SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY

vom 28. Januar 1999 *

1. Die Kommission stellt in dem vorliegenden Verfahren die Angemessenheit der Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt [1] (im folgenden: Richtlinie) durch Deutschland in vier Punkten in Frage: Ausschluß der Justizbehörden, auszugsweise Übermittlung von Informationen, Umfang der Vorverfahren und Tragung der Kosten.

I — Die einschlägigen Rechtsvorschriften

a) *Die Richtlinie*

2. Die Richtlinie wird in ihrer dritten Begründungserwägung mit der Annahme begründet, daß „der Zugang zu umweltbezogenen Informationen im Besitz der Behörden den Umweltschutz verbessern werde". Gemäß Artikel 1 der Richtlinie besteht ihr Ziel darin, „den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen". In Artikel 2 sind die entscheidenden Begriffe „Informationen über die Umwelt" und „Behörden" definiert. Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Artikel 3 gewährleisten, daß ihre Behörden „allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung... stellen". Nach demselben Artikel ist auch eine Ablehnung aus besonderen Gründen möglich. Gemäß Artikel 4 besteht das Recht, einen Bescheid über die Verweigerung des Zugangs zu Informationen auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg anzufechten, während Artikel 5, der für das im vorliegenden Fall schwierigste Problem von entscheidender Bedeutung ist, die Frage der Gebühren betrifft, die für die Übermittlung von Informationen erhoben werden dürfen. Artikel 6 erstreckt die Pflichten der Behörden im Rahmen der Richtlinie auf „Stellen, die öffentliche Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen und die der Aufsicht von Behörden unterstellt sind"; nach Artikel 7 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Öffentlichkeit regelmäßig über den Zustand der Umwelt Bericht zu erstatten. Die übrigen Vorschriften der Richtlinie sind für das vorliegende Verfahren nicht unmittelbar von Bedeutung.

b) *Die deutschen Vorschriften*

3. Deutschland wollte die Richtlinie durch das Umweltinformationsgesetz (UIG) vom

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. L 158, S. 56.

4. Juli 1994[2] umsetzen. Streitig sind folgende Aspekte des UIG:

— § 3 Absatz 1 Nummer 3 UIG, der „Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden" vom Begriff „Behörde" im Sinne der Richtlinie ausdrücklich ausnimmt;

— das Fehlen einer Bestimmung im UIG über eine auszugsweise Übermittlung von Informationen in dem Fall, daß eine Ablehnung gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie zulässig ist;

— der in § 7 Absatz 1 Nummer 2 UIG normierte Ausschluß eines Anspruchs auf Zugang zu Informationen während der Dauer eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens;

— die Regelung des § 10 Absatz 1 UIG, wonach die Behörden sowohl für die Übermittlung von Informationen die unmittelbaren Kosten in Rechnung stellen und eine Gebühr erheben können als auch dann eine Gebühr erheben können, wenn ein Antrag auf Informationen abgelehnt wird.

2 — BGBl. 1994 I S. 1490.

II — Analyse

a) *Ausschluß von Rechtsprechungsorganen*

4. „Behörden" sind gemäß Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie (Hervorhebung von mir):

„die Stellen der öffentlichen Verwaltung, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen und über diesbezügliche Informationen verfügen, *mit Ausnahme der Stellen, die im Rahmen ihrer Rechtsprechungs- oder Gesetzgebungszuständigkeit tätig werden*".

Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, daß ein Antrag... abgelehnt wird, wenn [er] folgendes berührt:

...

— Sachen, die *bei Gericht anhängig* oder Gegenstand von Ermittlungsverfahren (einschließlich Disziplinarverfahren) sind oder waren oder die Gegenstand von Vorverfahren sind".

Zwar wurde der Punkt im vorliegenden Verfahren nicht erörtert, aber ich gehe da-

von aus, daß die in Artikel 2 Buchstabe b genannten Voraussetzungen des „Wahrnehmens von Aufgaben" und des „Verfügens über Informationen" kumulativ gelten und daß die in der Richtlinie festgelegten Verpflichtungen nicht für eine Behörde gelten, die zwar im Besitz einschlägiger Informationen ist, jedoch keine Aufgaben „im Bereich der Umweltpflege" wahrnimmt.

5. Nach Ansicht der Kommission geht die Richtlinie von einem funktionalen und nicht von einem organisatorischen Behördenverständnis aus. Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden, die in Wahrnehmung ihrer Verwaltungsaufgaben Zugang zu umweltbezogenen Informationen hätten, fielen daher unter die Richtlinie, während sie vom Anwendungsbereich des UIG ausgeschlossen seien. Die Gerichte könnten z. B. über Statistiken über den Zustand der Umwelt, über Maßnahmen, die den Zustand der Umwelt beeinträchtigen, oder über die Zahl verfolgter Umweltverschmutzungen verfügen. Es sei zwar möglich, daß Gerichte keine solche Informationen erstellten oder besäßen, doch schließe das nicht die Möglichkeit aus, daß sie neben ihrer Rechtsprechungstätigkeit Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnähmen.

6. Deutschland bestreitet zwar nicht, daß die Richtlinie von einem funktionalen Behördenverständnis ausgehe, wendet jedoch ein, daß sie sich auf Behörden beziehe, die Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnähmen, wobei diejenigen Behörden ausgenommen seien, die im Rahmen ihrer Rechtsprechungs- oder Gesetzgebungszuständigkeit tätig würden. Das Vorbringen der Kommission beziehe sich auf die vage Möglichkeit, daß Gerichte, Strafverfolgungs- oder Disziplinarbehörden neben ihren dem Bereich der Rechtsprechung zuzuordnenden Tätigkeiten Umweltschutzaufgaben wahrnehmen. Diese Möglichkeit gebe es in Deutschland nicht, denn Informationen über Strafverfahren würden an die statistischen Ämter der *Länder* weitergeleitet und nicht von den Gerichten selbst gesammelt. Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie gelte nicht für Behörden, die im Rahmen der Wahrnehmung ihrer gerichtlichen Aufgaben über umweltbezogene Aufgaben und Informationen verfügten. Informationen über die Umwelt, die die Gerichte erlangt hätten, seien der Öffentlichkeit weder während noch nach Abschluß ihrer gerichtlichen Tätigkeiten zugänglich.

7. Ich stimme mit der Kommission und Deutschland darin überein, daß Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie in bezug auf den Begriff „Behörden" von einem funktionalen Behördenverständnis ausgeht. Es mag sein, daß bestimmte Einrichtungen, die normalerweise Tätigkeiten der Rechtsprechung ausüben, auch Umweltaufgaben wahrzunehmen haben, was zur Folge hätte, daß sie im Hinblick auf die aufgrund dieser Aufgaben in ihrem Besitz befindlichen Informationen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fielen. Ich bin jedoch nicht davon überzeugt, daß die Kommission nachgewiesen hat, daß dies in Deutschland der Fall ist oder daß die deutschen Gerichte tatsächlich in Ausübung von Aufgaben außerhalb ihrer Rechtsprechungstätigkeit über Umweltinformationen verfügen oder daß Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden solche Informationen besitzen, die nicht unter die Ausnahme im Sinne des

Artikels 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich der Richtlinie fallen.

8. Nach ständiger Rechtsprechung „[ist es im] Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag... Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen...; sie kann sich hierfür nicht auf irgendeine Vermutung stützen" [3]. Sie kann sich also nicht auf die Vermutung berufen, daß Gerichte, Strafverfolgungs- oder Disziplinarbehörden in Deutschland als Behörden im Sinne der Richtlinie aufzufassen seien. Deshalb empfehle ich dem Gerichtshof, die Klage der Kommission in diesem Punkt abzuweisen.

b) *Auszugsweise Übermittlung von Informationen*

9. Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie nennt zunächst eine Reihe von Gründen, aus denen die Mitgliedstaaten den Zugang zu Informationen verweigern können, ohne dazu verpflichtet zu sein, und bestimmt danach in Unterabsatz 2, daß „Informationen, die sich im Besitz der Behörden befinden,... auszugsweise übermittelt [werden], sofern es möglich ist, Informationen zu Fragen, die die oben aufgeführten Interessen berühren, auszusondern".

10. Die Kommission macht geltend, Deutschlands Versäumnis, eine spezielle Vorschrift vorzusehen, die eine auszugsweise Übermittlung von Informationen gewährleiste, stelle eine unvollständige Umsetzung des Artikels 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 dar, dem durch die deutsche Rechtspraxis, die eine solche Übermittlung angeblich automatisch gewährleiste, nicht in angemessener Weise abgeholfen werde [4]. Die Kommission lehnt die von Deutschland vertretene Auslegung von § 7 UIG ab, wonach ein Zugang nur dann verweigert werde, „wenn" die aufgeführten Interessen berührt seien. Ihrer Ansicht nach handelt es sich um einen absoluten Ausschluß; das ergebe sich aus der Verwendung des Wortes „wenn". Eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie sei im vorliegenden Fall besonders wichtig, damit sich Einzelperonen auf sie stützen könnten.

11. Deutschland trägt vor, die einzig mögliche Auslegung der §§ 7 und 8 UIG sei, daß sie Fälle festlegten, in denen ein Zugang zu Informationen zu verweigern sei, und daß § 4 UIG in dem Fall, daß kein Ablehnungsgrund vorliege, einen Anspruch auf Zugang gewähre; das schließe stillschweigend die Übermittlung von Informationen ein, aus denen die Teile, die unter die Ausnahmen fielen, entfernt worden seien. Daher sei es nicht unbedingt erforderlich, im UIG einen Anspruch auf auszugsweise Übermittlung von Informationen vorzusehen. Außerdem seien die deutschen Gerichte verpflichtet, das UIG richtlinienkonform und im Einklang mit der Recht-

3 — Urteil vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81 (Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6).

4 — Urteil vom 17. Oktober 1991 in der Rechtssache C-58/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-4983).

sprechung des Gerichtshofes und des Bundesverwaltungsgerichts auszulegen [5].

12. Der Gerichtshof befindet in ständiger Rechtsprechung, daß die Umsetzung einer Richtlinie „nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Rechtsvorschrift erfordert und daß ihr durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan werden kann, wenn dieser tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie hinreichend klar und bestimmt gewährleistet" [6]. Außerdem „ist die Bedeutung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften unter Berücksichtigung ihrer Auslegung durch die nationalen Gerichte zu beurteilen" [7].

13. Aus dem Wortlaut des UIG ergibt sich, daß § 4 zwar einen allgemeinen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen gewährt, daß die Ausübung dieses Rechts jedoch Beschränkungen gemäß den §§ 7 und 8 unterliegt, die den Behörden unterschiedliche Ermessensgrade einräumen. Nach § 7 Absatz 1 besteht der Anspruch nicht, soweit internationale Beziehungen berührt sind, während der Dauer bestimmter Verfahren und wenn zu besorgen ist, daß durch das Bekanntwerden der Informationen Umweltgüter gefährdet werden. § 8 Absatz 1 bestimmt, daß der Anspruch nicht besteht, soweit der Schutz personenbezogener Daten oder der Schutz geistigen Eigentums beeinträchtigt würde.

14. Aus Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag folgt, daß die Frage, ob eine nationale Vorschrift eine hinreichende Umsetzung darstellt, insbesondere anhand des mit der jeweiligen Richtlinie zu erreichenden Zieles zu beurteilen ist. Die Wirksamkeit des mit der Richtlinie gewährten individuellen Anspruchs auf Zugang zu Informationen hängt sowohl von der Bereitschaft des Bürgers ab, seine Rechte auszuüben, als auch von der Bereitschaft der Behörden auf allen Ebenen des Staates, die erbetenen Informationen zu gewähren. Zwar ist es objektiv möglich, das UIG so auszulegen, daß es eine auszugsweise Übermittlung von Informationen — wie in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie vorgeschrieben — erlaubt, aber ich halte den Wortlaut des UIG nicht für so klar, daß er sowohl für die Bürger als auch für die betroffenen Behörden unstreitig wäre. Solange das UIG keinen klaren Hinweis enthält, ist es möglich, daß die Bürger sich nicht bewußt sind, daß das Vorliegen eines der Ablehnungsgründe eine auszugsweise Übermittlung nicht ausschließt, und die Behörde könnte davon abgehalten werden, eine derartige Übermittlung zuzulassen. Außerdem befaßt sich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht ausdrücklich mit der auszugsweisen Übermittlung von Informationen. Daher halte ich die Rechtslage nicht für so „hinreichend klar und bestimmt[, daß] die Begünstigten in die Lage versetzt [werden],

5 — Urteil des Gerichtshofes vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83 (Von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891) und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Dezember 1996 (NJW 1997, S. 753 f.).

6 — Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029, Randnr. 9), mit Hinweis auf das Urteil vom 23. Mai 1985 in der Rechtssache 29/84 (Kommission/Deutschland, Slg. 1985, 1661, Randnr. 23).

7 — Urteil vom 8. Juni 1994 in der Rechtssache C-382/92 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. I-2435, Randnr. 36).

von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen" [8], oder daß die Behörden ihre Verpflichtungen im Sinne des Artikels 189 Absatz 3 EG-Vertrag erkennen könnten. Unter diesen Umständen läßt sich meines Erachtens nicht sagen, Deutschland habe für den freien Zugang zu einer solchen auszugsweisen Übermittlung von Informationen gesorgt.

c) *Umfang der Vorverfahren*

15. Die Kommission macht geltend, der in § 7 Absatz 1 Nummer 2 UIG verwendete Begriff „Verwaltungsverfahren" sei viel weiter als die entsprechende Ausnahme, die gemäß Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich der Richtlinie für „Vorverfahren" zulässig sei. Der Gerichtshof hat sich bereits im Fall Mecklenburg [9] zur angemessenen Auslegung dieser Richtlinienbestimmung geäußert. Außer der Feststellung, daß dieser Artikel als Ausnahmeregelung „nicht so ausgelegt werden [darf], daß seine Wirkung über das hinausgeht, was zum Schutz der von ihm gewährleisteten Interessen erforderlich ist", führte der Gerichtshof aus, daß sie „ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 7 Absatz 1 Nummer 2 UIG, das lediglich eine Maßnahme der Verwaltung vorbereitet, nur dann umfaßt, wenn es einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht und durchgeführt wird, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird".

16. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter Deutschlands dem Vorbringen der Kommission in diesem Punkt angesichts des Urteils Mecklenburg ausdrücklich zugestimmt. Die Klage der Kommission wird dadurch, daß diese Frage bereits entschieden wurde, nicht *unbegründet*: Im Fall Kommission/Deutschland hat der Gerichtshof nämlich für Recht erkannt, daß er nur in Vertragsverletzungsverfahren die förmliche Feststellung einer Vertragsverletzung treffen kann und daß „die förmliche Feststellung... Voraussetzung für die etwaige Einleitung des Verfahrens nach Artikel 171 EG-Vertrag [ist]" [10]. Ich schlage daher vor, daß der Gerichtshof in diesem Punkt die von der Kommission beantragte Feststellung treffen sollte.

d) *Auferlegung der Kosten*

17. Artikel 5 der Richtlinie bestimmt lediglich:

„Die Mitgliedstaaten können für die Übermittlung der Informationen eine Gebühr erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf." Die fraglichen deutschen Vorschriften sind in der Umweltinformationsgebührenverordnung (UIGGebV) enthalten, die auf § 10 Absatz 2 UIG gestützt ist, und gelten nur für Bundesbehörden. Danach ist die Verwaltung befugt, außer den allgemeinen Auslagen für umfassende schriftliche Auskünfte zwischen 50 und 1 000 DM, für die Zurverfügungstellung von Akten und sonstigen Informationsträgern je nach erforderlichem

8 — Rechtssache 29/84 (Kommission/Deutschland, zitiert in Fußnote 6, Randnr. 23).

9 — Urteil vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache C-321/96 (Mecklenburg, Slg. 1998, I-3809, Randnr. 25 und Nr. 2 des Tenors).

10 — Rechtssache C-301/95 (Slg. 1998, I-6135, Randnr. 15).

Aufwand 20 bis 10 000 DM in Rechnung zu stellen. Diese Gebühren können ermäßigt werden, wenn dies aus Gründen der Billigkeit geboten erscheint und die Informationen keinen wirtschaftlichen Wert besitzen.

18. Die erste Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, betrifft die Auslegung von Artikel 5 und geht vor allem dahin, ob die Mitgliedstaaten grundsätzlich für die Übermittlung von Informationen eine Gebühr erheben dürfen, die einen Teil der Gesamtkosten deckt, einschließlich der Kosten der Arbeitszeit und anderer Bearbeitungskosten der zuständigen Behörden. Zunächst ist festzustellen, daß es zwischen den einzelnen Sprachfassungen dieser Bestimmung erhebliche Unterschiede gibt. Einige Fassungen, darunter die deutsche, die griechische, die französische, die niederländische und die finnische Fassung, sehen eine „Gebühr" (bzw. „τέλος", \„redevance", „vergoeding" und „maksu") vor, die nicht übermäßig hoch sein darf. Die spanische, die italienische, die portugiesische und die schwedische Fassung sehen demgegenüber wie die englische Fassung vor, daß die Mitgliedstaaten die Informationen gegen eine Zahlung übermitteln, die eine angemessene Höhe („un costo razonable", „costi ragionevoli", „um custo razoável", „en skälig kostnad") nicht überschreiten darf; der dänische Begriff „gebyr" bezeichnet ebenfalls eine kostenbezogene Gebühr.

19. Die Kommission meint, Artikel 5 sei aufgrund seiner potentiell abschreckenden Wirkung als Ausnahme anzusehen und müsse daher sehr eng ausgelegt werden. Ich stimme zwar aus den untenstehenden Gründen zu, daß die Kosten für die Übermittlung von Informationen sich auf die Geltendmachung der gewährten Ansprüche auswirken können, bin aber nicht der Ansicht, daß diese Bestimmung als Ausnahmeregelung aufzufassen ist. Artikel 5 beschränkt vielmehr das Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Bedingungen für die Geltendmachung des Anspruchs auf Zugang zu Informationen. Der Umfang dieser Beschränkung muß durch eine Auslegung dieser Bestimmung in ihrem Kontext ermittelt werden.

20. Deutschland ist der Auffassung, daß Artikel 5 der Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht zur Erhebung einer Gebühr ermächtige, denn die Gemeinschaft sei weder gemäß Artikel 130s noch nach anderen Bestimmungen des Vertrages befugt, den Mitgliedstaaten bestimmte Vorgaben in bezug auf die Gebühren für verwaltungsbehördliche Amtshandlungen zu machen. Artikel 5 der Richtlinie könne daher nur dann die Erhebung zulässiger Gebühren und Auslagen beschränken, wenn diese unangemessen hoch in dem Sinne seien, daß sie den freien Zugang zu Informationen praktisch verhinderten. Das Prinzip der Angemessenheit der Gebühr liege auch dem deutschen Verwaltungskostengesetz zugrunde. Der in Rechnung gestellte Betrag für den Verwaltungsaufwand einschließlich der Kosten für die geleistete Arbeit müsse im Hinblick auf den Wert angemessen sein, den die Informationen für den Antragsteller hätten. Artikel 5 hindere die Mitgliedstaaten nicht, für die Ablehnung von Anträgen auf Zugang zu Informationen Gebühren zu erheben. Zu dieser Frage gebe es keine gemeinschaftsrechtliche Regelung; daher gelte das nationale Recht. Das deutsche Recht stehe dem von der Richtlinie geforderten Zugang zu Informationen nicht entgegen. Jedenfalls werde die Gebühr in der Praxis

aus Billigkeitsgründen ermäßigt oder sogar ganz erlassen.

21. Das Argument in bezug auf die Zuständigkeit der Gemeinschaft dürfte kaum durchgreifen, denn Deutschland hat die Gültigkeit von Artikel 5 nicht in Frage gestellt. Es gibt jedenfalls zu, daß die Richtlinie die verlangten Gebühren und Kosten beschränken könne, soweit sie unverhältnismäßig hoch seien und den Zugang zu Informationen beschränken könnten.

22. Der Gerichtshof hat im Urteil Mecklenburg festgestellt, daß „wegen der Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung der Gemeinschaftsrichtlinien eine Bestimmung im Zweifelsfall nicht isoliert betrachtet werden [darf]; vielmehr ist sie unter Berücksichtigung ihrer Fassungen in den anderen Amtssprachen auszulegen“ [11]. Trotz der Unterschiede ist den einzelnen Sprachfassungen des Artikels 5 der Gedanke gemeinsam, daß einem Bürger für die Übermittlung von Informationen nur ein Betrag in angemessener Höhe in Rechnung gestellt werden darf.

23. Der Begriff „angemessen“ ist meines Erachtens unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Richtlinie sowie des jeweiligen Sachzusammenhangs auszulegen. Die Richtlinie geht, wie gesagt, davon aus, daß der Zugang zu umweltbezogenen Informationen „den Umweltschutz verbessern“ werde. Ihr Hauptziel ist, „den freien Zugang zu [solchen] Informationen... zu gewährleisten“; zu diesem Zweck werden die Mitgliedstaaten in der Richtlinie verpflichtet, solche Informationen „allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses... zur Verfügung zu stellen“. In Anbetracht dieses Zieles und der zu seiner Erreichung gewählten Mittel ist die Frage, ob die Gebühren für die Übermittlung von Informationen „angemessen“ sind, aus der Sicht des Antragstellers und nicht aus der der Behörde zu beurteilen. Die Richtlinie schließt zwar nicht ausdrücklich aus, daß ein Mitgliedstaat für den von seinen Beamten geleisteten Aufwand Gebühren erhebt, aber mir scheint dieser Ansatz mit den wichtigsten Merkmalen der Richtlinie grundsätzlich unvereinbar zu sein.

24. Das der Richtlinie zugrunde liegende Ziel, den Umweltschutz dadurch zu verbessern, daß Einzelpersonen ein Anspruch auf Zugang zu Informationen gewährleistet wird, ohne daß sie ein unmittelbares Interesse nachzuweisen hätten, liegt eindeutig im öffentlichen Interesse. Der Zugang zu Umweltinformationen ist aufgrund des öffentlichen Interesses sowohl vom allgemeinen Anspruch auf Zugang zu bei Behörden

11 — Rechtssache C-321/96 (zitiert in Fußnote 9).

vorhandenen Informationen[12] zu unterscheiden, dessen Nutzen allgemeiner und weniger greifbar ist, als auch vom Anspruch auf Zugang zu Informationen der Verwaltung durch denjenigen, der ein unmittelbares Interesse an ihrer Übermittlung hat[13]. Vor allem halte ich den Vergleich zwischen dem Zugang zu Umweltinformationen und der im Verwaltungskostengesetz vom 23. Juni 1970[14] geregelten Übermittlung anderer Informationen der Verwaltung, auf den sich Deutschland stützt, für unangebracht. Dieses Gesetz beruht auf dem Grundsatz der Gleichwertigkeit, wonach ein angemessenes Verhältnis zwischen den Kosten — unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands — einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert und dem sonstigen Nutzen der Informationen andererseits bestehen soll. Da der Zugang zu Umweltinformationen im öffentlichen Interesse liegt, sollten die Behörden und letztlich die Allgemeinheit über den Staatshaushalt die Kosten der Zurverfügungstellung dieser Informationen tragen, die dadurch entstehen, daß dafür Zeit und Arbeitskraft öffentlicher Bediensteter eingesetzt werden.

25. Dadurch, daß die Gebühren durch die Richtlinie auf eine angemessene Höhe begrenzt werden, wird zum Ausdruck gebracht, daß unangemessen hohe Gebühren davon abschrecken würden, den Anspruch geltend zu machen. Das wiederum würde die Erreichung der Ziele der Richtlinie in Frage stellen. Anders als bei den meisten anderen Arten von Informationen, die im Besitz von Behörden sind, würden sich die absehbaren Kosten zwangsläufig unmittelbar auf den Umfang auswirken, in dem Bürger gemäß den nationalen Durchführungsvorschriften von ihrem Anspruch auf Zugang zu Informationen Gebrauch machen. Wenn der Antragsteller nämlich die gesamten Kosten für die Bearbeitung seines Antrags zu tragen hätte, liefe das praktisch, wenn nicht gar rechtlich darauf hinaus, daß der Anspruch auf diejenigen beschränkt würde, die ein unmittelbares Informationsinteresse hätten, obwohl das Erfordernis eines solchen Interesses eindeutig ausgeschlossen ist.

26. Hätten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Gebühren zu erheben, die einen Teil der allgemeinen Kosten für die von der Behörde aufgewendete Zeit einschließen, so wäre das meines Erachtens auch mit der allgemeinen Systematik der Richtlinie nicht vereinbar. Wenn die Gebühr derartige indirekte Kosten einschließen könnte, deren Bemessung weitgehend im Ermessen der Verwaltung stünde, so müßte man sich erstens fragen, warum in Artikel 4 der Richtlinie nicht die Möglichkeit vorgesehen ist, die Höhe der Gebühren gerichtlich überprüfen zu lassen, wie es für die Ablehnung oder die bloße Nichtbeantwortung eines Antrags möglich ist. Zweitens widerspräche ein solcher Ansatz der in Artikel 1 der Richtlinie zum Ausdruck gebrachten eindeutigen Absicht, daß die Mitgliedstaaten ihre Verwaltung entsprechend organisieren, um „den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt zu gewährleisten". Dies wird durch ein Argument veranschaulicht, das der Prozeßbevollmächtigte Deutschlands in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat und wonach die Bearbei-

12 — Dessen Bedeutung wurde inzwischen auf Gemeinschaftsebene anerkannt. Vgl. Urteil vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-58/94 (Niederlande/Rat, Slg. 1996, I-2169, Randnrn. 34 f., und die Schlußanträge des Generalanwalts Tesauro sowie den Wortlaut von Artikel 255 [ex Artikel 191a], der mit dem Vertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag eingefügt wird).

13 — Der Rat folgte beim Erlaß der Richtlinie nicht dem Vorschlag des Wirtschafts- und Sozialausschusses (ABl. 1989, C 139, S. 47), daß der Antragsteller verpflichtet sein sollte, die Gründe anzugeben, weshalb er die Informationen begehre.

14 — BGBl. 1970 I S. 821, in der geänderten Fassung.

tungskosten zum Beispiel die Kosten einer notwendigen Reise eines Beamten einschließen könnten. Insofern könnte von einem Bürger verlangt werden, die Reise- und Aufenthaltskosten eines Beamten sowie die Kosten der von ihm aufgewendeten Zeit zu tragen, wenn der Beamte beispielsweise wegen eines in Kiel gestellten Antrags auf Übermittlung von Informationen, die aus Gründen der deutschen Verwaltung zentral in München verwaltet werden, von Kiel nach München reise. Für die Behörden mag es durchaus „angemessen" erscheinen, daß der Bürger diese Kosten — und sei es teilweise — tragen soll, jedoch kann ich mir kaum vorstellen, daß der Antragsteller dies genauso sieht oder daß die Richtlinie ihm diese Kosten auferlegen wollte. Drittens zeigt sich an mehreren Vorschriften der Richtlinie, daß die Behörden wichtige umweltbezogene Aufgaben wahrzunehmen haben, die offenkundig Kosten verursachen. So sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 verpflichtet, regelmäßig „allgemeine Informationen über den Zustand der Umwelt" zu veröffentlichen. Artikel 3 Absatz 1 bestimmt, daß sie „die praktischen Regeln [festlegen], nach denen derartige Informationen tatsächlich zugänglich gemacht werden".

27. Diese Auslegung des Artikels 5 steht auch in Einklang mit der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Bedeutung des Begriffes „angemessene Kosten" in bezug auf den Zugang der Bürger zu im Besitz der Gemeinschaftsorgane befindlichen Unterlagen. In dem „Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten" vom 6. Dezember 1993 sind die betroffenen Organe übereingekommen, daß „[d]er Zugang zu den Dokumenten... durch Genehmigung der persönlichen Einsichtnahme oder durch Bereitstellung einer Kopie auf Kosten des Antragstellers [gewährt wird], wobei sich die Gebühr in einem vertretbaren Rahmen zu halten hat" [15]. Beide Organe und die meisten anderen Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen, die für den Zugang zu ihren Dokumenten Regelungen erlassen haben, die sich mehr oder weniger eng am Kodex orientieren, haben Gebühren eingeführt, die auf den Kosten für die Fotokopien beruhen [16]. Diese Vorschriften ergingen zwar einige Jahre nach Erlaß der Richtlinie, doch ähneln die Vorstellungen des Rates und der Kommission, wie sie sich aus dem Wortlaut des Verhaltenskodex und dem Inhalt der Durchfühungsvorschriften ergeben, deutlich dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der zur Richtlinie wurde und in dem es hieß: „Der Zugang zu den in Schriftstücken... enthaltenen Daten wird... gewährt... durch unentgeltliche Einsichtnahme oder durch Erteilung von Abschriften oder Ablichtungen gegen Übernahme der tatsächlichen Kosten durch den Antragsteller." [17]

28. Deutschland hat sich mit Nachdruck gegen eine Auslegung gewandt, wonach die Richtlinie es ausschließe, daß Arbeitszeit in Rechnung gestellt werde. Damit werde vor allem außer acht gelassen, daß die verschiedenen Anträge auf Zugang zu Informationen sehr unterschiedlich seien und unter Umständen bis zu 50 sehr detaillierte Fragen enthalten könnten. Außerdem

15 — ABl. 1993, L 340, S. 31.

16 — „Für die Ablichtung eines Dokuments von über 30 Seiten auf Papier wird eine Gebühr von 10 ECU zuzüglich 0,036 ECU pro Blatt erhoben. Die Gebühren für andere Informationsträger werden von Fall zu Fall festgelegt, dürfen jedoch einen zumutbaren Betrag nicht überschreiten." (Beschluß 94/90/EGKS, EG, Euratom der Kommission, ABl. 1994, L 46, S. 58; Beschluß 96/C 74/02 des Generalsekretärs des Rates, ABl. 1996, C 74, S. 3).

17 — ABl. 1988, C 335, S. 5.

könnten die Behörden dann nicht den Unterschied machen zwischen kommerziell nutzbaren Informationen, Daten von geringem Wert, Daten über ältere Vorgänge, die einen erheblichen Verwaltungsaufwand erforderten, und solchen, die auf Datenträgern gespeichert und insofern viel leichter abrufbar seien.

29. Ich meine, die Richtlinie enthält nichts, was die von Deutschland geltend gemachte Unterscheidung zwischen detaillierten und weniger detaillierten Anträgen auf Zugang zu Informationen rechtfertigen würde. Die Richtlinie gilt für „alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form vorliegenden Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über Tätigkeiten... oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche", ohne zu unterscheiden, in welchem Maße Detailinformationen verlangt werden. Außerdem trägt in vielen Fällen möglicherweise nur detaillierte Information zu einem verbesserten Umweltschutz bei.

30. Auch war sich der Rat durchaus darüber im klaren, daß den Behörden mit der Bearbeitung von Anträgen auf Informationen in Einzelfällen eine nicht tragbare Belastung auferlegt werden könnte. Deshalb sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie befugt, einen Antrag auf Zugang zu Informationen abzulehnen, „wenn er sich auf die Übermittlung noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten oder interner Mitteilungen bezieht oder wenn der Antrag offensichtlich mißbräuchlich ist". Ich meine jedoch nicht, daß der Umstand, daß ein Antrag detailliert ist, bedeutet, daß er auf den ersten Blick mißbräuchlich wäre oder es rechtfertigen würde, in die Gebühr für die Bearbeitung des Antrags Arbeitskosten mit einzubeziehen. Schließlich sind die Mitgliedstaaten nach derselben Vorschrift auch zur Ablehnung eines Antrags, wenn dieser „zu allgemein formuliert" ist, berechtigt. Aus Artikel 7, der die regelmäßige Veröffentlichung von Berichten über den Zustand der Umwelt vorsieht, ergibt sich außerdem offenbar, daß sich Einzelanträge grundsätzlich auf Detailfragen beziehen sollten. Meines Erachtens werden den Mitgliedstaaten mit der Richtlinie keine unrealistischen, übertriebenen oder unsinnigen Verpflichtungen auferlegt. Zu übermitteln sind die Umweltinformationen, die vorhanden und aktuell sind und nicht bloß historisch oder theoretisch, und Artikel 5 sollte entsprechend ausgelegt werden.

31. Weder der geschätzte wirtschftliche Wert der Informationen noch die Rechtspersönlichkeit des Antragstellers dürften für die Beantwortung der Frage erheblich sein, ob Artikel 5 es bei der Festsetzung der Gebühr für die Übermittlung von Informationen zuläßt, allgemeine Kosten zu berücksichtigen. Die Beantwortung eines Antrags eines Bürgers auf Informationen ohne wirtschaftlichen Wert kann genausoviel Verwaltungsarbeit hervorrufen wie die Bearbeitung des Antrags eines großen Industrieunternehmens auf Übermittlung von Informationen, die von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind.

32. Der von der Richtlinie beabsichtigte Zugang des Bürgers zu Umweltinformationen stellt meiner Ansicht nach die Anerkennung eines Anspruchs dar — nicht das Erbringen einer Dienstleistung —, dessen Geltendmachung im übrigen im öffentlichen Interesse liegt. Daher ist es sowohl begrifflich als auch rechtlich falsch, die Geltendmachung dieses Anspruchs von der Zahlung einer Gebühr abhängig zu machen, die zumindest grundsätzlich alle bei der Behörde verursachten Kosten decken soll, im Gegensatz zu den Kosten, die sich unmittelbar aus dem einzelnen Antrag ergeben. Ich meine, Artikel 5 ist so auszulegen, daß er den Mitgliedstaaten gestattet, eine Gebühr entweder anhand einer einheitlichen Gebührentabelle zu erheben, die nicht unmittelbar auf den direkten Kosten beruhen muß, oder eine unmittelbar auf diesen Kosten beruhende Gebühr. Keinesfalls darf die Gebühr die Höhe der angemessenen direkten Kosten überschreiten oder es ermöglichen, einen Teil der Kosten und Zeit zu decken, die eine Behörde in Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe aufwendet.

33. Damit ist die Frage noch nicht geklärt, ob die Kommission mit diesem ersten Teil ihrer Rüge Erfolg haben sollte. Die Kommission macht geltend, daß in außergewöhnlichen Fällen eine Gebühr erhoben werden könne, wenn das Suchen, Zusammenstellen, Auswerten und Sortieren von auf anderem Weg nicht zugänglichen Informationen viel Zeit erfordere. Die Gebühr dürfe jedoch nicht abschreckend und müsse so bemessen sein, daß der Bürger sie bezahlen könne. Nach den deutschen Vorschriften könne sie so hoch festgesetzt werden, daß der Zugang zu den betreffenden Informationen ausgeschlossen sei. § 10 Absatz 1 Satz 2 UIG bestimme, daß die Gebühren die voraussichtlichen Kosten decken sollten, und beschränke sie also nicht auf eine angemessene Höhe, wie Artikel 5 der Richtlinie es vorschreibe. Außerdem verstoße die nach den deutschen Vorschriften gegebene Möglichkeit, für die Ablehnung eines Antrags auf Informationen Gebühren zu erheben, gegen Artikel 5.

34. Aus der von mir vorgenommenen Auslegung des Artikels 5 ergibt sich, daß die Mitgliedstaaten meiner Ansicht nach nicht befugt sind, für die Übermittlung von Umweltinformationen eine Gebühr zu erheben, um die allgemeinen Verwaltungskosten (teilweise) zu decken. Ebenso finde ich in der Richtlinie keinen Anhaltspunkt für die von der Kommission gemachte Unterscheidung zwischen „außergewöhnlichen" und anderen Fällen, abgesehen von der erwähnten Möglichkeit, nach Artikel 3 Absatz 3 Anträge abzulehnen, die „offensichtlich mißbräuchlich" oder zu allgemein formuliert sind. Im übrigen könnte das von der Kommission vorgeschlagene ziemlich vage Kriterium „viel Zeit" erhebliche Unsicherheit auf einem Gebiet zur Folge haben, wo die Rechtssicherheit für die Wirksamkeit der Maßnahme offensichtlich von erheblicher Bedeutung sein kann.

35. Da der Gerichtshof den im Vorverfahren und in der Klageschrift festgelegten Rahmen der von der Kommission erhobenen Klage berücksichtigen muß, kann er Deutschland meines Erachtens nicht nur deshalb verurteilen, weil dessen Gebührenvorschriften es zulassen, daß die Ver-

waltung zusätzlich zu den unmittelbaren Kosten eine Gebühr erhebt. Dagegen sollte dem Antrag der Kommission zum ersten Teil dieser Rüge insofern stattgegeben werden, als die deutschen Vorschriften dadurch, daß sie in jedem Fall die Erhebung einer Gebühr nach Maßgabe der Zeit zulassen, die die Beamten für die Bearbeitung eines Antrags auf Umweltinformationen aufgewendet haben, nicht gewährleisten, daß der dem Bürger für die Übermittlung derartiger Informationen in Rechnung gestellte Gesamtbetrag eine angemessene Höhe nicht überschreitet.

36. Der zweite Teil dieser Rüge betrifft die in § 10 Absatz 1 UIG und in der UIGGebV stillschweigend vorgesehene Möglichkeit für die Verwaltung, eine Gebühr zu erheben, wenn der Antrag abgelehnt wird. Deutschland macht geltend, die Richtlinie beschränke nicht das Recht der Mitgliedstaaten, eine Gebühr zu erheben, wenn ein Antrag auf Informationen abgelehnt werde. Der Bevollmächtigte Deutschlands hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, wenn für die Übermittlung von Informationen eine Gebühr erhoben werden könne, sei dies auch zulässig, wenn die Informationen verweigert würden.

37. Ich stimme mit der Kommission darin überein, daß sowohl der Wortlaut des Artikels 5 als auch das Ziel der Richtlinie gegen diese Auslegung sprechen. In diesem Punkt stimmen die sprachlichen Fassungen offenbar überein: Die deutsche Fassung des Artikels 5 sieht vor, daß „für die Übermittlung der Informationen" eine Gebühr erhoben wird und nicht, wie in § 10 Absatz 1 UIG, für auf einen Antrag hin erbrachte „Amtshandlungen". Nach Deutschlands ziemlich wörtlicher Auslegung des Artikels 5 wären die Mitgliedstaaten nicht einmal verpflichtet, zu gewährleisten, daß die Gebühr im Fall einer verweigerten Information eine angemessene Höhe nicht überschreitet. Vor allem aber komme ich aufgrund des Zieles der Richtlinie, das in ihren Begründungserwägungen und in ihrem Artikel 1 festgelegt ist, und aufgrund ihrer allgemeinen Systematik, die ich vorstehend eingehend geprüft habe, zu der Schlußfolgerung, daß die Richtlinie es einem Mitgliedstaat nicht erlaubt, für die Ablehnung eines Antrags auf Informationen eine Gebühr zu erheben. Deshalb schlage ich vor, dem Antrag der Komission in bezug auf den zweiten Teil ihrer Rüge stattzugeben.

38. Sollte der Gerichtshof meinen Empfehlungen folgen, würde die Kommission größtenteils obsiegen. Unter diesen Umständen würde ich empfehlen, Deutschland, wie von der Kommission beantragt, die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Antrag

39. Aus diesen Gründen empfehle ich dem Gerichtshof,

1. festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich und Unterabsatz 2 sowie aus Artikel 5 der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt verstoßen hat, daß sie

   —in ihren Durchführungsregelungen keine Vorschrift vorgesehen hat, durch die die Behörden ausdrücklich verpflichtet werden, Informationen auszugsweise zu übermitteln, wenn es möglich ist, die Informationen auszusondern, die Schutzgüter im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Richtlinie 90/313 berühren;

   —es versäumt hat, die nach § 7 Absatz 1 Nummer 2 des Umweltinformationsgesetzes vom 4. Juli 1994 vorgesehene Ausnahme auf Verwaltungsverfahren zu beschränken, die einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren vorangehen und sich aus der Notwendigkeit ergeben, Beweise zu beschaffen oder einen Vorgang vor Eröffnung des eigentlichen Verfahrens zu untersuchen;

   —nicht sichergestellt hat, daß der dem Antragsteller für die Übermittlung von Umweltinformationen in Rechnung gestellte Gesamtbetrag eine angemes-

sene Höhe nicht überschreitet, und den Behörden gestattet, bei Ablehnung eines Antrags eine Gebühr zu erheben;

2. der Bundesrepublik Deutschland die Kosten aufzuerlegen.