



Datum van inontvangstneming : 13/03/2014

**Zaak C-71/14**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

10 februari 2014

**Verwijzende rechter:**

First-tier Tribunal, General Regulatory Chamber (Information Rights) (Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

4 februari 2014

**Verzoekende partij:**

East Sussex County Council

**Verwerende partij:**

De Information Commissioner

Property Search Group

Local Government Association

---

**VOOR HET FIRST-TIER TRIBUNAL**

**GENERAL REGULATORY CHAMBER**

**(INFORMATION RIGHTS)**

[omissis]

**In de zaak van:**

**Verzoeker: East Sussex County Council**

**Eerste verweerder: The Information Commissioner**

**Tweede verweerder: Property Search Group**

**Derde verweerder: Local Government Association**

**betreffende de beschikking van de Information Commissioner  
nr. FER0464481**

**van 29 januari 2013**

**Leden van het Tribunal: [omissis]**

**PREJUDICIEEL VERZOEK AAN HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE  
EUROPESE UNIE OP GROND VAN ARTIKEL 267 VAN HET VERDRAG  
BETREFFENDE DE WERKING VAN DE EUROPESE UNIE [OR.2]**

### **VRAGEN AAN HET HOF**

**Gezien de feiten en het juridisch kader hieronder:**

- 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 deze richtlijn dat een lidstaat in zijn wetgeving bepaalt dat een overheidsinstantie een vergoeding mag verlangen voor de verstrekking van milieu-informatie die „...niet hoger is dan wat de overheidsinstantie als een redelijk beschouwt”, indien het besluit van de overheidsinstantie aangaande de vraag wat onder een „redelijk” bedrag dient te worden verstaan, aan bestuurlijk en rechterlijk toezicht is onderworpen zoals geregeld in het Engelse recht? [OR. 3]**

### **ACHTERGROND EN AANLEIDING VOOR HET VERZOEK**

#### *Inleiding*

- 1 Dit verzoek van het First-tier Tribunal om een prejudiciële beslissing werpt de vraag op welke vergoeding voor het verstrekken van „milieu-informatie” een overheidsinstantie rechtmatig kan heffen krachtens richtlijn 2003/4/EG, die in artikel 5, lid 2, bepaalt dat een dergelijke vergoeding „redelijk” moet zijn. Het hangt samen met het Engelse systeem van eigendomsoverdracht van onroerend goed. In dit kader verstrekken plaatselijke overheden regelmatig informatie betreffende onroerend goed dat het onderwerp vormt van een voorgenomen

transactie. Veel van deze informatie is per definitie „milieu-informatie” (in de onderhavige zaak had de informatie betrekking op voorgenomen infrastructuurprojecten die mogelijk van invloed zijn op een bepaald onroerend goed). Er bestaat wijdverbreid onzekerheid ten aanzien van de hoogte van de vergoedingen die plaatselijke overheden kunnen vragen voor dergelijke informatie, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot een groot aantal geschillen tussen plaatselijke overheden en aanvragers van informatie (in het bijzonder zogenoemde „personal search companies”<sup>1</sup>) en verschillende zaken bij het First-tier Tribunal.

2 Het Tribunal zet hieronder het volgende uiteen:

- a) het juridische en feitelijke kader van het raadplegingssysteem voor onroerende goederen;
- b) de relevante bepalingen van de richtlijn en de rechtspraak ter zake en de nationale wetgeving ter omzetting ervan, te weten de Environmental Information Regulations 2004 (de milieu-informatieverordening van 2004; hierna: „EIR”);
- c) een omschrijving van het informatieverzoek in deze zaak, het erop gegeven antwoord en de daarop gevolgde rechtsgang;
- d) de relevante feiten betreffende de in deze zaak geheven vergoedingen, zoals vastgesteld door het Tribunal;
- e) de vraagstukken van Europees recht waarover het Hof wordt verzocht een beslissing te nemen. **[OR. 4]**

*a) Het raadplegingssysteem voor onroerende goederen*

3 Sinds 1925 zijn plaatselijke overheden bij wet verplicht [momenteel krachtens de Local Land Charges Act 1975 (wet van 1975 inzake lokale beperkingen rustend op onroerend goed; hierna: „1975 Act”)] om een register (Local Land Charges Register) bij te houden waarin de lokale beperkingen zijn vermeld die op onroerend goed in hun bevoegdheidsgebied rusten. De lokale beperkingen op onroerend goed zijn opgesomd in Section 1 van de 1975 Act. Het gaat met name om verboden en beperkingen op het gebruik van de grond, die door uiteenlopende overheidsinstanties op grond van wetgeving worden opgelegd. De 1975 Act voorziet in twee soorten raadpleging: een „personal search” (persoonlijke raadpleging), waarbij een persoon het register mag raadplegen, en een „official search” (officiële raadpleging), waarbij de aanvrager een formele aanvraag doet in

<sup>1</sup> – Dit is de gebruikte term in discussienota van de regering getiteld „Local Authority Property Search Services” (opzoekdiensten van plaatselijke overheden betreffende onroerend goed) van januari 2008, paragraaf 2.4 op pagina 11. In de door het Tribunal bestudeerde documenten komen echter ook andere benamingen voor, zoals „private search companies” (ondernemingen voor particulier opzoekwerk) en „property search companies” (ondernemingen voor het opzoeken van onroerendgoedgegevens).

de voorgeschreven vorm en de plaatselijke overheid een officiële verklaring afgeeft met de resultaten van de raadpleging van het register. Oorspronkelijk waren de vergoedingen voor deze raadplegingen wettelijk geregeld. In 2006 kregen de plaatselijke overheden echter de bevoegdheid om hun eigen vergoeding voor officiële raadplegingen vast te stellen. In 2010 stelde de regering zich op het standpunt dat de overgrote meerderheid van de informatie in het register „milieu-informatie” was, zodat er voor een persoonlijke raadpleging op grond van richtlijn 2003/4/EG geen vergoeding mocht worden verlangd.<sup>2</sup> Section 10 van de 1975 Act voorziet in een wettelijk recht op vergoeding van schade door fouten of omissies in het register of in de resultaten van een officiële raadpleging.

- 4 Notarissen die transacties in onroerend goed uitvoeren zullen uiteraard het plaatselijke register willen raadplegen voordat zij de akte passeren. Het is echter de gewoonte dat zij ook „aanvullende verzoeken” doen aan de plaatselijke overheid, teneinde informatie te verkrijgen die niet is opgenomen in het register van beperkingen op onroerend goed. Deze informatie kan bijvoorbeeld betrekking hebben op voorgenomen wegeaanleg in de buurt van het onroerend goed of voorgenomen ruimtelijkeordeningsmaatregelen in verband met het onroerend goed. Hiervoor heeft de Law Society (de Engelse orde van advocaten), in samenspraak met plaatselijke en nationale overheden, twee standaardformulieren vragenlijsten, met series aanvullende vragen opgesteld. Deze vragenlijsten zijn de afgelopen 50 jaar in wisselende vorm in gebruik geweest. In bijlage A zijn de twee standaardformulieren opgenomen, in de versie van 2007. Het gaat om „CON29R”, bedoeld voor gebruik bij iedere transactie, en „CON29O”, dat optionele aanvullende vragen bevat. Het is duidelijk dat veel van de informatie die verstrekt wordt door middel van een dergelijke [OR. 5] vragenlijst eveneens beschouwd kan worden als „milieu-informatie” in de zin van richtlijn 2003/4/EG.
- 5 In het kader van deze aanvullende informatieverzoeken worden de termen „officiële raadpleging” en „persoonlijke raadpleging” ook buiten de wettelijk gedefinieerde toepassing gebruikt: In het geval van een „officiële raadpleging” antwoordt de plaatselijke overheid zelf op de vragen in het CON29-formulier met een verklaring die zo is opgesteld dat de plaatselijke overheid aansprakelijk kan worden gehouden voor fouten en omissies; in het geval van een „persoonlijke raadpleging” worden de archieven van de plaatselijke overheid geïnspecteerd om een informatieverzoek zo goed mogelijk te beantwoorden, terwijl de verzoeker zelf verantwoordelijk is voor de verkregen van antwoorden. Het werk dat een plaatselijke overheid moet uitvoeren voor een „officiële raadpleging” en de omvang van een eventuele „persoonlijke raadpleging” is afhankelijk van de wijze waarop de betrokken plaatselijke overheid in de praktijk haar archieven beheert met betrekking tot de gebieden waarop de informatieverzoeken betrekking hebben. Een aantal plaatselijke overheden heeft de overgrote meerderheid van de

<sup>2</sup> – Zie de Local Land Charges (Amendment) Rules 2010 (SI 2010/1812) (gewijzigde regeling betreffende het register inzake lokale beperkingen op onroerend goed 2010) met het daarbij horende verklarend memorandum.

relevante gegevens gedigitaliseerd en is in staat om deze beschikbaar te stellen via internet of via een computer op het kantoor van de plaatselijke overheid. Andere plaatselijke overheden werken mogelijk nog grotendeels met papieren systemen die handmatig worden beheerd; zij moeten voor ieder onroerend goed waarover informatie wordt verzocht handmatig de relevante archiefstukken ophalen.

- 6 De heffing van vergoedingen voor „officiële” en „persoonlijke raadplegingen” in verband met aanvullende informatieverzoeken werd tot dusver grotendeels beschouwd als bevoegdheid van de plaatselijke overheid.<sup>3</sup> Regulation 8 van de Local Authorities (England) (Charging for Property Searches) Regulations 2008 (SI 2008/3248) [verordening van 2008 inzake de vergoedingen van plaatselijke overheden (Engeland) voor raadplegingen onroerend goed; hierna: „2008 Regulations”] bepaalt echter dat een plaatselijke overheid aan aanvragers, inclusief andere plaatselijke overheden, een vergoeding kan verlangen voor het beantwoorden van vragen betreffende onroerend goed (waaronder ook voor „officiële raadplegingen”) en dat de hoogte van de vergoeding aan het oordeel van de plaatselijke overheid is overgelaten „[...] maar rekening moet houden met de kosten die de plaatselijke overheid maakt voor de beantwoording van vragen over het onroerende goed”. De Department for Communities and Local Government (ministerie voor gemeenten en lokaal zelfbestuur) heeft richtsnoeren bij de 2008 Regulations opgesteld, getiteld „Local Authority Property Search Services - Costing and Charging Guidance” (raadplegingsdienst onroerendgoedgegevens bij plaatselijke overheden – richtsnoeren inzake kosten en vergoedingen). Deze richtsnoeren bepaalden het kader voor de hoogte van de te heffen vergoedingen. Volgens het Tribunal is het van belang op te merken dat hierin wordt aangegeven dat de onderliggende kostenberekeningsbeginselen **[OR. 6]** in overeenstemming moesten zijn met de bestaande boekhoudkundige regelingen voor de plaatselijke overheid.<sup>4</sup> Het staat echter niet ter discussie dat het niet de bedoeling was dat de 2008 Regulations van toepassing zouden zijn op de verstrekking van milieu-informatie door een plaatselijke overheid.<sup>5</sup> De richtsnoeren erkennen dat bepaalde informatie die voor een informatieverzoek betreffende onroerend goed nodig is „milieu-informatie” kan zijn, en dat in dat geval de EIR van toepassing is.<sup>6</sup> Hoewel in de richtsnoeren hierover verder geen informatie is opgenomen, werd in de discussienota van januari 2008, waarop zij zijn gebaseerd, gesteld dat de ontwerprichtsnoeren in overeenstemming zijn met de criteria van de EIR en plaatselijke overheden in staat zouden stellen om het vraagstuk van „redelijke vergoedingen” op te lossen.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> – Zie bijlage 2, blz. 45-47 van de discussienota van januari 2008.

<sup>4</sup> – Zie pagina 5 van de richtsnoeren.

<sup>5</sup> – Zie regulation 4, lid 2, sub a, van de 2008 Regulations [citaat]. [OMISSIS] De richtsnoeren en de EIR [OMISSIS] staan de plaatselijke overheden toe redelijke vergoeding te verlangen voor het verstrekken van milieu-informatie.

<sup>6</sup> – Zie pagina 20 van de richtsnoeren.

<sup>7</sup> – Zie paragraaf 22 van bijlage 2 van de discussienota van januari 2008.

- 7 De wijzigingen van 2008 werden mede voorgesteld tegen de achtergrond van de activiteiten van ondernemingen die persoonlijke raadplegingen uitvoeren („personal search companies”), die in de voorgaande 10 jaar de markt hadden betreden. De informatie die zij leveren werd gewoonlijk door de plaatselijke autoriteiten rechtstreeks verstrekt aan de notarissen. Door „persoonlijke raadplegingen” van het archief van de plaatselijke overheid en waar mogelijk ook informatie uit andere bronnen te verkrijgen, kunnen deze ondernemingen de plaatselijke overheid beconcurreren in de informatieverstrekking. Zij zijn verzekerd tegen aansprakelijkheid voor fouten of omissies in door hen geleverde informatie en vragen er marktprijzen voor. Het Tribunal heeft begrepen dat de prijs van een „personal search company” voor het equivalent van een informatieverzoek op basis van een CON29-formulier per gebied uiteenloopt en momenteel tussen 40 en 280 GBP ligt. De informatieaanvrager in deze zaak, PSG Eastbourne, is zo een „personal search companies”. De onderneming is lid van de Property Search Group, een franchisenetwerk van vergelijkbare ondernemingen, die de tweede verweerder in deze zaak is.
- 8 Het feit dat de plaatselijke overheid in deze zaak, verzoeker East Sussex County Council, nog een plaatselijke bestuurslaag onder zich heeft (district councils en borough councils) maakt de zaak nog ingewikkelder. Deze district en borough councils voeren binnen East Sussex de „officiële raadplegingen” uit. De councils beschikken zelf over de benodigde informatie om de meerderheid van de vragen op het CON29-formulier te kunnen beantwoorden. De county council heeft een aantal taken betreffende **[OR. 7]** wegen, verkeersregelingen, spoorwegregelingen, openbare wegen en paden en meenten. Zodoende verstrekt hij noodzakelijkerwijs informatie naar aanleiding van vragen over deze thema’s (zie de vragen 2(a)-(d), 3.2, 3.4(a)-(f), 3.5, 3.6(a)-(l), 3.7(e), 3.11, 4(a)-(b), 5.1, 5.2, 22.1 en 22.2 op het CON29R-formulier). De meeste informatieverzoeken op grond van CON29-formulieren worden dan ook door andere councils die lager in hiërarchie staan, aan East Sussex County Council doorgezonden. Op die manier kunnen die andere councils een verklaring betreffende de “officiële raadpleging” verstrekken aan de notarissen. De meeste overige verzoeken zijn, zoals ook in dit geval, afkomstig van een „personal search company”.
- 9 Zoals hieronder meer uitgebreid zal worden beschreven, heeft de East Sussex County Council na de inwerkingtreding van de 2008 Regulations [OMISSIS] een eigen overzicht van de vergoedingen voor het behandelen van CON29-verzoeken opgesteld op grond van de hiervoor in paragraaf 6 genoemde overheidsrichtsnoeren. Bijlage B is een kopie van het vergoedingsoverzicht en de toelichting daarop, van toepassing vanaf 1 april 2009, zoals door de East Sussex County Council gepubliceerd op zijn website. De vergoedingen in het overzicht zijn in deze zaak in geschil. De Council past de vergoedingen op uniforme wijze toe, ongeacht of de aanvrager een andere council is, een particulier of een „personal search company”. In alle gevallen wordt de informatie binnen twee werkdagen per e-mail verstrekt. De Council is verzekerd tegen aansprakelijkheid voor fouten in de verstrekte informatie.

*(b) Relevante toepasselijke wettelijke bepalingen inzake milieu-informatie*

- 10 Artikel 5 van de richtlijn met betrekking tot vergoedingen bepaalt het volgende:
- „1. De toegang tot openbare registers [...] 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.” [OR .8]**
- 11 Punt 18 van de considerans van de richtlijn, dat relevant is voor het vraagstuk van redelijke vergoedingen, luidt als volgt:

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

- 12 De enige bij het Tribunal bekende rechtspraak van het Hof die relevant is voor het hoofdgeding, is het arrest van 9 september 1999, Commissie/Duitsland (C-217/97, Jurispr. blz. I-5087, punt 31). Die zaak had betrekking op een voorganger van de richtlijn in kwestie, te weten richtlijn 90/313/EEG. Het artikel inzake vergoedingen (eveneens artikel 5) was echter in enigszins andere bewoordingen gesteld, en een met punt 18 overeenkomende passage in de considerans ontbrak. Het Hof heeft in zijn arrest geoordeeld:

- „46. Bij gebreke van aanwijzingen in de richtlijn zelf, dient de draagwijdte van het begrip ‚redelijk bedrag’ tegen de achtergrond van het doel van de richtlijn te worden vastgesteld.**
- 47. [...] heeft de richtlijn tot doel particulieren een recht op vrije toegang tot milieu-informatie te verlenen en de informatie daadwerkelijk beschikbaar te stellen voor elke natuurlijke of rechtspersoon die daartoe een verzoek indient, zonder dat deze ter rechtvaardiging**



daarvan een belang moet aantonen. Elke uitlegging van het begrip ‚redelijk bedrag’ in de zin van artikel 5 van de richtlijn die personen die informatie willen verkrijgen, hiervan kan weerhouden of hun toegangsrecht beperkt, dient dan ook te worden uitgesloten.

48. Het begrip ‚redelijk bedrag’ in de zin van artikel 5 van de richtlijn dient bijgevolg aldus te worden begrepen, dat het een lidstaat niet [OR. 9] is toegestaan, alle kosten, met name de indirecte, die een opzoeking van informatie daadwerkelijk voor de openbare financiën meebrengt, te verhalen op de persoon die een verzoek om informatie heeft ingediend.”

In reactie op het argument van de Commissie, dat het verlangen van een vergoeding bij weigering van de aangevraagde informatie onverenigbaar is met artikel 5, heeft het Hof eveneens overwogen:

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

[...]

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

- 13 De richtlijn wordt in het Verenigd Koninkrijk (met uitzondering van Schotland [OMISSIS]) geïmplementeerd door de EIR. Regulation 8, die deel uitmaakt van deel 2, bepaalt het volgende ten aanzien van vergoedingen:

- „(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 geheven 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.

...

**(8) Een overheidsinstantie maakt de volgende informatie openbaar en stelt aan aanvragers beschikbaar: [OR. 10]**

**(a) een overzicht van de vergoedingen..."**

- 14 Ook artikel 6 van de richtlijn, „Toegang tot de rechter”, is relevant voor dit verzoek en bepaalt als volgt:

**„1. De lidstaten waarborgen dat een aanvrager die meent dat zijn verzoek om informatie [...] niet is behandeld overeenkomstig [...] artikel [...] 5, toegang heeft tot een procedure waarin het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie [...] door een andere overheidsinstantie, dan wel door een bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan bestuursrechtelijk kan worden getoetst. [...]**

**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. [...]"**

- 15 Krachtens regulation 18 van de EIR zijn de „bepalingen inzake handhaving en beroep” uit de Freedom of Information Act 2000 (wet informatievrijheid 2000; hierna: „2000 Act”) *de facto* geïncorporeerd in de EIR. Zodoende kan krachtens artikel 50 van de 2000 Act eenieder zich wenden tot de Information Commissioner ter verkrijging van een beslissing over de vraag of een overheidsinstantie al of niet heeft nagelaten om een verzoek om milieu-informatie in overeenstemming met deel 2 van de EIR (met onder meer regulation 8 betreffende de vergoeding) te behandelen. De Commissioner kan vervolgens de klacht onderzoeken en in een beschikking gericht aan de overheidsinstantie deze verplichten de nodige stappen te nemen om te voldoen aan de EIR. Indien de overheidsinstantie of de informatieaanvrager zich niet kan verenigen met de beschikking van de Commissioner, staat op grond van artikel 57 van de 2000 Act beroep open bij het First-tier Tribunal. Het Tribunal kan het beroep ontvankelijk verklaren en/of een nieuwe beschikking geven indien het van oordeel is dat de beschikking van de Commissioner onrechtmatig was. In het geval van een dergelijk beroep kan het First-tier Tribunal de door de Commissioner vastgestelde feiten herbeoordelen en daartoe nieuw bewijs toelaten. Van deze mogelijkheid wordt veelvuldig gebruik gemaakt. Tegen de uitspraak van het First-tier Tribunal staat een tot rechtsvragen beperkt beroep open bij het Upper Tribunal. Het Tribunal is ervan overtuigd dat de (Information) Commissioner een „bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan” is in de zin van artikel 6, lid 1, van de richtlijn en dat het [OR. 11] Tribunal zelf een „rechterlijke instantie” of een

„bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan” is in de zin van artikel 6, lid 2.

*(c) Het procesverloop*

- 16 Het informatieverzoek in deze zaak is, samen met het antwoord daarop, opgenomen in bijlage C. Het verzoek is op 3 juni 2011 ingediend door PSG Eastbourne. Het ging niet om een „officiële raadpleging” (met name om de redenen in paragraaf 8 hierboven), maar een verzoek aan de Council tot het beantwoorden van een aantal CON29-vragen over een bepaald onroerend goed. Hieruit volgt dat dit onroerend goed het onderwerp was van een eigendomsoverdracht en dat het verzoek werd gedaan zodat PSG Eastbourne de betreffende informatie zelf tegen een commercieel tarief kon leveren aan de bij de transactie betrokken notaris. Niet betwist is dat de betrokken informatie „milieu-informatie” was. Ook staat vast dat de informatie is aangevraagd bij het Highway Land Information Team van de Council, in overeenstemming met het vergoedingsoverzicht en de richtsnoeren in bijlage B, waarnaar in paragraaf 9 hierboven wordt verwezen. In overeenstemming met die documenten berekende de East Sussex County Council PSG Eastbourne een vergoeding van 17 GBP voor de informatie. Het bedrag is betaald.<sup>8</sup>
- 17 Tegen de achtergrond van een langlopend conflict tussen PSG Eastbourne en de Council over de rechtmatigheid van de door de Council gevraagde vergoedingen is door de Council een intern onderzoek aangevraagd en uitgevoerd. Namens de Council is ter zake op 30 november 2011 verklaard dat regulation 8 van de EIR de Council de bevoegdheid verleent vergoedingen te heffen. Vervolgens is er een klacht ingediend bij de Information Commissioner op grond van artikel 50 van de 2000 Act. Na onderzoek van de zaak heeft de Information Commissioner op 29 januari 2013 beslist dat de Council het informatieverzoek niet in overeenstemming met [regulation] [OMISSIS] 8, lid 3, van de EIR had behandeld. Hiertoe heeft de Information Commissioner overwogen dat de berekening van de vergoeding had plaatsgevonden op „kostendekkende basis”, terwijl de Commissioner van oordeel was dat een „redelijk” bedrag beperkt moest blijven tot „de kosten van de beschikbaarstelling van de informatie in de aangegeven vorm, d.w.z. kosten voor frankering en fotokopiëren”.**[OR. 12]**
- 18 De East Sussex County Council heeft op 1 maart 2013 tegen deze beschikking beroep ingesteld. De Information Commissioner [OMISSIS] heeft in zijn conclusie van antwoord van 8 mei 2013 herhaald dat een „redelijk” bedrag beperkt blijft tot de directe kosten. In een rectificatie op de conclusie van antwoord van 9 augustus 2013 heeft de Commissioner in feite twee nieuwe kwesties opgeworpen die in dit verband van belang zijn. Ten eerste de kwestie betreffende de aard van de toetsing die de Commissioner en het Tribunal moeten

<sup>8</sup> – De verwarrende verwijzing naar een betaling van 28,50 GBP in het antwoord is volgens aan het Tribunal verstrekte informatie ontstaan omdat PSG Eastbourne met de bewuste cheque ook betaalde voor andere informatie, die geen betrekking heeft op deze zaak.

uitvoeren voor de vaststelling of een bepaalde vergoeding hoger is dan een „redelijk” bedrag. In de tweede plaats heeft, uitgaande van de aanname dat de plaatselijke overheid bevoegd is een hogere vergoeding dan die voor directe kosten te heffen, de redelijkheid van de vergoedingen in deze zaak in zijn algemeenheid in twijfel getrokken. De Commissioner was van mening dat hier nader bewijs nodig was.

- 19 In reactie op deze tweede kwestie heeft de Council schriftelijk bewijs ingediend, afkomstig van [bepaalde medewerkers van de Council met relevante taken] [OMISSIS]. Ook heeft het Tribunal de Property Search Group en de Local Government Association (vereniging van plaatselijke overheden; hierna: „LGA”) toegestaan zich te voegen in het geding, om de twee tegenover elkaar staande opvattingen in een breder perspectief te plaatsen. Beiden hebben bruikbaar schriftelijk bewijs ingediend [OMISSIS].
- 20 Voorafgaand aan de zitting heeft de raadsman van de Council en de LGA een bruikbare notitie opgesteld over de wetgevingsgeschiedenis van de bepalingen in de richtlijn over vergoedingen. Als gevolg hiervan hebben de Commissioner en de Property Search Group uiteindelijk toegegeven dat de uitdrukking „redelijk” in artikel 5, lid 2, van de richtlijn niet beperkt is tot de directe kosten, maar ook betrekking kan hebben op personeelskosten voor het behandelen van een informatieverzoek. In het licht van deze notitie en met name punt 18 van de considerans van de richtlijn acht het Tribunal dit als onmiskenbaar juist. Ook werd niet betwist dat een overheidsinstantie vooraf een standaardvergoeding kan vaststellen voor het behandelen van bepaalde informatieverzoeken, op basis van gemiddelde kosten. Ook dit acht het Tribunal, in het licht van de feiten en punt 18 van de considerans, als onmiskenbaar juist. **[OR. 13]**

*(d) Vastgestelde feiten*

- 21 Tijdens de zitting op 16 en 17 december 2013 heeft het Tribunal mondeling bewijs toegelaten [OMISSIS] en verklaringen van alle partijen gehoord. Op basis van het tot dan toe aangevoerde bewijs heeft het Tribunal het volgende vastgesteld inzake de vergoedingen in deze zaak:
- 1) Het Highway Land Information Team (onderdeel van de afdeling Transport and Development Control van de Council) beschikt over drie medewerkers en enige ondersteuning in deeltijd. Het meeste werk van het team (ongeveer 60 %) heeft betrekking op de behandeling van vragen in het CON29-formulier, zoals in deze zaak. De vragen worden gesteld door andere councils of personal search companies. De overige werkzaamheden hebben betrekking op informatieverstrekking inzake openbare wegen naar aanleiding van bijvoorbeeld grensgeschillen of kadastrale verzoeken.

- 2) De door het team gebruikte gegevens voor de beantwoording van de vragen in de CON29-formulieren worden op verschillende manieren bewaard; digitaal (met name het geografisch informatiesysteem, GIS) of op papier.<sup>9</sup>
- 3) Bij het beantwoorden van de vragen moet het team vaak ook direct bij andere teams of afdelingen van de Council informatie opvragen, vaak mondeling, om de actuele status van bijvoorbeeld een lopende verkeersregeling te controleren.
- 4) Slechts een klein gedeelte van de antwoorden op vragen in het CON29-formulier kan momenteel worden verkregen door een aanvrager die onbewerkte gegevens in beheer bij de Council bestudeert. Het gaat met name om de antwoorden op de vragen 2 a), 3.4 of 3.5. In de praktijk komt het zeer zelden voor dat iemand vraagt om inzage in deze onbewerkte gegevens, waar ook de Council direct om de antwoorden kan worden gevraagd. Als iemand dat toch zou doen, zal hij zonder hulp van een teamlid mogelijk tegen problemen oplopen bij het verkrijgen van betrouwbare antwoorden.
- 5) Er wordt aan gewerkt de door het team beheerde onbewerkte gegevens makkelijker toegankelijk te maken. Er bestaan echter aanzienlijke logistieke moeilijkheden, waaronder kwesties aangaande auteursrechten, gegevensbescherming en softwarelicenties; **[OR. 14]**
- 6) De vergoedingen in het schema in bijlage B zijn berekend door [met name genoemde medewerker van de Council] [OMISSIS] op basis van in 2009 door het team aangeleverde informatie over de bestede tijd aan het onderhoud van de databank en het verstrekken van antwoorden op de verschillende soorten CON29-vragen. De vergoedingen zijn berekend in overeenstemming met de hiervoor in paragraaf 6 genoemde regeringsrichtsnoeren met de bedoeling om deze activiteiten op kostendekkende basis te kunnen uitvoeren.
- 7) Het uurtarief dat voor elke medewerker is berekend, omvat niet alleen de salariskosten, maar ook een bedrag voor algemene kosten (bijvoorbeeld verwarming, verlichting en interne dienstverlening, zoals de personeelsdienst en opleidingen); dit was in overeenstemming met gangbare boekhoudkundige beginselen.
- 8) De volledige jaarlijkse personeelskosten voor het onderhoud van de databank van het team zijn betrokken in de totale berekening van de vergoedingen omdat [de bewuste medewerker van de Council] [OMISSIS] aannam dat deze databank met name voor het

<sup>9</sup> – Naar deze gegevens wordt verwezen als de „databank” van het team, hoewel een deel ervan niet op de computer is vastgelegd.

beantwoorden van CON29-vragen werd bijgehouden en dat er geen uitsplitsing naar onderhoudstijd nodig was. Wat dat betreft is het Tribunal van oordeel dat de benadering van de Council onjuist was. Uit het bewijs blijkt immers duidelijk dat delen van de databank van het team eveneens worden bijgehouden ten behoeve van andere taken van het team en ook door andere delen van de Council worden gebruikt. Het Tribunal heeft derhalve overwogen dat hoe dan ook slechts een deel van de onderhoudskosten van de databank had behoren te worden opgenomen in de berekening van de vergoeding voor het beantwoorden van CON29-vragen. Op basis van het bewijs kon het Tribunal geen geschikte verdeling voorstellen, maar dit zal te zijner tijd ongetwijfeld eenvoudig kunnen worden vastgesteld aan de hand van gangbare boekhoudkundige beginselen.

- 9) Onverminderd het gestelde in punt 8 is volgens het Tribunal afdoende komen vast te staan dat er geen element van winst of overschot is opgenomen in de vergoedingen en dat deze een redelijke schatting vertegenwoordigden van de daadwerkelijke kosten die de Council ten behoeve van het beantwoorden van CON29-vragen maakt.
  - 10) De vergoedingen zijn sinds de introductie niet herzien. Dit is deels het gevolg van de doorlopende geschillen over de toepasbaarheid ervan. Het Tribunal heeft de opvatting van [OMISSIS] [de bewuste medewerker van de Council] overgenomen dat, [OR. 15] rekening houdend met alle variabelen, de vergoedingen zelfs na herziening grotendeels gelijk zouden zijn gebleven.
- 22 Ook het navolgende stelt het Tribunal vast als feit. In het licht van het feit dat de CON29-informatie veelal wordt opgevraagd in het kader van een eigendomsoverdracht, waarbij gewoonlijk onroerend goed ter waarde van duizenden GBP is betrokken, is het Tribunal niet van oordeel dat de door de Council verlangde vergoedingen iemand zouden doen afzien van het aanvragen van dergelijke informatie of dat de vergoedingen een wezenlijk belemmerende werking zouden hebben voor toegang tot de betrokken informatie.

*De aan het Hof voorgelegde kwesties*

- 23 De East Sussex County Council en de LGA stellen dat de vergoedingen in het overzicht van de Council „redelijk” zijn voor het verstrekken van de betrokken informatie. De Commissioner en de Property Search Group stellen zich echter op het standpunt dat bij een juiste lezing van artikel 5, lid 2, van de richtlijn het in beginsel onrechtmatig is om in een vergoeding te verdisconteren: a) een deel van de kosten voor het onderhouden van een databank die gebruikt wordt om informatieverzoeken te behandelen, en b) een deel van de algemene kosten. Hun standpunt is met name gebaseerd op de formulering van artikel 5, lid 2 (de vergoeding kan uitsluitend voor het verstrekken van informatie worden gegeven)

en op de uitspraak van het Hof in het arrest Commissie/Duitsland dat „indirecte kosten” niet mogen worden doorberekend aan degenen die informatie aanvragen. Het komt het Tribunal voor dat beide standpunten verdedigbaar zijn en een oordeel van het Hof vergen, voordat het Tribunal in deze zaak een einduitspraak kan doen. Dit is het doel van de eerste vraag aan het Hof.

- 24 Daarnaast is er nog een ander openstaand punt van geschil tussen partijen. Het is onzeker of dit enig praktisch verschil zal maken in deze zaak, maar het is mogelijk dat het de benadering van het Tribunal en Information Commissioner in de toekomst zal beïnvloeden. Regulation 8, lid 3, van de EIR bepaalt dat de door een overheidsinstantie geheven vergoeding „niet hoger mag zijn dan *naar het oordeel van de overheidsinstantie redelijk* is”. Indien de gecursiveerde woorden strikt overeenkomstig de Engelse wet worden geïnterpreteerd, kan een door een overheidsinstantie geheven vergoeding uitsluitend succesvol worden aangevochten bij de Information Commissioner of het Tribunal, indien het besluit van de overheidsinstantie aangaande de vraag wat onder een „redelijk” bedrag dient te worden verstaan in bestuursrechtelijke zin „onredelijk” is (d.w.z. **[OR. 16]** irrationeel, onrechtmatig of onbillijk). De mogelijkheden tot bestrijding van de feitelijke conclusies van de overheidsinstantie ter zake zijn in dat geval echter zeer beperkt. De East Sussex County Council en de LGA stellen dat dit volledig in overeenstemming is met de richtlijn en dat daarmee een voldoende toetsing in de zin van artikel 6, lid 1 en 2, van de richtlijn is gewaarborgd. Volgens het standpunt van de Information Commissioner en de Property Search Group zijn de gecursiveerde woorden in regulation 8, lid 3, van de EIR niet in overeenstemming met artikel 5, lid 2, van de richtlijn en moet een toetsing door de Commissioner of het Tribunal op „objectieve grondslag” plaatsvinden. Daarbij dient het toetsend orgaan op grond van het voorliggende bewijs vast te stellen of de vergoeding hoger is dan wat redelijk is. Ook hier is het Tribunal van oordeel dat beide standpunten te verdedigen zijn, reden waarom het Tribunal de tweede vraag aan het Hof voorlegt.

[OMISSIS]

[OMISSIS]