



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

19 mars 2018

AVIS n° 2018-2

**Over de begrenzing van de prijs te betalen voor kopies
van een bestuursdocument dat milieu-informatie bevat**

(FBC/2018/1advies uit eigen beweging)

1. Bevoegdheid

Op grond van artikel 41, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie heeft de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie de bevoegdheid om onder meer uit eigen beweging een advies te geven over “elke aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de grondbeginselen van het recht van toegang tot milieu-informatie, in het kader van deze wet”.

2. Advies

2.1. De begrenzing van de mogelijkheid om vergoedingen aan te rekenen in het licht van artikel 32 Grondwet en de wetgeving die eraan uitvoering geeft

2.1.1. Benadering vanuit artikel 32 van de Grondwet.

In België is het recht van ieder om toegang te krijgen tot een bestuursdocument gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet, een recht dat kan uitgeoefend worden door inzage te nemen of door zich een kopie te laten overhandigen. Aan de verschillende wetgevers is de bevoegdheid toevertrouwd de procedureregels en de beperkingen op dit grondrecht uit te werken zonder dat zij hierbij zover zouden gaan dat aan het grondrecht zelf afbraak zou mogen worden gedaan. De Grondwettelijk Hof stelt in dit verband het volgende: “Door het mogelijk te maken dat een wetgever kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het beginsel van de administratieve transparantie heeft de Grondwetgever niet uitgesloten dat de toegang tot bepaalde documenten aan voorwaarden wordt gekoppeld of wordt beperkt, voor zover die beperkingen redelijk verantwoord zijn en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen.” (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013, B.16.3).

Niet enkel uitzonderingen en procedureregels kunnen belemmeringen vormen voor het recht van toegang tot documenten, maar evenzeer de hoogte van een vergoeding wanneer de aanvrager toegang via het verkrijgen van een kopie wenst te bekomen. Ook al sluit artikel 32 van de Grondwet het vragen van een vergoeding niet uit, toch moet deze vergoeding beperkt zijn tot de kostprijs in de strikte zin van het woord.

Tijdens de bespreking van artikel 32 van de Grondwet werd door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken in dit verband gesteld dat gemeenten geen belasting mogen heffen op het recht van toegang tot bestuursdocumenten, omdat dit de werking van het grondwettelijk recht zou tenietdoen.¹

De Raad van State heeft in arrest nr. 225.549 van 21 november 2013 geoordeeld dat artikel 32 van de Grondwet een positieve verplichting inhoudt voor de openbare besturen. De diensten moeten zich zo organiseren dat aan de verplichting tot openbaarmaking kan worden voldaan. Een goede organisatie verhindert trouwens dat hoge personeelskosten zouden ontstaan voor het opzoeken van de gevraagde informatie.

2.1.2. Het recht van toegang tot milieu-informatie en het recht van toegang tot bestuursdocumenten

Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State oordelen dat zowel het recht van toegang tot milieu-informatie als het recht van toegang tot bestuursdocumenten de uitdrukking zijn van eenzelfde grondrecht, meer bepaald artikel 32 Gw. Beperkingen op zowel het recht van toegang tot milieu-informatie als de toegang tot milieu-informatie moeten dan ook restrictief worden geïnterpreteerd.

Uit het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vloeit bovendien voort dat het invoeren van verschillend vergoedingsregime waarbij de kostprijs hoger zou zijn voor milieu-informatie dan voor niet-milieu-informatie, niet redelijkerwijze kan worden verantwoord.

2.1.3. De kostprijs als begrenzing voor een vergoeding

2.1.3.1. Begrenzings aangebracht door de wetgever

De verschillende wetgevers hebben de mogelijkheid van het betalen van een vergoeding voor het verkrijgen van een kopie van een bestuursdocument of van milieu-informatie verschillend omschreven.

¹ *Parl.St.* Senaat, BZ 1991-1992, nr. 49/2, 10.

In artikel 12 van de wet van 11 april 1994 luidt het als volgt: “*Het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument kan worden onderworpen aan het betalen van een vergoeding waarvan de Koning het bedrag vaststelt.*” De Koning heeft gebruik gemaakt van die mogelijkheid die de wetgever hem bood om tarieven vast te leggen. Dit gebeurde voor het eerst met het koninklijk besluit van 30 augustus 1996 tot vaststelling van het bedrag van de vergoeding verschuldigd voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument en opnieuw met het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 tot vaststelling van het bedrag van de vergoeding verschuldigd voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument of een document met milieu-informatie (*BS* 14 september 2007). Uit artikel 6 van dit besluit blijkt duidelijk dat de maximum aan te rekenen prijs te kostprijs is.

In artikel 13 van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten heeft de federale wetgever de begrenzing aan het opleggen van een vergoeding voor een afschrift duidelijker aan banden gelegd, meer in het bijzonder omdat de mogelijkheid om die vergoeding door de betrokken administratieve overheden zelf kan worden vastgelegd: “*Voor de afgifte van een afschrift van een bestuursdocument kan een vergoeding worden gevraagd waarvan het bedrag wordt vastgesteld door de provincie- of gemeenteraad. De vergoeding die eventueel wordt gevraagd voor het afschrift, mag in geen geval meer bedragen dan de kostprijs.*” Interessant is dat de wetgever zich meer expliciet heeft uitgesproken over deze bepaling. Tijdens de bespreking in de Kamercommissie Binnenlandse Zaken vulde de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken dit concreter in. Zijn uitgangspunt is dat kopies van bestuursdocumenten die informatie van algemeen belang bevatten gratis zouden moeten worden verstrekt. Voor het overige kunnen vergoedingen aangerekend worden opdat de budgetten van de provincies en gemeenten niet ernstig belast zouden worden. Toch moet men bij het opleggen van een vergoeding uitgaan van de opvatting dat ze enkel bedoeld mag zijn om misbruiken te voorkomen of te bestrijden. De vergoeding van de kosten van de overheid is dus een secundair motief. Als voorbeelden van een dergelijk misbruik vermeldt hij het opvragen van een abnormaal hoog aantal documenten en het vragen van documenten met het doel de werking van het bestuur te verhinderen.²

² *Parl. St.* Kamer, 1996 – 1997, nr. 871/5, 15; CTB/2003/53 van 30 juni 2003.

Voor de bepaling van het bedrag kan rekening gehouden worden met de kosten van het papier en eventueel met de afschrijving van de fotokopieermachine. Personeelskosten en portkosten mogen in principe niet aangerekend worden, tenzij in uitzonderlijke gevallen.³ Het is immers algemeen aanvaard dat de activiteit die verband houdt met de uitoefening van het recht tot bestuursdocumenten inherent is aan de openbare dienst zelf.⁴ De personeelskost moet bijgevolg door middel van belastingen gefinancierd worden.⁵ Als uitzonderlijke gevallen haalt de minister het geval aan waarin een personeelslid een hele dag geïmmobiliseerd moet worden omdat er zoveel moet worden gekopieerd. (*Parl. St. Kamer*, 1996 – 1997, nr. 871/5, 15).

De Waalse wetgever heeft in de Code de la démocratie locale et de décentralisation de bepalingen van de wet van 12 november 1997 overgenomen en hierdoor ook de interpretatie die aan de betrokken bepalingen moet worden gegeven en bijgevolg ook aan de begrenzings die gelden voor de mogelijkheid om een vergoeding te vragen.

Artikel 20, § 3, derde lid van het decreet van 26 maart 2004 bepaalt het volgende: “*De in artikel 4, § 1, genoemde instanties kunnen de overhandiging van een afschrift afhankelijk maken van de betaling van een bedrag op basis van een redelijke kostprijs.*” Uit de Memorie van toelichting bij het decreet is het volgende te lezen: “Het aanrekenen van kosten is in overeenkomst met de internationale en Europese regelgeving. Wel dient er conform de Europese Richtlijn zorg voor gedragen te worden dat de eventueel in de uitvoeringsbesluiten vast te stellen tarieven aan het publiek kenbaar gemaakt worden, alsook de informatie over de omstandigheden waarin de tarieven kunnen worden gevraagd en mogelijke vrijstellingen.

De Raad van State stelde in haar advies van 6 februari 1996 dat het aanrekenen van een marginaal deel van de (vaste) personeelskost niet verenigbaar is met de ratio legis van artikel 32 van de Grondwet.” (*Parl. St. Vl. Parl.* 2002-2003, nr. 1732/1, 40).

³ Ch. SPROELANT, “Openbaarheid van bestuur en de gemeenteontvanger”, *Tijdschrift van de ontvangers* 2001/3, 30 – 31.

⁴ G. BRAIBANT, “Droit vis-à-vis de l’administration”, in *Human right and the European Community: methods of protection, European Union – The Human right challenge*, Florence, Baden-Baden, 1991, 433.

⁵ C. DE TERWANGNE, “L’accès du public à l’information”, *Rev. b. dr. Const.* 1996, 138.

Diezelfde beperking als in de wet van 12 november 1996 komt voor in de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie: “Het ontvangen van een kopie van een milieu-informatie kan worden onderworpen aan het betalen van een vergoeding waarvan de Koning het bedrag vaststelt en die niet hoger mag zijn dan de kostprijs.” Hieraan werd uitvoering gegeven in het eerder vermelde koninklijk besluit van 17 augustus 2007 tot vaststelling van het bedrag van de vergoeding verschuldigd voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument of een document met milieu-informatie.

In de memorie van toelichting bij deze bepaling valt het volgende te lezen: ” *Voor het toekennen van het inzagerecht of het recht op uitleg mag een milieu-instantie geen kosten aanrekenen. Voor het ontvangen van een kopie moet het aanrekenen van kosten in overeenstemming zijn met de internationale en Europese regelgeving. Wel dient er conform de Europese Richtlijn zorg voor gedragen te worden dat de eventueel in de uitvoeringsbesluiten vast te stellen tarieven aan het publiek kenbaar gemaakt worden, alsook de informatie over de omstandigheden waarin de tarieven kunnen worden gevraagd en de mogelijke vrijstellingen.* De Raad van State stelde in zijn advies van 6 februari 1996 dat het aanrekenen van een marginaal deel van de (vaste) personeelskost niet verenigbaar is met de ratio legis van artikel 32 van de Grondwet.” (Parl.St. Kamer, 2005-2006, nr. 512511/001, 26).

2.1.3.2. De interpretatie in de rechtspraak

Nog voor artikel 32 G.W. in de Grondwet was opgenomen sprak een rechter zich uit over de vergoedingen die een gemeente kan vragen voor documenten die milieu-informatie bevatten. Zijn redenering was dat omdat het inzagerecht ter plaatse gratis is en er bijgevolg geen onderzoekskosten aangerekend mogen worden, dit laatste ook niet mogelijk is ten aanzien van iemand die om een afschrift van deze informatie vraagt. Worden deze kosten wel aangerekend dan is er sprake van discriminatie.⁶ Op grond hiervan oordeelde de rechter dat slechts de

⁶ Rechtb. Verviers, 15 november 1993, *Aménagement – Environnement* 1993, 267; *Droit de la Consommation/Consumentenrecht*, 6^e jg., 1994, 744 – 750 : « Attendu que le fait que le demandeur puisse consulter gratuitement les documents sur place, implique que le coût éventuel des recherches nécessaires dans les archives pour mettre les documents à sa dispositions ne peut être mis à charge et il en est forcément de même

werkelijke kosten voor het afleveren van de kopieën aan de verzoeker aangerekend konden worden.⁷

De Raad van State heeft zich in een aantal gevallen uitdrukkelijk uitgesproken over de hoogte van de vergoedingen die een bestuur kan opleggen in zijn reglement (RvS, nr. 112.495, 12 november 2002 en RvS, nr. 112.496, 12 november 2002). De Raad vertrekt vanuit de lectuur van artikel 5 van de wet van 12 november 1997 en stelt vast dat de wetgever aan de gemeentelijke overheden een taak heeft opgelegd om uitleg te verschaffen over bestuursdocumenten en om een kopie ervan af te leveren. Geen enkele bepaling uit deze wet geeft de gemeenten de toelating om retributies te vestigen m.b.t. het verschaffen van uitleg en inlichtingen van geraadpleegde documenten. Deze taak in hoofdte van de administratie is immers het corollarium van het grondwettelijk gegarandeerde recht van toegang tot bestuursdocumenten. De Raad van State volgde daarbij niet de argumentatie die door de betrokken gemeente was ontwikkeld en gebaseerd was op het onderscheid tussen “informatie” enerzijds en “inlichtingen” anderzijds. Dit onderscheid is volgens de Raad van State louter fictief omdat ze in het kader van de openbaarheid van bestuur als synoniemen moeten beschouwd worden. Het is moeilijk in te zien welke specifieke inlichtingen een gemeente aan de burgers die om de toegang tot een bestuursdocument hebben gevraagd zou kunnen verschaffen dan de informatie die in dit document aanwezig is.

Het bedrag van de vergoeding moet volgens de Raad van State in overeenstemming zijn met het bedrag dat daadwerkelijk ten laste is van de gemeente en meer in het bijzonder de kostprijs van de kopie. Het is uitgesloten dat de burgers die om kopieën vragen de gemaakte kosten door de gemeente zouden moeten betalen zelfs indien er geen enkele aanvraag zou plaatsvinden. Hieronder vallen de kosten voor het optreden van het gemeentepersoneel of de kosten verbonden met het gebruik van de gebouwen. Bovendien vloeit uit artikel 173 Gw. voort dat een

pour la délivrance des copies dont seul le coût réel peut être mis à sa charge du demandeur ».

⁷ C. DE TERWANGNE, ‘L'accès du public à l'information détenue par l'administration’, *Revue belge de droit constitutionnel* 1992, 130; Ph. GERARD, ‘Droit d'accès à l'information : un recours judiciaire dans le cadre du décret wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement’, *Droit de la Consommation/Consumentenrecht* 1994, 6^e jg., 756.

gemeente van de burgers geen andere retributies dan de belastingen kan eisen dan wanneer de wet dit formeel mogelijk maakt. Aangezien artikel 13 van de wet van 12 november 1997 de gemeente weliswaar machtigt om retributies te heffen voor de “aflevering van kopies” van documenten, maar tegelijkertijd bepaalt dat deze vergoeding niet hoger mag liggen dan de kostprijs, dan moet de gemeenteraad bij het bepalen van het bedrag van de vergoeding exact de kostprijs die een kopie kost berekenen. Een vergoedingsreglement dat het bedrag van het vorige reglement verviervoudigt (20 BEF tegen 5 BEF), maar niet aantoont dat het nieuwe bedrag aan de kostprijs beantwoordt, is dus ook onwettelijk. De Raad van State stelt bovendien vast dat uit de motivering tijdens de beraadslaging van de gemeenteraad ten overvloede blijkt dat “*la délivrance de copies ou de photocopies de documents génère non seulement des frais logistiques (papier, encre, usure mécanique, entretien, électricité, etc) mais, surtout, nécessite l’intervention du personnel communal et que le prix des copies doit être adapté en tenant compte du coût total qu’elles occasionnent*”. Door de vergoeding op die manier vast te leggen, is de gemeenteraad te ver gegaan.

Er rees met betrekking tot het vergoedingsreglement nog een tweede probleem. In het vergoedingsreglement was een verschillend tarief ingevoerd naargelang de aanvrager van de informatie. De Raad van State erkent dat de gemeente vrij is om bepaalde activiteiten zonder winstoogmerk in de culturele, sociale, humanitaire of sportieve sector te stimuleren door een meer gunstig regime voor het betalen van bepaalde retributies. Dit onderscheid in behandeling moet dan wel op een objectief en redelijk criterium berusten. Het criterium van onderscheid dat gehanteerd werd om een vergoeding van 1 BEF (0,02 €) in plaats van het gewone regime van 20 BEF (0,50 €) te vragen voor de aflevering van een kopie moet echter pertinent zijn, rekening houdend met het beoogde doel. Culturele, sociale, humanitaire of sportieve activiteiten kunnen evenzeer geleid worden door fysieke personen die geen vereniging tot stand willen brengen. Bovendien vormt het regime dat de gemeente toekent aan verenigingen die met zijn instemming tot stand zijn gebracht een inbreuk op de vrijheid van vereniging dat gegarandeerd wordt door artikel 27 G.W. in de mate dat dit artikel ook het recht insluit om zich niet te verenigen.

2.2 De begrenzing van de mogelijkheid om een vergoeding aan te rekenen op grond van richtlijn 2003/4/EG

Artikel 5 van richtlijn 2003/4/EG begrenst in artikel 5 de mogelijkheid van de lidstaten om een vergoeding te vragen met betrekking tot de toegang tot milieu-informatie.

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.

Overweging 18 van de richtlijn stelt in dit verband het volgende:

“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 gesteld, tezamen met informatie over de omstandigheden waarin een vergoeding kan worden gevraagd of vrijstelling hiervan kan worden verleend.”

Het Hof van Justitie oordeelde daarover in het arrest van 6 oktober 2015 in de zaak C-71/14 als volgt:

- ²⁹ 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 hoofding, 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 moeten bij de berekening van die vergoeding echter buiten beschouwing worden gelaten voor zover zij verband houden met een kostenbestanddeel dat onder „het verstrekken van milieu-informatie” valt.
- 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.”

In het kader van richtlijn 2003/4/EG is het niet uitgesloten dat onder een redelijk bedrag ook personeelskosten mogen worden aangerekend voor het ingaan op vragen om toegang tot milieu-informatie. Toch merkt het Hof op dat hoe dan ook de vergoeding redelijk moet zijn, wat inhoudt dat het de personen die informatie willen verkrijgen, niet mag

weerhouden om hun toegangsrecht uit te oefenen of hun toegangsrecht zou beperken. Het aanrekenen van personeelskosten leidt ongetwijfeld tot een aanzienlijke verhoging van de eventueel te betalen vergoeding en kan zo het recht van toegang tot milieu-informatie aanzienlijk belemmeren of zelfs onmogelijk maken.

2.3. De verhouding tussen het Europese en het nationale recht

Richtlijn 2003/4/EG kent enerzijds een aantal minimale rechten met betrekking tot de toegang tot milieu-informatie toe en een begrenzing van de beperkingen die aan het recht van toegang tot milieu-informatie kunnen worden gesteld. Bovendien moet rekening worden gehouden met overweging 24 die bepaalt dat “*de bepalingen van deze richtlijn geen afbreuk doen aan het recht van een lidstaat om maatregelen te handhaven of in te voeren voor een ruimere toegang tot informatie dan op grond van deze richtlijn vereist is*”.

De beperking van de mogelijkheid om een vergoeding te vragen waarbij enkel de kostprijs kan worden aangerekend, wat dat uitsluit dat personeelskosten worden aangerekend moet worden gezien als een maatregel voor een ruimere toegang tot informatie dan op grond van richtlijn 2003/4/EG. Bijgevolg is er geen tegenstrijdigheid tussen enerzijds artikel 5 van de richtlijn en anderzijds de interpretatie in het Belgische recht op grond van artikel 32 Gw. dat de kostprijs geen personeelskosten mag omvatten. De conclusie is dan ook dat de zo-even aangehaalde interne rechtspraak op dit punt de voorrang moet krijgen op de zienswijze van het Hof van Justitie, omdat de richtlijn zelf toestaat dat in een lidstaat een meer laagdrempelige toegang tot informatie wordt gewaarborgd, in dit geval wat betreft de bepaling van de kostprijs.

2.4. Besluit

Ongeacht of de toegang tot informatie in een bestuursdocument betrekking heeft op milieu-informatie of niet, dan is het aanrekenen van personeelskosten binnen de vergoeding die kan gevraagd worden voor het verstrekken van een kopie van de gevraagde informatie niet verzoenbaar met artikel 32 van de Grondwet, dat de toegang tot bestuursdocumenten als grondrecht garandeert en dat in de interpretatie die eraan is gegeven in de interne rechtspraak, voorgeaat op het voormelde arrest van het Hof van Justitie. Personeelskosten kunnen dan ook niet in aanmerking worden genomen voor het bepalen van de kostprijs.

De Commissie meent overigens dat een dergelijke zienswijze niet noodzakelijk tot bijkomende uitgaven leidt voor de betrokken milieuinstanties, wanneer ze zich op een efficiënte wijze organiseren om in te kunnen gaan op vragen om toegang tot milieu-informatie.

Bruxelles, le 19 mars 2018.

La Commission était composée comme suit :

Jeroen Van Nieuwenhove, président
Frankie Schram, secrétaire et membre
Hrisanti Prasman, membre
Steven Vercruysse, membre
Steven Vandenborre, membre

F. SCHRAM
secrétaire

J. VAN NIEUWENHOVE
présidente