Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 16 april 2015 [1]

Mål C-71/14

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

(begäran om förhandsavgörande från First-tier Tribunal (Information Rights) (Förenade kungariket))

”Miljö — Århuskonventionen — Direktiv 2003/4/EG — Tillgång till information — Skälig avgift för att tillhandahålla miljöinformation — Tillgång till rättslig prövning — Domstolsprövning”

1. I artikel 5.1 i direktiv 2003/4 [2] fastställs principen att tillgång till offentliga register eller förteckningar med miljöinformation och undersökning av informationen på plats ska vara gratis. Icke desto mindre får offentliga myndigheter enligt artikel 5.2 ta ut avgifter för *tillhandahållande* av miljöinformation på begäran, förutsatt att avgifterna inte överstiger ett *skäligt belopp*. Enligt artikel 6 ska medlemsstaterna sörja för att det finns en möjlighet till ett rättsligt eller administrativt överklagandeförfarande avseende de offentliga myndigheternas beslut avseende tillgång till miljöinformation.

2. Artiklarna 5.2 och 6 återspeglar artiklarna 4.8 respektive 9 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad Århuskonventionen), [3] i vilken Europeiska gemenskapen (och nu således Europeiska unionen) och samtliga medlemsstater är parter.

3. Målet i First-tier Tribunal (Information Rights) (Förenade kungariket (nedan kallad den hänskjutande domstolen) rör ett fastighetssökningsföretags, [4] överklagande av ett beslut av East Sussex County Council att ta ut en avgift för tillhandahållande av information i samband med ett fastighetsförvärv (bland annat information om miljöfrågor som kunde påverka fastighetens värde). Bolaget efterfrågade informationen på uppdrag av de potentiella köparna och i vinstsyfte. Frågor har nu uppkommit med avseende på i) huruvida en offentlig myndighet, enligt artikel 5.2 i direktiv 2003/4, kan återkräva en del av sina kostnader för att upprätthålla en databas som används för att besvara förfrågningar om vissa typer av miljöinformation och overheadkostnader avseende personaltid samt ii) huruvida artiklarna 5.2 och 6 utgör hinder för en nationell bestämmelse som ger

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, s. 26).

3 — Undertecknad i Århus, Danmark den 25 juni 1998, 2161 UNTS 447. Se rådets beslut 2005/370 av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, s. 1). Se nedan punkterna 4–8.

4 — Den hänskjutande domstolen har använt begreppet ”personsökningsföretag” för att beskriva denna typ av företag, eftersom begreppet har använts i ett statligt samrådsdokument (även om andra termer har använts i handlingar som den hänskjutande domstolen har tagit del av). I några av de skriftliga yttranden som har inkommit till domstolen användes istället termen ”fastighetssökningsföretag” i detta syfte. Jag föredrar att använda den sistnämnda termen i detta förslag till avgörande.

en offentlig myndighet rätt att ta ut en avgift för att tillhandahålla miljöinformation som ”… inte överstiger ett belopp som myndigheten anser är ett skäligt belopp”, om den offentliga myndighetens beslut i fråga om vad som utgör ett ”skäligt belopp” kan bli föremål för administrativ prövning och domstolsprövning i enlighet med nationell rätt.

Århuskonventionen

4. Enligt artikel 1 i Århuskonventionen ska varje part ”… garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i [Århuskonventionen]”. Syftet med dessa skyldigheter är att ”… bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande…”.

5. I artikel 2.3 anges att ”miljöinformation” kan ha ”skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form” och består av a) tillståndet för olika delar av miljön, b) faktorer och verksamheter som påverkar eller troligtvis påverkar delar av miljön (som anges i punkt a)) samt ekonomiska analyser och antaganden som används i beslutsfattandet på miljöområdet, samt c) tillståndet för människors hälsa och säkerhet, livsvillkor, kulturmiljöer och byggnadsverk, i den mån de påverkas eller kan påverkas av tillståndet för miljöns beståndsdelar eller, genom dessa beståndsdelar, av de faktorer, verksamheter eller åtgärder som avses i punkt b).

6. I artikel 4 (Tillgång till miljöinformation) föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av övriga punkter i denna artikel skall varje part se till att myndigheter på begäran ger allmänheten tillgång till miljöinformation inom ramen för den nationella lagstiftningen, inbegripet, om inte annat följer av b, begärda kopior av de handlingar som innehåller informationen,

a) utan att skälen för begäran behöver anges,

b) i den form som begärs, utom när

   i) det är rimligt att myndigheten gör den tillgänglig i annan form, varvid skälen för detta skall anges, eller

   ii) informationen redan finns tillgänglig i annan form.

…

5. Om den begärda miljöinformationen inte finns hos den myndighet som sökanden vänt sig till skall myndigheten så snart som möjligt meddela sökanden hos vilken myndighet informationen kan sökas eller vidarebefordra begäran till den myndigheten och meddela sökanden att så skett.

…

8. Varje part får ge sina myndigheter tillstånd att ta ut en avgift för att lämna ut information, men denna avgift får inte vara högre än vad som är rimligt. Myndigheter som avser att ta ut en sådan avgift skall tillhandahålla sökandena en förteckning över avgifterna och ange i vilka fall de kommer att tas ut eller inte tas ut, och i vilka fall avgiften skall betalas i förskott.” [5]

7. I artikel 5 (Insamling och spridning av miljöinformation) föreskrivs följande:

”1. Varje part skall se till

a) att myndigheterna innehar och uppdaterar miljöinformation som är relevant för deras verksamhet,

…

2. Varje part skall se till att myndigheterna inom ramen för den nationella lagstiftningen lämnar allmänheten miljöinformation på ett öppet sätt och att miljöinformationen verkligen finns tillgänglig, bl.a. genom att

a) ge allmänheten tillräcklig information om arten och omfattningen av den miljöinformation som finns hos myndigheten, hur miljöinformationen lämnas ut och görs tillgänglig och hur man kan gå till väga för att få tag på den,

b) vidta och upprätthålla praktiska åtgärder, t.ex. att

   i) ha förteckningar, register eller kartotek som är tillgängliga för allmänheten,

   ii) se till att tjänstemännen ger allmänheten stöd när den begär att få tillgång till information enligt denna konvention och

   iii) utse kontaktställen, och

c) ge kostnadsfri tillgång till den miljöinformation som finns i de förteckningar, register eller kartotek som avses i b i.

3. Varje part skall se till att miljöinformationen fortlöpande görs tillgänglig i elektroniska databaser som är lätt åtkomliga för allmänheten via allmänt tillgängliga telenät. Information som är tillgänglig i denna form bör omfatta

a) sådana rapporter om tillståndet i miljön som avses i punkt 4, [6]

b) lagar och andra författningar om eller med anknytning till miljön,

c) i förekommande fall riktlinjer, planer och program om eller med anknytning till miljön, och

5 — I protokollet om utsläpp och överföringar av föreningar, som undertecknades av parterna till Århuskonventionen den 21 maj 2003 (men som också är öppet för länder som inte är parter i Århuskonventionen), föreskrivs att allmänheten ska ha tillgång till den information som finns i parternas register över utsläpp och överföringar. Enligt artikel 11.3 i nämnda protokoll ska varje part tillse att tillgången till informationen i registren är gratis, om inte annat följer av artikel 11.4. I artikel 11.4 anges att ”[p]arterna får ge sin behöriga myndighet tillstånd att ta ut en rimlig avgift för att kopiera och skicka sådan information…”. Se dokument MP.PP/2003/1 som innehåller protokollstexten. Europeiska gemenskapen (och således nu Europeiska unionen) och nästan alla medlemsstater har antagit protokollet. Se rådets beslut av den 2 december 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av FN/ECE:s protokoll om register över utsläpp och överföringar av föroreningar (EUT L 32, s. 54 och 55).

6 — I punkt 4 regleras skyldigheten att med jämna mellanrum offentliggöra och sprida en nationell rapport om miljötillståndet.

d) övrig information, i den mån tillgängligheten av sådan information i denna form skulle underlätta tillämpningen av den nationella lagstiftning som införlivar denna konvention, under förutsättning att denna information redan finns tillgänglig i elektronisk form.

…”

8. I artikel 9 (Tillgång till rättslig prövning) anges följande:

”1. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den som anser att hans eller hennes begäran om information enligt artikel 4 har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i den artikeln, kan få detta prövat av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

…

2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänheten

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. …

…”

Direktiv 2003/4

9. Enligt skäl 1 i direktiv 2003/4, bidrar ökad tillgång för allmänheten till miljöinformation och spridning av sådan information till ”en ökad medvetenhet om miljöfrågor, ett fritt meningsutbyte, ett aktivare deltagande från allmänhetens sida i beslut som rör miljön och slutligen till en bättre miljö”.

10. Av skäl 2 framgår att direktiv 2003/4 utvidgar den befintliga tillgången till miljöinformation enligt direktiv 90/313.[7]

11. I skäl 5 anges att bestämmelser i gemenskapslagstiftningen (och således nu unionslagstiftningen) måste stämma överens med Århuskonventionen för att Europeiska gemenskapen, som det då var fråga om, skulle kunna ingå den.

7 — Rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 402).

12. Skäl 18, som avser avgifter för tillhandahållande av information, har följande lydelse:

”Offentliga myndigheter bör ha rätt att ta ut en avgift för att tillhandahålla miljöinformation, men avgiften bör vara skälig. Detta innebär, som en allmän regel, att den inte får överstiga de faktiska kostnaderna för att framställa materialet i fråga. De fall då förskottsbetalning krävs bör begränsas. I särskilda fall, då offentliga myndigheter tillgängliggör miljöinformation på kommersiell basis och då det krävs för att trygga fortsatt insamling och offentliggörande av sådan information, betraktas en marknadsbaserad avgift som rimlig; förskottsbetalning kan då krävas. En tabell över avgifter bör offentliggöras och göras tillgänglig för de sökande, tillsammans med information om i vilka fall en avgift kan komma att tas ut och i vilka fall det inte kommer att ske.”

13. I enlighet med skäl 20 bör offentliga myndigheter sträva efter att garantera att information som de sammanställer eller som sammanställs för deras räkning är begriplig, korrekt och jämförbar.

14. Syftet med direktiv 2003/4 är att ”garantera rätt till tillgång till sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter och att ange de grundläggande förutsättningarna och villkoren samt förfaranden som i praktiken skall tillämpas för utövandet av denna rätt” (artikel 1 a) [8] och att ”såsom en självklarhet se till att miljöinformation successivt görs tillgänglig för, eller sprids till, allmänheten för att säkerställa största möjliga systematiska tillgång till och spridning av miljöinformation till allmänheten” (artikel 1 b). [9] I artikel 1 b tilläggs vidare att ”[i] detta syfte skall i synnerhet telematik och/eller elektronik, när så är möjligt, främjas”. [10]

15. I artikel 2.1 definieras miljöinformation som ”… all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk eller annan materiell form” om a) tillståndet för olika delar av miljön, b) faktorer som påverkar eller troligtvis påverkar olika delar av miljön, c) åtgärder och verksamhet som påverkar de delar och faktorer som anges i a och b samt åtgärder eller verksamheter som är avsedda att skydda dessa delar, d) rapporter om genomförandet av miljölagstiftningen, e) kostnads- och nyttoanalys och övriga ekonomiska analyser och antaganden som används inom ramen för de åtgärder oh verksamheter som anges i c, f) tillståndet för människors hälsa och säkerhet i den utsträckning de påverkas eller kan påverkas av tillståndet i de delar av miljön som anges i a eller, genom dessa delar, av någon av de faktorer som anges i b och c. [11]

16. Med ”offentlig myndighet” avses enligt definitionen i artikel 2.2 a bland annat en ”statlig eller annan offentlig förvaltning, inbegripet offentliga rådgivande organ på nationell, regional eller lokal nivå”,

17. Enligt artikel 2.3 avses med ”information som förvaras av en offentlig myndighet … miljöinformation som innehas av och som mottagits eller upprättats av denna myndighet”. I artikel 2.4 anges att information förvaras för en offentlig myndighet om den ”… rent fysiskt förvaras av en fysisk eller juridisk person för en offentlig myndighets räkning”. [12]

18. Artikel 3 (Tillgång till miljöinformation på begäran) har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att offentliga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv åläggs att tillhandahålla den sökande sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem utan att denne behöver ange skälen för sin begäran.

…

8 — Se även skäl 8 i ingressen.
9 — Se även skäl 9 i ingressen.
10 — Se även skäl 9 i ingressen.
11 — Se även skäl 10 i ingressen.
12 — Se även skäl 12 i ingressen.

4. Om en sökande begär att en offentlig myndighet skall tillhandahålla miljöinformation i en viss form eller ett visst format (inklusive i form av kopior), skall den offentliga myndigheten tillgodose denna begäran, utom när

a) informationen redan finns tillgänglig i en annan form eller annat format, särskilt i enlighet med artikel 7,[13] och är lätt tillgänglig för sökande, eller

b) det är rimligt att den offentliga myndigheten gör den tillgänglig i en annan form eller ett annat format, varvid skälen för detta skall anges.

Offentliga myndigheter skall i enlighet med denna punkt göra alla rimliga ansträngningar för att hålla miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem i en form eller ett format som lätt kan reproduceras och kommas åt med hjälp av telematik eller på annan elektronisk väg.[14]

…

5. Medlemsstaterna skall i enlighet med denna artikel se till att

a) tjänstemän bistår allmänheten vid informationssökning

b) förteckningar över offentliga myndigheter är tillgängliga för allmänheten,

c) förfaranden fastställs som garanterar att rätten till tillgång till miljöinformation kan tillämpas i praktiken, såsom

— utnämnande av informationsansvariga,

— inrättande och underhåll av anordningar för undersökning av begärd information,

— register eller förteckningar över den miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter eller informationskontor, med tydliga uppgifter om var sådan information finns att tillgå.

Medlemsstaterna skall se till att offentliga myndigheter på ett adekvat sätt upplyser allmänheten om dess rättigheter enligt direktivet samt i lämplig utsträckning ger upplysningar, vägledning och råd för detta ändamål.”[15]

19. Artikel 4 (Undantag) räknar upp olika grunder på vilka medlemsstaterna får avslå en begäran om miljöinformation,[16] såsom om den begärda information inte innehas av eller förvaras för den offentliga myndighet till vilken begäran är riktad (artikel 4.1 a) och om begäran är orimlig (artikel 4.1 b) eller avser material som ännu inte färdigställts eller ännu inte färdiga handlingar och uppgifter (artikel 4.1 d).

20. Artikel 5 (Avgifter) har följande lydelse:

”1. Tillgång till offentliga register eller förteckningar som upprättats eller förs i enlighet med artikel 3.5 och undersökning av den begärda informationen på plats skall vara gratis.

2. Offentliga myndigheter får ta ut avgifter för tillhandahållande av miljöinformation, men sådana avgifter får inte överstiga ett skäligt belopp.

13 — Se nedan punkt 22.

14 — Se även skäl 14 i ingressen.

15 — Se även skäl 15 i ingressen.

16 — Se även skäl 16 i ingressen.

3. Om avgifter tas ut skall de offentliga myndigheterna offentliggöra, och göra tillgänglig för de sökande, en tabell över sådana avgifter med information om i vilka fall en avgift kommer att tas ut och i vilka fall det inte kommer att ske”.

21. Enligt artikel 6 (Tillgång till rättslig prövning) gäller följande: [17]

”1. Medlemsstaterna skall se till att sökande som anser att deras begäran om information har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits (helt eller delvis), besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte behandlats i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 3, 4 eller 5, kan få detta prövat i ett förfarande genom vilket den berörda offentliga myndighetens handlande eller försummelse kan granskas av denna eller en annan offentlig myndighet eller prövas administrativt av ett genom lag fastställt oberoende och opartiskt organ. Sådana förfaranden skall genomföras snabbt och antingen avgiftsfritt eller mot en låg avgift.

2. Utöver det prövningsförfarande som avses i punkt 1 skall medlemsstaterna se till att den sökande kan få sin sak prövad vid domstol eller ett annat genom lag fastställt oberoende och opartiskt organ, där den berörda offentliga myndighetens handlande eller försummelse kan prövas och vars beslut kan bli slutgiltiga. Medlemsstaterna får dessutom föreskriva att tredje man som tar skada av att information lämnas ut också får tillgång till rättslig prövning.

…”

22. I artikel 7 (Spridning av miljöinformation) anges följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att offentliga myndigheter organiserar sådan miljöinformation som är relevant för deras verksamhet och som innehas av eller förvaras för dem, för att aktivt och systematiskt spridas till allmänheten, bland annat med hjälp av telematik och/eller elektronik, när så är möjligt. [18]

…

Medlemsstaterna skall säkerställa att miljöinformationen fortlöpande görs tillgänglig i elektroniska databaser som är lätt åtkomliga för allmänheten via publika telenät.

2. Den information som skall tillhandahållas och spridas skall uppdateras efter behov och skall omfatta åtminstone följande:

a) Texterna till internationella fördrag, konventioner eller avtal samt till gemenskapslagstiftning och nationell, regional eller lokal lagstiftning om eller med anknytning till miljön.

b) Policy, planer och program avseende miljön.

c) Verksamhetsrapporter avseende genomförandet av vad som anges i a och b om de har sammanställts eller förvaras i elektronisk form av offentliga myndigheter.

d) De rapporter om miljösituationen som avses i punkt 3.

e) Uppgifter eller sammanställningar av uppgifter som kommer från övervakning av verksamhet som påverkar eller sannolikt kommer att påverka miljön.

17 — Se även skäl 19 i ingressen.

18 — Se även skäl 15 i ingressen.

f) Tillstånd med en avsevärd inverkan på miljön och miljöavtal eller en uppgift om var, inom ramen för artikel 3, informationen kan begäras eller finns tillgänglig.

g) Miljökonsekvensbedömningar och riskbedömningar beträffande de delar av miljön som anges i artikel 2.1 a eller en uppgift om var, inom ramen för artikel 3, informationen kan begäras eller finns tillgänglig.

…

6. Medlemsstaterna får uppfylla kraven i denna artikel genom att skapa länkar till webbplatser på Internet där informationen kan hämtas.”

Nationell rätt

23. I registret över lokala fastighetsavgifter i England och Wales (Local Land Charges Register) (nedan kallat registret) anges, i enlighet med lagen om lokala fastighetsavgifter (Local Land Charges Act 1975), avgifter avseende fastigheter i ett visst område. Den hänskjutande domstolen har förklarat att dessa avgifter främst utgörs av förbud mot och inskränkningar i rätten att använda fastigheten, som införts genom offentlig myndighetslagstiftning. Personer kan genomföra en ”privat sökning” genom att granska registret eller begära ett officiellt intyg från den berörda lokala myndigheten som visar resultatet av registersökningen. Ett sådant intyg kallas en ”officiell sökning” och myndigheterna kan, till skillnad från vad som är fallet vid privata sökningar, ta ut avgifter för information som tillhandahålls enligt en sådan begäran. I begäran om hänskjutande har angetts att Förenade kungarikets regering år 2010 intog ståndpunkten att den övervägande delen av informationen i registret utgjorde miljöinformation och att det därför, enligt direktiv 2003/4, inte var möjligt att ta ut en avgift i fråga om privata sökningar.

24. Enligt den hänskjutande domstolen brukar ombud vid fastighetsöverlåtelser genomföra en registersökning innan fastighetsöverlåtelsen genomförs. Ombudet begär dock ofta även andra uppgifter från lokala myndigheter som inte omfattas av systemet för lokala fastighetsavgifter (såsom, exempelvis, huruvida det finns förslag om att anlägga nya vägar i närheten av fastigheten).

25. Med avseende på förfrågningar om sådana ytterligare uppgifter har Law Society i England och Wales [19] utfärdat två frågeformulär som kan framställas till den berörda myndigheten. Dessa omfattar formuläret ”CON29R” som rekommenderas vid varje fastighetstransaktion. [20] Detta utgör en annan form av officiell sökning. Som alternativ är det också möjligt att göra en privat sökning av de övriga handlingar som myndigheten innehar. Hur svårt det är att få tillgång till informationen beror på hur handlingarna förvaras och är sorterade.

26. Den hänskjutande domstolen har angett att de uppgifter som kan förväntas tillhandahållas som svar på en begäran enligt formulär CON29R till stor del skulle omfattas av definitionen av ”miljöinformation” i direktiv 2003/4.

27. I regulation 8 i 2008 års föreskrifter om engelska lokala myndigheters uttag av avgifter för fastighetssökningar (Local Authorities (England) (Charging for Property Searches) Regulations 2008) (nedan kallade 2008 års föreskrifter om avgifter för fastighetssökningar) anges att en lokal myndighet får ta ut en avgift från en person (inbegripet en annan lokal myndighet) för att besvara frågor om en fastighet (således innefattande officiella sökningar). Det står den lokala myndigheten fritt att bestämma beloppet för eventuella avgifter men beloppet måste ta hänsyn till den lokala myndighetens kostnader

19 — Law Society är det yrkesorgan som företräder solicitors (en form av advokater) i England och Wales.

20 — Det andra frågeformuläret, ”CON29O”, används för att begära valfria ytterligare uppgifter.

för att besvara frågor om fastigheten. Regulation 8 omfattar inte ”…, förutom dessa föreskrifter, sådant som den lokala myndigheten kan eller måste ta ut en avgift för” (regulation 4.2 a). Det innebär således enligt den hänskjutande domstolen att 2008 års föreskrifter om avgifter för fastighetssökningar inte är avsedda att tillämpas när miljöinformation tillhandahålls, utan att ett annat system då ska tillämpas. [21]

28. Det vägledande dokumentet ”Lokala myndigheters tjänster i fråga om fastighetssökningar – en vägledning om kostnadsberäkning och avgiftsuttag” (Local Authority Property Search Services – Costing and Charging Guidance), som ministeriet för lokalsamhällen och lokala förvaltningar (Department for Communities and Local Government) publicerade i samband med att 2008 års föreskrifter om avgifter för fastighetssökningar antogs, innehåller riktlinjer om vilka avgifter myndigheterna kan ta ut, med hjälp av kostnadsberäkningsprinciper som överensstämmer med de lokala myndigheternas befintliga redovisningsupplägg.

29. Regulation 8 i 2004 års miljöinformationsföreskrifter (Environmental Information Regulations 2004) (nedan kallade EIR), genom vilka direktiv 2003/4 genomfördes i Förenade kungariket, [22] reglerar möjligheten att ta ut en avgift för att tillgängliggöra miljöinformation. Enligt regulation 8.2 är det förbjudet för offentliga myndigheter att ta ut avgifter från sökande som ges tillträde till register eller förteckningar över miljöinformation som den offentliga myndigheten innehar eller för att undersöka den begärda informationen på den plats som den offentliga myndigheten ställer till förfogande för sådan undersökning. Enligt regulation 8.3 får en avgift inte överskrida ”ett belopp som den offentliga myndigheten anser utgör ett skäligt belopp”. Enligt regulation 8.8, ska en offentlig myndighet offentliggöra och hålla tillgänglig en tabell över sina avgifter för sökande.

30. Genom regulation 18 i EIR införlivas bestämmelserna om tillämpning och överklagande i 2000 års lag om informationsfrihet (Freedom of Information Act 2000) med EIR. I dessa bestämmelser anges att vem som helst kan begära att Information Commissioner (nedan kallad commissioner) genom beslut fastställer huruvida en myndighet har underlåtit att behandla en begäran om miljöinformation i enlighet med del 2 i EIR (där regulation 8 ingår). I sådana fall undersöker commissioner talan och utfärdar, om nödvändigt, ett beslut (som förelägger myndigheten att uppfylla EIR). Den hänskjutande domstolen har gjort gällande att det står utom tvivel att commissioner är ett ”genom lag fastställt oberoende och opartiskt organ” i den mening som avses i artikel 6.1 i direktiv 2003/4 och att den hänskjutande domstolen är ett sådant organ som omfattas av artikel 6.2 i det direktivet. Den kan pröva ett överklagande och/eller meddela ett nytt beslut om den anser att commissioners beslut är lagstridigt. Vid ett sådant överklagande kan den hänskjutande domstolen pröva de faktiska omständigheterna på nytt och beakta ny bevisning. Dess avgörande kan överklagas till Upper Tribunal vad avser rättsfrågor.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

31. I East Sussex genomför stads- och kommunfullmäktige (district councils respektive borough councils) (vilka lyder under East Sussex County Council) officiella sökningar och innehar de uppgifter som krävs för att besvara majoriteten av de frågor som grundar sig på formuläret CON29R. Eftersom East Sussex County Council bland annat ansvarar för vägar, trafiksystem, järnvägssystem, offentliga gångvägar och gemensam mark, mottar det många sådana förfrågningar. Myndigheten skickar uppgifterna med e-post inom två arbetsdagar. Vidare är myndigheten försäkrad för det eventuella ansvar som kan uppkomma på grund av felaktigheter i den information som tillhandahålls.

21 — Se nedan punkterna 29–30 och 37.

22 — Utom vad avser skotska offentliga myndigheter.

32. Efter införandet av 2008 års föreskrifter om avgifter för fastighetssökningar upprättade och offentliggjorde East Sussex County Council en avgiftstabell avseende förfrågningar enligt CON29R. (Tabellen har bilagts begäran om hänskjutande i förevarande mål.) Avgifterna varierar från 0 till 10 GBP per besvarad fråga, beroende på vilken information som efterfrågas. I tabellen anges vidare att ”[a]vgifterna grundar sig på uppskattade kostnader för att besvara frågor, inbegripet till del kostnaden för att upprätthålla system för detta, dividerat med en uppskattad volym utifrån föregående år”. Med avseende på landsväg anges i vägledningen (som ingår i samma bilaga) ”för information som inte omfattas av CON29-förfarandet, var god kontakta [the Highway Land Information Team] med er förfrågan, varvid vi kan upplysa er om kostnaden för att erhålla svar”. Enligt den hänskjutande domstolen omfattar timarvodet som tas ut för respektive anställd både lönekostnader och ett belopp för omkostnader (exempelvis värme, belysning och interna tjänster som HR och utbildning). Den hänskjutande domstolen fann också att avgifterna inte inkluderade något överskott eller någon vinst.

33. Då fastighetsöverlåtelser vanligtvis rör betydande värden, har den hänskjutande domstolen gjort gällande att det inte är sannolikt att landstingets avgifter skulle avskräcka någon från att begära information som är relevant för förvärvet eller föranleda någon att begränsa sin undersökning av informationen.

34. Enligt den hänskjutande domstolen arbetar tre personer samt ytterligare deltidsstöd på Highway Land Information Team i East Sussex County Council. Cirka 60 procent av arbetet gäller CON29R-förfrågningar. För dessa används data som innehas i olika former. En del är pappersbaserade och andra elektroniska. (Den hänskjutande domstolen kallar dessa olika former av data gemensamt för gruppens ”databas”. Gruppen kan behöva inhämta uppgifter från andra grupper eller avdelningar på East Sussex County Council. Delar av gruppens databas upprätthålls i andra syften och används av andra delar av East Sussex County Council.

35. Den hänskjutande domstolen har angett att vissa frågor i CON29R-formuläret kan besvaras genom att låta en sökande granska ”rådata” som innehas av East Sussex County Council. Även om Highway Land Information Team har vidtagit åtgärder för att ge bättre tillgång till sådana data finns det dock fortfarande vissa hinder.

36. Den 3 juni 2011 begärde PSG Eastbourne (ett fastighetssökningsföretag och medlem i koncernen Property Search Group eller PSG, som är ett franchisenätverk med liknande verksamheter, samt svarande i målet vid den nationella domstolen) svar på vissa CON29R-frågor rörande en fastighet som, enligt den hänskjutande domstolen, var föremål för ett förvärv. PSG Eastbourne debiterades och betalade 17,00 GBP.

37. I samband med en intern genomgång till följd av en långvarig tvist med PSG Eastbourne rörande lagenligheten av East Sussex County Councils avgifter fann nämnda myndighet att den hade rätt att ta ut avgiften enligt regulation 8 i EIR. Efter ett klagomål beslutade commissioner den 29 januari 2013 att East Sussex County Council hade tagit ut en felaktig avgift från PSG Eastbourne, eftersom avgiften, enligt commissioner, grundade sig på en kostnadsberäkning, medan ett ”skäligt belopp” skulle ha varit begränsat till ”de utgifter som var förknippade med att göra informationen tillgänglig i angiven form, det vill säga porto och kopieringsavgifter”.

38. Den 1 mars 2013 överklagade East Sussex County Council commissioners beslut. Enligt den hänskjutande domstolen införde commissioner i praktiken två nya frågeställningar inom ramen för överklagandet, nämligen i) egenskaperna för den prövning som commissioner och First-tier Tribunal ska genomföra för att fastställa om en avgift överskrider ett skäligt belopp och ii) avgiftens rimlighet, om det antas att den kan användas för att täcka mer än endast utgifter. First-tier Tribunal tillät att PSG och LGA (Local Government Association) [23] anslöt sig till förfarandet. Under överklagandet

23 — LGA är en politiskt ledd flerpartiorganisation som arbetar på uppdrag av landstingen.

medgav commissioner och PSG att en skälig avgift också kunde inkludera kostnader för personaltid som lagts ned på att hantera en begäran om information. First-tier Tribunal delade denna uppfattning och fann vidare att det inte hade ifrågasatts att en offentlig myndighet kunde införa en i förväg fastställd standardavgift baserad på genomsnittliga kostnader.

39. Den hänskjutande domstolen beslutade mot denna bakgrund att ställa följande frågor:

”1. Vilken innebörd ska tillmätas artikel 5.2 i direktiv 2003/4/EG? Kan i synnerhet en avgift till ett skäligt belopp för tillhandahållande av en viss typ av miljöinformation innefatta

a) en del av kostnaden för att upprätthålla en databas som den offentliga myndigheten använder för att efterkomma önskemål om information av den typen,

b) omkostnader hänförliga till personaltid som på vederbörligt sätt har beaktats vid fastställandet av avgiften?

2. Är det förenligt med artiklarna 5.2 och 6 i [direktiv 2003/4] att en medlemsstat i sina föreskrifter anger att en offentlig myndighet får ta ut en avgift för att tillhandahålla miljöinformation som ’… inte överstiger ett belopp som den offentliga myndigheten anser utgöra ett skäligt belopp’ om den offentliga myndighetens beslut i fråga om vad som utgör ett ’skäligt belopp’ kan bli föremål för administrativ prövning och domstolsprövning i enlighet med engelsk rätt?”

40. East Sussex County Council, LGA, commissioner, PSG, den danska regeringen och Förenade kungarikets regering samt kommissionen har yttrat sig skriftligen. Vid förhandlingen den 11 december 2014 närvarade samtliga parter som, med undantag för Förenade kungarikets regering, yttrade sig muntligen.

Bedömning

Inledande anmärkningar

41. Århuskonventionen utgör en integrerad del av unionsrätten [24] och dess lydelse och syfte ska beaktas vid tolkningen av direktiv 2003/4. [25] I konventionen uppställs ett flertal skyldigheter på miljöområdet (och motsvarande rättigheter för allmänheten) som bygger på tre grundpelare, nämligen i) tillgång till miljöinformation, ii) allmänhetens deltagande i beslutsfattande i miljöfrågor och iii) tillgång till domstolsprövning. I målet i den nationella domstolen har frågor uppkommit rörande skyldigheterna under den första och den tredje av dessa grundpelare, vilka direktiv 2003/4 är avsett att genomföra. [26]

42. Det är otvistigt att direktiv 2003/4 är tillämpligt i målet vid den nationella domstolen. Tolkningsfrågorna gäller (den del av) informationen som PSG Eastbourne (med hjälp av ett CON29R-formulär) sökte och erhöll. Informationen är av betydelse för värdet på en (transaktion rörande en) fastighet. Den utgör vidare miljöinformation i den mening som avses i direktiv 2003/4. [27] Det är vidare obestritt att den lokala myndigheten förfogade över de eftersökta uppgifterna.

43. Slutligen är det otvistigt att East Sussex County Councils tillhandahållande av information till PSG Eastbourne inte skedde som ett led i näringsverksamhet.

24 — Se dom Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30 och där angiven rättspraxis.

25 — Se, exempelvis dom Fish Legal and Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 37 och där angiven rättspraxis.

26 — Se, exempelvis, dom Fish Legal och Shirley, EU:C:2013:853, punkt 37 och där angiven rättspraxis. Se även skäl 5 i ingressen till direktiv 2003/4.

27 — Artikel 2.1 i direktiv 2003/4. I alla händelser ankom det på den hänskjutande domstolen att avgöra detta (se dom Fish Legal och Shirley, EU:C:2013:853, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

Fråga 1

44. I artikel 5.2 i direktiv 2003/4 anges uttryckligen att medlemsstater får ta ut avgifter under två förutsättningar. Dels får avgifter endast tas ut för *tillhandahållande* av miljöinformation och dels får avgifterna inte överstiga ett *skäligt belopp*. Begreppen ”tillhandahållande av miljöinformation” och ”skäligt belopp” har inte definierats. [28]

45. Det finns inte heller någon annan grund i direktiv 2003/4 som kan tillämpas för att ta ut en avgift från någon som på begäran får tillgång till miljöinformation. [29]

46. Frågan om en avgifts rimlighet kan enligt min uppfattning inte bli aktuell om en myndighet i en viss situation inte har rätt att täcka sina kostnader genom en avgift, eftersom de inte avser tillhandahållande av information. Jag ska därför börja med att undersöka innebörden av begreppet ”tillhandahållande av miljöinformation” i artikel 5.2.

47. Artikel 5 skiljer mellan, å ena sidan, tillhandahållande av miljöinformation (som myndigheterna får ta ut avgifter för) och, å andra sidan, tillgång till offentliga register och förteckningar som upprättats eller förs (i enlighet med artikel 3.5) och undersökning av den begärda informationen på plats (som ska vara gratis). Således är själva *tillhandahållandet av* miljöinformation i en viss form till någon som begär den (artikel 5.2) inte samma sak som de olika situationer som omfattas av artikel 5.1.

48. Inte heller är det samma sak som att samla in, inneha och sprida information eller upplysa allmänheten om var informationen finns att tillgå.

49. Skyldigheterna i artiklarna 3–5 förutsätter dels att en offentlig myndighet innehar den miljöinformation som sökanden begär, dels att allmänheten känner till vilken information som finns var. Med sådan miljöinformation avses både uppgifter och olika former av värderingar av dessa uppgifter (som genomföranderapporter eller ekonomiska utredningar). [30] Informationen finns i viss materiell form (exempelvis skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk eller annan materiell form). [31] En sökande ska i princip tillhandahållas informationen i det format som begärs. [32]

50. Bland de förfaranden som medlemsstaterna ska fastställa för att garantera att rätten till tillgång till miljöinformation kan tillämpas i praktiken, måste medlemsstaterna bland annat göra register eller förteckningar över den miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter eller informationskontor tillgängliga, med tydliga uppgifter om var informationen finns att tillgå. [33] I detta sammanhang tolkar jag ”register” så att det avser en uppräkning av den miljöinformation som

28 — Det ska anmärkas att inte alla språkversioner använder ett begrepp (som ”supplying” i den engelska språkversionen) som skiljer sig från det begrepp som använts i artikel 7. I exempelvis den franska versionen av artikel 5.2 används uttrycket ”la mise à disposition”, som motsvarar det begrepp som har använts i artikel 7. Begreppet ”supplying” i den engelska versionen av artikel 5.2 motsvarar dock det begrepp som har använts i den engelska (bindande) versionen av artikel 4.8 i Århuskonventionen. I den franska (och i lika hög grad bindande) versionen av artikel 4.8 i Århuskonventionen har verbet ”fournir” använts. (Den tredje bindande versionen är den ryska versionen.)

29 — Se, i fråga om direktiv 90/313, dom kommissionen/Tyskland, C-217/97, EU:C:1999:395, punkterna 55 och 58, där domstolen angav att direktiv 90/313 endast tillåter att rätten att ta del av information inskränks enligt de kriterier och i de fall som uttryckligen anges däri. Därmed har det fastställts att den allmänna principen är att allmänheten ska kunna ta del av miljöinformation utan avgift eller inskränkning.

30 — Se artikel 2 i direktiv 2003/4.

31 — Se, exempelvis, artikel 2.1, 2.3 och 2.4 samt skäl 10 i artikel 2003/4.

32 — Se artikel 3.4 i direktiv 2003/4.

33 — Se artikel 3.5 c i direktiv 2003/4.

innehas, som kan användas för att söka och identifiera information. Till skillnad från detta är en databas en samling av den faktiska informationen som innehas. Även om ett register visserligen också kan innehålla den faktiska miljöinformationen, och därför eventuellt skulle kunna kombineras med en databas, skiljer sig dock ett register från en databas. [34]

51. Det avgörande i förevarande mål är att en myndighet enligt artikel 5.1 inte får ta ut avgifter från sökande som önskar få tillgång till dessa register och förteckningar samt miljöinformationen i fråga för att undersöka den på plats, *oavsett vilka kostnader* myndigheten önskar täcka. En myndighet kan därför inte ta ut en avgift för att täcka sina kostnader för att förvara och tillgängliggöra i) dessa register och förteckningar samt ii) den materiella miljöinformation som registren eller förteckningarna hänvisar till eller som en sökande önskar undersöka på plats. Även om myndigheter visserligen enligt artikel 5.2 i direktiv 2003/4 får ta ut avgifter för tillhandahållande av miljöinformation finns det enligt min uppfattning inte något som stöder att kostnader för tillhandahållande av miljöinformation även skulle omfatta de två ovannämnda typerna av kostnader. Så är fallet eftersom dessa kostnader uppkommer till följd av att uppfylla skyldigheterna i direktiv 2003/4, särskilt skyldigheten att på begäran ge tillgång till informationen, och därmed att säkerställa att en sökande kan begära och få tillgång till information, oavsett i vilken form den sökande får tillgång till informationen. [35] Faktum är att om ”tillhandahållande” skulle tolkas så att det omfattar kostnader för att upprätta och upprätthålla register, förteckningar eller databaser med miljöinformation (oavsett om dessa har skriftlig eller annan form) skulle det leda till olika behandling av de personer bland allmänheten som begär tillhandahållande och de som endast begär tillgång till information i den mening som avses i artikel 5.1 eller får del av informationen till följd av dess spridning. Båda grupperna får tillgång till samma information som har upptagits i samma register eller förteckning och förvaras i samma databas. Icke desto mindre skulle den första gruppen behöva erlägga en avgift för upprätthållandet av registret och databasen, medan den andra gruppen (rätteligen) inte skulle behöva erlägga någon avgift. Av samma skäl kan en myndighet inte ta ut en avgift av en sökande för att uppfylla skyldigheten i artikel 3.4 att göra alla rimliga ansträngningar för att hålla miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem i en form som lätt kan reproduceras och kommas åt.

52. På samma sätt är det inte tillåtet att ta ut en avgift för information som sprids till allmänheten. I direktiv 2003/4 (liksom i Århuskonventionen) görs åtskillnad mellan skyldigheten att sprida information (artikel 7 [36]) och skyldigheten att göra information tillgänglig för en sökande som begär den i viss form (artiklarna 3–5). Skyldigheten i artikel 7 omfattar all miljöinformation som en offentlig myndighet innehar, bland annat den information som en medlemsstat ska tillhandahålla och sprida (och uppdatera efter behov) enligt artikel 7.2. Denna skyldighet skyddar allmänhetens intresse oavsett om allmänheten faktiskt har uttryckt ett intresse i den registrerade eller förtecknade informationen. Det kan mycket väl vara så att myndigheten ådrar sig betydande kostnader för att inneha och aktivt sprida denna (uppdaterade) information (inte minst med avseende på kostnader för personalresurser och andra generella kostnader) och materialet som behandlas på detta sätt kan också användas för att besvara förfrågningar om tillhandahållande av information. Dessa kostnader ska dock täckas av statliga medel.

34 — Se även FN-ECE:s vägledning för genomförandet av Århuskonventionen (The Aarhus Convention: An implementation guide), andra upplagan 2014 (nedan kallad genomförandevägledningen), s. 102 och 103. Genomförandevägledningen är visserligen inte rättsligt bindande (s. 9), men domstolen har betraktat den som ett förklarande dokument som i förekommande fall kan beaktas tillsammans med andra relevanta omständigheter vid tolkningen av Århuskonventionen (se, exempelvis, dom Fish Legal och Emily Shirley, EU:C:2013:853, punkt 38 och där angiven rättspraxis samt dom Edwards, C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 34).

35 — Se även nedan punkt 74.

36 — I genomförandevägledningen (s. 75) kallas denna rättighet i artikel 7 för en ”aktiv rätt till tillgång”. För mig förefaller det snarare mer logiskt, när denna tillgång till information betraktas från mottagarnas sida, att betrakta den som en passiv rättighet. Av denna anledning kommer jag inte att använda begreppen ”aktiv” respektive ”passiv” när jag beskriver skyldigheterna (och motsvarande rättigheter) enligt artiklarna 3–5 och 7.

53. Mot denna bakgrund skulle jag definiera ”tillhandahållande av miljöinformation” i den mening som avses i artikel 5.2 i direktiv 2003/4, som att ge tillgång till miljöinformation på begäran genom att ge informationen till en sökande i det format denne har angett och i andra omständigheter än de som omfattas av artikel 5.1. Med avseende på förevarande mål är det betydelsefullt att artikel 5.2 även omfattar omständigheten att informationen lämnas på ett sätt som gör att sökanden kan kontrollera och använda den på en plats och vid en tidpunkt sökanden själv väljer och, följaktligen, oberoende av om var och hur informationen innehas och i övrigt görs tillgänglig genom andra åtkomstsätt.

54. En offentlig myndighet kan således ta ut en avgift för att täcka personalkostnaderna för att reproducera den begärda miljöinformationen (till exempel genom att kopiera eller skriva ut dokument eller genom att skicka dem med e-post) samt kostnaderna för, exempelvis papper, bläck och användning av kopieringsmaskin. En sådan tolkning stöds av artikel 4.1 i Århuskonventionen. Det framgår dock också att en offentlig myndighet genom en avgift *inte* kan söka täcka, helt eller delvis, kostnaderna för att skapa och upprätthålla en databas där den samlar den information den innehar och vilken den använder för att besvara förfrågningar av den art som anges i det CON29R-formulär som är föremål för prövning i den nationella domstolen (fråga 1 a). [37]

55. När den sökta informationen redan har det begärda formatet och är lätt att tillgå och reproducera, innebär tillhandahållandet av den i stort sett endast reproduktion. En avgift för att tillhandahålla information kanske därför i vissa fall inte täcker mer än den skäliga kostnaden för att reproducera informationen, till exempel personalkostnaderna för den tid det tar att faktiskt tillhandahålla den begärda miljöinformationen till sökanden. Men det är inte alltid lika lätt och billigt att tillhandahålla information. Exempelvis är informationen inte alltid sorterad på ett sätt som gör det enkelt och billigt att komma åt den. Vidare har informationen kanske inte begärts i ett format som är lätt och enkelt att reproducera, eller så kan den ha begärts i ett annat format än det som myndigheten har.

56. Är det i sådana fall möjligt att även återkräva de ytterligare kostnader som uppkommer för att ta fram och sortera informationen som sökanden har begärt och andra allmänna kostnader med stöd av artikel 5.2 i direktiv 2003/4? Detta verkar vara kärnan i fråga 1 b rörande täckning av personalomkostnader avseende den tid som krävs för att besvara en sådan begäran om information som nu är föremål för prövning.

57. I den utsträckning kostnaderna uppkommer i samband med en begäran om tillhandahållande av information och är nödvändiga för att kunna ge sökanden informationen, får då myndigheten ta ut en skälig avgift för den?

58. Artikel 5.2 i direktiv 2003/4 innehåller inte någon definition av ”skäligt belopp”. Det gör inte heller artikel 4.8 i Århuskonventionen.

59. Rent allmänt förefaller det mig så att det faktum att lagstiftaren erkände att den information som begärs, på grund av mängd och komplexitet, kanske inte omedelbart är tillgänglig och att det därför kan lägga en (betydande) börda på myndigheten att ta fram informationen i den form som efterfrågats, vad gäller tid och personalresurser, [38] inte utgör tillräcklig grund för att ta ut en avgift från sökanden för sådana bördor. Sådana bördor finns också i fall där tillhandahållande av information inte har begärts och då myndigheten uppfyller övriga skyldigheter enligt direktiv 2003/4. [39] Det bör också noteras att det finns godtagbara skäl för att vägra lämna ut information som svar på en begäran. [40] En

37 — Se ovan punkt 34.

38 — Se, exempelvis artikel 3.2 i direktiv 2003/4.

39 — Se även, exempelvis, generaladvokat Fenellys förslag till avgörande i mål kommissionen/Tyskland, C–217/97, EU:C:1999:34, punkt 26.

40 — Se även artikel 4 i direktiv 2003/4.

myndighet kan dessutom inte lägga sin egen underlåtenhet att uppfylla skyldigheterna i, exempelvis, artiklarna 3 och 7 i direktiv 2003/4, till grund för att ta ut en avgift av en sökande enligt artikel 5.2, eftersom myndigheten exempelvis innehar informationen som rådata och ännu inte har sorterat den (efter behov) på ett sätt som gör det möjligt att ta del av den. [41]

60. Enligt min uppfattning överskrider en avgift inte ett belopp som är skäligt i den mening som avses i artikel 5.2 om den i) har fastställts på grundval av kända objektiva kriterier som kan överprövas av en tredje part, ii) beräknas oberoende av vem som begär informationen och i vilket syfte den begärs, iii) fastställs till ett belopp som säkerställer de mål som eftersträvas med rätten till tillgång till miljöinformation på begäran och således inte avskräcker personer från att begära tillgång till den eller begränsar deras rätt till tillgång till informationen, iv) inte är högre än vad som är lämpligt med hänsyn till skälen för varför medlemsstaterna har rätt att ta ut avgiften (det vill säga, att en privatperson har begärt att miljöinformation ska tillhandahållas) och har ett direkt samband med själva tillhandahållandet av informationen.

61. För det första ska avgiften ha fastställts på grundval av objektiva kriterier som kan offentliggöras i enlighet med artikel 5.3 i direktiv 2003/4 och som gör att skäligheten av avgiften kan prövas i enlighet med artikel 6.

62. För det andra krävs inte att en sökande som begär att information ska tillhandahållas ska ange skälen för sin begäran. [42] Vem som begär informationen och varför ska således inte beaktas när beloppet fastställs.

63. För det tredje ska beloppet ta hänsyn till det faktum att tillgång till miljöinformation genom tillhandahållande av den berörda informationen bidrar till en ökad medvetenhet om miljöfrågor, ett fritt meningsutbyte, deltagande från allmänhetens sida i beslut som rör miljön och slutligen till en bättre miljö. [43]

64. Det var ett av skälen till att domstolen i mål C-217/97, kommissionen/Tyskland, med avseende på artikel 5 i direktiv 90/313 fann att avgiften, med hänsyn till ändamålet med det direktivet, inte kunde fastställas till ett belopp som kan ha en avskräckande effekt på de personer som önskar erhålla uppgifter eller att rätten att ta del av dessa uppgifter begränsas. [44]

65. Samma argument måste vara tillämpligt även i fråga om artikel 5.2 i direktiv 2003/4, eftersom sistnämnda direktiv är avsett att utvidga tillgången till information ytterligare. [45] Om avgiften blev oskäligt hög skulle således endast personer med mycket pengar vilja (eller kunna) betala för att begära miljöinformation. [46] Om avgiften fastställdes till en oskäligt hög nivå, skulle det kunna ha en avskräckande effekt på de personer som önskar begära miljöinformation. [47]

41 — Se artikel 1 samt skäl 9 och 20 i direktiv 2003/4.

42 — Se artikel 3.1 och skäl 8 i direktiv 2003/4. Jämför detta begrepp med begreppet ”prove” som (istället för ”state”) används i den engelska versionen av artikel 3.1 i direktiv 90/313.

43 — Se skäl 1 i direktiv 2003/4.

44 — Dom kommissionen/Tyskland, C–217/97, EU:C:1999:395, och generaladvokat Fenellys förslag till avgörande i mål kommissionen/Tyskland, EU:C:1999:34, punkt 23.

45 — Se skäl 2 i direktiv 2003/4.

46 — Se (rörande angivande av skäl) generaladvokat Fenellys förslag till avgörande i mål kommissionen/Tyskland, EU:C:1999:34, punkt 25.

47 — Se även genomförandevägledningen som (på s. 94) anger att ”konventionen stöder tanken att för att information verkligen ska vara tillgänglig får det inte vara kostsamt att få tillgång till den”.

66. För det fjärde uppgår en avgift till ett skäligt belopp om den täcker kostnader som har ett direkt samband med tillhandahållandet av information som svar på en särskild begäran. På grunder som angetts ovan inom ramen för innebörden av begreppet ”tillhandahållande” av miljöinformation, kan en avgift inte täcka kostnader som avser insamling, förvar, upprätthållande och spridning av miljöinformation som uppkommer oberoende av en sådan begäran. [48]

67. Trots att det i direktiv 90/313 inte gjordes någon åtskillnad mellan direkta och indirekta kostnader fann domstolen i mål C-217/97, kommissionen/Tyskland att en medlemsstat inte kunde ta ut en avgift för att täcka indirekta kostnader som uppkommit i samband med sökning och insamling av information. Det faktum att begreppet ”skälig kostnad” använts innebar att medlemsstaterna inte kunde ”… på den person som begärt uppgifter övervältra samtliga kostnader, i synnerhet inte indirekta kostnader, som en efterforskning faktiskt har medfört för det allmänna”. [49] Inte heller gav artikel 5 medlemsstaterna rätt att ta ut en avgift för ”de förvaltningsåtgärder som en begäran om uppgifter ger upphov till”. [50] Domstolen undersökte dock inte i närmare detalj olika typer av avgifter i tysk rätt (vilka innebar att avgiftens belopp berodde på myndigheternas bidrag i form av arbetsinsats och tid), eftersom kommissionen inte hade förmått visa att regleringen inte var förenlig med syftet med artikel 5 i direktiv 90/213. [51]

68. Till följd av förarbetena till direktiv 2003/4 och ordalydelsen i skäl 18 är det oklart huruvida denna del av domstolens argument i mål C-217/97, kommissionen/Tyskland, kan tillämpas på artikel 5.2 i direktiv 2003/4.

69. Till skillnad från kommissionen (som inte hade behandlat dessa frågor i sitt ursprungliga förslag), [52] föreslog parlamentet att det uttryckligen skulle föreskrivas (i skälen och artikeldelen) att avgifter inte får överskrida den faktiska kostnaden och inte får omfatta personalkostnader för den tid sökningen tar. [53] Kommissionen delade i huvudsak denna uppfattning, [54] rådet . Rådet ”[kunde inte] … godta … att avgifter inte får täcka den tid som lades ner på sökning …. Sökningar kan kräva mycket tid och pengar, avgiftsfrihet kan leda till oseriösa ansökningar om information …”. [55]

70. Parlamentet vidhöll sin uppfattning och föreslog till och med i artikeldelen bestämmelser som angav att avgiften ”inte får överstiga den faktiska kostnaden för kopiering”. [56] Kommissionen kunde inte godta ändringsförslaget, utan föredrog att hålla fast vid vad som angetts i Århuskonventionen och menade att medlemsstaterna, eftersom det föreslagna direktivet var ett ramdirektiv, borde ges en viss grad av flexibilitet när de införlivar direktivet i den nationella lagstiftningen. [57]

48 — Se ovan punkterna 47–54.

49 — Dom kommissionen/Tyskland, EU:C:1999:395, punkt 48.

50 — Dom kommissionen/Tyskland, EU:C:1999:395, punkt 57.

51 — Dom kommissionen/Tyskland, EU:C:1999:395, punkt 52.

52 — Innehållet i artikel 5.3 i kommissionens ursprungliga förslag och den föreslagna ordalydelsen i (vad som skulle komma att bli) skäl 18 påminde om ordalydelsen i artikel 5.1 i direktiv 2003/4. Se skäl 21 i ingressen till förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation, KOM(2000) 402 slutlig (EGT C 337 E, s. 156).

53 — Europaparlamentets lagstiftningsresolution om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation (KOM(2000) 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169(COD)).

54 — Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation, KOM(2001) 303 slutlig (EGT C 240 E, s. 289).

55 — Gemensam ståndpunkt (EG) nr 24/2002 antagen av rådet den 28 januari 2002 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/../EG av den … om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EGT C 113 E, s. 1). Jag tolkar den (egendomliga) hänvisningen till ”avgiftsfri” så att den betyder att ”avgift inte ska utgå”.

56 — Europaparlamentets lagstiftningsresolution om rådets gemensamma ståndpunkt inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG, 11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169(COD): Europaparlamentets ståndpunkt fastställd vid andra behandlingen den 30 maj 2002 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/…/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

57 — Kommissionens yttrande enligt artikel 251.2 tredje stycket c i EG-fördraget om Europaparlamentets ändringar av rådets gemensamma ståndpunkt om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation med ändring av kommissionens förslag enligt artikel 250.2 i EG-fördraget, KOM/2002/498 slutlig.

71. Dessa diskussioner återspeglas inte på något sätt i ordalydelsen i den antagna versionen av artikel 5.2. Däremot anges i skäl 18 att avgiften ”som en allmän regel, … inte får överstiga de faktiska kostnaderna för att framställa materialet i fråga”. En marknadsbaserad avgift betraktas dock som rimlig ”då offentliga myndigheter tillgängliggör miljöinformation på kommersiell basis och då det krävs för att trygga fortsatt insamling och offentliggörande av sådan information”.

72. Inledningsvis ska nämnas att skäl 18 inte kan ges samma vikt som artikel 5.2. Lagstiftarens beslut återfinns trots allt endast i artikeldelen, det vill säga i lagstiftningsdelen av ett direktiv (eller en annan rättsakt). Skälen utgör endast en del av det sammanhang som artiklarna ska tolkas i. De kan inte i sig själva utgöra normativa rättsregler. [58]

73. Trots detta går det dock inte att bortse särskilt från skäl 18 andra meningen, eller från anledningen till att den införts. Meningen gäller de två inskränkningarna i rätten att ta ut en avgift för att tillhandahålla information, det vill säga vad det är möjligt att ta ut en avgift för (”kostnaderna för att framställa materialet i fråga”) och hur hög avgiften kan vara (”de faktiska kostnaderna” som myndigheten ådrar sig för att tillhandahålla information).

74. Enligt min uppfattning måste en avgift, för att anses uppgå till ett ”skäligt belopp”, grunda sig på de kostnader som faktiskt uppkommit i samband med själva tillhandahållandet av miljöinformation som svar på en särskild begäran. En sådan avgift skulle omfatta kostnaden för den personaltid som lagts ned på att söka efter och framställa den begärda informationen samt kostnaden för att framställa informationen i det efterfrågade formatet (som kan variera). Däremot anser jag inte att en avgift kan täcka omkostnader som värme, belysning och interna tjänster. Även om omkostnaderna till viss del skulle hänföra sig till en myndighets kostnader för att tillrättalägga förhållandena så att den kan ge tillgång till miljöinformation på begäran, har de (liksom kostnaderna för att upprätthålla och ge tillgång till register och förteckningar med miljöinformation [59]) inte uppkommit enbart i samband med tillhandahållandet av informationen som svar på en särskild begäran. Enligt min tolkning stöds denna uppfattning av skäl 18. [60]

Fråga 2

Upptagande till sakprövning

75. Fråga 2 har ställts för att få klarhet i om artiklarna 5.2 och 6 i direktiv 2003/4 utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att en avgift för att tillhandahålla miljöinformation ”inte får överstiga ett belopp som den offentliga myndigheten anser utgör ett skäligt belopp” om den offentliga myndighetens beslut i detta avseende kan bli föremål för administrativ prövning och domstolsprövning i enlighet med nationell rätt.

58 — Se, exempelvis, dom Caronna, C–7/11, EU:C:2012:396, punkt 40 och där angiven rättspraxis. Principen återspeglas också i Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma praktiska handledning för personer som deltar i utformningen av lagtexter inom gemenskapens institutioner, 2013, riktlinje 10.

59 — Se ovan punkterna 51 och 52.

60 — Jag vill här erinra om att det i målet i den nationella domstolen är utrett att myndigheten inte tillhandahöll information som ett led i näringsverksamhet (se ovan punkt 43). Med hänsyn till förevarande mål ser jag inget skäl att närmare diskutera den del av skäl 18 som avser tillgängliggörande av miljöinformation på kommersiell basis.

76. Den nationella domstolen har förklarat att uttrycket ”som den offentliga myndigheten anser utgör ett skäligt belopp”, enligt en restriktiv tolkning av engelsk rätt, ska förstås så att en avgift endast kan överklagas om myndighetens beslut angående vad som utgör ett skäligt belopp i sig var ”orimligt” i förvaltningsrättslig mening (det vill säga ogrundat, rättsstridigt eller oskäligt) och att utrymmet för att överklaga en relevant faktiskt slutsats som en myndighet har kommit fram till är mycket begränsat. Några andra uppgifter rörande förfarandet för administrativa prövningar och domstolsprövningar har inte lämnats i begäran om förhandsavgörande.

77. Förenade kungariket har, i sina skriftliga yttranden, förklarat att ”administrativ prövning och domstolsprövning i enlighet med engelsk rätt”, som det hänvisas till i fråga 2, omfattar flera grunder för överklagande, bland annat ”Wednesburys oskälighet” (”Wednesbury unreasonableness”). [61]

78. Både kommissionen och Förenade kungarikets regering har ifrågasatt huruvida det finns ett behov att besvara denna fråga. Det är trots allt så att den hänskjutande domstolen själv har angett att frågan (som har uppkommit till följd av fråga 2) ”fortfarande är oklar mellan parterna” och att det ”inte är klarlagt att den skulle ha någon faktisk betydelse i förevarande mål, men att den skulle kunna ha en inverkan på First-tier tribunals och commissioners uppfattning framöver”.

79. Här ska erinras om att det är fast rättspraxis att en begäran från en nationell domstol bara kan avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den. [62] Det ankommer uteslutande på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. [63]

80. Jag ser ingen anledning att ifrågasätta den hänskjutande domstolens beslut att, trots sin tveksamhet, ta med fråga 2 i begäran om hänskjutande. Frågan bör därför också besvaras.

Prövning i sak

81. Villkoret om skälighet i artikel 5.2 i direktiv 2003/4 avser avgiftens belopp och inte myndighetens beslut i sig. Artikel 5.2 innehåller inte någon hänvisning till vad som utgör ett skäligt belopp enligt nationell rätt. När ordalydelsen i en unionsbestämmelse inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, ska den i regel ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen, med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen. [64] Den principen gäller sida vid sida med principen att när unionsrätten saknar precision, är medlemsstaterna, vid införlivandet av ett direktiv, skyldiga att säkerställa direktivets fulla verkan, samtidigt som de förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning avseende valet av tillvägagångssätt. [65]

61 — Se Associated Provincial Picture Houses Ltd mot Wednesbury Corporation, [1948] 1 KB 223, [1947] EWCA Civ 1. Domstolsprövningens räckvidd är ett komplicerat ämne. För en ingående undersökning, se exempelvis Supperstone, Michael, Goudie, James, Walker, Paul och Fenwick, Helen *Judicial Review*, femte upplagan (Butterworths Law, 2014), och Fordham, Michael, *Judicial Review*, sjätte upplagan (Hart Publishing, 2012).

62 — Se, exempelvis, dom Kušionová, C–34/13, EU:C:2014:2189, punkt 38 och där angiven rättspraxis samt dom Fish Legal och Shirley, EU:C:2013:853, punkt 30 och där angiven rättspraxis.

63 — Se, exempelvis, dom Todaro Nunziatina & C., C–138/09, EU:C:2010:291, punkt 25 och där angiven rättspraxis.

64 — Se, exempelvis, dom Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, punkt 21 och där angiven rättspraxis.

65 — Se, exempelvis, dom kommissionen/Förenade kungariket, C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 46 och angiven rättspraxis.

82. Enligt artikel 5.2 krävs således att de offentliga myndigheterna kontrollerar att de avgifter de tar ut inte överstiger ett skäligt belopp, vilket ska bedömas enligt vad som objektivt sett utgör ett ”skäligt belopp” enligt unionsrätten.[66] Det hindrar i sig inte en bestämmelse i nationell lagstiftning som innebär att en offentlig myndighet ska säkerställa att en avgift som tas ut uppfyller denna norm. Tvärtom kan man förvänta sig att en offentlig myndighet som tillämpar en god styrelseform skulle utöva kontroll över storleken på avgifter som fastställs. En sådan åtgärd ska vidtas före, och åtskilt från, den administrativa prövningen och domstolsprövningen som ska ske enligt artikel 6.1 respektive 6.2 i direktiv 2003/4.

83. Med vad gäller dock angående den sista delen av fråga 2, det vill säga ”om den offentliga myndighetens beslut i fråga om vad som anses utgöra ’ett skäligt belopp’ kan bli föremål för administrativ prövning och domstolsprövning i *enlighet med engelsk rätt*” (min kursivering)?

84. Som jag tidigare nämnt,[67] har den hänskjutande domstolen endast framlagt relativt begränsat material rörande nationell rätt. Inte heller närvarade Förenade kungariket vid den muntliga förhandlingen. Inom ramen för en begäran om förhandsavgörande är domstolens roll uppenbarligen att uteslutande pröva tolkningen av unionsrätten, medan den nationella domstolens roll är att tolka och tillämpa nationell rätt i enlighet med den vägledning som lämnats som svar på tolkningsfrågorna.[68] Det vore därför inte lämpligt att i detta läge undersöka den engelska domstolsprövningens kvalitet och begränsningar. Det som ska avgöras är istället endast vilka regler som fastställs i unionsrätten.

85. Inom ramen för förevarande mål krävs enligt artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/4 att medlemsstaterna ska tillse att det (först) sker en administrativ prövning och (därefter) en domstolsprövning av frågan om en offentlig myndighets beslut avseende vad som utgör en skälig avgift överensstämmer med vad som på grundval av autonom unionsrätt är ”skäligt” enligt artikel 5.2 i direktiv 2003/4. Det är det som ska fastställas genom prövningsförfarandet. Möjligheten till en sådan prövning är avgörande för att garantera att allmänhetens rätt till tillgång till miljöinformation som föreskrivs i direktiv 2003/4 kan tillämpas i praktiken.[69] En medlemsstat ska således garantera att det prövningsförfarande som tillämpas i medlemsstaten gör det möjligt att kontrollera skäligheten av en viss avgift mot den standard för skälighet som fastställs i unionsrätten. Det ankommer på den behöriga nationella domstolen att tolka nationell rätt på ett sätt som tillhandahåller en sådan prövning.[70]

Förslag till avgörande

86. Mot bakgrund av anförda överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som First-tier Tribunal (Information Rights) (Förenade kungariket) har ställt på följande sätt:

— ”Tillhandahållande av miljöinformation” i artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG ska tolkas så, att det innebär att ge tillgång till miljöinformation på begäran genom att ge informationen till en sökande i det format denne har angett och under andra omständigheter än de som omfattas av artikel 5.1. Artikel 5.2 omfattar

66 — Se ovan punkterna 58–74.

67 — Se ovan punkt 76.

68 — Se, exempelvis, dom Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punkterna 23 och 25.

69 — Se även, exempelvis, genomförandevägledningen, s. 15.

70 — I fråga om skyldigheten att tillämpa och tolka nationell rätt i enlighet med unionsrätten, se exempelvis domarna Ryanair, C-30/14, EU:C:2015:10, punkt 31 och där angiven rättspraxis samt Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 24 och där angiven rättspraxis.

omständigheten att informationen lämnas på ett sätt som gör att sökanden kan beakta och använda den på en plats och vid en tidpunkt sökanden själv väljer och, följaktligen, oberoende av om var och hur informationen innehas och i övrigt görs tillgänglig genom andra åtkomstsätt.

— Artikel 5.2 i direktiv 2003/4 innebär inte att en offentlig myndighet genom en avgift helt eller delvis får kostnaderna för att upprätta och upprätthålla en databas där den samlar den information den innehar och som den använder för att besvara förfrågningar av den art som anges i ett formulär av den typ som är föremål för prövning i den nationella domstolen.

— En avgift överskrider inte ett belopp som är skäligt i den mening som avses i artikel 5.2 om den i) har fastställts på grundval av kända objektiva kriterier som kan överprövas av en tredje part, ii) beräknas oberoende av vem som begär informationen och i vilket syfte den begärs, iii) fastställs till ett belopp som säkerställer de mål som eftersträvas med rätten till tillgång till miljöinformation på begäran och således inte avskräcker personer från att begära tillgång till den eller begränsar deras rätt till tillgång till informationen, och iv) inte är högre än vad som är lämpligt med hänsyn till skälen till att medlemsstaterna har rätt att ta ut avgiften (det vill säga, att någon från allmänheten har begärt att miljöinformation ska tillhandahållas) och har ett direkt samband med själva tillhandahållandet av informationen.

— För att en avgift ska anses uppgå till ett ”skäligt belopp” enligt artikel 5.2 i direktiv 2003/4 ska den grunda sig på de kostnader som faktiskt uppkommit i samband med själva tillhandahållandet av miljöinformation som svar på en särskild begäran. Det omfattar kostnaden för den personaltid som lagts ned på att söka efter och framställa den begärda informationen samt kostnaden för att framställa informationen i det efterfrågade formatet (som kan variera). En avgift kan dock inte täcka omkostnader som värme, belysning och interna tjänster. Även om omkostnaderna till viss del hänför sig till en myndighets kostnader för att införa sådana villkor att den kan ge tillgång till miljöinformation på begäran, har de (liksom kostnaderna för att upprätthålla och ge tillgång till register och förteckningar med miljöinformation) inte uppkommit enbart i samband med tillhandahållandet av informationen som svar på en särskild begäran.

— Enligt artikel 5.2 i direktiv 2003/4 krävs att de offentliga myndigheterna kontrollerar att de avgifter de tar ut inte överstiger ett skäligt belopp, vilket ska bedömas enligt vad som objektivt sett utgör ett ”skäligt belopp” enligt unionsrätten. Det hindrar i sig inte en bestämmelse i nationell lagstiftning som innebär att en offentlig myndighet ska säkerställa att en avgift som tas ut uppfyller denna norm. En sådan åtgärd ska vidtas före, och åtskilt från, den administrativa prövningen och domstolsprövningen som ska ske enligt artikel 6.1 respektive 6.2 i direktiv 2003/4.

— Enligt artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/4 krävs att medlemsstaterna tillser att det (först) sker en administrativ prövning och (därefter) en domstolsprövning av frågan om en offentlig myndighets beslut avseende vad som utgör en skälig avgift överensstämmer med vad som på grundval av autonom unionsrätt är ”skäligt” enligt artikel 5.2 i direktiv 2003/4. En medlemsstat ska således garantera att det prövningsförfarande som tillämpas i medlemsstaten gör det möjligt att kontrollera skäligheten av en viss avgift mot den standard för skälighet som fastställs i unionsrätten. Det ankommer på den behöriga nationella domstolen att tolka nationell rätt på ett sådant sätt att en sådan prövning är möjlig.