



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

6 päivänä lokakuuta 2015\*

Ennakkoratkaisupyyntö — Århusin yleissopimus — Direktiivi 2003/4/EY — 5 ja 6 artikla —  
Ympäristötiedon julkinen saatavuus — Ympäristötiedon toimittamisesta perittävä maksu —  
Kohtuullisen määrän käsite — Tietokannan ylläpitämisestä aiheutuvat kulut ja yleiset kustannukset —  
Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa — Maksun perimisestä tehdyn päätöksen  
hallinnollinen valvonta ja tuomioistuinvalvonta

Asiassa C-71/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 4.2.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 10.2.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**East Sussex County Council**

vastaan

**Information Commissioner,**

**Property Search Groupin ja**

**Local Government Associationin** osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász ja D. Šváby,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.12.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— East Sussex County Council, edustajinaan solicitor R. Cobb, solicitor C. Brannigan ja N. Pleming, QC,

— Information Commissioner, edustajinaan solicitor R. Bailey ja barrister A. Proops,

\* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

- Property Search Group, edustajanaan N. Clayton,
- Local Government Association, edustajanaan solicitor R. Cobb,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään L. Christie, avustajinaan barrister J. Maurici ja barrister S. Blackmore,
- Tanskan hallitus, asiamiehinään C. Thorning ja M. Wolff,
- Euroopan komissio, asiamiehinään L. Pignataro-Nolin, L. Armati ja J. Norris-Usher,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.4.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (EUVL L 41, s. 26) 5 ja 6 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat East Sussex County Council (East Sussexin kreivikunnanvaltuusto, jäljempänä kreivikunnanvaltuusto) ja Information Commissioner (tietosuojavaltuutettu) ja jossa on kyse viimeksi mainitun päätöksestä todeta lainvastaiseksi kreivikunnanvaltuuston perimä maksu ympäristötiedon toimittamisesta kiinteistöhakuyritys PSG Eastbournelle.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### *Kansainvälinen oikeus*

- 3 Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus allekirjoitettiin 25.6.1998 Århusissa ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus).
- 4 Mainitun yleissopimuksen 4 artiklan otsikko on ”Ympäristöä koskevan tiedon saanti”, ja sen 1 kappaleessa määrätään, että kukin saman yleissopimuksen sopimuspuoli varmistaa, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot pyydettyinä yleisön käyttöön tietyin varauksin ja edellytyksin sekä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.
- 5 Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 8 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Kukin sopimuspuoli voi sallia viranomaistensa perivän maksun tietojen toimittamisesta, mutta maksu ei saa olla kohtuuton. Viranomaiset, jotka aikovat periä maksun tietojen toimittamisesta, antavat pyynnön esittäjien saataville mahdollisesti perittäviä maksuja koskevan luettelon, jossa ilmoitetaan maksun perimisen tai perimättä jättämisen perusteet sekä se, milloin tietojen toimittamisen edellytyksenä on kyseisen maksun suorittaminen etukäteen.”

- 6 Kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan, jonka otsikko on ”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”, 1 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että henkilö, joka katsoo, että hänen 4 artiklan nojalla esittämänsä tietopyyntö on jätetty huomiotta tai perusteettomasti hylätty osittain tai kokonaan, siihen on vastattu puutteellisesti tai sitä ei muuten ole käsitelty edellä mainitun artiklan määräysten mukaisesti, voi saattaa asian tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä uudelleen tutkittavaksi.

Jos sopimuspuoli tarjoaa mahdollisuuden saattaa asia tuomioistuimessa uudelleen tutkittavaksi, se varmistaa, että henkilöllä on myös mahdollisuus saattaa asia laissa säädetyllä nopealla maksuttomalla tai edullisella menettelyllä muun viranomaisen tai muun riippumattoman ja puolueettoman elimen uudelleen käsiteltäväksi.

--”

#### *Unionin oikeus*

#### Direktiivi 90/313/ETY

- 7 Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY (EYVL L 158, s. 56) 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää, että tietojen antamisesta peritään maksu, mutta tällainen maksu ei saa olla kohtuuttoman korkea.”

#### Direktiivi 2003/4

- 8 Direktiivin 2003/4 johdanto-osan 2 ja 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) -- Tällä direktiivillä laajennetaan nykyistä, direktiiviin 90/313/ETY perustuvaa tiedon saatavuutta.

--

(18) Viranomaisten olisi voitava periä maksu ympäristötietojen antamisesta, mutta maksun olisi oltava kohtuullinen. Tämä tarkoittaa yleisesti ottaen, etteivät maksut saa ylittää todellisia kustannuksia, jotka aiheutuvat kyseisen aineiston toimittamisesta. --”

- 9 Kyseisen direktiivin 1 artiklan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on

a) taata oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ja määrittää tämän oikeuden käytön perusehdot ja käytännön järjestelyt; --”

- 10 Mainitun direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaiset velvoitetaan tämän direktiivin säännösten mukaisesti saattamaan pyydettyä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä.”

- 11 Saman direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sen soveltamiseksi, mitä tässä artiklassa säädetään, jäsenvaltioiden on varmistettava, että:

--

- c) määritellään käytännön järjestelyt sen varmistamiseksi, että oikeutta saada ympäristötietoa voidaan hyödyntää tehokkaasti, esimerkiksi:

- tiedotuksesta vastaavien virkamiesten nimeäminen,
- pyydetyn tiedon tutkimiseen tarkoitettujen järjestelyjen luominen ja ylläpitäminen,
- rekisterit tai luettelot viranomaisten ja tiedotuspisteiden hallussa olevasta ympäristötiedosta sekä selkeä ilmoitus siitä, mistä tieto on löydettävissä.

--”

- 12 Direktiivin 2003/4 5 artiklan, jonka otsikko on ”Maksut”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 3 artiklan 5 kohdan mukaisesti luotujen ja ylläpidettyjen julkisten rekisterien ja luetteloiden käytön on oltava maksutonta. Myös pyydettyjen tietojen tutkimisen paikan päällä on oltava maksutonta.

2. Viranomaiset saavat periä ympäristötiedon toimittamisesta maksun, mutta maksu ei saa olla kohtuuton.”

- 13 Kyseisen direktiivin 6 artiklan, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumahdollisuus”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että pyynnön esittäjällä, joka katsoo, että hänen esittämänsä tietopyyntö on jätetty huomiotta tai perusteettomasti evätty kokonaan tai osittain, tai että siihen on vastattu riittämättömästi tai sitä ei muuten ole käsitelty 3, 4 tai 5 artiklan mukaisesti, on mahdollisuus menettelyyn, jossa asianomaisen viranomaisen toimet tai laiminlyönnit voi sama viranomainen tai jokin muu viranomainen ottaa uudelleen harkittavaksi tai jossa jokin riippumaton ja puolueeton lailla perustettu elin voi tutkia ne uudelleen hallinnollisessa menettelyssä. Tällaisen menettelyn on oltava nopea ja joko maksuton tai halpa.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettun muutoksenhakumenettelyn lisäksi jäsenvaltioiden on huolehdittava, että pyynnön esittäjällä on mahdollisuus saattaa asia uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa tai jossakin muussa riippumattomassa ja puolueettomassa lailla perustetussa elimessä, jossa kyseisen viranomaisen toimet tai laiminlyönnit voidaan käsitellä uudelleen ja jonka päätökset voivat tulla lopullisiksi. Jäsenvaltiot voivat lisäksi säätää, että kolmansilla osapuolilla, joita tietojen ilmaiseminen koskee, on myös mahdollisuus muutoksenhakuun.”

#### *Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus*

- 14 Direktiivi 2003/4 on saatettu osaksi kansallista oikeutta vuoden 2004 ympäristötietoasetuksella (Environmental Information Regulations 2004, jäljempänä EIR 2004).

15 EIR 2004:n 8 §:n 1–3 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Viranomainen voi 2–8 momentissa säädetyin edellytyksin ympäristötietoa – – toimittaessaan periä pyynnön esittäjältä maksun kyseisen tiedon toimittamisesta.

2. Viranomainen ei voi periä maksua

a) viranomaisen ylläpitämien julkisten ympäristötietorekisterien tai -luetteloiden käytöstä, eikä

b) pyydetyn tiedon tutkimisesta paikassa, jonka se antaa käyttöön kyseistä tutkimista varten.

3. Edellä 1 momentissa tarkoitettu maksu ei saa ylittää viranomaisen kohtuullisena pitämää määrää.”

16 Asianomainen henkilö voi vuoden 2000 tiedonvapauslain 50 §:n 1 momentin nojalla, sellaisena kuin se on muutettuna EIR 2004:n 18 §:llä, pyytää tietosuojavaltuutetulta päätöstä siitä, onko kyseessä oleva viranomaisen käsitellyt sen tietopyynnön EIR 2004:n vaatimusten mukaisesti.

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

17 PSG Eastbourne, joka on kiinteistöhakuyritys, esitti kiinteistöliiketoimen yhteydessä ympäristötietoa koskevan pyynnön kreivikunnanvaltuustolle toimittaakseen saadun tiedon kaupallisessa tarkoituksessa henkilöille, joita mainittu liiketoimi koskee. Kreivikunnanvaltuusto, joka saa usein käsiteltäväkseen tällaisia niin kutsuttuja ”kiinteistöhakupyynnöitä”, toimitti pyydetty vastaukset ja peri kiinteitä maksuja koskevan luettelon mukaisesti useita maksuja, joiden yhteismäärä oli 17 Englannin puntaa (GBP) (noin 23 euroa). Kuten ennakkoratkaisupyynnön liitteestä C ilmenee, kukin näistä maksuista oli suuruudeltaan 1–4,50 GBP:aa (noin 1–6 euroa).

18 Kreivikunnanvaltuuston ”tietoyksikkö” käsittelee ja järjestää suuren osan kyseisiin kiinteistöhakuihin vastaamiseen käytetyistä tiedoista tietokannassa, joka sisältää sähköisessä muodossa tai paperimuodossa olevia tietoja. Myös muut kreivikunnanvaltuuston alaosastot käyttävät kyseistä tietokantaa eri tehtävien hoitamiseen.

19 Kreivikunnanvaltuuston käyttämässä maksuluettelossa kunkin tyyppistä pyydettyä tietoa vastaa kiinteämääräinen kulu, jota sovelletaan yhdenmukaisesti pyynnön esittäjästä riippumatta. Kreivikunnanvaltuusto on laskenut kyseiset kulut tuntiperusteisesti ottamalla huomioon koko tietoyksikön tietokannan ylläpitämiseen ja yksittäisten tietopyyntöjen vastaamiseen käyttämän ajan. Kreivikunnanvaltuuston käytännön mukaan nyt käsiteltävässä tapauksessa perityillä maksuilla on tarkoitus kattaa kaikki kyseiselle viranomaiselle näiden kahden tehtävän hoitamisesta aiheutuneet kulut ilman, että sille kertyisi voittoa. Kyseisten maksujen määrän määrittämisessä huomioon otettu tuntiveloitus kattaa paitsi henkilöstön palkkakulut myös osan yleisistä kustannuksista. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan yleisten kustannusten sisällyttäminen mainittuja maksuja koskevaan laskelmaan on tavanomaisten kirjanpitoperiaatteiden mukaista.

20 PSG Eastbourne kanteli kreivikunnanvaltuuston perimistä maksuista, minkä johdosta tietosuojavaltuutettu teki päätöksen, jossa todettiin, että kyseiset maksut eivät olleet EIR 2004:n 8 §:n 3 momentin mukaisia, koska niihin sisältyi muita kuluja kuin postitus- ja valokopiointikuluja sekä muita pyydettyjen tietojen toimittamiseen liittyviä kustannuksia.

21 Kreivikunnanvaltuusto, jota Local Government Association (paikallisten julkisyhteisöjen yhteenliittymä) tukee, nosti kyseisestä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja väitti, että sen maksuluettelossa olevat maksut ovat laillisia eikä niiden määrä ole kohtuuton. Tietosuojavaltuutettu, jota Property Search Group (kiinteistöhakuyritysten ryhmä) tukee, väittää sitä vastoin, että direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohta on esteenä sille, että tietokannan ylläpitämiseen

liittyvät kulut tai yleiset kustannukset otetaan huomioon tällaisia maksuja laskettaessa. Tietosuojavaltuutettu on kuitenkin myöntänyt direktiivin 2003/4 valmisteluasiakirjojen perusteella, että maksut, joita kyseisen artiklan nojalla voidaan periä, eivät rajoitu aiheutuneisiin kustannuksiin vaan ne voivat sisältää myös siitä aiheutuneet kulut, kuinka paljon aikaa henkilöstö on käyttänyt yksittäisiin tietopyyntöihin vastaamiseen.

- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on samaa mieltä kyseisestä arvioinnista ja katsoo, ettei kreivikunnanvaltuuston käyttämässä maksuluettelossa olevilla maksuilla saada ketään luopumaan pyytämästä ympäristötietoja kiinteistöhakujen erityisessä asiayhteydessä, kun otetaan huomioon kyseisten liiketoimien arvo.
- 23 Kyseinen tuomioistuin on lisäksi sitä mieltä, että kreivikunnanvaltuusto on laskenut maksut virheellisesti, koska se sisällyttää niiden kokonaismäärään kreivikunnanvaltuuston tietokannan ylläpitämiseen liittyvät vuosittaiset henkilöstökulut, vaikka eräitä osia kyseisestä tietokannasta ylläpidetään myös muihin tarkoituksiin kuin yksittäisiin tietopyyntöihin vastaamiseen. Se katsoo tämän johdosta, että enintään osa mainitun tietokannan ylläpitämiseen liittyvistä kuluista olisi pitänyt sisällyttää maksuja koskevaan laskelmaan.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin sitä, voidaanko direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan mukaisia maksuja koskevaan laskelmaan sisällyttää osa kreivikunnanvaltuuston tietokannan ylläpitämisestä aiheutuvista kuluista ja yleiset kustannukset, jotka johtuvat kreivikunnanvaltuuston henkilöstön kyseisen tietokannan ylläpitämiseen ja yksittäisten tietopyyntöjen vastaamiseen käyttämästä ajasta.
- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lisäksi sitä, miten laajalti maksun kohtuullisuutta on valvottava direktiivin 2003/4 6 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla hallinnollisesti ja tuomioistuimissa, samalla kun se katsoo, ettei mainitulla kysymyksellä ole välttämättä käytännön vaikutuksia pääasian ratkaisuun. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tässä yhteydessä, että EIR 2004:n 8 §:n 3 momentin sanamuodon, kun sitä tulkitaan Englannin hallinto-oikeuden periaatteiden mukaisesti, mukaan asianomaisen viranomaisen tekemään päätökseen kohdistuva valvonta koskee ainoastaan kysymystä siitä, onko kyseessä oleva päätös ollut itsessään kohtuuton eli irrationaalinen, lainvastainen tai epäoikeudenmukainen, ja siihen liittyy hyvin pieni mahdollisuus valvoa merkityksellisiä tosiseikkoja koskevia päätelmiä, jotka kyseinen viranomainen on tehnyt.
- 26 Näissä olosuhteissa First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) (alimman oikeusasteen tuomioistuin, yleistä sääntelyä käsittelevä jaosto, tieto-oikeudet) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Mitä tarkoitetaan direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdalla ja voiko erityisesti tietyn tyyppisen ympäristötiedon toimittamisesta perittävä kohtuullinen maksu käsittää
- a) osan kustannuksista, joita syntyy viranomaiselle sellaisen tietokannan ylläpitämisestä, jota käytetään tämentyyppisiin tietopyyntöihin vastaamiseksi
  - b) yleisiä kustannuksia, joita syntyy käytetystä työajasta ja jotka on otettu asianmukaisesti huomioon maksua vahvistettaessa?
- 2) Onko [direktiivin 2003/4] 5 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan kanssa sopusoinnussa jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan viranomainen voi periä ympäristötiedon toimittamisesta maksun, joka 'ei saa ylittää viranomaisen kohtuullisena pitämää määrää', jos viranomaisen päätöstä määrän kohtuullisuudesta valvotaan hallinnollisesti ja tuomioistuimissa Englannin oikeuden mukaisesti?”

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

### *Ensimmäinen kysymys*

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että tietyn tyyppisen ympäristötiedon toimittamisesta perittävä maksu voi käsittää osan kustannuksista, jotka aiheutuvat pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen, viranomaisen tähän tarkoitukseen käyttämän tietokannan ylläpitämisestä, ja yleiset kustannukset, jotka johtuvat kyseisen viranomaisen henkilöstön käyttämästä ajasta yhtäältä kyseisen tietokannan ylläpitämiseen ja toisaalta yksittäisiin tietopyyntöihin vastaamiseen ja jotka on otettu asianmukaisesti huomioon maksua vahvistettaessa.
- 28 Direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset saavat periä ympäristötiedon toimittamisesta maksun, mutta maksu ei saa olla kohtuuton.
- 29 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 44 ja 46 kohdassa korostanut, maksun perimiselle asetetaan mainitussa säännöksessä kaksi edellytystä. Yhtäältä kaikkien niiden seikkojen, joiden perusteella maksun määrä lasketaan, on liityttävä pyydetyn ympäristötiedon ”toimittamiseen”. Jos tämä ensimmäinen edellytys on täyttynyt, vaaditaan toisaalta vielä, että maksun kokonaismäärä ei saa olla ”kohtuuton”.
- 30 Ensimmäiseksi on siis tutkittava, ovatko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen ympäristötiedon toimittamiseen käytetyn tietokannan ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset sekä yleiset kustannukset, jotka johtuvat asianomaisen viranomaisen henkilöstön yhtäältä kyseisen tietokannan ylläpitämiseen ja toisaalta yksittäisiin tietopyyntöihin vastaamiseen käyttämästä ajasta, seikkoja, jotka liittyvät ympäristötiedon ”toimittamiseen”.
- 31 Sen määrittämiseksi, mikä on direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ympäristötiedon ”toimittamista”, on otettava huomioon tämän säännöksen ja kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdan välinen suhde.
- 32 Tässä yhteydessä on huomautettava, että direktiivissä 2003/4 erotetaan toisistaan yhtäältä ympäristötiedon ”toimittaminen”, josta viranomaiset voivat periä maksun kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdan nojalla, ja toisaalta mainitun direktiivin 3 artiklan 5 kohdan mukaisesti luotujen ja ylläpidettyjen julkisten rekisterien ja luetteloiden ”käyttö” sekä pyydetyn tiedon ”tutkiminen paikan päällä”, jotka ovat saman direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan maksuttomia.
- 33 Direktiivin 2003/4 5 artiklan 1 kohdassa viitataan näet mainitun direktiivin 3 artiklan 5 kohtaan. Kyseisen 3 artiklan 5 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että määritellään käytännön järjestelyt sen varmistamiseksi, että mainitussa artiklassa säädettyä oikeutta saada tietoa voidaan hyödyntää tehokkaasti. Siinä mainitaan tässä tarkoituksessa muun muassa ”pyydetyn tiedon tutkimiseen tarkoitettujen järjestelyjen luominen ja ylläpitäminen” sekä ”rekisterit tai luettelot viranomaisten ja tiedotuspisteiden hallussa olevasta ympäristötiedosta sekä selkeä ilmoitus siitä, mistä tieto on löydettävissä”.
- 34 Direktiivin 2003/4 5 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 3 artiklan 5 kohdan c alakohdan kanssa, ilmenee siten, että jäsenvaltioilla on velvollisuus paitsi luoda ja ylläpitää rekisterit ja luettelot viranomaisten tai tiedotuspisteiden hallussa olevasta ympäristötiedosta sekä kyseisen tiedon tutkimiseen tarkoitettuja järjestelyjä myös antaa oikeus käyttää kyseisiä rekistereitä, luetteloja ja tutkimiseen tarkoitettuja järjestelyjä maksuttomasti.

- 35 Sen, että oikeus käyttää kyseisiä rekistereitä, luetteloja ja tutkimiseen tarkoitettuja järjestelyjä on direktiivin 2003/4 5 artiklan 1 kohdan mukaan maksutonta, on rajoitettava kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ympäristötiedon ”toimittamisen”, josta puolestaan voidaan periä maksu, käsitettä.
- 36 Tästä seuraa lähtökohtaisesti, että vain sellaisten kulujen, jotka eivät aiheudu mainittujen rekisterien, luetteloiden ja tutkimiseen tarkoitettujen järjestelyjen luomisesta ja ylläpitämisestä, voidaan katsoa johtuvan ympäristötiedon ”toimittamisesta”, ja kansallisilla viranomaisilla on oikeus periä niistä maksu direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan nojalla.
- 37 Tämän perusteella sellaisen tietokannan ylläpitämisestä aiheutuvia kustannuksia, jota viranomainen käyttää ympäristötietoa koskeviin pyyntöihin vastaamiseksi, ei voida ottaa huomioon laskettaessa ympäristötiedon ”toimittamisesta” perittävää maksua.
- 38 Kun otetaan huomioon direktiivin 2003/4 5 artiklan 1 kohdan ja kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdan välinen suhde, jota on korostettu tämän tuomion 31–35 kohdassa, tällaiset kustannukset liittyvät rekisterien, luetteloiden ja tutkimiseen tarkoitettujen järjestelyjen luomiseen ja ylläpitämiseen, joista aiheutuvia kuluja ei voida periä direktiivin 2003/4 5 artiklan 1 kohdan, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen direktiivin 3 artiklan 5 kohdan c alakohdan kanssa, nojalla. Olisi ristiriitaista, että viranomaiset voisivat vyöryttää tällaiset kustannukset niiden henkilöiden maksettavaksi, jotka ovat esittäneet tietopyyntöjä direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan nojalla, vaikka tietokannassa oleviin tietoihin tutustuminen paikan päällä on direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan maksutonta.
- 39 Ympäristötiedon ”toimittamiseen” liittyvät kulut, jotka voidaan periä direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan nojalla, kattavat paitsi postitus- ja valokopiointikustannukset myös kulut, jotka johtuvat asianomaisen viranomaisen henkilöstöltä yksittäiseen tietopyyntöön vastaamiseen kuluneesta ajasta, mikä kattaa muun muassa kyseessä olevan tiedon hakemiseen ja tiedon pyydettyyn muotoon saattamiseen käytetyn ajan. Tällaiset kulut eivät näet aiheudu hallussa olevia ympäristötietoja koskevien rekisterien ja luetteloiden sekä kyseisen tiedon tutkimiseen tarkoitettujen järjestelyjen luomisesta ja ylläpitämisestä. Tätä päätelmää tukee lisäksi kyseisen direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappale, jonka mukaan maksut eivät lähtökohtaisesti saa ylittää ”todellisia kustannuksia”, jotka aiheutuvat kyseisen aineiston toimittamisesta.
- 40 Koska mainituissa perustelukappaleissa käytetään käsitettä ”todelliset kustannukset”, on todettava, että yleiset kustannukset voidaan asianmukaisesti huomioon otettuina sisällyttää lähtökohtaisesti direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa säädettyä maksua koskevaan laskelmaan. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, yleisten kustannusten sisällyttäminen kyseistä maksua koskevaan laskelmaan on näet tavanomaisten kirjanpitoperiaatteiden mukaista. Nämä kustannukset voidaan kuitenkin sisällyttää mainittua maksua koskevaan laskelmaan ainoastaan, jos ne voidaan kohdentaa sellaiseen kulujen osatekijään, joka kuuluu ympäristötiedon ”toimittamisen” piiriin.
- 41 Kun otetaan huomioon se, että asianomaisen viranomaisen henkilöstöltä yksittäisten tietopyyntöjen vastaamiseen kulunut aika kuuluu ympäristötiedon ”toimittamisen” piiriin, kuten tämän tuomion 39 kohdassa on todettu, myös se osa yleisistä kustannuksista, jonka voidaan katsoa johtuneen tästä ajankäytöstä, voidaan sisällyttää direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa säädettyä maksua koskevaan laskelmaan. Näin ei sitä vastoin ole tilanne yleisten kustannusten sen osan osalta, joka vastaa sitä aikaa, joka henkilöstöltä on kulunut viranomaisen tietopyyntöihin vastaamiseen käyttämän tietokannan luomiseen ja ylläpitämiseen.
- 42 Toiseksi on todettava siitä direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdassa vahvistetusta toisesta edellytyksestä, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä säädetyn maksun kokonaismäärä ei saa olla kohtuuton, että direktiivin 90/313, jolla on edelleen merkitystä direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa, 5 artiklaa koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei voida hyväksyä ”kohtuuttoman korkean



maksun” käsitteestä sellaista tulkintaa, joka saattaisi merkitä sitä, että jotkut luopuisivat pyytämästä tietoja tai että sillä rajoitettaisiin näiden oikeutta saada tietoja (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Saksa, C-217/97, EU:C:1999:395, 47 kohta).

- 43 Jotta voidaan arvioida, onko direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdan nojalla perityllä maksulla ehkäisevä vaikutus, on otettava huomioon sekä tietoa pyytävän henkilön taloudellinen tilanne että ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etu. Kyseistä arviointia ei siis voida suorittaa yksinomaan suhteessa asianomaisen taloudelliseen tilanteeseen vaan sen on myös perustuttava objektiiviseen arviointiin kyseisen maksun määrästä. Mainittu maksu ei tältä osin saa ylittää asianomaisen taloudellisia voimavaroja eikä se saa missään tapauksessa olla objektiivisesti tarkasteltuna kohtuuton.
- 44 Siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kyseessä olevien liiketoimien arvon perusteella kreivikunnanvaltuuston perimät maksut eivät näytä olevan vaikutuksiltaan ehkäiseviä kiinteistöhakujen erityisessä asiayhteydessä, on siis todettava, että pelkästään se, että kyseiset maksut eivät ole vaikutuksiltaan ehkäiseviä kiinteistöliiketoimiin osallistuvien henkilöiden taloudelliseen tilanteeseen nähden, ei vapauta viranomaista velvollisuudestaan valvoa myös sitä, että mainitut maksut eivät ole yleisölle kohtuuttomia, kun otetaan huomioon ympäristönsuojeluun liittyvä yleinen etu. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkastuksesta muuta johdu, ei ole kuitenkaan ilmeistä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset maksut, jotka on mainittu tämän tuomion 17 kohdassa ja joita on lisäksi alennettava siten, että tietokannan luomiseen ja ylläpitämiseen liittyvät kustannukset suljetaan pois, olisivat kohtuuttomia.
- 45 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tietyyntyyppisen ympäristötiedon toimittamisesta perittävä maksu ei voi käsittää mitään osaa kustannuksista, jotka aiheutuvat pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen, viranomaisen tähän tarkoitukseen käyttämän tietokannan ylläpitämisestä, mutta se voi kattaa yleiset kustannukset, jotka johtuvat kyseisen viranomaisen henkilöstön yksittäisiin tietopyyntöihin vastaamiseen käyttämästä ajasta ja jotka on otettu asianmukaisesti huomioon maksua vahvistettaessa, kunhan mainitun maksun kokonaismäärä ei ole kohtuuton.

#### *Toinen kysymys*

- 46 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo toisella kysymyksellään, onko direktiivin 2003/4 6 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan tietyyntyyppisen ympäristötiedon toimittamisesta perittävän maksun kohtuullisuuteen kohdistuu ainoastaan Englannin oikeudessa säädetyn kaltaisen rajoitettu hallinnollinen valvonta ja tuomioistuinvalvonta.

#### *Tutkittavaksi ottaminen*

- 47 Euroopan komissio ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittävät epäilyjä toisen kysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tämän kysymyksen käytännön vaikutus pääasian ratkaisuun ei ole varma.
- 48 Tässä yhteydessä on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jossa olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydettyllä unionin oikeuden tulkittamisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei

ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. vastaavasti tuomio Fish Legal ja Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, 29 ja 30 kohta).

- 49 Pelkästään sen perusteella, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko ympäristötiedon toimittamisesta perittävän maksun kohtuullisuuteen kohdistuvan hallinnollisen valvonnan ja tuomioistuINVALVONNAN laajuudella käytännön vaikutusta pääasian ratkaisuun, ei voida kuitenkaan päätellä selvästi, että toisella kysymyksellä pyydetty unionin oikeuden tulkitseminen ei liity millään tavalla kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian kohteeseen tai että se koskee luonteeltaan hypoteettista ongelmaa. Tämä kysymys voidaan siis ottaa tutkittavaksi.

#### Asiakysymys

- 50 Direktiivin 2003/4 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava, että tietopyynnön esittäjällä on mahdollisuus menettelyyn, jossa asianomaisen viranomaisen toimet tai laiminlyönnit voi sama viranomainen tai jokin muu viranomainen ottaa uudelleen harkittavaksi tai jossa jokin riippumaton ja puolueeton lailla perustettu elin voi tutkia ne uudelleen hallinnollisessa menettelyssä.
- 51 Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava, että pyynnön esittäjällä on mahdollisuus saattaa asia uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa tai jossakin muussa riippumattomassa ja puolueettomassa lailla perustetussa elimessä, jossa kyseisen viranomaisen toimet tai laiminlyönnit voidaan käsitellä uudelleen ja jonka päätökset voivat tulla lopullisiksi.
- 52 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että silloin, kun unionin oikeudessa ei ole annettu alaa koskevia sääntöjä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, mutta nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä oikeussuojakeinoja (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (tuomio Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Viimeksi mainitun periaatteen osalta on myös huomautettava, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetaan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin puolueettomassa tuomioistuimessa (ks. tässä yhteydessä tuomio Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 Direktiivissä 2003/4 kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohtaan sisältyvillä ilmaisulla ”ottaa uudelleen harkittavaksi” ja ”hallinnollisessa menettelyssä” sekä mainitun artiklan 2 kohdassa olevalla ilmaisulla ”saattaa asia uudelleen tutkittavaksi” ei määritetä direktiivissä edellytettyä hallinnollisen valvonnan ja tuomioistuINVALVONNAN laajuutta. Jos asiaa ei ole täsmennetty unionin oikeudessa, kyseinen laajuus on määritettävä jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä edellyttäen, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudatetaan.
- 54 Vastaavuusperiaatteesta on todettava, että unionin tuomioistuimelle toimitetussa asiakirja-aineistossa ei ole mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että Englannin oikeudessa käyttöön otetut menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla turvataan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, olisivat epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia oikeussuojakeinoja, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä kansallisten säännösten perusteella olevat oikeudet.

- 55 Tehokkuusperiaate edellyttää puolestaan käsiteltävässä tapauksessa, että tietopyynnön esittäjillä direktiivin 2003/4 perusteella olevien oikeuksien suojelulle ei aseteta edellytyksiä, joiden johdosta kyseisten oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.
- 56 Tässä yhteydessä on huomautettava, että kun unionin lainsäätäjä antoi direktiivin 2003/4, sen tarkoituksena oli varmistaa unionin oikeuden yhteensoveltuvuus Århusin yleissopimuksen kanssa säätämällä yleisestä järjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla jäsenvaltioiden luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta ilmoittaa, että asia koskee näiden etua (tuomio *Fish Legal ja Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Se, että tällaisen tiedon toimittamisesta perittävään maksuun kohdistuu tehokas hallinnollinen valvonta ja tuomioistuINVALVONTA, liittyy kiinteästi kyseisen tavoitteen täyttämiseen. Kyseisen valvonnan on katettava lisäksi välttämättä kysymys siitä, onko viranomaisen noudattanut niitä kahta kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädettyä edellytystä, jotka on yksilöity tämän tuomion 29 kohdassa.
- 57 Nyt käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että EIR 2004:n 8 §:n 3 momentin sanamuodon, kun sitä tulkitaan Englannin hallinto-oikeuden periaatteiden mukaisesti, mukaan hallinnollinen valvonta ja tuomioistuINVALVONTA ulottuvat ainoastaan siihen, oliko asianomaisen viranomaisen päätös irrationaalinen, lainvastainen tai epäoikeudenmukainen, ja siihen liittyy hyvin pieni mahdollisuus valvoa merkityksellisiä tosiseikkoja koskevia päätelmiä, jotka kyseinen viranomaisen on tehnyt.
- 58 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä todennut, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen ei ole käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa pelkästään siitä syystä, että hallintoviranomaisten päätösten tuomioistuINVALVONTAMENETTELY ei mahdollista mainittujen päätösten täyttää valvontaa. Saman oikeuskäytännön mukaan jokaisessa kansallisessa tuomioistuINVALVONTAMENETTELYSSÄ on kuitenkin oltava mahdollista, että tällaisesta päätöksestä nostettua kumoamiskannetta käsittelevä tuomioistuin voi päätöksen laillisuusvalvonnan yhteydessä tosiasiaa soveltaa asiassa merkityksellisiä unionin oikeuden periaatteita ja sääntöjä (ks. vastaavasti tuomio *Upjohn*, C-120/97, EU:C:1999:14, 30, 35 ja 36 kohta ja tuomio *HLH Warenvertrieb ja Orthica*, C-211/03, C-299/03 ja C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 75–77 kohta). Rajoitettu tuomioistuINVALVONTA, joka kohdistuu tietyistä tosiseikkoja koskevista kysymyksistä tehtyyn arviointiin, on siten sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa, mikäli tällaisesta päätöksestä nostettua kumoamiskannetta käsittelevä tuomioistuin voi päätöksen laillisuusvalvonnan yhteydessä tosiasiaa soveltaa asiassa merkityksellisiä unionin oikeuden periaatteita ja sääntöjä (ks. vastaavasti tuomio *HLH Warenvertrieb ja Orthica*, C-211/03, C-299/03 ja C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 79 kohta).
- 59 On joka tapauksessa täsmennettävä, että sekä kysymys siitä, koskeeko jokin kulujen osatekijä pyydetyn tiedon ”toimittamista”, jolloin se voidaan siis sellaisenaan ottaa huomioon perittyä maksua laskettaessa, että kysymys siitä, onko maksun kokonaisuus kohtuullinen, ovat unionin oikeutta koskevia kysymyksiä. Niiden on kuuluttava objektiivisten seikkojen nojalla suoritettavan hallinnollisen valvonnan ja tuomioistuINVALVONNAN piiriin, joilla voidaan varmistaa direktiivin 2003/4 5 artiklan 2 kohdasta seuraavien edellytysten täysimääräinen noudattaminen.
- 60 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava, onko edellä mainittuja vaatimuksia noudatettu pääasiassa, ja tarvittaessa tulkittava kansallista oikeutta näiden vaatimusten mukaisesti.
- 61 Edellä esitettyjen huomautusten perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/4 6 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan tietyn tyyppisen ympäristötiedon toimittamisesta perittävän maksun kohtuullisuuteen kohdistuu ainoastaan Englannin oikeudessa säädetyn kaltainen rajoitettu hallinnollinen valvonta ja tuomioistuINVALVONTA, kunhan kyseinen valvonta suoritetaan objektiivisten seikkojen nojalla ja se koskee

vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen mukaisesti kysymystä siitä, onko kyseisen maksun asettava viranomaisen noudattanut mainitun direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

### Oikeudenkäyntikulut

- 62 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tietyntyyppisen ympäristötiedon toimittamisesta perittävä maksu ei voi käsittää mitään osaa kustannuksista, jotka aiheutuvat pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen, viranomaisen tähän tarkoitukseen käyttämän tietokannan ylläpitämisestä, mutta se voi kattaa yleiset kustannukset, jotka johtuvat kyseisen viranomaisen henkilöstön yksittäisiin tietopyyntöihin vastaamiseen käyttämästä ajasta ja jotka on otettu asianmukaisesti huomioon maksua vahvistettaessa, kunhan mainitun maksun kokonaismäärä ei ole kohtuuton.**
- 2) **Direktiivin 2003/4 6 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan tietyntyyppisen ympäristötiedon toimittamisesta perittävän maksun kohtuullisuuteen kohdistuu ainoastaan Englannin oikeudessa säädetyn kaltainen rajoitettu hallinnollinen valvonta ja tuomioistuinvalvonta, kunhan kyseinen valvonta suoritetaan objektiivisten seikkojen nojalla ja se koskee vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen mukaisesti kysymystä siitä, onko kyseisen maksun asettava viranomaisen noudattanut mainitun direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.**

Allekirjoitukset