönyvnek az Európai Közösség nevében történő megkötéséről szóló, 2005. december 2-i 2006/61/EK tanácsi határozatot (HL 2006. L 32., 54. és 55. o.).

6 — A (4) bekezdés kimondja valamennyi fél azon kötelezettségét, hogy rendszeres időszakonként országos jelentést adjon ki és terjesszen a környezet állapotáról.

(d) egyéb információt, amennyiben annak hozzáférhetősége e formában elősegíti a jelen Egyezményt végrehajtó nemzeti jogszabályok érvényesülését, feltéve, hogy ezen információk már elérhetők elektronikus úton.

[…]”.

8. A 9. cikk („Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz”) értelmében:

„(1) Valamennyi Fél biztosítja nemzeti jogszabályainak keretein belül, hogy amennyiben valamely személy úgy tekinti, hogy a 4. cikk értelmében benyújtott információigényét figyelmen kívül hagyták, teljes mértékben vagy részben helytelen módon elutasították, nem kielégítő választ adtak, vagy bármely más módon azzal kapcsolatosan úgy jártak el, hogy az nem volt összhangban e cikk előírásaival, legyen lehetősége bíróság előtt vagy bármely más, a törvény által létrehozott független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljárást kérni.

[…]

(2) Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik

(a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben [helyesen: kellő mértékben érdekeltek], vagy alternatívan,

(b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. Cikk rendelkezéseivel, és, amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a 3. bekezdés érvényét.

A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályok követelményeivel, valamint azzal a céllal összhangban kell meghatározni, miszerint ezen Egyezmény hatálya alatt [helyesen: az ezen Egyezmény hatálya alá tartozó ügyekben] az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz [helyesen: nyilvánosságot széles körben illesse meg az igazságszolgáltatáshoz való jog. […]

[…]”

A 2003/4 irányelv

9. A 2003/4 irányelv (1) preambulumbekezdése értelmében a környezeti információkhoz történő szélesebb körű hozzáférés és az ilyen információk terjesztése hozzájárul „a környezeti kérdésekkel kapcsolatos nagyobb tudatossághoz, a szabad véleménycseréhez, a nyilvánosságnak a környezeti ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban való hatékonyabb részvételéhez, és végezetül a jobb környezethez”.

10. A 2003/4 irányelv (2) preambulumbekezdése egyértelművé teszi, hogy ezen irányelv kibővíti a 90/313 irányelv által biztosított, már meglévő hozzáférést.[7]

11. Az (5) preambulumbekezdés kimondja, hogy a közösségi jog (immár uniós jog) rendelkezéseinek – az egyezmény Európai Közösség által történt aláírása folytán – összhangban kell lenniük az Århusi Egyezménnyel.

7 — A környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló, 1990. június 7-i 90/313/EGK tanácsi irányelv (HL 1990. L 158., 56. o.).

12. A (18) preambulumbekezdés az információszolgáltatásért megállapítható díjra vonatkozik.

„A hatóságok a környezetre vonatkozó információ nyújtásáért jogosultak díjat megállapítani, azonban ennek a díjnak ésszerűnek kell lennie. Ez általános szabályként azt jelenti, hogy a díjak összege nem haladhatja meg az igényelt anyag előállításának tényleges költségét. Korlátozni kell azokat az eseteket, amikor előre kell fizetni. Azokban a sajátos esetekben, amikor a hatóságok a környezeti információkat kereskedelmi alapon bocsátják rendelkezésre, mert e bevételre szükség van a további információk gyűjtésének és közzétételének folytatásához, a piaci alapú díj méltányosnak tekinthető; a díj előre történő kifizetését is elő lehet írni. Díjtáblázatot kell közzétenni, és a kérelmezők rendelkezésére kell bocsátani azzal az információval együtt, hogy a díjakat milyen feltételek alapján róják ki, vagy lehet alóluk mentesülni”.

13. A (20) preambulumbekezdés értelmében a hatóságoknak törekedniük kell annak biztosítására, hogy az általuk vagy nevükben összeállított környezeti információk átfogók, pontosak és összehasonlíthatók legyenek.

14. A 2003/4 irányelv célja „a hatóságok birtokában lévő vagy számukra tárolt környezeti információkhoz jutás jogának biztosítása, és e jog gyakorlására vonatkozó alapfeltételek és gyakorlati szabályok meghatározása” (1. cikk a) pont),[8] valamint „annak biztosítása, hogy a környezeti információkat a nyilvánosság számára fokozatosan bővülő körűen hozzáférhetővé teszik és terjesztik annak érdekében, hogy a környezeti információkat terjesszék, és a nyilvánosság számára a lehető legszélesebb körben hozzáférhetővé tegyék”. (1. cikk b) pont).[9] Az 1. cikk b) pontja ezt kiegészíti azzal, hogy „[e]nnek érdekében különösen [támogatandó], amennyiben rendelkezésre áll, a számítógépes távközlés és/vagy az elektronikus technológia használata”.[10]

15. A 2. cikk (1) bekezdésének fogalommeghatározása szerint „környezeti információ” „minden olyan írásbeli, vizuális, szóbeli, elektronikus vagy bármilyen más materiális formában lévő információ”, amely a) a környezeti elemek állapotára; (b) olyan tényezőkre, amelyek hatással vannak, illetve hatással lehetnek a környezet a) pontban említett elemeire; (c) olyan intézkedésekre, amelyek hatással vannak vagy hatással lehetnek az a) és b) pontban említett elemekre és tényezőkre; d) környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentésekre; e) a c) pontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül használt, költséghatékonysági és más gazdasági elemzések és feltevésekre; f) az emberi egészség és biztonság állapotára vonatkozik, amennyiben azokra az a) pontban említett környezeti elemek állapota vagy ezeken az elemeken keresztüla b) vagy c) pontban említett bármilyen tényező vagy intézkedés hatással van vagy hatással lehet.[11]

16. A „hatóság” fogalmát a 2. cikk 2. pontjának a) alpontja úgy határozza meg többek között, mint „kormányzat vagy más közigazgatási szerv, beleértve az országos, regionális vagy helyi szintű állami tanácsadó szerveket”.

17. A 2. cikk 3. pontjának értelmében „Hatóság birtokában lévő információ” „a hatóság birtokában lévő, általa előállított vagy kézhez vett környezeti információ”. A 2. cikk 4. pontja kimondja, hogy a „hatóság számára tárolt információ” „a hatóság részére ténylegesen valamely természetes vagy jogi személy által tárolt információ”.[12]

8 — Lásd továbbá a (8) preambulumbekezdést.

9 — Lásd továbbá a (9) preambulumbekezdést.

10 — Lásd továbbá a (9) preambulumbekezdést.

11 — Lásd továbbá a (10) preambulumbekezdést.

12 — Lásd továbbá a (12) preambulumbekezdést.

18. A 3. cikk („Környezeti információhoz jutás kérelem alapján [helyesen: A környezeti információkhoz való hozzáférés kérelem alapján]”) így rendelkezik:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a hatóságok ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban kérelemre kötelesek legyenek bármely kérelmező rendelkezésére bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat anélkül, hogy a kérelmezőnek indokolnia kellene a kérelmét.

[…]

(4) Ha a kérelmező arra kéri a hatóságot, hogy a környezeti információt bocsássa rendelkezésre meghatározott formában, illetve formátumban (például másolat formájában is), a hatóság az információt úgy bocsátja rendelkezésre kivéve, ha:

(a) az információ – különösen a 7. cikk értelmében[13] – más formában, illetve formátumban, a kérelmezők számára könnyen hozzáférhető módon már nyilvánosan rendelkezésre áll; vagy

(b) hatóság számára más formában, illetve formátumban ésszerű az információ rendelkezésre bocsátása, amely esetben a hatóságnak indokolnia kell, miért abban a formában vagy formátumban bocsátja rendelkezésre az információt.

E bekezdés alkalmazásában, a hatóságok minden ésszerű erőfeszítést megtesznek annak érdekében, hogy a birtokukban lévő vagy számukra tárolt, környezeti információkat számítógépes távközlési vagy más elektronikus eszközzel könnyen sokszorosítható és hozzáférhető formában, illetve formátumban tárolják.[14]

[…]

(5) E cikk alkalmazásában, a tagállamok biztosítják, hogy:

(a) a tisztviselők segítsék a nyilvánosságot az információkhoz jutásban;

(b) a hatóságok jegyzéke nyilvánosan hozzáférhető legyen; és

(c) a gyakorlati szabályokat annak biztosítása érdekében határozzák meg, hogy a környezeti információhoz jutás joga hatékonyan gyakorolható legyen, mint például:

– információs tisztviselők kinevezése,

– a kért információk vizsgálatára szolgáló intézmények létrehozása és fenntartása,

– a hatóságok birtokában lévő környezeti információk nyilvántartásai és jegyzékei, vagy információs pontok annak világos megjelölésével, hogy hol találhatók az információk.

A tagállamok biztosítják, hogy a hatóságok kielégítő módon tájékoztassák a nyilvánosságot ezen irányelvből eredő jogaikról, valamint e célból megfelelő mértékben gondoskodjanak információkról, útmutatásokról és tanácsadásról”.[15]

13 — Lásd a lenti 22. pontot.

14 — Lásd továbbá a (14) preambulumbekezdést.

15 — Lásd továbbá a (15) preambulumbekezdést.

19. A 4. cikk („Kivételek”) felsorolja azokat az okokat, amelyek alapján a tagállamok megtagadhatják a környezeti információhoz való hozzáférést,[16] amelyek sorában szerepel az, ha a kért információ nincs azon hatóság birtokában vagy nem tárolják azon hatóság számára, amelyhez a kérelmet intézték (4. cikk(1) bekezdés a) pont), ha a kérés nyilvánvalóan ésszerűtlen (4. cikk(1) bekezdés b) pont), vagy ha a kérés befejezetlen anyagot vagy lezáratlan dokumentumot, illetve feldolgozatlan adatokat érint (4. cikk(1) bekezdés d) pont).

20. Az 5. cikk („Díjak”) az alábbiakat írja elő:

„(1) A 3. cikk (5) bekezdése szerint létrehozott és fenntartott közhiteles nyilvántartásokhoz vagy jegyzékekhez történő hozzáférés és a kért információ helyszínen végzett tanulmányozása díjmentes.

(2) A hatóságok bármely környezeti információ szolgáltatásáért díjat számolhatnak fel, azonban ez a díj nem haladhatja meg az ésszerű határt [helyesen: ésszerű összeget].

(3) Díj felszámolása esetén a hatóságok díjjegyzéket tesznek közzé és bocsátanak a kérelmezők rendelkezésére, valamint tájékoztatást adnak arról, hogy a díjakat milyen feltételek alapján róják ki, illetve, hogy lehet-e azok alól mentesülni”.

21. A 6. cikk („Igazságszolgáltatáshoz való jog”)[17] értelmében:

„(1) A tagállamok biztosítják bármely kérelmezőnek, aki úgy ítéli meg, hogy információkérésével nem foglalkoztak, azt (részben vagy egészben) alaptalanul utasították el, nem kielégítő módon válaszolták meg, vagy azzal más módon nem a 3., 4. vagy 5. cikknek megfelelően foglalkoztak, olyan eljárás lehetőségét, amelynek során az érintett hatóság intézkedését, illetve mulasztását e hatóság, illetve egy másik hatóság, vagy jogszabály által létrehozott független és pártatlan testület közigazgatási eljárásban felülvizsgálhatja. Ezt az eljárást gyorsan kell lefolytatni, és vagy díjmentesnek, vagy alacsony költségűnek kell lennie.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy az (1) bekezdésben említett felülvizsgálati eljáráson kívül a kérelmezőnek lehetősége legyen olyan felülvizsgálati eljárásra, amelynek során az érintett hatóság intézkedéseit vagy mulasztásait felülvizsgálják, és amely felülvizsgálatot bíróság vagy jogszabály által létrehozott, más, független és pártatlan testület folytat le, és amelynek határozatai végső határozatokká válhatnak. A tagállamok továbbá azt is elrendelhetik, hogy azon harmadik felek is jogorvoslati eljárást vehessenek igénybe, akikre nézve a közzétett információ terhelő.

[…]”

22. A 7. cikk („A környezeti információk terjesztése”) az alábbiakat mondja ki:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a hatóságok feladataik szempontjából lényeges, birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat rendszerezzék, azok aktív és módszeres terjesztése érdekében, különösen, amennyiben az rendelkezésre áll, számítógépes távközlés és/vagy elektronikus technológia segítségével.[18]

[…]

A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a környezeti információk nyilvános távközlési hálózatokon könnyen hozzáférhető elektronikus adatbázisok segítségével fokozatosan hozzáférhetővé váljanak a nyilvánosság számára.

16 — Lásd továbbá a (16) preambulumbekezdést.

17 — Lásd továbbá a (19) preambulumbekezdést.

18 — Lásd továbbá a (15) preambulumbekezdést.

(2) A rendelkezésre bocsátandó és terjesztendő információkat, szükség szerint frissíteni kell, és ezen információknak legalább az alábbiakat kell tartalmazniuk:

(a) a környezetről szóló vagy a környezettel kapcsolatos nemzetközi szerződések, egyezmények és megállapodások, valamint a közösségi, nemzeti, regionális vagy helyi jogszabályok szövege;

(b) a környezettel kapcsolatos politikák, tervek és programok;

(c) az a) és b) pontban említett elemek végrehajtásáról szóló jelentések, amennyiben azokat a hatóságok elektronikus formában készítik el vagy tárolják;

(d) a (3) bekezdésben említett környezetállapot-jelentések;

(e) a környezetre hatást gyakorló vagy valószínűleg hatást gyakorló tevékenységek megfigyeléséből származó adatok vagy összefoglaló adatok;

(f) jelentős környezeti hatással járó engedélyek és környezetvédelmi egyezmények, vagy utalás arra a helyre, ahol ezek az információk a 3. cikk keretén belül kérelmezhetők, vagy megtalálhatók;

(g) a 2. cikk (1) bekezdésének a) pontjában említett környezeti elemekre vonatkozó környezetihatás-tanulmányok és kockázatelemzések, vagy utalás arra a helyre, ahol ezek az információk a 3. cikk keretén belül kérelmezhetők, vagy megtalálhatók.

[…]

(6) A tagállamok az ebben a cikkben foglalt kötelezettségeknek az információt tartalmazó internetes oldalakra mutató hivatkozások létrehozásával is eleget tehetnek”.

A nemzeti jog

23. Angliában és Walesben a helyi földterületekhez kapcsolódó terhek nyilvántartása (a továbbiakban: nyilvántartás), a Local Land Charges Act 1975 (a helyi földterületekhez kapcsolódó terhekről szóló 1975. évi törvény) értelmében az egy meghatározott térség földterületeihez kapcsolódó terheket rögzíti. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy ezen, földterületekhez kapcsolódó helyi terhek főként a hatóságok által a földterületek tekintetében jogszabály alapján meghatározott tilalmak és korlátozások. Valamely személy folytathat „személyes” keresést, amelynek keretében kereshet a nyilvántartásban, vagy kérheti, hogy a helyi hatóság hivatalos tanúsítványt állítson ki a nyilvántartásban folytatott keresés eredményéről. Ez utóbbi elnevezése „hivatalos keresés”, és a hatóságok, a személyes kereséstől eltérően, díjat számolhatnak fel az ilyen kérelmek megválaszolásához szolgáltatott információért. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy 2010-ben az Egyesült Királyság Kormánya arra az álláspontra helyezkedett, hogy a nyilvántartásban szereplő információk túlnyomó többsége környezeti információ, ezért a 2003/4/EK irányelv értelmében nem lehet díjat felszámolni a személyes keresésért.

24. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az ingatlanközvetítők az ingatlanügyletek lezárását megelőzően igénylik a keresést a nyilvántartásában. Azonban gyakorta „további vizsgálatokat” is kérnek a helyi hatóságoktól az azok birtokában lévő, a helyi földterületekhez kapcsolódó terhek nyilvántartásában nem szereplő információk tekintetében (például az ingatlanhoz közeli útvonaltervekről).

25. E további vizsgálatok céljából a Law Society [19] kidolgozott két szabványkérdőívet, amelyeket az érintett személy megküldhet az adott hatóságnak. Ezek egyike a „CON29R” formanyomtatvány, amelynek használatát valamennyi ügylet esetében javasolják. [20] Ez a hivatalos keresés egy másik típusa. Emellett az érintett személyes keresést is folytathat a hatóság birtokában lévő más kartotékokban. Az információhoz való hozzájutás nehézsége attól függ, hogy ezeket a kartotékokat miként tárolják és szervezik.

26. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a CON29R kérelmekre válaszul szolgáltatható információ nagy része a „környezeti információk” 2003/4 irányelvben meghatározott fogalma alá tartozik.

27. A Local Authorities (England) (Charging for Property Searches) Regulations 2008 (a helyi hatóságokról [az ingatlanokkal kapcsolatos keresések tekintetében felszámítandó díjakról] [Anglia] szóló 2008. évi rendelet, a továbbiakban: az ingatlannal kapcsolatos keresések díjairól szóló 2008. évi rendelet) 8. cikke akként rendelkezik, hogy a helyi hatóságok díjat számolhatnak fel azzal a személlyel szemben (beleértve más helyi hatóságokat is), akinek valamely ingatlannal kapcsolatban megválaszolják a vizsgálatra irányuló kérelmét (amely magában foglalja tehát a hivatalos keresést is). Minden díj a helyi hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik, de tekintetbe kell venni a helyi hatóság részéről az ingatlanra vonatkozó kérelem megválaszolásával kapcsolatban felmerült költségeket. A 8. cikk nem alkalmazható „[…]olyan esetben, amikor a helyi hatóságnak e cikktől függetlenül lehetősége vagy kötelessége a díj kiszabása” (a rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja). A kérdést előterjesztő bíróság következésképpen kifejti, hogy az ingatlannal kapcsolatos keresések díjairól szóló 2008. évi rendelet rendeltetése szerint nem alkalmazandó környezeti információk szolgáltatásának esetére; eltérő rendszert kell alkalmazni. [21]

28. A Department for Communities and Local Government (minisztériumi közösségi és helyi önkormányzati főosztály) az ingatlannal kapcsolatos keresések díjairól szóló 2008. évi rendelettel összhangban kiadott „A helyi hatóságok által nyújtott ingatlankeresési szolgáltatások költségeiről és díjazásáról szóló iránymutatása” a hatóságok által kiszabható díjakra vonatkozóan nyújt iránymutatást olyan költségmeghatározási elvek alapján, amelyek összhangban állnak a helyi hatóságok fennálló számviteli rendjével.

29. A 2003/4 irányelvet az Egyesült Királyságban átültető [22] Environmental Information Regulations 2004 (a környezeti információkról szóló 2004. évi rendelet; a továbbiakban: 2004. évi EIR) 8. cikke a környezeti információk hozzáférhetővé tételére vonatkozó díj kiszabására vonatkozik. A 8. cikk (2) bekezdése kizárja, hogy a hatóság díjat számoljon fel a kérelmezőkkel szemben a birtokában lévő környezeti információk közhiteles nyilvántartásaihoz és jegyzékeihez való hozzáférésért vagy az e célból hozzáférhetővé tett információ helyben történő tanulmányozásáért. A 8. cikk (3) bekezdése értelmében a díj nem haladhatja meg a „hatóság által ésszerűnek vélt összeget”. A 8. cikk (8) bekezdése értelmében a hatóságnak közzé kell tennie és a kérelmezők számára hozzáférhetővé kell tennie díjjegyzékét.

30. A 2004. évi EIR 18. cikke átveszi a Freedom of Information Act 2000 (az információszabadságról szóló 2000. évi törvény) végrehajtási és jogorvoslati rendelkezéseit, amelyek értelmében bárki kérelemmel fordulhat az Information Commissionerhez (a továbbiakban: Commissioner), hogy az határozatában állapítsa meg, hogy valamely hatóság elmulasztotta-e a 2004. évi EIR 2. része (amely a díjazással foglalkozó 8. cikket tartalmazza) szerinti környezeti információ iránti kérelem elbírálását. Ilyen esetben a Commissioner megvizsgálja a panaszt, és adott esetben határozatot bocsát ki (előírva a hatóság számára a 2004. évi EIR-nek való megfelelést). A kérdést előterjesztő bíróság kijelenti, hogy

19 — Szakmai testület, amely a solicitorokat képviseli Angliában és Walesben.

20 — A „CON29O” elnevezésű másik kérdőív további választható vizsgálatokra használható.

21 — Lásd a lenti 29., 30. és 37. pontot.

22 — Kivéve a skót hatóságok tekintetében.

meggyőződése, hogy a Commissioner a 2003/4 irányelv 6. cikkének (1) bekezdésének értelmében vett „jogszabály által létrehozott független és pártatlan testület”, valamint hogy ő maga az említett irányelv 6. cikkének (2) bekezdése szerinti „bíróság” vagy „jogszabály által létrehozott független és pártatlan testület”. E bíróság helybenhagyhatja a fellebbezést, és/vagy új határozattal válthatja fel a Commissioner határozatát, amennyiben azt jogellenesnek találja. Ilyen fellebbezés esetén a bíróság újból felülvizsgálhatja a ténymegállapításokat, és újabb bizonyítékokat is elfogadhat. A First-tier Tribunal határozatával szemben jogkérdésben az Upper Tribunalhoz lehet fordulni.

Tényállás, eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

31. East Sussexben a kerületi és körzeti tanácsok (amelyek az East Sussex County Council [megyei tanács] alá tartoznak) végzik a hivatalos keresést, és maguk rendelkeznek a CON29 formanyomtatványon alapuló kérelmek többségének megválaszolásához szükséges információval. Az East Sussex County Council-hoz sok ilyen kérelem érkezik, mert ő felelős az utakért, a közlekedési tevekért, a vasúti tervekért, a közutakért és az állami földterületekért. A kért információt (e-mailben) két munkanapon belül szolgáltatja. A szolgáltatott információkban előforduló tévedések tekintetében felelősségbiztosítással rendelkezik.

32. Az ingatlannal kapcsolatos keresések díjairól szóló 2008. évi rendelet bevezetője alapján az East Sussex County Council a CON29R formanyomtatványokon szereplő kérelmek megválaszolása tekintetében kialakította saját díjjegyzékét (amely a jelen előzetes döntéshozatalra utaló határozat mellékletét képezi). A díjak a kért információ függvényében kérdésenként 0-tól 10,00 GBP összegig terjednek. A jegyzék a továbbiakban meghatározza, hogy „[a] díjak a kérdések megválaszolásának becsült költségein alapulnak, és magukban foglalják az ehhez felhsznált információs rendszerek fenntartásának költségeit, elosztva a keresések előző év alapján becsült számával”. A főútvonalakkal kapcsolatban az iránymutatásban ez áll (ugyanezen mellékletben csatolva): „bármely olyan, információra vonatkozó kérdésével kapcsolatban, amely nem a CON29 folyamat alá tartozik, kérjük, vegye fel a kapcsolatot [a Highway Land Information Team-mel], és tájékoztatjuk majd a válasz költségeiről”. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a személyzet minden egyes tagja után számolt óradíj magában foglalja a díjazási költségeket és az általános költségeket (például fűtés, világítás, és az olyan belső szolgáltatáshoz kapcsolódó költségek, mint az emberi erőforrás vagy képzés). A kérdést előterjesztő bíróság ezenfelül megállapította, hogy a díjak nem tartalmaznak nyereség- vagy haszontényezőt.

33. Mivel a közvevítői ügyletek általában jelentős értékű tulajdon megvásárlását érintik, a kérdést előterjesztő bíróság nem gondolja úgy, az East Sussex County Council által felszámolt díjak bárkit is visszatartanának az ilyen ügylet szempontjából releváns információkéréstől, vagy bármilyen lényeges módon korlátoznák az információhoz való hozzáférésüket.

34. A kérdést előterjesztő bíróság előadása szerint az East Sussex County Council Highway Land Information Team csoportja három alkalmazottal és néhány részmunkaidős kisegítővel rendelkezik. A csoport munkájának mintegy 60%-a a CON29R formanyomtatványon alapuló kérelmekhez kapcsolódik, amelyekhez különböző formában, papíron vagy elektronikusan tárolt adatokat használ fel (a kérdést előterjesztő bíróság az adatokra együttesen a csoport „adatbázisaként” utal). A csoportnak szüksége lehet arra, hogy információt kérjen a Council más csoportjaitól vagy egységeitől. A csoport adatbázisainak egyes részeit más célból és a Council más egységeinek használatára tartják fenn.

35. A kérdést előterjesztő bíróság kijelenti, hogy a CON29R formanyomtatványon szereplő kérdéseknek csak kis része válaszolható meg a Council birtokában lévő „nyers adatok” kutatásának segítségével. Noha a Highway Land Information Team erőfeszítéseket tesz az ezen adatokhoz való jobb hozzáférés biztosítása érdekében, annak útjában továbbra is vannak még akadályok.

36. 2011. június 3-án a PSG Eastbourne (ingatlannal kapcsolatos keresést végző társaság és a Property Search Group vagy PSG tagja, amely hasonló üzleti tevékenységet folytató franchise-hálózat, és az alapeljárás egyik alperese) a CON29R formanyomtatványon szereplő bizonyos kérdésekre vonatkozó kérelemmel kereste meg a Highway Land Information Team-et egy meghatározott ingatlannal kapcsolatban, amely a kérdést előterjesztő bíróság szerint közvetítői ügylet tárgyát képezte. A PSG Eastbourne-nel szemben 17,00 GBP díjat szabtak ki, amelyet ő meg is fizetett.

37. A PSG Eastbourne-nel a díj jogszerűsége tekintetében hosszú ideje fennálló vita alapján végzett belső vizsgálat keretében az East Sussex County Council megállapította, hogy a 2004. évi EIR 8. cikke feljogosította a díj felszámolására. Egy panaszt követően a Commissioner 2013. január 29-i határozatában megállapította, hogy az East Sussex County Council nem megfelelő díjat szabott ki a PSG Eastbourne-nel szemben, mert a Commissioner véleménye szerint a díjat költségmegtérülés alapján számolta ki, míg az „ésszerű összegnek” „az információ meghatározott formában való hozzáférhetővé tételéhez kapcsolódó kiadásokra, azaz a postázási és fénymásolási költségekre” kellett volna korlátozódnia.

38. Az East Sussex County Council 2013. március 1-jén keresetet indított a Commissioner határozatával szemben. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a Commissioner a kereset szempontjából releváns két új kérdést vetett fel: i. a Commissioner és az eljáró bírósági tanács által annak meghatározása során elvégzendő felülvizsgálat jellege, hogy valamely konkrét díj meghaladja-e az „ésszerű összeget”; ii. a díjak ésszerű volta, feltételezve, hogy a helyi hatóság felszámolhat a puszta kiadásokon túlmenő díjat. A First-tier Tribunal engedélyezte a PSG és a Local Government Association (a továbbiakban: LGA[23]) eljáráshoz való csatlakozását. Az eljárás során a Commissioner és a PSG megállapodott abban, hogy a költségek ésszerű összege magában foglalhatja az információkérés feldolgozásával töltött munkaórák költségeit is. A First-tier Tribunal a fentiekkel egyetértett, és úgy ítélte meg, hogy az is vitathatatlan, hogy a hatóságnak az átlagos költségek alapján előre meghatározott rendes díjat kell megállapítania.

39. Ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság az alábbi kérdések tekintetében vár iránymutatást:

„1. Hogyan kell értelmezni a 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdését? Konkrétan, a meghatározott fajtájú környezeti információ szolgáltatásáért felszámolt ésszerű összegű díj tartalmazhatja-e a következőket:

   a) a hatóság által az ilyen fajtájú információk iránti kérelmek megválaszolásához használt adatbázis fenntartási költségeinek egy része;

   b) a díj megállapításakor megfelelően figyelembe vett azon általános költségek, amelyek a személyzet általi időráfordítással járnak?

2. Összeegyeztethető-e a 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdésével és 6. cikkével, ha a tagállam előírja nemzeti rendelkezéseiben, hogy a hatóság a környezeti információ szolgáltatásáért olyan díjat számolhat fel, amely »[…] nem haladja meg a hatóság által ésszerűnek tartott összeget«, ha a hatóság »ésszerű összeg« meghatározására irányuló határozata az angol jog alapján közigazgatási és bírósági felülvizsgálat tárgya lehet?”

40. Írásbeli észrevételeket terjesztett elő az East Sussex County Council, az LGA, a Commissioner, a PSG, a dán kormány és az Egyesült Királyság Kormánya, valamint az Európai Bizottság. A 2014. december 11-én tartott tárgyaláson ugyanezen felek, az Egyesült Királyság Kormánya kivételével, megjelentek, és előterjesztették szóbeli észrevételeiket.

23 — A tanácsok nevében eljáró, politikai indíttatású, pártok közötti szervezet.

Értékelés

Előzetes megjegyzések

41. Az Århusi Egyezmény az uniós jog szerves részét képezi,[24] és annak szövegére a 2003/4 irányelv értelmezésénél figyelemmel kell lenni.[25] Olyan környezeti kötelezettségeket (a nyilvánosság számára: jogokat) ír elő, amelyek az alábbi három pillér köré szerveződnek: i. a környezeti információkhoz való hozzáférés, ii. a nyilvánosságnak környezeti ügyekben a döntéshozatalban történő részvétele és iii. az igazságszolgáltatáshoz való jog. Az alapeljárásban kérdések merültek fel az első és a harmadik pillér alá tartozó kötelezettségek tekintetében, amelyek végrehajtását a 2003/4 irányelv célozza.[26]

42. Nem vitatott, hogy a 2003/4 irányelvet alkalmazni kell az alapeljárásban. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a PSG Eastbourne által (CON29R formanyomtatványon) kért és kapott azon információkra (az információk azon részére) vonatkoznak, amelyek relevánsak az ingatlan értéke (ügylet) szempontjából, de amelyek egyben a 2003/4 irányelv[27] értelmében vett környezeti információknak is tekinthetők. Az sem vitatott, hogy a helyi hatóságnak a kért információ a birtokában volt.

43. Végezetül nem vitatott, hogy az East Sussex County Council nem kereskedelmi alapon járt el, amikor a PSG Eastbourne-nek információt szolgáltatott.

Az első kérdés

44. A 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy díjat számoljanak fel, két feltétellel. Először is, díj csak környezeti információk *szolgáltatásáért* számolható fel. Másodszor, e díj nem haladhat meg egy *ésszerű összeget*. Az irányelv az „információszolgáltatás” vagy az „ésszerű összeg” fogalmát nem határozza meg.[28]

45. Ezenfelül a 2003/4 irányelvben nem szerepel más olyan ok, amely alapján az olyan személlyel szemben, aki környezeti információkhoz való hozzáférés iránt nyújt be kérelmet, díjat szabhatnának ki.[29]

46. Meglátásom szerint, ha a hatóság egy adott esetben nem téríttetheti meg a költségeket, mert azok nem az információszolgáltatással kapcsolatosak, úgy a hatóság által kiszabni szándékozott díj ésszerű voltának a kérdése nem is merül fel. Következésképpen az „információszolgáltatás” 5. cikkének (2) bekezdése értelmében vett jelentését vizsgálom elsőként.

24 — Lásd: Lesoochranárske zoskupenie ítélet, C-240/09, EU:C:2011:125, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

25 — Lásd például: Fish Legal és Shirley ítélet, C-279/12, EU:C:2013:853, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

26 — Lásd például: Fish Legal és Shirley ítélet, C-279/12, EU:C:2013:853, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd továbbá a 2003/4 irányelv (5) preambulumbekezdését.

27 — A 2003/4 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése. Ennek meghatározása mindenesetre a a kérdést előterjesztő bíróság feladata volt (lásd: Fish Legal és Shirley ítélet, C-279/12, EU:C:2013:853, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28 — Megjegyzem, hogy a 2003/4 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének nem minden nyelvi változata használ olyan kifejezést, amely eltér a 7. cikkben szereplőtől (mint például az angol változatban a „supplying”). Az 5. cikk (2) bekezdésének francia változata például a „la mise à disposition” kifejezést használja, amely megfelel a 7. cikk szövegének. Az 5. cikk (2) bekezdésének angol változatában szereplő „supplying” kifejezés mindazonáltal megegyezik az Århusi Egyezmény 4. cikke (8) bekezdésének (hiteles) angol változatában alkalmazott kifejezéssel. Az Århusi Egyezmény ugyanezen rendelkezésének (ugyancsak hiteles) francia változatában a „fournir” ige szerepel. (A harmadik hiteles változat az orosz nyelvű.)

29 — Lásd, a 90/313 irányelv vonatkozásában: Bizottság kontra Németország ítélet, C-217/97, EU:C:1999:395, 55. és 58. pont, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a 90/313 irányelv csak az abban kifejezetten meghatározott feltételekkel összhangban és esetekben teszi lehetővé a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságának korlátozását. Ez megerősíti, hogy főszabály szerint a nyilvánosság számára térítésmentes vagy korlátozás nélküli hozzáférést kell biztosítani.

47. Az 5. cikk különbséget tesz egyfelől az információszolgáltatás (amelyért a hatóságok díjat számolhatnak fel), másfelől a bármely létrehozott és fenntartott, közhiteles nyilvántartáshoz vagy jegyzékhez való hozzáférés (amint az a 3. cikk (5) bekezdésében szerepel) és a kért információ helyben történő tanulmányozása között (amelyekért a hatóságok nem számolhatnak fel díjat). Vagyis az információ kérelmező részére, meghatározott módon történő *szolgáltatásának cselekménye* (5. cikk (2) bekezdés) nem azonos az 5. cikk (1) bekezdésében szabályozott helyzetekkel.

48. Nem azonos továbbá a környezeti információk összegyűjtésével, tárolásával vagy terjesztésével, sem a nyilvánosság arra vonatkozó tájékoztatásával, hogy az adott információ hol található.

49. A 3–5. cikkben előírt kötelezettségek feltételezik egyrészt azt, hogy a hatóság birtokában megvannak azok a környezeti információk, amelyekhez a hozzáférést kérik, másrészt hogy a nyilvánosságnak tudomása van arról, hogy melyik információt hol tárolják. E környezeti információk egyaránt magukban foglalják az adatokat és ezen adatok különböző típusú vizsgálatait (mint amilyenek a teljesítési jelentések vagy a gazdasági elemzések).[30] Az információ valamely materiális (például írásbeli, vizuális, szóbeli vagy elektronikus) formában[31] létezik. Főszabály szerint olyan formátumban kell az információt a kérelmező rendelkezésére bocsátani, amilyenben az kérte.[32]

50. Azon gyakorlati intézkedések körében, amelyeket a tagállamoknak meg kell tenniük a hozzáféréshez való jog tényleges gyakorlásának biztosítása érdekében, a tagállamoknak hozzáférhetővé kell tenniük a hatóságok vagy információs pontok birtokában lévő környezeti információk közhiteles nyilvántartásait és jegyzékeit, annak világos megjelölésével, hogy hol találhatók az információk.[33] Ebben az összefüggésben álláspontom szerint „nyilvántartásnak” tekintendő a tárolt környezeti információk azon jegyzéke, amelyen keresztül az adott információ kereshető és beazonosítható. Az adatbázis ezzel szemben a tárolt környezeti információk tényleges állománya. Noha a nyilvántartás tartalmazhat tényleges környezeti információkat is, és ekként kombinálható az adatbázissal, attól elkülönül.[34]

51. A jelen ügy szempontjából kiemelkedő fontosságú az, hogy az 5. cikk (1) bekezdése kizárja, hogy az ilyen nyilvántartásokhoz vagy jegyzékekhez történő hozzáférésért és a környezeti információ helyszínen végzett tanulmányozásért a hatóság *bármilyen* díjat is felszámoljon. Tehát a hatóság nem számolhat fel díjat i. az ilyen nyilvántartásoknak és jegyzékeknek, valamint ii. az ilyen nyilvántartásokban és jegyzékekben hivatkozott vagy a kérelmező által a helyszínen tanulmányozni kívánt környezeti információk állományának a fenntartásáért és hozzáférhetővé tételéért. Noha az 5. cikk (2) bekezdése értelmében a kérelmezővel szemben díj számolható fel a környezeti információk szolgáltatásáért, álláspontom szerint semmi alapja annak, hogy a szolgáltatás költségeit úgy tekintsük, hogy azoknak a költségek e két típusát is magukban kellene foglalniuk. Mégpedig azért, mert e költségek a 2003/4 irányelvből eredő kötelezettségek teljesítése során merülnek fel, különös tekintettel a hozzáférés kérelemre történő biztosításának kötelezettségére, lehetővé téve a kérelmező számára, hogy sikerrel igényelje az információkhoz való hozzáférést, e hozzáférés formájától függetlenül.[35] Ha ugyanis az „információszolgáltatást” úgy kellene értelmezni, mint amely a környezeti információkat tartalmazó nyilvántartás, jegyzék vagy adatbázis létrehozását és fenntartását is magában foglalja (függetlenül attól, hogy az papíralapú vagy más formátumban tárolt), ennek következtében eltérő módon kezelnék a nyilvánosság azon tagjait, akik az információ szolgáltatását kérik, és azokat, akik pusztán az 5. cikk

30 — Lásd a 2003/4 irányelv 2. cikkét.

31 — Lásd például a 2003/4 irányelv 2. cikkének (1), (3) és (4) bekezdését, és az irányelv (10) preambulumbekezdését.

32 — Lásd a 2003/4 irányelv 3. cikkének (4) bekezdését.

33 — Lásd a 2003/4 irányelv 3. cikke (5) bekezdésének (c) pontját.

34 — Lásd továbbá: UN-ECE, The Aarhus Convention: An implementation guide (Az Århusi Egyezmény végrehajtási útmutatója, a továbbiakban: végrehajtási útmutató) (második kiadás, 2014) 102. és 103. o. Noha a végrehajtási útmutató jogilag nem kötelező erejű (9. o.), a Bíróság kimondta, hogy az olyan magyarázó jellegű dokumentumnak tekinthető, amely adott esetben más releváns elemekkel együttesen figyelembe vehető az Århusi Egyezmény értelmezése céljából (lásd például: Fish Legal és Shirley ítélet, C-279/12, EU:C:2013:853, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Edwards-ítélet, C-260/11, EU:C:2013:221, 34. pont).

35 — Lásd továbbá a lenti 74. pontot.

(1) bekezdése értelmében vett hozzáférést kérnek, vagy akik a terjesztés eredményeként jutnak hozzáféréshez. Mindkét csoport ugyanazon nyilvántartásba vagy jegyzékbe felvett és ugyanazon adatbázisban tárolt információkhoz fér hozzá. Míg az első csoporttal szemben kiszabnának díjat a nyilvántartás és az adatbázis fenntartásáért, a második csoporttal szemben (helyesen) nem. Ugyanezen okok folytán a hatóságok nem téríttethetik meg a kérelmezővel a 3. cikk (4) bekezdéséből eredő, azon kötelezettségük teljesítésének költségeit, miszerint minden ésszerű erőfeszítést megtesznek annak érdekében, hogy a környezeti információkat könnyen sokszorosítható és hozzáférhető formában tárolják és rendszerezzék.

52. Ugyancsak nem szabható ki díj a nyilvánosság számára terjesztés útján hozzáférhetővé tett környezeti információk után. A 2003/4 irányelv (az Århusi Egyezményhez hasonlóan) különbséget tesz az információ terjesztése iránti kötelezettség (7. cikk [36]) és az információnak a kérelmező számára egy meghatározott formában történő hozzáférhetővé tétele iránti kötelezettség (3–5. cikk) között. A 7. cikkből eredő kötelezettség a hatóság birtokában lévő valamennyi környezeti információ tekintetében alkalmazandó, ideértve azokat is, amelyeket a 7. cikk (2) bekezdésének értelmében a tagállamnak hozzáférhetővé kell tennie, és terjesztenie (illetve adott esetben frissítenie) kell. E kötelezettség a közérdek védelmére irányul, függetlenül attól, hogy a nyilvánosság ténylegesen hangot adott-e a jegyzékben szereplő vagy tárolt információhoz fűződő érdekének. Ezen (frissített) információ tárolása és aktív terjesztése számottevő költségekkel járhat (nem beszélve az emberi erőforrásról és egyéb általános költségekről), és az ekként kezelt anyag felhasználható információszolgáltatási kérelmek megválaszolásához is. E költségeket mindazonáltal a költségvetésnek kell fedeznie.

53. A fentiek alapján a 2003/4 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének értelmében vett „bármely környezeti információ szolgáltatása” fogalmat úgy határoznám meg, hogy az hozzáférésnek kérelemre történő biztosítása az adott információnak a kérelmező részére, az általa megjelölt formátumban és az 5. cikk (1) bekezdésében foglaltaktól eltérő körülmények között történő nyújtása által. A jelen ügy keretében relevanciával bír, hogy az 5. cikk (2) bekezdése vonatkozik arra a körülményre is, amikor az információt olyan módon nyújtják, amely lehetővé teszi a kérelmező számára, hogy azt a választása szerinti helyen és időben tanulmányozza és felhasználja, függetlenül attól, hogy ezt az információt hol és hogyan tárolják, vagy hogy egyébként hozzáférhetővé tették egyéb csatornákon keresztül is.

54. A hatóságok tehát díjat számolhatnak fel a kért környezeti információk többszörözéséhez (például a dokumentum fénymásolásához, nyomtatásához vagy e-mailben való megküldéséhez) kapcsolódó személyzeti költségeknek, valamint például a papír és a toner költségeinek, továbbá a nyomtatóeszköz használatának a megtérítése céljából. Az Århusi Egyezmény 4. cikkének (1) bekezdése megerősíti ezt az értelmezést. Ugyanakkor ebből az is következik, hogy a hatóság az információszolgáltatásért felszámolt díj útján *nem téríttetheti meg* azon adatbázis létrehozási és fenntartási költségeinek egészét vagy egy részét, amelyben a birtokában lévő környezeti információkat rendszerezte, és amelyet a jelen alapügyhöz hasonlóan a CON29R formanyomtatványon felsorolt típusú információk iránti kérelmek megválaszolásához használ (1(a) kérdés). [37]

55. Amennyiben a kért információt már a kért formátumban tárolják, és az azonnal hozzáférhető és többszörözhető, az információszolgáltatás alapvetően csak többszörözésből áll. Vagyis az információszolgáltatásért felszámolandó díj ilyen körülmények között nem tartalmazhat mást, mint az ésszerű többszörözési költségeket, amelyek magukban foglalják a kért környezeti információk nyújtása kifejezett cselekményéhez szükséges munkaórák költségét. Ám az információszolgáltatás nem mindig olyan könnyű és költségtakarékos, mint egy egyszerű többszörözési cselekmény. Például előfordulhat, hogy a tárolt információt még nem megfelelően, azonnal többszörözhető és hozzáférhető módon szervezték, vagy más formátumban kérik, mint amilyenben a hatóság tárolja.

36 — A Végrehajtási útmutató (75. o.) ezen, 7. cikkben foglalt jogra mint „aktív hozzáférési jogra” utal. Úgy vélem, a hozzáférés jogosultjainak szempontjából ezt a jogot logikusabb lenne passzívnak nevezni. Ezért a 3–5. és 7. cikk szerinti kötelezettségek (és a vonatkozó jogosultságok) bemutatása során nem használom az „aktív” és „passzív” kifejezéseket.

37 — Lásd a fenti 34. pontot.

56. Vajon ilyen körülmények között a kért információ felkutatása és szervezése során felmerülő további költségeket és az általános költségeket ugyancsak meg kell téríteni a 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése alapján? Ez tűnik az 1(b) kérdés magvának, amely az adott információ iránti kérelem megválaszolásához szükséges munkaórákra eső általános költségek megtérítésére vonatkozik.

57. Amennyiben ezek a költségek az információszolgáltatás iránti kérelmekkel kapcsolatban merülnek fel, és az információ kérelmezőnek történő nyújtásához szükségesek, a hatóság felszámíthat azok után valamely ésszerű összeget?

58. A 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése nem határozza meg az „ésszerű összeg” fogalmát. Mint ahogy az Århusi Egyezmény 4. cikkének (8) bekezdése sem.

59. Általánosságban úgy vélem, pusztán az a tény, hogy a jogalkotó felismerte, előfordulhat, hogy a kért információ – terjedelménél és összetettségénél fogva – nem azonnal hozzáférhető, és így a kért formában történő felkutatás (számottevő) terheket róhat a hatóságokra idő és emberi erőforrás tekintetében,[38] nem tekinthető kellő indoknak ahhoz, hogy e terhek után díjat számoljanak fel a kérelmezővel szemben. Ezek létező terhek akkor is, amikor nem kérnek információszolgáltatást, és amikor a hatóság a 2003/4 irányelvből eredő egyéb kötelezettségeit[39] teljesíti. Megjegyzem továbbá, hogy létezik jogos indok a kérelem megválaszolásának megtagadására.[40] Továbbá a hatóság nem hivatkozhat a 2003/4 irányelv 3. és 7. cikkéből eredő kötelezettségeinek elmulasztására sem ahhoz, hogy igazolja a díjnak a felperessel szemben az 5. cikk (2) bekezdése alapján amiatt történő felszámítását, hogy például az információ nyers adatként van birtokában, és az információt még nem rendszerezte (az előírtak szerint) olyan módon, amely a hozzáférést lehetővé tenné.[41]

60. Véleményem szerint az ésszerű összeget meg nem haladó díj az 5. cikk (2) bekezdése értelmében olyan díj: i. amely harmadik fél által ismert és felülvizsgálható, objektív tényezők alapján kerül meghatározásra; ii. amelynek kiszámítása független attól, hogy ki és milyen célból kéri az információt; iii. amelynek a mértéke olyan, hogy biztosítja a kért környezeti információkhoz való hozzáférés iránti jog céljait, ekként nem tartja vissza el az embereket attól, hogy hozzáférést kérjenek, és nem korlátozza hozzáféréshez való jogukat; és iv. amely nem haladja meg azt az összeget, amely megfelel annak az indoknak, amely alapján a tagállam e díj kiszabását lehetővé tette (vagyis hogy a nyilvánosság valamely tagja környezeti információk szolgáltatása iránti kérelmet nyújtott be), és közvetlenül kapcsolódik ezen információ szolgáltatásának cselekményéhez.

61. Először is a díj összegét olyan objektív feltételek alapján kell meghatározni, amelyek a 2003/4 irányelv 5. cikkének (3) bekezdése értelmében közzétehetők, és amelyek a 6. cikk értelmében lehetővé teszik a díj ésszerű voltának felülvizsgálatát.

62. Másodszor, az információszolgáltatás iránti kérelemhez nem szükséges, hogy a kérelmező igazolja érdekeltségét.[42] Vagyis az összeg meghatározása során nem bír relevanciával, hogy ki és milyen célból kéri az információ nyújtását.

38 — Lásd például a 2003/4 irányelv 3. cikkének (2) bekezdését.

39 — Lásd továbbá például: Fennelly főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa, C-217/97, EU:C:1999:34, 26. pont.

40 — Lásd a 2003/4 irányelv 4. cikkét.

41 — Lásd a 2003/4 irányelv 1. cikkét, valamint (9) és (20) preambulumbekezdését.

42 — Lásd a 2003/4 irányelv 3. cikkének (1) bekezdését és (8) preambulumbekezdését. Vesd össze a „prove” (bizonyít) 90/313 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében történő használatával („state [indokol]” helyett).

63. Harmadszor, az összeg megállapítása során figyelemmel kell lenni arra, hogy a környezeti információkhoz az ezen információ szolgáltatása által való hozzáférés hozzájárul a környezeti kérdésekkel kapcsolatos nagyobb tudatossághoz, a szabad véleménycseréhez, a nyilvánosságnak a környezeti ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban való hatékonyabb részvételéhez, és végezetül a jobb környezethez. [43]

64. Ez egyike azon megfontolásoknak, amelyek a Bíróságot a C-217/97. sz., Bizottság kontra Németország ügyben a 90/313 irányelv 5. cikkével kapcsolatban annak megállapítására vezették, hogy az említett irányelv céljára tekintettel nem szabható ki olyan mértékű díj, amely visszatartja az embereket attól, hogy hozzáférést kérjenek, vagy amely korlátozza hozzáféréshez való jogukat. [44]

65. Ugyanez az érvelés alkalmazandó a 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdésével kapcsolatban is, mert ezen irányelv a már meglévő információhoz történő hozzáférés kibővítését célozza. [45] Ha ugyanis a költségek ésszerűtlenül magasak lesznek, csak a jómódú személyek szándékában (vagy módjában) állhat, hogy fizessenek a környezeti információkért. [46] Ha az ilyen mértékű díjak kiszabása megengedett, ez a személyeket visszatarthatja attól, hogy környezeti információk iránti kérelmet nyújtsanak be. [47]

66. Negyedszer, a díj akkor ésszerű, ha tartalmazza azokat a költségeket, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a kifejezett kérelemre történő információszolgáltatás cselekményéhez. Az információszolgáltatás mibenlétére vonatkozóan kifejtettekkel azonos okoknál fogva a díj nem tartalmazhatja a környezeti információk összegyűjtéséhez, tárolásához, birtoklásához, fenntartásához és terjesztéséhez kapcsolódó azon költségeket, amelyek az ilyen kérelemtől függetlenül merültek fel. [48]

67. Noha a 90/313 irányelv nem tett különbséget a közvetlen és közvetett költségek között, a Bíróság megállapította a C-217/97. sz., Bizottság kontra Németország ítéletben, hogy nem számítható fel díj az információ keresésével és gyűjtésével kapcsolatban felmerült közvetett költségek után. Az „ésszerű” kifejezés használata azt jelentette, hogy a tagállam nem „[…] terhelheti az információt kérelmezőkre a költségek teljes egészét, különösen nem azon közvetett költségeket, amelyek az információkereséssel kapcsolatban ténylegesen az állami költségvetés terhére merültek fel”. [49] Az 5. cikk továbbá nem tette lehetővé, hogy a tagállamok díjat számoljanak fel „az információkéréshez kapcsolódó adminisztratív feladatokért”. [50] A Bíróság ugyanakkor nem vizsgálta részletesen a német jog által előírt díjak típusait (amelynek értelmében a díj összege a hatóságok munka- és időráfordításának függvénye), mert a Bizottság nem bizonyította, hogy a jogszabály nem összeegyeztethető a 90/313 irányelv 5. cikkének céljával. [51]

68. A 2003/4 irányelv jogalkotási folyamata és a (18) preambulumbekezdés szövege bizonytalansághoz vezet a tekintetben, hogy a Bíróság C-217/97. sz., Bizottság kontra Németország ítéletben foglalt érvelésének ezen eleme vonatkoztatható-e a 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdésére.

43 — Lásd a 2003/4 irányelv (1) preambulumbekezdését.

44 — Bizottság kontra Németország ítélet, C-217/97, EU:C:1999:395, 47. pont; Fennelly főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa, C-217/97, EU:C:1999:34, 23. pont.

45 — Lásd a 2003/4 irányelv (2) preambulumbekezdését.

46 — Lásd továbbá: Fennelly főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa, C-217/97, EU:C:1999:34, 25. pont.

47 — Lásd továbbá a Végrehajtási útmutatót, amely kimondja (94. o.) hogy „[a]z Egyezmény üdvözli azt az elvet, miszerint ahhoz, hogy az információ valójában hozzáférhető legyen, megfizethetőnek is kell lennie”.

48 — Lásd a fenti 47–54. pontot.

49 — Bizottság kontra Németország ítélet, C-217/97, EU:C:1999:395, 48. pont.

50 — Bizottság kontra Németország ítélet, C-217/97, EU:C:1999:395, 57. pont.

51 — Bizottság kontra Németország ítélet, C-217/97, EU:C:1999:395, 52. pont.

69. Az Európai Parlament – a Bizottságtól eltérően, amelynek eredeti javaslatában nem szerepeltek ezek a szempontok –[52] azt javasolta, hogy a jogszabály kifejezetten mondja ki (a preambulumbekezdésekben és a rendelkező részben), hogy valamely díj nem haladhatja meg a tényleges költségeket, és nem tartalmazhatja a keresésre fordított munkaidő költségeit.[53] Míg a Bizottság alapjaiban egyetértett ezzel a javaslattal,[54] a Tanács kevesebb részletes szabályt kívánt beilleszteni azzal kapcsolatban, hogy tervezet – jelenlegi – 5. cikke (2) bekezdése alapján a díj milyen költségeket tartalmazhat vagy nem tartalmazhat. A Tanács azt állította, hogy „nem tartja elfogadhatónak, hogy a díjak ne tartalmazzák a keresésre fordított időt […], amely keresések igen időigényesek és költségesek lehetnek, a díjszabadság pedig könnyelmű információkérésekhez vezethet […]”.[55]

70. A Parlament fenntartotta álláspontját. A továbbiakban azt is javasolta, hogy a rendelkezés szövegét egészítsék ki azzal, hogy a díj „nem haladhatja meg a kért anyag többszörözésének tényleges költségét”.[56] A Bizottság e javaslattal nem értett egyet: jobbnak látta nem túlmenni az Århusi Egyezményben foglaltakon, és akként érvelt, hogy mivel a javasolt irányelv keretirányelvnek tekinthető, annak a nemzeti jogba történő átültetése során a tagállamoknak bizonyos fokú rugalmassággal kell rendelkezniük.[57]

71. A hatályos 5. cikk (2) bekezdésének szövege e párbeszéd egyetlen elemét sem tükrözi. Ezzel szemben a (18) preambulumbekezdésben az áll, hogy „[ez] általános szabályként azt jelenti, hogy a díjak összege nem haladhatja meg az igényelt anyag előállításának tényleges költségét”, noha a piaci alapú díj is méltányosnak tekinthető, „amikor a hatóságok a környezeti információkat kereskedelmi alapon bocsátják rendelkezésre, mert e bevételre szükség van a további információk gyűjtésének és közzétételének folytatásához”.

72. Először is, a (18) preambulumbekezdésnek nem tulajdonítható az 5. cikk (2) bekezdésével azonos súly. A jogalkotói döntést végülis csak a rendelkező rész tartalmazza, amely az irányelv (vagy bármely aktus) normatív része. A preambulum csupán egyike azon elemeknek, amelyek összefüggésében a rendelkező rész értelmezendő. A preambulum önmagában nem írhat elő normákat.[58]

73. Ugyanakkor a (18) preambulumbekezdésnek különösen a második mondata nem hagyható figyelmen kívül, mint ahogy nem hagyható figyelmen kívül beiktatásának indoka sem. Ez a mondat az információszolgáltatás utáni díj felszámolásához való joghoz kapcsolódó két korlátozásra vonatkozik: mi után számolható fel díj (az igényelt anyag előállításának költsége), és a megtéríttethető költségek összege (a hatóság részéről az információszolgáltatással kapcsolatban felmerült „tényleges költségek”.

52 — A Bizottság eredeti javaslata értelmében az 5. cikk (3) bekezdése tervezetének tartalma és a későbbi (18) preambulumbekezdés javasolt szövege hasonló volt a 2003/4 irányelv 5. cikke (1) bekezdésének szövegéhez. Lásd: a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat, COM(2000) 402 végleges (HL 2000. C 337 E, 156. o.), (21) preambulumbekezdés.

53 — Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalása a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatról, COM(2000) 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169(COD).

54 — A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó módosított javaslat, COM(2001) 303 végleges (HL 2001. C 240 E, 289. o.).

55 — 24/2002/EK közös álláspont, amelyet a Tanács 2002. január 28-án fogadott el (HL 2002. C 113 E, 1. o.). Az angol szövegben az (igen különös) „díjszabadság” kifejezést „díjmentességként” értelmezem.

56 — Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalása a környezeti ügyekben az információhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadására vonatkozóan kialakított tanácsi közös álláspontról (11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169(COD)). Az Európai Parlament 2002. május 30-án, második olvasatban elfogadott jogalkotási állásfoglalása a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2002/.../EK európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadásáról.

57 — Az EK-Szerződés 251. cikke (2) bekezdésének c) pontja alapján kiadott bizottsági vélemény a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozóan kialakított tanácsi közös álláspont Európai Parlament által történő módosításáról és az EK-Szerződés 250. cikkének (2) bekezdése alapján kiadott bizottsági javaslat módosításáról (COM/2002/498 végleges).

58 — Lásd például: Caronna-ítélet, C-7/11, EU:C:2012:396, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Ezt az elvet tükrözi továbbá „az Európai Parlament a Tanács és a Bizottság Közös gyakorlati útmutatója a közösségi intézményeknél a jogszabályszerkesztésben részt vevők számára”, 2013, 10. iránymutatás.

74. Álláspontom szerint az „ésszerű összegű díjnak a környezeti információk egy adott kérelemre válaszul történő szolgáltatásának cselekményével kapcsolatban ténylegesen felmerült költségeken kell alapulnia. Ez magában foglalja a kért információ keresésére és előállítására fordított munkaórák költségeit és a kért formában történő előállítás költségét (amely változó lehet). Nem tartom megengedhetőnek ugyanakkor, hogy a díj olyan általános költségek megtérítését is célozza, mint a fűtés, világítás vagy belső szolgáltatások. Míg ezeknek az általános költségeknek egy része valóban azon feltételek megteremtése folyamatának számlájára írható, amelyek lehetővé teszik a hatóság számára a környezeti információknak kérelemre történő hozzáférhetővé tételét, e költségek (a környezeti információk nyilvántartásainak és jegyzékeinek fenntartási és hozzáférhetővé tételi költségeihez hasonlóan [59]) nem kizárólag az információnak az adott kérelemre válaszul történő szolgáltatásával összefüggésben merülnek fel. A (18) bekezdés, az én olvasatom szerint, megerősíti ezt az értelmezést. [60]

A második kérdés

Elfogadhatóság

75. A második kérdés arra irányul, hogy a 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdésével és 6. cikkével ellentétes-e az olyan nemzeti jogi rendelkezés, amelynek értelmében a környezeti információ szolgáltatásáért felszámolt díj összege „[…] nem haladja meg a hatóság által ésszerűnek tartott összeget”, ha a hatóság „ésszerű összeg” meghatározására irányuló határozata az angol jog alapján közigazgatási és bírósági felülvizsgálat tárgya lehet.

76. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a szigorúan értelmezett angol jog alapján „a hatóság által ésszerűnek tartott összeg” azt jelenti, hogy a díj bármilyen megkérdőjelezése csak akkor vezethet eredményre, ha maga a hatóság ésszerű összegre vonatkozó döntése „ésszerűtlen” közigazgatási jogi szempontból (azaz: valótlan, jogellenes vagy tisztességtelen), de nagyon szűk határok között lehetne megkérdőjelezni a hatóság releváns tényszerű megállapításait. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tartalmazott a közigazgatási és bírósági felülvizsgálat felépítésére vonatkozó egyéb részleteket.

77. Az Egyesült Királyság Kormánya írásbeli észrevételeiben kifejtette, hogy „az angol jog által előírt közigazgatási és bírósági felülvizsgálat”, amelyre a második kérdés utal, számos felülvizsgálati okot felölel, amelyek sorában szerepel a „*Wednesbury* ésszerűtlenség”. [61]

78. Mind a Bizottság, mind az Egyesült Királyság Kormánya részéről felmerült, hogy szükség van-e e kérdés megválaszolására. Elvégre maga a kérdést előterjesztő bíróság jelenti ki, hogy ez (a második kérdésben felvetett) kérdéskör „továbbra is vitatott a felek között”, és „a jelen ügyben nem egyértelműen okoz bármilyen gyakorlati különbséget, de érintheti a Tribunal és a Commissioner jövőbeli megközelítését”.

79. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a

59 — Lásd a fenti 51. és 52. pontot.

60 — Emlékeztetek rá, hogy vitathatatlan, hogy az alapeljárásban a hatóság nem kereskedelmi alapon járt el, amikor információt szolgáltatott (lásd a fenti 43. pontot). A jelen ügy szempontjából nem tartom szükségesnek a (18) preambulumbekezdés ezen, a környezeti információ kereskedelmi alapon történő hozzáférhetővé tételére vonatkozó részének behatóbb tanulmányozását.

61 — Lásd: *Associated Provincial Picture Houses Ltd* v *Wednesbury Corporation*, [1948] 1 KB 223, [1947] EWCA Civ 1. A bírósági felülvizsgálat célja összetett téma. Részletes vizsgálat céljából lásd például: Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P. and Fenwick, H., *Judicial Review*, ötödik kiadás (Butterworths Law, 2014), és Fordham, M., *Judicial Review*, hatodik kiadás (Hart Publishing, 2012).

ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.[62] Kizárólag a nemzeti bíróságra tartozik, hogy az ügy sajátosságaira tekintettel megítélje az előzetes döntéshozatalnak az ítélethozatalhoz való szükségességét, valamint a Bíróság elé terjesztett kérdéseinek relevanciáját.[63]

80. Nem látom okát, miért lenne vitatható a kérdést előterjesztő bíróság azon döntése, hogy a második kérdést – kételyei dacára – előzetes döntéshozatalra utaló határozatába foglalja. Ennélfogva e kérdést ugyancsak meg kell válaszolni.

A kérdés érdeméről

81. A 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében foglalt, ésszerűségre vonatkozó feltétel a díj összegét, nem pedig magát a hatóság döntését érinti. Az 5. cikk (2) bekezdése nem tartalmaz utalást arra, hogy a nemzeti jog értelmében mi tekinthető ésszerű díjnak. A jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezést az egész Európai Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve a rendelkezés összefüggéseit és a kérdéses szabályozás célját.[64] Ezt az elvet azon elvvel összefüggésben kell alkalmazni, amelynek értelmében amennyiben az uniós jog azt részletesen nem szabályozza, a tagállamok az irányelv átültetésekor kötelesek annak teljes érvényesülését biztosítani, az eszközök megválasztását illetően pedig széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek.[65]

82. Vagyis az 5. cikk (2) bekezdése annak biztosítását követeli meg a hatóságoktól, hogy díjaik nem haladják meg az ésszerű összeget azzal a mércével mérve, hogy mit jelent objektíve az „ésszerű összeg” az uniós jog értelmében.[66] Ez önmagában nem zárja ki az olyan nemzeti jogi rendelkezést, amelynek értelmében a hatóságnak magának kell biztosítania, hogy a kiszabott díj megfeleljen ennek a követelménynek. Azt várhatnánk ugyanis, hogy a hatóságnak a jó kormányzás keretében elsőként a kiszabott díj mértéke felett kell ilyen felülvizsgálatot gyakorolnia. Ez a lépés megelőzi a 2003/4 irányelv 6. cikkének (1), illetve (2) bekezdésében előírt közigazgatási, illetve bírósági felülvizsgálatot, és azoktól el is különül.

83. És mit jelentsen a második kérdés záró fordulata: „ha a hatóság »ésszerű összeg« meghatározására irányuló határozata *az angol jog alapján* közigazgatási és bírósági felülvizsgálat tárgya lehet (kiemelés tőlem)”?

84. Amint arra fentebb rámutattam,[67] a kérdést előterjesztő bíróság viszonylag kevés tájékoztatást nyújtott a Bíróságnak a nemzeti jog tárgyában, és – noha a tárgyalást megtartották – azon az Egyesült Királyság Kormánya nem vett részt. Másfelől egyértelmű, hogy előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság feladata az, hogy kizárólag az uniós jog értelmezése tárgyában foglaljon állást, a nemzeti bíróság feladata pedig az, hogy a nemzeti jogot a kérdéseire nyújtott válaszokban foglalt iránymutatással összhangban értelmezze és alkalmazza.[68] Ennélfogva nem lenne helyénvaló az angol bírósági felülvizsgálat követelményeinek és korlátozásainak a jelen indítványban történő további vizsgálata. A jelen vizsgálatnak ehelyett kizárólag az uniós jog által meghatározott kötelezettségekre kell fókuszálnia.

62 — Lásd például: Kušionová ítélet, C-34/13, EU:C:2014:2189, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Fish Legal és Shirley ítélet, C-279/12, EU:C:2013:853, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

63 — Lásd például: Todaro Nunziatina & C. ítélet, C-138/09, EU:C:2010:291, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

64 — Lásd például: *Deutsche Umwelthilfe ítélet*, C-515/11, EU:C:2013:523, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

65 — Lásd például: Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet, C-530/11, EU:C:2014:67, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

66 — Lásd a fenti 58–74. pontot.

67 — Lásd a fenti 76. pontot.

68 — Lásd például: Transportes Urbanos y Servicios Generales ítélet, C-118/08, EU:C:2010:39, 23. és 25. pont.

85. A jelen ügy összefüggésében a 2003/4 irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdése annak biztosítását írja elő a tagállamok számára, hogy (először) közigazgatási és (ezt követően) bírósági felülvizsgálat tárgyát képezze az, hogy valamely hatóság arra vonatkozó döntése, hogy mi tekinthető ésszerű díjnak, összhangban van-e az „ésszerű" 2003/4 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének értelmében vett önálló uniós jogi jelentésével. Erről kell meggyőződni a felülvizsgálati eljárás során. Az, hogy ilyen felülvizsgálat rendelkezésre álljon, alapvető fontosságú a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréshez való, a 2003/4 irányelvben foglalt joga tényleges kikényszerítésének biztosításához.[69] Következésképpen a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az általuk folytatott felülvizsgálati eljárás során lehetőség legyen egy adott kivetett díj ésszerű voltának az ilyen díjak tekintetében az uniós jog által meghatározott ésszerűségi követelmények alapján történő mérlegelésére. Az illetékes nemzeti bíróság feladata, hogy nemzeti jogot akként értelmezze, hogy az biztosítsa az ilyen felülvizsgálatot.[70]

Végkövetkeztetések

86. A fenti megfontolások fényében álláspontom szerint a Bíróságnak az alábbi választ kell nyújtania a First-tier Tribunal (Information Rights) (Egyesült Királyság) előzetes döntéshozatal iránti kérelmére:

– A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i európai parlamenti és tanácsi 2003/4/EK irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében szereplő „bármely környezeti információ szolgáltatása" fogalmat akként kell értelmezni, hogy az az adott információnak a kérelmező részére, az általa megjelölt formátumban és az 5. cikk (1) bekezdésében foglaltaktól eltérő körülmények között történő nyújtása. Az 5. cikk (2) bekezdése vonatkozik arra a körülményre is, amikor az információt olyan módon nyújtják, amely lehetővé teszi a kérelmező számára, hogy azt a választása szerinti helyen és időben tanulmányozza és felhasználja, függetlenül attól, hogy ezt az információt hol és hogyan tárolják, vagy hogy egyébként hozzáférhetővé tették egyéb csatornákon keresztül is.

– A 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése nem teszi lehetővé a hatóság számára, hogy az információszolgáltatásért számított díj útján megtéríttesse azon adatbázis létrehozási és fenntartási költségeinek egészét vagy egy részét, amelyben a birtokában lévő környezeti információkat rendszerezte, és amelyet a jelen alapügyben szereplőhöz hasonló formanyomtatványon felsorolt típusú információk iránti kérelmek megválaszolásához használ.

– Az ésszerű összeget meg nem haladó díj a 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése értelmében olyan díj: i. amely harmadik fél által ismert és felülvizsgálható, objektív tényezők alapján kerül meghatározásra; ii. amelynek kiszámítása független attól, hogy ki és milyen célból kéri az információt; iii. amelynek a mértéke olyan, hogy biztosítja a kért környezeti információkhoz való hozzáférés iránti jog céljait, ekként nem tartja vissza az embereket attól, hogy hozzáférést kérjenek, és nem korlátozza hozzáféréshez való jogukat; és iv. amely nem haladja meg azt az összeget, amely megfelel annak az indoknak, amely alapján a tagállam e díj kiszabását lehetővé tette (vagyis hogy a nyilvánosság valamely tagja környezeti információk szolgáltatása iránti kérelmet nyújtott be), és közvetlenül kapcsolódik ezen információ szolgáltatásának cselekményéhez.

– Közelebbről a 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „ésszerű összegű" díjnak a környezeti információk egy adott kérelemre válaszul történő szolgáltatásának cselekményével kapcsolatban ténylegesen felmerült költségeken kell alapulnia. Ez magában foglalja a kért információ keresésére és előállítására fordított munkaórák költségeit és a kért formában történő előállítás költségét (amely változó lehet). Nem megengedhető ugyanakkor, hogy a díj olyan

69 — Lásd továbbá, például: Végrehajtási útmutató, 15. o.

70 — A nemzeti jognak az uniós joggal összhangban történő alkalmazására és értelmezésére vonatkozó kötelezettségekkel kapcsolatban lásd például: Ryanair-ítélet, C-30/14, EU:C:2015:10, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Dominguez-ítélet, C-282/10, EU:C:2012:33, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

általános költségek megtérítését is célozza, mint a fűtés, világítás vagy belső szolgáltatások. Míg ezeknek az általános költségeknek egy része valóban azon feltételek megteremtése folyamatának számlájára írható, amelyek lehetővé teszik a hatóság számára a környezeti információknak kérelemre történő hozzáférhetővé tételét, e költségek (a környezeti információk nyilvántartásainak és jegyzékeinek fenntartási és hozzáférhetővé tételi költségeihez hasonlóan) nem kizárólag az információnak az adott kérelemre válaszul történő szolgáltatásával összefüggésben merülnek fel.

– A 2003/4 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése annak biztosítását követeli meg a hatóságoktól, hogy díjaik nem haladják meg az ésszerű összeget azzal a mércével mérve, hogy mit jelent objektíve az „ésszerű összeg” az uniós jog értelmében. Ez önmagában nem zárja ki az olyan nemzeti jogi rendelkezést, amelynek értelmében a hatóságnak magának kell biztosítania, hogy a kiszabott díj megfeleljen ennek a követelménynek. Ez a lépés megelőzi a 2003/4 irányelv 6. cikkének (1), illetve (2) bekezdésében előírt közigazgatási, illetve bírósági felülvizsgálatot, és azoktól el is különül.

– A 2003/4 irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdése annak biztosítását írja elő a tagállamok számára, hogy (először) közigazgatási és (ezt követően) bírósági felülvizsgálat tárgyát képezze az, hogy valamely hatóság arra vonatkozó döntése, hogy mi tekinthető ésszerű díjnak, összhangban van-e az „ésszerű” 2003/4 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének értelmében vett önálló uniós jogi jelentésével. Következésképpen a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az általuk folytatott felülvizsgálati eljárás során lehetőség legyen egy adott kivetett díj ésszerű voltának az ilyen díjak tekintetében az uniós jog által meghatározott ésszerűségi követelmények alapján történő mérlegelésére. Az illetékes nemzeti bíróság feladata, hogy nemzeti jogot akként értelmezze, hogy az biztosítsa az ilyen felülvizsgálatot.