ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

9 september 1999 *

In zaak C-217/97,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur G. zur Hausen als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde, en D. Sellner, advocaat te Bonn,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56), met name de artikelen 2, sub b, 3, lid 2, eerste alinea, derde streepje, en tweede alinea, en 5 ervan,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: P. J. G. Kapteyn, kamerpresident, G. Hirsch en R. Schintgen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Fennelly
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 3 december 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 januari 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 9 juni 1997, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) het Hof verzocht vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot

milieu-informatie (PB L 158, blz. 56; hierna: de „richtlijn"), met name de artikelen 2, sub b, 3, lid 2, eerste alinea, derde streepje, en tweede alinea, en 5 ervan.

De richtlijn

2 De richtlijn heeft luidens artikel 1 ervan „tot doel de vrije toegang tot milieu-informatie waarover de overheidsinstanties beschikken en de verspreiding van dergelijke informatie te waarborgen, en vast te stellen volgens welke grondregels en voorwaarden dergelijke informatie ter beschikking moet worden gesteld".

3 Artikel 2 van de richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚milieu-informatie': alle beschikbare informatie in geschreven, visuele, auditieve of geautomatiseerde vorm betreffende de toestand van water, lucht, bodem, fauna, flora, akkers en natuurgebieden, betreffende activiteiten (met inbegrip van activiteiten die hinder veroorzaken, zoals lawaai) en maatregelen die hierop een ongunstig effect hebben of waarschijnlijk zullen hebben, en betreffende beschermende activiteiten en maatregelen ter zake, met inbegrip van bestuursrechtelijke maatregelen en milieubeheersprogramma's;

b) ‚overheidsinstanties': alle overheidsorganen die op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau op het gebied van het milieu verantwoordelijkheid dragen en over informatie beschikken, met uitzondering van lichamen die in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid optreden."

4 Artikel 3 van de richtlijn luidt als volgt:

„1. Behoudens het bepaalde in dit artikel waarborgen de lidstaten dat overheidsinstanties gehouden zijn op verzoek milieu-informatie beschikbaar te stellen aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat deze een belang behoeft aan te tonen.

De lidstaten werken de praktische regelingen uit op grond waarvan dergelijke informatie daadwerkelijk beschikbaar wordt gesteld.

2. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om dergelijke informatie kan worden geweigerd indien het afbreuk doet aan een van de volgende punten:

— het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, internationale betrekkingen en defensie;

— openbare veiligheid;

— zaken die bij de rechter aanhangig zijn of zijn geweest, of waarvoor vooronderzoeken, disciplinaire onderzoeken of opsporingsonderzoeken lopen;

— vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens, met inbegrip van intellectuele eigendom;

— het vertrouwelijke karakter van persoonlijke gegevens en/of dossiers;

— gegevens die zijn verstrekt door derden zonder dat dezen daartoe wettelijk verplicht waren;

— gegevens waarvan de openbaarmaking aantasting van de milieusector waarop ze betrekking hebben, waarschijnlijker zou maken.

Informatie waarover overheidsinstanties beschikken, wordt gedeeltelijk verstrekt wanneer het mogelijk is deze te scheiden van informatie over zaken waarmee de bovengenoemde belangen zijn gemoeid.

(...)"

5 Artikel 5 van de richtlijn is geformuleerd als volgt:

„De lidstaten kunnen een vergoeding eisen voor het verstrekken van informatie, doch deze vergoeding mag een redelijk bedrag niet te boven gaan."

6 Volgens artikel 9, lid 1, van de richtlijn moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 31 december 1992 aan deze richtlijn te voldoen en dienden zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis te stellen.

De Duitse wet

7 De richtlijn is in het Duitse recht omgezet door het Umweltinformationsgesetz (*BGBl.* I, 1994, blz. 1490; hierna: „UIG"), die op 8 juli 1994 is goedgekeurd en op 16 juli 1994 in werking is getreden.

8 Het UIG heeft volgens § 1 ervan tot doel, de vrije toegang tot milieu-informatie waarover de overheidsinstanties beschikken, en de verspreiding van dergelijke informatie te waarborgen, en vast te stellen volgens welke grondregels en voorwaarden dergelijke informatie ter beschikking moet worden gesteld.

9 § 3, lid 1, punt 3, UIG sluit „rechterlijke instanties, Openbaar ministerie en tuchtrechtelijke instanties" van het begrip „overheidsinstantie" uit.

10 § 4, lid 1, UIG bepaalt: „Eenieder heeft recht op vrije toegang tot milieu-informatie waarover een overheidsinstantie of een privaatrechtelijk persoon (...) beschikt. De overheidsinstantie kan op verzoek informatie verstrekken, toegang tot een dossier verschaffen of informatiedragers op een andere wijze ter beschikking stellen."

11 Voor de uitoefening van dit recht op toegang tot milieu-informatie gelden een aantal in de §§ 7 en 8 UIG genoemde beperkingen.

12 § 7, lid 1, punt 2, UIG bepaalt met name, dat het recht op informatie niet bestaat „tijdens een gerechtelijke procedure, een opsporingsonderzoek of een administratieve procedure, wat de gegevens betreft die de overheidsinstanties in het kader van die procedure verkrijgen".

13 § 10, lid 1, UIG, alsook de Umweltinformationsgebührenverordnung (hierna: „Verordnung") en het als bijlage daarbij gevoegde Gebührenverzeichnis bepalen, dat ter dekking van de voorzienbare kosten voor de krachtens deze wet gestelde bestuursrechtelijke handelingen, vergoedingen mogen worden geëist en onkosten in rekening mogen worden gebracht. De Verordnung staat ook toe dat een vergoeding wordt geëist wanneer het verzoek om toegang tot milieu-informatie wordt afgewezen.

De precontentieuze procedure

14 Van mening dat sommige bepalingen van het UIG en de Verordnung niet met de richtlijn in overeenstemming zijn, heeft de Commissie de in artikel 169 van het Verdrag bedoelde niet-nakomingsprocedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland ingeleid.

15 Bij brief van 14 maart 1995 heeft de Commissie de Duitse regering aangemaand om binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen over de eventuele onverenigbaarheid van de nationale regeling met de artikelen 2, sub b, 3, lid 2, eerste alinea, derde streepje, en tweede alinea, en 5 van de richtlijn mede te delen.

16 In haar schriftelijk antwoord van 2 oktober 1995 betwistte de Duitse regering het verwijt van de Commissie dat zij de richtlijn niet had nageleefd.

17 Op 26 september 1996 zond de Commissie de Duitse regering een met redenen omkleed advies met het verzoek, zich binnen een termijn van twee maanden vanaf de betekening naar dit advies te voegen.

18 Omdat de Duitse regering niet op dit met redenen omkleed advies antwoordde, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep van de Commissie

19 De Commissie grondt haar beroep op vier grieven, te weten: onjuiste uitvoering van artikel 2, sub b, van de richtlijn, wegens de algemene uitsluiting van rechterlijke instanties, Openbaar ministerie en tuchtrechtelijke instanties van het toepassingsgebied van het UIG; onjuiste uitvoering van artikel 3, lid 2, eerste alinea, derde streepje, van de richtlijn, wegens de uitsluiting van het recht op informatie tijdens een „administratieve procedure"; niet-uitvoering van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn daar het UIG geen bepaling over de gedeeltelijke informatieverstrekking bevat, en, ten slotte, onjuiste uitvoering van artikel 5 van de richtlijn, doordat de Duitse regeling ook toestaat, dat een vergoeding wordt geëist wanneer het verzoek om informatie wordt afgewezen, en de vergoeding niet tot een redelijk bedrag beperkt.

De grief betreffende de onjuiste uitvoering van artikel 2, sub b, van de richtlijn

20 Volgens de Commissie is het UIG niet in overeenstemming met artikel 2, sub b, van de richtlijn omdat rechterlijke instanties, Openbaar ministerie en tuchtrechtelijke instanties door deze wet niet alleen in hun rechterlijke hoedanigheid, maar ook bij het stellen van bestuursrechtelijke handelingen, in beginsel worden vrijgesteld van de verplichting, toegang tot milieu-informatie te verschaffen. Volgens de Commissie kan een rechterlijke instantie of het Openbaar ministerie evenwel over milieu-informatie, met name statistieken, beschikken, zonder dat deze noodzakelijkerwijs in het kader van rechterlijke activiteiten zijn verkregen.

21 De Duitse regering betoogt daarentegen, dat zij artikel 2, sub b, van de richtlijn op correcte wijze in § 3, lid 1, punt 3, UIG heeft omgezet, gelet op het feit dat rechterlijke instanties, Openbaar ministerie en tuchtrechtelijke instanties in Duitsland alleen in het kader van hun rechterlijke activiteiten op het gebied van het milieu verantwoordelijkheid kunnen dragen. Volgens de richtlijn dient informatie die tijdens deze activiteiten is verzameld, evenwel niet openbaar te worden gemaakt.

22 Met het oog op de beoordeling van de gegrondheid van deze grief moet worden opgemerkt, dat het volgens vaste rechtspraak aan de Commissie staat om in het kader van een procedure wegens niet-nakoming op grond van artikel 169 van het Verdrag het gestelde verzuim aan te tonen, zonder dat zij zich daarbij kan baseren op een of ander rechtsvermoeden (zie met name arrest van 25 mei 1982, Commissie/Nederland, 96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 6).

23 Zoals de advocaat-generaal in punt 7 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de Commissie in casu evenwel niet aangetoond, dat in Duitsland instanties die normaal in een rechterlijke hoedanigheid optreden en om die reden in beginsel niet aan de richtlijn zijn onderworpen, ook op het gebied van het milieu verantwoordelijkheid kunnen dragen of over milieu-informatie in de zin van artikel 2, sub b, van de richtlijn kunnen beschikken wanneer zij buiten hun strikt rechterlijke functies optreden, of dat dergelijke instanties over informatie van dien aard beschikken, die niet onder de uitzondering van artikel 3, lid 2, eerste alinea, derde streepje, van de richtlijn valt.

24 Gelet op het feit dat de Commissie zich niet kan baseren op het vermoeden dat in Duitsland alle rechterlijke instanties en de overige lichamen die normaal in een rechterlijke hoedanigheid optreden, als overheidsinstanties in de zin van de richtlijn moeten worden beschouwd, en dat zij niet op omstandige wijze heeft aangetoond, dat die instanties over milieu-informatie beschikken die buiten het kader van hun rechterlijke activiteiten zijn verkregen en om die reden onder de richtlijn vallen, moet de eerste grief van de Commissie worden afgewezen.

De grief betreffende de onjuiste uitvoering van artikel 3, lid 2, eerste alinea, derde streepje, van de richtlijn

25 De Commissie betoogt, dat de in § 7, lid 1, punt 2, UIG bepaalde uitsluiting van de toegang tot informatie tijdens de „administratieve procedure" verder gaat dan de in artikel 3, lid 2, eerste alinea, derde streepje, van de richtlijn bedoelde uitzondering, die enkel op het „opsporingsonderzoek" betrekking heeft.

26 De Duitse regering antwoordt hierop, dat het begrip „opsporingsonderzoek" in Duitsland ziet op alle administratieve procedures die een gerechtelijke procedure voorafgaan en waarvan de uitkomst aan toetsing door een administratieve rechterlijke instantie kan worden onderworpen.

27 Dienaangaande hoeft enkel in herinnering te worden gebracht, dat het Hof in zijn arrest van 17 juni 1998, Mecklenburg (C-321/96, Jurispr. blz. I-3809), heeft geoordeeld, dat het begrip „opsporingsonderzoek" in artikel 3, lid 2, derde streepje, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat een administratieve procedure als bedoeld in § 7, lid 1, punt 2, UIG, die beperkt blijft tot de voorbereiding van een bestuursrechtelijke maatregel, daar slechts onder valt indien zij onmiddellijk aan een contentieuze of quasi-contentieuze procedure voorafgaat en voortvloeit uit de noodzaak, vóór de inleiding van de eigenlijke procedurele fase bewijzen te verkrijgen of een zaak te instrueren.

28 Hieruit volgt, dat, zoals de Duitse regering overigens ter terechtzitting heeft erkend, de volledige uitsluiting van de in het UIG bedoelde „administratieve procedure", verder gaat dan de in artikel 3, lid 2, eerste alinea, derde streepje, van de richtlijn vastgestelde uitzondering, zodat deze grief van de Commissie gegrond is.

De grief betreffende de niet-uitvoering van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn

29 De Commissie betoogt, dat de Bondsrepubliek Duitsland artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn niet heeft uitgevoerd, aangezien het UIG geen enkele bepaling bevat waarbij de verplichting wordt opgelegd gedeeltelijke informatie te verstrekken wanneer het mogelijk is deze te scheiden van informatie over zaken die een weigering van de lidstaten om informatie te verstrekken, kunnen rechtvaardigen. Volgens haar kent de richtlijn rechten toe aan particulieren en kan enkel een uitdrukkelijke wetsbepaling ter uitvoering van de richtlijn de voor de rechtszekerheid vereiste verbindende kracht, nauwkeurigheid en duidelijkheid waarborgen.

30 De Duitse regering antwoordt hierop, dat de mogelijkheid van gedeeltelijke informatieverstrekking voldoende blijkt uit de §§ 4, 7 en 8 UIG in hun onderlinge samenhang gelezen, alsook uit de praktijk van de bevoegde nationale instanties en uit de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht, zodat daartoe in het UIG geen uitdrukkelijke bepaling hoefde te worden opgenomen.

31 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het Hof inderdaad heeft geoordeeld, dat de uitvoering van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs vereist, dat de bepalingen van de richtlijn formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke en specifieke wetsbepaling worden overgenomen, doch dat een algemene juridische context kan volstaan wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert (zie met name arresten van 23 mei 1985, Commissie/Duitsland, 29/84, Jurispr. blz. 1661, punt 23, en 8 juli 1987, Commissie/België, 247/85, Jurispr. blz. 3029, punt 9).

32 Volgens de rechtspraak is het evenwel noodzakelijk, dat de rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk is, opdat de begunstigden in staat zijn, kennis te krijgen van al hun rechten en deze zo nodig geldend te maken voor de nationale rechterlijke instanties (arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 23).

33 Hoewel artikel 3, lid 2, van de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid biedt, in limitatief opgesomde gevallen een verzoek om informatie af te wijzen, legt de tweede alinea van deze bepaling hun de verplichting op, die informatie te verstrekken die kan worden gescheiden van informatie over zaken die een vertrouwelijke behandeling verdienen. Deze bepaling legt de lidstaten dus een concrete resultaatsverplichting op en regelt rechtstreeks de rechtssituatie van de particulieren, die aldus recht hebben op informatieverstrekking onder de in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn bepaalde voorwaarden.

34 Zoals de advocaat-generaal in de punten 13 en 14 van zijn conclusie heeft opgemerkt, staat evenwel vast, dat de verplichting tot gedeeltelijke verstrekking van milieu-informatie in Duitsland niet op voldoende duidelijke en bepaalde wijze wordt verzekerd om de rechtszekerheid te waarborgen en personen die een verzoek om informatie kunnen indienen, in staat te stellen van al hun rechten kennis te krijgen.

35 Aangezien het UIG geen uitdrukkelijke bepaling over gedeeltelijke informatieverstrekking bevat, is het immers mogelijk, dat een natuurlijke of rechtspersoon die een verzoek om informatie indient, geen weet heeft van het feit dat de in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn vastgestelde weigeringsgronden een gedeeltelijke informatieverstrekking niet in de weg staan, en is het ook mogelijk dat de overheidsinstanties tot wie dit verzoek gericht is, ervoor terugschrikken hieraan te voldoen.

36 In dupliek heeft de Duitse regering betoogd, dat de bij artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn opgelegde verplichting tot gedeeltelijke informatieverstrekking in het Duitse recht is omgezet door punt 3.3 van het Gebührenverzeichnis, volgens hetwelk een vergoeding van 2 000 tot 10 000 DM kan worden geëist, „wanneer ter bescherming van het algemeen belang of van particuliere belangen, in de te verstrekken documenten een grote hoeveelheid informatie dient te worden verwijderd".

37 Zelfs al zou de richtlijn door deze bepaling correct zijn uitgevoerd, met name ter zake van het eisen van vergoedingen wegens de noodzaak het vertrouwelijke karakter of de geheimhouding van de informatie te beschermen, waarover het Hof in het kader van dit beroep niet kan oordelen, aangezien de Commissie dienaangaande geen grief heeft geformuleerd, vaststaat, dat deze bepaling in elk geval niet van dien aard is, dat zij de verplichting van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn duidelijk overneemt. Dat met het oog op de toepassing van de regels voor het eisen van bepaalde vergoedingen de gedeeltelijke informatieverstrekking wordt vermeld in een bij de nationale regeling gevoegde bijlage houdende vaststelling van de vergoedingen die voor verstrekking van milieu-informatie kunnen worden geëist, bijlage die dan nog alleen voor de bondsinstanties geldt, is geen passend middel om personen die om informatie verzoeken, in staat te stellen al hun rechten te kennen en deze zo nodig geldend te maken voor de nationale rechter.

38 In die omstandigheden moet deze grief van de Commissie eveneens worden aanvaard.

De grief betreffende de onjuiste uitvoering van artikel 5 van de richtlijn

39 Volgens de Commissie is de Duitse regeling onverenigbaar met artikel 5 van de richtlijn, omdat zij de vergoeding voor de verstrekking van milieu-informatie niet tot een redelijk bedrag beperkt en zelfs toestaat dat een vergoeding wordt geëist in geval van afwijzing van het verzoek om informatie.

40 Wat het eerste onderdeel van deze grief betreft, laakt de Commissie het feit dat § 10, lid 1, UIG de Duitse overheidsinstanties toestaat, ter dekking van de „voorzienbare kosten" van een opzoeking, vergoedingen te eisen en onkosten in rekening te brengen en voorts, dat volgens de Verordnung en het Gebührenverzeichnis het bedrag van de vergoedingen afhangt van de hoeveelheid werk die de administratie voor de opzoeking van informatie heeft moeten verrichten.

41 In haar verzoekschrift betoogt de Commissie dienaangaande, dat niet voor alle aan verzoeken om milieu-informatie verbonden bestuursrechtelijke handelingen een vergoeding moet worden geëist, en dat slechts in uitzonderlijke gevallen, wanneer het opzoeken, verzamelen, beoordelen en sorteren van ontoegankelijke informatie veel tijd vergt, een redelijke vergoeding mag worden geëist. De Duitse vergoedingsregeling, die op het beginsel van dekking van de voorzienbare kosten is gebaseerd, druist in tegen het verbod van prohibitieve vergoedingen, aangezien de vergoedingstarieven in het Gebührenverzeichnis zo hoog zijn, dat zij de toegang tot informatie onmogelijk maken. De Commissie leidt hieruit af, dat de Duitse regeling niet vertrekt van het beginsel dat de vergoeding een redelijk bedrag niet te boven mag gaan. De verplichting om kostendekkende vergoedingen te eisen druist dus in tegen het voorschrift dat de vergoeding op een redelijk bedrag in de zin van artikel 5 van de richtlijn moet worden vastgesteld, ten minste in die gevallen waarin de opzoeking van informatie veel tijd vergt.

42 In repliek voegt de Commissie hier nog aan toe, dat het beginsel volgens hetwelk de vergoeding een redelijk bedrag niet te boven mag gaan, niet in het UIG en de Verordnung is opgenomen. Het in die teksten gehuldigde beginsel van kostendekking brengt met zich, dat naar gelang van het geval vergoedingen worden geëist die zo hoog zijn, dat de facto de toegang tot de informatie wordt verhinderd, hetgeen lijnrecht ingaat tegen het doel van de richtlijn. Van vrije toegang van het publiek tot milieu-informatie is immers geen sprake meer wanneer de burger uit kostenoverwegingen ervan moet afzien, een verzoek hiertoe in te dienen. De Commissie geeft toe, dat artikel 5 van de richtlijn vergoedingen waarvan de omvang varieert naar gelang van de omstandigheden, niet uitsluit. De gemeenschapswetgever heeft er ten behoeve van de rechthebbende op informatie alleen voor willen zorgen, dat er een evenwicht bestaat tussen de door de overheidsinstantie verstrekte dienst en de vergoeding, die in geen geval prohibitief mag zijn. De Commissie is evenwel van oordeel, dat wanneer die Duitse bepalingen zonder beperking zouden gelden, zoals uitdrukkelijk is bepaald, het beginsel van kostendekking in bepaalde gevallen tot prohibitieve vergoedingen kan leiden.

43 De Duitse regering antwoordt hierop, zakelijk weergeven, dat de omstreden regeling het bedrag van de vergoedingen weliswaar laat afhangen van de inspanningen die de overheidsinstantie in termen van arbeid en tijd heeft geleverd, maar dat het bedrag van de vergoeding steeds redelijk moet zijn ten opzichte van

de waarde die de informatie voor de rechthebbende heeft, en dat de overheidsinstanties om billijkheidsredenen het bedrag van de vergoeding kunnen verlagen en zelfs volledig kunnen afzien van het eisen van een vergoeding. De vergoedingen dienen gradueel te worden vastgesteld om naar behoren rekening te houden met de grote verscheidenheid aan situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen. Artikel 5 van de richtlijn wordt dan ook correct uitgevoerd door de Duitse regeling.

44 Voor de beoordeling van de gegrondheid van de stelling die de Commissie in het eerste onderdeel van deze grief verdedigt, dient er meteen aan te worden herinnerd, dat artikel 5 van de richtlijn — zoals uit de formulering ervan blijkt — de lidstaten toestaat een vergoeding te eisen voor het verstrekken van milieu-informatie. De stelling van de Commissie, dat een dergelijke vergoeding slechts in uitzonderlijke gevallen mag worden geëist, dient dan ook te worden afgewezen.

45 Volgens diezelfde bepaling mag die vergoeding evenwel een redelijk bedrag niet te boven gaan.

46 Bij gebreke van aanwijzingen in de richtlijn zelf, dient de draagwijdte van het begrip „redelijk bedrag" tegen de achtergrond van het doel van de richtlijn te worden vastgesteld.

47 Zoals de advocaat-generaal in punt 23 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de richtlijn tot doel particulieren een recht op vrije toegang tot milieu-informatie te verlenen en de informatie daadwerkelijk beschikbaar te stellen voor elke natuurlijke of rechtspersoon die daartoe een verzoek indient, zonder dat deze ter rechtvaardiging daarvan een belang moet aantonen. Elke uitlegging van het begrip „redelijk bedrag" in de zin van artikel 5 van de richtlijn die personen die informatie willen verkrijgen, hiervan kan weerhouden of hun toegangsrecht beperkt, dient dan ook te worden uitgesloten.

48 Het begrip „redelijk bedrag" in de zin van artikel 5 van de richtlijn dient bijgevolg aldus te worden begrepen, dat het een lidstaat niet is toegestaan, alle kosten, met name de indirecte, die een opzoeking van informatie daadwerkelijk voor de openbare financiën meebrengt, te verhalen op de persoon die een verzoek om informatie heeft ingediend.

49 Wat met name de Duitse regeling betreft, zij erop gewezen, dat § 1 van de Verordnung bepaalt, dat voor de bestuursrechtelijke handelingen die door de federale autoriteiten krachtens het UIG worden gesteld, vergoedingen worden geëist overeenkomstig het als bijlage bij de Verordnung gevoegde Gebührenverzeichnis. § 2 van de Verordnung bepaalt, dat de bevoegde autoriteiten het bedrag van de vergoedingen kunnen verlagen, met name wanneer dit om billijkheidsredenen is aangewezen en de verstrekte informatie geen economische waarde heeft.

50 In het Gebührenverzeichnis wordt een onderscheid gemaakt tussen drie hypotheses. Ten eerste: „eenvoudige" mondelinge of schriftelijke informatie wordt gratis verstrekt. Ten tweede: voor het schriftelijk verstrekken van gedetailleerde informatie wordt, naar gelang van de complexiteit van de gestelde verrichtingen, een vergoeding van 50 tot 1 000 DM geëist. Ten derde: voor het ter beschikking stellen van documenten of andere informatiedragers dient, naar gelang van de complexiteit van de betrokken verrichtingen, een vergoeding van 20 tot 10 000 DM te worden betaald. Met betrekking tot laatstgenoemde hypothese wordt in het Gebührenverzeichnis een onderscheid gemaakt tussen drie gevallen: in de „eenvoudige" gevallen varieert de vergoeding van 20 tot 200 DM; vergt het vergaren van omvangrijke documenten belangrijke inspanningen, dan bedraagt de vergoeding 200 tot 2 000 DM; in losstaande gevallen, ten slotte, waarin de samenstelling van het dossier uitzonderlijk dure maatregelen vergt, inzonderheid wanneer ter bescherming van het algemeen belang of van particuliere belangen in de te verstrekken documenten een grote hoeveelheid informatie dient te worden verwijderd, varieert de vergoeding van 2 000 tot 10 000 DM.

51 Verder heeft de Duitse regering ter terechtzitting gesteld, dat volgens de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht en het Bundesverwaltungsgericht elke vergoeding die in Duitsland voor een bestuursrechtelijke handeling wordt geëist, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en passend voor de verleende dienst moet zijn.

52 Gelet op het door de Commissie ter ondersteuning van haar grief gevoerde betoog, enerzijds, en op de Duitse regeling, anderzijds, dient te worden vastgesteld, dat de Commissie in casu niet heeft aangetoond, dat die regeling niet in overeenstemming is met het doel van artikel 5 van de richtlijn, namelijk: verzekeren dat de vergoeding die voor het verstrekken van milieu-informatie wordt geëist, een redelijk bedrag niet te boven gaat.

53 Aangezien de grief van de Commissie alleen op de onjuiste omzetting van artikel 5 van de richtlijn in de Duitse rechtsorde is gebaseerd, heeft het geen betrekking op de vraag of de concrete toepassing van de betrokken regeling in de praktijk leidt tot het eisen van vergoedingen die een redelijk bedrag in de zin van dit artikel 5 te boven gaan.

54 Bijgevolg dient het eerste deel van deze grief van de Commissie te worden afgewezen.

55 Aangaande het tweede deel van de grief betreffende de onjuiste uitvoering van artikel 5 van de richtlijn, is de Commissie van oordeel, dat deze bepaling zich verzet tegen het eisen van vergoedingen wanneer het verzoek om toegang tot milieu-informatie wordt afgewezen. In dat geval is er immers geen sprake van „informatieverstrekking" over het milieu in de zin van de richtlijn. De door de Verordnung voorgeschreven betaling van een vergoeding in geval van afwijzing druist tevens duidelijk in tegen de basisdoelstelling van de richtlijn, volgens welke de vrije toegang tot informatie slechts mag worden beperkt volgens de criteria en in de gevallen die daarin uitdrukkelijk zijn genoemd.

56 De Duitse regering betoogt daarentegen, dat artikel 130 S EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG), de rechtsgrondslag van de richtlijn, de Raad niet machtigt, de lidstaten verplichtingen inzake het eisen van administratieve vergoedingen op te leggen. Bijgevolg dient artikel 5 van de richtlijn aldus te worden begrepen, dat het zich enkel verzet tegen het eisen van vergoedingen die een redelijk bedrag te boven gaan en de effectieve toegang tot milieu-informatie

belemmeren, zonder dat het overheidsinstanties evenwel verbiedt, in geval van afwijzing van het verzoek om informatie een vergoeding te eisen. Een dergelijk verbod vloeit evenmin voort uit het begrip „verstrekking" van informatie. In elk geval kunnen de Duitse overheidsinstanties om billijkheidsredenen in geval van afwijzing van het verzoek de vergoeding tot een vierde van het vastgestelde bedrag verlagen of zelfs helemaal geen vergoeding eisen.

57 Artikel 5 van de richtlijn staat de lidstaten toe, een vergoeding te eisen voor het „verstrekken" van informatie, doch niet voor het stellen van bestuursrechtelijke handelingen in het kader van een verzoek om informatie.

58 Het doel van de richtlijn, de vrije toegang tot milieu-informatie te verzekeren en elke beperking van deze vrije toegang tegen te gaan, verzet zich tegen elke uitlegging waardoor personen die informatie wensen te verkrijgen, ervoor kunnen terugschrikken een desbetreffend verzoek in te dienen.

59 Bovendien kan het eisen van een vergoeding in geval van afwijzing van het verzoek om informatie niet als redelijk worden beschouwd, aangezien in dat geval in feite geen enkele informatie in de zin van artikel 5 van de richtlijn is verstrekt.

60 Bijgevolg dient het tweede deel van deze grief van de Commissie te worden aanvaard.

61 Mitsdien dient te worden vastgesteld, dat de Bondsrepubliek Duitsland,

— door zolang een administratieve procedure duurt geen toegang te verlenen tot informatie die de overheidsinstanties in het kader van deze procedure hebben verkregen,

— door in het UIG geen bepaling op te nemen volgens welke milieu-informatie gedeeltelijk wordt verstrekt wanneer zij kan worden gescheiden van informatie over zaken waarmee de in artikel 3, lid 2, van de richtlijn bedoelde belangen zijn gemoeid, en

— door de betaling van een vergoeding niet te beperken tot de gevallen waarin daadwerkelijk informatie is verstrekt,

de krachtens de artikelen 3, lid 2, eerste alinea, derde streepje, en tweede alinea, en 5 van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

62 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland op de meeste punten in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de desbetreffende vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) — Door zolang een administratieve procedure duurt geen toegang te verlenen tot informatie die de overheidsinstanties in het kader van deze procedure hebben verkregen,

— door in het Umweltinformationsgesetz geen bepaling op te nemen volgens welke milieu-informatie gedeeltelijk wordt verstrekt wanneer zij kan worden gescheiden van informatie over zaken waarmee de in artikel 3, lid 2, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, bedoelde belangen zijn gemoeid, en

— door de betaling van een vergoeding niet te beperken tot de gevallen waarin daadwerkelijk informatie is verstrekt,

is de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 3, lid 2, eerste alinea, derde streepje, en tweede alinea, en 5 van richtlijn 90/313 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De Bondsrepubliek Duitsland wordt in de kosten verwezen.

Kapteyn Hirsch Schintgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 september 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

P. J. G. Kapteyn