DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

9. september 1999 *

I sag C-217/97,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Götz zur Hausen, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved afdelingschef Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, bistået af advokat Dieter Sellner, Bonn, D-53115 Bonn,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56), navnlig artikel 2, litra b), artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led, artikel 3, stk. 2, andet afsnit, og artikel 5,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P.J.G. Kapteyn, og dommerne G. Hirsch og R. Schintgen (refererende dommer),

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. december 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. januar 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. juni 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56, herefter »direktivet«), navnlig artikel 2, litra b), artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led, artikel 3, stk. 2, andet afsnit, og artikel 5.

Direktivet

2 I henhold til direktivets artikel 1 er dets formål »at sikre fri adgang til og mulighed for spredning af miljøoplysninger, som myndighederne ligger inde med, samt at fastlægge de grundlæggende betingelser og vilkår for, at sådanne oplysninger kan stilles til rådighed«.

3 Direktivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

a) 'Miljøoplysninger': alle oplysninger, der er til rådighed i skriftlig form, i billed- eller lydform eller på edb, om vandområdernes, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområdernes og naturområdernes tilstand samt om aktiviteter (herunder aktiviteter, der giver anledning til gener såsom støj) eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse, herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer.

b) 'Myndigheder': alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, med undtagelse af organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser.«

4 I direktivets artikel 3 hedder det:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i denne artikel drager medlemsstaterne omsorg for, at myndighederne pålægges at stille miljøoplysninger til rådighed for enhver fysisk eller juridisk person på dennes anmodning, og uden at han skal godtgøre nogen interesse deri.

Medlemsstaterne fastlægger de praktiske omstændigheder, hvorunder oplysningerne rent faktisk stilles til rådighed.

2. Medlemsstaterne kan indføre bestemmelser, om at myndighederne kan afslå at efterkomme anmodninger om sådanne oplysninger, når de berører:

— den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, internationale forbindelser og det nationale forsvar

— den offentlige sikkerhed

— sager, der verserer for retten eller har været behandlet af denne, eller sager, der er eller har været genstand for efterforskning (herunder disciplinærsager) eller er genstand for indledende undersøgelser

— forretnings- og fabrikshemmeligheder, herunder intellektuel ejendomsret

— den fortrolige karakter af personlige data og/eller dokumenter

— materiale forelagt af tredjemand, uden at denne er juridisk forpligtet hertil

— materiale, hvis offentliggørelse snarere vil bevirke, at det miljø, som materialet vedrører, vil lide skade.

Oplysninger, som myndighederne ligger inde med, kan meddeles i uddrag, når det er muligt at udelade oplysninger om forhold, der vedrører ovennævnte interesser.

...«

5 Direktivets artikel 5 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan opkræve et gebyr for meddelelse af oplysninger, men beløbets størrelse skal holdes inden for rimelige grænser.«

6 I henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 31. december 1992 og straks underrette Kommissionen herom.

Den tyske lovgivning

7 Direktivet er i tysk ret blevet gennemført ved Umweltinformationsgesetz (lov om miljøoplysninger, BGBl. I, 1994, s. 1490, herefter »UIG«). Loven blev vedtaget den 8. juli 1994 og trådte i kraft den 16. juli 1994.

8 Som anført i UIG's § 1, har loven til formål at sikre fri adgang til og mulighed for spredning af miljøoplysninger, som myndighederne ligger inde med, samt at fastlægge de grundlæggende betingelser og vilkår for, at sådanne oplysninger kan stilles til rådighed.

9 I henhold til UIG's § 3, stk. 1, nr. 3, omfatter begrebet »myndighed« ikke »domstole samt myndigheder med strafferetlige og disciplinære beføjelser«.

10 UIG's § 4, stk. 1, har følgende ordlyd: »Enhver har ret til aktindsigt i miljøoplysninger, som myndigheder og privatpersoner ligger inde med ... En myndighed kan meddele oplysninger på anmodning, give aktindsigt i sagen eller på anden måde stille databærere til rådighed.«

11 Udøvelsen af denne ret til aktindsigt i miljøoplysninger er undergivet visse begrænsninger, som er fastsat i UIG's § 7 og 8.

12 Således hedder det nærmere i UIG's § 7, stk. 1, nr. 2, at retten til oplysninger ikke består, »så længe der verserer en retssag, foretages efterforskning eller verserer en administrativ procedure, når der er tale om oplysninger, som tilgår myndighederne i forbindelse med behandlingen af sagen ...«.

13 UIG's § 10, stk. 1, Umweltinformationsgebührenverordnung (bekendtgørelse om gebyrer i forbindelse med meddelelse af miljøoplysninger, herefter »bekendtgørelsen«) og Gebührenverzeichnis (herefter »listen over gebyrer«), der er optaget som bilag til bekendtgørelsen, indeholder nærmere bestemmelser om opkrævning af gebyrer og om betaling til dækning af de forventede omkostninger i forbindelse med det administrative arbejde, der udføres i medfør af ovennævnte lov. I henhold til bekendtgørelsen kan der desuden opkræves gebyrer, såfremt anmodningen om miljøoplysninger afslås.

Den administrative procedure

14 Kommissionen fandt, at nærmere angivne bestemmelser i UIG og i bekendtgørelsen ikke var i overensstemmelse med direktivet og indledte derfor den i traktatens artikel 169 omhandlede traktatbrudsprocedure over for Forbundsrepublikken Tyskland.

15 Den 14. marts 1995 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til den tyske regering, hvori denne blev anmodet om inden for en frist på to måneder at fremkomme med sine bemærkninger vedrørende de tyske bestemmelsers forenelighed med direktivets artikel 2, litra b), artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led, artikel 3, stk. 2, andet afsnit, og artikel 5.

16 Den tyske regering besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 2. oktober 1995, hvori den bestred det af Kommissionen påtalte traktatbrud.

17 Den 26. september 1996 fremsatte Kommissionen over for den tyske regering en begrundet udtalelse, som regeringen blev anmodet om at efterkomme senest to måneder efter dens meddelelse.

18 Den tyske regering besvarede ikke den begrundede udtalelse, og Kommissionen har derfor anlagt nærværende sag.

Kommissionens søgsmål

19 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen fremført fire anbringender. Kommissionen har for det første gjort gældende, at direktivets artikel 2, litra b), ikke er blevet gennemført korrekt, idet domstole samt myndigheder med strafferetlige og disciplinære beføjelser generelt er undtaget fra UIG's anvendelsesområde, for det andet, at direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led, ikke er blevet gennemført korrekt, idet der ikke består en ret til oplysninger under en »administrativ procedure«, for det tredje, at direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, ikke er blevet gennemført korrekt, idet UIG ikke indeholder bestemmelser om, at oplysninger kan meddeles i uddrag, og endelig, at direktivets artikel 5 ikke er blevet gennemført korrekt, idet der i henhold til de tyske bestemmelser kan opkræves gebyr, også såfremt en anmodning om oplysninger afslås, ligesom det ikke er fastsat, at gebyret skal holdes inden for rimelige grænser.

Anbringendet om, at direktivets artikel 2, litra b), ikke er blevet gennemført korrekt

20 Ifølge Kommissionen er UIG ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 2, litra b), idet domstole samt myndigheder med strafferetlige og disciplinære beføjelser principielt ikke er forpligtet til at give adgang til miljøoplysninger, ikke blot under udøvelse af deres judicielle beføjelser, men også, når de udfører administrative opgaver. Efter Kommissionens opfattelse kan en domstol eller en myndighed med strafferetlige beføjelser råde over miljøoplysninger, herunder statistiske oplysninger, som ikke nødvendigvis er indhentet inden for rammerne af deres judicielle virksomhed.

21 Heroverfor har den tyske regering anført, at direktivets artikel 2, litra b), er blevet gennemført korrekt ved UIG's § 3, stk. 1, nr. 3, idet domstole samt myndigheder med strafferetlige og disciplinære beføjelser kun kan have et ansvar for miljømæssige forhold som led i deres judicielle virksomhed. I henhold til direktivet har det ikke været tanken, at oplysninger, der indhentes i forbindelse med denne virksomhed, skulle gøres offentligt tilgængelige.

22 For så vidt angår dette anbringende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag i medfør af traktatens artikel 169 påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning (jf. bl.a. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6).

23 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 7 i forslaget til afgørelse, har Kommissionen ikke godtgjort, at forholdet i Tyskland er det, at myndigheder, som normalt har dømmende beføjelser, og som derfor principielt ikke er omfattet af direktivet, også må antages at have et ansvar for eller råde over miljøoplysninger som omhandlet i direktivets artikel 2, litra b), når de ikke udfører egentlig judiciel virksomhed, og heller ikke, at sådanne myndigheder ligger inde med oplysninger af den art, som ikke er omfattet af undtagelsen i direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led.

24 Da Kommissionen ikke kan påberåbe sig en formodning for, at alle domstole og andre organer i Tyskland, hvis almindelige funktion består i udøvelse af dømmende beføjelser, må betragtes som myndigheder i direktivets forstand, og heller ikke i tilstrækkeligt omfang har godtgjort, at de nævnte myndigheder ligger inde med miljøoplysninger, som ikke er indhentet som led i deres judicielle virksomhed og derfor er omfattet af direktivets anvendelsesområde, må dens første anbringende forkastes.

Anbringendet om, at direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led, ikke er blevet gennemført korrekt

25 Kommissionen har anført, at den omstændighed, at der i henhold til UIG's § 7, stk. 1, nr. 2, ikke gives adgang til oplysninger, mens »en administrativ procedure« verserer, går ud over den undtagelse, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led, som kun omfatter »indledende undersøgelser«.

26 Heroverfor har den tyske regering anført, at i Tyskland omhandler begrebet »indledende undersøgelser« enhver form for administrative procedurer, der foregår forud for en retslig procedure, og hvis resultat kan være genstand for en retslig prøvelse ved en forvaltningsdomstol.

27 Hertil bemærkes blot, at Domstolen i dom af 17. juni 1998 (sag C-321/96, Mecklenburg, Sml. I, s. 3809) har fastslået, at begrebet »indledende undersøgelser« i direktivets artikel 3, stk. 2, tredje led, skal fortolkes således, at det ikke omfatter en administrativ procedure som den, der omhandles i UIG's § 7, stk. 1, nr. 2, og som blot forbereder en administrativ foranstaltning, medmindre den går umiddelbart forud for en retslig procedure eller en procedure af retslig karakter og gennemføres, fordi det er nødvendigt at skaffe beviser eller at forberede en sag, før den egentlige retsforhandling indledes.

28 Heraf følger, hvilket den tyske regering i øvrigt indrømmede i retsmødet, at den omstændighed, at »administrative procedurer« i henhold til UIG i det hele undtages, går ud over den undtagelse, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led. Kommissionens anbringende er således begrundet.

Anbringendet om, at direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, ikke er blevet gennemført

29 Kommissionen har anført, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har gennemført direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, idet UIG ikke indeholder bestemmelser, hvorved det tilsigtes at gennemføre forpligtelsen til at meddele oplysninger i uddrag, når det er muligt at udelade oplysninger om forhold, som kan begrunde, at medlemsstaterne afslår en anmodning om oplysninger. Ifølge Kommissionen tillægger direktivet borgerne rettigheder, og kun en udtrykkelig bestemmelse herom i den lov, hvorved direktivet gennemføres, er tilstrækkeligt bindende, bestemt og klar til, at den opfylder kravet om retssikkerhed.

30 Heroverfor har den tyske regering anført, at muligheden for, at oplysninger kan meddeles i uddrag, i tilstrækkelig grad fremgår af UIG's § 4, sammenholdt med § 7 og 8, samt af de kompetente nationale myndigheders praksis og af Bundesverwaltungsgericht's praksis. Det var derfor ufornødent at indføje en udtrykkelig bestemmelse herom i UIG.

31 Hertil bemærkes, at Domstolen ganske vist har fastslået, at med hensyn til gennemførelsen af et direktiv er det ikke absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige specielle lovbestemmelser, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde (jf. dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, præmis 23, og af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, præmis 9).

32 I henhold til retspraksis skal retstilstanden imidlertid være tilstrækkelig bestemt og klar, således at de af direktivet omfattede sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 23).

33 Selv om medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, kan afslå at imødekomme en anmodning om oplysninger i udtømmende opregnede situationer, er de imidlertid i henhold til bestemmelsens andet afsnit forpligtet til at meddele de af oplysningerne, hvor det er muligt at udelade de oplysninger, som bør være omfattet af hensynet til fortrolighed eller holdes hemmelige. Sidstnævnte bestemmelse pålægger således medlemsstaterne en pligt til at tilvejebringe et bestemt resultat og regulerer umiddelbart retsstillingen for borgerne, som derfor har ret til at få meddelt oplysninger på de i direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, fastsatte betingelser.

34 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 13 og 14 i forslaget til afgørelse, må det fastslås, at i Tyskland er forpligtelsen til at meddele miljøoplysninger i uddrag ikke fastsat på en tilstrækkelig klar og præcis måde til, at der er tilvejebragt den fornødne retssikkerhed, og til, at de personer, som måtte anmode om oplysninger, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder.

35 Da UIG ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om meddelelse af oplysninger i uddrag, vil fysiske eller juridiske personer, der fremsætter en anmodning om oplysninger, eventuelt ikke være vidende om, at en konstatering af forhold, som efter direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, kan begrunde, at anmodningen afslås, ikke er til hinder for, at oplysninger meddeles i uddrag, ligesom de offentlige myndigheder, som får forelagt en sådan anmodning, kunne være foranlediget til ikke at efterkomme den.

36 Den tyske regering har ganske vist i duplikken anført, at den i direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, fastsatte forpligtelse til at meddele oplysninger i uddrag er blevet gennemført ved punkt 3.3 i »Gebührenverzeichnis« (listen over gebyrer), hvorefter der kan opkræves et gebyr på mellem 2 000 og 10 000 DEM, » ... såfremt en række oplysninger i de dokumenter, der skal udleveres, må udelades med henblik på beskyttelse af offentlige og/eller private interesser«.

37 Selv om det antages, at den påberåbte bestemmelse udgør en korrekt gennemførelse af direktivet, hvad særligt angår opkrævningen af gebyrer, og er begrundet i hensynet til en nødvendig beskyttelse af fortrolighed eller hemmeligholdelse, hvilket Domstolen ikke kan tage stilling til under den foreliggende sag, da Kommissionen ikke har fremsat et klagepunkt herom, må det fastslås, at den pågældende bestemmelse under alle omstændigheder ikke er en klar gennemførelse af den i direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, indeholdte forpligtelse. Den omstændighed, at meddelelse af oplysninger i uddrag er omtalt i forbindelse med opkrævningen af visse gebyrer og findes i et bilag til de nationale bestemmelser, som fastsætter gebyrer for meddelelse af miljøoplysninger, og som tilmed kun gælder for forbundsmyndighederne, er ikke i sig selv et passende middel, som sætter dem, der anmoder om oplysninger, i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald håndhæve dem ved de nationale domstole.

38 Herefter må også dette anbringende fra Kommissionens side tiltrædes.

Anbringendet om, at direktivets artikel 5 ikke er blevet gennemført korrekt

39 Kommissionen har anført, at de tyske bestemmelser er uforenelige med direktivets artikel 5, idet det gebyr, der opkræves for meddelelse af miljøoplysninger, ikke efter bestemmelserne skal holdes inden for rimelige grænser, ligesom bestemmelserne hjemler, at der kan opkræves gebyr, selv såfremt en anmodning om oplysninger afslås.

40 For så vidt angår anbringendets første led har Kommissionen kritiseret bestemmelsen i UIG's § 10, stk. 1, hvorefter tyske myndigheder kan opkræve gebyrer og udlæg til dækning af de »forventede omkostninger« i forbindelse med en søgning, og at det i bekendtgørelsen og i listen over gebyrer er fastsat, at gebyrets størrelse afhænger af, hvor meget arbejde myndigheden skal udføre i forbindelse med en søgning efter oplysninger.

41 I stævningen har Kommissionen nærmere anført, at det arbejde, der for en myndighed er forbundet med anmodninger om miljøoplysninger, ikke i alle tilfælde bør medføre, at der opkræves et gebyr, og at der kun i helt særlige tilfælde, nemlig såfremt søgningen, indsamlingen, vurderingen og frasorteringen af oplysninger, der ikke skal meddeles, er meget tidskrævende, kan opkræves et rimeligt gebyr. De tyske bestemmelser om gebyrer er baseret på princippet om, at de forventede omkostninger skal dækkes, og opfylder ikke kravet om, at et gebyr ikke må være uoverkommeligt, idet de gebyrer, der er fastsat i listen over gebyrer, er så høje, at aktindsigt i oplysninger udelukkes. Kommissionen har heraf udledt, at de tyske bestemmelser ikke er en gennemførelse af princippet om, at gebyrerne skal holdes inden for rimelige grænser. Forpligtelsen til at opkræve gebyrer, der dækker omkostningerne, er derfor ifølge Kommissionen i strid med kravet om, at de skal være rimelige, jf. direktivets artikel 5, i det mindste, når søgningen efter oplysninger er meget tidskrævende.

42 Kommissionen har i replikken tilføjet, at princippet om, at gebyrerne skal holdes inden for rimelige grænser, ikke er kommet til udtryk i bestemmelserne i UIG og i bekendtgørelsen. Det i de pågældende retsforskrifter fastsatte princip om, at gebyrerne skal være omkostningsdækkende, medfører, at der i visse tilfælde vil blive opkrævet så høje gebyrer, at adgangen til oplysninger herved blokeres, hvilket er i direkte strid med direktivets formål. Der er således ikke længere fri adgang til miljøoplysninger, såfremt borgerne på grund af de hermed forbundne udgifter undlader at fremsætte en anmodning herom. Kommissionen har medgivet, at direktivets artikel 5 ikke er til hinder for at opkræve gebyrer, hvis størrelse varierer alt efter de konkrete omstændigheder. Fællesskabslovgiver har alene villet sikre den, der ønsker oplysninger, at der er et rimeligt forhold mellem den ydelse, myndighederne udfører, og gebyret, som under ingen omstændigheder må være uoverkommeligt. Såfremt de pågældende bestemmelser anvendes uden begrænsninger, således som det udtrykkeligt er fastsat, kan princippet om, at omkostningerne skal dækkes, i visse tilfælde føre til, at gebyrerne bliver uoverkommelige.

43 Heroverfor har den tyske regering i det væsentlige anført, at i henhold til de omtvistede bestemmelser afhænger gebyrernes størrelse ganske vist af, hvor meget arbejde myndighederne udfører, og hvor lang tid de bruger, men at gebyret altid skal være rimeligt i forhold til, hvilken værdi oplysningerne har for den, der

anmoder om dem, og at myndighederne af billighedshensyn kan nedsætte gebyret og endog helt undlade at opkræve gebyr. Gebyrernes størrelse skal gradueres for at tage behørigt hensyn til de mange forskellige situationer, der kan forekomme i praksis. Efter regeringens opfattelse er de tyske bestemmelser således en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 5.

44 Med henblik på afgørelsen af, om det synspunkt, Kommissionen har fremført til støtte for dette anbringendes første led, er begrundet, bemærkes først, at som det fremgår af selve ordlyden af direktivets artikel 5, kan medlemsstaterne efter bestemmelsen opkræve et gebyr for meddelelse af miljøoplysninger. Heraf følger, at Kommissionens synspunkt, hvorefter opkrævningen af et sådant gebyr kun er berettiget i helt særlige tilfælde, ikke kan tiltrædes.

45 I henhold til bestemmelsen skal beløbets størrelse imidlertid holdes inden for rimelige grænser.

46 Da direktivet ikke indeholder nærmere oplysninger herom, må rækkevidden af begrebet »inden for rimelige grænser« fastlægges i lyset af direktivets formål.

47 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 23 i forslaget til afgørelse, har direktivet til formål at tillægge borgerne en rettighed derved, at de garanteres fri adgang til miljøoplysninger, og derved, at oplysningerne faktisk stilles til rådighed for enhver fysisk eller juridisk person på dennes anmodning, uden at han skal godtgøre nogen interesse deri. En fortolkning af begrebet »inden for rimelige grænser« i direktivets artikel 5, som kan bevirke, at personer, der ønsker at få oplysninger, afstår herfra, eller som begrænser retten til aktindsigt i oplysninger, må derfor afvises.

48 Heraf følger, at begrebet »inden for rimelige grænser« i direktivets artikel 5 skal fortolkes således, at det ikke hjemler mulighed for, at en medlemsstat kan overvælte alle de omkostninger, herunder indirekte omkostninger, der faktisk påføres det offentlige som følge af en søgning efter oplysninger, på den, der indgiver en anmodning om oplysninger.

49 For så vidt nærmere angår de tyske bestemmelser bemærkes, at i henhold til bekendtgørelsens § 1 kan der for administrative ekspeditioner, som forbundsmyndighederne udfører i medfør af UIG, opkræves gebyrer som nærmere anført i listen over gebyrer, der er optaget som bilag til bekendtgørelsen. Bekendtgørelsens § 2 bestemmer, at myndighederne kan nedsætte gebyret, navnlig af billighedshensyn, og såfremt de meddelte oplysninger er uden økonomisk værdi.

50 I listen over gebyrer sondres der mellem tre forskellige situationer. Den første omfatter mundtlige eller såkaldt »enkle« skriftlige oplysninger, hvor der ikke opkræves gebyr. Den anden omfatter meddelelse af omfattende skriftlige oplysninger, hvor der kan opkræves et gebyr på mellem 50 og 1 000 DEM. Den tredje situation omfatter de tilfælde, hvor dokumenter eller andre databærende medier stilles til rådighed. Her kan der opkræves et gebyr på mellem 20 og 10 000 DEM, alt efter hvor omfattende ekspeditionen er. Vedrørende denne sidste situation sondres der i listen over gebyrer mellem tre tilfælde: I det første tilfælde, de såkaldt »enkle« sager, udgør gebyret mellem 20 og 200 DEM. Såfremt indsamlingen af en omfattende dokumentation kræver betydelige foranstaltninger, udgør gebyret mellem 200 og 2 000 DEM. Endelig andrager gebyret mellem 2 000 og 10 000 DEM i de helt særlige tilfælde, hvor sagsbehandlingen er overordentlig arbejdskrævende, navnlig såfremt en række oplysninger i de dokumenter, der skal udleveres, må udelades med henblik på beskyttelse af offentlige og/eller private interesser.

51 I retsmødet hævdede den tyske regering i øvrigt, at i henhold til praksis ved Bundesverfassungsgericht og Bundesverwaltungsgericht skal alle gebyrer, der opkræves i Tyskland i forbindelse med administrative ekspeditioner, være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og stå i et rimeligt forhold til den udførte ydelse.

52 Henset til de argumenter, Kommissionen har fremført til støtte for anbringendet, og til indholdet af de tyske bestemmelser må det fastslås, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke har godtgjort, at de pågældende bestemmelser ikke er i overensstemmelse med det formål, der forfølges med direktivets artikel 5, dvs. at det garanteres, at det gebyr, der opkræves for meddelelse af en miljøoplysning, holdes inden for rimelige grænser.

53 Da Kommissionen med dette anbringende alene ønsker fastslået, at direktivets artikel 5 ikke er blevet gennemført korrekt i tysk ret, omfatter anbringendet ikke spørgsmålet om, hvorvidt den konkrete anvendelse af de omtvistede bestemmelser i praksis fører til, at der opkræves gebyrer, som ikke er holdt inden for rimelige grænser som omhandlet i artikel 5.

54 Det første led af Kommissionens anbringende kan herefter ikke tiltrædes.

55 For så vidt angår det andet led af anbringendet om, at direktivets artikel 5 ikke er blevet gennemført korrekt, har Kommissionen anført, at bestemmelsen er til hinder for, at der kan opkræves gebyr, såfremt anmodningen om miljøoplysninger afslås. Såfremt anmodningen ikke imødekommes, er der nemlig ifølge Kommissionen ikke tale om »meddelelse af [miljø]oplysninger« i direktivets forstand. Den omstændighed, at der i henhold til bekendtgørelsen skal betales gebyr, såfremt anmodningen afslås, er derfor i åbenbar strid med direktivets grundlæggende formål, hvorefter den frie adgang til oplysninger kun kan begrænses på grundlag af de kriterier og i de tilfælde, der udtrykkeligt er fastsat i direktivet.

56 Heroverfor har den tyske regering gjort gældende, at EF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu artikel 175 EF), som er hjemmelen for direktivet, ikke bemyndiger Rådet til at fastsætte regler om administrative gebyrer i medlemsstaterne. Heraf følger, at direktivets artikel 5 efter regeringens opfattelse må fortolkes således, at bestemmelsen alene er til hinder for, at der opkræves urimelige gebyrer, som begrænser den faktiske adgang til miljøoplysninger, mens

bestemmelsen ikke er til hinder for, at myndighederne opkræver gebyr, såfremt anmodningen om oplysninger afslås. Et sådant forbud følger heller ikke af begrebet »meddelelse« af oplysninger. Såfremt anmodningen afslås, kan de tyske myndigheder under alle omstændigheder ud fra billighedshensyn nedsætte gebyret til en fjerdedel eller endog helt undlade at opkræve gebyr.

57 Hertil bemærkes først, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 5 kan opkræve et gebyr for »meddelelse« af oplysninger, men ikke på grund af udførelse af administrativt arbejde i forbindelse med en anmodning om oplysninger.

58 Det må dernæst fastslås, at direktivets formål, som er at garantere fri adgang til miljøoplysninger og undgå enhver begrænsning af denne frie adgang, er til hinder for en fortolkning, som kan afholde personer, som ønsker oplysninger, fra at indgive en anmodning.

59 Endvidere kan et gebyr, der opkræves i tilfælde, hvor anmodningen om oplysninger afslås, ikke betegnes som rimeligt, idet der i så fald ikke faktisk har været tale om meddelelse af oplysninger som omhandlet i direktivets artikel 5.

60 Det andet led af Kommissionens anbringende må herefter tiltrædes.

61 Sammenfattende må det herefter fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led, artikel 3, stk. 2, andet afsnit, og artikel 5, idet

— der efter de tyske bestemmelser ikke gives adgang til oplysninger, så længe en administrativ procedure verserer, for så vidt som myndighederne tilvejebringer oplysningerne som led i en sådan procedure

— UIG ikke indeholder bestemmelser, hvorefter miljøoplysninger kan meddeles i uddrag, når det er muligt herved at udelade oplysninger, der vedrører de i direktivets artikel 3, stk. 2, omhandlede interesser, og

— opkrævningen af et gebyr ikke er begrænset til kun at omfatte de tilfælde, hvor der faktisk er meddelt oplysninger.

Sagens omkostninger

62 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige har tabt sagen, bør den i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 2, første afsnit, tredje led, artikel 3, stk. 2, andet afsnit, og artikel 5 i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger, idet**

— **der efter de tyske bestemmelser ikke gives adgang til oplysninger, så længe en administrativ procedure verserer, for så vidt som myndighederne tilvejebringer oplysningerne som led i en sådan procedure**

— **Umweltinformationsgesetz ikke indeholder bestemmelser, hvorefter miljøoplysninger kan meddeles i uddrag, når det er muligt herved at udelade oplysninger, der vedrører de i direktivets artikel 3, stk. 2, omhandlede interesser, og**

— **opkrævningen af et gebyr ikke er begrænset til kun at omfatte de tilfælde, hvor der faktisk er meddelt oplysninger.**

2) I øvrigt frifindes Forbundsrepublikken Tyskland.

3) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Kapteyn Hirsch Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. september 1999.

R. Grass

Justitssekretær

P.J.G. Kapteyn

Formand for Sjette Afdeling