



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 6. oktobra 2015*

„Predhodno odločanje — Aarhuska konvencija — Direktiva 2003/4/ES — Člena 5 in 6 — Dostop javnosti do informacij o okolju — Taksa za zagotavljanje informacij o okolju — Pojem ‚primeren znesek‘ — Stroški za vzdrževanje baze podatkov in splošni stroški — Dostop do sodišča — Upravni in sodni nadzor odločbe o določitvi takse“

V zadevi C-71/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) (sodišče prve stopnje (oddelek za splošne zadeve, pravice do informacij)) (Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 4. februarja 2014, ki je prispela na Sodišče 10. februarja 2014, v postopku

East Sussex County Council

proti

Information Commissioner,

ob udeležbi

Property Search Group,

Local Government Association,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz (poročevalec), predsednik senata, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász in D. Šváby, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. decembra 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

* Jezik postopka: angleščina.

- za Property Search Group N. Clayton,
- za Local Government Association R. Cobb, solicitor,
- za vlado Združenega kraljestva L. Christie, agent, skupaj z J. Mauricijem in S. Blackmoreom, barristers,
- za dansko vlado C. Thorning in M. Wolff, agenta,
- za Evropsko komisijo L. Pignataro-Nolin, L. Armati in J. Norris-Usher, agentke,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. aprila 2015

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 5 in 6 Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med East Sussex County Council (svet grofije East Sussex, v nadaljevanju: County Council) in Information Commissioner (informacijski pooblaščenec) glede odločbe, s katero je slednji razglasil za nezakonito takso, ki jo je County Council zahteval za zagotavljanje informacij o okolju PSG Eastbourne, podjetju za nepremičninske raziskave.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah je bila podpisana v Aarhusu 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).
- 4 Člen 4 navedene konvencije, naslovljen „Dostop do okoljskih informacij“, v odstavku 1 določa, da mora pogodbenica v skladu z nekaterimi zahtevami in pod nekaterimi pogoji zagotoviti, da organi javne oblasti v okviru notranje zakonodaje dajo javnosti na voljo okoljske informacije, ki se od njih zahtevajo.
- 5 Člen 4(8) Aarhuške konvencije določa:

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

- 6 Člen 9 te konvencije, naslovljen „Dostop do pravnega sredstva“, v odstavku 1 določa:

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

Kadar pogodbenica predvidi revizijo pred sodiščem, mora zagotoviti, da ima taka oseba dostop tudi do hitrega brezplačnega ali poceni z zakonom določenega postopka za ponovno obravnavo zahtevka s strani organa javne oblasti ali za revizijo, ki jo opravi neodvisno in nepristransko telo, ki ni sodišče.

[...]“

Pravo Unije

Direktiva 90/313/EGS

- 7 Člen 5 Direktive Sveta z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju (90/313/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 402) določa:

„Države članice lahko zaračunajo takso za dobavo informacij, vendar pa ta ne sme presehati razumnih stroškov.“

Direktiva 2003/4

- 8 V uvodnih izjavah 2 in 18 Direktive 2003/4 je navedeno:

„(2) [...] Ta direktiva razširja obstoječi dostop, zagotovljen po Direktivi 90/313/EGS.

[...]

(18) Organi oblasti bi morali imeli možnost, da za posredovanje informacij o okolju zaračunajo takso, vendar pa bi moral[a] biti ta taksa primerna. To pomeni da zaračunana taksa načeloma ne sme presehati dejanskih stroškov za izdelavo zadevnih materialov. [...]“

- 9 Člen 1(a) te direktive določa:

„Cilji te direktive so:

(a) zagotoviti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za organe oblasti, ter določiti osnovne pogoje in praktične ukrepe za uresničevanje te pravice [...]“

- 10 Člen 3(1) navedene direktive določa:

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

11 Člen 3(5) te direktive določa:

„Za namene tega člena države članice zagotovijo, da:

[...]

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

- določitev uradnikov za informiranje,
- uvedba in vzdrževanje zmogljivosti za pregledovanje zahtevanih informacij,
- registri ali sezname informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali informacijske točke, z jasno navedbo, kje je mogoče najti te informacije.

[...]“

12 Člen 5 Direktive 2003/4, naslovljen „Takse“, v odstavkih 1 in 2 določa:

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

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

13 Člen 6 te direktive, naslovljen „Dostop do sodišča“, v odstavkih 1 in 2 določa:

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

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

Pravo Združenega kraljestva

14 Cilj Environmental Information Regulations 2004 (uredba o informacijah o okolju iz leta 2004, v nadaljevanju: EIR 2004) je prenos Direktive 2003/4 v notranje pravo.

15 Člen 8, od (1) do (3), EIR 2004 določa:

„1. V skladu z odstavki od (2) do (8) lahko organ oblasti, ko zagotavlja informacije o okolju, [...] za njihovo zagotavljanje prosilcu zaračuna takso.

2. Organ oblasti prosilcu ne more naložiti takse za:

- (a) dostop do kakršnih koli javnih registrov ali seznamov informacij o okolju, ki jih ima organ oblasti, ali
- (b) vpogled v zahtevane informacije na kraju, kjer jih organ oblasti zagotavlja.

3. Taksa iz odstavka 1 ne sme presegati zneska, ki je po mnenju organa oblasti primeren.“

- 16 V skladu s členom 50(1) Freedom of Information Act 2000 (zakon o prostem dostopu do informacij iz leta 2000), kakor je bil spremenjen s členom 18 EIR 2004, lahko vsaka zainteresirana oseba začne postopek pri Information Commissioner zaradi sprejetja odločbe o tem, ali je zadevni organ oblasti njeno zahtevo za informacije o okolju obravnaval v skladu z zahtevami EIR 2004.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 17 PSG Eastbourne, podjetje za nepremičninske raziskave, je v okoliščinah nepremičninske transakcije pri County Council vložilo zahtevo za informacije o okolju, s katero je zahtevalo, naj slednji osebam, zainteresiranim za navedeno transakcijo, zagotovi informacijo, prejeta v komercialne namene. County Council, ki se pogosto sooča s takimi zahtevami, imenovanimi „nepremičninske raziskave“, je podal zahtevane odgovore in ob uporabi lestvice standardiziranih taks naložil številne takse, ki so skupaj znašale 17 funt šterlingov (GBP) (približno 23 EUR). Kot je razvidno iz priloge C predložitvene odločbe, je znesek vsake od teh taks od 1 do 4,5 GBP (približno od 1 do 6 EUR).
- 18 Večino podatkov, uporabljenih za izvedbo nepremičninskih raziskav, vzdržuje in organizira oddelek za informacije pri County Council v bazi podatkov, ki zajema podatke v elektronski ali papirni različici. To bazo podatkov uporabljajo tudi drugi pododdelki pri County Council pri opravljanju različnih nalog.
- 19 V lestvici taks, ki jo je uporabil County Council, je z vsako vrsto zahtevane informacije povezan pavšalni strošek, ki se uporabi enotno in neodvisno od vlagatelja zahteve. Te stroške je izračunal County Council na podlagi urne postavke ob upoštevanju časa, ki ga ves oddelek za informacije nameni vzdrževanju baze podatkov in odgovarjanju na posamične zahteve za informacije. V skladu s prakso County Council je namen taks, ki se zahtevajo v obravnavanem primeru, pokritje vseh stroškov, ki jih ta organ nosi za opravljanje teh dveh nalog, ne da bi imel od tega korist. Urna postavka, upoštevana za določitev zneska teh taks, ne zajema le stroškov za plače osebja, ampak tudi delež splošnih stroškov. Po mnenju predložitvenega sodišča vključitev splošnih stroškov v izračun navedenih taks ustreza običajnim računovodskim načelom.
- 20 Na podlagi pritožbe družbe PSG Eastbourne zoper naložitev taks, ki jih je naložil County Council, je Information Commissioner sprejel odločbo o razglasitvi, da te takse niso v skladu s členom 8(3) EIR 2004, ker so zajemale druge stroške, ki niso poštni stroški, stroški fotokopiranja ali drugi izdatki, povezani z zagotavljanjem zahtevanih informacij.
- 21 County Council je ob udeležbi Local Government Association (združenje lokalnih oblasti) je zoper to odločbo pri predložitvenem sodišču vložil pritožbo, v kateri je trdil, da so takse, navedene v njegovi lestvici, zakonite in da ne presegajo primerne zneska. Information Commissioner ob udeležbi Property Search Group (skupina za nepremičninske raziskave) pa trdi, da člen 5(2) Direktive 2003/4 nasprotuje temu, da se stroški, povezani z vzdrževanjem baze podatkov ali splošnih stroškov, upoštevajo pri izračunu takih taks. Vendar je Information Commissioner glede na pripravljala dela v zvezi s sprejetjem Direktive 2003/4 priznal, da takse, ki se zahtevajo po tem členu, niso omejene na nastale izdatke, ampak lahko zajemajo tudi stroške, povezane s časom, ki ga osebje nameni odgovarjanju na posamične zahteve za informacije.

- 22 Predložitveno sodišče se s tem strinja in meni, da takse, ki so v lestvici, ki jo je uporabil County Council, ne morejo kakor koli odvrčati od vlaganja zahtev za informacije o okolju v posebnih okoliščinah nepremičninskih raziskav, ob upoštevanju vrednosti zadevnih transakcij.
- 23 Poleg tega to sodišče meni, da je izračun taks, ki ga je opravil County Council, napačen, ker zajema celotne letne stroške osebja, povezane z vzdrževanjem baze podatkov County Council, medtem ko so nekateri deli te baze podatkov vzdržujejo tudi za druge namene kot za odgovarjanje za posamične zahteve za informacije. Zato meni, da bi moral biti v izračunu taks zajet največ del stroškov, povezanih z vzdrževanjem navedene baze podatkov.
- 24 Kljub temu se predložitveno sodišče sprašuje, ali je mogoče del stroškov, povezanih z vzdrževanjem baze podatkov County Council, in splošnih stroškov, ki jih je mogoče pripisati času, ki ga osebje tega organa porabi za vzdrževanje te baze podatkov in odgovarjanje na posamične zahteve za informacije, zajeti v izračunu taks v skladu s členom 5(2) Direktive 2003/4.
- 25 Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje glede potrebnega obsega upravnega in sodnega nadzora, ki je določen v členu 6(1) in (2) Direktive 2003/4, nad primernim zneskom takse ob upoštevanju tega, da praktični vpliv tega vprašanja na izid postopka v glavni stvari ni gotov. V zvezi s tem navedeno sodišče navaja, da besedilo člena 8(3) EIR 2004, razlagano v skladu z načeli angleškega upravnega prava, omejuje obseg nadzora nad odločbo, ki jo je zadevni organ sprejel, na vprašanje, ali je sama zadevna odločba neprimerna – torej nerazumna, nezakonita ali nepravična – z zelo omejeno možnostjo nadzora nad upoštevnimi ugotovitvami v zvezi z dejstvi, do katerih je prišel ta organ.
- 26 V teh okoliščinah je First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašnji:
- „1. Kakšen pomen je treba pripisati členu 5(2) Direktive 2003/4/ES in, zlasti, ali lahko taksa v primernem znesku za zagotovitev določene vrste informacij o okolju vključuje:
- a) del stroškov za vzdrževanje baze podatkov, ki jo uporablja organ oblasti za odgovarjanje na tako vrsto zahtev za informacije;
 - b) režijske stroške za čas zaposlenih, ki so ustrezno upoštevani pri določitvi takse?
2. Ali je skladno s členoma 5(2) in 6 [Direktive 2003/4], da država članica v predpisih določi, da lahko organ oblasti zaračuna neki znesek za zagotavljanje informacij o okolju, ki „[...] ne presega zneska, ki je po mnenju organa oblasti primeren“, če je odločitev organa oblasti o tem, kaj je „primeren znesek“, predmet upravnega in sodnega nadzora, kot to določa angleško pravo?“

Vprašnji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 27 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 5(2) Direktive 2003/4 razlagati tako, da taksa, naložena za zagotavljanje posebne vrste informacij o okolju, lahko zajema del stroškov, nastalih z vzdrževanjem baze podatkov, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki jo uporablja organ oblasti, in splošne stroške, ki jih je mogoče pripisati času, ki ga osebje tega organa porabi za vzdrževanje te baze podatkov na eni strani in odgovarjanje na posamične zahteve za informacije na drugi strani, ob ustreznem upoštevanju določitve te takse.
- 28 V skladu s členom 5(2) Direktive 2003/4 lahko organi oblasti za zagotavljanje informacij o okolju zaračunajo takso, ki pa ne sme presegati primerne zneska.

- 29 Kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 44 in 46 sklepnih predlogov, je naložitev takse zavezana izpolnitvi dveh pogojev. Prvič, vsi elementi, na podlagi katerih se izračuna znesek takse, se morajo nanašati na „zagotavljanje“ informacij o okolju. Drugič, če je ta prvi pogoj izpolnjen, se še zahteva, da skupni znesek takse ne presega „primernega zneska“.
- 30 Na prvem mestu je treba torej preučiti, ali stroški, nastali z vzdrževanjem baze podatkov, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, uporabljena za zagotavljanje informacij o okolju, in splošni stroški, ki jih je mogoče pripisati času, ki ga osebje zadevnega organa oblasti porabi za vzdrževanje te baze podatkov in za odgovarjanje na posamične zahteve za informacije, pomenijo elemente, ki se nanašajo na „zagotavljanje“ informacij o okolju.
- 31 Pri ugotavljanju tega, kaj pomeni „zagotavljanje“ informacij o okolju v smislu člena 5(2) Direktive 2003/4, je treba upoštevati povezavo med to določbo in členom 5(1) te direktive.
- 32 V zvezi s tem je treba navesti, da je z Direktivo 2003/4 uvedena razlika med „zagotavljanjem“ informacij o okolju, za katero organi oblasti lahko zahtevajo takso na podlagi člena 5(2) te direktive, na eni strani ter „dostopom“ do javnih registrov ali seznamov, uvedenih in vzdrževanih, kot je določeno v členu 3(5) navedene direktive, in „pregledovanjem“ zahtevanih informacij „na kraju samem“, ki je v skladu s členom 5(1) te direktive brezplačno, na drugi strani.
- 33 Člen 5(1) Direktive 2003/4 namreč napotuje na člen 3(5) te direktive. V skladu s tem členom 3(5)(c) države članice zagotovijo, da so opredeljeni praktični ukrepi za učinkovito uresničevanje pravice do dostopa do informacij, določenega v navedenem členu. V ta namen so med drugim navedeni „ uvedba in vzdrževanje zmogljivosti za pregledovanje zahtevanih informacij“ ter „registri ali sezname informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali informacijske točke, z jasno navedbo, kje je mogoče najti te informacije“.
- 34 Tako je iz člena 5(1) Direktive 2003/4 v povezavi s členom 3(5)(c) te direktive razvidno, da so države članice zavezane ne le uvesti in vzdrževati registre in sezname informacij o okolju, ki jih imajo organi oblasti ali informacijski centri, ter zmogljivosti za pregledovanje teh informacij, ampak tudi brezplačno omogočiti dostop do teh registrov, seznamov in zmogljivosti za pregledovanje.
- 35 Namen brezplačnosti dostopa do teh registrov, seznamov in zmogljivosti za pregledovanje, določene v členu 5(1) Direktive 2003/4, je razmejiti pojem „zagotavljanje“ informacij o okolju v smislu člena 5(2) te direktive, za katero je mogoče zaračunati takso.
- 36 Iz tega sledi, da je načeloma mogoče le stroške, ki niso posledica uvedbe in vzdrževanja navedenih registrov, seznamov in zmogljivosti za pregledovanje, pripisati „zagotavljanju“ informacij o okolju in le zanje imajo organi oblasti pravico zahtevati takso na podlagi člena 5(2) Direktive 2003/4.
- 37 Zato stroškov, nastalih z vzdrževanjem baze podatkov, ki jo organ oblasti uporablja za odgovarjanje na zahteve za informacije o okolju, ni mogoče upoštevati pri izračunu takse za „zagotavljanje“ informacij o okolju.
- 38 V skladu s povezavo člena 5(1) Direktive 2003/4 in člena 5(2) te direktive, navedeno v točkah od 31 do 35 te sodbe, so namreč taki stroški povezani z uvedbo in posodabljanjem registrov, seznamov in zmogljivosti za pregledovanje, katerih stroškov ni mogoče kriti na podlagi člena 5(1) Direktive 2003/4 v povezavi s členom 3(5)(c) te direktive. Tako bi bilo protislovno, če bi organi oblasti lahko take stroške zaračunali osebam, ki so vložile zahteve za informacije na podlagi člena 5(2) Direktive 2003/4, čeprav je pregledovanje informacij, ki so v bazi podatkov, na kraju samem v skladu s členom 5(1) te direktive brezplačno.

- 39 Nasprotno, stroški v zvezi z „zagotavljanjem“ informacij o okolju, ki so upravičeni na podlagi člena 5(2) Direktive 2003/4, ne zajemajo le poštnih stroškov in stroškov fotokopiranja, ampak tudi stroške, ki jih je mogoče pripisati času, ki ga osebje zadevnega organa oblasti porabi za odgovarjanje na posamično zahtevo za informacije, kar obsega med drugim čas za iskanje zadevnih informacij in za njihovo dajanje v zahtevano obliko. Taki stroški namreč niso posledica uvedbe in posodabljanja registrov in seznamov informacij o okolju, ki so na voljo, ter zmogljivosti za pregledovanje teh informacij. Ta ugotovitev je poleg tega podprta z uvodno izjavo 18 te direktive, v skladu s katero takse načeloma ne smejo presežati „dejanskih stroškov“ za izdelavo zadevnih materialov.
- 40 Ob upoštevanju uporabe pojma „dejanski stroški“ v navedeni uvodni izjavi je treba ugotoviti, da je ustrezno upoštevane splošne stroške načeloma mogoče vključiti v izračun takse, določene v členu 5(2) Direktive 2003/4. Kot je namreč navedlo predložitveno sodišče, vključitev splošnih stroškov v izračun te takse ustreza običajnim računovodskim načelom. Vendar je te stroške mogoče vključiti v navedeno takso le, če jih je mogoče povezati z elementom stroška, ki spada pod „zagotavljanje“ informacij o okolju.
- 41 Glede na to, da čas, ki ga osebje zadevnega organa oblasti porabi za odgovarjanje na posamične zahteve za informacije, spada pod „zagotavljanje“ informacij o okolju, kot je ugotovljeno v točki 39 te sodbe, je tudi del splošnih stroškov, ki ga je mogoče pripisati temu času, mogoče vključiti v izračun takse, določene v členu 5(2) Direktive 2003/4. Tako pa ni glede dela splošnih stroškov, povezanih s časom, ki ga osebje porabi za uvedbo in posodabljanje baze podatkov, ki jo organ oblasti uporablja za odgovarjanje na zahteve za informacije.
- 42 Drugič, glede drugega pogoja, določenega v členu 5(2) Direktive 2003/4, v skladu s katerim skupni znesek takse, določene v tej določbi, ne sme presežati primerne zneska, je iz sodne prakse Sodišča v zvezi s členom 5 Direktive 90/313, ki ostaja upoštevana za namene uporabe člena 5(2) Direktive 2003/4, razvidno, da je treba izključiti vsakršno razlago pojma „primeren znesek“, ki bi lahko imela odvrčilen učinek na osebe, ki želijo pridobiti informacije, ali omejila pravico do dostopa do njih (glej v tem smislu sodbo Komisija/Nemčija, C-217/97, EU:C:1999:395, točka 47).
- 43 Za presojo tega, ali je učinek takse, ki se zahteva na podlagi člena 5(2) Direktive 2003/4, odvrčilen, je treba upoštevati ekonomski položaj vlagatelja zahteve za informacije in splošni interes, povezan z varstvom okolja. Ta presoja se zato ne sme nanašati le na razmerje do ekonomskega položaja zadevne osebe, ampak mora biti oprta tudi na objektivno analizo zneska te takse. Zato navedena taksa ne sme niti presežati finančnih zmogljivosti zadevne osebe niti se nikakor zdeti objektivno neprimerna.
- 44 Ker predložitveno sodišče meni, da se glede na zadevne transakcije zdi, da takse, ki jih je naložil County Council, niso odvrčilne v posebnih okoliščinah nepremičninskih raziskav, je torej treba ugotoviti, da zgolj to, da te takse niso odvrčilne glede na ekonomski položaj oseb, ki jih zadevajo nepremičninske transakcije, organa oblasti ne odveže od obveznosti zagotoviti tudi to, da se navedene takse ob upoštevanju splošnega interesa, povezanega z varstvom okolja, ne zdijo neprimerne javnosti. S pridržkom preveritve predložitvenega sodišča pa se ne zdi, da takse – kakršne so te v postopku v glavni stvari, ki so bile omenjene v točki 17 te sodbe in ki jih je poleg tega treba znižati, da bi se izključili stroški, povezani z uvedbo in posodabljanjem baze podatkov – presežajo to, kar je primerno.
- 45 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 5(2) Direktive 2003/4 razlagati tako, da taksa, naložena za zagotavljanje posebne vrste informacij o okolju, ne more zajemati dela stroškov, nastalih z vzdrževanjem baze podatkov, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki jo uporablja organ oblasti, lahko pa zajema splošne stroške, ki jih je mogoče pripisati času, ki ga osebje tega organa porabi za odgovarjanje na posamične zahteve za informacije, ob ustreznem upoštevanju določitve te takse, pod pogojem, da skupni znesek navedene takse ne presega primerne zneska.

Drugo vprašanje

- 46 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6 Direktive 2003/4 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je primernost takse, naložene za zagotavljanje neke posebne vrste informacij o okolju, le predmet omejenega upravnega in sodnega nadzora, kot je določeno v angleškem pravu.

Dopustnost

- 47 Evropska komisija in vlada Združenega kraljestva navajata dvome glede dopustnosti drugega vprašanja, saj predložitveno sodišče meni, da praktični vpliv tega vprašanja na izid postopka v glavni stvari ni gotov.
- 48 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso postopek, uveden v členu 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, zaradi katerega za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga vloži nacionalno sodišče, le če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če gre za hipotetičen problem ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (glej v tem smislu sodbo *Fish Legal in Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, točki 29 in 30).
- 49 Sama negotovost predložitvenega sodišča glede vprašanja, ali bo obseg upravnega in sodnega nadzora primernosti takse, naložene za zagotavljanje informacij o okolju, v praksi vplival na izid postopka v glavni stvari, ne more zadostovati za očitno ugotovitev, da razlaga prava Unije, za katero se zaproša z drugim vprašanjem, nima nobene zveze s predmetom spora v postopku v glavni stvari ali da se nanaša na hipotetičen problem. To vprašanje je torej dopustno.

Vsebinska presoja

- 50 Člen 6(1) Direktive 2003/4 v bistvu določa, da države članice zagotovijo, da ima vsak prosilec dostop do postopka, v katerem lahko dejanja ali opustitve zadevnega organa oblasti ponovno prouči tisti ali drugi organ oblasti ali ga upravno ponovno pregleda neodvisni in nepristranski zakonsko ustanovljeni organ.
- 51 Odstavek 2 tega člena v bistvu določa, da države članice tudi zagotovijo, da ima prosilec dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali drugim neodvisnim in nepristranskim zakonsko ustanovljenim organom, ki ponovno pregleda dejanja ali opustitve zadevnega organa oblasti in katerega odločitve lahko postanejo dokončne.
- 52 V skladu z ustaljeno sodno prakso se, če neko področje ni urejeno s pravom Unije, v pravnem redu vsake države članice določijo pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, ta pravila pa ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in ne smejo praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (sodba *Gruber*, C-570/13, EU:C:2015:231, točka 37 in navedena sodna praksa). Glede zadnjenedenega načela je treba tudi spomniti, da člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določa pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred nepristranskim sodiščem (glede tega glej sodbo *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 37 in navedena sodna praksa).

- 53 V Direktivi 2003/4 z izrazoma „ponovno pregleda“ in „upravno ponovno pregleda“ iz člena 6(1) te direktive ter izrazom „ponovno pregleda“ iz odstavka 2 navedenega člena ni določen obseg upravnega in sodnega nadzora, ki se zahteva z navedeno direktivo. Ker določitve tega obsega v pravu Unije ni, spada to pod pravni red držav članic brez poseganja v spoštovanje načel enakovrednosti in učinkovitosti.
- 54 Glede načela enakovrednosti je treba ugotoviti, da v spisu, predloženem Sodišču, ni nobenega elementa, ki bi omogočal ugotovitev, da so postopkovna pravila za pravna sredstva, določena v angleškem pravu, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic posameznikov na podlagi nacionalnih določb.
- 55 Glede načela učinkovitosti je treba ugotoviti, da v obravnavanem primeru zahteva, da za varstvo pravic, ki jih imajo prosilci za informacije iz Direktive 2003/4, ne veljajo pogoji, v skladu s katerimi bi bilo praktično onemogočeno ali pretirano oteženo uresničevanje teh pravic.
- 56 V teh okoliščinah je treba spomniti, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem Direktive 2003/4 želel zagotoviti usklajenost prava Unije z Aarhuško konvencijo s tem, da je predvidel splošen sistem, katerega namen je zagotoviti, da ima vsaka fizična in pravna oseba države članice pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo javni organi ali se zanje hranijo, ne da bi morala izkazati interes (sodba *Fish Legal in Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, točka 36 in navedena sodna praksa). Obstoj učinkovitega upravnega in sodnega nadzora nad naložitvijo takse za zagotavljanje takih informacij je neločljivo povezan z uresničevanjem tega cilja. Poleg tega se mora ta nadzor nujno nanašati na vprašanje, ali je organ oblasti spoštoval pogoja, ki sta določena v členu 5(2) te direktive in sta bila navedena v točki 29 te sodbe.
- 57 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče navaja, da besedilo člena 8(3) EIR 2004, razlagano v skladu z načeli angleškega upravnega prava, omejuje obseg upravnega in sodnega nadzora na vprašanje, ali je odločba, ki jo je sprejel zadevni organ oblasti, nerazumna, nezakonita ali nepravilna, z zelo omejeno možnostjo nadzora nad upoštevnimi ugotovitvami v zvezi z dejstvi, do katerih je prišel ta organ.
- 58 V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da uresničevanje pravic, ki jih daje pravni red Unije, ne postane praktično onemogočeno ali pretirano oteženo samo zato, ker postopek sodnega nadzora nad odločbami upravnih organov ne omogoča popolnega nadzora nad navedenimi odločbami. Vendar v skladu z isto sodno prakso ostaja dejstvo, da mora vsak nacionalni postopek sodnega nadzora sodišču, ki mu je predložena ničnostna tožba zoper tako odločbo, omogočiti, da pri nadzoru zakonitosti te odločitve dejansko uporablja upoštevana načela in pravila prava Unije (glej v tem smislu sodbi *Upjohn*, C-120/97, EU:C:1999:14, točke 30, 35 in 36, ter *HLH Warenvertrieb in Orthica*, C-211/03, C-299/03 in od C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, točke od 75 do 77). Tako je omejen sodni nadzor, glede presoje nekaterih dejanskih vprašanj, v skladu s pravom Unije, če ta sodni nadzor sodišču, ki mu je predložena ničnostna tožba zoper tako odločbo, omogoča, da pri nadzoru zakonitosti te odločitve dejansko uporablja upoštevana načela in pravila prava Unije (glej v tem smislu sodbo *HLH Warenvertrieb in Orthica*, C-211/03, C-299/03 in od C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, točka 79).
- 59 Vsekakor je treba pojasniti, da vprašanje, ali se element stroška nanaša na „zagotavljanje“ zahtevanih informacij in ga je kot takega mogoče upoštevati pri izračunu naložene takse, in vprašanje, ali je skupni znesek takse primeren, pomenita vprašanji prava Unije. Morata biti predmet učinkovitega upravnega in sodnega nadzora na podlagi objektivnih elementov, s katerimi se zagotovi popolno spoštovanje pogojev, ki izvirajo iz člena 5(2) Direktive 2003/4.
- 60 Predložitveno sodišče mora preveriti, ali so zgoraj navedene zahteve v postopku v glavni stvari izpolnjene, in po potrebi razlagati nacionalno pravo v skladu s temi zahtevami.

- 61 Glede na zgornje ugotovitve je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 6 Direktive 2003/4 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je primernost takse, naložene za zagotavljanje neke posebne vrste informacij o okolju, le predmet omejenega upravnega in sodnega nadzora, kot je določeno v angleškem pravu, pod pogojem, da se ta nadzor opravi na podlagi objektivnih elementov in se v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti nanaša na vprašanje, ali je organ oblasti, ki je naložil to takso, spoštoval pogoje, določene v členu 5(2) te direktive, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

- 62 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. Člen 5(2) Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS je treba razlagati tako, da taksa, naložena za zagotavljanje posebne vrste informacij o okolju, ne more zajemati dela stroškov, nastalih z vzdrževanjem baze podatkov, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki jo uporablja organ oblasti, lahko pa zajema splošne stroške, ki jih je mogoče pripisati času, ki ga osebje tega organa porabi za odgovarjanje na posamične zahteve za informacije, ob ustreznem upoštevanju določitve te takse, pod pogojem, da skupni znesek navedene takse ne presega primerne zneska.
2. Člen 6 Direktive 2003/4 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je primernost takse, naložene za zagotavljanje neke posebne vrste informacij o okolju, le predmet omejenega upravnega in sodnega nadzora, kot je določeno v angleškem pravu, pod pogojem, da se ta nadzor opravi na podlagi objektivnih elementov in se v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti nanaša na vprašanje, ali je organ oblasti, ki je naložil to takso, spoštoval pogoje, določene v členu 5(2) te direktive, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi