CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 16 april 2015 [1]

**Zaak C-71/14**

**East Sussex County Council**
**tegen**
**Information Commissioner**
**Property Search Group**
**Local Government Association**

[verzoek van het First-tier Tribunal (Information Rights) (Verenigd Koninkrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Milieu — Verdrag van Aarhus — Richtlijn 2003/4/EG — Toegang tot informatie — Redelijke vergoeding voor het verstrekken van milieu-informatie — Toegang tot de rechter — Rechterlijke toetsing"

1. In artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/4 [2] is het beginsel neergelegd dat de toegang tot openbare registers of lijsten van milieu-informatie alsmede het raadplegen ter plaatse van de gevraagde informatie gratis zijn. Volgens artikel 5, lid 2, kunnen overheidsinstanties voor het *verstrekken* van milieu-informatie op verzoek echter een vergoeding verlangen, mits deze een *redelijk bedrag* niet te boven gaat. Artikel 6 verplicht de lidstaten te voorzien in bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing van beslissingen van overheidsinstanties die de toegang tot milieu-informatie betreffen.

2. De artikelen 5, lid 2, en 6 komen overeen met respectievelijk de artikelen 4, lid 8, en 9 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: „Verdrag van Aarhus") [3], waarbij de Europese Gemeenschap (en dus thans de Europese Unie) en alle lidstaten partij zijn.

3. In het bij het First-tier Tribunal (Information Rights) (Verenigd Koninkrijk) aanhangige hoofdgeding betwist een „property search company" [bedrijf dat een datazoeksysteem voor eigendomsrechten exploiteert] [4] een besluit van de East Sussex County Council om haar een vergoeding in rekening te brengen voor informatie die van belang was voor een vastgoedaankoop (met inbegrip van informatie over alle milieuaangelegenheden die de waarde van dat vastgoed konden beïnvloeden). De onderneming had die informatie opgevraagd ten behoeve van potentiële kopers en met winstoogmerk. De vraag is gerezen (i) of een overheidsinstantie volgens artikel 5, lid 2, een deel van de kosten van het

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41, blz. 26).

3 — Gesloten te Aarhus, Denemarken, op 25 juni 1998 (2161 UNTS 447). Zie besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124, blz. 1). Zie de punten 4 tot en met 8 hierna.

4 — De verwijzende rechter gebruikt het begrip „personal search company" (particulier zoekbedrijf) ter aanduiding van dit soort bedrijven, omdat dit begrip wordt gebruikt in een discussienota van de regering (in de door de verwijzende rechter ingeziene documenten worden echter ook andere benamingen gebruikt). In sommige van de aan het Hof overgelegde schriftelijke opmerkingen wordt hiervoor in de plaats het begrip „property search company" gebruikt. Ik gebruik liever dit laatste begrip in deze conclusie.

bijhouden van een databank die zij gebruikt voor het beantwoorden van verzoeken om bepaalde soorten milieu-informatie, en van de algemene kosten verband houdend met het tijdsbeslag van het personeel mag verhalen, en (ii) of de artikelen 5, lid 2, en 6 zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke een overheidsinstantie voor het verstrekken van milieu-informatie een bedrag mag heffen dat „[...] niet hoger is dan wat de overheidsinstantie als een redelijk bedrag beschouwt", indien het besluit van de overheidsinstantie aangaande de vraag wat onder een „redelijk bedrag" dient te worden verstaan, aan bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht is onderworpen zoals geregeld in het nationale recht.

## Verdrag van Aarhus

4. Volgens artikel 1 van het Verdrag van Aarhus „waarborgt elke partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van [het Verdrag van Aarhus]". Deze verplichting heeft tot doel „bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn [...]".

5. Volgens artikel 2, lid 3, kan „milieu-informatie" voorhanden zijn „in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm" en bestaat zij uit a) de toestand van elementen van het milieu; b) factoren en activiteiten of maatregelen die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten [binnen het toepassingsgebied van a)], en kosten-baten- en andere economische analysen en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvorming; en c) de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via deze elementen, door de factoren, activiteiten of maatregelen bedoeld onder b).

6. Artikel 4 („Toegang tot milieu-informatie") bepaalt:

„1. Elke partij waarborgt dat, met inachtneming van de volgende leden van dit artikel, overheidsinstanties, in antwoord op een verzoek om milieu-informatie, deze informatie beschikbaar stellen aan het publiek, binnen het kader van de nationale wetgeving, waaronder, desgevraagd en behoudens het navolgende onder b), afschriften van de feitelijke documentatie die deze informatie bevat of omvat:

a) zonder dat een bepaald belang behoeft te worden gesteld;

b) in de verzochte vorm, tenzij:

   i) het voor de overheidsinstantie redelijk is dit in een andere vorm beschikbaar te stellen, in welk geval het beschikbaar stellen in die vorm met redenen wordt omkleed; of

   ii) de informatie al voor het publiek beschikbaar is in een andere vorm.

[...]

5. Indien een overheidsinstantie de verzochte milieu-informatie niet bezit, licht deze overheidsinstantie de verzoeker zo spoedig mogelijk in over de overheidsinstantie waarbij naar [haar] mening de verzochte informatie kan worden aangevraagd, of [...] zendt het verzoek door aan die overheidsinstantie en licht de verzoeker hierover in.

[...]

8. Elke partij kan haar overheidsinstanties toestaan kosten te heffen voor het verstrekken van informatie, maar deze vergoeding gaat een redelijk bedrag niet te boven. Overheidsinstanties die voornemens zijn dergelijke kosten te heffen voor het verstrekken van informatie stellen aan verzoekers een overzicht beschikbaar van de vergoedingen die kunnen worden geheven, met vermelding van de omstandigheden waarin deze kunnen worden geheven of vrijstelling kan worden verleend en wanneer het verstrekken van informatie afhankelijk is van vooruitbetaling van dergelijke kosten."[5]

7. Artikel 5 („Verzamelen en verspreiden van milieu-informatie") bepaalt:

„1. Elke partij waarborgt dat:

a) overheidsinstanties milieu-informatie bezitten en actualiseren die van belang is voor hun functies;

[...]

2. Elke partij waarborgt dat, binnen het kader van haar nationale wetgeving, de wijze waarop overheidsinstanties milieu-informatie beschikbaar stellen aan het publiek transparant is en dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is, onder meer door:

a) het verstrekken van voldoende informatie aan het publiek over de aard en de strekking van de milieu-informatie die in het bezit is van de betrokken overheidsinstanties, de fundamentele voorwaarden waarop deze informatie beschikbaar wordt gesteld en toegankelijk is, en via welke procedure deze kan worden verkregen;

b) het instellen en in stand houden van praktische voorzieningen zoals:

   i) voor het publiek toegankelijke lijsten, registers of bestanden;

   ii) de eis dat overheidsfunctionarissen het publiek bijstaan bij het verkrijgen van toegang tot informatie ingevolge dit verdrag; en

   iii) het aanwijzen van contactpunten;

c) het kosteloos verschaffen van toegang tot de milieu-informatie die zich bevindt in lijsten, registers of bestanden als bedoeld in het voorgaande onder b), i).

3. Elke partij waarborgt dat milieu-informatie in toenemende mate beschikbaar wordt in elektronische gegevensbestanden via openbare telecommunicatienetwerken die gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek. In deze vorm toegankelijke informatie zou dienen te omvatten:

a) rapporten over de toestand van het milieu, bedoeld in het navolgende lid 4[6],

b) wetteksten over of verband houdend met het milieu;

5 — Het protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, dat op 21 mei 2003 door de partijen bij het Verdrag van Aarhus is aangenomen (maar ook openstaat voor staten die geen partij zijn), voorziet in de toegang van het publiek tot de milieu-informatie in hun register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen. Overeenkomstig artikel 11, lid 3, van dat protocol moeten partijen erop toezien dat de in hun registers opgenomen informatie gratis kan worden ingezien, behoudens het bepaalde in lid 4, dat luidt: „Elke partij mag haar bevoegde instantie toestaan een bedrag aan te rekenen voor reproductie en verzending [...], maar dit bedrag moet wel binnen redelijke grenzen blijven". Zie Doc. MP.PP/2003/1 dat de tekst van het protocol bevat. De Europese Gemeenschap (en dus thans de Europese Unie) en vrijwel alle lidstaten zijn partij bij dit protocol. Zie besluit 2006/61/EG van de Raad van 2 december 2005 inzake de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het VN-ECE-protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (PB L 32, blz. 54 en 55).

6 — Lid 4 bevat de verplichting om met regelmatige tussenpozen een nationaal rapport over de toestand van het milieu te publiceren en verspreiden.

c) indien van toepassing beleid, plannen en programma's over of verband houdend met het milieu, en milieuakkoorden; en

d) andere informatie, voor zover de beschikbaarheid van deze informatie in deze vorm de toepassing van nationale wetgeving ter uitvoering van dit verdrag zou kunnen vergemakkelijken, mits zulke informatie reeds beschikbaar is in elektronische vorm.

[...]"

8. Artikel 9 („Toegang tot de rechter") bepaalt:

„1. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat eenieder die meent dat zijn of haar verzoek om informatie ingevolge artikel 4 veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk afgewezen of anderszins niet beantwoord is in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel, toegang heeft tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

[...]

2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. [...]

[...]"

## Richtlijn 2003/4

9. Overeenkomstig overweging 1 van richtlijn 2003/4 dragen een verruimde toegang en verspreiding van milieu-informatie bij tot „een verhoogd milieubewustzijn, een vrije gedachtewisseling, een doeltreffender deelneming van het publiek aan de milieubesluitvorming en, uiteindelijk, tot een beter milieu".

10. In overweging 2 wordt duidelijk gesteld dat richtlijn 2003/4 zorgt voor uitbreiding van de bestaande toegang die verleend wordt uit hoofde van richtlijn 90/313/EEG.[7]

7 — Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56).

11. Volgens overweging 5 dient het gemeenschapsrecht (en dus thans het Unierecht) in overeenstemming te zijn met het Verdrag van Aarhus met het oog op de sluiting van dat verdrag door de – toenmalige – Europese Gemeenschap.

12. Overweging 18 ziet op vergoedingen voor het verstrekken van informatie:

„Overheidsinstanties moeten een vergoeding kunnen vragen voor het verstrekken van milieu-informatie, doch die vergoeding moet redelijk zijn. Dit houdt in dat de vergoeding in principe de werkelijk gemaakte kosten van het produceren van het materiaal in kwestie niet te boven mag gaan. In bijzondere gevallen, wanneer overheidsinstanties milieu-informatie beschikbaar stellen op commerciële basis en dit nodig is om de voortzetting van het verzamelen en publiceren van dergelijke informatie te waarborgen, wordt een op de markt afgestemde vergoeding redelijk geacht; er kan betaling vooraf verlangd worden. Er dient een overzicht van de vergoedingen te worden gepubliceerd en ter beschikking van de aanvragers te worden gesteld, tezamen met informatie over de omstandigheden waarin een vergoeding kan worden gevraagd of vrijstelling hiervan kan worden verleend."

13. Volgens overweging 20 moeten overheidsinstanties proberen ervoor te zorgen dat de door hen of op hun verzoek samengestelde informatie begrijpelijk, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

14. Richtlijn 2003/4 heeft ten doel „recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen" [artikel 1, onder a)] [8], en „te waarborgen dat, als regel, milieu-informatie geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid, om aldus te bereiken dat deze informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid" [artikel 1, onder b)]. [9] Artikel 1, onder b), voegt hieraan toe dat „[t]e dien einde [...] het gebruik van met name computertelecommunicatie en/of elektronische technologie, voor zover beschikbaar, [wordt] bevorderd". [10]

15. Artikel 2, lid 1, definieert „milieu-informatie" als „alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm" over a) de toestand van elementen van het milieu; b) factoren die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten; c) maatregelen die op de onder a) en b) bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen; d) verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving; e) kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder c) bedoelde maatregelen en activiteiten; f) de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door het genoemde onder b) of c). [11]

16. Onder „overheidsinstantie" wordt volgens artikel 2, lid 2, onder a), onder meer verstaan „een overheidsorgaan, inclusief openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau".

8 — Zie tevens overweging 8.

9 — Zie tevens overweging 9.

10 — Zie tevens overweging 9.

11 — Zie tevens overweging 10.

17. Volgens artikel 2, lid 3, wordt onder „informatie die door een overheidsinstantie wordt beheerd" verstaan „milieu-informatie in het bezit van een overheidsinstantie die zij heeft opgesteld of ontvangen". Artikel 2, lid 4, bepaalt dat informatie voor een overheidsinstantie wordt beheerd wanneer zij „[...] in feite in opdracht van een overheidsinstantie door een natuurlijke of rechtspersoon wordt beheerd". [12]

18. Artikel 3 („Toegang tot milieu-informatie op verzoek") bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren.

[...]

4. Wanneer een aanvrager een overheidsinstantie verzoekt milieu-informatie in een bepaalde vorm of een bepaald formaat beschikbaar te stellen (bijvoorbeeld in de vorm van afschriften), willigt de overheidsinstantie dat verzoek in, tenzij:

a) de informatie al voor het publiek beschikbaar is in een andere voor de aanvrager gemakkelijk toegankelijke vorm of format, in het bijzonder zoals bedoeld in artikel 7[ [13] ], of

b) het redelijk is dat de overheidsinstantie de informatie in een andere vorm of een andere format beschikbaar stelt, in welk geval redenen dienen te worden gegeven waarom de informatie in die vorm beschikbaar wordt gesteld.

In verband met het bepaalde in dit lid leveren de overheidsinstanties alle redelijke inspanningen om milieu-informatie waarover zij beschikken of die voor hen wordt beheerd, te bewaren in vormen of formaten die gemakkelijk reproduceerbaar zijn en toegankelijk zijn via computertelecommunicatiemiddelen of andere elektronische middelen.[ [14] ]

[...]

5. Voor de toepassing van dit artikel zorgen de lidstaten ervoor dat:

a) de ambtenaren verplicht worden om burgers die toegang tot informatie wensen behulpzaam te zijn;

b) de lijsten van overheidsinstanties openbaar toegankelijk zijn, en

c) er praktische regelingen worden getroffen om te garanderen dat het recht op toegang tot milieu-informatie daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, zoals:

— het benoemen van voorlichtingsambtenaren;

— het opzetten en onderhouden van voorzieningen om de gevraagde informatie te onderzoeken;

— het voorhanden zijn van registers of lijsten van de milieu-informatie waarover overheidsinstanties en voorlichtingspunten beschikken, met duidelijke gegevens over de plaats waar deze informatie te vinden is.

12 — Zie tevens overweging 12.

13 — Zie punt 22 hierna.

14 — Zie tevens overweging 14.

De lidstaten zorgen ervoor dat overheidsinstanties het publiek voldoende voorlichten over zijn rechten uit hoofde van deze richtlijn, alsmede te dien einde in passende mate inlichten, begeleiden en adviseren." [15]

19. Artikel 4 („Uitzonderingen") geeft een opsomming van gronden waarop de lidstaten een verzoek om milieu-informatie kunnen weigeren [16], ook indien de gevraagde informatie niet in het bezit is van of wordt beheerd voor de overheidsinstantie waaraan het verzoek is gericht [artikel 4, lid 1, onder a)] en indien het verzoek onredelijk is [artikel 4, lid 1, onder b)] of het verzoek nog onvoltooid materiaal of onvoltooide documenten of gegevens betreft [artikel 4, lid 1, onder d)].

20. Artikel 5 („Vergoedingen") bepaalt:

„1. De toegang tot openbare registers of lijsten die zijn opgesteld en worden bewaard overeenkomstig artikel 3, lid 5, alsmede het raadplegen ter plaatse van de gevraagde informatie, zijn gratis.

2. Overheidsinstanties kunnen voor het verstrekken van milieu-informatie een vergoeding verlangen, doch zij moet redelijk zijn.

3. Worden vergoedingen verlangd, dan publiceren de overheidsinstanties een overzicht van de vergoedingen en van de voorwaarden waaronder zij deze verlangen of er vrijstelling van verlenen."

21. In artikel 6 („Toegang tot de rechter") wordt bepaald [17]:

„1. De lidstaten waarborgen dat een aanvrager die meent dat zijn verzoek om informatie is veronachtzaamd, ten onrechte (geheel of gedeeltelijk) is geweigerd, onvoldoende is beantwoord of op een andere wijze niet is behandeld overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, 4 of 5, toegang heeft tot een procedure waarin het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie opnieuw door die of door een andere overheidsinstantie, dan wel door een bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan bestuursrechtelijk kan worden getoetst. Dit moet een snelle procedure zijn waaraan weinig of geen kosten verbonden zijn

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een aanvrager, naast de in lid 1 bedoelde beroepsprocedure, toegang heeft tot een beroepsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander, bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan, waarin het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie kan worden getoetst en waarvan de beslissingen definitief kunnen worden. Voorts kunnen de lidstaten ervoor zorgen dat derden die door het vrijgeven van informatie zijn geschaad, eveneens toegang hebben tot de rechter.

[...]"

22. Artikel 7 („Verspreiding van milieu-informatie") bepaalt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te waarborgen dat de overheidsinstanties de milieu-informatie die relevant is voor hun taak en waarover zij beschikken of die voor hen wordt beheerd, ordenen met het oog op een actieve en systematische verspreiding onder het publiek, met name door middel van computertelecommunicatie en/of elektronische technologie wanneer deze voorhanden is.[ 18 ]

[...]

15 — Zie tevens overweging 15.
16 — Zie tevens overweging 16.
17 — Zie tevens overweging 19.
18 — Zie tevens overweging 15.

De lidstaten zorgen ervoor dat milieu-informatie geleidelijk beschikbaar komt in elektronische gegevensbanken die voor het publiek makkelijk toegankelijk zijn via openbare telecommunicatienetwerken.

2. Ten minste de volgende informatie wordt op passende wijze bijgewerkt, beschikbaar gesteld en verspreid:

a) Teksten van internationale verdragen, conventies of overeenkomsten en van communautaire, nationale, regionale of lokale wetgeving inzake of in verband met het milieu;

b) beleidsmaatregelen, plannen en programma's in verband met het milieu;

c) voortgangsverslagen inzake de uitvoering van de onder a) en b) genoemde onderwerpen indien die door overheidsinstanties zijn opgesteld, of in elektronische vorm worden beheerd;

d) de in lid 3 bedoelde verslagen over de toestand van het milieu;

e) gegevens of samenvattingen van gegevens afkomstig van het monitoren van activiteiten die gevolgen voor het milieu hebben of waarschijnlijk zullen hebben;

f) vergunningen die belangrijke gevolgen hebben voor het milieu, alsmede milieuakkoorden of een verwijzing naar de plaats waar de informatie kan worden opgevraagd of gevonden in het kader van artikel 3;

g) milieueffectbeoordelingen en risicobeoordelingen, die verband houden met de in artikel 2, punt 1, onder a), genoemde elementen van het milieu, of een verwijzing naar de plaats waar de informatie kan worden opgevraagd of gevonden in het kader van artikel 3.

[...]

6. De lidstaten kunnen aan dit artikel voldoen door links te creëren naar internetsites waar informatie kan worden gevonden."

## Nationale bepalingen

23. In Engeland en Wales worden krachtens de Local Land Charges Act van 1975 (wet van 1975 inzake lokale lasten rustend op grond en gebouwen; hierna: „1975 Act"), in het Local Land Charges Register (hierna: „LLC-Register"), de beperkingen en zekerheidsrechten op de bodem, panden en percelen in een bepaald gebied bijgehouden. De verwijzende rechter zet uiteen dat het bij deze „local land charges" met name gaat om verboden en beperkingen op het gebruik van de grond die krachtens wetgeving door overheidsinstanties worden opgelegd. Een persoon kan ofwel een „personal search" (persoonlijke raadpleging) verrichten door het register te raadplegen of de betrokken lokale overheid om een officiële verklaring verzoeken met de resultaten van haar raadpleging van het register. Het laatste wordt een „official search" (officiële raadpleging) genoemd, en anders dan bij „personal searches" mogen de instanties vergoedingen vaststellen voor de in antwoord op dergelijke verzoeken verstrekte informatie. Blijkens de verwijzingsbeslissing stelde de regering zich in 2010 op het standpunt dat de overgrote meerderheid van de informatie in het register milieu-informatie betrof, zodat op grond van richtlijn 2003/4/EG voor een „personal search" geen vergoeding mocht worden geheven.

24. Volgens de verwijzende rechter plegen „conveyancers" [notarissen en opstellers van overdrachtsakten] te verzoeken om raadpleging van het register voordat zij een vastgoedtransactie afronden. Zij doen echter ook vaak aanvullende verzoeken om bij lokale overheidsinstanties berustende (niet onder het LLC-stelsel vallende) informatie in te winnen (bijvoorbeeld of er sprake is van geplande wegenaanleg in de nabijheid van een onroerend goed).

25. Voor dergelijke aanvullende verzoeken heeft de Law Society [19] twee vragenlijsten opgesteld die een persoon aan de betrokken overheid kan toesturen. Een van die vragenlijsten is het „CON29R"-formulier, bedoeld voor gebruik bij iedere transactie. [20] Dit is ook een vorm van officiële raadpleging. Een persoon kan echter ook een persoonlijke raadpleging verrichten van andere door de overheid beheerde registers. Hoe goed of slecht toegankelijk de informatie is hangt af van de wijze waarop die registers worden bijgehouden en geordend.

26. Volgens de verwijzende rechter valt een groot deel van de informatie die kan worden verschaft in antwoord op een CON29R-verzoek onder de definitie van „milieu-informatie" in de zin van richtlijn 2003/4/EG.

27. Regulation 8 van de Local Authorities (England) (Charges for Property Searches) Regulations 2008 (wettelijke regeling lokale overheden van 2008 [Engeland] [vergoedingen voor „property searches"; hierna: „2008 Regulations"]) bepaalt dat een lokale overheid van aanvragers (inclusief andere lokale overheden) een vergoeding kan verlangen voor het beantwoorden van vragen betreffende onroerend goed (en dus ook bij „officiële raadplegingen"). De vaststelling van de vergoeding is aan het oordeel van de lokale overheid overgelaten maar daarbij moet rekening worden gehouden met de kosten die zij maakt voor de beantwoording van vragen over het onroerende goed. Regulation 8 is niet van toepassing op „[...] al hetgeen waarvoor een lokale overheid uit anderen hoofde dan deze Regulations een vergoeding kan of moet heffen" [Regulation 4, lid 2, onder a)]. De 2008 Regulations waren volgens de verwijzende rechter derhalve niet bedoeld om te worden toegepast op de verstrekking van milieu-informatie. Daarvoor geldt een andere regeling. [21]

28. De door het Department for Communities and Local Government (het ministerie voor gemeenten en lokaal bestuur; hierna: „DCLG") bij de 2008 Regulations opgestelde „Local Authority Property Search Services – Costing and Charging Guidance" („lokaleoverheidsdiensten voor ‚property searches' – leidraad kosten en vergoedingen") biedt richtsnoeren voor de vaststelling van de door de lokale overheden te heffen vergoedingen, gebaseerd op met de bestaande boekhoudkundige regelingen voor de lokale overheid overeenstemmende kostenberekeningsbeginselen.

29. Regulation 8 van de Environmental Information Regulations 2004 (regeling van 2004 inzake milieu-informatie; hierna: „EIR 2004") waarmee in het Verenigd Koninkrijk uitvoering is gegeven aan richtlijn 2003/4 [22], regelt de heffing van vergoedingen voor de beschikbaarstelling van milieu-informatie. Volgens Regulation 8, lid 2, mag een overheidsinstantie een aanvrager geen vergoeding in rekening brengen voor het raadplegen van door haar beheerde openbare registers of lijsten van milieu-informatie of voor het bestuderen van de aangevraagde informatie op de daartoe door haar gereserveerde plaats. Ingevolge Regulation 8, lid 3, mag een vergoeding niet hoger zijn dan „naar het oordeel van de overheidsinstantie redelijk is". Volgens Regulation 8, lid 8, moet een overheidsinstantie een overzicht van de vergoedingen openbaar maken en ter beschikking stellen van aanvragers.

19 — Dit is een beroepsorganisatie die de advocaten van Engeland en Wales vertegenwoordigt.

20 — De andere vragenlijst, „CON29O", wordt gebruikt voor optionele aanvullende vragen.

21 — Zie de punten 29 tot en met 30 en 37 hierna.

22 — Behoudens met betrekking tot Schotse overheden.

30. Regulation 18 van de EIR 2004 integreert de bepalingen inzake handhaving en beroep van de Freedom of Information Act 2000 (wet van 2000 op de vrijheid van informatie; hierna: „2000 Act"), volgens welke eenieder de Information Commissioner (hoofd van de dienst informatie; hierna: „Commissioner") kan verzoeken uitspraak te doen over de vraag of een overheidsinstantie heeft verzuimd een verzoek om informatie in overeenstemming met deel 2 van de EIR 2004 (waarvan Regulation 8 deel uitmaakt) te behandelen. De Commissioner onderzoekt dan de klacht en geeft zo nodig een beschikking (waarin hij de overheidsinstantie aanmaant aan de EIR 2004 te voldoen). De verwijzende rechter verklaart dat de Commissioner naar zijn overtuiging een „bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan" is in de zin van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/4 en dat het Tribunal zelf onder artikel 6, lid 2, van deze richtlijn valt. Het kan een beroep ontvankelijk verklaren en/of een nieuwe beschikking geven wanneer het van oordeel is dat de beschikking van de Commissioner onrechtmatig is. In het kader van een dergelijk beroep kan het Tribunal de door de Commissioner vastgestelde feiten herbeoordelen en daartoe nieuw bewijs toelaten. Tegen de uitspraak van het First-tier Tribunal staat een tot rechtsvragen beperkt hoger beroep open bij het Upper Tribunal.

## Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

31. In East Sussex verrichten de district en borough councils (die ressorteren onder de East Sussex County Council) de officiële raadplegingen. Zij beschikken over de benodigde informatie om het merendeel van de op basis van het CON29R-formulier ingediende verzoeken te beantwoorden. De East Sussex County Council ontvangt tal van dergelijke verzoeken omdat hij onder meer verantwoordelijk is voor wegen, verkeers- en spoorwegplanning, vrij toegankelijke paden en gemeentelijke grond. De Council verstrekt de gevraagde informatie binnen twee werkdagen (per e-mail). Hij is verzekerd tegen aansprakelijkheid voor fouten in de verstrekte informatie.

32. Na de inwerkingtreding van de Charges for Property Searches Regulations 2008 heeft de East Sussex County Council een overzicht van de vergoedingen voor het beantwoorden van CON29R-verzoeken opgesteld en gepubliceerd (dat is bijgevoegd in de bijlage bij de verwijzingsbeslissing in de onderhavige zaak). Afhankelijk van de verzochte informatie liggen de vergoedingen tussen 0 en 10,00 GBP per beantwoorde vraag. Het overzicht vermeldt voorts: „de vergoedingen zijn gebaseerd op de geraamde kosten voor het beantwoorden van vragen en bevatten een factor voor het onderhouden van daartoe benodigde informatiesystemen, gedeeld door een op het voorafgaande jaar gebaseerde raming van de hoeveelheden". Met betrekking tot snelwegen vermelden de (in dezelfde bijlage opgenomen) richtsnoeren: „Voor alle niet onder de CON29[R]-procedure vallende informatie, kunt u uw verzoeken richten tot [het Highway Land Information Team] en wij zullen u mededeling doen van de aan ons antwoord verbonden kosten". Volgens de verwijzende rechter omvat het uurtarief dat voor elke medewerker wordt berekend de salariskosten en een bedrag voor algemene kosten (bijvoorbeeld verwarming, verlichting en interne diensten, zoals personeelszaken en opleidingen). Het Tribunal stelde voorts vast dat er in de vergoedingen geen winst- of overschotelement is opgenomen.

33. Aangezien het bij een overdrachtstransactie doorgaans gaat om de aankoop van een onroerend goed van aanzienlijke waarde zijn de door de Council geheven vergoedingen naar het oordeel van de verwijzende rechter niet van dien aard dat zij iemand zouden doen afzien van het aanvragen van informatie die relevant is voor een dergelijke transactie of zijn toegang tot die informatie wezenlijk zouden beperken.

34. Volgens de verwijzende rechter heeft het Highway Land Information Team van de East Sussex County Council drie medewerkers in dienst en enige ondersteuning in deeltijd. Ongeveer 60 % van de werkzaamheden van het team heeft betrekking op CON29R-verzoeken, waarvoor het gegevens gebruikt die het op verschillende manieren bewaart, sommige op papier, andere digitaal (de verwijzende rechter

duidt alle gegevens tezamen aan als de „databank" van het team. Het team kan zich genoodzaakt zien informatie op te vragen bij andere teams of afdelingen van de Council. Delen van de databank van het team worden bijgehouden voor andere doeleinden en voor gebruik door andere diensten van de Council.

35. Slechts een gering aantal van de op het CON29R-formulier vermelde vragen kan volgens de verwijzende rechter door een aanvrager worden beantwoord door inzage van bij de Council berustende onbewerkte gegevens („raw data"). Het Highway Land Information Team doet er weliswaar veel aan om die gegevens beter toegankelijk te maken, maar stuit daarbij nog steeds op obstakels.

36. Op 3 juni 2011 heeft PSG Eastbourne (een „property search company" en lid van de Property Search Group of „PSG", een franchisenetwerk van vergelijkbare ondernemingen en een van de verweerders in het hoofdgeding) het Highway Land Information Team verzocht een aantal CON29R-vragen over een bepaald onroerend goed te beantwoorden, dat volgens de verwijzende rechter het voorwerp was van een overdrachtstransactie. PSG Eastbourne moest een vergoeding van 17 GBP betalen en heeft die voldaan.

37. Tegen de achtergrond van een langlopend conflict met PSG Eastbourne over de rechtmatigheid van de door de Council gevraagde vergoedingen heeft de East Sussex County Council in het kader van een intern onderzoek geconcludeerd dat Regulation 8 van de EIR 2004 de Council de bevoegdheid verleende de vergoeding te heffen. Naar aanleiding van een klacht heeft de Commissioner op 29 januari 2013 beslist dat de East Sussex County Council PSG Eastbourne een onjuiste vergoeding had aangerekend aangezien de vergoeding volgens de Commissioner was berekend op basis van kostendekking, terwijl een „redelijk bedrag" beperkt zou zijn gebleven tot „de kosten van de beschikbaarstelling van de informatie in de aangegeven vorm, dit wil zeggen de kosten voor het frankeren en fotokopiëren".

38. Op 1 maart 2013 heeft de East Sussex County Council beroep ingesteld tegen de beschikking van de Commissioner. Volgens de verwijzende rechter heeft de Commissioner in het kader van dit beroep in feite twee nieuwe kwesties opgeworpen, namelijk: (i) de aard van de door de Commissioner en het First-tier Tribunal te verrichten toetsing bij het onderzoek of een bepaalde vergoeding een „redelijk bedrag" te boven gaat en (ii) de redelijkheid van de vergoeding, voor zover ervan moest worden uitgegaan dat zij tot dekking van meer dan louter de directe kosten kan strekken. Het First-tier Tribunal heeft PSG en de Local Government Association (hierna: „LGA")[23] toegestaan zich te voegen in het geding. De Commissioner en PSG hebben in de beroepsprocedure toegegeven dat een redelijke vergoeding ook personeelskosten voor het behandelen van een informatieverzoek kan omvatten. Het First-tier Tribunal was het daarmee eens en stelde voorts vast dat niet werd betwist dat een overheidsinstantie vooraf een op gemiddelde kosten gebaseerde standaardvergoeding kan vaststellen.

39. Tegen deze achtergrond heeft de verwijzende rechter de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Hoe moet artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG worden uitgelegd, en in het bijzonder, mag een redelijke vergoeding voor het verstrekken van een bepaalde soort milieu-informatie omvatten:

a) een deel van de kosten voor het beheren van een databank die door de overheidsinstantie wordt gebruikt voor het beantwoorden van verzoeken om dat soort informatie;

b) algemene kosten verband houdend met het tijdsbeslag van het personeel, die naar behoren bij de berekening van de vergoeding zijn bepaald?

23 — Dit is een politiek-geleide partijoverschrijdende organisatie die optreedt als belangenbehartiger van de gemeentebesturen.

2) Is het verenigbaar met artikel 5, lid 2, en artikel 6 van [richtlijn 2003/4] dat een lidstaat in zijn wetgeving bepaalt dat een overheidsinstantie voor de verstrekking van milieu-informatie een vergoeding mag verlangen die ‚[...] niet hoger is dan wat de overheidsinstantie als een redelijk bedrag beschouwt', indien het besluit van de overheidsinstantie aangaande de vraag wat onder een ‚redelijk bedrag' dient te worden verstaan, aan bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht is onderworpen zoals geregeld in het Engelse recht?"

40. Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de East Sussex County Council, de LGA, de Commissioner, PSG, de Deense regering en de regering van het Verenigd Koninklijk alsmede de Europese Commissie. Met uitzondering van de regering van het Verenigd Koninkrijk zijn deze partijen ook verschenen ter terechtzitting van 11 december 2014 waar zij hun standpunt mondeling hebben toegelicht.

## Analyse

### *Voorafgaande opmerkingen*

41. Het Verdrag van Aarhus vormt een bestanddeel van de rechtsorde van de Unie[24] en bij de uitlegging van richtlijn 2003/4 dient rekening te worden gehouden met de bewoordingen en het doel van dat verdrag.[25] Het verdrag legt een reeks milieuverplichtingen (en bijbehorende rechten voor het publiek) vast, gegroepeerd rond drie pijlers, namelijk: (i) toegang tot milieu-informatie, (ii) inspraak bij besluitvorming en (iii) toegang tot de rechter. In het hoofdgeding zijn vragen gerezen over verplichtingen in het kader van de eerste en de derde pijler waaraan richtlijn 2003/4 uitvoering beoogt te geven.[26]

42. Vaststaat dat richtlijn 2003/4 van toepassing is op het hoofdgeding. De prejudiciële vragen hebben betrekking op (dat deel van) de door PSG Eastbourne (door middel van een CON29R formulier) gevraagde en ontvangen informatie die relevant is voor de waarde van een onroerend goed (transactie) maar tevens milieu-informatie vormt in de zin van richtlijn 2003/4.[27] Ook staat vast dat de lokale overheid over de gevraagde informatie beschikte.

43. Ten slotte staat vast dat de East Sussex County Council bij de verstrekking van de informatie aan PSG Eastbourne niet op commerciële basis handelde.

### *Eerste vraag*

44. Artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 staat de lidstaten uitdrukkelijk toe een vergoeding te verlangen, mits aan twee voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats mogen alleen vergoedingen worden opgelegd voor het *verstrekken* van milieu-informatie. In de tweede plaats mogen dergelijke vergoedingen een *redelijk* bedrag niet te boven gaan. De begrippen „verstrekken van informatie" of een „redelijk bedrag" zijn niet nader gedefinieerd.[28]

24 — Zie arrest Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 — Zie bijvoorbeeld arrest Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 — Zie bijvoorbeeld arrest Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook overweging 5 van richtlijn 2003/4.

27 — Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/4. Dat stond hoe dan ook ter beoordeling van de verwijzende rechter (zie arrest Fish Legal en Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 — Ik merk op dat niet alle taalversies van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 een van de bewoordingen van artikel 7 afwijkend begrip gebruiken (zoals „supplying" in de Engelse versie). De Franse taalversie van artikel 5, lid 2, gebruikt bijvoorbeeld „la mise à disposition", dat overeenstemt met de bewoordingen van artikel 7. Het begrip „supplying" in de Engelse taalversie van artikel 5, lid 2, stemt echter overeen met het begrip dat in de Engelse (authentieke) taalversie van artikel 4, lid 8, van het Verdrag van Aarhus wordt gebruikt. De Franse (en gelijkelijk authentieke) taalversie van die bepaling van het Verdrag van Aarhus gebruikt het werkwoord „fournir" (de derde authentieke taalversie is de Russische).

45. Richtlijn 2003/4 bevat bovendien geen andere grondslag voor het heffen van een vergoeding van een aanvrager voor toegang tot milieu-informatie op verzoek. [29]

46. Indien een instantie de kosten in een bepaald geval niet mag verhalen omdat zij geen betrekking hebben op het verstrekken van informatie rijst de vraag naar de redelijkheid van de vergoeding die zij wil heffen mijns inziens niet. Ik zal daarom beginnen met de betekenis van „verstrekken van informatie" in de zin van artikel 5, lid 2.

47. Artikel 5 maakt een onderscheid tussen enerzijds het verstrekken van informatie (waarvoor instanties een vergoeding mogen heffen) en, anderzijds de toegang tot openbare registers of lijsten die zijn opgesteld en worden bewaard (overeenkomstig artikel 3, lid 5) en het raadplegen ter plaatse van de gevraagde informatie (waarvoor zij geen vergoeding mogen heffen). Het *verstrekken* van informatie aan een aanvrager in een bepaalde vorm (artikel 5, lid 2) valt dus niet samen met de verschillende situaties waarop artikel 5, lid 1, ziet.

48. Het is ook niet hetzelfde als het verzamelen, beheren en verspreiden van milieu-informatie of het inlichten van het publiek over de plaats waar die informatie te vinden is.

49. De verplichtingen van de artikelen 3 tot en met 5 veronderstellen enerzijds dat een overheidsinstantie beschikt over de milieu-informatie waartoe om toegang wordt verzocht en anderzijds dat het publiek weet welke informatie waar wordt bewaard. Die milieu-informatie omvat zowel gegevens als verschillende soorten evaluaties van dergelijke gegevens (zoals uitvoeringsverslagen en economische analyses). [30] De informatie zal in een bepaalde materiële vorm voorhanden zijn (bijvoorbeeld in geschreven, visuele, auditieve of elektronische vorm). [31] In beginsel moet de informatie aan de aanvrager worden verstrekt in de door hem gevraagde format. [32]

50. In het kader van de praktische regelingen die de lidstaten moeten treffen om te garanderen dat het recht op toegang tot milieu-informatie daadwerkelijk kan worden uitgeoefend moeten zij toegankelijke registers of lijsten opstellen van de milieu-informatie waarover overheidsinstanties en voorlichtingspunten beschikken, met duidelijke gegevens over de plaats waar deze informatie te vinden is. [33] Onder „register" wordt, zoals ik het begrijp, in dit verband verstaan een inventaris van de beheerde milieu-informatie aan de hand waarvan die informatie kan worden geraadpleegd en geïdentificeerd. Een databank is daarentegen het geheel van de verzameling zelf van de beheerde milieu-informatie. Hoewel een register tevens de daadwerkelijke milieu-informatie kan bevatten en dus met een databank kan zijn gecombineerd, staat het hier niettemin los van. [34]

51. In het kader van de onderhavige zaak is van belang dat artikel 5, lid 1, zich ertegen verzet dat een overheidsinstantie degenen die toegang wensen tot dergelijke registers en lijsten en tot milieu-informatie om deze ter plaatse te raadplegen, *de* daarmee verband houdende kosten aanrekent. Een overheidsinstantie mag dus niet de kosten in rekening brengen die zij maakt voor het beheren en beschikbaar stellen van (i) dergelijke registers en lijsten, en (ii) het geheel van de verzameling waarnaar wordt verwezen of die een aanvrager ter plaatse wenst te raadplegen. Terwijl krachtens artikel 5, lid 2,

29 — Zie met betrekking tot richtlijn 90/313, arrest Commissie/Duitsland (C-217/97, EU:C:1999:395, punten 55 en 58), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de vrije toegang tot informatie krachtens richtlijn 90/313 slechts mag worden beperkt volgens de criteria en in de gevallen die daarin uitdrukkelijk zijn genoemd. Dit bevestigt dat de algemene regel is dat het publiek toegang tot milieu-informatie moet kunnen hebben zonder vergoeding of beperking.

30 — Zie artikel 2 van richtlijn 2003/4.

31 — Zie bijvoorbeeld artikel 2, leden 1, 3 en 4, en overweging 10 van richtlijn 2003/4.

32 — Zie artikel 3, lid 4, van richtlijn 2003/4.

33 — Zie artikel 3, lid 5, onder c), van richtlijn 2003/4.

34 — Zie ook UN-ECE, The Aarhus Convention: An Implementation Guide (2e druk, 2014) (hierna: „Implementation Guide"). Hoewel de Implementation Guide juridisch niet bindend is (blz. 9), heeft het Hof geoordeeld dat hij kan worden beschouwd als een schriftelijke toelichting die in voorkomend geval in aanmerking kan worden genomen als een van de elementen die relevant zijn voor de uitlegging van het Verdrag van Aarhus (zie bijvoorbeeld arresten Fish Legal en Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Edwards, C-260/11, EU:C:2013:221, punt 34).

van aanvragers een vergoeding kan worden verlangd voor toegang in de vorm van het verstrekken van milieu-informatie, is er mijns inziens geen basis voor een uitlegging van de kosten van het verstrekken die mede deze twee soorten kosten omvat. Deze kosten worden namelijk gemaakt om te voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2003/4, met name de verplichting om op verzoek toegang te verlenen en een aanvrager aldus in staat te stellen toegang tot informatie te vragen en te verkrijgen, ongeacht de vorm van die toegang. [35] Indien „verstrekken" moest worden gelezen als mede omvattende het opstellen en bijhouden van een register, lijst of databestand met milieu-informatie (op papier dan wel in een andere format) zou dit tot een verschillende behandeling leiden van personen die om verstrekking verzoeken en degenen die louter verzoeken om toegang in de zin van artikel 5, lid 1, of door verspreiding toegang krijgen. Beide groepen hebben toegang tot dezelfde informatie die is opgenomen in hetzelfde register of dezelfde lijst en is opgeslagen in dezelfde databank. Toch zou van de eerste groep een vergoeding worden verlangd voor het bijhouden van het register en de databank en van de tweede groep (terecht) niet. Om dezelfde redenen mag een instantie zich niet door een aanvrager de kosten doen vergoeden die worden gemaakt om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 3, lid 4, om alle redelijke inspanningen te leveren om milieu-informatie te bewaren en te ordenen in vormen die gemakkelijk reproduceerbaar en toegankelijk zijn.

52. Voor de toegang tot milieu-informatie die onder het publiek is verspreid mag evenmin een vergoeding worden gevraagd. Richtlijn 2003/4 (evenals het Verdrag van Aarhus) onderscheidt de verplichting om informatie te verspreiden (artikel 7 [36]) van de verplichting om informatie in een bepaalde door de aanvrager verzochte vorm beschikbaar te stellen (artikelen 3 tot en met 5). De verplichting van artikel 7 geldt voor alle milieu-informatie die door een overheidsinstantie wordt beheerd, met inbegrip van de informatie die de lidstaten overeenkomstig artikel 7, lid 2, beschikbaar moeten stellen en verspreiden (en op passende wijze moeten bijwerken). Die verplichting beschermt het algemeen belang, ongeacht of het publiek er daadwerkelijk blijk van heeft gegeven geïnteresseerd te zijn in de op lijsten vermelde of de in beheer gehouden informatie. Met het beheren en actief verspreiden van deze (bijgewerkte) informatie kunnen zeer wel aanzienlijke kosten zijn gemoeid (niet in het minst voor personeelskosten en andere algemene kosten) en het aldus behandelde materiaal kan mede worden gebruikt voor het beantwoorden van verzoeken om informatieverstrekking. Die kosten dienen echter ten laste van de staatskas te komen.

53. Tegen deze achtergrond zou ik het „verstrekken van milieu-informatie" in de zin van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 willen definiëren als het verlenen van toegang op verzoek, door het verschaffen van dergelijke informatie aan een aanvrager in de door hem aangegeven vorm en in andere dan de in artikel 5, lid 1, bedoelde situaties. In het kader van de onderhavige zaak is relevant dat artikel 5, lid 2, ziet op de situatie waarin de informatie wordt verschaft op een wijze die de aanvrager in staat stelt haar te raadplegen en te gebruiken op een plaats en een tijdstip van zijn keuze en derhalve los van hoe en waar die informatie wordt bewaard en anderszins via andere toegangswijzen beschikbaar wordt gesteld.

54. Overheidsinstanties mogen derhalve een vergoeding heffen ter dekking van de gemaakte personeelskosten voor het reproduceren van de verzochte milieu-informatie (bijvoorbeeld door documenten te fotokopiëren of af te drukken of per e-mail te verzenden) alsmede de kosten van bijvoorbeeld papier, toner en het gebruik van een kopieerapparaat. Deze uitlegging vindt steun in artikel 4, lid 1, van het Verdrag van Aarhus. Er volgt echter ook uit dat een overheidsinstantie *niet* door het heffen van een vergoeding voor de verstrekking van informatie alle of een deel van de kosten

35 — Zie ook punt 74 hierna.

36 — De Implementation Guide verwijst in artikel 7 naar dit recht als „het actieve recht op toegang". Mijns inziens zou het, gezien vanuit het perspectief van degenen die over dat recht op toegang beschikken, logischer zijn dit een passief recht te noemen. Ik zal daarom de begrippen „actief" en „passief" niet gebruiken bij de omschrijving van de verplichtingen (en de bijbehorende rechten) van de artikelen 3-5 en 7.

mag dekken voor het opzetten en bijhouden van een databank waarin zij de milieu-informatie waarover zij beschikt heeft geordend en die zij gebruikt voor het beantwoorden van verzoeken om informatie van het soort als vermeld in een vragenlijst zoals het CON29R-formulier dat in het hoofdgeding aan de orde is [eerste vraag, onder a)]. [37]

55. Wanneer de opgevraagde informatie reeds wordt bewaard in de gevraagde vorm en gemakkelijk toegankelijk en reproduceerbaar is, houdt verstrekking in wezen niet meer in dan louter reproductie. Een vergoeding voor het verstrekken van informatie mag in dergelijke omstandigheden dus niet meer dekken dan de redelijke reproductiekosten, die de kosten omvatten van het met de specifieke handeling van het verschaffen van de gevraagde milieu-informatie aan de aanvrager gemoeide tijdsbeslag van het personeel. Het verstrekken van informatie zal echter niet altijd even gemakkelijk en weinig kostbaar zijn als een eenvoudige reproductiehandeling. Zo kan de opgeslagen informatie bijvoorbeeld nog niet op een gemakkelijk reproduceerbare en toegankelijke wijze zijn geordend, of wordt zij wellicht opgevraagd in een andere format dan die waarin zij door de overheidsinstantie wordt bewaard.

56. Kunnen in dergelijke omstandigheden de extra kosten in verband met het lichten en ordenen van de informatie waarom de aanvrager heeft verzocht en andere algemene kosten ook worden verhaald op basis van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4? Dit lijkt de kern te zijn van de eerste vraag, onder b), over de dekking van de algemene kosten verband houdend met het tijdsbeslag van het personeel voor het beantwoorden van een informatieverzoek als hier aan de orde.

57. Mag de overheidsinstantie voor dergelijke kosten, indien zij zijn gemaakt in verband met informatieverzoeken en noodzakelijk zijn voor het verstrekken van de informatie aan de aanvrager, een redelijke vergoeding voor deze kosten vragen?

58. Artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 geeft geen definitie van „redelijk bedrag” en artikel 4, lid 8, van het Verdrag van Aarhus evenmin.

59. In beginsel lijkt mij dat het loutere feit dat de wetgever heeft erkend dat de gevraagde informatie als gevolg van de omvang en de gecompliceerdheid ervan mogelijk niet onmiddellijk beschikbaar is en het lichten en aanbieden ervan in de gevraagde vorm voor de overheidsinstantie tot (aanzienlijke) lasten kan leiden qua tijds- en personeelsbeslag [38], niet volstaat als grondslag om die lasten aan de aanvrager in rekening te brengen. Die lasten zijn er ook dan wanneer niet om het verstrekken van informatie wordt verzocht en de overheidsinstantie aan andere verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2003/4 voldoet. [39] Ik wijs er ook op dat er legitieme gronden zijn voor de weigering om informatie te verstrekken in antwoord op een verzoek. [40] Een overheidsinstantie mag zich bovendien niet beroepen op een verzuim in de uitvoering van haar verplichtingen, bijvoorbeeld die van de artikelen 3 en 7, ter rechtvaardiging van de heffing van een vergoeding van de aanvrager op grond van artikel 5, lid 2, omdat zij bijvoorbeeld over informatie beschikt in de vorm van onbewerkte gegevens en die informatie nog niet (zoals vereist) heeft geordend op een wijze die de toegang mogelijk maakt. [41]

60. Een vergoeding die een redelijk bedrag in de zin van artikel 5, lid 2, niet te boven gaat is mijns inziens een vergoeding die: (i) wordt vastgesteld op basis van objectieve factoren die bekend zijn en door een derde getoetst kunnen worden; (ii) wordt berekend ongeacht wie om de informatie verzoekt en voor welk doel; (iii) wordt vastgesteld op een niveau dat de doelstellingen van het recht op toegang tot milieu-informatie op verzoek waarborgt en derhalve personen er niet van weerhoudt om toegang te

37 — Zie punt 34 hierboven.

38 — Zie bijvoorbeeld artikel 3, lid 2, van richtlijn 2003/4.

39 — Zie bijvoorbeeld ook de conclusie van advocaat-generaal Fennelly in de zaak Commissie/Duitsland (C-217/97, EU:C:1999:34, punt 26).

40 — Zie artikel 4 van richtlijn 2003/4.

41 — Zie artikel 1, en overwegingen 9 en 20 van richtlijn 2003/4.

verzoeken of hun toegangsrecht beperkt; en (iv) niet hoger is dan een bedrag dat zich verhoudt met de reden waarom de lidstaten deze vergoeding mogen heffen (dit wil zeggen, dat een lid van het publiek een verzoek tot het verstrekken van milieu-informatie heeft gedaan) en direct verband houdt met het verstrekken van die informatie.

61. Ten eerste moet het bedrag van de vergoeding worden vastgesteld op basis van objectieve criteria die overeenkomstig artikel 5, lid 3, van richtlijn 2003/4 gepubliceerd kunnen worden en toetsing van de vergoeding op redelijkheid overeenkomstig artikel 6 mogelijk maken.

62. Ten tweede hoeft een aanvrager bij een verzoek om het verstrekken van informatie geen belang aan te voeren. [42] Voor de vaststelling van het bedrag is het derhalve irrelevant wie om het verstrekken van informatie verzoekt en waarom.

63. Ten derde moet bij de vaststelling van het bedrag rekening worden gehouden met het feit dat de toegang tot milieu-informatie door het verstrekken van die informatie bijdraagt tot een verhoogd milieubewustzijn, debat en deelneming aan de besluitvorming op dit gebied en, uiteindelijk, tot een beter milieu. [43]

64. Onder meer op grond van deze overweging heeft het Hof in arrest C-217/97, Commissie/Duitsland, in verband met artikel 5 van richtlijn 90/313 beslist dat, gelet op het doel van richtlijn 90/313 de vergoeding niet mag worden vastgesteld op een niveau dat personen die informatie willen verkrijgen, hiervan kan weerhouden of hun toegangsrecht beperkt. [44]

65. Die redenering moet ook worden toegepast op artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4, omdat deze richtlijn strekt tot verdere uitbreiding van de toegang tot informatie. [45] Wanneer de kosten onredelijk hoog worden zullen immers alleen personen met een goed gevulde portemonnee willen (of kunnen) betalen voor het opvragen van milieu-informatie. [46] Wanneer de kosten op een dergelijk hoog niveau mogen worden vastgesteld, kunnen personen derhalve worden weerhouden van het indienen van verzoeken om milieu-informatie. [47]

66. Ten vierde is een vergoeding redelijk wanneer zij de kosten dekt die direct verband houden met het verstrekken van informatie in antwoord op een specifiek verzoek. Om de redenen die ik reeds heb uiteengezet in verband met het begrip „verstrekken” van informatie kan een vergoeding niet de kosten dekken van het verzamelen, beheren, bijhouden en verspreiden van milieu-informatie die los van een dergelijk verzoek zijn gemaakt. [48]

67. Hoewel richtlijn 90/313 geen onderscheid maakte tussen directe en indirecte kosten heeft het Hof in arrest C-217/97, Commissie/Duitsland, geconcludeerd dat een lidstaat geen vergoeding mocht verlangen voor de indirecte kosten die verband houden met het raadplegen en verzamelen van informatie. Het gebezigde begrip „redelijk” betekende dat het een lidstaat niet was 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] Bovendien stond artikel 5 de lidstaten niet toe een vergoeding te verlangen voor het verrichten van

42 — Zie artikel 3, lid 1, en overweging 8 van richtlijn 2003/4. Vergelijk met het gebruik van „aan te tonen” (in plaats van „aan te voeren”) in artikel 3, lid 1, van richtlijn 90/313.

43 — Zie overweging 1 van richtlijn 2003/4.

44 — Arrest Commissie/Duitsland (C-217/97, EU:C:1999:395, punt 47). Conclusie van advocaat-generaal Fennelly in de zaak Commissie/Duitsland (C-217/97, EU:C:1999:34, punt 23).

45 — Zie overweging 2 van richtlijn 2003/4.

46 — Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Fennelly in de zaak Commissie/Duitsland (C-217/97, EU:C:1999:34, punt 25).

47 — Zie ook de Implementation Guide waarin (op blz. 94) wordt gesteld: „Het verdrag is van opvatting dat informatie slechts werkelijk toegankelijk is wanneer zij betaalbaar is.”

48 — Zie de punten 47 tot en met 54 hierboven.

49 — Arrest Commissie/Duitsland, C-217/97, EU:C:1999:395, punt 48.

„bestuursrechtelijke handelingen in het kader van een verzoek om informatie”.[50] Het Hof heeft echter de soorten vergoedingen voorzien in de Duitse regeling (volgens welke het bedrag van de vergoeding afhing van de inspanningen die de overheidsinstantie in termen van arbeid en tijd had geleverd), niet nader onderzocht, omdat de Commissie niet had aangetoond dat die regeling niet in overeenstemming was met het doel van artikel 5 van richtlijn 90/313.[51]

68. De totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2003/4 en de bewoordingen van overweging 18 hebben tot onzekerheid geleid over de vraag of dat deel van de motivering van het Hof in arrest C-217/97, Commissie/Duitsland, ook kon worden toegepast op artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4.

69. Anders dan de Commissie (die deze punten in haar oorspronkelijke voorstel niet had aangeroerd)[52], stelde het Europees Parlement voor expliciet (in de considerans en het regelgevende gedeelte) te vermelden dat een vergoeding niet hoger mocht zijn dan de werkelijke reproductiekosten en niet de kosten mocht omvatten van de met de raadpleging gemoeide arbeidstijd van het personeel.[53] De Commissie was het in wezen eens met die voorstellen[54], maar de Raad vond het beter minder details op te nemen over wat een vergoeding in de zin van wat inmiddels (ontwerp)artikel 5, lid 2, was geworden, al dan niet kon dekken. De Raad „heeft er niet mee kunnen instemmen dat er geen kosten mogen worden aangerekend voor de tijd die met het opzoeken gemoeid is [...] Het opzoeken kan veel tijd en geld kosten, gratis informatie kan tot lichtzinnige verzoeken om informatie leiden [...]”.[55]

70. Het Parlement bleef bij zijn standpunt. Het stelde zelfs voor in het regelgevende gedeelte voorts nog op te nemen dat de vergoedingen „de werkelijke kosten van het reproduceren niet te boven mogen gaan”.[56] De Commissie kon niet met dat voorstel instemmen: zij wilde niet verder gaan dan het Verdrag van Aarhus en stelde dat aangezien de voorgestelde richtlijn een kaderrichtlijn was, de lidstaten een zekere flexibiliteit moest worden gelaten bij de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving.[57]

71. De tekst van artikel 5, lid 2, zoals vastgesteld, weerspiegelt niets van deze discussies. Integendeel, overweging 18 stelt dat „de vergoeding in principe de werkelijk gemaakte kosten van het produceren van het materiaal in kwestie niet te boven mag gaan”, al wordt een op de markt afgestemde vergoeding redelijk geacht „wanneer overheidsinstanties milieu-informatie beschikbaar stellen op commerciële basis en dit nodig is om de voortzetting van het verzamelen en publiceren van dergelijke informatie te waarborgen”.

50 — Arrest Commissie/Duitsland, C-217/97, EU:C:1999:395, punt 57.

51 — Arrest Commissie/Duitsland, C-217/97, EU:C:1999:395, punt 52.

52 — In het oorspronkelijke voorstel van de Commissie kwamen de inhoud van ontwerpartikel 5, lid 3, en de voorgestelde tekst van (de uiteindelijke) overweging 18 overeen met de bewoordingen van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/4. Zie overweging 21 van het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, COM(2000) 402 def. (PB C 337 E, blz. 156).

53 — Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie [COM(2000) 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169(COD)].

54 — Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, COM(2001) 303 definitief – (PB C 240 E, blz. 289).

55 — Gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 24/2002 van 28 januari 2002 (PB C 113 E, blz. 1). Ik begrijp de in de Engelse taalversie voorkomende (curieuze) uitdrukking „freedom of charge” als „the absence of charge”.

56 — Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement betreffende het gemeenschappelijk standpunt, door de Raad vastgesteld met het oog op de aanneming van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad [11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169(COD)]; Standpunt van het Europees Parlement, in tweede lezing vastgesteld op 30 mei 2002, met het oog op de aanneming van richtlijn 2002/.../EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad.

57 — Advies van de Commissie overeenkomstig artikel 251, lid 2, derde alinea, onder c), van het EG-Verdrag over de amendementen van het Europees Parlement op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie houdende wijziging van het voorstel van de Commissie overeenkomstig artikel 250, lid 2 van het EG-Verdrag, COM(2002)498 definitief.

72. Om te beginnen kan aan overweging 18 niet hetzelfde gewicht worden toegekend als aan artikel 5, lid 2. De beslissing van de wetgever is immers alleen te vinden in het dispositief, dit wil zeggen het regelgevende gedeelte van een richtlijn (of andere handeling). Overwegingen van een considerans vormen slechts één element van de context waarbinnen het dispositief moet worden uitgelegd. Zij kunnen niet op zichzelf materiële regels vaststellen. [58]

73. Desalniettemin kan met name de tweede zin van overweging 18 en de reden waarom deze is opgenomen niet worden veronachtzaamd. Die zin heeft betrekking op de twee aan het verstrekken van informatie verbonden beperkingen: namelijk, waarvoor een vergoeding mag worden verlangd („de kosten van het produceren van het materiaal in kwestie") en het bedrag van de kosten die door een vergoeding mogen worden gedekt („de werkelijk gemaakte kosten" van een overheidsinstantie voor het verstrekken van de informatie).

74. Mijns inziens moet een „redelijke vergoeding" zijn gebaseerd op de werkelijk gemaakte kosten in verband met het verstrekken van milieu-informatie in antwoord op een specifiek verzoek. Daartoe behoren de kosten van de arbeidstijd van het personeel die met het raadplegen en reproduceren van de gevraagde informatie is gemoeid en de kosten van het produceren ervan in de gevraagde vorm (die kan variëren). Ik acht het echter niet toelaatbaar dat een vergoeding ook zou mogen strekken tot dekking van algemene kosten zoals verwarming, verlichting of interne diensten. Hoewel een deel van die algemene kosten weliswaar inderdaad zal zijn toe te rekenen aan het scheppen van de voorwaarden die een overheidsinstantie in staat moeten stellen toegang tot milieu-informatie op verzoek te verlenen, worden zij (zoals de kosten van het bijhouden en toegang bieden tot registers en lijsten met milieu-informatie [59]) niet uitsluitend gemaakt in verband met het verstrekken van informatie in antwoord op een specifiek verzoek. Overweging 18, zoals ik haar lees, bevestigt deze uitlegging. [60]

*Tweede vraag*

Ontvankelijkheid

75. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 5, lid 2, en artikel 6 van richtlijn 2003/4 zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke een vergoeding voor de verstrekking van milieu-informatie „niet hoger is dan wat de overheidsinstantie als een redelijk bedrag beschouwt", indien het besluit van de overheidsinstantie dienaangaande naar nationaal recht aan bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht is onderworpen.

76. Volgens de verwijzende rechter betekent de formulering „wat de overheidsinstantie als een redelijk bedrag beschouwt", in een strikte uitlegging van het Engelse recht, dat een betwisting van een vergoeding slechts kan slagen indien het besluit van de overheidsinstantie over wat een redelijk bedrag is, op zich „onredelijk" was in bestuursrechtelijke zin (dit wil zeggen, irrationeel, onrechtmatig of onbillijk) en dat de mogelijkheid voor betwisting van de relevante feitelijke vaststellingen van de overheidsinstantie zeer beperkt is. In het prejudiciële verzoek zijn geen andere details vermeld met betrekking tot de organisatie van het bestuursrechtelijke of rechterlijke toezicht.

58 — Zie bijvoorbeeld arrest Caronna (C-7/11, EU:C:2012:396, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit beginsel komt tot uitdrukking in de Gemeenschappelijke handleiding van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ten behoeve van eenieder die binnen de [...] instellingen [van de Europese Unie] bij de opstelling van wetteksten is betrokken", 2013, richtsnoer 10.

59 — Zie de punten 51 en 52 hierboven.

60 — Ik merk op dat vaststaat dat de overheidsinstantie in casu niet op commerciële basis handelde bij het verstrekken van informatie (zie punt 43 hierboven).

77. Het Verenigd Koninkrijk heeft in zijn schriftelijke opmerkingen uiteengezet dat „bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht [...] zoals geregeld in het Engelse recht", waarnaar in de tweede vraag wordt verwezen, een aantal toetsingsgronden omvat, waaronder de „Wednesbury unreasonableness". [61]

78. De Commissie en het Verenigd Koninkrijk hebben zich afgevraagd of deze vraag wel moest worden beantwoord. De verwijzende rechter vermeldt immers zelf dat de (in de tweede vraag aan de orde gestelde) kwestie „een ander openstaand punt van geschil tussen partijen" is en dat het „onzeker [is] of dit enig praktisch verschil zal maken in deze zaak, maar [dat] het [...] mogelijk [is] dat het de benadering van het Tribunal en [de] Information Commissioner in de toekomst zal beïnvloeden".

79. Volgens vaste rechtspraak kan het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing slechts afwijzen wanneer duidelijk blijkt dat de gestelde vragen geen enkel verband houden met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het probleem hypothetisch is of het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen. [62] Het is uitsluitend de zaak van de nationale rechter om gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. [63]

80. Ik zie geen reden voor bedenkingen tegen de beslissing van de verwijzende rechter om, ondanks zijn twijfels, de tweede vraag in zijn verwijzingsbeslissing op te nemen. Die vraag dient dus ook te worden beantwoord.

## Ten gronde

81. Het redelijkheidsvereiste van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 betreft het bedrag van de vergoeding, niet het besluit zelf van de overheidsinstantie. Artikel 5, lid 2, bevat geen verwijzing naar wat een redelijk bedrag volgens het nationale recht is. Wanneer de bewoordingen van een bepaling van het Unierecht voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijzen, moeten deze normalerwijze in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling. [64] Dat beginsel is van toepassing in combinatie met het beginsel dat het bij ontbreken van een precisering in het Unierecht, aan de lidstaten staat om bij de omzetting van een richtlijn de volle werking ervan te verzekeren, en dat zij daarbij over een ruime beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de te kiezen middelen. [65]

82. Artikel 5, lid 2, verplicht overheidsinstanties derhalve ervoor te zorgen dat hun vergoedingen een redelijk bedrag niet te boven gaan, beoordeeld naar wat in het Unierecht onder „een redelijk bedrag" wordt verstaan. [66] Dat staat op zich niet in de weg aan een regel van nationaal recht volgens welke een overheidsinstantie zich ervan moet vergewissen dat een geheven vergoeding aan dat criterium voldoet. Men zou inderdaad mogen verwachten dat een overheidsinstantie – als een kwestie van goed bestuur – dat toezicht allereerst zou moeten uitoefenen op de hoogte van de vastgestelde vergoeding. Deze stap gaat vooraf aan en staat los van het door artikel 6, lid 1, respectievelijk lid 2, van richtlijn 2003/4 vereiste bestuursrechtelijke en rechterlijke toezicht.

61 — Zie Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223 [1947] EWCA Civ 1. De omvang van de rechterlijke toetsing is een ingewikkelde kwestie. Zie voor een gedetailleerde uiteenzetting bijvoorbeeld Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P., en Fenwick, H., *Judicial Review*, 5e druk (Butterworths Law, 2014), en Fordham, M., *Judicial Review*, 6e druk (Hart Publishing, 2012).

62 — Zie bijvoorbeeld arresten Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 — Zie bijvoorbeeld arrest Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 — Zie bijvoorbeeld arrest Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-530/11, EU:C:2014:67, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66 — Zie de punten 58 tot en met 74 hierboven.

83. Hoe moet de laatste zinsnede van de tweede vraag worden begrepen, namelijk „indien het besluit van de overheidsinstantie aangaande de vraag wat onder een ‚redelijk bedrag' dient te worden verstaan, aan bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht is onderworpen *zoals geregeld in het Engelse recht*" (cursivering van mij)?

84. Zoals ik reeds heb opgemerkt [67] heeft het Hof relatief weinig informatie van de verwijzende rechter ontvangen over het nationale recht, en hoewel er een terechtzitting is gehouden is het Verenigd Koninkrijk daar niet verschenen. In het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing is het bovendien duidelijk de taak van het Hof zich alleen uit te spreken over de uitlegging van het recht van de Unie en die van de nationale rechter om het nationale recht uit te leggen en toe te passen overeenkomstig de uitleggingsgegevens die het Hof hem in antwoord op zijn vragen verstrekt. [68] Het zou daarom niet passend zijn hier verder in te gaan op de maatstaven voor en de beperkingen aan het Engelse rechterlijke toezicht. Wij moeten ons uitsluitend op de door het Unierecht opgelegde verplichtingen richten.

85. In de onderhavige context verplicht artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/4 een lidstaat ervoor te zorgen dat (eerst) bestuursrechtelijk en (vervolgens) rechterlijk wordt getoetst of een besluit van een overheidsinstantie over wat een redelijke vergoeding is in overeenstemming is met de autonome Unierechtelijke betekenis van het begrip „redelijk" in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4. Dat moet in de toetsingsprocedure worden nagegaan. De beschikbaarheid van een dergelijke toetsing is van wezenlijk belang om de daadwerkelijke uitoefening van het in richtlijn 2003/4 neergelegde recht van toegang van het publiek tot milieu-informatie te verzekeren. [69] Een lidstaat moet derhalve waarborgen dat in de toetsingsprocedure waarin hij voorziet, de redelijkheid van een bepaalde geheven vergoeding kan worden getoetst aan het in het Unierecht voor dergelijke vergoedingen neergelegde redelijkheidscriterium. Het staat aan de bevoegde nationale rechter om zijn nationale recht aldus uit te leggen dat in die toetsing wordt voorzien. [70]

## Conclusie

86. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het First-tier Tribunal (Information Rights) (Verenigd Koninkrijk) als volgt te beantwoorden:

„– ‚Het verstrekken van milieu-informatie' in de zin van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad, moet worden uitgelegd als het verlenen van toegang op verzoek, door het verschaffen van dergelijke informatie aan een aanvrager in de door hem aangegeven vorm en in andere dan de in artikel 5, lid 1, bedoelde situaties. Artikel 5, lid 2, ziet op de situatie waarin de informatie wordt verschaft op een wijze die de aanvrager in staat stelt haar te raadplegen en te gebruiken op een plaats en een tijdstip van zijn keuze en derhalve los van hoe en waar die informatie wordt bewaard en anderszins via andere toegangswijzen beschikbaar wordt gesteld.

– Artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 staat een overheidsinstantie niet toe door het heffen van een vergoeding voor de verstrekking van informatie alle of een deel van de kosten te dekken voor het opzetten en bijhouden van een databank waarin zij de milieu-informatie waarover zij beschikt

67 — Zie punt 76 hierboven.

68 — Zie bijvoorbeeld arrest Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punten 23 en 25).

69 — Zie bijvoorbeeld ook de Implementation Guide, blz. 15.

70 — Zie over de verplichting om nationale regelgeving in overeenstemming met het Unierecht toe te passen en uit te leggen bijvoorbeeld arresten Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

heeft geordend en die zij gebruikt voor het beantwoorden van verzoeken om informatie van het soort als vermeld in een vragenlijst zoals het CON29R-formulier dat in het hoofdgeding aan de orde is.

– Een vergoeding die een redelijk bedrag in de zin van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 niet te boven gaat is een vergoeding die: (i) wordt vastgesteld op basis van objectieve factoren die bekend zijn en door een derde getoetst kunnen worden; (ii) wordt berekend ongeacht wie om de informatie verzoekt en voor welk doel; (iii) wordt vastgesteld op een niveau dat de doelstellingen van het recht op toegang tot milieu-informatie op verzoek waarborgt en derhalve personen er niet van weerhoudt om toegang te verzoeken of hun toegangsrecht beperkt, en (iv) niet hoger is dan een bedrag dat in verhouding staat met de reden waarom de lidstaten deze vergoeding mogen heffen (dit wil zeggen, dat een lid van het publiek een verzoek tot het verstrekken van milieu-informatie heeft gedaan) en direct verband houdt met het verstrekken van die informatie.

– Een vergoeding van een ‚redelijk bedrag' in de zin van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 moet met name zijn gebaseerd op de werkelijk gemaakte kosten in verband met de daad van het verstrekken van milieu-informatie in antwoord op een specifiek verzoek. Daartoe behoren de kosten van de arbeidstijd van het personeel die met het raadplegen en reproduceren van de gevraagde informatie is gemoeid en de kosten van het produceren ervan in de gevraagde vorm (die kan variëren). Het is echter niet toelaatbaar dat een vergoeding ook zou mogen strekken tot dekking van algemene kosten zoals verwarming, verlichting of interne diensten. Hoewel een deel van die algemene kosten weliswaar inderdaad zal zijn toe te rekenen aan het scheppen van de voorwaarden die een overheidsinstantie in staat moeten stellen toegang tot milieu-informatie op verzoek te verlenen, worden zij (zoals de kosten van het bijhouden en toegang bieden tot registers en lijsten met milieu-informatie) niet uitsluitend gemaakt in verband met het verstrekken van informatie in antwoord op een specifiek verzoek.

– Artikel 5, lid 2, verplicht overheidsinstanties ervoor te zorgen dat hun vergoedingen een redelijk bedrag niet te boven gaan, beoordeeld naar wat in het Unierecht objectief onder ‚een redelijk bedrag' wordt verstaan. Dat staat op zich niet in de weg aan een regel van nationaal recht volgens welke een overheidsinstantie zich ervan moet vergewissen dat een geheven vergoeding aan dat criterium voldoet. Deze stap gaat vooraf aan en staat los van het door artikel 6, lid 1, respectievelijk lid 2, van richtlijn 2003/4 vereiste bestuursrechtelijke en rechterlijke toezicht.

– Artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/4 verplicht een lidstaat ervoor te zorgen dat (eerst) bestuursrechtelijk en (vervolgens) rechterlijk wordt getoetst of een besluit van een overheidsinstantie over wat een redelijke vergoeding is in overeenstemming is met de autonome Unierechtelijke betekenis van het begrip ‚redelijk' in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4. Dat moet in de toetsingsprocedure worden nagegaan. Een lidstaat moet derhalve waarborgen dat in de toetsingsprocedure waarin hij voorziet, de redelijkheid van een bepaalde geheven vergoeding kan worden getoetst aan het in het Unierecht voor dergelijke vergoedingen neergelegde redelijkheidscriterium. Het staat aan de bevoegde nationale rechter om zijn nationale recht aldus uit te leggen dat in die toetsing wordt voorzien."