URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

28. Juli 2011 *

In der Rechtssache C-71/10

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Supreme Court of the United Kingdom (Vereinigtes Königreich) mit Entscheidung vom 27. Januar 2010, beim Gerichtshof eingegangen am 8. Februar 2010, in dem Verfahren

Office of Communications

gegen

Information Commissioner

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Lenaerts, des Richters D. Šváby, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter E. Juhász (Berichterstatter) und T. von Danwitz,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Generalanwältin: J. Kokott,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. Januar 2011,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— des Information Commissioner, vertreten durch C. Lewis, Barrister, beauftragt von M. Thorogood, Solicitor,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. Ossowski als Bevollmächtigter, im Beistand von D. Beard, Barrister,

— der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Falk und C. Meyer-Seitz als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch P. Oliver und C. ten Dam als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 10. März 2011

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuche betrifft die Auslegung von Art. 4 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41, S. 26).

2 Es ergeht in einem Rechtsstreit zwischen dem Office of Communications und dem Information Commissioner wegen eines Antrags auf Zugang zu Informationen über den genauen Standort von Mobilfunk-Basisstationen im Vereinigten Königreich.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Der erste Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4 lautet:

„Der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen tragen dazu bei, das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und letztendlich so den Umweltschutz zu verbessern."

4 Im achten Erwägungsgrund heißt es:

„Es muss gewährleistet werden, dass jede natürliche oder juristische Person ohne Geltendmachung eines Interesses ein Recht auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen oder für diese bereitgehaltenen Umweltinformationen hat."

5 Der 16. Erwägungsgrund der Richtlinie lautet:

„Das Recht auf Information beinhaltet, dass die Bekanntgabe von Informationen die allgemeine Regel sein sollte und dass Behörden befugt sein sollten, Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen in bestimmten, genau festgelegten Fällen abzulehnen. Die Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe sollten eng ausgelegt werden, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen werden sollten. Die Gründe für die Verweigerung von Informationen sind dem Antragsteller innerhalb der in dieser Richtlinie festgelegten Frist mitzuteilen."

6 Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Behörden gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie verpflichtet sind, die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich zu machen, ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen."

7 Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen in folgenden Fällen abgelehnt wird:

a) Die gewünschte Information ist nicht bei der Behörde, an die der Antrag gerichtet ist, vorhanden und wird auch nicht für diese bereitgehalten. In diesem Fall leitet die Behörde, falls ihr bekannt ist, dass die betreffende Information bei einer anderen Behörde vorhanden ist oder für diese bereitgehalten wird, den Antrag möglichst rasch an diese andere Behörde weiter und setzt den Antragsteller hiervon in Kenntnis oder informiert ihn darüber, bei welcher Behörde er diese Informationen ihres Erachtens beantragen kann.

b) Der Antrag ist offensichtlich missbräuchlich.

c) Der Antrag ist unter Berücksichtigung von Artikel 3 Absatz 3 zu allgemein formuliert.

d) Der Antrag betrifft Material, das gerade vervollständigt wird, oder noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten.

e) Der Antrag betrifft interne Mitteilungen, wobei das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist.

Wird die Ablehnung damit begründet, dass der Antrag Material betrifft, das gerade vervollständigt wird, so benennt die Behörde die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie den voraussichtlichen Zeitpunkt der Fertigstellung.

(2) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist;

b) internationale Beziehungen, die öffentliche Sicherheit oder die Landesverteidigung;

c) laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeiten einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, oder die Möglichkeiten einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen;

d) Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, sofern diese durch einzelstaatliches oder gemeinschaftliches Recht geschützt sind, um berechtigte wirtschaftliche Interessen, einschließlich des öffentlichen Interesses an der Wahrung der Geheimhaltung von statistischen Daten und des Steuergeheimnisses, zu schützen;

e) Rechte an geistigem Eigentum;

f) die Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten über eine natürliche Person, sofern diese der Bekanntgabe dieser Informationen an die Öffentlichkeit nicht zugestimmt hat und sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem oder gemeinschaftlichem Recht vorgesehen ist;

g) die Interessen oder den Schutz einer Person, die die beantragte Information freiwillig zur Verfügung gestellt hat, ohne dazu gesetzlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, es sei denn, dass diese Person der Herausgabe der betreffenden Information zugestimmt hat;

h) den Schutz der Umweltbereiche, auf die sich die Informationen beziehen, wie z. B. die Aufenthaltsorte seltener Tierarten.

Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist. In jedem Einzelfall wird das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen. Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund des Absatzes 2 Buchstaben a), d), f), g) und h) nicht vorsehen, dass ein Antrag abgelehnt werden kann, wenn er sich auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht.

Die Mitgliedstaaten stellen in diesem Rahmen und für die Anwendung der Bestimmung des Buchstaben f) sicher, dass die Anforderungen der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr [ABl. L 281, S. 31] eingehalten werden."

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

8 Im Auftrag des Department of Health wurde eine unabhängige Studie über die Risiken durchgeführt, die mit Mobiltelefonen im Zusammenhang stehen. In der Studie mit dem Titel „Mobile Phones and Health" werden die Standorte der Basisstationen und die Genehmigungsverfahren für die Stationen als Angelegenheiten von öffentlichem Interesse bezeichnet.

9 Die Regierung richtete infolgedessen eine Website mit der Bezeichnung „Sitefinder“ (Standortfinder) ein, die seit Ende 2003 vom Office of Communications betrieben wird, um Informationen über den Standort der Mobilfunk-Basisstationen im Vereinigten Königreich zu liefern. Die Website wird aus Informationen gespeist, die Mobilfunkunternehmen freiwillig aus ihren Datenbanken zur Verfügung stellen. Sie ermöglicht es Einzelpersonen, durch Eingabe einer Postleitzahl oder des Namens einer Stadt oder Straße innerhalb eines bestimmten Planquadrats nach Informationen über dort aufgeführte Basisstationen zu suchen.

10 Die Website Sitefinder zeigt den ungefähren Standort jeder Basisstation in jedem Planquadrat, nicht aber den auf einen Meter genauen Standort, und enthält auch keine Angaben darüber, ob die Anlage auf Straßenniveau installiert oder innerhalb einer baulichen Anlage oder eines Gebäudes oder darauf verborgen ist.

11 Ein Informationsmanager von Health Protection Scotland (Gesundheitsschutzagentur Schottland), einem Zweig des National Health Service (nationaler Gesundheitsdienst), ersuchte das Office of Communications um genaue Standortkoordinaten für jede Basisstation, offenbar für epidemiologische Zwecke.

12 Das Office of Communications lehnte sowohl den von dieser Dienststelle gestellten ersten Antrag als auch den Antrag auf Überprüfung unter Berufung auf zwei Gründe ab. Erstens könne die Bekanntgabe dieser Informationen nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 haben, denn die Bekanntgabe der Lage dieser Standorte hätte auch die Standorte eingeschlossen, die für das Funknetz der Polizei und der Notfalldienste genutzt würden, und könnte folglich von Kriminellen ausgenutzt werden. Zweitens berief sich das Office of Communications auf die negativen Auswirkungen der Bekanntgabe dieser Daten in Bezug auf die den Mobilfunkunternehmen, die die Informationen zur Verfügung gestellt hätten, zustehenden Rechte des geistigen Eigentums.

13 Der Bedienstete der Health Protection Scotland wandte sich in der Folge an den Information Commissioner. Dieser wies das Office of Communications an, die Informationen bekanntzugeben. Das Office of Communications legte daraufhin beim Information Tribunal einen Rechtsbehelf ein.

14 Das Information Tribunal entschied zum ersten Grund für die Verweigerung der Bekanntgabe, dass es negative Auswirkungen auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit geben könnte, wenn ein Teil des Mobilfunknetzes aufgrund krimineller Machenschaften ausfalle. Das Information Tribunal war allerdings der Ansicht, dass in Anbetracht der Menge der bereits der Öffentlichkeit zugänglichen Informationen die Auswirkung auf die öffentliche Sicherheit wenig bedeutsam sei und nicht gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der genannten Informationen überwiege. Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe ergebe sich aus den Empfehlungen des Sachverständigenberichts, der allgemeinen Bedeutung der Verbreitung von Umweltinformationen, deren besonderer Bedeutung für die Öffentlichkeit, unabhängig davon, ob es sich um einzelne Personen oder um Mitglieder der betreffenden Gruppe handele, und der konkreten Information für epidemiologische Zwecke.

15 Zum zweiten Grund für die Verweigerung der Bekanntgabe räumte das Information Tribunal ein, dass die Mobilfunkunternehmen Inhaber von Datenbankenrechten hinsichtlich sämtlicher Informationen seien, die dem Office of Communications zur Verfügung gestellt worden seien und auf deren Grundlage die Website Sitefinder errichtet worden sei. Das Gericht war aber der Auffassung, dass die negative Auswirkung auf derartige Rechte des geistigen Eigentums nicht gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe dieser Daten überwiege.

16 Da kein Grund die Verweigerung der Bekanntgabe der Umweltinformationen rechtfertigte, um die der Bedienstete der Health Protection Scotland ersucht hatte, ordnete das Information Tribunal deren Bekanntgabe an.

17 Der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), bestätigte die Entscheidung des Information Tribunal und führte dazu aus, es bestehe eine allgemeine Bekanntgabepflicht. Ausnahmen von dieser Pflicht seien

streng begrenzt, und der Wortlaut der Richtlinie 2003/4 lege nahe, dass „Ausnahme für Ausnahme“ zu prüfen sei, was außerdem den Zielen dieser Richtlinie entspreche.

18 Der hiergegen angerufene Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) gelangte zum entgegengesetzten Ergebnis. Die Bezugnahme auf „eine Ausnahme“ sei im Sinne von „eine oder mehrere Ausnahmen“ zu verstehen, und der Wortlaut der Richtlinie 2003/4 bestätige dieses Ergebnis.

19 Der Supreme Court of the United Kingdom, der als Rechtsmittelinstanz über die Entscheidungen des genannten Court of Appeal befindet, hält es zur Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits für erforderlich, den Gerichtshof um die Auslegung der Bestimmungen der genannten Richtlinie, die in diesem Rechtsstreit geltend gemacht worden sind, zu ersuchen.

20 Unter diesen Umständen hat der Supreme Court of the United Kingdom das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Bedarf es nach der Richtlinie 2003/4, wenn eine Behörde über Umweltinformationen verfügt, deren Bekanntgabe auf verschiedene, durch mehrere Ausnahmen geschützte Interessen (vorliegend die durch Art. 4 Abs. 2 Buchst. b geschützten Interessen der öffentlichen Sicherheit und die durch Art. 4 Abs. 2 Buchst. e geschützten Rechte an geistigem Eigentum) gewisse nachteilige Auswirkungen hätte, die aber, bei gesonderter Betrachtung jeder Ausnahme, nicht annähernd stark genug sind, um das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zurücktreten zu lassen, einer weiteren Prüfung, bei der die verschiedenen von beiden Ausnahmen geschützten Interessen kumuliert und gemeinsam gegen das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe abgewogen werden?

Zur Vorlagefrage

21 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Kern wissen, ob eine Behörde, die über Umweltinformationen verfügt oder für die solche bereitgehalten werden, bei der Abwägung der öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe gegen die Interessen an der Verweigerung der Bekanntgabe zur Beurteilung eines Antrags, der dahin geht, dass diese Informationen einer natürlichen oder juristischen Person zugänglich gemacht werden, mehrere der in Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 genannten Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe kumuliert berücksichtigen kann oder ob sie diese Abwägung so vornehmen muss, dass sie diese Interessen jeweils einzeln prüft.

22 Es ist darauf hinzuweisen, dass das Recht auf Information, wie aus der Systematik der Richtlinie 2003/4 und insbesondere aus ihrem Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 sowie ihrem sechzehnten Erwägungsgrund hervorgeht, beinhaltet, dass die Bekanntgabe von Informationen die allgemeine Regel sein sollte und dass Behörden lediglich befugt sein sollten, Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen in bestimmten, genau festgelegten Fällen abzulehnen. Die Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe sollten daher eng ausgelegt werden, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen werden sollten.

23 Es ist festzustellen, dass nach den einleitenden Worten in Art. 4 Abs. 2 „[d]ie Mitgliedstaaten [Ausnahmen von der allgemeinen Regel, dass die Informationen der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden,] … vorsehen [können.]“ Falls der Mitgliedstaat derartige Ausnahmen gemäß dieser Bestimmung vorsieht, legt ihn der Wortlaut dieser Bestimmung auf keine bestimmte Methode der Prüfung dieser Verweigerungsgründe fest.

24 Hierbei ist erstens darauf hinzuweisen, dass nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 2 „[i]n jedem Einzelfall … das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen [wird].“ Wie die Generalanwältin in ihren Schlussanträgen ausgeführt hat, kommt dem genannten Satz eine eigene Funktion zu, die von Satz 1 dieses Unterabsatzes unabhängig ist. Denn Unterabs. 2

Satz 1 bringt bereits die Verpflichtung zur Bewertung des Gewichts eines jeden der Verweigerungsgründe gegenüber dem Interesse zum Ausdruck, das die Bekanntgabe der Information für die Öffentlichkeit hätte. Hätte der genannte Satz 2 nur die Bestimmung dieser Pflicht zum Gegenstand, wäre er nichts als eine redundante und überflüssige Wiederholung des Gehalts von Satz 1 dieses Unterabsatzes.

25 Zweitens ist festzustellen, dass bei der Abwägung der in Rede stehenden Interessen mehrere unterschiedliche Interessen kumuliert für die Bekanntgabe sprechen können.

26 Der erste Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4 gibt nämlich die verschiedenen Gründe an, mit denen die Bekanntgabe gerechtfertigt wird, wozu unter anderem gehört, „das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und den Umweltschutz zu verbessern".

27 Daraus folgt, dass der Begriff „öffentliches Interesse an der Bekanntgabe" in Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 2 der genannten Richtlinie als ein umfassender Begriff anzusehen ist, der mehrere die Bekanntgabe der Umweltinformationen rechtfertigende Gründe umfasst.

28 Demnach hat der genannte Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 2 die Abwägung zweier umfassender Begriffe zum Gegenstand, was es der zuständigen Behörde erlaubt, bei einer derartigen Abwägung die Gründe für eine Verweigerung der Bekanntgabe kumuliert zu würdigen.

29 Die vorstehende Analyse wird nicht dadurch entkräftet, dass im genannten Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 2 betont wird, die in Rede stehenden Interessen müssten „[i]n jedem Einzelfall“ gegeneinander abgewogen werden. Denn hiermit wird unterstrichen, dass diese Abwägung nicht aus einer allgemeinen, etwa vom nationalen Gesetzgeber erlassenen Maßnahme hervorgehen kann, sondern aus einer tatsächlichen spezifischen Prüfung jeder Situation, die im Rahmen eines auf der Grundlage der Richtlinie 2003/4 gestellten Antrags auf Zugang zu einer Umweltinformation den nationalen Behörden unterbreitet wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Dezember 2010, Stichting Natuur en Milieu u. a., C-266/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 55 bis 58).

30 Außerdem steht die Tatsache, dass die genannten Interessen in Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 getrennt aufgeführt sind, einer Kumulierung dieser Ausnahmen von der allgemeinen Bekanntgaberegel nicht entgegen, da die Interessen an der Verweigerung der Bekanntgabe sich bisweilen in ein und derselben Situation oder Fallgestaltung überlagern können.

31 Ferner ist zu betonen, dass die kumulierte Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen an der Verweigerung der Bekanntgabe bei ihrer Abwägung gegen die öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe, da Erstere wie im Ausgangsverfahren zu den in Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 genannten Gründen für die Verweigerung gehören, keinen zusätzlichen Verweigerungsgrund gegenüber denjenigen darzustellen vermag, die in dieser Bestimmung aufgeführt werden. Sollte eine derartige Abwägung gegen die öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe dazu führen, dass die Bekanntgabe verweigert wird, so wäre einzuräumen, dass diese Beschränkung des Zugangs zu den begehrten Informationen verhältnismäßig ist und sich somit im Hinblick auf das umfassende Interesse, das die Interessen an der Verweigerung der Bekanntgabe insgesamt verkörpern, rechtfertigen lässt.

32 Demnach ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 dahin auszulegen ist, dass eine Behörde, die über Umweltinformationen verfügt oder für die solche bereitgehalten werden, bei der Abwägung der öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe gegen die Interessen an der Verweigerung der Bekanntgabe zur Beurteilung eines Antrags, der dahin geht, dass diese Informationen

einer natürlichen oder juristischen Person zugänglich gemacht werden, mehrere der in dieser Bestimmung genannten Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe kumuliert berücksichtigen kann.

Kosten

33 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates ist dahin auszulegen, dass eine Behörde, die über Umweltinformationen verfügt oder für die solche bereitgehalten werden, bei der Abwägung der öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe gegen die Interessen an der Verweigerung der Bekanntgabe zur Beurteilung eines Antrags, der dahin geht, dass diese Informationen einer natürlichen oder juristischen Person zugänglich gemacht werden, mehrere der in dieser Bestimmung genannten Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe kumuliert berücksichtigen kann.

Unterschriften