



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.12.2012
COM(2012) 774 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET
OM ERFARENHETERNA FRÅN TILLÄMPNINGEN AV DIREKTIV 2003/4/EG OM
ALLMÄNHETENS TILLGÅNG TILL MILJÖINFORMATION**

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

OM ERFARENHETERNA FRÅN TILLÄMPNINGEN AV DIREKTIV 2003/4/EG OM ALLMÄNHETENS TILLGÅNG TILL MILJÖINFORMATION

I. Inledning

Kommissionen har utarbetat den här utvärderingsrapporten till Europaparlamentet och rådet i enlighet med artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG (direktivet)¹ om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG². Rapporten bygger på de erfarenheter som kommissionen och medlemsstaterna gjort under flera år då direktivet tillämpats. Såsom krävs i artikel 9.1 har alla medlemsstater rapporterat hur de genomför direktivet.

I enlighet med artikel 9.2 tas i rapporten hänsyn till elektronikens utveckling. Denna översyn ingår därför i den digitala agendan för Europa³. Den är även i linje med det allmänna mål som fastställs i Europa 2020-strategin att se till att vi ”fullt ut utnyttjar informations- och kommunikationsteknik”⁴.

Rapporten koncentreras på de nya bestämmelserna, såsom den bredare definitionen av begrepp och en mer aktiv spridning av information. Rapporten måste ses mot bakgrund av den senaste tidens policyutveckling, bland annat meddelandet om genomförande⁵, där kommissionen fastställer att tillgång till information är en central prioritering för att förbättra miljörättens genomförande och där den åtar sig att bedöma hur direktivet kan fungera bättre.

II. Centrala delar i direktivet

Det tidigare direktivet

Utgångspunkten för direktiv 90/313/EEG var att miljöfrågor bäst hanteras om alla berörda parter deltar på relevant nivå, vilket i slutändan kommer att förbättra miljöskyddet. För att främja allmänhetens medvetenhet och deltagande fastställdes i direktivet ett antal rättigheter att ta del av miljöinformation liksom grundläggande förutsättningar och villkor för utövandet av rättigheterna. I kommissionens rapport om tillämpningen av det tidigare direktivet⁶

¹ EUT L 41, 14.2.2003, s. 26.

² Rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation, EGT L 158, 23.6.1990, s. 56. Upphävt genom direktivet med verkan från och med den 14 februari 2005.

³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén av den 26 augusti 2010 *En digital agenda för Europa*, KOM(2010) 245 slutlig/2.

⁴ Meddelande från kommissionens av den 3 mars 2010 *Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, KOM(2010) 2020, s. 9.

⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén av den 7 mars 2012 *Större nytta av EU:s miljöåtgärder: att stärka förtroendet genom bättre kunskap och reaktionsförmåga*, KOM(2012) 95 slutlig.

⁶ Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om erfarenheter från tillämpningen av rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation, KOM(2000) 400 slutlig.

konstaterades att det gett positiva resultat, men också att det fanns vissa brister. Kommissionen beslutade därför att det direktivet skulle ersättas av ett nytt direktiv.

Ändringar som införts genom direktivet

Direktivet bygger på erfarenheterna från det tidigare direktivet. Då direktivet utarbetades förberedde Europeiska unionen dessutom ratificeringen av FN-ECE:s konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen)⁷. Mot bakgrund av detta anpassades direktivet till de generellt sett mer långtgående bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information. I direktivet togs också hänsyn till den elektroniska kommunikationsteknikens utveckling, särskilt när det gäller formatet för tillhandahållande av information. I direktivet betonas också tydligare aktiv spridning av information och det fastställs mer detaljerade bestämmelser på de områden där direktiv 90/313/EEG fortfarande hänvisade till nationell rätt. De viktigaste förändringarna anges nedan:

- En bredare definition av miljöinformation som omfattar fler frågor gällande miljön.
- En bredare definition av offentliga myndigheter, som omfattar personer med offentliga förvaltningsuppgifter.
- Mer detaljerade bestämmelser om i vilken form information ska göras tillgänglig, bland annat en allmän skyldighet att tillhandahålla information i det format som begärs och möjligheten att tillhandahålla den på elektronisk väg.
- En kortare tidsfrist på en månad för tillhandahållande av den begärda informationen. Tidsfristen ska förlängas med ytterligare en månad om informationen är så omfattande och komplicerad att detta krävs.
- Begränsningar av skälen för avslag. En begäran om information kan avslås endast om utlämnandet av informationen negativt skulle påverka något av de angivna intressena. Undantagen ska tolkas restriktivt, med hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.
- Begränsningar av skälen för avslag om begäran avser uppgifter om utsläpp till miljön (bestämmelsen om utsläpp).
- Ytterligare skyldigheter för nationella myndigheter att samla in och sprida information som går utöver skyldigheten att lämna ut information.
- Ytterligare skyldigheter för nationella myndigheter att bistå allmänheten vid informationssökning.
- Bättre förfaranden för överklagan av offentliga myndigheters handlande eller försummelse, framförallt vid domstol eller ett annat genom lag fastställt oberoende och opartiskt organ.

⁷ Europeiska gemenskapen undertecknade och ratificerade Århuskonventionen den 25 juni 1998 respektive den 17 februari 2005. Konventionen trädde i kraft den 30 oktober 2001.

III. Medlemsstaternas införlivande

Enligt artikel 10 skulle direktivet ha införlivats i nationell lagstiftning senast den 14 februari 2005 (den 1 januari 2007 när det gäller Bulgarien och Rumänien). De flesta medlemsstater var dock sena med sitt införlivande. Kommissionen inledde därför överträdelseförfaranden och sedan domstolsförfaranden. Tre mål (mot Tyskland, Grekland och Spanien⁸) avslutades dock efter det att dessa medlemsstater hade införlivat direktivet. I två mål fastställde domstolen att Österrike⁹ respektive Irland¹⁰ underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte inom den angivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktivet. Nu har dock alla medlemsstater införlivat direktivet¹¹.

IV. Översynsförfarandet

Som ett första led i översynsförfarandet enligt artikel 9 uppmanades medlemsstaterna att rapportera om sina erfarenheter från tillämpningen av direktivet. Såsom krävs i artikel 9.1 skickade kommissionen ett vägledande dokument till medlemsstaterna den 19 juni 2007. Medlemsstaterna uppmanades att lämna en allmän beskrivning av de åtgärder som vidtagits för att genomföra direktivet och att rapportera om åtgärdernas effekter. De uppmanades också att koncentrera sina rapporter på direktivets enskilda artiklar och att lämna in eventuell statistik.

Kommissionen kunde konstatera förseningar vid inlämningen av rapporter. När den tidsfrist som fastställs i direktivet löpte ut (14 augusti 2009) hade mindre än hälften av rapporterna kommit in. Efter ytterligare påtryckningar inledde kommissionen i december 2009 elva överträdelseförfaranden. I mitten av april 2010 hade alla nationella rapporter inkommit. De översattes i slutet av juli 2010¹², varefter bedömningen av alla rapporter inleddes.

Kommissionen har också dragit viktiga lärdomar från sitt eget arbete, framförallt genom att hantera klagomål och övervaka efterlevnaden. Framställningar och parlamentsfrågor har också varit värdefulla källor till information om i vilken utsträckning medlemsstaterna har uppfyllt sina skyldigheter. EU-domstolen har i sin tur också avgett domar angående flera bestämmelser.

V. Tillämpning av direktivet

Detta är den första utvärderingen av direktivets tillämpning. Såsom nämnts tidigare var de flesta av medlemsstaterna sena med att införliva direktivet. Vissa av dem påpekade i sina nationella rapporter att de på grund av detta inte kunde göra en fullständig utvärdering av direktivets konsekvenser i det skedet. Deras erfarenheter kan därför inte anses vara helt

⁸ Mål C-44/07, C-85/06 respektive C-53/06.

⁹ Dom av den 5 juli 2007 i mål C-340/06, REG 2007, s. I-96.

¹⁰ Dom av den 3 maj 2007 i mål C-391/06, REG 2007, s. I-65.

¹¹ En förteckning över de införlivandeåtgärder som medlemsstaterna meddelat kommissionen finns här: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0003:EN:NOT>

¹² Medlemsstaternas rapporter och översättningarna av dem offentliggörs på webbplatsen Europa: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/reports_ms.htm.

definitiva vid den här tidpunkten. Kommissionen vill dock redan nu dra slutsatser och identifiera vilka områden som kräver ytterligare åtgärder.

Vissa medlemsstater har införlivat direktivet genom flera rättsakter. Därför kan det vara svårt för allmänheten att hitta den tillämpliga lagstiftningen när den vill utöva sin rätt att ta del av information.

Medlemsstaterna ansåg i allmänhet att direktivet haft en positiv inverkan på det civila samhällets deltagande. En negativ effekt var att den administrativa bördan var ett stort problem för många.

På det stora hela anser kommissionen att införlivandet verkar vara tillfredsställande. Det finns dock ett antal svårigheter när det gäller både införlivandet och den praktiska tillämpningen. Dessa svårigheter beskrivs nedan.

Artikel 2 - Definitioner

a) Miljöinformation

Enligt definitionen i direktivet omfattar miljöinformation information i alla former om tillståndet för miljön eller tillståndet för människors hälsa och säkerhet. Det är samma definition som i Århuskonventionen. En korrekt klassificering är viktig eftersom miljöinformation omfattas av specifika bestämmelser i direktivet, som tenderar att ge en bredare rätt till tillgång än när det gäller allmän administrativ information.

Kommissionen konstaterade endast enstaka fall av felaktigt, framförallt ofullständigt eller tvetydigt, införlivande av definitionen av miljöinformation i medlemsstaternas lagstiftning. Den håller på att följa upp dessa fall tillsammans med de berörda medlemsstaterna. När det gäller tillämpningen av definitionen har kommissionen, framförallt via klagomål, fått kännedom om fall där de nationella myndigheterna varit motvilliga att klassificera vissa sektorsspecifika eller tekniska dokument som miljöinformation.

Domstolen gör en bred tolkning av definitionen av miljöinformation enligt artikel 2.1. I sin dom av den 16 december 2010 i mål C-266/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl. mot College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, inbegrep domstolen ett förfarande för godkännande av ett växtskyddsmedel i detta begrepp. Denna breda definition av miljöinformation är ett viktigt prejudikat för medlemsstaternas tolkning av artikel 2.1.

Nationella domstolar eller myndigheter, såsom ombudsmannen, har redan meddelat sin ståndpunkt angående definitionen av miljöinformation i respektive nationella lagstiftning. De verkar ha följt den breda definition som domstolen meddelat. Kommissionen håller på att följa upp endast ett begränsat antal uppenbarligen alltför snäva tolkningar som offentliga myndigheter gjort.

b) Offentlig myndighet

I artikel 2.2 i direktivet görs en bred och funktionell tolkning av begreppet offentliga myndigheter, vilket även är fallet i Århuskonventionen. Begreppet omfattar organ som har

offentliga förvaltningsuppgifter, offentligt ansvar eller offentliga uppgifter eller som tillhandahåller offentliga tjänster.

De allra flesta medlemsstater har införlivat begreppet korrekt. Vissa svårigheter har dock uppstått vid tillämpningen, framförallt när det gäller att avgöra om en viss typ av organ omfattas av definitionen. Exempel på enheter som enskilda medlemsstater har ansett vara offentliga myndigheter, i vissa fall efter nationella domstolars domar, är värmeproducenter, vattenföretag eller avfallshanteringsföretag och lokala miljöstiftelser. Frågan om huruvida en viss enhet kan anses vara en offentlig myndighet kan inte besvaras generellt, utan måste avgöras i varje enskilt fall. Kommissionen konstaterade att medlemsstaterna på det stora hela korrekt genomfört den breda definition av begreppet offentlig myndighet som fastställs i artikel 2.2.

Enligt artikel 2.2 andra stycket kan medlemsstaterna besluta att i definitionen inte inbegripa ”organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet”. I sin dom av den 14 februari 2012 i mål C-204/09 (begäran om förhandsavgörande framställd av Bundesverwaltungsgericht – Tyskland), Flachglas Torgau GmbH mot Förbundsrepubliken Tyskland, gjorde domstolen en bred tolkning av undantaget för lagstiftningsåtgärder. Domstolen konstaterade att ministerier som deltar i ett lagstiftningsförfarande kan undantas under den tid som förfarandet pågår.

Artikel 3 – Tillgång till miljöinformation på begäran

a) Tidsgränser

Med beaktande av eventuella tidsfrister som den sökande angett, måste miljöinformation enligt artikel 3.2 tillhandahållas så snart som möjligt och senast inom en månad efter det att begäran togs emot. Om informationen är omfattande och komplicerad kan tidsfristen förlängas med ytterligare en månad och skälen måste då anges.

Medlemsstaterna tillämpar olika tidsfrister för att besvara en begäran om miljöinformation. Vissa av dem fastställer till och med kortare tidsfrister (5, 14, 15 eller 20 arbetsdagar), vilket är i överensstämmelse med direktivet.

Det dubbla kravet att den sökande kan ange en tidsfrist och att informationen måste tillhandahållas så snart som möjligt har inte genomförts av alla medlemsstater. I de fall där tidsfristen förlängs krävs inte alltid enligt den nationella lagstiftningen att den sökande ska informeras om fördröjningen och om skälen till den. Det rör sig dock om ett begränsat antal fall och de flesta medlemsstater har införlivat de här kraven på ett korrekt sätt.

Vissa medlemsstater uppgav att det var svårt att tillhandahålla den begärda informationen i tid, t.ex. när informationen måste hämtas från olika avdelningar eller många krav måste hanteras samtidigt. Samråd med berörda tredje parter har också gjort det svårt att hålla tidsfristerna.

Vissa medlemsstater tillåter att tidsfristerna överskrids vid force majeure eller under speciella omständigheter. Sådana undantag är mer omfattande än vad som föreskrivs i direktivet och

kan ge upphov till tolkningsproblem. Kommission håller på att följa upp sådana fall av överträdelse av bestämmelserna.

På det stora hela verkar direktivets kortare tidsfrister för att besvara en begäran om miljöinformation vara rimliga. De farhågor som vissa medlemsstater har gett uttryck för om hur direktivets tidsfrister ska kunna hållas står i motsats till de ännu kortare tidsfrister som införts i andra medlemsstater. Att göra informationen allmänt tillgänglig på internet skulle innebära att det blir lättare för de offentliga myndigheterna att fullgöra sina informationsuppgifter.

b) Förfaranden

I artikel 3.5 förtecknas förfaranden som medlemsstaterna måste tillämpa för att hjälpa allmänheten vid informationssökning (t.ex. bistånd eller upprättande av register eller förteckningar). Dessa är en förutsättning för att allmänheten verkligen ska kunna utöva sina rättigheter enligt direktivet. Vissa medlemsstater har dock ännu inte helt genomfört dem. Framförallt måste ytterligare uppmärksamhet ägnas stycke b, som kräver att medlemsstaterna ser till att förteckningar över offentliga myndigheter är tillgängliga för allmänheten. Bästa praxis när det gäller att genomföra artikel 3.5 utgörs av att det utses informationsansvariga och inrättas informationskontor, tillhandahålls information om enskilda myndigheters ansvar, offentliggörs register över tillgänglig miljöinformation och inrättas informationsnät och databaser som är tillgängliga för allmänheten. Medlemsstaterna tillhandahåller den information som krävs enligt artikel 3.5 via framförallt internet och, i vissa fall, särskilda broschyrer. Detta innebär att kraven uppfylls.

Artikel 4 - Undantag

Förteckningen över undantag i artikel 4 i direktivet återspeglar artikel 4.3–5 i Århuskonventionen. Till viss del medför direktivet till och med en rätt till bättre tillgång till information än konventionen¹³.

Artikel 4 är en av de centrala bestämmelserna i direktivet. Artikel 4 innehåller en uttömmande förteckning över alla fall när medlemsstaterna kan avslå en begäran om miljöinformation. Den allmänna regeln är att information ska lämnas ut om inte något av de angivna undantagen är tillämpligt. Medlemsstaterna får inte lägga till ytterligare undantag i förteckningen. De behöver inte heller införliva varje möjligt undantag i sin nationella rätt. Detta är i överensstämmelse med den allmänna principen att medlemsstaterna kan ge bredare tillgång till information än vad som krävs i direktivet. Vissa medlemsstater har t.ex. inte införlivat undantagen för en begäran som uppenbarligen är orimlig eller som är för allmänt formulerad, och ger således en bredare tillgång till information.

Genomförandet av artikel 4 är inte helt tillfredsställande i alla medlemsstater. Problemområdena omfattar följande:

¹³ I direktivet anges till exempel flera undantag som inte kan åberopas om en begäran avser information om utsläpp till miljön (bestämmelsen om utsläpp).

Otillåtna tillägg till förteckningen över undantag

I viss nationell lagstiftning har det felaktigt införts ytterligare skäl för avslag vid sidan av dem som anges i direktivet. I en medlemsstat undantas information som någon gång klassificerats som hemlig från utlämning. I en annan medlemsstat har man systematiskt avslagit ansökningar som rör vissa förfaranden som kan innehålla miljöinformation om den sökande inte varit part i förfarandet. Detta är exempel på införlivande och/eller tillämpning av direktivet som inte är korrekt, och kommissionen följer därför upp dessa fall.

Definitioner

Medlemsstaterna anser att vissa begrepp, även om de användes i det tidigare direktivet, fortfarande är svåra att tolka. Några exempel är ”uppenbarligen ... orimlig” och ”interna meddelanden”. Domstolens rättspraxis ger värdefull vägledning i detta avseende. Mål C-204/09, Flachglas Torgau GmbH mot Bundesrepublik Deutschland, (se ovan) gäller bland annat definitionen av ”sekretess som omfattar myndigheters verksamhet” enligt artikel 4.2 a¹⁴. För frågor där det ännu inte finns någon rättspraxis har en lösning som medlemsstaterna tillämpat varit att lägga till ytterligare information i införlivandeåtgärderna för att begränsa begreppen.

Införlivande av nya bestämmelser

Artikel 4 i direktivet innehåller nya bestämmelser. Punkten om restriktiv tolkning av undantag, vägningen av intressen och bestämmelsen om utsläpp (rättslig presumtion att allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut har företräde om begäran avser utsläpp till miljön) fanns inte med i det tidigare direktivet (artikel 4.2 andra stycket). Detsamma gäller punkterna om direktivet om skydd av uppgifter¹⁵ och om vilken information som måste lämnas ut när en begäran avslås på grund av att den gäller material som ännu inte färdigställts.

Medlemsstaterna verkar ofta inte ha införlivat dessa nya bestämmelser eller ha införlivat dem felaktigt. Vissa medlemsstater har till exempel inte några specifika bestämmelser om att skälen till avslag måste tillämpas på ett restriktivt sätt eller som uttryckligen anger att de berörda intressena ska vägas mot varandra.

Domstolen har redan gett värdefull vägledning om tolkningen av artikel 4.2 andra stycket. Mål C-266/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl. mot College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, (se ovan) gäller balansen mellan allmänhetens tillgång till miljöinformation och sekretessen för kommersiell och industriell information. Såsom anges i andra punkten bekräftade domstolen att det måste göras en avvägning mellan intressena i varje enskilt fall, och att skyddet av kommersiell och industriell information är

¹⁴ Domstolen slog fast att kravet på den sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden i den mening som avses i artikel 4.2 a i direktivet är ”uppfyllt då det, i den aktuella medlemsstatens nationella rätt, finns en bestämmelse som allmänt föreskriver att sekretessen för offentliga myndigheters förfaranden utgör ett skäl att avslå en begäran om tillgång till miljöinformation som innehas av dessa myndigheter”, i den mån som begreppet förfaranden är klart definierat.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

begränsat om det rör sig om information om utsläpp till miljön (tillämpning av bestämmelsen om utsläpp).

Mål C-71/10 (begäran om förhandsavgörande framställd av Supreme Court of the United Kingdom), Office of Communications mot The Information Commissioner, gäller också avvägningen mellan allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och de intressen som skyddas enligt artikel 4.2. Det rörde sig om flera skyddade intressen, men inget av dem skulle ensamt ha varit tillräckligt för att uppväga allmänhetens intresse av att information lämnas ut. Den 28 juli 2011 slog domstolen fast att då man väger allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut mot intressena av en vägran att lämna ut den, måste de separata intressen som skyddas enligt artikel 4.2 läggas samman.

Förhållande till annan EU-lagstiftning

Ett ytterligare problem är förhållandet mellan artikel 4 och bestämmelserna om tillgång till information i sektorsspecifik EU-lagstiftning. Generellt sett har den specifika lagstiftningen i egenskap av *lex specialis* företrädde framför direktivets bestämmelser om allmän tillgång. Många sektorsspecifika rättsakter innehåller dock bestämmelser om hur de förhåller sig till direktivet, och tillåter antingen allmän tillgång till information i enlighet med direktivet¹⁶ eller specificerar ytterligare direktivets räckvidd på respektive område¹⁷. Det kan dock vara svårt att avgöra vilka rättsakter som är tillämpliga i ett visst fall. Det finns redan viss rättspraxis i denna fråga.

I sin dom av den 17 februari 2009 i mål C-552/07, Commune de Sausheim mot Pierre Azelvandre¹⁸, slog domstolen fast att en medlemsstat inte kan åberopa något av undantagen i artikel 4.2, såsom ”allmän säkerhet”, för att neka tillgång till sådan information som ska vara allmänt tillgänglig enligt bestämmelserna i GMO-direktivet¹⁹. De krav på öppenhet som följer av GMO-direktivet har därför företrädde framför undantaget för skyddet av allmän ordning eller andra intressen enligt direktivet.

I sin dom av den 22 december 2010 i mål C-524/09, Ville de Lyon mot Caisse des dépôts et consignations, behandlade domstolen framförallt frågan om huruvida uppgifter om handel med utsläppsätter för växthusgaser måste betraktas som ”uppgifter om utsläpp i miljön” i den mening som avses i artikel 4, vilket skulle innebära att den ”sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information” inte kan åberopas. Domstolen konstaterade dock att

¹⁶ T.ex. fastställs i artikel 2 i Inspiredirektivet (se hänvisningar nedan) att direktivet inte ska påverka tillämpningen av direktiv 2003/4/EG.

¹⁷ I artikel 22 i Seveso III-direktivet hänvisas till exempel till artikel 4 i direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG, EUT L 197, 24.7.2012, s. 1).

¹⁸ REG 2009, s. I-987.

¹⁹ Europaparlamentet och rådets direktiv 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön, EGT L 106, 17.4.2001, s. 1.

bestämmelsen om sådan information regleras av särskilda sekretessregler för handeln med utsläppsrätter²⁰.

När det gäller ett avslags form och innehåll (artikel 4.5) finns i en medlemsstat fortfarande bestämmelser om tysta avslag, som innebär att den nationella myndigheten antas ha gett avslag om den varken tillhandahåller informationen eller utfärdar ett skriftligt avslag innan tidsfristen löper ut. Ett sådant tyst avslag strider dock mot direktivet, som kräver ett uttryckligt svar med angivande av skälen i varje enskilt fall²¹. Bästa praxis hos medlemsstaterna när det gäller formen för avslag är att det måste ges ett skriftligt svar i varje enskilt fall även när begäran inte är i skriftlig form, vilket är ett krav som är ännu striktare än vad som fastställs i direktivet.

Kommissionen kommer att fortsätta att samarbeta med medlemsstaterna för att se till att direktivet införlivas korrekt. Medlemsstaterna uppmanas att ge sina myndigheter ytterligare vägledning för att undvika tvetydig eller godtycklig tillämpning av undantag.

Artikel 5 – Avgifter

Syftet med artikel 5 är att undanröja ekonomiska hinder för rätten att ta del av information enligt direktivet.

Enligt punkt 1 måste tillgången till offentliga register eller förteckningar liksom undersökningen av informationen på plats vara gratis. Det är fortfarande svårt för flera medlemsstater att garantera helt gratis tillgång till information på plats.

I punkt 2 fastställs att avgifter för tillhandahållande av miljöinformation inte får överstiga ett skäligt belopp. Så är oftast fallet.

Enligt punkt 3 måste medlemsstaterna lämna information om eventuella avgifter, bland annat om i vilka fall en avgift kan tas ut och i vilka fall detta inte kommer att ske. Sådan information tillhandahålls i allmänhet i medlemsstaterna. Tillgången till tydliga regler om de avgifter som tas ut kan dock förbättras ytterligare för att öka öppenheten. Detta är framförallt fallet när medlemsstaterna valt att göra reglerna tillgängliga endast på lokal nivå. I sådana fall bör tillgängligheten förbättras ytterligare, t.ex. genom särskilda webbplatser, för att skapa en lättillgänglig och välstrukturerad ram för avgifter. Vissa medlemsstater har antagit lagstiftning

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG EC, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 och kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG. Enligt artikel 17 i direktiv 2003/87/EG ska information göras tillgänglig i enlighet med direktiv 2003/4/EG.

²¹ I sin dom av den 21 april 2005 i mål C-186/04, Pierre Housieaux mot Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, har domstolen mot bakgrund av det tidigare direktivet redan slagit fast att ett tyst avslagsbeslut är rättsstridigt (REG 2005, s. I-3299). Ett tyst avslagsbeslut kan endast utgöra en hjälpkonstruktion för att ge ett effektivt rättsligt skydd och ett sätt att utöva tillsyn över myndigheterna.

som tydligt fastställer vilka avgifter som tas ut. Denna lösning skapar rättslig förutsebarhet och garanterar samtidigt allmän tillgång.

Artikel 6 – Tillgång till rättslig prövning

Rätten till ett effektivt rättsmedel garanteras genom artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen (*Medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.*) och artikel 47.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel ...*). I artikel 6 i direktivet tillämpas rätten till ett effektivt rättsmedel när det gäller miljöinformation. Det finns bestämmelser om överklagande på två nivåer: administrativ prövning och prövning vid domstol eller ett annat genom lag fastställt oberoende och opartiskt organ.

Med några enskilda undantag har medlemsstaterna införlivat artikel 6 på ett korrekt sätt. Samtidigt som kommissionen bedömt medlemsstaternas införlivandelagstiftning har kommissionen också inlett ett begränsat antal överträdelseförfaranden, framförallt för att garantera införlivandet av kraven på ett ”snabbt” prövningsförfarande ”mot en låg avgift”.

I vissa medlemsstater finns det dock brister i tillämpningen av artikel 6. Om bestämmelserna i direktivet ska fungera väl måste de tillämpas på alla nivåer. Till exempel måste de administrativa myndigheter som är bemyndigade att hantera överklaganden som första eller andra instans vara oberoende av varandra och kunna fatta beslut som är i överensstämmelse med direktivet. Flera medlemsstater har redan inrättat en särskild domstol som första instans för överklaganden. Sådan god praxis får dock inte leda till ineffektivitet i ett överklagandes nästa skede, i form av kostsamma och utdragna förfaranden. Förfarandegarantier som omfattar alla instanser är viktiga för att ge tillgång till rättslig prövning och undvika att det i praktiken endast finns en besvärinstans, medan senare steg är kostsamma och tidskrävande.

Organ som övervakar administrativa missförhållanden, såsom ombudsmannen, spelar också en viktig roll för att garantera effektiva rättsmedel. De bör dock anses komplettera ett effektivt besvärssystem.

Kommissionen samarbetar med medlemsstaterna för att komma till rätta med dessa brister i genomförandet. Medlemsstaterna måste vidta ytterligare åtgärder, under kommissionens övervakning.

Artikel 7 – Spridning av miljöinformation

Enligt artikel 7 ska miljöinformation spridas till allmänheten aktivt och systematiskt, bland annat med hjälp av telematik och/eller elektronik. I artikel 7.2 fastställs vilken typ av information som ska tillhandahållas (t.ex. rättsakter, policy, planer och program, rapporter och undersökningar, uppgifter eller sammanställningar av uppgifter som samlats in genom övervakning av verksamhet som påverkar eller sannolikt kommer att påverka miljön).

Elektronik är nyckeln till att uppnå syftena (artikel 1) och genomföra bestämmelserna i direktivet. I direktivet anges inte vilken typ av elektronik som bör användas. De metoder som väljs måste dock vara lätt tillgängliga och får inte skapa ytterligare hinder för tillhandahållandet av information. Enligt artikel 7 kan medlemsstaterna också göra anpassningar till den tekniska utvecklingen. En bra användning av teknik kan också bidra till att minska kostnaderna och den administrativa bördan för ett snabbt utlämnande av information, vilket är ett problem för många medlemsstater.

Medlemsstaterna har genomfört artikel 7 på olika sätt. De flesta har infört elektroniska portaler och/eller webbsidor för att ge tillgång till vissa kategorier av information som förtecknas i artikel 7.2 på olika förvaltningsnivåer. Det kan dock vara svårt att hitta onlineinformation om hur enskilda miljödirektiv genomförts i nationell lagstiftning och om hur myndigheterna tillgodoser kraven. För att informationen ska kunna bli mer lättanvänd och användas effektivare krävs i allmänhet ytterligare framsteg när gäller hur den aktiva spridningen organiseras.

Direktivet kan anses vara den mest omfattande enskilda EU-rättsakten om en aktiv spridning av miljöinformation. Andra rättsakter, såsom Inspiredirektivet²² och direktivet om information från den offentliga sektorn²³, och initiativ som SEIS²⁴, ger också rätt till allmän elektronisk tillgång till viss information som innehålls av offentliga organ. Tillsammans skapar de en ram för utlämning av miljöinformation, bland annat uppgifter från övervakningsverksamhet. Detta allmänna sammanhang, som hela tiden utvecklas, påverkar genomförandet av artikel 7. En hög grad av samordning är önskvärd för att säkerställa samstämmighet mellan alla berörda instrument och initiativ.

Artikel 8 – Kvaliteten på miljöinformation

I artikel 8 fastställs kvalitetskrav för den miljöinformation som sammanställs. Medlemsstaterna bör så långt det är möjligt se till att uppgifterna är aktuella, korrekta och jämförbara.

Miljöinformationen bör göra det möjligt för användarna att på ett meningsfullt sätt delta i utarbetandet och genomförandet av miljöpolitiken och bedöma hur den fungerar.

Uppgiftskvaliteten visade sig vara ett svårt mål att uppnå, eftersom det i stor utsträckning är beroende av resurser, kapacitet och teknik. Dessutom finns det ofta inte någon standardmetod för att garantera och mäta datakvalitet och se till att miljöinformationen är jämförbar.

Uppgiftskvaliteten är också av betydelse för andra miljödirektiv, eftersom det ofta är miljöövervakningen eller annan information om genomförandet som avgör vilka åtgärder som

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire), EUT L 108, 25.4.2007, s. 1.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, EUT L 345, 31.12.2003, s. 90.

²⁴ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén av den 1 februari 2008 *Mot ett gemensamt miljöinformationssystem (SEIS)*, [KOM\(2008\) 46 slutlig](#).

krävs. Trots detta och trots de framsteg som gjorts i ett flertal avseenden har kvalitetsproblem rapporterats inom olika områden av miljöpolitiken²⁵.

VI. Slutsatser och fortsatt arbete

Kommissionen anser att tillämpningen av direktivet betydligt har förbättrat tillgången till miljöinformation på begäran. Enskilda överträdelser i vissa medlemsstater följs nu upp av kommissionen. Kommissionen förväntar sig att de nya bestämmelserna med tiden kommer att integreras i medlemsstaternas rättsordningar på lämpligt sätt och tillämpas korrekt av myndigheterna.

Framväxten av ett informationssamhälle med större betoning på allmän tillgång kräver en övergång från en strategi där information främst lämnas på begäran till en strategi som koncentreras på aktiv och bred informationsspridning med hjälp av den senaste tekniken. Direktivet ger medlemsstaterna frihet att välja lämpliga metoder för aktiv spridning av miljöinformation och göra anpassningar till förändringar i telematik och elektronik. Vissa medlemsstater har tagit fram användarvänliga webbplatser där allmänheten t.ex. på en karta kan se i vilken omfattning avloppsvattnet renas i den stad där de bor. Kommissionen uppmanar alla medlemsstater att i största möjliga mån utnyttja bestämmelserna om aktiv spridning.

I överensstämmelse med sitt meddelande om genomförande, de slutsatser som rådet antog den 11 juni 2012 och det föreslagna sjunde miljöhandlingsprogrammet²⁶ kommer kommissionen att försöka att hjälpa medlemsstaterna att strukturera informationen bättre för en aktiv spridning²⁷. Den kommer också att genomföra separata mer detaljerade undersökningar av nuvarande praxis för aktiv spridning och problemen med miljöinformationens kvalitet. Beroende på resultatet och informationsteknikens allmänna utveckling kommer kommissionen att besluta om det i framtiden kommer att bli nödvändigt att göra ytterligare ändringar av direktivet.

²⁵ Till exempel visade kommissionens översyn av förordningen om ett register över utsläpp och överföringar av föroreningar på bristande möjligheter att jämföra den information som medlemsstaterna lämnar, eftersom de använder olika metoder för att samla in uppgifter och eftersom informationen inte är enhetlig.

²⁶ COM(2012) 710 final.

²⁷ Meddelandet avser de strukturerade ramarna för genomförande och information (SIIF), som syftar till att onlineinformation ska tillhandahållas på ett mer samstämmigt sätt när det gäller resultaten av enskilda direktivs genomförande – antagna planer, utfärdade tillstånd, erhållna övervakningsdata etc.