SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 10. März 2011 [1]

I — Einleitung

1. Das höchste Gericht des Vereinigten Königreichs, der Supreme Court, legt dem Gerichtshof eine akademisch erscheinende Frage vor, deren Auswirkungen allerdings nicht eindeutig absehbar sind.

2. Nach der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen [2] (nachfolgend: Umweltinformationsrichtlinie) haben Einzelne ein Recht auf Zugang zu umweltbezogenen Informationen. Dieses Recht kann eingeschränkt werden, wenn eine Bekanntgabe nachteilige Auswirkungen auf bestimmte schutzwürdige Interessen hätte. Die Ausnahmen greifen allerdings nicht durch, wenn im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegenüber dem Interesse an der Verweigerung überwiegt.

3. Die Gerichte des Vereinigten Königreichs sind sich uneinig darüber, wie diese Abwägung durchzuführen ist, wenn mehrere schutzwürdige Interessen gleichzeitig nachteilig betroffen sind. Ist jede Ausnahme für sich zu betrachten, indem geprüft wird, ob das von ihr geschützte Interesse oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt (so die ersten beiden Instanzen und die Minderheit des vorlegenden Supreme Court)? Oder können die durch verschiedene Ausnahmen geschützten Interessen miteinander kumuliert und sodann gemeinsam gegen das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe abgewogen werden (so die dritte Instanz und die Mehrheit des Supreme Court)?

4. Es geht also darum, ob bei der Entscheidung über die Bekanntgabe von Umweltinformationen einzelne nachteilig betroffene Interessen, die jeweils für sich alleine genommen gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe zurücktreten würden, kumuliert werden können, um möglicherweise gemeinsam die vertrauliche Behandlung der Informationen zu rechtfertigen.

5. Diese Fragen geben dem Gerichtshof Gelegenheit, erstmals die Durchführung einer Abwägung derartiger Geheimhaltungsinteressen mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe von Informationen näher zu untersuchen.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Voller Titel: 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).

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Völkerrecht*

6. Die Union hat sich auf internationaler Ebene durch das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten [3] (im Folgenden: Übereinkommen von Aarhus), das die Gemeinschaft am 25. Juni 1998 in Aarhus (Dänemark) unterzeichnet hat, [4] dazu verpflichtet, den Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten.

7. Mögliche Einschränkungen des Zugangsrechts ergeben sich insbesondere aus Art. 4 Abs. 4 des Übereinkommens:

„Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf

…

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

…

e) Rechte auf geistiges Eigentum;

…

Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe sowie ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind."

B — *Unionsrecht*

8. Die Umweltinformationsrichtlinie setzt das Übereinkommen von Aarhus für die Union um und sieht zu diesem Zweck in Art. 3 Abs. 1 ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen vor.

9. Die Ausnahmen sind insbesondere in Art. 4 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie geregelt:

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

…

3 — ABl. 2005, L 124, S. 4.

4 — Angenommen mit Beschluss 2005/370/EG des Rats vom 17. Februar 2005, ABl. L 124, S. 1.

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

…

e) Rechte an geistigem Eigentum;

…

Die in den Abs. 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 Abs. 2 Buchst. 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."

10. Der 16. Erwägungsgrund legt dazu dar:

„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 [sic]. Die Gründe für die Verweigerung von Informationen sind dem Antragsteller innerhalb der in dieser Richtlinie festgelegten Frist mitzuteilen."

C — *Innerstaatliches Recht*

11. Im innerstaatlichen Recht befinden sich die vorliegend relevanten Ausnahmen weitgehend gleichlautend in den Environmental Information Regulations 2004 [5] (Verordnung über Umweltinformationen von 2004).

III — Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

12. Die beantragte Information bezieht sich auf die genauen Standorte von Mobilfunk-Basisstationen im Vereinigten Königreich.

13. Den ungefähren Standort jeder Basisstation in jedem Planquadrat kann man einer Website mit der Bezeichnung Sitefinder (Standortfinder) [6] entnehmen, die seit Ende

5 — S.I. 2004, Nr. 3391.

6 — Http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/.

2003 vom Office of Communications (im Folgenden: Ofcom) betrieben wird. 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 nach Informationen über Basisstationen innerhalb eines bestimmten Planquadrats zu suchen. Man erhält allerdings weder den auf einen Meter genauen Standort, noch Angaben darüber, ob die Anlage auf Straßenniveau installiert oder innerhalb oder auf einer baulichen Anlage oder einem Gebäude verborgen ist.

14. Ein Informationsmanager von Health Protection Scotland (einem Zweig des National Health Service) ersuchte Ofcom um genaue Standortkoordinaten für jede Basisstation, offenbar für epidemiologische Zwecke. Ofcom lehnte sein Ersuchen ab und wies nach einer erneuten Untersuchung auch seinen Widerspruch zurück. Daraufhin wandte sich der Antragsteller an den Rechtsmittelführer, den Information Commissioner, der die Bekanntgabe anordnete. Auf Beschwerde von Ofcom wurde die Anordnung der Bekanntgabe in erster Instanz vom Information Tribunal bestätigt.

15. Das Information Tribunal stellte fest, dass eine Bekanntgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit und den Schutz geistigen Eigentums haben würde. Die Informationen könnten Übergriffe auf Basisstationen erleichtern. Und es sei davon auszugehen, dass die Telekommunikationsunternehmen Inhaber von Urheberrechten und Datenbankrechten an den Informationen seien. Demgegenüber überwiege jedoch das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, insbesondere, da die gewünschten Informationen für epidemiologische Untersuchungen der Auswirkungen des Mobilfunks genutzt werden könnten. Bei der Abwägung prüfte das Information Tribunal die Anwendung beider Ausnahmen gesondert und lehnte eine gemeinsame Abwägung gegen das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe ab.

16. Ofcom legte Rechtsmittel zum Administrative Court ein, der sich im letztgenannten Punkt der Auffassung des Information Tribunal anschloss. Auf weiteres Rechtsmittel kam der Court of Appeal jedoch zum gegenteiligen Ergebnis.

17. Das beim Supreme Court eingelegte Rechtsmittel des Information Commissioner betrifft allein die Frage, ob die nachteiligen Auswirkungen beider betroffener Ausnahmen gemeinsam oder separat gegen das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe abzuwägen sind. Der Supreme Court neigt momentan mit einer Mehrheit von 3:2 der Auffassung des Court of Appeal zu. Er richtet daher die folgende Frage an den Gerichtshof:

Bedarf es nach der Umweltinformationsrichtlinie, 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?

18. Der Information Commissioner, das Königreich Schweden, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Europäische Kommission haben schriftlich und in der mündlichen Verhandlung vom 27. Januar 2011 Stellung genommen.

IV — Würdigung

19. Die Umweltinformationsrichtlinie sieht in Art. 3 Abs. 1 vor, dass Behörden die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich machen, ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen.

20. Dieses Recht wurde bereits 1990 durch die erste Umweltinformationsrichtlinie [7] eingeführt. Das Übereinkommen von Aarhus hat es weiterentwickelt und wird durch die heute geltende Umweltinformationsrichtlinie umgesetzt.

21. Zwischenzeitlich hat außerdem der Vertrag von Amsterdam in Art. 1 Abs. 2 EU dem Willen Ausdruck verliehen, eine immer engere Union der Völker Europas herbeizuführen, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden. Zu diesem Zweck verpflichtet Art. 15 AEUV (früher Art. 255 EG) die Institutionen auf den Grundsatz der Offenheit und begründet — gemeinsam mit Art. 42 der Charta der Grundrechte — ein Recht auf Zugang zu ihren Dokumenten. Dieses Recht wird durch die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 [8] verwirklicht, die nach Art. 3 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 [9] auch die Anwendung des

7 — Richtlinie 90/313 des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. L 158, S. 56).

8 — Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43).

9 — Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264, S. 13).

Rechts auf Umweltinformationen bei den Organen und Einrichtungen der Union regelt.

22. Das Recht auf Umweltinformationen gilt allerdings nicht schrankenlos. Informationen können nach Art. 4 der Umweltinformationsrichtlinie verweigert werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf bestimmte, dort ausdrücklich aufgeführte Interessen hätte. Allerdings ist das Interesse an der Ablehnung eines Antrags gegen das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen abzuwägen.

23. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft diese Interessenabwägung. Der Supreme Court möchte erfahren, ob diese Abwägung in zwei Stufen durchgeführt werden muss, nämlich, indem man

— *zunächst* in Bezug auf jede einzelne Ausnahme prüft, ob ein gegenüber den negativen Auswirkungen der Bekanntgabe von Informationen überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe bestünde und

— *anschließend* die einzelnen nachteilig betroffenen Interessen gemeinsam gegen das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe abwägt.

24. Auf den ersten Blick überrascht die im Vorabentscheidungsersuchen vorgeschlagene Vorgehensweise, da sie auf eine doppelte Abwägung hinausläuft. Art. 4 Abs. 2 Sätze 2 und 3 der Umweltinformationsrichtlinie deuten jedoch in diese Richtung, da diese beiden Sätze sich *zweimal* auf das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe von Informationen beziehen.

25. Nach *Satz 2* sind die in Art. 4 Abs. 1 und 2 genannten Ablehnungsgründe eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus wird nach *Satz 3* in jedem Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen. Die Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens hängt daher von der Auslegung dieser beiden Sätze ab.

A — *Zu Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie*

26. Bereits die Berücksichtigung des öffentlichen Interesses nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie erfordert tatsächlich eine *erste Abwägung*. Denn nach Satz 2 des 16. Erwägungsgrundes sollte bei der Auslegung der Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen werden.

27. Diese erste Abwägung bezieht sich ausschließlich auf die jeweils betroffene Ausnahme. Sie ist nämlich im Rahmen der Auslegung der Ablehnungsgründe durchzuführen.

28. Dabei berührt die Abwägung zunächst die Frage, was als negative Auswirkung auf das geschützte Interesse anzusehen ist. Denn, ob bestimmte Auswirkungen der Bekanntgabe von Informationen als negativ anzusehen sind, muss im Licht des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe entschieden werden. [10]

29. Aber auch die Abwägung, ob ausnahmsweise das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe einer Information gegenüber den negativen Auswirkungen auf das spezielle geschützte Interesse überwiegt, kann unter diese erste Abwägung gefasst werden.

30. Somit ergibt sich die Abwägung, die der Information Commissioner, Schweden, das Information Tribunal, der Administrative Court sowie die Minderheit des Supreme Court allein zulassen wollen, bereits aus Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie.

10 — So kann die Kontrolle von Entscheidungsprozessen durch die Öffentlichkeit nach meinen Schlussanträgen vom 3. März 2011, Schweden/Kommission (C-506/08 P, beim Gerichtshof anhängiges Verfahren, insbesondere Nrn. 47 ff.), nicht als Beeinträchtigung dieser Prozesse angesehen werden.

B — *Zu Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie*

31. Zu erörtern bleibt bei dieser Auslegung von Art. 4 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie daher, welche Funktion dem Satz 3 zukäme.

1. Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie als Klarstellung von Satz 2?

32. Zunächst könnte man in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie eine Klarstellung des Inhalts von Satz 2 sehen. Ähnlich wie in Satz 2 des 16. Erwägungsgrundes würde präzisiert, dass die Berücksichtigung in Form einer Abwägung durchzuführen ist. Außerdem würde erneut betont, dass die Abwägung in jedem Einzelfall geschehen muss, so dass die Mitgliedstaaten sie nicht im Rahmen der gesetzlichen Umsetzung vorwegnehmen könnten. [11]

11 — So mittlerweile das Urteil vom 16. Dezember 2010, Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, Slg. 2010, I-13119, Randnr. 56).

33. Die Entstehung von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie spricht für eine solche Klarstellung. Diese Bestimmung wurde erst kurz vor Annahme der Richtlinie im Vermittlungsausschuss eingefügt. Die genauen Motive sind nicht dokumentiert. Allerdings hatte der Rat in diesem Punkt zuvor eine Verpflichtung zur Abwägung abgelehnt, da im Übereinkommen von Aarhus nur von der Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe die Rede ist. [12] Dagegen hatten die Kommission und das Parlament verschiedene Formulierungen vorgeschlagen, um klarzustellen, dass der Zugang zu gewähren ist, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Daher könnte Satz 3 den Versuch darstellen, diesem Anliegen Rechnung zu tragen.

34. Eine solche Klarstellung wäre allerdings teilweise überflüssig und im Übrigen misslungen.

35. Schon Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie spricht vom Einzelfall, so dass es einer Wiederholung in Satz 3 nicht bedurfte.

36. Und es wäre deutlich klarer gewesen, Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie durch eine Formulierung wie Satz 2 des 16. Erwägungsgrundes zu ersetzen [13] oder der von der Kommission vorgeschlagenen [14] und vom Parlament in erster Lesung gebilligten [15] Fassung von Art. 4 Abs. 2 Satz 2 [16] zu folgen, um die vorgesehene Berücksichtigung als Abwägung zu definieren.

37. Eine Auslegung von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie als lediglich klarstellende Bestimmung ist daher nicht überzeugend.

12 — Siehe Abschnitt VI Nrn. 5 und 6, jeweils letzter Gedankenstrich, des Gemeinsamen Standpunkts (EG) Nr. 24/2002, vom Rat festgelegt am 28. Januar 2002 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2002/./EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. C 113 E, S. 1, 12).

13 — „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 [sic]."

14 — Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, KOM(2000) 402 endg.

15 — Parlamentsdokument A5-0074/2001 (ABl. 2001, C 343, S. 165).

16 — „In diesen Fällen ist jeweils das öffentliche Interesse einer Herausgabe der Information gegen das Einzelinteresse an einer Verweigerung der Information abzuwägen." Durch die Ergänzung eines Satzes in der ersten Lesung ist dies Art. 4 Abs. 2 Satz 3 des durch das Parlament geänderten Vorschlags.
Vgl. auch den nach der ersten Lesung von der Kommission geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2001, C 240 E, S. 289 (292): „Die hier genannten Gründe für eine Verweigerung sind streng auszulegen. … In jedem der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. c und Abs. 2 Buchst. a bis g genannten Fälle müssen das öffentliche Interesse einer Weitergabe der Information und das Interesse an der Ablehnung der Herausgabe gegeneinander abgewogen werden. Falls das öffentliche Interesse überwiegt, ist Zugang zu der gewünschten Information zu gewähren."

2. Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie als Abwägung kumulierter Interessen?

38. Daher ist zu untersuchen, ob Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie eine eigene Funktion zukommt, die von Satz 2 und der dort vorgesehenen Abwägung unabhängig ist. Diese Funktion könnte in der im Vorabentscheidungsersuchen angesprochenen Abwägung mit den kumulierten Interessen liegen, die gegen eine Bekanntgabe sprechen.

Zum Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie

39. Entgegen der Auffassung Schwedens und des Information Commissioner steht die Verwendung des Begriffs „Interesse" im Singular einer Kumulierung mehrerer Interessen nicht entgegen. Zwar stellen die meisten Sprachfassungen [17] jeweils nur das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe dem Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe gegenüber, d. h. der Begriff des Interesses wird im Singular verwendet. „Das Interesse" an dem Einen oder dem Anderen kann jedoch nach seiner natürlichen Wortbedeutung die verschiedenen (Teil-)Interessen einschließen, die für das eine oder andere Ergebnis sprechen.

40. Auch die Betonung des Einzelfalls, in dem die Abwägung durchzuführen ist, verbietet die Kumulierung nicht. Wie das Vereinigte Königreich vorträgt, liegt es näher, den Begriff des Einzelfalls dahin gehend zu verstehen, dass er die jeweils anstehende Entscheidung über die Bekanntgabe von Informationen betrifft. [18]

41. Weiterhin steht die Aufteilung der schutzwürdigen Interessen auf verschiedene Ausnahmen ihrer Kumulation nicht entgegen. Wie das Vereinigte Königreich überzeugend darlegt, lassen sich diese Ausnahmen nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen. Vielmehr überschneiden sich die geschützten Interessen teilweise deutlich. Dies liegt insbesondere bei den durch Art. 4 Abs. 2 Buchst. d bis g der Umweltinformationsrichtlinie geschützten Interessen nahe: Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, geistiges Eigentum, personenbezogene Daten und die Interessen oder der Schutz von Personen, die Informationen freiwillig bereitgestellt haben.

17 — Im Dänischen („interesser") und Estnischen („huvidega") scheint „Interessen" im Plural verwendet worden zu sein; im Lettischen ist von Vorteilen die Rede: „ieguvumu" und „ieguvumam".

18 — Auf diesem Verständnis beruht auch das Urteil Stichting Natuur en Milieu (zitiert in Fn. 11, Randnrn. 55 ff.).

42. Schweden kann schließlich auch nicht mit seinem Vorbringen durchdringen, dass die Abwägung nach der Umweltinformationsrichtlinie genauso durchzuführen sei wie nach der Verordnung Nr. 1049/2001.

Zur Beschränkung möglicher Ausnahmen

43. Zum einen steht noch gar nicht fest, wie die vorliegende Frage nach der Verordnung Nr. 1049/2001 zu beantworten wäre. Der Gerichtshof hat nämlich noch nicht untersucht, ob bei der Abwägung nach der Verordnung eine Interessenkumulation möglich oder sogar geboten ist. [19]

44. Zum anderen unterscheidet sich der Text der Verordnung im Hinblick auf die Abwägung deutlich von der Umweltinformationsrichtlinie. Nach Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung [20] ist die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten möglich, wenn bestimmte geschützte Interessen beeinträchtigt werden, „es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung." Dieses Abwägungsgebot ist restriktiver formuliert als Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie.

45. Zutreffend betont Schweden jedoch, dass eine Kumulation von Interessen keine *zusätzlichen Ausnahmen* zum Recht auf Informationen begründen kann.

46. Nach Satz 1 des 16. Erwägungsgrundes der Umweltinformationsrichtlinie darf die Bekanntgabe von Umweltinformationen nur in *bestimmten, genau festgelegten Fällen* abgelehnt werden. Diese Fälle sind in Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 ausdrücklich niedergelegt. Die Ausnahmen sind nach ihrem Wortlaut nicht beispielhafter, sondern abschließender Natur. [21] Dies bestätigt das Gebot einer engen Auslegung in Art. 4 Abs. 2 Satz 2.

47. Zusätzliche Ausnahmen stünden darüber hinaus auch im Widerspruch zum Übereinkommen von Aarhus, das in Art. 4 Abs. 3 und 4 ebenfalls nur bestimmte, ausdrücklich

19 — Im Urteil vom 21. September 2010, Schweden/API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, Slg. 2010, I-8533, Randnr. 158), stellt er zwar fest, bestimmte allgemeine Erwägungen seien nicht geeignet, darzutun, dass der Transparenzgrundsatz irgendeine besondere Dringlichkeit aufweist, die gegenüber *den Gründen* (im Plural!) für die Verweigerung der Freigabe der fraglichen Dokumente schwerer hätte wiegen können. Ob diese Gründe einzeln oder kumuliert berücksichtigt werden müssten, bleibt jedoch unklar.

20 — Bei den Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ist keine Abwägung vorgesehen.

21 — Vgl. zur Verordnung Nr. 1049/2001 das Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission (IFAW, C-64/05 P, Slg. 2007, I-11389, Randnrn. 66 ff., insbesondere Randnr. 76).

ausgeführte Ausnahmen vorsieht. [22] Dieses Übereinkommen hat wie alle internationalen Abkommen, die die Union abgeschlossen hat, Vorrang vor den Bestimmungen des abgeleiteten Unionsrechts. [23] Wegen des Vorrangs sind Bestimmungen des abgeleiteten Unionsrechts nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union auszulegen, [24] was auch im Bereich der Umweltinformationen gelten muss. [25]

48. Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie darf somit nicht zu zusätzlichen Ausnahmen führen, die nicht ausdrücklich in Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 niedergelegt sind.

49. Offensichtlich wäre es daher ausgeschlossen, in eine Abwägung nach Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie Interessen einfließen zu lassen, die zwar gegen eine Bekanntgabe sprechen mögen, aber nicht in Art. 4 als Grundlage von Ausnahmen zum Recht auf Zugang zu Umweltinformationen anerkannt werden, z. B. den Aufwand für die Bearbeitung von Anfragen.

50. Darüber hinaus hebt die Kommission zu Recht hervor, dass der Kreis der schutzwürdigen Interessen bei der Entscheidung über die Bekanntgabe von *Informationen über Emissionen* weiter eingeschränkt wird. Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 4 der Umweltinformationsrichtlinie — der so genannten Emissionsklausel — können die meisten in Art. 4 Abs. 2 genannten Interessen eine Ablehnung nicht rechtfertigen. Ausgeschlossen sind daher etwa der Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden (Art. 4 Abs. 2 Buchst. a) oder von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (Art. 4 Abs. 2 Buchst. d). Diese Interessen dürfen daher auch nicht in eine Abwägung über die Bekanntgabe von Informationen über Emissionen einfließen.

51. Ausgeschlossen wäre auch die Berücksichtigung von anerkannten Interessen, die zwar berührt werden, für die aber im Rahmen der ersten Abwägung nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie nicht festgestellt werden kann, dass eine Bekanntgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte. Interessen, die nicht nachteilig betroffen sind, können in einer Abwägung kein

22 — Aus diesen Gründen hat die finnische Regierung bereits bei der Annahme der Umweltinformationsrichtlinie Art. 4 Abs. 2 Satz 3 in einer Protokollerklärung abgelehnt; siehe das Ratsdokument 14917/02 ADD 1 REV 1 vom 13. Dezember 2002, S. 1.

23 — Urteile vom 10. September 1996, Kommission/Deutschland (C-61/94, Slg. 1996, I-3989, Randnr. 52), vom 1. April 2004, Bellio F.lli (C-286/02, Slg. 2004, I-3465, Randnr. 33), und vom 10. Januar 2006, IATA und ELFAA (C-344/04, Slg. 2006, I-403, Randnr. 35).

24 — Urteile Kommission/Deutschland (zitiert in Fn. 23, Randnr. 52), vom 14. Juli 1998, Bettati (C-341/95, Slg. 1998, I-4355, Randnr. 20), Bellio F.lli (zitiert in Fn. 23, Randnr. 33), vom 7. Dezember 2006, SGAE (C-306/05, Slg. 2006, I-11519, Randnr. 35), und vom 14. Mai 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Slg. 2009, I-4075, Randnr. 38).

25 — Siehe bereits meine Schlussanträge vom 23. September 2010, Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, Slg. 2010, I-13119, Nr. 41), und vom 14. Oktober 2010, Ville de Lyon (C-524/09, Slg. 2010, I-14115, Nrn. 64 ff.). Das Urteil der IV. Kammer vom 22. Dezember 2010, Ville de Lyon (C-524/09, Slg. 2010, I-14115, Randnrn. 35 ff.), kann wohl nicht als Abkehr von dieser gefestigten Rechtsprechung verstanden werden.

Gewicht entfalten. Wenn sich folglich Auswirkungen auf diese Interessen feststellen lassen, müssen sie negativer Natur sein, um in die Abwägung einzufließen.

52. Die zentrale Frage ist jedoch, ob durch eine Kumulation von anerkannten, nachteilig betroffenen Geheimhaltungsinteressen in der Abwägung zusätzliche Ausnahmen geschaffen werden.

53. Die Kumulation kann fraglos eine *zusätzliche Einschränkung* des Zugangs zu Umweltinformationen bewirken, wenn mehrere Interessen gemeinsam eine Ablehnung der Bekanntgabe rechtfertigen, obwohl sie bei isolierter Betrachtung gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe zurücktreten würden. Es würde sich allerdings immer noch um eine Einschränkung des Zugangs handeln, die auf den anerkannten Interessen beruht.

54. Mit dem Vereinigten Königreich halte ich diese zusätzliche Einschränkung für eine zutreffende Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

55. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, die die Union beachten muss. [26] Daher dürfen die Handlungen der Organe nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; und insbesondere müssen die dadurch bedingten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. [27]

56. Wenn aber die anerkannten Interessen, die gegen die Bekanntgabe sprechen, offensichtlich gemeinsam gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe überwiegen, so stünden die durch die Bekanntgabe von Umweltinformationen bedingten Nachteile nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen.

57. Schweden und der Informationen Commissioner berufen sich zwar auf das Gebot der engen Auslegung der Ausnahmen, doch auch dieses Prinzip verlangt nicht eine Bekanntgabe von Umweltinformationen, die zu unverhältnismäßigen Nachteilen führt. Es sollte vielmehr bei der Auslegung der Ausnahmen, der Gewichtung von Interessen und bei der Abwägung selbst verwirklicht werden. Man darf insbesondere nicht mechanisch zwei Nachteile gegen einen Vorteil aufrechnen,

26 — Urteile vom 17. Dezember 1970, Köster, Berodt & Co. (25/70, Slg. 1970, 1161, Randnrn. 21 f.), vom 18. November 1987, Maizena u. a. (137/85, Slg. 1987, 4587, Randnr. 15), und vom 17. Januar 2008, Viamex Agrar Handel (C-37/06 und C-58/06, Slg. 2008, I-69, Randnr. 33).

27 — Siehe in diesem Sinne die Urteile Köster, Berodt & Co. (zitiert in Fn. 26, Randnrn. 28 und 32), vom 11. Juli 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, Slg. 1989, 2237, Randnr. 21), vom 12. Juli 2001, Jippes u. a. (C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 81), Viamex Agrar Handel (zitiert in Fn. 26, Randnr. 35) sowie vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, Slg. 2010, I-2007, Randnr. 86).

sondern muss den betroffenen Interessen ein ihrer Bedeutung entsprechendes Gewicht zuweisen, bevor man in die Abwägung eintritt.

58. Zwar befürchtet der Information Commissioner, dass die Abwägung kumulierter Interessen in der Praxis schwierig durchzuführen ist, doch liegen diese Schwierigkeiten weniger in der Kumulation begründet, als in der Natur der Abwägung zwischen Interessen an der Bekanntgabe und Interessen an der Zurückhaltung von Informationen. Diese Interessen sind meist nur unter Schwierigkeiten miteinander zu vergleichen und daher auch nur schwer gegeneinander abzuwägen. Allerdings wird diese Abwägung erleichtert, wenn man das Gebot der engen Auslegung von Ausnahmen bei der Abwägung in dem Sinne zur Anwendung bringt, dass man im Zweifel zugunsten der Transparenz entscheidet.

59. Im Übrigen kann schon die Abwägung im Rahmen einzelner Ausnahmen eine Kumulation verlangen, nämlich — wie das Vereinigte Königreich zutreffend vorträgt — auf Seiten des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe.[28] Der erste Erwägungsgrund der Umweltinformationsrichtlinie nennt bereits drei Teilinteressen, nämlich erstens die Schärfung des Umweltbewusstseins, zweitens einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen sowie drittens die Verbesserung des Umweltschutzes.

60. Folglich ist auf das Vorabentscheidungsersuchen zu antworten, dass es, wenn eine Behörde über Umweltinformationen verfügt, deren Bekanntgabe auf verschiedene, durch mehrere Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie geschützte Interessen gewisse nachteilige Auswirkungen hätte, die aber, bei gesonderter Betrachtung jeder Ausnahme, nicht stark genug sind, um das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zurücktreten zu lassen, einer weiteren Prüfung bedarf, bei der die verschiedenen von beiden Ausnahmen geschützten Interessen kumuliert und gemeinsam gegen das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe abgewogen werden.

C — *Zu den Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 1 der Umweltinformationsrichtlinie*

61. Abschließend möchte ich noch kurz auf einen Punkt eingehen, in dem sich die Kommission und das Vereinigte Königreich uneinig sind, nämlich, ob die Abwägung auch die Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 1 der Umweltinformationsrichtlinie einschließen kann. Diese Frage ist nicht Gegenstand des

28 — Illustrativ zur Verordnung Nr. 1049/2001 das Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, Slg. 2008, I-4723, Randnrn. 45 bis 47 und 67).

Vorabentscheidungsersuchens, da es dort nur um zwei Ausnahmen nach Abs. 2 geht.

62. Sollte der Gerichtshof sich trotzdem zur Einbeziehung von Art. 4 Abs. 1 der Umweltinformationsrichtlinie äußern wollen, so ist klar, dass Buchst. a keiner Abwägung zugänglich ist: Wenn eine Behörde die gewünschte Information nicht hat, so kann sie diese nicht bekannt geben. Ob dies auch für zu allgemein formulierte Anträge im Sinne von Buchst. c gilt, hängt von der Auslegung dieser Ausnahme ab. Wenn sie nur Anträge erfasst, deren Gegenstand nicht identifiziert werden kann, so wäre eine Abwägung ebenfalls nicht möglich.

63. Bei offensichtlich missbräuchlichen Anträgen (Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Umweltinformationsrichtlinie), unvollständigem Material (Buchst. d) und internen Mitteilungen (Buchst. e) werden dagegen Interessen geschützt, die einer Abwägung zugänglich sind und daher bei nachteiliger Betroffenheit auch berücksichtigt werden müssen. Das Gleiche würde für zu allgemein formulierte Anträge (Buchst. c) gelten, wenn unter diesen Begriff auch Anträge gefasst werden könnten, deren Bearbeitung aufgrund ihrer Allgemeinheit besonders hohen Aufwand verursacht.

V — Ergebnis

64. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

Nach der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen bedarf es, wenn eine Behörde über Umweltinformationen verfügt, deren Bekanntgabe auf verschiedene, durch mehrere Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 2 geschützte Interessen gewisse nachteilige Auswirkungen hätte, die aber, bei gesonderter Betrachtung jeder Ausnahme, nicht 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.