



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

6 oktober 2015\*<sup>1</sup>

„Prejudiciële verwijzing — Verdrag van Aarhus — Richtlijn 2003/4/EG — Artikelen 5 en 6 — Toegang van het publiek tot milieu-informatie — Vergoeding voor het verstrekken van milieu-informatie — Begrip ‚redelijk bedrag‘ — Kosten van het bijhouden van een databank en algemene kosten — Toegang tot de rechter — Bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht op de beslissing waarbij een vergoeding wordt opgelegd”

In zaak C-71/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 4 februari 2014, ingekomen bij het Hof op 10 februari 2014, in de procedure

**East Sussex County Council**

tegen

**Information Commissioner,**

in tegenwoordigheid van:

**Property Search Group,**

**Local Government Association,**

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz (rapporteur), kamerpresident, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 december 2014,

gelet op de opmerkingen van:

— East Sussex County Council, vertegenwoordigd door R. Cobb en C. Brannigan, solicitors, en N. Fleming, QC,

\* Procestaal: Engels.

- Information Commissioner, vertegenwoordigd door R. Bailey, solicitor, en A. Proops, barrister,
- Property Search Group, vertegenwoordigd door N. Clayton,
- Local Government Association, vertegenwoordigd door R. Cobb, solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Christie als gemachtigde, bijgestaan door J. Maurici en S. Blackmore, barristers,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Thorning en M. Wolff als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Pignataro-Nolin, L. Armati en J. Norris-Usher, als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 april 2015,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2 en 4 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 (PB L 41, blz. 26).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de East Sussex County Council (hierna: „County Council”) en de Information Commissioner betreffende een beslissing van deze laatste waarbij een vergoeding die door de County Council is opgelegd voor het verstrekken van milieu-informatie aan PSG Eastbourne, een onderneming die zich bezig houdt met het opzoeken van vastgoedgegevens, onrechtmatig is verklaard.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### ***Internationaal recht***

- 3 Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden is te Aarhus ondertekend op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”).
- 4 Artikel 4 van dit Verdrag, „Toegang tot milieu-informatie”, bepaalt dat elke verdragsluitende partij, met inachtneming van bepaalde uitzonderingen en voorwaarden, waarborgt dat overheidsinstanties, in antwoord op een verzoek om milieu-informatie, deze informatie beschikbaar stellen aan het publiek, binnen het kader van hun nationale wetgeving.
- 5 Artikel 4, lid 8, van het Verdrag van Aarhus luidt als volgt:

„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.”

- 6 Artikel 9 van dit Verdrag, met als titel „Toegang tot de rechter”, bepaalt in lid 1 ervan:

„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.

In de omstandigheden waarin een partij in een dergelijk beroep bij een rechterlijke instantie voorziet, waarborgt zij dat een dergelijke persoon tevens toegang heeft tot een bij wet ingestelde snelle procedure die kosteloos of niet kostbaar is, voor heroverweging door een overheidsinstantie of toetsing door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan anders dan een rechterlijke instantie.”

### *Recht van de Unie*

#### *Richtlijn 90/313/EEG*

- 7 Artikel 5 van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56) luidt:

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

#### *Richtlijn 2003/4*

- 8 In de overwegingen 2 en 18 van richtlijn 2003/4 staat te lezen:

„(2) [...] Deze richtlijn zorgt voor uitbreiding van de bestaande toegang die verleend wordt uit hoofde van richtlijn 90/313/EEG.

[...]

(18) 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 beginsel de werkelijk gemaakte kosten van het produceren van het materiaal in kwestie niet te boven mag gaan. [...]”

- 9 Artikel 1, onder a), van deze richtlijn bepaalt:

„De doelstellingen van deze richtlijn zijn:

- a) 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, [...]”

10 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn preciseert:

„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.”

11 Artikel 3, lid 5, van die richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van dit artikel zorgen de lidstaten ervoor dat:

[...]

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 In artikel 5 van richtlijn 2003/4, „Vergoedingen”, heet het:

„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.”

13 Artikel 6 van deze richtlijn, met als opschrift „Toegang tot de rechter”, bepaalt in de leden 1 en 2 ervan:

„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.”

### ***Recht van het Verenigd Koninkrijk***

- 14 De Environmental Information Regulations 2004 (besluit van 2004 betreffende milieu-informatie; hierna: „EIR 2004”) strekken tot omzetting van richtlijn 2003/4 in nationaal recht.
- 15 Regulation 8, leden 1 tot en met 3, van de EIR 2004, bepaalt:
- „1. Onder de voorwaarden bepaald in de leden 2 tot en met 8, kan een overheidsinstantie die milieu-informatie beschikbaar stelt [...], een vergoeding van de aanvrager heffen voor het beschikbaar stellen van de informatie.
2. Geen vergoeding wordt gegeven wanneer een overheidsinstantie de aanvrager in staat stelt:
- a) openbare registers of lijsten met milieu-informatie, die door de overheidsinstantie worden beheerd, te raadplegen, of
- b) de aangevraagde informatie te bestuderen op de plaats die de overheidsinstantie daartoe ter beschikking heeft gesteld.
3. Een vergoeding in de zin van lid 1 mag niet hoger zijn dan naar het oordeel van de overheidsinstantie redelijk is.”
- 16 Krachtens artikel 50, lid 1, van de wet van 2000 op de vrijheid van informatie, zoals gewijzigd bij artikel 18 van de EIR 2004, kan iedere belanghebbende de Information Commissioner verzoeken uitspraak te doen over de vraag of de overheidsinstantie in kwestie zijn verzoek om informatie in overeenstemming met de eisen van de EIR 2004 heeft behandeld.

### **Hoofding en prejudiciële vragen**

- 17 In de context van een transactie tot overdracht van onroerend goed heeft PSG Eastbourne, een onderneming die actief is op het gebied van het opzoeken van vastgoedgegevens, een verzoek om milieu-informatie ingediend bij de County Council teneinde de verkregen informatie voor commerciële doeleinden te verstrekken aan personen die betrokken waren bij deze overdrachtstransactie. De County Council, die dikwijls wordt geconfronteerd met dergelijke verzoeken, zogenoemde „property searches” (officiële raadplegingen), heeft de gevraagde gegevens verstrekt en overeenkomstig een daarvoor geldend standaardtarief verschillende vergoedingen verlangd voor een totaalbedrag van 17 pond sterling (GBP) (ongeveer 23 EUR). Zoals uit bijlage C bij de verwijzingsbeslissing blijkt, varieerde het bedrag van deze vergoedingen voor elk van deze antwoorden van 1 tot 4,50 GBP (ongeveer 1 tot 6 EUR).
- 18 Een groot gedeelte van de ter beantwoording van deze vastgoedopsporingen gebruikte gegevens wordt door een „informatie-team” van de County Council behandeld en bijgehouden in een databank waarvan de gegevens zowel digitaal als op papier worden bewaard. Deze databank wordt ook door andere afdelingen van de County Council gebruikt ter vervulling van hun verschillende opdrachten.
- 19 Het door de County Council gebruikte tariefoverzicht van de vergoedingen voorziet voor elk type gevraagde informatie in vaste kosten die op uniforme wijze worden toegepast, ongeacht van wie het verzoek afkomstig is. Deze kosten worden door de County Council berekend op basis van een uurtarief en rekening houdend met de tijd die door het volledige „informatie-team” wordt besteed aan het bijhouden van de databank en het beantwoorden van de verschillende informatieverzoeken. Volgens de praktijk van de County Council strekken de opgelegde vergoedingen er in dit verband toe de totale kosten te dekken die deze instantie voor de uitvoering van die twee taken dient te maken, zonder dat daar aldus enige winst voor haar uit voortvloeit. Het uurtarief dat wordt gehanteerd om

het bedrag van deze vergoedingen vast te stellen, omvat niet alleen de salariskosten van het personeel maar ook een evenredig deel van de algemene kosten. Dat bij de berekening van die vergoedingen ook rekening wordt gehouden met de algemene kosten, strookt volgens de verwijzende rechter met de gebruikelijke boekhoudkundige beginselen.

- 20 Naar aanleiding van een klacht van PSG Eastbourne tegen de oplegging van de door de County Council verlangde vergoedingen heeft de Information Commissioner beslist dat deze vergoedingen in strijd waren met artikel 8, lid 3, van de EIR 2004 doordat daarin andere kosten waren opgenomen dan de kosten voor het frankeren en fotokopiëren alsmede andere kosten van de beschikbaarstelling van de gevraagde informatie.
- 21 De County Council, ondersteund door de Local Government Association, heeft beroep ingesteld tegen deze beslissing bij de verwijzende rechter, stellende dat de in zijn tariefoverzicht vermelde vergoedingen zijn toegestaan en niet hoger zijn dan een redelijk bedrag. De Information Commissioner, ondersteund door de Property Search Group, stelt evenwel dat artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 zich ertegen verzet dat de kosten die gepaard gaan met het bijhouden van een databank of de algemene kosten in aanmerking worden genomen om die vergoedingen te berekenen. Tegen de achtergrond van de voorbereidende wetgevingsstukken betreffende de vaststelling van richtlijn 2003/4 heeft de Information Commissioner echter erkend dat de krachtens dit artikel opeisbare vergoedingen niet enkel betrekking hebben op gemaakte kosten, maar dat daartoe ook kosten kunnen behoren die verband houden met de tijd die er voor het personeel mee gemoeid is om de verschillende informatieverzoeken te beantwoorden.
- 22 Hoewel hij het daarmee eens is, is de verwijzende rechter van oordeel dat de vergoedingen van het door de County Council gebruikte tariefoverzicht niet van dien aard zijn dat zij iemand zouden doen afzien van het aanvragen van milieu-informatie in de specifieke context van het opsporen van vastgoedgegevens, gelet op de aanzienlijke waarde van de betrokken transacties.
- 23 Daarnaast is de door de County Council verrichte berekening van de vergoedingen volgens deze rechter onjuist voor zover de jaarlijkse personeelskosten voor het bijhouden van de databank van de County Council daarbij volledig in aanmerking zijn genomen, terwijl bepaalde delen van deze databank tevens worden bijgehouden voor andere doeleinden dan het beantwoorden van specifieke verzoeken om informatie. Deze rechter is dan ook van mening dat hoogstens een gedeelte van de kosten die uit het bijhouden van die databank voortvloeien, voor de berekening van die vergoedingen in aanmerking hadden kunnen worden genomen.
- 24 Niettemin vraagt de verwijzende rechter zich af of een gedeelte van de kosten die met het bijhouden van de databank van de County Council gepaard gaan en de algemene kosten die verband houden met de tijd die het personeel van deze laatste instantie besteedt aan het beantwoorden van de verschillende informatieverzoeken, volgens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 in aanmerking kunnen worden genomen voor de berekening van de vergoedingen.
- 25 Bovendien heeft de verwijzende rechter twijfels over de omvang van het in artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/4 voorziene bestuursrechtelijke en rechterlijke toezicht dat met betrekking tot de redelijke hoogte van een vergoeding dient te worden uitgeoefend, ook al is de reële impact van deze vraag op de uitkomst van het hoofdgeding volgens hem onzeker. Deze rechter merkt in dit verband op dat uit de wijze waarop artikel 8, lid 3, van de EIR 2004, zoals uitgelegd volgens de beginselen van het Engelse bestuursrecht, is geformuleerd, blijkt dat de omvang van de toetsing van de door de betrokken instantie getroffen beslissing beperkt is tot de vraag of de beslissing in kwestie op zich onredelijk was (dat wil zeggen, irrationeel, onrechtmatig of onbillijk) en dat de mogelijkheid voor betwisting van de relevante feitelijke vaststellingen van deze overheidsinstantie zeer beperkt is.



26 In die omstandigheden heeft het First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „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?
- 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?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

#### *Eerste vraag*

- 27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat de vergoeding die wordt opgelegd voor het verstrekken van een bepaald type milieu-informatie een deel mag omvatten van de kosten voor het bijhouden van een daartoe door de overheidsinstantie gebruikte databank, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, alsook de bij de berekening van deze vergoeding naar behoren bepaalde algemene kosten die verband houden met de arbeidstijd die het personeel van deze instantie besteedt aan enerzijds het beheer van deze databank en anderzijds het beantwoorden van de verschillende informatieverzoeken.
- 28 Volgens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 kunnen overheidsinstanties voor het verstrekken van milieu-informatie een vergoeding verlangen mits het bedrag ervan redelijk is.
- 29 Zoals de advocaat-generaal in de punten 44 en 46 van haar conclusie heeft aangegeven, dient volgens die bepaling voor de oplegging van een vergoeding te zijn voldaan aan twee voorwaarden. Om te beginnen moeten de gegevens op basis waarvan het bedrag van de vergoeding wordt berekend, betrekking hebben op de beschikbaarstelling van de milieu-informatie waarom wordt verzocht. Vervolgens, indien deze eerste voorwaarde is vervuld, mag ook het totaalbedrag van die vergoeding niet hoger zijn dan een „redelijk bedrag”.
- 30 In de eerste plaats moet dus worden onderzocht of de kosten van het bijhouden van een databank, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die wordt gebruikt voor het beschikbaar stellen van milieu-informatie, en de algemene kosten die verband houden met de arbeidstijd die het personeel van deze instantie besteedt aan enerzijds het beheer van deze databank en anderzijds het beantwoorden van de verschillende informatieverzoeken, bestanddelen betreffende het „verstrekken” van milieu-informatie vormen.
- 31 Om vast te stellen wat onder het begrip „verstrekken van informatie” in de zin van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 moet worden verstaan, dient rekening te worden gehouden met het verband tussen deze bepaling en artikel 5, lid 1, van die richtlijn.

- 32 Dienaangaande zij aangetekend dat richtlijn 2003/4 een onderscheid maakt tussen enerzijds het „verstrekken” van milieu-informatie, waarvoor de overheidsinstanties volgens artikel 5, lid 2, van deze richtlijn een vergoeding mogen heffen, en anderzijds het verschaffen van „toegang” tot de openbare registers of lijsten die zijn opgesteld en worden bewaard overeenkomstig artikel 3, lid 5, van die richtlijn alsmede het „raadplegen ter plaatse” van de gevraagde informatie, die volgens artikel 5, lid 1, van deze richtlijn gratis zijn.
- 33 Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/4 verwijst immers naar artikel 3, lid 5, van deze richtlijn. Artikel 3, lid 5, onder c), bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat er praktische regelingen worden getroffen om te garanderen dat het recht op toegang tot milieu-informatie daadwerkelijk kan worden uitgeoefend. Daartoe wordt met name melding gemaakt van „het opzetten en onderhouden van voorzieningen om de gevraagde informatie te onderzoeken” en „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”.
- 34 Aldus volgt uit artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/4, juncto artikel 3, lid 5, onder c), van deze richtlijn, dat op de lidstaten niet enkel de verplichting rust om door de overheidsinstanties of door informatiecentra beheerde registers of lijsten op te stellen en te actualiseren en in middelen te voorzien waarmee deze informatie kan worden geraadpleegd, maar ook om gratis toegang te verschaffen tot deze registers, lijsten en mogelijkheden tot raadpleging.
- 35 De kosteloosheid van de bij artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/4 voorgeschreven toegang tot die registers, lijsten en raadplegingswijzen heeft tot doel, het begrip „het verstrekken van milieu-informatie” in de zin van artikel 5, lid 2, van deze richtlijn af te bakenen, waarvoor daarentegen een vergoeding kan worden opgelegd.
- 36 Hieruit volgt dat het in beginsel niet de kosten zijn die uit het opstellen en bijhouden van die registers, lijsten en raadplegingsinstrumenten voortvloeien die aan „het verstrekken” van milieu-informatie toe te rekenen zijn en waarvoor de nationale overheidsinstanties krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 een vergoeding kunnen verlangen.
- 37 Bijgevolg kunnen de kosten van het beheer van een databank die door de overheidsinstantie wordt gebruikt om verzoeken om milieu-informatie te beantwoorden, niet in aanmerking worden genomen voor de berekening van een vergoeding die wordt opgelegd voor „het verstrekken van milieu-informatie”.
- 38 Gelet op de wijze waarop artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/4 en artikel 5, lid 2, van deze richtlijn tegenover elkaar staan, zoals in de punten 31 tot en met 35 van het onderhavige arrest is uiteengezet, houden dergelijke kosten verband met het opstellen en bijhouden van de registers, lijsten en middelen tot raadpleging, waarvan de kosten die volgens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/4, juncto artikel 3, lid 5, onder c), van deze richtlijn niet kunnen worden teruggevorderd. Het zou tegenstrijdig zijn dat de openbare overheidsinstanties die kosten kunnen doorberekenen aan de personen die verzoeken om informatie hebben ingediend volgens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4, terwijl het raadplegen ter plaatse van de in de databank opgenomen informatie volgens artikel 5, lid 1, van deze richtlijn gratis is.
- 39 Daarentegen omvatten de krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 verschuldigde kosten betreffende het „verstrekken” van milieu-informatie niet alleen de kosten voor het frankeren en fotokopiëren, maar ook de kosten die kunnen worden toegerekend aan de arbeidstijd die het personeel van de betrokken overheidsinstantie heeft besteed aan het beantwoorden van een concreet informatieverzoek, waartoe onder meer de tijd behoort voor het opzoeken van de informatie in kwestie en om deze informatie in de gevraagde vorm te stellen. Deze kosten resulteren immers niet uit het opstellen en actualiseren van de bijgehouden registers en lijsten met de milieu-informatie en



van de middelen tot raadpleging daarvan. Deze vaststelling wordt overigens bevestigd door overweging 18 van deze richtlijn waarin is gepreciseerd dat de vergoeding in principe de „werkelijk gemaakte kosten” van het produceren van het materiaal in kwestie niet te boven mag gaan.

- 40 Rekening houdend met de wijze waarop het begrip „werkelijk gemaakte kosten” in die overweging is gebruikt, moet worden geconstateerd dat de naar behoren bepaalde algemene kosten in beginsel in aanmerking kunnen worden genomen voor de berekening van de vergoeding waarin artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 voorziet. Dat bij de berekening van deze vergoeding ook rekening wordt gehouden met de algemene kosten, strookt immers, zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, met de gebruikelijke boekhoudkundige beginselen. Deze kosten mogen echter slechts in de berekening van die vergoeding worden opgenomen voor zover zij verband houden met een kostenbestanddeel dat tot „het verstrekken van milieu-informatie” behoort.
- 41 Aangezien de arbeidstijd die het personeel van de betrokken overheidsinstantie heeft besteed aan het beantwoorden van de afzonderlijke informatieverzoeken onder „het verstrekken van milieu-informatie” valt, zoals in punt 39 van het onderhavige arrest is geconstateerd, kan het aan die tijd toe te rekenen deel van de algemene kosten eveneens in aanmerking worden genomen voor de berekening van de vergoeding die in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 is vastgesteld. Dat is evenwel niet het geval voor het deel van de algemene kosten dat moet worden toegerekend aan die tijd die het personeel heeft besteed aan het beheren van een databank die door de betrokken overheidsinstantie wordt gebruikt om informatieverzoeken te kunnen beantwoorden.
- 42 Wat in de tweede plaats de tweede bij artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 gestelde voorwaarde betreft volgens welke de totale in deze bepaling voorziene vergoeding een redelijk bedrag niet te boven mag gaan, volgt uit de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 5 van richtlijn 90/313, die nog steeds relevant is voor de toepassing van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4, dat elke uitlegging van het begrip „redelijk bedrag” die personen die informatie willen verkrijgen, hiervan kan weerhouden of hun toegangsrecht kan beperken, dient te worden uitgesloten (zie in die zin arrest Commissie/Duitsland, C-217/97, EU:C:1999:395, punt 47).
- 43 Ter beoordeling of een krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 opgelegde vergoeding een ontradend effect heeft, moet rekening worden gehouden met zowel de economische situatie van de aanvrager van de informatie als het algemene belang van de bescherming van het milieu. Deze beoordeling kan dan ook niet uitsluitend worden gebaseerd op de economische situatie van de belanghebbende, maar moet tevens worden verricht aan de hand van een objectief onderzoek van het bedrag van deze vergoeding. In zoverre mag die vergoeding de financiële mogelijkheden van de betrokkene niet te boven gaan, noch in elk geval objectief gezien kennelijk onredelijk zijn.
- 44 Voor zover de verwijzende rechter van oordeel is dat de door de County Council opgelegde vergoedingen, gelet op de waarde van de betrokken transacties, geen afschrikkend effect lijken te hebben in de bijzondere context van het opzoeken van vastgoedgegevens, dient dus te worden geconstateerd dat het enkele feit dat deze vergoedingen de bij overdrachtstransacties betrokken personen er ten aanzien van hun economische situatie niet van kan weerhouden om informatie aan te vragen, de overheidsinstantie niet ontslaat van haar verplichting om er eveneens voor te zorgen dat die vergoedingen niet onredelijk zijn voor het publiek, rekening houdend met het algemene belang van de bescherming van het milieu. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter lijken de in het hoofdgeding aan de orde zijnde vergoedingen die in punt 17 van het onderhavige arrest zijn vermeld en die overigens nog moeten worden verminderd aangezien de kosten die verband houden met het tot stand brengen en het bijhouden van de databank daarvan nog moeten worden uitgesloten, niet onredelijk te zijn.
- 45 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat de vergoeding die wordt opgelegd voor het verstrekken van een bepaald type milieu-informatie geen enkel deel mag omvatten van de kosten voor

het bijhouden van een daartoe door de overheidsinstantie gebruikte databank, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, maar wel de bij de berekening van deze vergoeding naar behoren bepaalde algemene kosten die verband houden met de arbeidstijd die het personeel van deze instantie besteedt aan het beantwoorden van de verschillende informatieverzoeken, mits het totaalbedrag van die vergoeding redelijk is.

### *Tweede vraag*

- 46 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6 van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling volgens welke de vraag of de voor het verstrekken van een bepaald type milieu-informatie verlangde vergoeding redelijk is, slechts het voorwerp is van een beperkte bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing, zoals die waarin het Engelse recht voorziet.

### *Ontvankelijkheid*

- 47 De Europese Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben twijfels over de ontvankelijkheid van de tweede vraag, aangezien de reële impact van deze vraag op de uitkomst van het hoofdgeding volgens de verwijzende rechter onzeker is.
- 48 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de krachtens artikel 267 VWEU ingestelde procedure een instrument is voor de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, waarbij er een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het recht van de Unie die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is om de juistheid ervan te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie in die zin arrest *Fish Legal en Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punten 29 en 30).
- 49 Uit de omstandigheid dat de verwijzende rechter twijfels heeft over de vraag of de omvang van het bestuursrechtelijke en rechterlijke toezicht op de redelijkheid van de voor de verstrekking van milieu-informatie opgelegde vergoeding een reële impact op de uitkomst van het hoofdgeding zal hebben, kan als zodanig echter niet duidelijk worden afleiden dat de uitlegging van het recht van de Unie, waarom met de tweede vraag wordt verzocht, geen verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding of te maken heeft met een hypothetische vraag. Deze vraag is dus ontvankelijk.

### *Ten gronde*

- 50 Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/4 bepaalt in wezen dat de lidstaten de bepalingen vaststellen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat elke aanvrager van informatie toegang heeft tot een procedure waarin het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie opnieuw kan worden onderzocht door die of door een andere overheidsinstantie, dan wel door een bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan bestuursrechtelijk kan worden getoetst.

- 51 Lid 2 van dat artikel bepaalt in hoofdzaak dat de lidstaten de bepalingen vaststellen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat elke verzoeker 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.
- 52 Het is vaste rechtspraak dat wanneer het – bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen ter zake – een aangelegenheid van de rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor de vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen, deze procesregels niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Wat dit laatste beginsel betreft, moet er tevens aan worden herinnerd dat artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een onpartijdig gerecht bevestigt (zie in dit verband arrest Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Op basis van de in richtlijn 2003/4 gebruikte bewoordingen „opnieuw kan worden onderzocht” en „bestuursrechtelijk kan worden getoetst” in artikel 6, lid 1, van deze richtlijn, alsmede de woorden „kan worden getoetst” in lid 2 van dat artikel, kan niet worden achterhaald welke omvang het door deze richtlijn verlangde bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht dient te hebben. Bij gebreke van een Unierechtelijke precisering op dit gebied behoort de vaststelling van de omvang van deze toetsing tot de rechtsorde van de lidstaten, met inachtneming van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel.
- 54 Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, moet worden geconstateerd dat het aan het Hof overgelegde dossier geen gegevens bevat waaruit kan worden afgeleid dat de procesregels betreffende de beroepsprocedures die door het Engelse recht zijn ingesteld ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen, ongunstiger zijn dan die welke gelden voor soortgelijke vorderingen ter bescherming van de op het interne recht gebaseerde rechten van de justitiabelen.
- 55 Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, dit beginsel verlangt in casu dat de bescherming van de rechten die de aanvragers van informatie aan richtlijn 2003/4 ontleen, niet wordt onderworpen aan voorwaarden die de uitoefening van deze rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken.
- 56 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat de wetgever van de Unie met de vaststelling van deze richtlijn beoogde te verzekeren dat het recht van de Unie verenigbaar was met het Verdrag van Aarhus, en hij daartoe een algemene regeling heeft ingevoerd die ervoor moet zorgen dat elke natuurlijke of rechtspersoon van een lidstaat recht heeft op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, zonder dat hij een belang hoeft aan te tonen (arrest Fish Legal en Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dat sprake is van een doeltreffend bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht op de oplegging van een vergoeding voor het verstrekken van dergelijke informatie houdt intrinsiek verband met de verwezenlijking van die doelstelling. Verder dient dit toezicht betrekking te hebben op de vraag of de overheidsinstantie de twee bij artikel 5, lid 2, van deze richtlijn gestelde voorwaarden heeft geëerbiedigd die in punt 29 van het onderhavige arrest zijn aangegeven.

- 57 In casu merkt de verwijzende rechter op dat uit de wijze waarop artikel 8, lid 3, van de EIR 2004, zoals uitgelegd volgens de beginselen van het Engelse bestuursrecht, is geformuleerd, blijkt dat de omvang van de toetsing van de door de betrokken instantie getroffen beslissing beperkt is tot de vraag of die beslissing irrationeel, onrechtmatig of onbillijk was, en dat de mogelijkheid voor betwisting van de relevante feitelijke vaststellingen van deze overheidsinstantie zeer beperkt is.
- 58 Het Hof heeft dienaangaande verklaard dat de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt door het enkele feit dat een procedure van rechterlijk toezicht op bestuurlijke beslissingen van een overheidsinstantie niet gepaard gaat met een volledige toetsing van deze beslissingen. Volgens diezelfde rechtspraak neemt dit evenwel niet weg dat elke nationale procedure inzake rechterlijke toetsing van beslissingen de rechter bij wie beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beslissing is ingesteld, in staat moet stellen bij de toetsing van de rechtmatigheid van die beslissing de relevante beginselen en regels van het recht van de Unie daadwerkelijk toe te passen (zie in die zin arresten *Upjohn*, C-120/97, EU:C:1999:14, punten 30, 35 en 36, en *HLH Warenvertrieb en Orthica*, C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punten 75-77). Het feit dat de beoordeling van bepaalde feitelijke kwesties slechts beperkt door de rechter wordt getoetst, strookt aldus met het recht van de Unie, op voorwaarde dat de rechter bij wie beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beslissing is ingesteld, bij de toetsing van de rechtmatigheid van die beslissing de relevante beginselen en regels van gemeenschapsrecht daadwerkelijk kan toepassen (zie in die zin arrest *HLH Warenvertrieb en Orthica*, C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punt 79).
- 59 Hoe dan ook moet worden gepreciseerd dat zowel de vraag of een kostenbestanddeel betrekking heeft op het „verstrekken” van de gevraagde informatie en bijgevolg als zodanig in aanmerking kan worden genomen om een opgelegde vergoeding te berekenen, als de vraag of het totaalbedrag van de vergoeding redelijk is, vragen betreffen die conform het recht van de Unie moeten worden beslecht. Deze vragen dienen het voorwerp te zijn van een bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht dat wordt verricht aan de hand van objectieve gegevens en waarmee wordt gewaarborgd dat de voorwaarden van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 volledig in acht worden genomen.
- 60 Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de voormelde vereisten zijn vervuld in het hoofdgeding en om het nationale recht in voorkomend geval in overeenstemming met deze vereisten uit te leggen.
- 61 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 6 van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale wettelijke regeling volgens welke de vraag of de voor het verstrekken van een bepaald type milieu-informatie verlangde vergoeding redelijk is, slechts het voorwerp is van een beperkte bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing, zoals die waarin het Engelse recht voorziet, op voorwaarde dat dit toezicht wordt uitgeoefend op basis van objectieve gegevens en – in overeenstemming met het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel – betrekking heeft op de vraag of de overheidsinstantie die deze vergoeding oplegt, de voorwaarden van artikel 5, lid 2, van deze richtlijn heeft nageleefd, waarbij het aan de verwijzende rechter staat om dit te verifiëren.

## **Kosten**

- 62 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **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 aldus worden uitgelegd dat de vergoeding die wordt opgelegd voor het verstrekken van een bepaald type milieu-informatie geen deel mag omvatten van de kosten voor het bijhouden van een daartoe door de overheidsinstantie gebruikte databank, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, maar wel de bij de berekening van deze vergoeding naar behoren bepaalde algemene kosten die verband houden met de arbeidstijd die het personeel van deze instantie besteedt aan het beantwoorden van de verschillende informatieverzoeken, mits het totaalbedrag van die vergoeding redelijk is.**
- 2) **Artikel 6 van richtlijn 2003/4 moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale wettelijke regeling volgens welke de vraag of de voor het verstrekken van een bepaald type milieu-informatie verlangde vergoeding redelijk is, slechts het voorwerp is van een beperkte bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing, zoals die waarin het Engelse recht voorziet, op voorwaarde dat dit toezicht wordt uitgeoefend op basis van objectieve gegevens en – in overeenstemming met het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel – betrekking heeft op de vraag of de overheidsinstantie die deze vergoeding oplegt, de voorwaarden van artikel 5, lid 2, van deze richtlijn heeft nageleefd, waarbij het aan de verwijzende rechter staat om dit te verifiëren.**

ondertekeningen

I — <sup>(1)</sup> De formulering van punt 40 van de Nederlandse tekst is gewijzigd na de oorspronkelijke publicatie.