Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 16. aprila 2015 [1]

Zadeva C-71/14

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe First-tier Tribunal (Information Rights) (Združeno kraljestvo))

„Okolje — Aarhuška konvencija — Direktiva 2003/4/ES — Dostop do informacij — Taksa v primernem znesku za zagotavljanje informacij o okolju — Dostop do sodišča — Sodni nadzor“

1. Člen 5(1) Direktive 2003/4 [2] določa načelo, da sta dostop do javnih registrov ali seznamov informacij o okolju ter pregledovanje takih informacij na kraju samem brezplačna. Vendar je s členom 5(2) organom oblasti dovoljeno, da za *zagotavljanje* informacij o okolju na zahtevo zaračunajo takso, če taksa ne presega *primernega zneska*. Člen 6 od držav članic zahteva, da zagotovijo upravni in sodni nadzor odločitev organov oblasti, ki se nanašajo na dostop do informacij o okolju.

2. V členih 5(2) in 6 se odražata člena 4(8) in 9 Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), [3] katere pogodbenice so Evropska skupnost (in zdaj torej Evropska unija) in vse države članice.

3. Postopek v glavni stvari pred First-tier Tribunal (Information Rights) (Združeno kraljestvo) (v nadaljevanju: predložitveno sodišče) se nanaša na odločbo East Sussex County Council, s katero je bilo zaračunano za posredovanje informacije, pomembne za nakup nepremičnine (vključno z informacijami o okoljskih zadevah, ki lahko vplivajo na vrednost te nepremičnine), ki jo izpodbija nepremičninska agencija. [4] Družba je za te informacije zaprosila v imenu bodočih kupcev in proti plačilu. Pojavila so se vprašanja, (i) ali si lahko organ oblasti v skladu s členom 5(2) povrne del stroškov za vzdrževanje baze podatkov, ki jo uporablja za odgovarjanje na zahteve za posamezne vrste informacij o okolju, in režijske

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375).

3 — Podpisana v Aarhusu na Danskem 25. junija 1988, 2161 UNTS 447. Glej Sklep Sveta z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (2005/370/ES) (UL L 124, str. 1). Glej točke od 4 do 8 spodaj.

4 — Predložitveno sodišče to vrsto družbe imenuje „družba za osebno iskanje“, ker je bil ta izraz uporabljen v vladnem posvetovalnem dokumentu (čeprav so bili v dokumentaciji, ki jo je pregledalo predložitveno sodišče, uporabljeni tudi drugi izrazi); v nekaterih od pisnih stališč, predloženih Sodišču, je bil namesto njega uporabljen izraz „property search company“ (nepremičninska agencija). Ta izraz mi je ljubši in ga bom uporabljala v teh sklepnih predlogih.

stroške za časovni vložek zaposlenih, in (ii) ali člena 5(2) in 6 nasprotujeta pravilu nacionalnega prava, v skladu s katerim lahko organ oblasti za zagotavljanje informacij o okolju zaračuna znesek, ki „[…] ne presega zneska, ki je po mnenju organa oblasti primeren“, če je odločitev organa oblasti o tem, kaj je „primeren znesek“, predmet upravnega in sodnega nadzora v skladu z nacionalnim pravom.

Aarhuška konvencija

4. Člen 1 Aarhuške konvencije od vsake pogodbenice zahteva, da „[…] v skladu z določbami [Aarhuške konvencije] zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah“. Cilj teh obveznosti je, „[d]a bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo […]“.

5. V členu 2(3) je pojasnjeno, da so lahko „okoljske informacije“ „pisne, vizualne, zvočne in elektronske informacije ali informacije v kakšni koli drugi materialni obliki“ in jih tvorijo (a) stanje elementov okolja, (b) dejavniki in dejavnosti ali ukrepi, ki vplivajo ali bi lahko vplivali na elemente okolja (iz (a)), ter (c) zdravstveno stanje in varnost ljudi, življenjske razmere ljudi, stanje kulturnih znamenitosti in objektov, če nanje vpliva ali bi lahko vplivalo stanje elementov okolja ali s temi elementi povezani dejavniki, dejavnosti ali ukrepi iz (b).

6. Člen 4 („Dostop do okoljskih informacij“) določa:

„1. Če so zahtevane okoljske informacije, pogodbenica v skladu z odstavki tega člena zagotovi, da jih organi javne oblasti v okviru notranje zakonodaje dajo na razpolago javnosti, na zahtevo in pod pogoji iz pododstavka b) pa tudi kopije dejanske dokumentacije, ki take informacije vsebuje ali obsega:

a) ne da bi bilo treba navesti interes;

b) v zahtevani obliki, razen če:

   i) ima organ javne oblasti utemeljen razlog, da jih da v drugačni obliki, pri čemer mora navesti razloge, zakaj jih daje v taki obliki, ali

   ii) je informacija že javno na razpolago v drugačni obliki.

[…]

5. Če organ javne oblasti nima zahtevanih okoljskih informacij, vložniku čim prej sporoči, pri katerem organu javne oblasti jih je po njegovem mnenju mogoče zahtevati, ali pa zahtevek odstopi temu organu in o tem obvesti vložnika.

[…]

8. Pogodbenica lahko dovoli, da njeni organi javne oblasti zaračunavajo stroške dajanja informacij, vendar taki stroški ne smejo presegati razumnega zneska. Organi javne oblasti, ki nameravajo zaračunavati dajanje informacij, morajo vložnikom dati na voljo cenik svojih storitev, ki jih lahko zaračunajo, in navesti okoliščine, v katerih lahko zahtevajo plačilo ali se mu odpovejo in kdaj se za

dajanje informacij zahteva vnaprejšnje plačilo.“ [5]

7. Člen 5 („Zbiranje okoljskih informacij in njihovo razširjanje v javnosti“) določa:

„1. Pogodbenica zagotovi:

a) da organi javne oblasti imajo in sproti dopolnjujejo okoljske informacije, ki se nanašajo na njihove naloge;

[…]

2. Pogodbenica v okviru notranje zakonodaje zagotovi, da je način, na katerega organi javne oblasti dajejo okoljske informacije na razpolago javnosti, pregleden in da so okoljske informacije učinkovito dostopne, med drugim tako da:

a) zagotovi, da je javnost dovolj obveščena o vrsti in obsegu okoljskih informacij, ki jih imajo ustrezni organi javne oblasti, o osnovnih določilih in pogojih, pod katerimi so take informacije na razpolago in dostopne, ter o postopku za pridobitev teh informacij;

b) vzpostavi in vzdržuje praktično ureditev, tako da:

   i) poskrbi za javno dostopne sezname, registre ali zbirke podatkov;

   ii) zahteva od svojih uradnikov, da pomagajo javnosti pri iskanju dostopa do informacij po tej konvenciji, in

   iii) določi točke za stike in

c) zagotovi, da je dostop do okoljskih informacij iz seznamov, registrov ali zbirk podatkov, omenjenih v točki i) pododstavka b), brezplačen.

3. Pogodbenica zagotovi, da bodo okoljske informacije postopoma na razpolago v elektronskih podatkovnih bazah, ki so javnosti lahko dostopne po javnih telekomunikacijskih omrežjih. Informacije, dostopne v tej obliki, bi morale vključevati:

a) poročila o stanju okolja iz četrtega odstavka tega člena;[6]

b) besedila okoljske zakonodaje ali zakonodaje, ki se nanaša na okolje;

c) okoljske in z okoljem povezane politike, načrte in programe ter okoljske sporazume, kadar je to primerno, in

d) druge informacije, če bi njihova dostopnost v tej obliki olajšala uporabo notranje zakonodaje za izvajanje te konvencije, in sicer če so take informacije že na voljo v elektronski obliki.

5 — V Protokolu o pravicah izpustov in prenosa onesnaževal, ki so ga sprejele pogodbenice Aarhuške konvencije 21. maja 2003 (pridružijo pa se mu lahko tudi nepogodbenice), je določen javni dostop do informacij v registru izpustov in prenosov onesnaževal. V skladu s členom 11(3) tega protokola morajo pogodbenice ob upoštevanju člena 11(4), ki določa, da „[lahko pogodbenice] svojim pristojnim organom dovolijo zaračunavanje za ponatis nekaterih podatkov […] in pošiljanje po pošti, vendar takšni stroški ne smejo presegati razumnega zneska“, zagotoviti, da je dostop do informacij, ki jih vsebujejo njihovi registri, brezplačen. Glej Doc. MP.PP/2003/1, v katerem je vsebovano besedilo Protokola. Evropska skupnost (in zdaj torej Evropska unija) in skoraj vse države članice so pogodbenice tega Protokola. Glej Sklep Sveta z dne 2. decembra 2005 o sklenitvi Protokola ZN-EKE o registrih izpustov in prenosov onesnaževal, v imenu Evropske skupnosti (2006/61/ES) (UL L 32, str. 54 in 55).

6 — Odstavek 4 določa obveznost, da se v rednih časovnih presledkih objavi in razširi v javnosti poročilo o stanju okolja.

[…]“

8. Člen 9 („Dostop do pravnega varstva“) določa:

„1. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotavlja, da ima vsaka oseba, ki meni, da njen zahtevek za informacije iz 4. člena ni bil upoštevan, da je bil delno ali v celoti neupravičeno zavrnjen, da je bil odgovor neustrezen ali da njen zahtevek kako drugače ni bil obravnavan v skladu z določbami tega člena, dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom.

[…]

2. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,

a) ki imajo zadosten interes oziroma

b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice,

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb 6. člena, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. […]

[…]“

Direktiva 2003/4

9. V skladu z uvodno izjavo 1 Direktive 2003/4 povečan pristop javnosti do informacij o okolju in razširjanje takih informacij prispevata k „boljši zavesti o okoljskih zadevah, svobodni izmenjavi mnenj, bolj učinkoviti udeležbi javnosti pri postopku odločanja o okoljskih zadevah in navsezadnje k boljšemu okolju“.

10. Iz uvodne izjave 2 je razvidno, da se z Direktivo 2003/4 razširja obstoječi dostop, zagotovljen po Direktivi 90/313.[7]

11. V uvodni izjavi 5 je navedeno, da mora biti pravo Skupnosti (in zdaj torej pravo Unije) v skladu z Aarhuško konvencijo zaradi tega, ker jo je sklenila tedanja Evropska skupnost.

12. Uvodna izjava 18 se nanaša na takse za posredovanje informacij:

„Organi oblasti bi morali imeli možnost, da za posredovanje informacij o okolju zaračunajo takso, vendar pa bi moral[a] biti ta taksa primerna. To pomeni da zaračunana taksa načeloma ne sme presegati dejanskih stroškov za izdelavo zadevnih materialov. Omejiti bi bilo treba primere, v katerih se zahteva predplačilo. V posebnih primerih, ko organi oblasti zagotavljajo informacije o okolju za

7 — Direktiva Sveta z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 402).

komercialne namene in kjer je to potrebno zaradi zagotavljanja nadaljnjega zbiranja in objavljanja teh informacij, se za primerno šteje tržna taksa; lahko se zahteva predplačilo. Objaviti bi bilo treba seznam taks in ga dati na voljo prosilcem skupaj z informacijami o primerih, v katerih se lahko taksa zaračuna ali opusti."

13. V skladu z uvodno izjavo 20 bi si morali organi oblasti prizadevati, da bi zagotovili, da so informacije o okolju, ki jih pripravijo ali se pripravijo v njihovem imenu, razumljive, točne in primerljive.

14. Cilji Direktive 2003/4 so „zagotoviti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za organe oblasti, ter določiti osnovne pogoje in praktične ukrepe za uresničevanje te pravice" (člen 1(a))[8] in „zagotoviti, da so informacije o okolju postopno v vedno večji meri dostopne javnosti in se javno razširjajo, da se doseže kar najširša sistematična razpoložljivost in razširjanje informacij o okolju javnosti" (člen 1(b)).[9] Člen 1(b) dodaja, da se „[v] ta namen […] zlasti pospešuje uporaba računalniške telekomunikacijske in/ali elektronske tehnologije, kolikor je na voljo".[10]

15. Člen 2(1) opredeljuje „informacije o okolju" kot „kakršne koli informacije v pisni, vizualni, zvočni, elektronski ali katerikoli drugi materialni obliki", ki se nanašajo na (a) stanje elementov okolja; (b) dejavnike, ki vplivajo ali bi utegnili vplivati na elemente okolja; (c) ukrepe, ki vplivajo ali bi utegnili vplivati na elemente in dejavnike, navedene pod (a) in (b), ter ukrepe ali dejavnosti, načrtovane za zaščito teh elementov; (d) poročila o izvajanju okoljske zakonodaje; (e) analize stroškov in koristi ter ekonomske analize in predpostavke, ki se uporabljajo v okviru ukrepov in dejavnosti, navedenih pod (c); (f) zdravstveno stanje in varnost ljudi, če je to pomembno, življenjske razmere ljudi, kulturne znamenitosti in objekte, če nanje vpliva ali bi lahko vplivalo stanje elementov okolja, navedenih pod (b) in (c).[11]

16. „Organ oblasti" je v členu 2(2)(a) opredeljen kot, med drugim, „vlada ali drug organ javne uprave, vključno z javnimi svetovalnimi organi, na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni".

17. V skladu s členom 2(3) so „‚[i]nformacije, ki jih hranijo organi oblasti' informacije o okolju v njihovi posesti, ki jih je ta organ pripravil ali prejel". Člen 2(4) določa, da se informacije hranijo za organe oblasti, če „[…] jih fizično hrani fizična ali pravna oseba v imenu organa oblasti".[12]

18. Člen 3 („Dostop do informacij o okolju na zahtevo") določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so organi oblasti skladno z določbami te direktive dolžni dati na razpolago informacije o okolju, ki jih hranijo ali jih hranijo zanje, kateremu koli prosilcu na njegovo zahtevo, ne da bi moral uveljavljati interes.

[…]

4. Če prosilec zaprosi organ oblasti, da mu da informacije o okolju na razpolago v posebni obliki ali formatu (vključno kot kopije), jih organ oblasti zagotovi na tak način, razen če:

(a) so že javno dostopne v drugi obliki ali formatu, zlasti iz člena 7,[13] ki je prosilcu zlahka dostopen; ali

8 — Glej tudi uvodno izjavo 8.
9 — Glej tudi uvodno izjavo 9.
10 — Glej tudi uvodno izjavo 9.
11 — Glej tudi uvodno izjavo 10.
12 — Glej tudi uvodno izjavo 12.
13 — Glej točko 22 spodaj.

(b) je za organ oblasti primerno, da jih zagotovi v drugi obliki ali formatu, pri čemer se navedejo razlogi, iz katerih so bile zagotovljene v tisti obliki ali formatu.

Za namene tega odstavka si organi oblasti ustrezno prizadevajo, da bi imeli informacije o okolju, ki jih hranijo ali se hranijo zanje, v oblikah ali formatih, ki se jih da zlahka reproducirati in so dostopne z računalniško telekomunikacijskimi ali drugimi elektronskimi sredstvi.[14]

[…]

5. Za namene tega člena države članice zagotovijo, da:

(a) so uradniki dolžni pomagati javnosti pri iskanju dostopa do informacij;

(b) so seznami organov oblasti javno dostopni; in

(c) so opredeljeni praktični ukrepi za učinkovito uresničevanje pravice do dostopa do informacij o okolju, kot so:

— določitev uradnikov za informiranje,

— uvedba in vzdrževanje zmogljivosti za pregledovanje zahtevanih informacij,

— registri ali seznami informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali informacijske točke, z jasno navedbo, kje je mogoče najti te informacije.

Države članice zagotovijo, da organi oblasti ustrezno obveščajo javnost o pravicah, ki jih ima na podlagi te direktive, in v primernem obsegu zagotovijo tovrstno obveščanje, usmerjanje in svetovanje.“[15]

19. V členu 4 („Izjeme“) so našteti razlogi, iz katerih lahko države članice zavrnejo zahtevo za informacije o okolju[16] med drugim, če zahtevanih informacij ne hrani ali se ne hranijo za organ oblasti, na katerega je naslovljena zahteva (člen 4(1)(a)) in če je zahteva nerazumna (člen 4(1)(b)) ali se nanaša na notranje sporočanje, pri čemer se upošteva javni interes, ki bi mu služilo razkritje (člen 4(1)(d)).

20. Člen 5 („Takse“) določa:

„1. Dostop do javnih registrov ali seznamov, uvedenih in vzdrževanih, kot je navedeno v členu 3(5), ter pregledovanje zahtevanih informacij na kraju samem je brezplačno.

2. Organi oblasti lahko za zagotavljanje informacij o okolju zaračunajo takso, ki pa ne sme presegati primernega zneska.

3. Če se zaračunavajo takse, organi oblasti objavijo seznam teh taks in ga dajo na voljo prosilcem skupaj z informacijami o primerih, v katerih se lahko taksa zaračuna ali opusti.“

21. Člen 6 („Dostop do sodišča“) določa:[17]

14 — Glej tudi uvodno izjavo 14.
15 — Glej tudi uvodno izjavo 15.
16 — Glej tudi uvodno izjavo 16.
17 — Glej tudi uvodno izjavo 19.

„1. Države članice zagotovijo, da ima vsak prosilec, ki meni, da njegova zahteva za informacije ni bila upoštevana, (v celoti ali delno) neutemeljeno zavrnjena, nezadostno odgovorjena ali ga kako drugače obravnavana v nasprotju z določbami členov 3, 4 ali 5, dostop do postopka, v katerem lahko dejanja ali opustitve zadevnega organa oblasti ponovno prouči tisti ali drug organ oblasti ali ga upravno ponovno pregleda neodvisni in nepristranski zakonsko ustanovljeni organ. Vsak tak postopek mora biti hiter in brezplačen ali poceni.

2. Poleg postopka pregleda iz odstavka 1 države članice tudi zagotovijo, da ima prosilec dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali drugim neodvisnim in nepristranskim zakonsko ustanovljenim organom, ki ponovno pregleda dejanja ali opustitve zadevnega organa oblasti in katerega odločitve lahko postanejo dokončne. Države članice lahko poleg tega predvidijo, da imajo tretje osebe, ki jih razkritje informacij bremeni, dostop do pravnega sredstva.

[…]“

22. Člen 7 („Razširjanje informacij o okolju“) določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da zagotovijo, da organi oblasti organizirajo informacije o okolju, ki so pomembne za njihove naloge in ki jih hranijo ali se hranijo zanje, zaradi njihovega aktivnega in sistematičnega razširjanja javnosti, zlasti z računalniško telekomunikacijsko in/ali elektronsko tehnologijo, kolikor je na voljo.[[18]]

[…]

Države članice zagotovijo, da bodo informacije o okolju postopoma postajale dosegljive v elektronskih bazah podatkov, ki bodo javnosti zlahka dosegljive po javnih telekomunikacijskih omrežjih.

2. Informacije, ki jih je treba zagotoviti in razširjati, se ustrezno posodabljajo in vsebujejo vsaj:

(a) besedila mednarodnih pogodb, konvencij in sporazumov ter zakonodaje Skupnosti, nacionalne, regionalne in lokalne zakonodaje o okolju ali v zvezi z njim;

(b) politike, načrte in programe v zvezi z okoljem;

(c) poročila o napredku pri izvajanju točk pod (a) in (b), kadar jih organi oblasti pripravljajo in hranijo v elektronski obliki;

(d) poročila o stanju okolja iz odstavka 3;

(e) podatke ali povzetke podatkov, pridobljenih s spremljanjem dejavnosti, ki vplivajo ali bi utegnile vplivati na okolje;

(f) dovoljenja s pomembnim vplivom na okolje in sporazume o okolju ali napotilo na kraj, kjer je te informacije mogoče zahtevati ali najti v okviru člena 3;

(g) študije vplivov na okolje in ocene tveganj glede okoljskih elementov iz člena 2(1)(a) ali napotilo na kraj, kjer je te informacije mogoče zahtevati ali najti v okviru člena 3.

[…]

18 — Glej tudi uvodno izjavo 15.

6. Države članice lahko izpolnijo zahteve iz tega člena z oblikovanjem povezav do internetnih strani, kjer je mogoče najti informacije.“

Nacionalno pravo

23. V Angliji in Walesu so v registru lokalnih zemljiških bremenitev (v nadaljevanju: register) v skladu z Local Land Charges Act 1975 (zakon o lokalnih zemljiških bremenitvah iz leta 1975) evidentirane bremenitve v zvezi z zemljišči na določenem območju. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da so te lokalne zemljiške bremenitve v glavnem prepovedi in omejitve uporabe zemljišč, ki jih v skladu z zakonodajo naložijo organi oblasti. Posameznik lahko opravi „osebno iskanje“, pri katerem pregleda register, ali od pristojnega lokalnega organa zahteva uradno potrdilo, v katerem so navedeni rezultati iskanja v registru. To drugo se imenuje „uradno iskanje“ in lahko zanj, v nasprotju z osebnim iskanjem, organi določijo takse za informacije, posredovane na podlagi takih zahtev. V predložitveni odločbi je navedeno, da je vlada Združenega kraljestva leta 2010 menila, da je velika večina informacij v registru informacij o okolju in zato v skladu z Direktivo 2003/4 ni bilo mogoče zaračunati takse za osebno iskanje.

24. Glede na navedbe predložitvenega sodišča notarji z licenco za prenos lastništva želijo, da se pred dokončanjem nepremičninske transakcije opravi iskanje v registru. Vendar pogosto opravijo tudi dodatne poizvedbe o informacijah, ki jih hranijo lokalni organi in ki niso zajete v sistemu lokalnih zemljiških bremenitev (kot na primer o predlaganih ureditvah cest v bližini nepremičnine).

25. Za namen teh dodatnih poizvedb so v Law Society [19] pripravili vprašalnika, ki ju lahko posameznik pošlje pristojnemu organu. Eden od njiju je obrazec „CON29R“, katerega uporaba se priporoča pri vsaki transakciji. [20] To je drugi način uradnega iskanja. Posameznik pa lahko opravi osebno iskanje v drugih evidencah organov. Težave, povezane z dostopom do informacij, so odvisne od tega, kako so te evidence vodene in organizirane.

26. Predložitveno sodišče navaja, da bo verjetno večina informacij, podanih v odgovoru na zahtevo CON29R, spadala v opredelitev „informacij o okolju“ iz Direktive 2003/4.

27. S členom 8 Local Authorities (England) (Charges for Property Searches) Regulations 2008 (v nadaljevanju: uredba o taksah za iskanje nepremičnin iz leta 2008) je določeno, da lahko lokalni organ posamezniku (in tudi drugemu lokalnemu organu) zaračuna za odgovor na poizvedbe o nepremičnini (in torej tudi za uradno iskanje). Višina takse je v pristojnosti lokalnega organa, vendar morajo biti upoštevani stroški, ki jih je ta organ imel z odgovorom na poizvedbe o nepremičnini. Člen 8 se ne uporablja „[…] za karkoli v zvezi s tem, za kar lokalni organ sme ali mora naložiti plačilo takse poleg te uredbe“ (člen 4(2)(a)). Predložitveno sodišče torej pojasnjuje, da ni bilo mišljeno, da se uredba o taksah za iskanje nepremičnin iz leta 2008 uporablja, če se zagotavljajo informacije o okolju; uporablja se drugačen sistem. [21]

28. Z „Local Authority Property Search Services – Costing and Charging Guidance“ (storitve lokalnih organov pri iskanju nepremičnin – navodilo o izračunavanju in zaračunavanju stroškov), ki ga je pripravil Department for Communities and Local Government (oddelek za skupnosti in lokalno upravo) zaradi hkratnega sprejetja uredbe o taksah za iskanje nepremičnin iz leta 2008, so dana navodila o tem, kaj smejo organi zaračunati, pri čemer so uporabljena načela zaračunavanja, ki so v skladu z obstoječimi računovodskimi ureditvami lokalnega organa.

19 — Strokovni organ, ki v Angliji in Walesu predstavlja odvetnike.

20 — Drugi vprašalnik, ki se imenuje obrazec „CON29O“, je treba uporabiti pri morebitnih dodatnih poizvedbah.

21 — Glej točke 29, 30 in 37 spodaj.

29. S členom 8 Environmental Information Regulations 2004 (uredba o informacijah o okolju iz leta 2004, v nadaljevanju: EIR 2004), s katero se v Združenem kraljestvu izvaja Direktiva 2003/4,[22] je urejeno zaračunavanje za zagotavljanje informacij o okolju. S členom 8(2) je organu oblasti prepovedano prosilcu zaračunati za dostop do javnih registrov ali seznamov informacij o okolju, ki jih hrani, ali za pregledovanje zahtevanih informacij na kraju, ki ga da na voljo v ta namen. Na podlagi člena 8(3) taksa ne sme presegati „zneska, ki je po mnenju organa oblasti primeren“. V skladu s členom 8(8) mora organ oblasti objaviti in prosilcem dati na voljo seznam svojih taks.

30. Člen 18 EIR 2004 vsebuje določbe o izvrševanju in pritožbah Freedom of Information Act 2000 (zakon o prostem dostopu do informacij iz leta 2000), v skladu s katerim lahko vsakdo začne postopek pri Information Commissioner (v nadaljevanju: Commissioner) zaradi sprejetja odločbe o tem, ali je organ oblasti zahtevo za informacije o okolju obravnaval v skladu z delom 2 EIR 2004 (katerih del je člen 8). V takem primeru Commissioner preveri pritožbo in po potrebi izda odločbo (s katero od organa oblasti zahteva ravnanje v skladu z EIR 2004). Predložitveno sodišče navaja, da je prepričano, da je Commissioner „neodvisen in nepristranski zakonsko ustanovljen organ“ za namene člena 6(1) Direktive 2003/4 in da samo spada v okvir člena 6(2) te direktive. Pritožbi lahko ugodi in/ali jo nadomesti z novo odločbo, če ugotovi, da je bila odločba Commissioner nezakonita. V okviru pritožbe lahko Tribunal na novo preveri ugotovitve o dejanskem stanju in izvede nove dokaze. Zoper njegovo sodbo je mogoča revizija pred Upper Tribunal.

Dejansko stanje, postopek in vprašanji za predhodno odločanje

31. V East Sussex opravljajo okrajni in mestni sveti (ki so podrejeni East Sussex County Council) uradna iskanja in hranijo informacije, ki so potrebne za odgovor na večino zahtev na podlagi obrazca CON29R. East Sussex County Council prejme številne take zahteve, ker je odgovoren za ceste, prometno ureditev, železniško ureditev, javne poti in občinska zemljišča. Prek elektronske pošte zagotavlja zahtevane informacije v dveh delovnih dneh. Zavarovan je za odgovornost za napake v posredovanih informacijah.

32. Po uvedbi uredbe o taksah za iskanje nepremičnin iz leta 2008 je East Sussex County Council pripravil in objavil seznam taks za odgovore na zahtevo CON29R (ki je vključen v prilogo predložitvene odločbe v tej zadevi). Takse znašajo, odvisno od zahtevanih informacij, od nič do 10,00 GBP na odgovorjeno vprašanje. V seznamu je dalje navedeno, da „[t]akse temeljijo na ocenjenih stroških za odgovor na vprašanja, vključno z elementom vzdrževanja informacijskih sistemov v ta namen, deljeno z oceno količine, upoštevajoč preteklo leto“. V zvezi z avtocestami je v navodilih (ki so vključena v isto prilogo) navedeno: „Prosimo vas, da se za kakršne koli zahtevane informacije, ki niso vključene v postopek CON29, s poizvedbo obrnete na [Highway Land Information Team], mi pa vas bomo obvestili o stroških našega odgovora“. Glede na navedbe predložitvenega sodišča urna postavka, obračunana za vsakega zaposlenega, poleg plačnih stroškov vključuje tudi režijske (na primer ogrevanje, razsvetljavo in notranje službe, kot so kadrovska služba in služba za usposabljanje). Tribunal je tudi ugotovilo, da v takse niso vključeni elementi presežka ali dobička.

33. Ker transakcija prenosa lastništva praviloma vključuje nakup nepremičnine znatne vrednosti, predložitveno sodišče meni, da takse, ki jih zaračunava Council, verjetno ne bodo nikogar odvrnile od tega, da zahteva informacije, ki so pomembne za tako transakcijo, ali bistveno omejile njegovega dostopa do njih.

34. Glede na navedbe predložitvenega sodišča ima Highway Land Information Team (skupina za informacije o avtocestnih zemljiščih) pri East Sussex County Council tri redno zaposlene in nekaj pomožnega kadra s skrajšanim delovnim časom. Približno 60 % njenega dela se nanaša na zahteve CON29R, za katere uporablja podatke, ki jih hrani v različnih oblikah – nekateri so na voljo v papirni

22 — Razen za škotske organe oblasti.

obliki, drugi pa v digitalni (predložitveno sodišče se na vse podatke skupaj sklicuje kot na „bazo podatkov“). Včasih mora skupina pridobiti informacije od drugih skupin ali oddelkov v okviru Council. Deli baze podatkov skupine se vzdržujejo za druge namene in jih uporabljajo drugi oddelki v okviru Council.

35. Predložitveno sodišče navaja, da je mogoče le na redka vprašanja iz obrazca CON29R najti odgovor tako, da prosilec preuči „neobdelane podatke“, ki jih hrani Council. Čeprav si skupina za informacije o avtocestnih zemljiščih prizadeva za zagotovitev večjega dostopa do takih podatkov, obstajajo ovire.

36. Družba PSG Eastbourne (nepremičninska agencija in del družbe Property Search Group ali PSG, ki je franšizna mreža podobnih podjetij in tožena stranka v postopku v glavni stvari) je 3. junija 2011 od skupine za informacije o avtocestnih zemljiščih zahtevala odgovore na nekatera vprašanja iz CON29R o nepremičnini, ki je bila glede na navedbe predložitvenega sodišča predmet transakcije prenosa lastništva. Družbi PSG Eastbourne je bilo zaračunano 17,00 GBP, ki jih je plačala.

37. V okviru notranje revizije je glede na dolgotrajni spor med družbo PSG Eastbourne in Council o zakonitosti taks zadnjega East Sussex County Council ugotovil, da mu člen 8 EIR 2004 omogoča zaračunavanje taks. Commissioner je 29. januarja 2013 po pritožbi odločil, da East Sussex County Council ni pravilno zaračunal družbi PSG Eastbourne, ker je bila taksa po njegovem mnenju izračunana na podlagi povrnitve stroškov, „primeren znesek“ pa bi bil omejen na „materialne stroške, povezane z zagotavljanjem informacij v določeni obliki, to je stroške pošiljanja in fotokopiranja“.

38. East Sussex County Council se je 1. marca 2013 pritožil zoper odločbo Commissioner. Glede na navedbe predložitvenega sodišča je Commissioner v okviru te pritožbe v bistvu izpostavil dve novi vprašanji, namreč (i) naravo nadzora, ki ga morata opraviti Commissioner in First-tier Tribunal pri preverjanju, ali taksa presega primeren znesek, in (ii) primernost takse ob predpostavki, da jo je mogoče uporabiti za pokritje ne zgolj materialnih stroškov. First-tier Tribunal je dovolilo, da se postopku pridružita družba PSG in Local Government Association (v nadaljevanju: LGA).[23] V okviru obravnave pritožbe sta Commissioner in družba PSG priznala, da bi lahko taksa v primernem znesku vsebovala tudi stroške časovnega vložka zaposlenih za obravnavo zahteve za informacije. First-tier Tribunal se je strinjalo in štelo, da ni sporno niti to, da lahko organ oblasti naloži standardne vnaprej določene takse, ki temeljijo na povprečnih stroških.

39. V teh okoliščinah želi predložitveno sodišče pridobiti usmeritve glede teh vprašanj:

„1. Kakšen pomen je treba pripisovati členu 5(2) Direktive 2003/4/ES in zlasti, ali lahko taksa v primernem znesku za zagotovitev določene vrste informacij o okolju vključuje:

   a) del stroškov za vzdrževanje baze podatkov, ki jo uporablja organ oblasti za odgovarjanje na zahteve za to vrsto informacij;

   b) režijske stroške za časovni vložek zaposlenih, ki so ustrezno upoštevani pri določitvi takse?

2. Ali je v skladu s členoma 5(2) in 6 [Direktive 2003/4], da država članica v svojih predpisih določi, da lahko organ oblasti zaračuna nek znesek za zagotavljanje informacij o okolju, ki ‚[…] ne presega zneska, ki je po mnenju organa oblasti primeren‘, če je odločitev organa oblasti o tem, kaj je ‚primeren znesek‘, predmet upravnega in sodnega nadzora, kot je določen z angleškim pravom?“

23 — To je politično vodena medstrankarska organizacija, ki deluje v imenu svetov.

40. Pisne navedbe so predložili East Sussex County Council, LGA, Commissioner, družba PSG, danska vlada, vlada Združenega kraljestva in Evropska komisija. Na obravnavi 11. decembra 2014 so sodelovale in podale ustne navedbe vse stranke razen vlade Združenega kraljestva.

Analiza

Uvodna pojasnila

41. Aarhuška konvencija je sestavni del prava Unije,[24] njeno besedilo in namen pa je treba upoštevati pri razlagi Direktive 2003/4.[25] Z Aarhuško konvencijo je uvedena vrsta okoljskih obveznosti (in ustreznih pravic javnosti), ki so uvrščene v tri sklope: (i) dostop do informacij o okolju, (ii) udeležba javnosti pri odločanju v zvezi z okoljem in (iii) dostop do pravnega varstva. V postopku v glavni stvari so se pojavila vprašanja, ki se nanašajo na obveznosti iz prvega in tretjega od teh sklopov, ki naj bi bili preneseni z Direktivo 2003/4.[26]

42. Ni sporno, da se v postopku v glavni stvari uporablja Direktiva 2003/4. Predložena vprašanja se nanašajo na (tisti del) informacij, ki jih je (prek obrazca CON29R) zahtevala in prejela družba PSG Eastbourne in ki so pomembne za vrednost nepremičnine (oziroma nepremičninske transakcije), ki pa hkrati pomenijo tudi informacije o okolju v smislu Direktive 2003/4.[27] Prav tako ni sporno, da je lokalni organ hranil zahtevane informacije.

43. Kočno, ni sporno, da East Sussex County Council ni ravnal za komercialne namene, ko je družbi PSG Eastbourne zagotovil informacije.

Prvo vprašanje

44. S členom 5(2) Direktive 2003/4 je državam članicam pod dvema pogojema izrecno dovoljeno, da naložijo takse. Prvič, takse se smejo naložiti le za *zagotavljanje* informacij o okolju. Drugič, take takse ne smejo presegati *primernega* zneska. Ne obstaja opredelitev, kaj obsega „zagotavljanje informacij“ ali „primeren znesek“.[28]

45. Poleg tega v Direktivi 2003/4 ni nobene druge podlage, da se prosilcu zaračuna dostop na zahtevo do informacij o okolju.[29]

46. Če si organ v konkretnem primeru ne sme povrniti stroškov, ker se ne nanašajo na zagotovitev informacij, se po mojem mnenju ne pojavi vprašanje primernosti taks, ki jih želi organ naložiti. Zato bom najprej obravnavala pomen „zagotavljanja informacij“ iz člena 5(2).

24 — Glej sodbo Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 30 in navedena sodna praksa).

25 — Glej na primer sodbo Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 37 in navedena sodna praksa).

26 — Glej na primer sodbo Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 37 in navedena sodna praksa). Glej tudi uvodno izjavo 5 Direktive 2003/4.

27 — Člen 2(1) Direktive 2003/4. V vsakem primeru je to zadeva, ki jo je moralo ugotoviti predložitveno sodišče (glej sodbo Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 39 in navedena sodna praksa)).

28 — Ugotavljam, da ni v vseh jezikovnih različicah člena 5(2) Direktive 2003/4 uporabljen izraz (kakršen je „supplying“ v angleški različici), ki se razlikuje od besedila v členu 7. V francoski različici člena 5(2) je uporabljen izraz „la mise à disposition“, ki je enak besedilu v členu 7. Vendar je izraz „supplying“ v angleški različici člena 5(2) enak izrazu, uporabljenemu v angleški (avtentični) različici člena 4(8) Aarhuške konvencije. V francoski (prav tako avtentični) različici te iste določbe Aarhuške konvencije je uporabljen glagol „fournir“. (Tretja avtentična različica je ruska.)

29 — V zvezi z Direktivo 90/313 glej sodbo Komisija/Nemčija (C-217/97, EU:C:1999:395, točki 55 in 58), v kateri je Sodišče razsodilo, da so z Direktivo 90/313 dovoljene omejitve dostopa do informacij o okolju le v skladu z merili in v primerih, ki so v njej izrecno določeni. S tem je potrjeno splošno načelo, da mora biti javnosti brezplačno ali brez omejitev omogočen dostop do informacij o okolju.

47. V členu 5 se razlikuje med zagotavljanjem informacij (za kar organi smejo zaračunati) po eni strani ter dostopom do javnih registrov ali seznamov, uvedenih in vzdrževanih (kot je navedeno v členu 3(5)), in pregledovanjem zahtevanih informacij na kraju samem (za kar organi ne smejo zaračunati) po drugi strani. *Dejanje zagotavljanja* prosilcu informacij v posebni obliki (člen 5(2)) tako ni isto kot različni položaji, ki jih zajema člen 5(1).

48. Prav tako ni isto kot zbiranje, hranjenje in razširjanje informacij o okolju ali obveščanje javnosti o tem, kje je te informacije mogoče najti.

49. Z obveznostmi v členih od 3 do 5 se predpostavlja, da organ oblasti hrani informacije o okolju, do katerih se zahteva dostop, in da javnost ve, kje se katere informacije hranijo. Te informacije o okolju obsegajo podatke in različne vrste presoje teh podatkov (kakršna so poročila o izvajanju ali ekonomske analize).[30] Informacije bodo obstajale v neki materialni obliki (na primer pisni, vizualni, zvočni ali elektronski).[31] Načeloma bi bilo treba prosilcu informacije zagotoviti v formatu, ki ga je zahteval.[32]

50. Kot del praktičnih ukrepov, ki jih morajo države članice uvesti za zagotovitev učinkovitega izvrševanja pravice do dostopa, morajo države članice zagotoviti dostop do registrov ali seznamov informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali informacijske točke, z jasno navedbo, kje je mogoče te informacije najti.[33] Menim, da v zvezi s tem „register“ pomeni popis hranjenih informacij o okolju, v katerem je te informacije mogoče iskati in najti. Baza podatkov pa je nasprotno dejanski korpus hranjenih informacij o okolju. Čeprav lahko register vsebuje tudi dejanske informacije o okolju in ga je zato mogoče kombinirati z bazo podatkov, pa je od te vendarle ločen.[34]

51. Bistveno za namene tega postopka je, da člen 5(1) organu prepoveduje, da tistim, ki želijo doseči dostop do takih registrov in seznamov ter do informacij o okolju za pregledovanje na kraju samem, zaračuna *katere koli* stroške, ki nastanejo. Tako organ ne sme zaračunati stroškov hranjenja in dajanja na voljo (i) takih registrov in seznamov ter (ii) korpusov informacij o okolju, na katere se taki registri ali seznami nanašajo ali ki jih želi prosilec pregledati na kraju samem. Medtem ko je prosilcem na podlagi člena 5(2) mogoče zaračunati za dostop, zahtevan v obliki zagotavljanja informacij o okolju, ne vidim nikakršne podlage za razumevanje, da bi stroški zagotavljanja krili tudi te vrste stroškov. Tako je zato, ker je do teh stroškov prišlo zaradi zadostitve obveznostim iz Direktive 2003/4, zlasti obveznosti zagotavljanja dostopa na zahtevo, in tako omogočanja prosilcu, da zahteva in pridobi dostop do informacij ne glede na obliko tega dostopa.[35] Če naj bi razumeli, da „zagotavljanje“ obsega uvedbo in vzdrževanje registra, seznama ali baze podatkov, ki vsebuje informacije o okolju (bodisi v papirni obliki ali kakem drugem formatu), bi to pomenilo različno obravnavanje članov javnosti, ki zahtevajo zagotavljanje, in tistih, ki zahtevajo zgolj dostop v smislu člena 5(1) ali ki dostop pridobijo kot posledico razširjanja. Obe skupini dostopata do istih informacij, ki so zbrane v istem registru ali seznamu in hranjene v isti bazi podatkov. Vendar bi prvi skupini zaračunali za vzdrževanje registra in baze podatkov, drugi pa (pravilno) ne. Iz istih razlogov organ ne more od prosilca povrniti stroškov za izpolnitev obveznosti iz člena 3(4) o razumnem prizadevanju po tem, da se informacije o okolju hranijo in organizirajo v taki obliki, da jih je mogoče zlahka reproducirati in do njih dostopati.

30 — Glej člen 2 Direktive 2003/4.

31 — Glej na primer člen 2(1), (3) in (4) ter uvodno izjavo 10 Direktive 2003/4.

32 — Glej člen 3(4) Direktive 2003/4.

33 — Glej člen 3(5)(c) Direktive 2003/4.

34 — Glej tudi ZN-EKE, The Aarhus Convention: An implementation guide (druga izdaja, 2014) (v nadaljevanju: navodila za izvajanje), str. 102 in 103. Čeprav navodila za izvajanje niso pravno zavezujoča (str. 9), jih je Sodišče štelo za pojasnjevalni dokument, ki ga je skupaj z drugimi upoštevnimi materiali po potrebi mogoče upoštevati za namen razlage Aarhuške konvencije (glej na primer sodbi Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 38 in navedena sodna praksa) in Edwards (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 34)).

35 — Glej tudi točko 74 spodaj.

52. Podobno ni mogoče zaračunati za dostop do informacij o okolju, ki se razširjajo javnosti. V Direktivi 2003/4 (tako kot v Aarhuški konvenciji) obstaja razlikovanje med obveznostjo razširjanja informacij (člen 7 [36]) in obveznostjo, dati na voljo informacije prosilcu, ki jih zahteva v posebni obliki (členi od 3 do 5). Obveznost iz člena 7 se nanaša na vse informacije o okolju, ki jih hrani organ oblasti, vključno s tistimi, ki jih mora v skladu s členom 7(2) država članica dati na razpolago in razširjati (ter po potrebi posodabljati). Ta obveznost ščiti javni interes ne glede na to, ali je javnost dejansko izrazila interes za uvrščene ali hranjene informacije. Hranjenje in aktivno razširjanje teh (posodobljenih) informacij lahko seveda vključuje znatne stroške (ne nazadnje v smislu človeških virov ali drugih splošnih stroškov) in tako obdelan material je lahko uporabljen tudi v odgovor na zahteve za posredovanje informacij. Vendar mora te stroške kriti javna blagajna.

53. V teh okoliščinah bi opredelila „zagotavljanje informacij o okolju“ v smislu člena 5(2) Direktive 2003/4 kot omogočanje dostopa na zahtevo z dajanjem takih informacij prosilcu v formatu, ki ga navede, in v okoliščinah, ki so drugačne od tistih iz člena 5(1). Za namen te zadeve je pomembno, da se člen 5(2) nanaša na okoliščine, v katerih se informacije zagotavljajo na način, ki prosilcu omogoča, da jih pregleda in uporabi na kraju in v času po svoji izbiri in torej neodvisno od tega, kje so te informacije hranjene ali sicer dane na razpolago z drugimi načini dostopa.

54. Tako lahko organi oblasti zaračunajo za kritje stroškov zaposlenih za reproduciranje zahtevanih informacij o okolju (na primer za fotokopiranje ali tiskanje dokumentacije ali njeno pošiljanje po elektronski pošti), skupaj s stroški, na primer, papirja, tonerja in uporabe fotokopirnega stroja. Ta razlaga je potrjena s členom 4(1) Aarhuške konvencije. Vendar iz tega tudi izhaja, da si organ oblasti s takso za zagotavljanje informacij *ne* sme povrniti dela ali vseh stroškov za uvedbo in vzdrževanje baze podatkov, v kateri je organiziral hranjene informacije o okolju in ki jo uporablja za odgovarjanje na zahteve za vrsto informacij, kakršna je navedena v vprašalniku, kakršen je obrazec CON29R, ki je sporen v postopku v glavni stvari (prvo vprašanje, točka (a)). [37]

55. Če se zahtevane informacije že hranijo v zahtevanem formatu ter je mogoče do njih z lahkoto dostopati in jih reproducirati, obsega zagotavljanje v bistvu zgolj reprodukcijo. Zato taksa za zagotavljanje informacij v takih okoliščinah ne sme pokrivati več kot razumnega stroška reprodukcije, ki vsebuje stroške časovnega vložka zaposlenih za posamezno opravilo podaje zahtevanih informacij o okolju prosilcu. Vendar zagotavljanje informacij ne bo vedno tako lahko in poceni, kot je preprosto opravilo reprodukcije. Hranjene informacije morda na primer še niso organizirane tako, da bi jih bilo mogoče zlahka reproducirati in do njih dostopati, ali pa so zahtevane v formatu, ki je drugačen od tistega, v katerem jih organ hrani.

56. Ali je mogoče v takih okoliščinah na podlagi člena 5(2) Direktive 2003/4 povrniti tudi dodatne stroške, ki nastanejo s pridobivanjem in organiziranjem informacij, za katere je zaprosil prosilec, in druge splošne stroške? Očitno je to bistvo prvega vprašanja, točka (b), ki se nanaša na povrnitev režijskih stroškov, ki jih je mogoče pripisati časovnemu vložku zaposlenih, potrebnemu za odgovor na zahteve za informacije, za kakršno gre v postopku v glavni stvari.

57. Če taki stroški nastanejo v zvezi z zahtevami za zagotovitev informacij in če so potrebni za podajo informacije prosilcu, ali sme organ zanje zaračunati primeren znesek?

58. V členu 5(2) Direktive 2003/4 ni opredeljeno, kaj je „primeren znesek“. Prav tako to ni opredeljeno v členu 4(8) Aarhuške konvencije.

36 — V navodilih za izvajanje (na str. 75) se ta pravica iz člena 7 imenuje „aktivna pravica do dostopa“. Zdi se mi, da je – če gledamo nanjo z vidika upravičencev do takega dostopa – to pravico morda bolj logično imenovati pasivno. Zato pri opisu obveznosti (in ustreznih pravic) iz členov od 3 do 5 in 7 ne bom uporabljala izrazov „aktivno“ in „pasivno“.

37 — Glej točko 34 zgoraj.

59. Na splošno se mi zdi, da zgolj dejstvo, da je zakonodajalec priznal, da zahtevane informacije zaradi obsega in zapletenosti morda ne bodo takoj na razpolago in da zato njihovo iskanje v zahtevani obliki morda (znatno) bremeni organ v smislu časa in človeških virov,[38] ni zadostna podlaga, da se prosilcu zaračuna za te režijske stroške. Ti režijski stroški obstajajo tudi, kadar se ne zahteva zagotovitev informacij in kadar organ izpolnjuje druge obveznosti iz Direktive 2003/4.[39] Prav tako ugotavljam, da obstajajo upravičeni razlogi, da se zavrne podaja informacij v odgovor na zahtevo.[40] Še več, organ se za to, da bi upravičil zaračunanje prosilcu na podlagi člena 5(2), ne more sklicevati na neizpolnitev svojih obveznosti, na primer členov 3 in 7 Direktive 2003/4, ker na primer hrani informacije kot neobdelane podatke in teh informacij še ni organiziral (kot je zahtevano) na način, s katerim je omogočen dostop.[41]

60. Menim, da je taksa, ki ne presega primernega zneska v smislu člena 5(2), taksa, ki (i) je določena na podlagi objektivnih dejavnikov, ki so tretji osebi poznani in ki jih lahko preveri, (ii) je izračunana ne glede na to, kdo zahteva informacije in za kateri namen, (iii) je določena v višini, ki zagotavlja cilje pravice do dostopa do informacij o okolju in tako ljudi ne odvrača od tega, da bi zahtevali dostop, ali omejuje njihove pravice do dostopa, in (iv) ni višja od zneska, ki je primeren za namen, zaradi katerega je državam članicam dovoljeno zaračunati to takso (torej, da član javnosti poda zahtevo za zagotovitev informacij o okolju), in je neposredno povezana z opravilom zagotavljanja teh informacij.

61. Prvič, znesek takse mora biti določen na podlagi objektivnih meril, ki jih je na podlagi člena 5(3) Direktive 2003/4 mogoče objaviti in ki omogočajo, da se preveri primernost takse v skladu s členom 6.

62. Drugič, ni potrebno, da prosilec ob zahtevi za zagotovitev informacij uveljavlja interes.[42] Tako pri določitvi zneska ni pomembno, kdo zahteva zagotovitev informacij in zakaj.

63. Tretjič, znesek mora upoštevati dejstvo, da dostop do informacij o okolju prek zagotovitve teh informacij prispeva k večji zavesti o okoljskih zadevah, diskusiji in sodelovanju pri postopku odločanja v takih zadevah in navsezadnje k boljšemu okolju.[43]

64. To je bil eden od razmislekov, ki je Sodišče v zadevi C-217/97, Komisija/Nemčija, privedel do tega, da je v zvezi s členom 5 Direktive 90/313 odločilo, da glede na cilj te direktive taksa ne sme biti določena v znesku, ki ljudi odvrača od tega, da bi zahtevali dostop, ali omejuje njihovo pravico do dostopa.[44]

65. Enako razlogovanje je treba uporabiti za člen 5(2) Direktive 2003/4, ker je namen te direktive nadaljnja razširitev dostopa do informacij.[45] Če bi stroški postali nerazumno visoki, bi lahko le premožni posamezniki želeli (ali bili sposobni) plačati za pridobitev informacij o okolju.[46] Če se dovoli, da se stroški določijo v takšni višini, je mogoče, da to posameznike odvrne od vložitve zahtev za informacije o okolju.[47]

38 — Glej na primer člen 3(2) Direktive 2003/4.

39 — Glej na primer tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Fennellyja v zadevi Komisija/Nemčija (C-217/97, EU:C:1999:34, točka 26).

40 — Glej člen 4 Direktive 2003/4.

41 — Glej člen 1 ter uvodni izjavi 9 in 20 Direktive 2003/4.

42 — Glej člen 3(1) in uvodno izjavo 8 Direktive 2003/4. Primerjaj z uporabo izraza „dokazovati“ (namesto „uveljavljati“) v členu 3(1) Direktive 90/313.

43 — Glej uvodno izjavo 1 Direktive 2003/4.

44 — Sodba Komisija/Nemčija (C-217/97, EU:C:1999:395, točka 47); sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Fennellyja v zadevi Komisija/Nemčija (C-217/97, EU:C:1999:34, točka 23).

45 — Glej uvodno izjavo 2 Direktive 2003/4.

46 — Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Fennellyja v zadevi Komisija/Nemčija (C-217/97, EU:C:1999:34, točka 25).

47 — Glej tudi navodila za izvajanje, v katerih je (na str. 94) navedeno, da „Konvencija vključuje pojem, da če naj bodo informacije resnično dostopne, morajo biti tudi cenovno dosegljive“.

66. Četrtič, znesek je primeren, če krije stroške, ki so neposredno povezani z opravilom zagotavljanja informacij v odgovor na konkretno zahtevo. Iz razlogov, ki sem jih že navedla glede tega, kaj pomeni „zagotavljanje“ informacij, znesek ne more kriti stroškov, ki se nanašajo na zbiranje, hranjenje vzdrževanje in razširjanje informacij o okolju, ki nastanejo neodvisno od take zahteve.[48]

67. Čeprav v Direktivi 90/313 ni bilo razlikovanja med neposrednimi in posrednimi stroški, je Sodišče v zadevi Komisija/Nemčija, C-217/97 razsodilo, da država članica ne sme zaračunati posrednih stroškov, ki nastanejo v zvezi z iskanjem in zbiranjem informacij. Uporaba izraza „razumni“ je pomenila, da država članica ne more „[…] na tiste, ki želijo pridobiti informacije, prevaliti celotnega zneska stroškov, ki so dejansko nastali državnemu proračunu z iskanjem informacij, in zlasti ne posrednih stroškov“.[49] Poleg tega državam članicam s členom 5 ni bilo dovoljeno, da zaračunajo za „administrativna opravila, povezana s prošnjo za informacije“.[50] Vendar Sodišče ni natančno preverjalo vrst taks na podlagi nemškega prava (v skladu s katerim je bil znesek takse odvisen od prispevka organov v smislu truda in časa), saj Komisija ni dokazala, da zakonodaja ni v skladu z namenom člena 5 Direktive 90/313.[51]

68. Zakonodajna zgodovina Direktive 2003/4 in besedilo uvodne izjave 18 sta povzročili negotovost glede tega, ali je mogoče element razmišljanja Sodišča v zadevi C-217/97, Komisija/Nemčija, prenesti na člen 5(2) Direktive 2003/4.

69. V nasprotju s Komisijo (ki v prvotnem predlogu ni obravnavala teh vprašanj)[52] je Evropski parlament predlagal, naj se (v uvodnih izjavah in besedilu členov) izrecno navede, da plačilo ne sme presegati dejanskega stroška in vsebovati stroška časovnega vložka zaposlenih za iskanje.[53] Medtem ko se je Komisija načeloma strinjala s tema predlogoma,[54] pa se je Svet zavzemal za to, naj se vključi manj podrobnosti o tem, kaj lahko ali česa ne sme kriti taksa na podlagi tega, kar je zdaj (osnutek) člena 5(2). Svet „se ni mogel strinjati, […] da takse ne smejo pokrivati časa, ki se porabi za iskanje […]: iskanje je lahko zelo zamudno in drago, nezaračunavanje pa lahko povzroči neresne zahteve za informacije […]“.[55]

70. Parlament je vztrajal pri svojem stališču. Predlagal je celo, da naj bi se v člene dodalo, da taksa „ne bo presegla dejanskega stroška reproduciranja zahtevanega materiala“.[56] Komisija se ni mogla strinjati s tem predlogom: dala je prednost temu, da se ne preseže Aarhuška konvencija, in trdila, da bi morale države članice, ker je predlagana direktiva okvirna direktiva, pri njenem prenosu v nacionalno pravo uživati nekaj prožnosti.[57]

48 — Glej točke od 47 do 54 zgoraj.

49 — Sodba Komisija/Nemčija (C-217/97, EU:C:1999:395, točka 48).

50 — Sodba Komisija/Nemčija (C-217/97, EU:C:1999:395, točka 57).

51 — Sodba Komisija/Nemčija (C-217/97, EU:C:1999:395, točka 52).

52 — V prvotnem predlogu Komisije sta bila vsebina osnutka člena 5(3) in predlagano besedilo, ki naj bi postalo uvodna izjava 18, podobna besedilu člena 5(1) Direktive 2003/4. Glej uvodno izjavo 21 predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju, COM(2000) 402 final (UL C 337 E, str. 156).

53 — Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju, COM(2000) 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169(COD).

54 — Spremenjeni predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju, COM(2001) 303 final (UL C 240 E, str. 289).

55 — Skupno stališče (ES) št. 24/2002 Sveta z dne 28. januarja 2002 (UL C 113 E, str. 1). Menim, da to (čudno) sklicevanje v angleškem besedilu na „nezaračunavanje“ pomeni „odsotnost takse“.

56 — Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta o skupnem stališču Sveta za sprejetje Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju in razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS, 11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169(COD); Stališče Evropskega parlamenta, sprejeto v drugi obravnavi dne 30. maja 2002, z namenom sprejetja Direktive 2002/[…]/ES Evropskega parlamenta in Sveta […] o dostopu javnosti do informacij o okolju in razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS.

57 — Mnenje Komisije v skladu s točko c) tretjega pododstavka člena 251(2) Pogodbe ES o spremembah, ki jih je predlagal Evropski parlament glede skupnega stališča Sveta o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju o spremembah predloga Komisije v skladu s členom 250(2) Pogodbe ES, COM/2002/498 final.

71. V besedilu člena 5(2), kot je bilo sprejeto, ni sledu o teh razpravah. Nasprotno, v uvodni izjavi 18 je navedeno, da „zaračunana taksa načeloma ne sme presegati dejanskih stroškov za izdelavo zadevnih materialov“, čeprav se šteje, da je primerna tržna taksa, „ko organi oblasti zagotavljajo informacije o okolju za komercialne namene in kjer je to potrebno zaradi zagotavljanja nadaljnjega zbiranja in objavljanja teh informacij“.

72. Najprej, uvodni izjavi 18 ni mogoče pripisati iste teže kot členu 5(2). Odločitev zakonodajalca je namreč mogoče najti le v členih, torej v zakonodajnem delu direktive (ali katerega koli drugega akta). Uvodne izjave so zgolj en element konteksta, v katerem je treba razlagati člene. Same pa ne morejo določati norm. [58]

73. Ob tem pa ni mogoče spregledati zlasti drugega stavka v uvodni izjavi 18 in tudi ne razloga za njegovo vključitev. Ta stavek se nanaša na omejitvi, povezani s pravico do naložitve takse za zagotovitev informacij: torej, kaj je mogoče zaračunati („stroški za izdelavo zadevnih materialov“) in kolikšen je znesek stroškov, ki jih je mogoče povrniti („dejanski stroški“, ki nastanejo organu oblasti za zagotovitev informacij).

74. Menim, da mora taksa v „primernem znesku“ temeljiti na stroških, ki dejansko nastanejo v zvezi z opravilom zagotavljanja informacij o okolju v odgovor na konkretno zahtevo. To bo vsebovalo stroške časovnega vložka zaposlenih za iskanje in pripravo informacij ter stroške njihove priprave v zahtevani obliki (ki se lahko spreminja). Vendar menim, da ni dopustno, da se skušajo s takso povrniti tudi režijski stroški, kakršni so ogrevanje, razsvetljava in notranje službe. Medtem ko je mogoče del teh režijskih stroškov pripisati postopku vzpostavitve pogojev, ki organu omogočajo, da omogoči dostop do informacij o okolju na zahtevo, pa ti (kot na primer stroški za vzdrževanje in omogočanje dostopa do registrov in seznamov informacij o okolju [59]) ne nastanejo samo v zvezi z zagotavljanjem informacij v odgovor na konkretno zahtevo. Kot razumem uvodno izjavo 18, je z njo potrjeno to stališče. [60]

Drugo vprašanje

Dopustnost

75. Z drugim vprašanjem se sprašuje, ali člena 5(2) in 6 Direktive 2003/4 nasprotujeta pravilu nacionalnega prava, v skladu s katerim taksa za zagotavljanje informacij o okolju „ne presega zneska, ki je po mnenju organa oblasti primeren“, če je odločitev organa v zvezi s tem predmet upravnega in sodnega nadzora v skladu z nacionalnim pravom.

76. Ob ozki razlagi angleškega prava predložitveno sodišče pojasnjuje, da izraz „ki je po mnenju organa oblasti primeren“ pomeni, da je lahko izpodbijanje takse uspešno, le če je bila odločba organa oblasti o tem, kaj je primeren znesek, „neprimerna“ v smislu upravnega prava (torej nerazumna, nezakonita ali nepravična), in da je obseg izpodbijanja kakršnih koli upoštevnih dejanskih ugotovitev organa zelo omejen. V predlogu za sprejetje prehodne odločbe niso bile navedene druge podrobnosti glede organizacije upravnega in sodnega nadzora.

58 — Glej na primer sodbo Caronna (C-7/11, EU:C:2012:396, točka 40 in navedena sodna praksa). To načelo se odraža tudi v „Skupnih praktičnih navodilih Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije za osebe, vključene v pripravo pravnih aktov v institucijah Evropske unije“, 2013, načelo 10.

59 — Glej točki 51 in 52 zgoraj.

60 — Opozarjam, da ni sporno, da organ oblasti v postopku v glavni stvari, ko je zagotovil informacije, ni ravnal za komercialne namene (glej točko 43 zgoraj). Menim, da za namene obravnavane zadeve ni treba razlagati dela uvodne izjave 18, ki se na nanaša na dajanje razpolago informacij o okolju za komercialne namene.

77. Vlada Združenega kraljestva je v pisnih stališčih pojasnila, da „upravni in sodni nadzor, kot je določen z angleškim pravom“ in na katerega se nanaša drugo vprašanje, obsega številne razloge za nadzor, med katerimi je tudi „nerazumnost v smislu zadeve Wednesbury“.[61]

78. Komisija in vlada Združenega kraljestva sta podvomili, da je treba odgovoriti na to vprašanje. Predložitveno sodišče samo je namreč navedlo, da je vprašanje (ki je zastavljeno z drugim vprašanjem) „med strankami odprto“ in da „ni jasno, ali bo pomenilo kakršno koli praktično razliko v obravnavani zadevi, lahko pa bi vplivalo na pristop, ki ga bosta imela Tribunal in Commissioner v prihodnosti“.

79. Opozarjam na ustaljeno sodno prakso Sodišča, da lahko Sodišče zavrne odgovor na predlog za sprejetje predhodne odločbe, le če je očitno, da postavljena vprašanja nimajo nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, potrebnih za to, da bi lahko koristno odgovorilo na vprašanja.[62] Le predložitveno sodišče samo lahko glede na posebnosti zadeve presodi o tem, ali za izdajo sodbe potrebuje predhodno odločbo, in o upoštevnosti vprašanj, predloženih Sodišču.[63]

80. Ne vidim podlage, na kateri bi podvomila v odločitev predložitvenega sodišča, da kljub dvomom drugo vprašanje vključi v predložitveno odločbo. Zato je na to vprašanje treba odgovoriti.

Vsebina

81. Pogoj primernosti iz člena 5(2) Direktive 2003/4 se nanaša na znesek kakršne koli takse in ne na samo odločitev organa oblasti. Člen 5(2) ne napotuje na primerno takso v nacionalnem pravu. Če besedilo določbe prava Unije pri opredelitvi smisla in obsega te določbe ne napotuje posebej na pravo držav članic, ga je treba običajno razlagati samostojno in enotno v celotni Uniji, in sicer ob upoštevanju okvira, v katerega je določba umeščena, in cilja, ki mu sledi zadevna ureditev.[64] To načelo se uporablja hkrati z načelom, da morajo države članice ob neobstoju dodatnih pojasnil prava Unije pri prenosu direktive zagotoviti njen polni učinek, pri čemer razpolagajo s širokim poljem proste presoje glede izbire sredstev.[65]

82. Tako člen 5(2) od organov oblasti zahteva, da zagotovijo, da njihove takse ne presegajo primernega zneska z vidika tega, kaj objektivno pomeni „primeren znesek“ na podlagi prava Unije.[66] To ne nasprotuje pravilu nacionalnega prava, v skladu s katerim se mora organ oblasti zadovoljiti s tem, da zaračunana taksa ustreza temu standardu. Res bi lahko pričakovali, da bi moral organ oblasti v okviru dobrega javnega upravljanja najprej preveriti višino določene takse. Ta stopnja je predhodna in ločena od upravnega in sodnega nadzora, zahtevanega s členom 6(1) in (2) Direktive 2003/4.

83. Kaj pa zadnji del drugega vprašanja, namreč „če je odločitev organa oblasti o tem, kaj je ‚primeren znesek‘, predmet upravnega in sodnega nadzora, *kot je določen z angleškim pravom*“ (poudarek dodan)?

61 — Glej zadevo Associated Provincial Picture Houses Ltd proti Wednesbury Corporation, [1948] 1 KB 223, [1947] EWCA Civ 1. Obseg sodnega nadzora je zapletena zadeva. Za podrobno preučitev glej na primer Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P., and Fenwick, H., *Judicial Review*, peta izdaja (Butterworths Law, 2014), in Fordham, M., *Judicial Review*, šesta izdaja (Hart Publishing, 2012).

62 — Glej na primer sodbi Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, točka 38 in navedena sodna praksa) in Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 30 in navedena sodna praksa).

63 — Glej na primer sodbi Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, točka 25 in navedena sodna praksa).

64 — Glej na primer sodbo Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, točka 21 in navedena sodna praksa).

65 — Glej na primer sodbo Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, EU:C:2014:67, točka 46 in navedena sodna praksa).

66 — Glej točke od 58 do 74 zgoraj.

84. Kot sem že navedla,[67] je predložitveno sodišče Sodišču predložilo relativno malo materiala o nacionalnem pravu, in čeprav je bila opravljena obravnava, se je vlada Združenega kraljestva ni udeležila. Poleg tega je jasno, da je v okviru postopka za predhodno odločanje naloga Sodišča, da razsodi zgolj o razlagi prava Unije, naloga nacionalnega sodišča pa, da razlaga in uporabi nacionalno pravo v skladu z usmeritvami, podanimi v odgovoru na njegova vprašanja.[68] Zato ne bi bilo primerno, da bi tu še naprej raziskovali standarde in omejitve angleškega sodnega nadzora. Namesto tega se je treba osredotočiti na obveznosti, določene s pravom Unije.

85. V obravnavanih okoliščinah je s členom 6(1) in (2) Direktive 2003/4 zahtevano, da država članica zagotovi, da obstaja (najprej) upravni in (nato) sodni nadzor tega, ali je odločitev organa oblasti o tem, kaj je primerna taksa, v skladu z avtonomnim pomenom iz prava Unije o tem, kaj je „primerno“ na podlagi člena 5(2) Direktive 2003/4. To je tisto, kar je treba preveriti v postopku nadzora. Dostopnost takega nadzora je nujna za zagotovitev učinkovitega izvrševanja pravice javnosti do dostopa do informacij o okolju, kakor je določena v Direktivi 2003/4.[69] Tako mora država članica zagotoviti, da postopek nadzora, ki ga zagotavlja, omogoča primerjavo primernosti konkretne zaračunane takse glede na standarde primernosti, ki so za take takse določeni s pravom Unije. Pristojno nacionalno sodišče mora razlagati nacionalno pravo tako, da omogoči tak nadzor.[70]

Predlog

86. Glede na vse navedeno predlagam, naj Sodišče na predlog za sprejetje prehodne odločbe First-tier Tribunal (Information Rights) (Združeno kraljestvo) odgovori:

— „Zagotavljanje informacij o okolju“ iz člena 5(2) Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS je treba razlagati kot omogočanje dostopa na zahtevo z dajanjem takih informacij prosilcu v formatu, ki ga navede, in v okoliščinah, ki so drugačne od tistih iz člena 5(1). Člen 5(2) se nanaša na okoliščine, v katerih se informacije zagotovijo na način, ki prosilcu omogoča, da jih pregleda in uporabi na kraju in v času po svoji izbiri in torej neodvisno od tega, kje so te informacije hranjene ali sicer dane na razpolago z drugimi načini dostopa.

— Člen 5(2) Direktive 2003/4 ne dovoljuje organu oblasti, da si s takso za zagotavljanje informacij povrne del ali vse stroške za uvedbo in vzdrževanje baze podatkov, v kateri je organiziral hranjene informacije o okolju in ki jo uporablja za odgovarjanje na zahteve za vrsto informacij, kakršna je navedena v vprašalniku, kakršen je sporen v postopku v glavni stvari.

— Taksa, ki ne presega primernega zneska v smislu člena 5(2) Direktive 2003/4, je taksa, ki (i) je določena na podlagi objektivnih dejavnikov, ki so tretji osebi poznani in ki jih lahko preveri, (ii) je izračunana ne glede na to, kdo zahteva informacije in za kateri namen, (iii) je določena v višini, ki zagotavlja cilje pravice do dostopa do informacij o okolju in tako ljudi ne odvrača od tega, da bi zahtevali dostop, ali omejuje njihove pravice do dostopa, in (iv) ni višja od zneska, ki je primeren za namen, zaradi katerega je državam članicam dovoljeno zaračunati to takso (torej, da član javnosti poda zahtevo za zagotovitev informacij o okolju), in je neposredno povezana z opravilom zagotavljanja teh informacij.

67 — Glej točko 76 zgoraj.

68 — Glej na primer sodbo Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točki 23 in 25).

69 — Glej na primer tudi navodila za izvajanje, str. 15.

70 — V zvezi z obveznostjo uporabe in razlage nacionalnega prava v skladu s pravom Unije glej na primer sodbi Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, točka 31 in navedena sodna praksa) in Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, točka 24 in navedena sodna praksa).

— Natančneje, taksa v „primernem znesku“ na podlagi člena 5(2) Direktive 2003/4 mora temeljiti na stroških, ki dejansko nastanejo v zvezi z opravilom zagotavljanja informacij o okolju v odgovor na konkretno zahtevo. To bo vsebovalo stroške časovnega vložka zaposlenih za iskanje in pripravo informacij ter stroške njihove priprave v zahtevani obliki (ki se lahko spreminja). Vendar ni dopustno, da se skušajo s tako takso povrniti tudi režijski stroški, kakršni so ogrevanje, razsvetljava in notranje službe. Medtem ko je mogoče del teh režijskih stroškov pripisati procesu vzpostavitve pogojev, ki organu omogočajo, da omogoči dostop do informacij o okolju na zahtevo, pa ti (kot na primer stroški za vzdrževanje in omogočanje dostopa do registrov in seznamov informacij o okolju) ne nastanejo samo v zvezi z zagotavljanjem informacij v odgovor na konkretno zahtevo.

— Člen 5(2) Direktive 2003/4 od organov oblasti zahteva, da zagotovijo, da njihove takse ne presegajo primernega zneska z vidika tega, kaj objektivno pomeni „primeren znesek“ po pravu Unije. To ne nasprotuje pravilu nacionalnega prava, v skladu s katerim se mora organ oblasti zadovoljiti s tem, da zaračunana taksa ustreza temu standardu. Ta stopnja je predhodna in ločena od upravnega in sodnega nadzora, zahtevanega s členom 6(1) in (2) Direktive 2003/4.

— S členom 6(1) in (2) Direktive 2003/4 je zahtevano, da država članica zagotovi, da obstaja (najprej) upravni in (nato) sodni nadzor tega, ali je odločitev organa oblasti o tem, kaj je primerna taksa, v skladu z avtonomnim pomenom iz prava Unije o tem, kaj je „primerno“ na podlagi člena 5(2) Direktive 2003/4. Tako mora država članica zagotoviti, da postopek nadzora, ki ga zagotavlja, omogoča primerjavo primernosti konkretne zaračunane takse glede na standarde primernosti, ki so za take takse določeni s pravom Unije. Pristojno nacionalno sodišče mora razlagati nacionalno pravo tako, da omogoči tak nadzor.