



Datum van
inontvangstneming

:

02/02/2026

Zaak C-821/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

11 december 2025

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 november 2025

Verzoekende partij:

Save Leitrim Environmental and Biodiversity Company Limited by
Guarantee

Verwerende partij:

Commissioner for Environmental Information

Interveniënten:

Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe

Ierland

Attorney General

Amicus curiae:

Right to Know CLG

[OMISSIS] **THE HIGH COURT**
PLANNING & ENVIRONMENT (rechter in eerste aanleg in ruimtelijke
ordening- en milieu-aangelegenheden)

[OMISSIS] [Namen van de procespartijen als hierboven vermeld en verwijzingen
van de verwijzende rechter]

BESLISSING [OMISSIS] van [OMISSIS] 28 november 2025

Voorwerp van het geding

- 1 Dit verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 en/of artikel 4, lid 8, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: „Verdrag van Aarhus”).
- 2 Het verzoek wordt gedaan in een procedure betreffende een beroep dat verzoekster bij de verwijzende rechter heeft ingesteld tegen een beslissing van de Commissioner for Environmental Information (commissaris voor milieu-informatie; hierna: „Commissioner”) betreffende kosten die een openbare instantie, eerste interveniënte (hierna: „Coillte”), heeft geheven ter zake van tijd besteed aan het opzoeken, verzamelen en compileren van door verzoekster opgevraagde milieu-informatie.
- 3 Het beroep tegen de beslissing van de Commissioner werd op 27 maart 2025 bij de verwijzende rechter ingeschreven. De mondelinge behandeling vond plaats op 26 september 2025. De verwijzende rechter heeft op 22 oktober 2025 een tussenvonnis gewezen [OMISSIS]. De amicus curiae werd op 10 november 2025 toegelaten tot de procedure en heeft kort daarna opmerkingen ingediend.
- 4 De verwijzende rechter houdt de behandeling tegen die achtergrond aan en verwijst onderstaande vragen naar het Hof van Justitie voor een prejudiciële beslissing.

Juridisch kader

Relevante bepalingen van internationaal recht

- 5 Artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht (hierna: „Weens Verdrag”) luidt:

„Artikel 31

Algemene regel van uitlegging

1. Een verdrag moet te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag.
2. Voor de uitlegging van een verdrag omvat de context, behalve de tekst, met inbegrip van preambule en bijlagen:

- a) iedere overeenstemming die betrekking heeft op het verdrag en die bij het sluiten van het verdrag tussen alle partijen is bereikt;
 - b) iedere akte opgesteld door een of meer partijen bij het sluiten van het verdrag en door de andere partijen erkend als betrekking hebbende op het verdrag.
3. Behalve met de context dient ook rekening te worden gehouden met:
- a) iedere later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging van het verdrag of de toepassing van zijn bepalingen;
 - b) ieder later gebruik in de toepassing van het verdrag waardoor overeenstemming van de partijen inzake de uitlegging van het verdrag is ontstaan;
 - c) iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast.
4. Een term dient in een bijzondere betekenis verstaan te worden als vaststaat, dat dit de bedoeling van de partijen is geweest.”

Relevante bepalingen van Unierecht

- 6 Volgens artikel 216, lid 1, VWEU kan de [Europese Unie] internationale overeenkomsten sluiten. Artikel 216, lid 2, VWEU luidt:

„De door de Unie gesloten overeenkomsten zijn verbindend voor de instellingen van de Unie en voor de lidstaten.”
- 7 Het Verdrag van Aarhus is ondertekend door de Gemeenschap en vervolgens goedgekeurd bij besluit 2005/370. Een van de hier relevante bepalingen van dat verdrag is artikel 4, lid 8.
- 8 Van richtlijn 2003/4 zijn onder meer overweging 18 en artikel 5 van belang.
- 9 Het Hof van Justitie van de EU (Grote kamer) heeft de verhouding tussen het Verdrag van Aarhus en de rechtsorde van de Unie geschetst in zijn arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK/Ministerstvo zivotného prostredia Slovenskej republiky (C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125).
- 10 Het Hof heeft zich over artikel 31 van het Weens Verdrag gebogen in zijn arrest van 21 december 2023, Scuola europea di Varese (C-431/22, ECLI:EU:C:2023:1021).

- 11 Het Hof heeft in het arrest van 6 oktober 2015, East Sussex County Council/Information Commissioner (C-71/14, EU:C:2015:656), onder meer geoordeeld:

„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.”

- 12 In zaak ACCC/C/2017/147 (Republiek Moldavië) [OMISSIS] overwoog het Comité voor toezicht op de naleving van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus („Aarhus Convention Compliance Committee”; hierna: „ACCC”) in punt 89:

„89. Het comité benadrukt dat alle vergoedingen voor de verstrekking van milieu-informatie op een transparante berekening dienen te berusten en dat zij weliswaar een bijdrage aan de materiaalkosten voor het verstrekken van de milieu-informatie mogen omvatten, maar niet de kosten van het aanvankelijke produceren, verzamelen of verkrijgen van de informatie zelf of enige andere indirecte kosten. Bij openbare instanties berustende informatie dient gratis of tegen niet meer dan de redelijke voor de verstrekking van de gevraagde informatie gemaakte materiaalkosten (porto- of kopieerkosten) te worden verstrekt. Ten slotte mag de vergoeding personen die informatie wensen te verkrijgen niet af te schrikken zodat hun recht op toegang tot informatie daadwerkelijk wordt beperkt.”

- 13 Deze bevindingen werden bekrachtigd door de Vergadering van partijen [bij het Verdrag van Aarhus] (waaronder Ierland en alle overige Unielanden, alsmede de Unie zelf) [tijdens de zevende zitting in Genève op 18-20 oktober 2021, in besluit VII/8n betreffende de naleving door de Republiek Moldavië van haar verplichtingen uit hoofde van het verdrag [OMISSIS]:

„De Vergadering van partijen,

Krachtens punt 37 van de bijlage van haar besluit 1/7 inzake het toezicht op de naleving,

Gezien de bevindingen van het comité in mededeling ACCC/C/2017/147 betreffende de naleving door de Republiek Moldavië in verband met de toegang op verzoek tot hydrometeorologische informatie,

Aangemoedigd door de bereidheid van de Republiek Moldavië om met het comité een constructief gesprek te voeren over de onderhavige nalevingskwesaties,

1. Bekrachtigt de bevindingen van het comité dat:
 - a) de betrokken Partij, door het instellen en handhaven van een regeling van vergoedingen die niet waarborgt dat vergoedingen voor de verstrekking van informatie een redelijk bedrag niet te boven gaan, artikel 4, lid 8, van het Verdrag niet is nagekomen;
 - b) de betrokken Partij, door niet in uitvoering van artikel 4, lid 8, van het Verdrag een duidelijk, transparant en samenhangend raamwerk in te stellen en te handhaven, artikel 3, lid 1, van het Verdrag niet is nagekomen.”
- 14 Op de Vergadering van partijen („Meeting of the Parties”; hierna ook: „MOP”) van oktober 2021 waren 19 verdragsluitende staten voorwerp van besluiten betreffende ACCC-verslagen [OMISSIS].
- 15 [OMISSIS].
- 16 Een vergelijking tussen de ACCC-verslagen en de MOP-besluiten [OMISSIS] is opgenomen in de bijlage van het tussenvonnis van de verwijzende rechter van 22 oktober 2025.
- 17 Uit een onderzoek van de tekst van die besluiten blijkt:
 - i) MOP-besluiten hebben een vaste vorm waarin de conclusies van de bevindingen van het ACCC uitdrukkelijk worden bekrachtigd – dit komt 31 keer voor en betreft 19 verdragspartijen, op wie soms meerdere mededelingen betrekking hadden;
 - ii) de formulering van hetgeen wordt bekrachtigd volgt de conclusies van de bevindingen van het ACCC op de voet, zodat de mate van gedetailleerdheid van het MOP-besluit meer afhangt van die conclusies dan van selectie door de MOP;
 - iii) in acht zaken (waaronder Moldavië, Oekraïne en Ierland) wordt een formule toegepast waarbij de MOP de bevindingen van het ACCC samenvat en vervolgens de conclusies daarvan bekrachtigt; en
 - iv) het Moldavië-besluit volgt in deze en andere relevante opzichten deze vaste vorm.
- 18 De leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus (Aarhus Convention Implementation Guide, 2e druk, 2014) vermeldt op blz. 224:

„Tot op heden zijn alle bevindingen van niet-naleving van het Nalevingscomité door de Vergadering van partijen bekrachtigd.”

- 19 De formulering van het Moldavië-besluit was derhalve niet ongewoon zwak of beperkt.
- 20 Partijen hebben met betrekking tot het gelijkwaardigheidsbeginsel voorts de volgende mogelijk relevante Unierechtelijke bronnen genoemd:
 - i) arrest van 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz eG en Rewe-Zentral AG/Landwirtschaftskammer für das Saarland (zaak 33/76, ECLI:EU:C:1976:188, [1976] E.C.R. 1989); en
 - ii) arrest van 8 Juli 2010, Bulicke/Deutsche Büro Service GmbH (C-246/09 ECLI:EU:C:2010:418, [2010] E.C.R. I-7003).

Relevante nationale bepalingen

- 21 Bij de European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. 133 van 2007) (uitvoeringsregeling milieu-informatie; hierna: „AIE Regulations”, zoals gewijzigd bij S.I. 662 van 2011, S.I. 615 van 2014 en S.I. 309 van 2018, werd richtlijn 2003/4 omgezet in de Ierse rechtsorde. [OMISSIS] Er is niet aangevoerd dat de bewoordingen van het nationale recht inhoudelijk afwijken van die van de richtlijn. Artikel 15 heeft betrekking op heffingen.
- 22 Artikel 27 van de Freedom of Information Act 2014 (wet inzake het recht op informatie; hierna ook: „FOIA”) [OMISSIS] heeft betrekking op het heffen van kosten. Verder staat artikel 12, lid 7, het een krachtens deze wet aan informatieverplichtingen (Freedom of Information; hierna: „FOI”) onderworpen instantie toe om een verzoeker erop te wijzen dat informatie kan worden verstrekt op grond van de AIE Regulations.
- 23 Regulation 3 van de Freedom of Information Act (Fees) (No. 2) Regulations 2014 (tweede uitvoeringsregeling van de FOIA 2014 inzake heffing van kosten) (S.I. 531 van 2014) [OMISSIS] bepaalt:

„1. Onverminderd de leden 2, 3 en 4

 - a) wordt voor de toepassing van artikel 27, lid 3, onder a), een bedrag van 20 EUR per uur vastgesteld, en
 - b) worden voor de toepassing van artikel 27, lid 3, onder b), de volgende bedragen vastgesteld:
 - i) 4 cent per blad voor een fotokopie;
 - ii) 10 EUR voor een CD-ROM (compact disk read-only memory);
 - iii) 6 EUR voor een röntgenfoto.

2. Onverminderd lid 4, wordt voor de toepassing van artikel 27, lid 3, onder c), het krachtens lid 1 verschuldigde maximumbedrag vastgesteld op 500 EUR.

3. Voor de toepassing van artikel 27, lid 3, onder d), wordt het krachtens lid 1 verschuldigde minimumbedrag vastgesteld op 101 EUR.

4. Voor de toepassing van artikel 27, lid 12, onder b), wordt het totale krachtens lid 1 verschuldigde maximumbedrag vastgesteld op 700 EUR.”

Voornaamste feiten

- 24 Op 12 juli 2023 heeft verzoekster Coillte verzocht om toegang tot milieu-informatie bestaande uit de in augustus 2022 gevoerde correspondentie tussen Coillte en Soil Association Certification betreffende de certificatieaudit die de laatste tijdens en omstreeks mei 2022 bij Coillte had verricht. Op 11 augustus 2023 werd dit verzoek impliciet afgewezen of geacht te zijn afgewezen, omdat het niet binnen de voorgeschreven termijn was beantwoord.
- 25 Verzoekster stelde op 13 augustus 2023 bezwaar in. Dat bezwaar werd gegrond verklaard bij beslissing van 11 september 2023, met de bepaling dat de informatie zou worden verstrekt tegen betaling van 30 EUR.
- 26 Op 13 september 2023 heeft Coillte verzoekster 30 EUR in rekening gebracht voor 1,5 uur die het had besteed aan het opzoeken, verzamelen en compileren (niet het kopiëren) van de door verzoekster gevraagde informatie. Er werden geen materiaalkosten berekend, aangezien de informatie in elektronische vorm werd verstrekt. De vergoeding is dus verantwoord met een beroep op de bestede tijd – door verzoekster afwisselend omschreven als „indirecte” of „immateriële” kosten.
- 27 Verzoekster heeft de factuur op of omstreeks 9 oktober 2023 voldaan en ontving de gevraagde informatie op 18 oktober 2023.
- 28 Verzoekster heeft tegen deze heffing op 22 oktober 2023 administratief beroep ingesteld bij de Commissioner.
- 29 Coillte heeft op 7 december 2023 opmerkingen ingediend bij de Commissioner en aangegeven dat het de vergoeding tot 15 EUR zou terugbrengen (op de grond dat sommige informatie reeds openbaar toegankelijk was).
- 30 De Commissioner heeft bij beslissing van 10 maart 2025 [OMISSIS] de heffing van 15 EUR bevestigd.

Eerste vraag

- 31 De eerste vraag luidt:

Vloeit uit artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 en/of artikel 4, lid 8, van het [Verdrag van Aarhus] [OMISSIS], in het licht van besluit VII/8n betreffende de naleving door de Republiek Moldavië van haar verplichtingen onder het [Verdrag van Aarhus], vastgesteld tijdens de zevende zitting, van 18 tot 20 oktober 2021, van de Vergadering van partijen bij dat verdrag [OMISSIS], zoals toegepast na de vaststelling van dat besluit, voort dat een vergoeding voor het verstrekken van een bepaald type milieu-informatie geen deel mag omvatten van de algemene kosten die verband houden met de tijd die het personeel van de openbare instantie aan wie krachtens die richtlijn en/of dat verdrag om toegang tot milieu-informatie is verzocht, heeft besteed aan het beantwoorden van individuele informatieverzoeken, met name de kosten die kunnen worden toegerekend aan de tijd besteed aan het opzoeken, verzamelen en samenvoegen van de informatie?

- 32 Verzoekster stelt voor de vraag te beantwoorden met „ja, uit besluit VII/8n betreffende de naleving van het Verdrag van Aarhus door de Republiek Moldavië vloeit voort dat artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een vergoeding voor het verstrekken van milieu-informatie die enig deel omvat van de algemene kosten in verband met de tijd die het personeel van de openbare instantie besteedt aan het beantwoorden van het verzoek om milieu-informatie, met name de kosten die kunnen worden toegerekend aan de tijd besteed aan het opzoeken, verzamelen en samenvoegen van die informatie.”
- 33 Verweerder merkt op dat de Commissioner zich neutraal opstelt ten aanzien van de beantwoording van deze vraag en dat hij het recht zal toepassen zoals verwoord in enig arrest van het Hof.
- 34 Coillte stelt voor de vraag ontkennend te beantwoorden. In het arrest van 6 oktober 2015, East Sussex County Council/Information Commissioner e.a. (C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656), heeft het Hof in [punt] 39 geoordeeld dat de kosten van het „verstrekken” van milieu-informatie die volgens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 in rekening mogen worden gebracht, niet alleen de kosten voor het frankeren en fotokopiëren omvatten „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.” Dat oordeel is bindend voor alle lidstaten. Het besluit inzake Moldavië, dat hiermee rechtstreeks in strijd is, doet daaraan geen afbreuk. Het Hof kan beslissen om East Sussex te herzien, maar tot op heden heeft het Moldavië-besluit het Unierecht niet gewijzigd.
- 35 De Staat stelt voor de vraag ontkennend te beantwoorden. De bevindingen van het Nalevingscomité voor het Verdrag van Aarhus in mededeling ACCC/C/2017/147 mogen door de Vergadering van partijen in Genève in oktober 2021 bij besluit [VII]/8n dan zijn bekrachtigd, maar voor zover het een gezaghebbende uitlegging

van het Verdrag van Aarhus is heeft dit besluit alleen gevolgen op internationaalrechtelijk niveau. Het besluit heeft geen bindende kracht als onderdeel van het Unierecht. Het arrest van het Hof in de zaak East Sussex, en met name in [de punten] 39-41, blijft de gezaghebbende en bindende uitlegging van richtlijn 2003/4.

- 36 De amicus curiae stelt voor de vraag bevestigend te beantwoorden. In het licht van besluit VII/8n van de Vergadering van partijen vloeit uit artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 en/of artikel 4, lid 8, van het Verdrag van Aarhus voort dat een vergoeding voor het verstrekken van een bepaald type milieu-informatie niet enig deel van de kosten in verband met de arbeidstijd die het personeel van de openbare instantie aan het beantwoorden van concrete informatieverzoeken besteedt kan omvatten, en met name niet van de kosten die kunnen worden toegerekend aan de tijd besteed aan het opzoeken, verzamelen en samenvoegen van de informatie.
- 37 De verwijzende rechter stelt voor de vraag bevestigend te beantwoorden. Hoewel in het arrest van 6 oktober 2015, East Sussex County Council/Information Commissioner e.a. (C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656) aan het Verdrag van Aarhus een destijds volstrekt geldige uitlegging werd gegeven, heeft het Hof het recht om zijn uitlegging van een internationale overeenkomst na een voor die uitlegging relevante ontwikkeling te herzien. Gezien de algemene in het Weens Verdrag weergegeven uitleggingsbeginselen vormt de bekrachtiging door de MOP van de ACCC-bevindingen ten aanzien van Moldavië een voor de uitlegging relevante ontwikkeling, die door de verdragspartijen als bindend dient te worden aangemerkt [zie arrest Hof van 27 september 2018, Meliger eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung (T-12/17, ECLI:EU:T:2018:616, punt 86); Fasoli E. en McGlone A., 'The Non-Compliance Mechanism Under the Aarhus Convention as „Soft” Enforcement of International Environmental Law: Not So Soft After All!', Neth. Int. Law Rev. 65, 27-53 (2018)] [OMISSIS]. Aangezien het uiterst onwenselijk is dat de uitleggingen van een internationale overeenkomst door het Hof respectievelijk de partijen bij die overeenkomst uiteenlopen, en dit de geloofwaardigheid van de betrokken internationale overeenkomst alsmede de doelstelling en het beleid van de Unie om aan die overeenkomst deel te nemen zou ondermijnen, beschikt het Hof over de mogelijkheid om bij de toepassing van het Verdrag na de vaststelling van het relevante MOP-besluit de in het MOP-besluit gegeven uitlegging te volgen, in plaats van de in zaak C-71/14 gegeven uitlegging. De verwijzende rechter zou het Hof eerbiedig in overweging willen geven dat deze gelijktrekking van de uitleggingen het meest in overeenstemming zou zijn met het rechtsstaatbeginsel en de ten aanzien van het milieu in het internationale en het Unierecht aangehangen waarden. In de praktijk wijst de tekst van MOP-besluiten op een handelswijze (in de onderhavige zaak en in het algemeen) waarbij de MOP wel de conclusies maar niet de gehele tekst van de ACCC overneemt. Naar de mening van de verwijzende rechter is in een dergelijke context de enige methode om uit te maken wat die conclusies betekenen en wat ertoe heeft geleid, dat te rade wordt gegaan bij de motivering en tekst van de ACCC. De conclusies zijn anders niet meer dan in de lucht hangende uitspraken

die voor een verdragspartij onmogelijk te begrijpen zijn en de naleving ervan onoverkomelijk moeilijk maken. Een besluit tot bekrachtiging van een dergelijke conclusie dient, beschouwd in de context ervan, derhalve met bekrachtiging van de motivering daarvan gepaard te gaan.

- 38 De relevantie van de vraag is dat, indien de uitlegging van het Verdrag van Aarhus die de verdragspartijen bij de bekrachtiging van de ACCC-bevindingen in de Moldavië-zaak hebben aangenomen, door het Hof met ingang van het MOP-besluit gevolgd zou worden, bij de toepassing van richtlijn 2003/4 na die datum, bijvoorbeeld in het hoofdgeding, de nationale omzettingswetgeving buiten toepassing zou moeten worden gelaten voor zover deze voorziet in de litigieuze heffing, met name als vergoeding voor tijd besteed aan het opzoeken, verzamelen en compileren van informatie. Dan zou het beroep gegrond verklaard moeten worden en de door de onderhavige verzoekster betaalde EUR 15 terugbetaald.

Tweede vraag

- 39 De tweede vraag luidt:

Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt, vloeit dan uit artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 en/of artikel 4, lid 8, van het [Verdrag van Aarhus] [OMISSIS] als onderdeel van het Unierecht, voort dat het gelijkwaardigheidsbeginsel zich ertegen verzet dat een lidstaat bij de omzetting van de richtlijn en/of het verdrag in bepalingen van nationaal recht („omzettingswetgeving”) een vergoeding oplegt die enig deel omvat van de algemene kosten in verband met de tijd die het personeel van een openbare instantie waaraan krachtens die richtlijn en/of dat verdrag een verzoek (een „Unierechtelijk verzoek”) om toegang tot milieu-informatie is gedaan, heeft besteed aan het beantwoorden van individuele informatieverzoeken, met name de kosten die kunnen worden toegerekend aan de tijd besteed aan het opzoeken, verzamelen en samenvoegen van de informatie, wanneer een vergoeding ter hoogte van dat bedrag voor enig deel van de algemene kosten in verband met de tijd die het personeel van een openbare instantie heeft besteed aan een overeenkomstige taak bestaande in het beantwoorden van individuele informatieverzoeken, met name de kosten die kunnen worden toegerekend aan het opzoeken, verzamelen en samenvoegen van de informatie, niet wettig zou zijn voor een verzoek (een „nationaalrechtelijk verzoek”) dat is gedaan krachtens nationale wetgeving inzake het recht op informatie („nationale wetgeving”); en zo ja, vloeit uit die bepalingen dan voort dat bij de beoordeling door de verwijzende rechter of de procedure voor een nationaalrechtelijk verzoek voldoende overeenkomsten met de procedure voor een Unierechtelijk verzoek vertoont om het gelijkwaardigheidsbeginsel van toepassing te achten, een of meer van de volgende factoren zich verzetten tegen de vaststelling dat er voldoende overeenkomsten zijn:

- i) **het feit dat de nationale wetgeving, die per definitie niet is gericht op de omzetting van het Unierecht in nationaal recht en niet is gekoppeld aan een proactieve verplichting tot openbaarmaking, tot doel heeft om de toegang tot informatie in het belang van transparantie te bevorderen, terwijl de omzettingswetgeving tot doel heeft de toegang tot milieu-informatie te bevorderen in het belang van het milieu, met een proactieve verplichting tot openbaarmaking;**
 - ii) **het feit dat de omzettingswetgeving en de nationale wetgeving op bepaalde kleine en procedurele punten verschillen, waaronder de formulering van criteria en uitzonderingen en/of de regels inzake het opleggen van heffingen, en/of het feit dat juridisch onderscheiden autoriteiten daarbij betrokken zijn, die in de praktijk bestaan uit dezelfde persoon; en/of**
 - iii) **het feit dat bij de specifieke instantie waaraan door middel van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde Unierechtelijke verzoek om informatie werd gevraagd, geen nationaalrechtelijk verzoek kon worden ingediend?**
- 40 Verzoekster stelt voor de vraag bevestigend te beantwoorden. Uit het gelijkwaardigheidsbeginsel vloeit voort dat geen vergoeding voor de kosten in verband met de arbeidstijd besteed aan de afhandeling van een verzoek krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 mag worden opgelegd wanneer een gelijke vergoeding onwettig zou zijn volgens de nationale wetgeving inzake het recht op informatie (met name de Freedom of Information Act 2014). Geen van de genoemde factoren verzet zich tegen de vaststelling dat sprake is van voldoende overeenkomsten.
- 41 Verweerder stelt voor de vraag ontkennend te beantwoorden. De Unierechtelijke regeling van de vergoedingen (richtlijn 2003/4) en de nationaalrechtelijke regeling (de Freedom of Information Act 2014) gaan uit van verschillende concepten, waarvan de details van beide toegangsregiems een afspiegeling vormen. In het regiem voor de toegang tot milieu-informatie („access to information on the environment”; hierna „AIE”) worden de vergoedingen getoetst op hun afschrikwekkendheid. Derhalve kunnen lagere vergoedingen worden toegestaan, maar hogere vergoedingen, wanneer ze geacht worden afschrikwekkend te werken op de toegang tot milieu-informatie, niet. Volgens de Freedom of Information Act (FOIA) zijn lagere vergoedingen verboden en vergoedingen tussen EUR 101 en EUR 700 toegestaan, zonder toetsing van de afschrikwekkendheid ervan. Verder benaderen de twee toegangsregiems de verplichting tot openbaarmaking en het aanmaken van bestanden in antwoord op een verzoek verschillend, en zijn er derhalve niet voldoende overeenkomsten om het gelijkwaardigheidsbeginsel te activeren. Ten slotte betekent de omstandigheid dat de interveniënte niet onder de Freedom of Information Act 2014 valt, dat de gelijkwaardigheidsvraag in de onderhavige zaak niet aan de orde is.

- 42 Coillte stelt voor de vraag ontkennend te beantwoorden. Het gelijkwaardigheidsbeginsel is in de onderhavige zaak niet aan de orde, aangezien de EU wetgeving op dit gebied heeft vastgesteld en artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 specificeert dat een overheidsinstantie een vergoeding voor de verstrekking van milieu-informatie kan opleggen, met als enige voorwaarde dat die vergoeding redelijk is. Voor toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel is voorts vereist dat de Uniehandeling en de nationale handeling dezelfde doelstelling nastreven. Het is duidelijk dat het nationale (FOIA) en het Unierechtelijke (AIE) regiem niet geacht kunnen worden een gelijkwaardige „doelstelling” na te streven of gelijkwaardige „wezenlijke kenmerken” te hebben. De onder i)-iii) genoemde factoren hebben tot gevolg dat geen voldoende overeenkomsten kunnen worden vastgesteld.
- 43 De Staat stelt voor de vraag ontkennend te beantwoorden. Het gelijkwaardigheidsbeginsel is in de omstandigheden van de onderhavige zaak niet aan de orde, aangezien artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4, zoals uitgelegd in het arrest East Sussex, toestaat om in het geval van een Unierechtelijk verzoek kosten voor arbeidstijd in rekening te brengen. Artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 specificeert dat een overheidsinstantie een vergoeding voor de verstrekking van milieu-informatie kan opleggen, met als enige voorwaarde dat die vergoeding redelijk is. Het onderwerp is derhalve vergaand geregeld door het Unierecht. Het gelijkwaardigheidsbeginsel is van toepassing bij ontbreken van Unieregels op een bepaald gebied, zodat het nationale procesrecht dient te voorzien in regels om rechtstreeks werkende rechten geldend te maken. In dergelijke situaties mogen de toepasselijke procesrechtelijke regels niet minder gunstig zijn dan die welke gelden voor op het nationale recht berustende soortgelijke acties. Het gelijkwaardigheidsbeginsel is niet van toepassing wanneer er geen sprake is van rechtstreeks werkende aan het Unierecht ontleende rechten, en het verplicht de lidstaten niet om nationaalrechtelijke regels inzake procedurele kosten ook toe te passen op Unierechtelijke verzoeken, omdat die nationaalrechtelijke regels in een specifieke situatie gunstiger kunnen zijn en op een lager bedrag kunnen uitvallen. Onverminderd het voorgaande verzetten voorts, indien de verwijzende rechter zou beoordelen of de procedure voor een nationaalrechtelijk verzoek voldoende overeenkomt met die voor een Unierechtelijk verzoek, ten minste een of meer van de onder i)-iii) omschreven factoren zich tegen de vaststelling dat sprake is van voldoende overeenkomsten om het gelijkwaardigheidsbeginsel van toepassing te achten.
- 44 De amicus curiae stelt voor de vraag bevestigend te beantwoorden. Uit artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4 en/of artikel 4, lid 8, of het Verdrag van Aarhus vloeit inderdaad voort dat het gelijkwaardigheidsbeginsel een lidstaat belet om kosten in rekening te brengen voor de tijd die is gemoeid met de afhandeling van een Unierechtelijk verzoek wanneer in geval van een nationaalrechtelijk verzoek geen vergoeding van kosten voor arbeidstijd is toegestaan. De procedures voor verzoeken krachtens de nationale wetgeving en die krachtens het Unierecht komen voldoende overeen. Geen van de factoren onder i)-iii) betekent dat de procedure

voor het nationaalrechtelijke verzoek en de procedure voor het Unierechtelijke verzoek niet voldoende overeenkomen.

- 45 De verwijzende rechter stelt voor de vraag aldus te beantwoorden dat deze niet aan de orde is, omdat het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt. Mocht de vraag toch aan de orde zijn, dan luidt het antwoord bevestigend, en verzetten de onder i)-iii) van de vraag genoemde factoren zich niet tegen de vaststelling dat sprake is van voldoende overeenkomsten. Het gelijkwaardigheidsbeginsel is toepasselijk en verzet zich tegen oplegging van een heffing krachtens wetgeving tot omzetting van richtlijn 2003/4 indien krachtens de nationale FOI-wetgeving in vergelijkbare omstandigheden geen vergoeding kan worden opgelegd. Naar het oordeel van de verwijzende rechter wegen de argumenten met de strekking dat de procedures vergelijkbaar zijn aanmerkelijk zwaarder, omdat de kern van beide procedures is om toegang tot informatie/bestanden te verlenen. Het feit dat in omstandigheden als de onderhavige, in de nationaalrechtelijke procedure informatie/bestanden zonder vergoeding kunnen worden verkregen maar dat in de procedure op grond van het Unierecht zoals omgezet in het Ierse recht een vergoeding wordt gevraagd, vormt een schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel. De verwijzende rechter is van oordeel dat de technische verschillen tussen de beide regims en/of zelfs het feit dat een specifieke instantie als Coillte mogelijk niet onder de FOIA valt, voor de toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel niet voldoende fundamenteel van aard zijn om afbreuk te doen aan de onderliggende vergelijkbaarheid van de twee stelsels met betrekking tot het verkrijgen van informatie/bestanden. Het is niet juist om de kwestie te benaderen vanuit de vraag of het Unierecht de nationale wetgever buiten spel heeft gezet, en deze zo de vrijheid heeft ontnomen om het onderwerp waarop het gelijkwaardigheidsbeginsel van toepassing kon zijn, te regelen. Niets in de tekst of doelstelling van richtlijn 2003/4 doet af aan het algemene beginsel dat wanneer de lidstaten vrijheid genieten ten aanzien van de wijze van uitvoering, zij deze moeten uitoefenen met inachtneming van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Mocht deze vraag aan de orde komen, en in de veronderstelling dat het aan de verwijzende rechter is om na te gaan of de FOI-wetgeving vergeleken kan worden met de AIE-wetgeving, stelt de verwijzende rechter, onder voorbehoud van het arrest van het Hof, voor om te concluderen dat dit het geval is.
- 46 De relevantie van de vraag is dat, indien de regims van de FOI en de AIE voor de toepassing van de gelijkwaardigheidsleer onderling vergelijkbaar zijn, ondanks dat Coillte niet een overheidsinstantie in de zin van de FOIA is, de bepalingen in de wetgeving tot omzetting van richtlijn 2003/4 inzake het opleggen van vergoedingen bij AIE-verzoeken buiten toepassing zouden moeten blijven in de gevallen waarin er bij een verzoek krachtens de FOIA geen vergoeding mag worden opgelegd. In dat geval zou het beroep gegrond moeten worden verklaard en de door de onderhavige verzoekster betaalde EUR 15 terugbetaald.

Beschikking

47 Derhalve wordt gelast dat:

- i) de in dit arrest geformuleerde vragen krachtens artikel 267 VWEU aan het Hof zullen worden voorgelegd; en
- ii) de uitspraak ten gronde zal worden aangehouden in afwachting van de beslissing van het Hof, onverminderd de mogelijkheid om bij tussenvonnissen over gepaste procedurele of andere kwesties te beslissen.