



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 6 oktober 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Århuskonventionen — Direktiv 2003/4/EG — Artiklarna 5 och 6 — Allmänhetens tillgång till miljöinformation — Avgift för tillhandahållande av miljöinformation — ’Skäligt belopp’ — Kostnader för att upprätthålla en databas och allmänna omkostnader — Tillgång till rättslig prövning — Administrativ prövning och domstolsprövning av beslut att ta ut avgifter”

I mål C-71/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) (Förenade kungariket) genom beslut av den 4 februari 2014, som inkom till domstolen den 10 februari 2014, i målet

East Sussex County Council

mot

Information Commissioner,

ytterligare deltagare i rättegången:

Property Search Group,

Local Government Association,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz (referent) samt domarna C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász och D. Šváby,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 december 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— East Sussex County Council, genom R. Cobb och C. Brannigan, solicitors, samt N. Pleming, QC,

* Rättegångsspråk: engelska.

- Information Commissioner, genom R. Bailey, solicitor, och A. Proops, barrister,
- Property Search Group, genom N. Clayton,
- Local Government Association, genom R. Cobb, solicitor,
- Förenade kungarikets regering, genom L. Christie, i egenskap av ombud, biträdd av J. Maurici och S. Blackmore, barristers,
- Danmarks regering, genom C. Thorning och M. Wolff, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom L. Pignataro-Nolin, L. Armati och J. Norris-Usher, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 16 april 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 5 och 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, s. 26).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan East Sussex County Council (folkvalt styrelseorgan för grevskapet East Sussex) (nedan kallat County Council) och Information Commissioner (dataskyddsmyndigheten), angående dataskyddsmyndighetens beslut att en avgift som tagits ut av County Council för att tillhandahålla miljöinformation till PSG Eastbourne (ett företag som erbjuder fastighetssökningstjänster i samband med fastighetstransaktioner), var rättsstridig.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 3 Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).
- 4 Artikel 4 i Århuskonventionen har rubriken ”Tillgång till miljöinformation”. I artikel 4.1 föreskrivs att, under vissa förbehåll och villkor, varje part i denna konvention ska se till att myndigheter på begäran ger allmänheten tillgång till miljöinformation inom ramen för den nationella lagstiftningen.
- 5 I artikel 4.8 i Århuskonventionen stadgas följande:

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

- 6 Artikel 9 i konventionen har rubriken ”Tillgång till rättslig prövning”. I artikel 9.1 föreskrivs följande:

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

I de fall en part föreskriver en sådan domstolsprövning skall den se till att den berörda personen även har rätt till ett snabbt, lagstadgat förfarande, avgiftsfritt eller till en låg avgift, för att få sin sak omprövad av myndigheten eller prövad av ett annat oberoende och opartiskt organ än en domstol.

...”

Unionsrätt

Direktiv 90/313/EEG

- 7 I artikel 5 i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, s. 56) föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får ta ut avgifter för att tillhandahålla uppgifter, men sådana avgifter får inte överstiga en skäligen kostnad.”

Direktiv 2003/4

- 8 I skälen 2 och 18 i direktiv 2003/4 anges följande:

”(2) ... Det här direktivet utvidgar den befintliga tillgången enligt direktiv 90/313/EEG.

...

(18) Offentliga myndigheter bör ha rätt att ta ut en avgift för att tillhandahålla miljöinformation, men avgiften bör vara skäligen. Detta innebär, som en allmän regel, att den inte får överstiga de faktiska kostnaderna för att framställa materialet i fråga. ...”

- 9 I artikel 1.a i direktivet föreskrivs följande:

”Syftena med detta direktiv är:

- a) att garantera rätt till tillgång till sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter och att ange de grundläggande förutsättningarna och villkoren samt förfaranden som i praktiken skall tillämpas för utövandet av denna rätt ...”

- 10 I artikel 3.1 i direktiv 2003/4 föreskrivs följande:

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

11 I artikel 3.5 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall i enlighet med denna artikel se till att

...

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

— utnämmande av informationsansvariga,

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

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

...”

12 Artikel 5 i direktiv 2003/4 har rubriken ”Avgifter”. I artikel 5.1 och 5.2 föreskrivs följande:

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

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

13 Artikel 6 i direktivet har rubriken ”Tillgång till rättslig prövning”. I artikel 6.1 och 6.2 föreskrivs följande:

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

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

Lagstiftningen i Förenade kungariket

14 2004 års föreskrifter om miljöinformation (Environmental Information Regulations 2004) (nedan kallade EIR 2004) syftar till att införliva direktiv 2003/4 med nationell rätt.

15 I regulation 8.1–8.3 EIR 2004 föreskrivs följande:

”1. Med förbehåll för punkterna 2–8, får en offentlig myndighet som tillhandahåller miljöinformation ..., ta ut en avgift av sökanden för tillhandahållandet av informationen.

2. En offentlig myndighet får inte ta ut någon avgift för att låta sökanden

- a) få tillgång till offentliga register eller förteckningar över miljöinformation som den offentliga myndigheten förfogar över, eller
- b) undersöka den begärda informationen på den plats som den offentliga myndigheten ställer till förfogande för sådan undersökning.

3. En avgift enligt punkt 1 får inte överstiga ett belopp som den offentliga myndigheten anser utgöra ett skäligt belopp.”

- 16 Enligt section 50.1 i 2000 års lag om informationsfrihet (Freedom of Information Act 2000), i ändrad lydelse enligt regulation 18 EIR 2004, kan varje berörd person begära att dataskyddsmyndigheten ska fatta ett beslut om huruvida den berörda offentliga myndigheten har behandlat begäran om information i enlighet med kraven i EIR 2004.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 17 Inom ramen för en fastighetsöverlåtelse inkom fastighetssökningsföretaget PSG Eastbourne med en begäran om miljöinformation till County Council, i syfte att förmedla denna information, för kommersiella ändamål, till aktörer som var inblandade i denna överlåtelse. County Council, som ofta ställs inför sådana begäranden, det vill säga ”fastighetssökningar”, tillhandahöll den begärda informationen och tog ut ett flertal avgifter på sammanlagt 17 brittiska pund (GBP) (cirka 23 euro) med tillämpning av en standardiserad tabell över avgifter. Såsom framgår av bilaga C till beslutet att begära förhandsavgörande, uppgår storleken på dessa avgifter till 1–4,50 GBP (cirka 1–6 euro).
- 18 En stor del av de uppgifter som används för att besvara dessa fastighetssökningar behandlas och organiseras av en ”informationsenhet” vid County Council genom en databas som innehåller uppgifter i elektroniskt format eller i pappersformat. Denna databas används även av andra underenheter vid County Council vid fullgörandet av diverse arbetsuppgifter.
- 19 I tabellen över avgifter som County Council tillämpar finns för varje slags information som begärs utlämnad ett schablonbelopp, som tillämpas enhetligt oavsett vem begäran härrör från. Dessa belopp har beräknats av County Council på grundval av en timtaxa med beaktande av ”informationsenhetens” tidsåtgång för att upprätthålla databasen och för att besvara enskilda informationsförfrågningar. I enlighet med distriktsfullmäktiges praxis ska uttaget av de aktuella avgifterna täcka de totala kostnaderna denna myndighet ådrar sig vid fullgörandet av dessa två uppgifter, utan att ge upphov till någon vinst. Timtaxan som ligger till grund för att fastställa beloppen för dessa avgifter utgörs inte enbart av enhetens lönekostnader, utan även av en del som hänför sig till allmänna omkostnader. Enligt den hänskjutande domstolen är det förenligt med allmänna redovisningsprinciper att inkludera allmänna omkostnader i beräkningen av dessa avgifter.
- 20 Sedan PSG Eastbourne anfört klagomål mot distriktsfullmäktiges uttag av avgifter, fattade dataskyddsmyndigheten ett beslut där dessa avgifter befanns stå i strid med artikel 8.3 EIR 2004 då de inkluderade andra kostnader än sådana som hänförde sig till porto, kopiering eller övriga utlägg som var förenade med tillhandahållandet av den begärda informationen.
- 21 County Council, med stöd av Local Government Association (nationell sammanslutning av lokala styrelseorgan), överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att de avgifter som återfanns i tabellen var lagenliga och inte översteg ett skäligt belopp. Dataskyddsmyndigheten, med stöd av Property Search Group (franchisenätverk av fastighetssökningsföretag), hävdade å sin sida att artikel 5. 2 i direktiv 2003/4 utgör hinder mot att kostnader för att upprätthålla en databas eller allmänna omkostnader inkluderas vid beräkningen av

sådana avgifter. Dataskyddsmyndigheten medgav emellertid, med beaktande av förarbetena till direktiv 2003/4, att utgifter som kan tas ut med stöd av denna artikel inte begränsas till uppkomna utlägg, utan även kan inkludera kostnader som hänför sig till personalens tidsåtgång för att besvara enskilda informationsförfrågningar.

- 22 Den hänskjutande domstolen delar denna ståndpunkt, men anser likväl att de avgifter som återfinns i den tabell som County Council tillämpar inte är av sådan natur att de avskräcker någon från att begära tillgång till miljöinformation i det specifika sammanhang som nu är aktuellt, det vill säga fastighetssökningar, med beaktande av värdet av de aktuella transaktionerna.
- 23 Vidare anser den hänskjutande domstolen att County Councils beräkning av avgifterna är felaktig då den i avgifterna inkluderar sina årliga personalkostnader för att upprätthålla myndighetens databas, trots att vissa delar av databasen upprätthålls även för andra ändamål än att besvara enskilda informationsförfrågningar. Följaktligen anser den hänskjutande domstolen att på sin höjd en del av kostnaderna för att upprätthålla databasen skulle ha inkluderats i beräkningen av avgifterna.
- 24 Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på huruvida en del av kostnaderna för att upprätthålla County Councils databas och de allmänna omkostnaderna för personalens tidsåtgång för att upprätthålla denna databas och för att besvara enskilda informationsförfrågningar kan inkluderas i beräkningen av avgifter i enlighet med artikel 5.2 i direktiv 2003/4.
- 25 Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i hur omfattande en administrativ prövning och en domstolsprövning enligt artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2003/4 av huruvida en avgift uppgår till ett skäligt belopp behöver vara. Den anser dock att det är oklart vilken praktisk betydelse denna fråga har för utgången i det nationella målet. Härvid har den hänskjutande domstolen påpekat att ordalydelsen av regulation 8.3 EIR 2004, tolkad i enlighet med engelska förvaltningsrättsliga principer, begränsar omfattningen av prövningen av den berörda myndighetens beslut till att endast avse frågan huruvida beslutet i sig är orimligt, det vill säga ogrundat, rättsstridigt eller oskäligt, och ger en mycket begränsad möjlighet att ompröva de slutsatser denna myndighet dragit på grundval av de i fallet relevanta faktiska omständigheterna.
- 26 Under dessa omständigheter har First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:
- 1) Vilken innebörd ska tillmätas artikel 5.2 i direktiv 2003/4? Kan i synnerhet en avgift till ett skäligt belopp för tillhandahållande av en viss typ av miljöinformation inkludera
 - a) en del av kostnaden för att upprätthålla en databas som den offentliga myndigheten använder för att besvara förfrågningar om information av det slaget,
 - b) allmänna omkostnader hänförliga till personalens tidsåtgång som på rätt sätt har beaktats vid fastställandet av avgiften?
 - 2) Är det förenligt med artiklarna 5.2 och 6 i direktiv 2003/4 att en medlemsstat i sin lagstiftning anger att en offentlig myndighet får ta ut en avgift för att tillhandahålla miljöinformation som "inte överstiger ett belopp som den offentliga myndigheten anser utgöra ett skäligt belopp" om myndighetens beslut i fråga om vad som utgör ett "skäligt belopp" kan bli föremål för administrativ prövning och domstolsprövning i enlighet med vad som föreskrivs i engelsk rätt?

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 27 Genom den första tolkningsfrågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i om artikel 5.2 i direktiv 2003/4 ska tolkas på så sätt att en avgift som tagits ut för tillhandahållandet av en viss typ av miljöinformation kan inkludera en del av kostnaden för att upprätthålla en databas, såsom den i det nationella målet, som den offentliga myndigheten använder för detta ändamål, samt allmänna omkostnader hänförliga till den tid som personalen vid denna myndighet lagt ned på att upprätthålla denna databas och på att besvara enskilda informationsförfrågningar, som på rätt sätt har beaktats vid fastställandet av avgiften.
- 28 Enligt artikel 5.2 i direktiv 2003/4 får offentliga myndigheter ta ut avgifter för tillhandahållande av miljöinformation, under förutsättning att avgiftsbeloppet inte överstiger ett skäligt belopp.
- 29 Såsom framgår av punkterna 44 och 46 i generaladvokatens förslag till avgörande, föreskriver sagda bestämmelse att två villkor måste vara uppfyllda för att en avgift ska få tas ut. För det första får beräkningen av avgifter endast grunda sig på kostnader som hänför sig till "tillhandahållandet" av begärd miljöinformation. Om det första villkoret är uppfyllt, gäller för det andra att det totala avgiftsbeloppet inte får överstiga ett "skäligt belopp".
- 30 Således ska det inledningsvis prövas huruvida kostnader för att upprätthålla en databas, såsom den i det nationella målet, som används för att tillhandahålla miljöinformation, samt allmänna omkostnader hänförliga till den tid som personalen vid den berörda offentliga myndigheten har lagt ned dels på att upprätthålla denna databas, dels på att besvara enskilda informationsförfrågningar är kostnader som hänför sig till "tillhandahållandet" av miljöinformation.
- 31 För att definiera vad som utgör ett "tillhandahållande" av miljöinformation i den mening som avses i artikel 5.2 i direktiv 2003/4 ska förhållandet mellan denna bestämmelse och artikel 5.1 i direktivet beaktas.
- 32 Det ska härvid noteras att direktiv 2003/4 gör en åtskillnad mellan å ena sidan "tillhandahållande" av miljöinformation, för vilket de offentliga myndigheterna får ta ut en avgift enligt artikel 5.2 i direktivet, och å andra sidan "tillgång" till offentliga register och förteckningar som upprättas eller förs i enlighet med artikel 3.5 i direktivet, samt undersökning av den begärda informationen på plats, vilket ska vara gratis enligt artikel 5.1 i samma direktiv.
- 33 Artikel 5.1 i direktiv 2003/4 hänvisar nämligen till artikel 3.5 i direktivet. I enlighet med artikel 3.5 c ska medlemsstaterna se till att förfaranden fastställs som garanterar att rätten till tillgång till miljöinformation kan tillämpas i praktiken. Som exempel på sådana förfaranden anges bland annat "inrättande och underhåll av anordningar för undersökning av begärd information" samt "register eller förteckningar över den miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter eller informationskontor, med tydliga uppgifter om var sådan information finns att tillgå".
- 34 Det följer också av artikel 5.1 i direktiv 2003/4, jämförd med artikel 3.5.c i direktivet, att medlemsstaterna är skyldiga att inte enbart inrätta och underhålla register och förteckningar över den miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter eller informationskontor samt hjälpmedel för att undersöka denna information, men även ge gratis tillgång till dessa register, förteckningar och hjälpmedel för undersökning.

- 35 Att tillgång till register, förteckningar och hjälpmedel för undersökning ska vara gratis enligt artikel 5.1 i direktiv 2003/4, måste därför syfta till att avgränsa definitionen av "tillhandahållande" av miljöinformation i den mening som avses i artikel 5.2 i direktivet, vilket däremot kan beläggas med en avgift.
- 36 Härav följer, i princip, att det endast är kostnader som inte uppstått vid inrättande och underhåll av sådana register, förteckningar och hjälpmedel för undersökning som hänför sig till "tillhandahållande" av miljöinformation och som de nationella myndigheterna har rätt att ta ut en avgift för på grundval av artikel 5.2 i direktiv 2003/4.
- 37 Följaktligen kan kostnader för att upprätthålla en databas som används av en offentlig myndighet för att besvara begäranden om miljöinformation inte tas med i beräkningen av en avgift för "tillhandahållande" av miljöinformation.
- 38 I enlighet med det förhållande mellan artikel 5.1 i direktiv 2003/4 och artikel 5.2 i samma direktiv som påvisats i punkterna 31–35 ovan, har sådana kostnader samband med inrättande och underhåll av register, förteckningar och hjälpmedel för undersökningar, och kostnaderna för detta får inte inkluderas vid avgiftsberäkningen enligt artikel 5.1 i direktiv 2003/4, jämförd med artikel 3.5.c i direktivet. Det vore nämligen motsägelsefullt om offentliga myndigheter kunde övervältra sådana kostnader på personer som begärt tillgång till information på grundval av artikel 5.2 i direktiv 2003/4, medan undersökning på plats av information som förekommer i en databas är gratis i enlighet med artikel 5.1 i direktivet.
- 39 Däremot inbegriper de kostnader som hänför sig till "tillhandahållande" av miljöinformation, och som får tas ut som avgifter med stöd av artikel 5.2 i direktiv 2003/4, inte enbart kostnader för porto och kopiering, utan även kostnader som är hänförliga till den tid som personalen vid den berörda offentliga myndigheten har lagt ned på att besvara enskilda informationsförfrågningar, inbegripet den tid som går till att söka efter den begärda informationen och till att färdigställa den i önskat format. Sådana kostnader uppstår nämligen inte till följd av inrättande och underhåll av register och förteckningar över miljöinformation som innehålls av en offentlig myndighet samt av hjälpmedel för att undersöka sådan information. Denna slutsats stöds också av skäl 18 till direktivet enligt vilket utgifterna, som en allmän regel, inte får överstiga de "faktiska kostnaderna" för att framställa materialet i fråga.
- 40 Med beaktande av att begreppet "faktiska kostnader" används i ovannämnda skäl, kan det konstateras att allmänna omkostnader, som beaktats på rätt sätt, kan, i princip, inkluderas i avgiftsberäkningen enligt artikel 5.2 i direktiv 2003/4. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat är det nämligen förenligt med gängse redovisningsprinciper att inkludera allmänna omkostnader i avgiftsberäkningen. Dessa omkostnader får emellertid endast inkluderas i avgiftsberäkningen om de hänför sig till en kostnadspost som avser "tillhandahållande" av miljöinformation.
- 41 Med hänsyn till att den tid som personalen vid den berörda offentliga myndigheten lägger ned på att besvara enskilda informationsförfrågningar avser "tillhandahållande" av miljöinformation, såsom angetts i punkt 39 ovan, kan även allmänna omkostnader som uppstått i samband med sådan tidsåtgång inkluderas i avgiftsberäkningen enligt artikel 5.2 i direktiv 2003/4. Så är däremot inte fallet med allmänna omkostnader som hänför sig till personalens tidsåtgång för att inrätta och underhålla en databas som den offentliga myndigheten använder för att besvara informationsförfrågningar.
- 42 Vad därefter beträffar den andra förutsättningen som anges i artikel 5.2 i direktiv 2003/4, det vill säga att det totala avgiftsbeloppet inte får överstiga ett skäligt belopp, följer det av domstolens praxis angående artikel 5 i direktiv 90/313, vilken fortfarande är relevant för tillämpningen av artikel 5.2 i direktiv 2003/4, att begreppet "skäligt belopp" inte får ges en tolkning som innebär att kostnaden kan

ha en avskräckande effekt på de personer som önskar få tillgång till information eller att rätten att ta del av dessa begränsas (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Tyskland, C-217/97, EU:C:1999:395, punkt 47).

- 43 För att avgöra huruvida en avgift som tas ut med stöd av artikel 5.2 i direktiv 2003/4 har en avskräckande effekt ska såväl den informationsökandes ekonomiska situation som det allmänna intresset av miljöskydd beaktas. En sådan bedömning ska således inte enbart basera sig på den berörda personens ekonomiska situation, utan måste även grunda sig på en objektiv analys av avgiftens storlek. I det avseendet får avgiften således inte överstiga intressentens ekonomiska resurser, och den får under inga omständigheter framstå som objektivt orimlig.
- 44 I den mån som den hänskjutande domstolen anser, med hänsyn till värdet av de aktuella transaktionerna, att de avgifter som tagits ut av County Council inte förefaller ha en avskräckande effekt i det specifika sammanhanget avseende fastighetssökningar, ska det således konstateras att endast det faktum att dessa avgifter inte är avskräckande med beaktande av den ekonomiska situationen för de personer som är inblandade i fastighetsöverlåtelser inte befriar den offentliga myndigheten från dess skyldighet att också se till att dessa avgifter inte förefaller orimliga för allmänheten med beaktande av det allmänna intresset av miljöskydd. Domstolen finner emellertid, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, att avgifter som de i det nationella målet – vilka nämnts i punkt 17 ovan och vilka för övrigt måste sättas ned för att exkludera kostnader som hänför sig till upprättande och underhåll av en databas – inte överstiger vad som är skäligt.
- 45 Av det ovan anförda följer att den första tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artikel 5.2 i direktiv 2003/4 ska tolkas på så sätt att en avgift som tagits ut för tillhandahållande av en viss typ av miljöinformation inte kan inkludera någon del av de kostnader som uppstått för att upprätthålla en databas, såsom den i det nationella målet, som den offentliga myndigheten använder för detta ändamål, men kan inkludera allmänna omkostnader hänförliga till den tid som personalen vid denna myndighet lagt ned på att besvara enskilda informationsförfrågningar, som på rätt sätt beaktats vid fastställandet av avgiften. Detta gäller dock under förutsättning att det totala avgiftsbeloppet inte överstiger ett skäligt belopp.

Den andra frågan

- 46 Genom den andra tolkningsfrågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 6 i direktiv 2003/4 ska tolkas på så sätt att den utgör hinder mot nationell lagstiftning som endast medger en begränsad administrativ prövning och domstolsprövning av huruvida en uttagen avgift för att tillhandahålla en viss typ av miljöinformation uppgår till ett skäligt belopp, såsom föreskrivs i engelsk rätt.

Upptagande till sakprövning

- 47 Europeiska kommissionen och Förenade kungarikets regering har ifrågasatt huruvida den andra tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning, eftersom den hänskjutande domstolen anser att det är oklart vilken praktisk betydelse denna fråga har för utgången i det nationella målet.
- 48 Det ska härvid erinras om att enligt domstolens fasta rättspraxis gäller följande. Det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF är ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna. Inom ramen för detta samarbete presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan endast avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna

är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se, för ett liknande resonemang, dom *Fish Legal och Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punkterna 29 och 30).

- 49 Enbart den omständigheten att den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida omfattningen av administrativ prövning och domstolsprövning av skäligheten av en avgift som tagits ut för att tillhandahålla miljöinformation är av praktisk betydelse för utgången i det nationella målet räcker emellertid inte för att det ska anses uppenbart att den i den andra frågan begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med saken i det nationella målet eller att frågan är hypotetisk. Frågan kan således tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

- 50 I artikel 6.1 i direktiv 2003/4 anges i huvudsak att medlemsstaterna ska se till att informationssökande kan inleda ett förfarande genom vilket den berörda offentliga myndighetens handlande eller försummelse kan granskas av denna eller en annan offentlig myndighet eller prövas administrativt av ett genom lag fastställt oberoende och opartiskt organ.
- 51 I artikel 6.2 i direktiv 2003/4 anges i huvudsak att medlemsstaterna ska se till att den sökande kan få sin sak prövad vid domstol eller ett annat genom lag fastställt oberoende och opartiskt organ, där den berörda offentliga myndighetens handlande eller försummelse kan prövas och vars beslut kan bli slutgiltiga.
- 52 Enligt fast rättspraxis gäller följande. I avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Dessa regler får emellertid inte vara mindre förmånliga än de som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (dom *Gruber*, C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 37 och där angiven rättspraxis). Vad beträffar den sistnämnda principen ska det även erinras om att rätten till ett effektivt rättsmedel inför en opartisk domstol stadfästas i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (dom *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 53 I direktiv 2003/4 bestäms inte omfattningen av den administrativa prövning och domstolsprövning som enligt direktivet av orden "granskas" och "prövas administrativt" som förekommer i artikel 6.1 i direktivet eller av ordet "prövas" som förekommer i artikel 6.2. I avsaknad av specifika unionsrättsliga bestämmelser härom ska denna omfattning bestämmas enligt medlemsstaternas rättsordningar, under förutsättning att principerna om likvärdighet och effektivitet iakttas.
- 54 Angående likvärdighetsprincipen kan det konstateras att den akt som överlämnats till domstolen inte innehåller några uppgifter som ger anledning att anse att de processrättsliga förfaranden som i engelsk rätt gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter som följer av unionsrätten är mindre fördelaktiga än motsvarande regler för talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter som följer av nationella bestämmelser.
- 55 Angående effektivitetsprincipen kräver denna, i förevarande fall, att skyddet för informationssökandes rättigheter enligt direktiv 2003/4 inte underställs villkor som gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva dessa rättigheter.

- 56 I detta sammanhang finns det anledning att erinra om följande. Unionslagstiftarens syfte med direktiv 2003/4 var att se till att unionsrätten blev förenlig med Århuskonventionen. Därför införde unionslagstiftaren en allmängiltig ordning med syfte att tillförsäkra att varje fysisk och juridisk person i en medlemsstat har rätt att få tillgång till miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter, utan att behöva ange skälen för sin begäran (dom *Fish Legal och Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 36 och där angiven rättspraxis). Tillgång till en effektiv administrativ prövning och domstolsprövning av en avgift som tagits ut för tillhandahållande av miljöinformation är väsentligen förbundet med förverkligandet av detta syfte. Vidare måste denna kontroll nödvändigtvis avse frågan huruvida den offentliga myndigheten har iakttagit de två villkor som föreskrivs i artikel 5.2 i detta direktiv, vilka har angetts i punkt 29 ovan.
- 57 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen påpekat att ordalydelsen av artikel 8.3 EIR 2004, tolkad i enlighet med engelska förvaltningsrättsliga principer, begränsar omfattningen av den administrativa prövningen och domstolsprövningen till att avse frågan huruvida beslutet som antagits av den berörda offentliga myndigheten var ogrundat, rättsstridigt eller oskäligt, och ger en mycket begränsad möjlighet att ompröva de slutsatser denna myndighet dragit på grundval av de i fallet relevanta faktiska omständigheterna.
- 58 I detta hänseende har domstolen slagit fast att det inte blir i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten enbart på grund av att ett förfarande för domstolsprövning av förvaltningsmyndighets beslut inte medger en fullständig prövning av sådana beslut. Enligt samma rättspraxis måste emellertid nationella förfaranden för domstolsprövning ge den domstol till vilken beslutet har överklagats möjlighet att vid laglighetsprövningen faktiskt tillämpa de relevanta unionsrättsliga principerna och bestämmelserna (se, för ett liknande resonemang, dom *Upjohn*, C-120/97, EU:C:1999:14, punkterna 30, 35 och 36, och dom *HLH Warenvertrieb och Orthica*, C-211/03, C-299/03 och C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punkterna 75–77). Följaktligen är en begränsad domstolsprövning i fråga om bedömningen av vissa faktiska omständigheter förenlig med unionsrätten, under förutsättning att den domstol till vilken beslutet har överklagats ges möjlighet att vid laglighetsprövningen faktiskt tillämpa de relevanta unionsrättsliga principerna och bestämmelserna (se, för ett liknande resonemang, dom *HLH Warenvertrieb och Orthica*, C-211/03, C-299/03 och C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punkt 79).
- 59 Under alla omständigheter ska det understrykas att såväl frågan huruvida en kostnadspost hänförs till "tillhandahållandet" av begärd information och därmed som sådan kan inkluderas vid beräkningen av en uttagen avgift som frågan huruvida det totala avgiftsbeloppet är skäligt är unionsrättsliga frågor. Dessa frågor måste underställas en administrativ prövning och en domstolsprövning som grundar sig på objektiva faktorer och som kan tillförsäkra att de villkor som följer av artikel 5.2 i direktiv 2003/4 iaktas fullt ut.
- 60 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida nyss nämnda krav är uppfyllda i det nationella målet och vid behov tolka den nationella lagstiftningen i enlighet med dessa krav.
- 61 Med beaktande av det ovan anförda ska den andra tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 6 i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning som endast medger en begränsad administrativ prövning och domstolsprövning av huruvida en uttagen avgift för tillhandahållandet av en viss typ av miljöinformation uppgår till ett skäligt belopp, såsom föreskrivs i engelsk rätt. Detta gäller dock under förutsättning att denna prövning grundar sig på objektiva faktorer och avser, i enlighet med principerna om likvärdighet och effektivitet, frågan huruvida den offentliga myndighet som tagit ut avgiften har iakttagit de villkor som anges i artikel 5.2 i direktivet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.

Rättegångskostnader

- 62 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) Artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG ska tolkas på så sätt att en avgift som tagits ut för tillhandahållandet av en viss typ av miljöinformation inte kan inkludera någon del av de kostnader som uppstått för att upprätthålla en databas, såsom den i det nationella målet, som den offentliga myndigheten använder för detta ändamål, men kan inkludera allmänna omkostnader hänförliga till den tid som personalen vid denna myndighet lagt ned på att besvara enskilda informationsförfrågningar, som på rätt sätt beaktats vid fastställandet av avgiften. Detta gäller dock under förutsättning att det totala avgiftsbeloppet inte överstiger ett skäligt belopp.
- 2) Artikel 6 i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning som endast medger en begränsad administrativ prövning och domstolsprövning av huruvida en uttagen avgift för tillhandahållandet av en viss typ av miljöinformation uppgår till ett skäligt belopp, såsom föreskrivs i engelsk rätt. Detta gäller dock under förutsättning att denna prövning grundar sig på objektiva faktorer och avser, i enlighet med principerna om likvärdighet och effektivitet, frågan huruvida den offentliga myndighet som tagit ut avgiften har iakttagit de villkor som anges i artikel 5.2 i direktivet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.

Underskrifter