



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

6. listopada 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Arhuška konvencija – Direktiva 2003/4/EZ – Članci 5. i 6. – Javni pristup informacijama o okolišu – Naknada za davanje informacija o okolišu – Pojam ‚razumnog iznosa‘ – Troškovi održavanja baze podataka i opći troškovi – Pristup pravosuđu – Upravni i sudski nadzor odluke kojom se naplaćuje naknada“

U predmetu C-71/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Prvostupanjski sud (odjel za opći propis, prava na pristup informacijama) (First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) (Ujedinjena Kraljevina)), odlukom od 4. veljače 2014., koju je Sud zaprimio 10. veljače 2014., u postupku

East Sussex County Council

protiv

Information Commissioner,

uz sudjelovanje:

Property Search Group,

Local Government Association,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász i D. Šváby, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. prosinca 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za East Sussex County Council, R. Cobb i C. Brannigan, *solicitors*, kao i N. Pleming, *QC*,

— za Information Commissioner, R. Bailey, *solicitor*, i A. Proops, *barrister*,

— za Property Search Group, N. Clayton,

* Jezik postupka: engleski

- za Local Government Association, R. Cobb, *solicitor*,
 - za vladu Ujedinjene Kraljevine, L. Christie, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Mauricija i S. Blackmorea, *barristers*,
 - za dansku vladu, C. Thorning i M. Wolff, u svojstvu agenata,
 - za Europsku komisiju, L. Pignataro-Nolin, L. Armati i J. Norris-Usher, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 16. travnja 2015.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 2. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2003/4/EZ od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između East Sussex County Councila (Vijeće Grofovije East Sussex, u daljnjem tekstu: Vijeće Grofovije) i Information Commissionera (povjerenik za informiranje), povodom odluke tog povjerenika kojom je naknada koju je Vijeće Grofovije tražilo za pružanje informacija o okolišu PSG Eastbourneu, poduzetniku koji se bavi pretraživanjem nekretnina, proglašena nezakonitom.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša potpisana je u Aarhusu 25. lipnja 1998. te potvrđena u ime Europske zajednice odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10., u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija).
- 4 Članak 4. navedene konvencije, naslovljen „Pristup informacijama o okolišu“, u stavku 1. predviđa da je, uz određene rezerve i uvjete, svaka stranka te konvencije dužna osigurati da tijela vlasti, kao odgovor na zahtjev za informaciju o okolišu, stave takvu informaciju na raspolaganje javnosti u okviru domaćeg zakonodavstva.
- 5 Članak 4. stavak 8. Arhuške konvencije precizira:

„Svaka stranka može dopustiti svojim tijelima vlasti utvrđivanje pristojbe za pružanje informacije, ali ta pristojba ne smije prelaziti razuman iznos. Tijelo vlasti koje namjerava zatražiti naknadu za pružanje informacije treba podnositelju zahtjeva staviti na raspolaganje popis pristojbi koje može zahtijevati, navodeći okolnosti u kojima ih može zahtijevati ili ih se odreći te slučajeve u kojima se pružanje informacije uvjetuje plaćanjem takve pristojbe unaprijed.“

- 6 Članak 9. iste konvencije, naslovljen „Pristup pravosuđu“, u stavku 1. određuje:

„U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva svaka je stranka dužna osigurati da svaka osoba koja smatra kako je njegov ili njezin zahtjev za informacijom prema članku 4. zanemaren, nepravilno odbijen, bilo djelomično ili u cijelosti, kako je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili kako se s njime nije postupalo sukladno odredbama toga članka, ima pristup postupku ocjene pred sudom ili nekim drugim neovisnim i nepristranim zakonski utemeljenim tijelom.

U okolnostima u kojima stranka omogućuje sudsku ocjenu, dužna je toj osobi također osigurati dostupnost zakonom utvrđenog brzog, besplatnog ili jeftinog postupka razmatranja od strane tijela vlasti, ili ocjene od strane nekog neovisnog i nepristranog tijela osim suda.

[...]“

Pravo Unije

Direktiva 90/313/EEZ

- 7 Prema članku 5. Direktive Vijeća 90/313/EEZ od 7. lipnja 1990. o slobodi pristupa informacijama o okolišu (SL L 158, str. 56.):

„Države članice mogu tražiti naknadu za davanje informacija o okolišu, međutim ta naknada ne može prelaziti razuman iznos.“ [neslužbeni prijevod]

Direktiva 2003/4

- 8 Uvodne izjave 2. i 18. Direktive 2003/4 glase:

„(2) Ova Direktiva proširuje postojeći pristup odobren Direktivom 90/313/EEZ.

[...]

(18) Tijela javne vlasti trebala bi imati mogućnost naplate pružanja informacija o okolišu, ali ta naknada treba biti razumna. To podrazumijeva da, kao opće pravilo, naknade ne mogu premašivati stvarne troškove izrade traženog materijala. [...]“

- 9 Članak 1. točka (a) Direktive 2003/4 propisuje:

„Ciljevi ove Direktive su:

a) zajamčiti pravo na pristup informacijama o okolišu, koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti, te utvrditi osnovne pojmove i uvjete, kao i praktična rješenja za njegovo izvršavanje, [...]“

- 10 Članak 3. stavak 1. navedene direktive predviđa:

„Države članice osiguravaju da tijela javne vlasti moraju, u skladu s odredbama ove Direktive, učiniti dostupnim informacije o okolišu koje su pohranjene kod ili za njih, svakom podnositelju zahtjeva na njegov zahtjev, bez obaveze iskazivanja interesa.“

11 Članak 3. stavak 5. te iste direktive propisuje:

„Za potrebe ovog članka, države članice osiguravaju da:

[...]

c) budu definirana praktična rješenja, kako bi se osiguralo učinkovito ostvarivanje prava na pristup informacijama o okolišu, kao što su:

— imenovanje službenika za informiranje,

— uspostavljanje i održavanje ustanova za pregled traženih informacija,

— registri ili popisi informacija o okolišu koje posjeduju tijela javne vlasti ili informacijski punktovi, s jasnim naznakama gdje se takve informacije mogu naći.

[...]“

12 Članak 5. Direktive 2003/4, naslovljen „Naknade“, u stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. Pristup bilo kojem javnom registru ili popisu uspostavljenom i održavanom kako je navedeno u članku 3. stavku 5., kao i pregled traženih podataka na licu mjesta, oslobođeno je naknade.

2. Tijela javne vlasti mogu tražiti naknadu za davanje bilo kojih informacija o okolišu, ali ta naknada ne smije prelaziti razuman iznos.“

13 Članak 6. navedene direktive, naslovljen „Pristup pravosuđu“, u stavcima 1. i 2. određuje:

„Države članice osiguravaju da svaki podnositelj zahtjeva koji smatra da je njegov zahtjev za informacije bio ignoriran, nepravedno odbijen (bilo u cijelosti ili djelomično), odnosno da se na njega neodgovarajuće odgovorilo ili da se po njemu nije postupalo u skladu s odredbama članka 3., 4. ili 5., ima pristup postupku u kojem postupke ili propuste dotičnog tijela javne vlasti preispituje to isto tijelo ili neko drugo tijelo javne vlasti ili ih administrativno preispituje neovisno i nepristrano tijelo određeno zakonom. Svaki takav postupak je hitan te oslobođen naknade ili jeftin.

2. Uz postupak preispitivanja naveden u stavku 1., države članice osiguravaju da podnositelj zahtjeva ima pristup postupku preispitivanja pred sudom ili drugim neovisnim i nepristranim tijelom određenim zakonom, u kojem postupci ili propusti dotičnih tijela javne vlasti mogu biti preispitani i čije odluke mogu postati konačne. Države članice mogu dodatno propisati da treće strane, koje objava informacija tereti, također imaju pristup pravnim sredstvima.“

Pravo Ujedinjene Kraljevine

14 Cilj Uredbe o pristupu informacijama o okolišu iz 2004. (Environmental Information Regulations 2004, u daljnjem tekstu: EIR 2004.) jest prenošenje Direktive 2003/4 u nacionalno zakonodavstvo.

15 Članak 8. stavci 1. do 3. EIR-a 2004. propisuje:

„1. Pod uvjetima iz stavaka 2. do 8., tijelo javne vlasti može, kada čini dostupnima informacije o okolišu [...], naplatiti podnositelju naknadu za davanje informacija.

2. Tijelo javne vlasti ne može naplatiti naknadu:

- a) za pristup javnim registrima ili popisima informacija o okolišu koje ta tijela vode; ni
- b) za pregled traženih informacija na licu mjesta gdje su one učinjene dostupnima.

3. Naknada u smislu stavka 1. ne može prelaziti iznos koji tijelo javne vlasti ocijeni razumnim.“

- 16 Na temelju članka 50. stavka 1. Zakona o slobodi pristupa informacijama iz 2000., kako je izmijenjen člankom 18. EIR-a 2004., svaka zainteresirana osoba može podnijeti zahtjev povjereniku za informiranje kako bi on donio odluku o tome je li odnosno tijelo javne vlasti postupilo prema njezinu zahtjevu kao što je propisano u EIR-u 2004.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 17 U kontekstu prijenosa vlasništva nad nekretninom, PSG Eastbourne, poduzetnik koji se bavi pretraživanjem nekretnina, podnio je zahtjev za pružanje informacija o okolišu pred Vijećem Grofovije kako bi dobivene informacije prenio u komercijalne svrhe osobama zainteresiranima za taj prijenos. Vijeće Grofovije, koje se često susreće s takvim zahtjevima, odnosno „pretraživanjem nekretnina“, dalo je tražene odgovore te je naplatilo više naknada do ukupnog iznosa od 17 funti sterlinga (GBP) (oko 23 eura) primjenjujući standardizirani popis naknada. Kao što to proizlazi iz priloga C odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, iznos je tih naknada za svaku od njih između 1 i 4,50 GBP (između 1 i 6 eura).
- 18 Velik dio podataka koji su korišteni za to pretraživanje nekretnina obrađuje i organizira odjel za informiranje Vijeća Grofovije kao bazu podataka koja sadržava podatke i u elektroničkom i papirnatom obliku. Ta baza podataka služi i ostalim odjelima Vijeća Grofovije za obavljanje različitih zadataka.
- 19 U popisu naknada kojim se koristi Vijeće Grofovije uz svaku vrstu informacije vezuje se paušalni trošak koji se primjenjuje na ujednačen način neovisno o podnositelju zahtjeva. Te je troškove Vijeće Grofovije izračunalo na temelju cijene sata rada uzimajući u obzir vrijeme koje je cjelokupan odjel za informiranje uložio za održavanje baze podataka i za odgovaranje na pojedinačne zahtjeve za informacije. U skladu s praksom Vijeća Grofovije, naknade koje se u ovom slučaju zahtijevaju namijenjene su pokrivanju ukupnih troškova koje to tijelo snosi kako bi izvršilo te dvije zadaće bez stjecanja koristi. Cijena sata rada koja se uzima u obzir za određivanje iznosa tih naknada ne uključuje samo troškove plaća osoblja već i udio u općim troškovima. Prema sudu koji je uputio zahtjev, uključivanje općih troškova u izračun navedenih naknada odgovara uobičajenim računovodstvenim načelima.
- 20 Nakon žalbe koju je PSG Eastbourne podnio protiv naplate naknada koju je naložilo Vijeće Grofovije, povjerenik za informiranje donio je odluku kojom se utvrđuje da te naknade nisu bile u skladu s člankom 8. stavkom 3. EIR-a 2004. jer su uključivale druge troškove kao što su poštanski troškovi, troškovi umnožavanja ili ostali izdaci u vezi s davanjem zatraženih informacija.
- 21 Vijeće Grofovije, koje je podržao Local Government Association (udruga lokalnih samouprava), podnijelo je tužbu protiv te odluke pred sudom koji je uputio zahtjev ističući da su naknade iz njegova popisa zakonite i da ne prelaze razuman iznos. Povjerenik za informiranje, kojeg je podržao Property Search Group (grupacija za pretraživanje nekretnina), navodi, naprotiv, da se članku 5. stavku 2. Direktive 2003/4 protivi to da pri izračunu tih naknada u obzir budu uzeti troškovi održavanja baze podataka ili opći troškovi. Međutim, s obzirom na pripremljene radnje koje se odnose na donošenje Direktive 2003/4, povjerenik za informiranje priznao je da naknade koje se plaćaju na temelju tog članka nisu ograničene na nastale izdatke, već mogu uključivati i troškove povezane s vremenom koje je osoblje uložilo kako bi odgovorilo na pojedinačne zahtjeve za informacije.

- 22 Iako dijeli to mišljenje, sud koji je uputio zahtjev smatra da naknade iz popisa kojim se koristi Vijeće Grofovije po svojoj prirodi nisu takve da bi nekoga odvrćale od zahtjeva za informacije o okolišu u posebnom kontekstu pretraživanja nekretnina, uzimajući u obzir vrijednost predmetnih prijenosa vlasništva.
- 23 Osim toga, taj sud smatra da je izračun naknada koji je izradilo Vijeće Grofovije pogrešan jer uključuje u cijelosti godišnje troškove osoblja u vezi s održavanjem baze podataka Vijeća Grofovije, iako su određeni dijelovi te baze podataka služili i u druge svrhe osim davanja odgovora na pojedinačne zahtjeve za informacije. Posljedično, on smatra da bi u izračun naknada trebao biti uključen najviše jedan dio troškova povezanih s održavanjem navedene baze podataka.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev usto se pita mogu li dio troškova u vezi s održavanjem baze podataka Vijeća Grofovije i opći troškovi koji se mogu pripisati vremenu koje je osoblje tog tijela provelo u održavanju te baze podataka i davanju odgovora na pojedinačne zahtjeve za informacije biti sadržani u izračunu naknada u skladu s člankom 5. stavkom 2. Direktive 2003/4.
- 25 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita se o potrebnom opsegu upravnog i sudskog nadzora predviđenog člankom 6. stavcima 1. i 2. Direktive 2003/4 kad je riječ o razumnom iznosu naknade, smatrajući da praktičan utjecaj tog pitanja na ishod glavnog predmeta nije izvjestan. U tom pogledu, taj sud ističe da tekst članka 8. stavka 3. EIR-a 2004., tumačen sukladno načelima engleskog upravnog prava, ograničava opseg nadzora odluke koju je dotično tijelo donijelo na pitanje je li ona bila sama po sebi nerazumna, odnosno iracionalna, nezakonita ili nepravedna, uz vrlo ograničenu mogućnost nadziranja svih relevantnih zaključaka što ih je donijelo to tijelo.
- 26 U tim okolnostima, Prvostupanjski sud (odjel za opći propis, prava na pristup informacijama) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Kako treba tumačiti članak 5. stavak 2. Direktive 2003/4/EZ? Osobito, može li naknada razumnog iznosa za davanje određene vrste informacija o okolišu uključivati:
- a) dio troška održavanja baze podataka kojom se tijelo javne vlasti koristi za davanje odgovora na zahtjeve za informacije takve vrste;
 - b) opće troškove koji se odnose na utrošeno vrijeme osoblja koji su pravilno uračunati prilikom određivanja naknade?
2. Je li u skladu s člankom 5. stavkom 2. i člankom 6. Direktive 2003/4 da država članica u svojem propisu predvidi da tijelo javne vlasti može naplatiti iznos za davanje informacija o okolišu koji ‚ne prelazi iznos koji javno tijelo smatra razumnim‘, ako je odluka tijela javne vlasti o tome što je ‚razuman iznos‘ podvrgnuta upravnom i sudskom nadzoru, kako je to predviđeno engleskim pravom?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 27 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati treba li članak 5. stavak 2. Direktive 2003/4 tumačiti na način da naknada za davanje određene vrste informacija o okolišu može obuhvaćati dio troška za održavanje baze podataka poput one u glavnom postupku, kojom se tijelo javne vlasti koristi u tu svrhu, kao i opće troškove koji se odnose na utrošeno vrijeme osoblja tog tijela, s jedne strane, na održavanje te baze podataka i, s druge strane, na davanje odgovora na pojedinačne zahtjeve za informacije, pravilno uzete u obzir prilikom određivanja te naknade.

- 28 U skladu s člankom 5. stavkom 2. Direktive 2003/4, tijela javne vlasti mogu tražiti naknadu za davanje bilo kojih informacija o okolišu, ali ta naknada ne smije prelaziti razuman iznos.
- 29 Kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 44. i 46. svojeg mišljenja, navedena odredba uvođenje naknade podređuje ispunjenju dvaju uvjeta. Prvo, svi elementi na temelju kojih se izračunava iznos naknade moraju se odnositi samo na „davanje“ informacija o okolišu. Drugo, ako je ispunjen prvi uvjet, još je potrebno da ukupan iznos naknade ne premašuje „razuman iznos“.
- 30 Stoga najprije treba ispitati sadržavaju li troškovi održavanja baze podataka poput one u glavnom postupku, korištene u cilju davanja informacija o okolišu, kao i opći troškovi utrošenog vremena osoblja dotičnog javnog tijela, s jedne strane, na održavanje te baze podataka i, s druge strane, na davanje odgovora na pojedinačne zahtjeve za informacije, elemente koji se odnose na „davanje“ informacija o okolišu.
- 31 U cilju utvrđivanja što predstavlja „davanje“ informacija o okolišu u smislu članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4, treba voditi računa o odnosu između te odredbe i članka 5. stavka 1. te direktive.
- 32 U tom pogledu, treba primijetiti da Direktiva 2003/4 pravi razliku između, s jedne strane, „davanja“ informacija o okolišu, za koje javna tijela mogu zahtijevati naknadu na temelju članka 5. stavka 2. te direktive, i, s druge strane, „pristupa“ javnim registrima ili popisima uspostavljenima i održavanima kao što je to prevideno člankom 3. stavkom 5. navedene direktive kao i „pregleda na licu mjesta“ traženih podataka, koji su, sukladno članku 5. stavku 1. iste direktive, besplatni.
- 33 Naime, članak 5. stavak 1. Direktive 2003/4 upućuje na njezin članak 3. stavak 5. Prema tom članku 3. stavku 5. točki (c), države članice osiguravaju da budu definirana praktična rješenja kako bi se osiguralo učinkovito ostvarivanje prava na pristup informacijama o okolišu. U tu svrhu osobito se spominju „uspostavljanje i održavanje ustanova za pregled traženih informacija“ kao i „registri ili popisi informacija o okolišu koje posjeduju tijela javne vlasti ili informacijski punktovi, s jasnim naznakama gdje se takve informacije mogu naći“.
- 34 Stoga iz članka 5. stavka 1. Direktive 2003/4, u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 5. točkom (c), proizlazi da su države članice ne samo obvezne uspostaviti i održavati registre i popise informacija o okolišu koje posjeduju tijela javne vlasti ili informacijske punktove kao i ustanove za pregled tih informacija nego i besplatno omogućiti pristup tim registrima, popisima i ustanovama za pregled.
- 35 Stoga besplatan karakter pristupa tim registrima, popisima i ustanovama za pregled predviđen člankom 5. stavkom 1. Direktive 2003/4 mora služiti razgraničenju pojma „davanja“ informacija o okolišu u smislu članka 5. stavka 2. te direktive, koje prema tom članku može podlijegati naknadi.
- 36 Iz toga u načelu proizlazi da se samo troškovi koji ne proizlaze iz uspostavljanja i održavanja navedenih registara, popisa i ustanova za pregled informacija mogu pripisati „davanju“ informacija o okolišu, za koje nacionalna tijela mogu zahtijevati naknadu na temelju članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4.
- 37 Posljedično, troškovi održavanja baze podataka kojom se javno tijelo koristi u svrhu davanja odgovora na zahtjev za informacije o okolišu ne mogu se uzeti u obzir prilikom izračuna naknade za „davanje“ informacija o okolišu.
- 38 Naime, s obzirom na povezanost između članka 5. stavka 1. i članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4, navedenu u točkama 31. do 35. ove presude, takvi troškovi povezani su s uspostavom i održavanjem registara, popisa i ustanova za pregled, čiji troškovi nisu nadoknadivi na temelju članka 5. stavka 1. Direktive 2003/4, u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 5. točkom (c). Stoga bi bilo proturječno kada bi tijela javne vlasti mogla naplatiti te troškove od osoba koje su podnijele zahtjeve za informacije na temelju članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4, dok je pregled podataka koji se nalaze u bazi na licu mjesta besplatan sukladno članku 5. stavku 1. te direktive.

- 39 Nasuprot tomu, troškovi koji se odnose na „davanje“ informacija o okolišu, koji se mogu naplatiti na temelju članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4, obuhvaćaju ne samo poštanske i troškove umnožavanja već i troškove vremena osoblja odnosnog tijela javne vlasti potrebnog za davanje odgovora na pojedinačni zahtjev za informacije, što osobito uključuje vrijeme za pretraživanje odnosnih informacija te njihovo izdavanje u zahtijevanom obliku. Naime, takvi troškovi ne proizlaze iz uspostavljanja i održavanja registara i popisa pohranjenih informacija o okolišu kao ni ustanova za pregled tih informacija. Taj zaključak podupire i uvodna izjava 18. te direktive, prema kojoj naknade u načelu ne mogu prelaziti „stvarne troškove“ izrade navedenog materijala.
- 40 Uzimajući u obzir upotrebu pojma „stvarni troškovi“ u navedenoj uvodnoj izjavi, treba zaključiti da opći troškovi, uzeti u obzir na odgovarajući način, u načelu mogu biti uključeni u izračun naknade predviđene člankom 5. stavkom 2. Direktive 2003/4. Naime, kao što je to istaknuo sud koji je uputio zahtjev, uključivanje općih troškova u izračun te naknade odgovara uobičajenim računovodstvenim načelima. Međutim, ti troškovi mogu biti uključeni u izračun navedene naknade samo u mjeri u kojoj se mogu pripisati elementu troška koji se odnosi na „davanje“ informacija o okolišu.
- 41 U pogledu činjenice da vrijeme koje je osoblje dotičnog tijela javne vlasti utrošilo na odgovaranje na pojedinačne zahtjeve za informacije potpada pod „davanje“ informacija o okolišu, kao što je to utvrđeno u točki 39. ove presude, ono je također dio općih troškova koji se može pripisati tom vremenu i također može biti uključeno u izračun naknade predviđene člankom 5. stavkom 2. Direktive 2003/4. Nasuprot tomu, to nije slučaj kada se radi o dijelu općih troškova koji se odnose na vrijeme što ga je osoblje utrošilo za uspostavu i održavanje baze podataka kojom se tijelo javne vlasti koristi za davanje odgovora na zahtjeve za informacije.
- 42 Kao drugo, što se tiče drugog uvjeta koji određuje članak 5. stavak 2. Direktive 2003/4, prema kojem ukupan iznos naknade predviđene tom odredbom ne smije prelaziti razuman iznos, iz sudske prakse Suda koja se odnosi na članak 5. Direktive 90/313, a koja ostaje relevantna u svrhu primjene članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4, proizlazi da treba isključiti svako tumačenje pojma „razuman iznos“ koje može imati odvrćajući učinak na osobe koje žele dobiti informacije ili ograničavati njihovo pravo na pristup tim informacijama (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Njemačka, C-217/97, EU:C:1999:395, t. 47.).
- 43 U cilju ocjene ima li naknada koja se zahtijeva na temelju članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4 odvrćajući učinak, treba uzeti u obzir kako ekonomsku situaciju podnositelja zahtjeva za informacije tako i opći interes u vezi sa zaštitom okoliša. Ta se ocjena, dakle, ne bi trebala ograničiti samo na ekonomsku situaciju zainteresirane osobe, već se također mora oslanjati na objektivnu analizu iznosa te naknade. U toj mjeri, navedena naknada ne smije prelaziti financijske kapacitete zainteresiranih niti se, u svakom slučaju, činiti objektivno nerazumnom.
- 44 Budući da sud koji je uputio zahtjev smatra da se, s obzirom na vrijednost odnosnih prijenosa vlasništva, naknade koje naplaćuje Vijeće Grofovije ne doimaju odvrćajućima u pojedinačnom kontekstu pretraživanja nekretnina, treba, dakle, zaključiti da sama činjenica da te naknade nisu odvrćajuće u odnosu na ekonomsku situaciju osoba umiješanih u prijenose vlasništva nad nekretninama ne oslobađa tijelo javne vlasti njegove obveze da osigura i da se navedene naknade javnosti ne čine nerazumnima, uzimajući u obzir opći interes u vezi sa zaštitom okoliša. Međutim, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, ne čini se da naknade poput onih u glavnom postupku, koje su navedene u točki 17. ove presude i koje usto moraju biti snižene kako bi se isključili troškovi uspostavljanja i održavanja baze podataka, prelaze ono što je razumno.
- 45 S obzirom na sva prethodna razmatanja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 5. stavak 2. Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da naknada za davanje određene vrste informacija o okolišu ne može obuhvaćati nijedan dio troškova održavanja baze podataka poput one u glavnom postupku, kojom se u tu svrhu koristi tijelo javne vlasti, ali može sadržavati opće troškove koji se odnose na

vrijeme osoblja tog tijela utrošeno za odgovaranje na pojedinačne zahtjeve za informacije, uzimajući u obzir pravilan način određivanja te naknade, pod uvjetom da ukupan iznos te naknade ne prelazi razuman iznos.

Drugo pitanje

- 46 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. Direktive 2003/4 tumačiti na način da se protivi nacionalnom propisu prema kojem je razuman karakter naknade koja se naplaćuje za davanje određene vrste informacija o okolišu predmet samo ograničenog upravnog ili sudskog nadzora, kako je predviđeno engleskim pravom.

Dopuštenost

- 47 Europska komisija i vlada Ujedinjene Kraljevine ističu dvojbe kad je riječ o dopuštenosti drugog pitanja, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev smatra da praktičan utjecaj tog pitanja na ishod glavnog predmeta nije izvjestan.
- 48 U tom pogledu, treba podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, postupak koji je propisan člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova, zahvaljujući kojem pitanja o tumačenju prava Unije koja upućuje nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je posve očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, u slučaju kada je problem hipotetski ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (vidjeti u tom smislu presudu *Fish Legal i Shirley*, EU:C:2013:853, t. 29. i 30).
- 49 Međutim, samo nesigurnost suda koji je uputio zahtjev u pogledu pitanja ima li opseg upravnog i sudskog nadzora razumnog karaktera naknade koja se naplaćuje za davanje informacija o okolišu u praksi utjecaj na ishod glavnog predmeta nije dovoljna kako bi omogućila očit zaključak da tumačenje prava Unije zahtijevano drugim pitanjem nema nikakve veze s predmetom glavnog postupka ili da se odnosi na problem hipotetske naravi. Stoga je ovo pitanje dopušteno.

Meritum

- 50 Članak 6. stavak 1. Direktive 2003/4 navodi, u biti, da države članice osiguravaju da svaki podnositelj zahtjeva za informacije može pokrenuti postupak u kojem postupke ili propuste dotičnog tijela javne vlasti preispituje to isto tijelo ili neko drugo tijelo ili ih administrativno preispituje neovisno i nepristrano tijelo određeno zakonom.
- 51 Stavak 2. istog članka navodi, u biti, da države članice osiguravaju da podnositelj zahtjeva ima pristup postupku preispitivanja pred sudom ili drugim neovisnim i nepristranim tijelom određenim zakonom, u kojem postupci ili propusti dotičnih tijela javne vlasti mogu biti preispitani i čije odluke mogu postati konačne.
- 52 Na temelju ustaljene sudske prakse, u nedostatku propisa Unije u tom pravnom području, na unutarnjem je pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i uredi postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati punu zaštitu prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije, a ta pravila ne smiju davati manje prednosti od pravila koja se tiču sličnih unutarnjih postupaka (načelo ekvivalentnosti) i ne smiju činiti gotovo nemogućim ili pretjerano teškim korištenje pravima zajamčenima pravnim poretkom Unije (načelo učinkovitosti) (presuda *Gruber*, C-570/13, EU:C:2015:231, t. 37. i navedena sudska praksa). Što se tiče ovog posljednjeg načela, treba također

podsjetiti da članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima određuje pravo na učinkovito pravno sredstvo pred nepristranim sudom (vidjeti u tom pogledu presudu Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

- 53 U Direktivi 2003/4 pojmovi „preispituje“ i „administrativno preispituje“, navedeni u članku 6. stavku 1., kao i pojam „preispitivanje“, naveden u stavku 2. tog članka, ne određuju opseg upravnog i sudskog nadzora koji zahtijeva ta direktiva. U nedostatku posebnih propisa Unije u tom području, opseg sudskog nadzora treba odrediti pravni poredak država članica, pod uvjetom poštovanja načela ekvivalentnosti i učinkovitosti.
- 54 Što se tiče načela ekvivalentnosti, treba zaključiti da spis podnesen Sudu ne sadržava nijedan element koji bi doveo do zaključka da postupovna pravila za sudske postupke koje je uvelo englesko pravo kako bi osiguralo punu zaštitu prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije daju manje prednosti od sličnih sudskih postupaka s ciljem osiguranja pune zaštite prava koja pojedinci uživaju na temelju unutarnjih propisa.
- 55 Što se tiče načela učinkovitosti, ono u ovom slučaju zahtijeva da zaštita prava koju podnositelji zahtjeva za informacije imaju na temelju Direktive 2003/4 ne podliježe uvjetima koji su takve naravi da bi učinili praktično nemogućim ili pretjerano otežanim ostvarivanje tih prava.
- 56 U tom kontekstu treba podsjetiti da je donošenjem Direktive 2003/4 zakonodavac Unije želio osigurati usklađenost prava Unije s Arhuškom konvencijom, predviđevši opći sustav s namjenom osiguranja bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi u nekoj državi članici prava pristupa informacijama o okolišu koje su pohranjene kod tijela javne vlasti ili za njih a da ta osoba ne mora dokazati interes (presuda Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, t. 36. i navedena sudska praksa). Postojanje učinkovitog upravnog i sudskog nadzora nad naplatom naknade za davanje takvih informacija suštinski je povezano s ostvarenjem tog cilja. Osim toga, taj se nadzor mora nužno odnositi na pitanje je li javno tijelo poštovalo dva uvjeta predviđena člankom 5. stavkom 2. te direktive, koji su identificirani u točki 29. ove presude.
- 57 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev ističe da tekst članka 8. stavka 3. EIR-a 2004., tumačen u skladu s načelima engleskog upravnog prava, ograničava opseg upravnog i sudskog nadzora na pitanje je li odluka koju je donijelo odnosno javno tijelo bila nerazumna, nezakonita ili nepravedna, uz vrlo ograničenu mogućnost nadziranja svih zaključaka o relevantnim činjenicama što ih donosi to tijelo.
- 58 U tom pogledu, Sud je utvrdio da ostvarivanje prava koja im dodjeljuje pravni poredak Unije nije učinjeno praktično nemogućim ili pretjerano teškim samo zbog činjenice da postupak sudskog nadzora nad odlukama upravnih tijela ne dopušta cjelovit nadzor nad tim odlukama. Međutim, prema toj istoj sudskoj praksi, činjenica je da svi nacionalni postupci sudskog nadzora moraju omogućiti sudu kojem je podnesena tužba za poništenje takve odluke da učinkovito primijeni, u okviru nadzora zakonitosti te odluke, relevantna načela i pravila prava Unije (vidjeti u tom smislu presude Upjohn, C-120/97, EU:C:1999:14, t. 30., 35. i 36. kao i HLH Warenvertrieb i Orthica, C-211/03, C-299/03 i C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, t. 75. do 77.). Stoga je sudski nadzor koji je ograničen što se tiče ocjene određenih činjeničnih pitanja sukladan pravu Unije pod uvjetom da omogućuje sudu kojem je podnesena tužba za poništenje takve odluke da učinkovito primijeni, u okviru nadzora zakonitosti te odluke, relevantna načela i pravila prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu HLH Warenvertrieb i Orthica, C-211/03, C-299/03 i C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, t. 79.).
- 59 U svakom slučaju, treba pojasniti da pitanje odnosi li se neki element troška na „davanje“ zahtijevane informacije i stoga kao takav može biti uzet u razmatranje za izračun naknade koja se naplaćuje kao i pitanje je li ukupan iznos naknade razuman čine pitanja prava Unije. Ona moraju biti podvrgnuta upravnom i sudskom nadzoru koji se provodi na osnovi objektivnih elemenata i može osigurati puno poštovanje uvjeta koji proizlaze iz članka 5. stavka 2. Direktive 2003/4.

- 60 Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri jesu li gore navedeni zahtjevi ispunjeni u glavnom predmetu i, ako je potrebno, tumači nacionalno pravo sukladno tim zahtjevima.
- 61 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 6. Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis prema kojem je razuman karakter naknade koja se naplaćuje za davanje određene vrste informacija o okolišu predmet samo ograničenog upravnog i sudskog nadzora, kako je predviđeno engleskim pravom, pod uvjetom da se taj nadzor provodi na temelju objektivnih kriterija i, sukladno načelima jednakosti i učinkovitosti, odnosi na pitanje je li javno tijelo koje naplaćuje tu naknadu poštovalo uvjete predviđene člankom 5. stavkom 2. te direktive, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Troškovi

- 62 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 5. stavak 2. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2003/4/EZ od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ treba tumačiti na način da naknada za davanje određene vrste informacija o okolišu ne može obuhvaćati nijedan dio troškova održavanja baze podataka poput one u glavnom postupku, kojom se u tu svrhu koristi tijelo javne vlasti, ali može sadržavati opće troškove koji se odnose na vrijeme osoblja tog tijela utrošeno za odgovaranje na pojedinačne zahtjeve za informacije, uzimajući u obzir pravilan način određivanja te naknade, pod uvjetom da ukupan iznos te naknade ne prelazi razuman iznos.**
2. **Članak 6. Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da mu nije protivan nacionalni propis prema kojem je razuman karakter naknade koja se naplaćuje za davanje određene vrste informacija o okolišu predmet samo ograničenog upravnog i sudskog nadzora, kako je predviđeno engleskim pravom, pod uvjetom da se taj nadzor provodi na temelju objektivnih kriterija i, sukladno načelima jednakosti i učinkovitosti, odnosi na pitanje je li javno tijelo koje naplaćuje tu naknadu poštovalo uvjete predviđene člankom 5. stavkom 2. te direktive, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**

Potpisi