Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 16. April 2015[1]

Rechtssache C-71/14

East Sussex County Council
gegen
Information Commissioner,
Property Search Group,
Local Government Association

(Vorabentscheidungsersuchen des First-tier Tribunal [Information Rights] [Vereinigtes Königreich])

„Umwelt — Übereinkommen von Århus — Richtlinie 2003/4/EG — Zugang zu Informationen — Gebühr in angemessener Höhe für die Bereitstellung von Umweltinformationen — Zugang zu den Gerichten — Gerichtliche Überprüfung“

1. In Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4[2] ist der Grundsatz verankert, dass der Zugang zu öffentlichen Verzeichnissen oder Listen betreffend Umweltinformationen und die Einsichtnahme in solche Informationen an Ort und Stelle gebührenfrei sind. Allerdings ist es den Behörden nach Art. 5 Abs. 2 gestattet, eine Gebühr für die *Bereitstellung* beantragter Informationen zu erheben, sofern die Gebühr eine *angemessene Höhe* nicht überschreitet. Gemäß Art. 6 müssen die Mitgliedstaaten eine Überprüfung behördlicher Entscheidungen über den Zugang zu Umweltinformationen auf dem Verwaltungsweg und durch die Gerichte ermöglichen.

2. Die Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 entsprechen Art. 4 Abs. 8 bzw. Art. 9 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Übereinkommen von Århus)[3], zu dessen Vertragsparteien die Europäische Gemeinschaft (und somit jetzt die Europäische Union) und alle Mitgliedstaaten gehören.

3. Das beim First-tier Tribunal (Information Rights) (Vereinigtes Königreich) (im Folgenden: vorlegendes Gericht) anhängige Ausgangsverfahren betrifft die Klage eines Unternehmens für Grundstücksrecherchen[4] gegen eine Entscheidung des East Sussex County Council, dem Unternehmen eine Gebühr für die Bereitstellung von Informationen in Rechnung zu stellen, die im Rahmen eines Grundstückskaufs von Belang sind (darunter Informationen über

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — 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).

3 — Geschehen zu Århus (Dänemark) am 25. Juni 1998 (2161 UNTS 447). Vgl. Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 124, S. 1). Siehe unten, Nrn. 4 bis 8.

4 — Zur Bezeichnung von Unternehmen dieser Art verwendet das vorlegende Gericht den Begriff „Unternehmen für persönliche Recherchen“ (personal search company), weil dieser Ausdruck im Konsultationspapier der Regierung benutzt wurde (wenngleich in den dem vorlegenden Gericht zur Verfügung stehenden Dokumenten auch andere Bezeichnungen verwendet werden); in einigen der dem Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen ist stattdessen jedoch von „Unternehmen für Grundstücksrecherchen“ (property search company) die Rede. Für die vorliegenden Schlussanträge ziehe ich diesen letztgenannten Begriff vor.

Umweltangelegenheiten, die sich auf den Wert des Grundstücks auswirken können). Das Unternehmen beantragte – in Gewinnerzielungsabsicht – die Informationen für Kaufinteressenten. Fraglich ist, i) ob eine Behörde nach Art. 5 Abs. 2 einen Anteil an den Kosten der Führung einer Datenbank, die von der Behörde genutzt wird, um Anträge auf Umweltinformationen bestimmter Art zu beantworten, und die auf die Arbeitszeit der Bediensteten entfallenden Gemeinkosten verlangen kann und ii) ob die Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 einer nationalen Regelung entgegenstehen, wonach eine Behörde eine Gebühr für die Bereitstellung von Umweltinformationen erheben kann, die „… nicht einen Betrag überschreite[t], der nach Überzeugung der Behörde angemessen ist", wenn die Entscheidung der Behörde, was ein „angemessener Betrag" ist, einer Überprüfung durch die Verwaltung und die Gerichte – wie im nationalen Recht vorgesehen – unterliegt.

Übereinkommen von Århus

4. Nach Art. 1 des Übereinkommens von Århus „gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit [dem Übereinkommen von Århus]". Der Zweck dieser Verpflichtung besteht darin, „zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen".

5. Gemäß Art. 2 Nr. 3 können „Informationen über die Umwelt … in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form" vorliegen und umfassen a) den Zustand von Umweltbestandteilen, b) Faktoren sowie Tätigkeiten oder Maßnahmen, die sich auf die (unter Buchst. a genannten) Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren verwendet werden, und c) den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, Bedingungen für menschliches Leben sowie Kulturstätten und Bauwerke in dem Maße, in dem sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder – auf dem Weg über diese Bestandteile – von den unter Buchst. b genannten Faktoren, Tätigkeiten oder Maßnahmen betroffen sind oder betroffen sein können.

6. Art. 4 („Zugang zu Informationen über die Umwelt") bestimmt:

„(1) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Behörden nach Maßgabe der folgenden Absätze dieses Artikels und im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen; hierzu gehören, wenn dies beantragt wird und nach Maßgabe des Buchstaben[s] b, auch Kopien der eigentlichen Unterlagen, die derartige Informationen enthalten oder die aus diesen Informationen bestehen; dies geschieht:

a) ohne Nachweis eines Interesses;

b) in der erwünschten Form, es sei denn,

   i) es erscheint der Behörde angemessen, die Informationen in anderer Form zur Verfügung zu stellen, was zu begründen ist, oder

   ii) die Informationen stehen der Öffentlichkeit bereits in anderer Form zur Verfügung.

…

(5) Verfügt eine Behörde nicht über die beantragten Informationen über die Umwelt, so informiert sie den Antragsteller so bald wie möglich darüber, bei welcher Behörde er ihres Erachtens die gewünschten Informationen beantragen kann, oder sie leitet den Antrag an diese Behörde weiter und informiert den Antragsteller hierüber.

…

(8) Jede Vertragspartei kann ihren Behörden gestatten, für die Bereitstellung von Informationen eine Gebühr zu erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht übersteigen darf. Behörden, die beabsichtigen, eine derartige Gebühr für die Bereitstellung von Informationen zu erheben, stellen den Antragstellern eine Übersicht über die Gebühren, die erhoben werden können, zur Verfügung, aus der hervorgeht, unter welchen Umständen sie erhoben oder erlassen werden können und wann die Bereitstellung von Informationen von einer Vorauszahlung dieser Gebühr abhängig ist.“ [5]

7. Art. 5 („Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt“) lautet:

„(1) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass

a) Behörden über Informationen über die Umwelt verfügen, die für ihre Aufgaben relevant sind, und dass sie diese Informationen aktualisieren;

…

(2) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Behörden im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf transparente Art und Weise zur Verfügung stellen und dass ein effektiver Zugang zu Informationen über die Umwelt besteht; dazu gehört unter anderem, dass

a) sie die Öffentlichkeit ausreichend über Art und Umfang der den zuständigen Behörden vorliegenden Informationen über die Umwelt, über die grundlegenden Bedingungen, unter denen diese zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht werden, und über das für deren Erlangung maßgebliche Verfahren informiert;

b) sie praktische Vorkehrungen trifft und beibehält wie zum Beispiel

   i) das Führen öffentlich zugänglicher Listen, Register oder Datensammlungen,

   ii) die Verpflichtung öffentlich Bediensteter, die Öffentlichkeit in dem Bemühen um Zugang zu Informationen aufgrund dieses Übereinkommens zu unterstützen, sowie

   iii) die Benennung von Kontaktstellen und

c) sie gebührenfreien Zugang zu den Informationen über die Umwelt gewährt, die in den unter Buchstabe b Ziffer i genannten Listen, Registern oder Datensammlungen enthalten sind.

5 — Das Protokoll zu Registern über die Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen, das am 21. Mai 2003 von den Vertragsparteien des Übereinkommens von Århus vereinbart wurde (aber auch Nichtvertragsparteien zum Beitritt offensteht), sieht den öffentlichen Zugang zu Informationen vor, die in den Registern der Vertragsparteien über die Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen enthalten sind. Nach Art. 11 Abs. 3 des Protokolls stellt jede Vertragspartei vorbehaltlich Art. 11 Abs. 4 sicher, dass der Zugang zu den in ihrem Register enthaltenen Informationen unentgeltlich ist; Art. 11 Abs. 4 bestimmt, dass „[j]ede Vertragspartei … ihrer zuständigen Behörde gestatten [kann], für die Reproduktion und Zusendung … ein Entgelt zu verlangen, wobei dieses Entgelt eine angemessene Höhe jedoch nicht überschreiten darf“. Vgl. Doc. MP.PP/2003/1 mit dem Text des Protokolls. Die Europäische Gemeinschaft (und somit jetzt die Europäische Union) und fast alle Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Protokolls. Vgl. Beschluss 2006/61/EG des Rates vom 2. Dezember 2005 zum Abschluss des UN-ECE-Protokolls über Register zur Erfassung der Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. 2006, L 32, S. 54).

(3) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass Informationen über die Umwelt zunehmend in elektronischen Datenbanken, die der Öffentlichkeit über die öffentlichen Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind, zur Verfügung stehen. Zu den in dieser Form zugänglichen Informationen sollte Folgendes gehören:

a) die in Absatz 4 genannten Berichte über den Zustand der Umwelt[6],

b) Texte von Umweltgesetzen oder von Gesetzen mit Umweltbezug,

c) soweit angemessen Politiken, Pläne und Programme über die Umwelt oder mit Umweltbezug sowie Umweltvereinbarungen und

d) sonstige Informationen in dem Umfang, in dem die Verfügbarkeit dieser Informationen in dieser Form die Anwendung innerstaatlichen Rechts, das dieses Übereinkommen umsetzt, erleichtern würde, sofern diese Informationen bereits in elektronischer Form zur Verfügung stehen.

…“

8. Art. 9 („Zugang zu Gerichten“) bestimmt:

„(1) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass jede Person, die der Ansicht ist, dass ihr nach Artikel 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet worden ist, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.

…

(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

a) die ein ausreichendes Interesse haben

oder alternativ

b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. …

…“

6 — Abs. 4 regelt die Verpflichtung zur Veröffentlichung und Verbreitung eines nationalen Berichts über den Zustand der Umwelt in regelmäßigen Abständen.

Richtlinie 2003/4

9. Dem ersten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4 zufolge tragen der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen 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".

10. Im zweiten Erwägungsgrund wird darauf hingewiesen, dass die Richtlinie 2003/4 den bisher aufgrund der Richtlinie 90/313[7] gewährten Zugang erweitert.

11. Laut dem fünften Erwägungsgrund muss das Gemeinschaftsrecht (und somit jetzt das Unionsrecht) im Hinblick auf den Abschluss des Übereinkommens von Århus durch die damalige Europäische Gemeinschaft mit dem Übereinkommen übereinstimmen.

12. Der 18. Erwägungsgrund betrifft die Übermittlung von Informationen:

„Die Behörden sollten für die Übermittlung von Umweltinformationen eine Gebühr erheben können, die jedoch angemessen sein sollte. Dies beinhaltet, dass die Gebühr grundsätzlich die tatsächlichen Kosten der Anfertigung des betreffenden Materials nicht übersteigen darf. Fälle, in denen eine Vorauszahlung verlangt wird, sollten beschränkt werden. In besonderen Fällen, in denen die Behörden Umweltinformationen zu kommerziellen Zwecken zugänglich machen und in denen dies notwendig ist, um die weitere Sammlung und Veröffentlichung solcher Informationen zu gewährleisten, wird eine marktübliche Gebühr als angemessen angesehen; es kann eine Vorauszahlung verlangt werden. Ein Gebührenverzeichnis sollte zusammen mit Informationen über die Umstände, unter denen eine Gebühr erhoben oder erlassen werden kann, veröffentlicht und den Antragstellern zugänglich gemacht werden."

13. Gemäß dem 20. Erwägungsgrund sollten sich Behörden darum bemühen, sicherzustellen, dass bei einer Zusammenstellung von Umweltinformationen durch sie oder für sie die Informationen verständlich, exakt und vergleichbar sind.

14. Die mit der Richtlinie 2003/4 verfolgten Ziele sind „die Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, und die Festlegung der grundlegenden Voraussetzungen und praktischer Vorkehrungen für die Ausübung dieses Rechts" (Art. 1 Buchst. a)[8] sowie „die Sicherstellung, dass Umweltinformationen selbstverständlich zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden, um eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen" (Art. 1 Buchst. b)[9]. Hierzu heißt es in Art. 1 Buchst. b im Weiteren, dass „dafür die Verwendung insbesondere von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien gefördert [wird], soweit diese verfügbar sind"[10].

15. In Art. 2 Nr. 1 wird der Begriff „Umweltinformationen" definiert als „sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form" über a) den Zustand von Umweltbestandteilen, b) Faktoren, die sich auf die Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken, c) Maßnahmen, die sich auf die unter den Buchst. a und b genannten Umweltbestandteile und -faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Maßnahmen oder Tätigkeiten zum Schutz dieser Elemente, d) Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts, e) Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die im Rahmen

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

8 — Vgl. auch achter Erwägungsgrund.

9 — Vgl. auch neunter Erwägungsgrund.

10 — Vgl. auch neunter Erwägungsgrund.

der unter Buchst. c genannten Maßnahmen und Tätigkeiten verwendet werden, f) den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit in dem Maße, in dem sie vom Zustand der unter Buchst. a genannten Umweltbestandteile oder – durch diese Bestandteile – von den unter den Buchst. b und c aufgeführten Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten betroffen sind oder sein können [11].

16. Eine „Behörde“ ist in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a u. a. definiert als „die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene“.

17. Nach Art. 2 Nr. 3 bedeutet „‚bei einer Behörde vorhandene Informationen‘ Umweltinformationen, die sich in ihrem Besitz befinden und die von dieser Behörde erstellt worden oder bei ihr eingegangen sind“. Gemäß Art. 2 Nr. 4 werden Informationen für eine Behörde bereitgehalten, wenn sie „materiell von einer natürlichen oder juristischen Person für eine Behörde bereitgehalten werden“ [12].

18. Art. 3 („Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag“) lautet:

„(1) 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.

…

(4) Falls ein Antragsteller eine Behörde ersucht, ihm Umweltinformationen in einer bestimmten Form oder einem bestimmten Format (beispielsweise als Kopie) zugänglich zu machen, so entspricht die Behörde diesem Antrag, es sei denn,

a) die Informationen sind bereits in einer anderen, den Antragstellern leicht zugänglichen Form bzw. einem anderen, den Antragstellern leicht zugänglichen Format, insbesondere gemäß Artikel 7[[13]], öffentlich verfügbar, oder

b) es ist für die Behörde angemessen, die Informationen in einer anderen Form bzw. einem anderen Format zugänglich zu machen; in diesem Fall sind die Gründe für die Wahl dieser anderen Form bzw. dieses anderen Formats anzugeben.

Zur Durchführung dieses Absatzes bemühen sich die Behörden in angemessener Weise darum, dass die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen in unmittelbar reproduzierbaren und über Computer-Telekommunikationsnetze oder andere elektronische Mittel zugänglichen Formen oder Formaten vorliegen[[14]].

…

(5) Zur Durchführung dieses Artikels tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass

a) Beamte verpflichtet werden, die Öffentlichkeit in dem Bemühen um Zugang zu Informationen zu unterstützen,

b) Listen von Behörden öffentlich zugänglich sind und

11 — Vgl. auch zehnter Erwägungsgrund.

12 — Vgl. auch zwölfter Erwägungsgrund.

13 — Siehe unten, Nr. 22.

14 — Vgl. auch 14. Erwägungsgrund.

c) die praktischen Vorkehrungen festgelegt werden, um sicherzustellen, dass das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen wirksam ausgeübt werden kann, wie:

— Benennung von Auskunftsbeamten,

— Aufbau und Unterhaltung von Einrichtungen zur Einsichtnahme in die gewünschten Informationen,

— Verzeichnisse oder Listen betreffend Umweltinformationen im Besitz von Behörden oder Informationsstellen mit klaren Angaben, wo solche Informationen zu finden sind.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Behörden die Öffentlichkeit angemessen über die ihr aus dieser Richtlinie erwachsenden Rechte unterrichten und hierzu in angemessenem Umfang Informationen, Orientierung und Beratung bieten." [15]

19. In Art. 4 („Ausnahmen") sind die Gründe aufgezählt, aus denen die Mitgliedstaaten einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen ablehnen können [16], u. a. wenn die erwünschte Information nicht bei der Behörde, an die der Antrag gerichtet ist, vorhanden ist und auch nicht für diese bereitgehalten wird (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) oder wenn der Antrag missbräuchlich ist (Art. 4 Abs. 1 Buchst. b) oder Material, das gerade vervollständigt wird, oder noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten betrifft (Art. 4 Abs. 1 Buchst. d).

20. Art. 5 („Gebühren") bestimmt:

„(1) Der Zugang zu öffentlichen Verzeichnissen oder Listen, die gemäß Artikel 3 Absatz 5 eingerichtet und geführt werden, und die Einsichtnahme in die beantragten Informationen an Ort und Stelle sind gebührenfrei.

(2) Die Behörden können für die Bereitstellung von Umweltinformationen eine Gebühr erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf.

(3) Sofern Gebühren erhoben werden, veröffentlichen die Behörden ein entsprechendes Gebührenverzeichnis sowie Informationen über die Umstände, unter denen eine Gebühr erhoben oder erlassen werden kann, und machen dies den Antragstellern zugänglich."

21. Art. 6 („Zugang zu den Gerichten") sieht vor [17]:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein Antragsteller, der der Ansicht ist, sein Antrag auf Zugang zu Informationen sei von einer Behörde nicht beachtet, fälschlicherweise (ganz oder teilweise) abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit den Artikeln 3, 4 oder 5 bearbeitet worden, Zugang zu einem Verfahren hat, in dessen Rahmen die Handlungen oder Unterlassungen der betreffenden Behörde von dieser oder einer anderen Behörde geprüft oder von einer auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle auf dem Verwaltungsweg überprüft werden können. Dieses Verfahren muss zügig verlaufen und darf keine oder nur geringe Kosten verursachen.

15 — Vgl. auch 15. Erwägungsgrund.
16 — Vgl. auch 16. Erwägungsgrund.
17 — Vgl. auch 19. Erwägungsgrund.

(2) Ferner stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Antragsteller neben dem Überprüfungsverfahren nach Absatz 1 auch Zugang zu einem Überprüfungsverfahren, in dessen Rahmen die Handlungen oder Unterlassungen der Behörde überprüft werden können, und zwar vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat, deren Entscheidungen endgültig sein können. Die Mitgliedstaaten können des Weiteren vorsehen, dass Dritte, die durch die Offenlegung von Informationen belastet werden, ebenfalls Rechtsbehelfe einlegen können.

…“

22. In Art. 7 („Verbreitung von Umweltinformationen“) heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Behörden die für ihre Aufgaben relevanten und bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen aufbereiten, damit eine aktive und systematische Verbreitung in der Öffentlichkeit erfolgen kann, insbesondere unter Verwendung von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien, soweit diese verfügbar sind[[18]].

…

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken zugänglich gemacht werden, die der Öffentlichkeit über öffentliche Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind.

(2) Die Informationen, die zugänglich zu machen und zu verbreiten sind, werden gegebenenfalls aktualisiert und umfassen zumindest Folgendes:

a) den Wortlaut völkerrechtlicher Verträge, Übereinkünfte und Vereinbarungen sowie gemeinschaftlicher, nationaler, regionaler oder lokaler Rechtsvorschriften über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt;

b) Politiken, Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt;

c) Berichte über die Fortschritte bei der Umsetzung der unter Buchstaben a) und b) genannten Punkte, sofern solche Berichte von den Behörden in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden;

d) Umweltzustandsberichte nach Absatz 3;

e) Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken;

f) Genehmigungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen oder einen Hinweis darauf, wo diese Informationen im Rahmen von Artikel 3 beantragt oder gefunden werden können;

g) Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikobewertungen betreffend die in Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a) genannten Umweltbestandteile oder einen Hinweis darauf, wo diese Informationen im Rahmen von Artikel 3 beantragt oder gefunden werden können.

…

18 — Vgl. auch 15. Erwägungsgrund.

(6) Die Mitgliedstaaten können die Anforderungen dieses Artikels erfüllen, indem sie Verknüpfungen zu Internet-Seiten einrichten, auf denen die Informationen zu finden sind."

Nationales Recht

23. In England und Wales werden gemäß dem Local Land Charges Act 1975 (Gesetz von 1975 über örtliche Grundstückslasten) im Verzeichnis über örtliche Grundstückslasten (im Folgenden: Verzeichnis) die in einem bestimmten Gebiet bestehenden Grundstückslasten erfasst. Nach Darstellung des vorlegenden Gerichts handelt es sich dabei hauptsächlich um Verbote und Beschränkungen im Zusammenhang mit der Grundstücksnutzung, die auf Rechtsvorschriften von Behörden beruhen. Eine Person kann entweder eine „persönliche Recherche" vornehmen, bei der sie selbst Einsicht in das Verzeichnis nimmt, oder bei der örtlichen Behörde eine amtliche Bescheinigung mit dem Resultat der Recherche im Verzeichnis beantragen. Der letztgenannte Vorgang wird als „amtliche Recherche" bezeichnet, und die Behörden können – anders als im Fall der persönlichen Recherchen – für die auf solche Anträge hin übermittelten Informationen Gebühren festlegen. In der Vorlageentscheidung heißt es, die Regierung des Vereinigten Königreichs sei 2010 zu der Ansicht gelangt, dass es sich bei einem Großteil der im Verzeichnis enthaltenen Informationen um Umweltinformationen handele, so dass nach der Richtlinie 2003/4 für eine persönliche Recherche keine Gebühr erhoben werden dürfe.

24. Dem vorlegenden Gericht zufolge wollen die Juristen, die für ihre Mandanten tätig werden, Einsicht in das Verzeichnis nehmen, bevor sie das Grundstücksgeschäft zum Abschluss bringen. Sie stellen jedoch häufig auch zusätzliche Anfragen, um bei den örtlichen Behörden vorhandene Informationen zu erhalten, die im System der örtlichen Grundstückslasten nicht erfasst sind (z. B. darüber, ob Straßenbauvorhaben in der Nähe des Grundstücks geplant sind).

25. Für die Zwecke solcher zusätzlicher Anfragen hat die Law Society[19] zwei Fragebögen erarbeitet, die eine Person an die betreffende Behörde senden kann. Einer davon ist das Formular „CON29R", dessen Verwendung bei jeder Transaktion empfohlen wird[20]. Hierbei handelt es sich um eine alternative Form der amtlichen Recherche. Eine Person kann jedoch auch eine persönliche Recherche bezüglich anderer bei der Behörde vorhandener Informationen durchführen. Wie schwierig der Zugang zu den Informationen ist, hängt von der Art und Weise ab, in der die Aufzeichnungen geführt werden und aufbereitet sind.

26. Nach Angaben des vorlegenden Gerichts dürften viele der auf eine CON29R-Anfrage übermittelten Informationen „Umweltinformationen" im Sinne der Richtlinie 2003/4 sein.

27. Regulation 8 der Local Authorities (England) (Charges for Property Searches) Regulations 2008 (Verordnung von 2008 über die Gebühren der örtlichen Behörden in England bei Grundstücksrecherchen, im Folgenden: Verordnung von 2008) sieht vor, dass eine örtliche Behörde von einer Person (einschließlich einer anderen örtlichen Behörde) für die Beantwortung von Anfragen zu einem Grundstück (was die amtlichen Recherchen einschließt) Gebühren erheben darf. Die Gebühr liegt im Ermessen der örtlichen Behörde, muss aber die der Behörde für die Beantwortung der Anfragen zu dem Grundstück entstandenen Kosten berücksichtigen. Regulation 8 findet keine Anwendung „auf Dinge, für die eine örtliche Behörde außer [nach Maßgabe der Verordnung von 2008] eine Gebühr erheben kann oder muss" (Regulation 4[2][a]). Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts soll die Verordnung von 2008 nicht zur Anwendung gelangen, wenn Umweltinformationen bereitgestellt werden; in diesem Fall gilt eine andere Regelung[21].

19 — Standesorganisation der Rechtsanwälte in England und Wales.

20 — Der andere Fragebogen mit der Bezeichnung „CON29O" soll für mögliche zusätzliche Anfragen genutzt werden.

21 — Siehe unten, Nrn. 29, 30 und 37.

28. Der vom Ministerium für kommunale Angelegenheiten und örtliche Selbstverwaltung gleichzeitig mit dem Erlass der Verordnung von 2008 erstellte Leitfaden mit dem Titel „Grundstücksrecherchendienst der örtlichen Behörden – Leitfaden zu Kosten und Gebühren“ enthält Hinweise zur Höhe der Gebühren, die die Behörden erheben dürfen; dabei werden Berechnungsgrundsätze im Einklang mit den bestehenden Abrechnungsmodalitäten der örtlichen Behörden zugrunde gelegt.

29. In Regulation 8 der Environmental Information Regulations 2004 (Verordnung von 2004 über Umweltinformationen, im Folgenden: EIR 2004), mit denen die Richtlinie 2003/4 im Vereinigten Königreich [22] umgesetzt wurde, ist die Erhebung von Gebühren für die Zurverfügungstellung von Umweltinformationen geregelt. Nach Regulation 8(2) darf eine Behörde einem Antragsteller keine Gebühren in Rechnung stellen für den Zugriff auf Listen oder Verzeichnisse betreffend die bei ihr vorhandenen Umweltinformationen oder für die Einsichtnahme in erbetene Informationen an dem Ort, den die Behörde zu diesem Zweck zur Verfügung stellt. Gemäß Regulation 8(3) darf eine Gebühr „nicht einen Betrag überschreiten, der nach Überzeugung der Behörde angemessen ist“. Nach Regulation 8(8) veröffentlicht eine Behörde ein Verzeichnis ihrer Gebühren und macht es Antragstellern zugänglich.

30. Mit Regulation 18 der EIR 2004 wurden die Vollstreckungs- und Rechtsbehelfsvorschriften des Freedom of Information Act 2000 (Gesetz von 2000 über die Informationsfreiheit) übernommen, denen zufolge jeder einen Rechtsbehelf zum Information Commissioner (im Folgenden: Commissioner) einlegen kann, damit dieser darüber entscheidet, ob eine Behörde den Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen nicht im Einklang mit Teil 2 der EIR 2004 (zu dem Regulation 8 gehört) behandelt hat. Der Commissioner prüft dann die Beschwerde und erlässt gegebenenfalls eine Entscheidung (mit der er der Behörde aufgibt, den EIR nachzukommen) Das vorlegende Gericht ist nach eigenen Angaben davon überzeugt, dass es sich beim Commissioner um eine „auf gesetzlicher Grundlage geschaffene unabhängige und unparteiische Stelle“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4 handelt und dass es selbst unter Art. 6 Abs. 2 dieser Richtlinie fällt. Es kann das Rechtsmittel zulassen und/oder eine neue Entscheidung erlassen, wenn es die Entscheidung des Commissioner für rechtswidrig hält. Das Tribunal kann auf das Rechtsmittel hin den Sachverhalt erneut prüfen und zu diesem Zweck neue Beweise zulassen. Gegen seine Entscheidung ist ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel zum Upper Tribunal zulässig.

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

31. In East Sussex führen Distrikt- und Stadtverwaltungen (die dem East Sussex County Council untergeordnet sind) amtliche Recherchen durch und verfügen über die notwendigen Informationen, um einen Großteil der Anfragen in den CON29R-Formularen zu beantworten. Der East Sussex County Council erhält viele solcher Anfrage, da er für Straßenbau, Verkehrsvorhaben, Eisenbahnvorhaben, öffentliche Wege und Gemeindeland zuständig ist. Er stellt die erbetenen Informationen innerhalb von zwei Arbeitstagen (per E-Mail) zur Verfügung. Der East Sussex County Council ist gegen Fehler bei den bereitgestellten Informationen haftpflichtversichert.

32. Nach Inkrafttreten der Verordnung von 2008 entwickelte und veröffentlichte der East Sussex County Council ein (der Vorlageentscheidung im Anhang beigefügtes) Gebührenverzeichnis für die Beantwortung von CON29R-Anfragen. Die Höhe der Gebühren reicht je nach den erbetenen Informationen von 0 bis 10 GBP pro beantwortete Frage. Des Weiteren heißt es in dem Gebührenverzeichnis, dass „[die] Gebühren … auf den geschätzten Kosten der Beantwortung der Fragen [beruhen], einschließlich eines Elements für die Aufrechterhaltung der hierfür erforderlichen Informationssysteme, dividiert durch das auf der Grundlage des Vorjahres geschätzte Volumen“. Im Hinblick auf Fernstraßen heißt es in den (im selben Anhang enthaltenen) Hinweisen: „Falls Sie

22 — Außer in Bezug auf schottische Behörden.

Informationen wünschen, die nicht Bestandteil des CON29-Verfahrens sind, richten Sie Ihre Anfrage bitte an [das Highway Land Information Team]; wir teilen Ihnen dann die Kosten unserer Antwort mit“. Dem vorlegenden Gericht zufolge bezieht der Stundensatz, der für jeden Mitarbeiter berechnet wird, sowohl das Gehalt als auch einen Betrag für Gemeinkosten (die z. B. Heizung, Beleuchtung und interne Dienste wie Humanressourcen und Ausbildungsmaßnahmen umfassen) mit ein. Das Tribunal hat außerdem festgestellt, dass in den Gebühren keinerlei Überschuss oder Gewinn enthalten ist.

33. Da ein Grundstücksübertragungsgeschäft typischerweise mit dem Kauf eines Grundstücks von erheblichem Wert einhergeht, geht das vorlegende Gericht davon aus, dass die vom Council erhobenen Gebühren Personen weder von der Einholung der für solche Geschäfte relevanten Informationen abhalten noch ihren Zugang zu diesen wesentlich beschränken.

34. Nach Angaben des vorlegenden Gerichts besteht das Highway Land Information Team des East Sussex County Council aus drei Mitarbeitern und Teilzeit-Unterstützung. Etwa 60 % der Arbeit des Teams betrifft Anfragen mit CON29R-Formularen, für deren Beantwortung Daten verwendet werden, die ihm in verschiedenen Formaten vorliegen und von denen einige auf Papier, andere computergestützt vorhanden sind (das vorlegende Gericht bezeichnet alle diese Daten zusammen als „Datenbank“ des Teams). Das Team muss gegebenenfalls Informationen auch von anderen Teams oder Abteilungen des Council einholen. Die Datenbank des Teams wird zu einem Teil auch für andere Zwecke geführt und von anderen Teilen des Council genutzt.

35. Außerdem führt das vorlegende Gericht aus, dass ein Antragsteller durch Einsichtnahme in die beim Council vorhandenen „Rohdaten“ nur wenige Antworten auf Fragen in den CON29R-Fragebögen entnehmen könne. Das Highway Land Information Team unternehme zwar Anstrengungen, um einen erweiterten Zugriff auf die dem Team vorliegenden Rohdaten zu ermöglichen, doch bestünden weiterhin Hindernisse.

36. Am 3. Juni 2011 beantragte die PSG Eastbourne (ein Unternehmen für Grundstücksrecherchen und Mitglied der Property Search Group [PSG], bei der es sich um ein Franchisenetzwerk ähnlicher Unternehmen und eine der Beklagten des Ausgangsverfahrens handelt) beim Highway Land Information Team die Beantwortung bestimmter CON29R-Fragen zu einem Grundstück, das nach Angaben des vorlegenden Gerichts Gegenstand eines Grundstücksübertragungsgeschäfts war. Der PSG Eastbourne wurde eine Gebühr in Höhe von 17,00 GBP berechnet, die diese entrichtete.

37. Im Rahmen einer internen Überprüfung vor dem Hintergrund eines langwährenden Rechtsstreits mit der PSG Eastbourne über die Rechtmäßigkeit der Gebühren des East Sussex County Council gelangte dieser zu dem Ergebnis, dass Regulation 8 der EIR 2004 ihn zur Erhebung der Gebühr berechtige. Auf eine Beschwerde hin entschied der Commissioner am 29. Januar 2013, dass der East Sussex County Council der PSG Eastbourne einen falschen Betrag in Rechnung gestellt habe, da die Gebühr nach Kostendeckungsgesichtspunkten berechnet worden sei, während eine „angemessene Höhe“ sich nach Ansicht des Commissioner auf „die Auslagen, die mit der Bereitstellung der Informationen in der jeweiligen Form zusammenhängen, d. h. auf Post- oder Fotokopiergebühren“, beschränkt hätte.

38. Am 1. März 2013 focht der East Sussex County Council die Entscheidung des Commissioner an. Das vorlegende Gericht führt aus, dass der Commissioner im Rahmen dieses Anfechtungsverfahrens *de facto* zwei neue Fragen aufgeworfen habe, nämlich i) nach der Art der Überprüfung, die der Commissioner und das First-tier Tribunal für die Feststellung, ob eine bestimmte Gebühr eine „angemessene Höhe“ überschreitet, vornehmen sollen, und ii) nach der Angemessenheit der Gebühr ausgehend von der Annahme, dass sie über die Deckung der reinen Auslagen hinausgehen dürfe. Das First-tier Tribunal gestattete der PSG und der Local Government Association (LGA)[23], dem Verfahren

23 — Hierbei handelt es sich um eine politisch orientierte überparteiliche Organisation, die für Kommunalverwaltungen tätig wird.

beizutreten. Im Anfechtungsverfahren räumten der Commissioner und die PSG ein, dass eine Gebühr in angemessener Höhe auch Kosten einschließen könne, die durch die Arbeitszeit für die Bearbeitung des Antrags auf Informationen anfielen. Das First-tier Tribunal hat sich dieser Auffassung angeschlossen und erachtet es als unstreitig, dass eine Behörde für die Beantwortung spezifischer Anträge auf Informationen eine auf den durchschnittlichen Kosten basierende, im Vorhinein festgelegte Standardgebühr erheben darf.

39. Vor diesem Hintergrund ersucht das vorlegende Gericht um Hinweise zu folgenden Fragen:

1. Welche Bedeutung hat Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4, und kann insbesondere eine Gebühr in angemessener Höhe für die Bereitstellung einer bestimmten Art von Umweltinformationen

   a) einen Anteil an den Kosten der Führung einer Datenbank, die von der Behörde genutzt wird, um Anträge auf Informationen dieser Art zu beantworten,

   b) auf die Arbeitszeit der Bediensteten entfallende, bei der Festsetzung der Gebühr ordnungsgemäß berücksichtigte Gemeinkosten

   umfassen?

2. Ist es mit Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 der Richtlinie 2003/4 vereinbar, dass ein Mitgliedstaat in seinen Rechtsvorschriften vorsieht, dass eine Behörde eine Gebühr für die Bereitstellung von Umweltinformationen erheben kann, die „nicht einen Betrag überschreite[t], der nach Überzeugung der Behörde angemessen ist“, wenn die Entscheidung der Behörde, was ein „angemessener Betrag“ ist, einer Überprüfung durch die Verwaltung und die Gerichte wie im englischen Recht unterliegt?

40. Der East Sussex County Council, die LGA, der Commissioner, die PSG, die dänische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Diese Verfahrensbeteiligten mit Ausnahme der Regierung des Vereinigten Königreichs haben auch in der Sitzung vom 11. Dezember 2014 mündlich verhandelt.

Würdigung

Vorbemerkungen

41. Das Übereinkommen von Århus ist integraler Bestandteil des Unionsrechts [24]; für die Auslegung der Richtlinie 2003/4 sind der Wortlaut und das Ziel des Übereinkommens zu berücksichtigen [25]. In ihm ist eine Reihe umweltbezogener Pflichten (und entsprechender Rechte der Öffentlichkeit) nach Maßgabe dreier Grundsätze festgelegt; diese lauten i) Zugang zu Umweltinformationen, ii) Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren und iii) Zugang zu Gerichten. Im Ausgangsverfahren stellen sich Fragen zu den Pflichten, die sich aus dem ersten und dem dritten dieser Grundsätze ergeben, die mit der Richtlinie 2003/4 umgesetzt werden sollen [26].

24 — Vgl. Urteil Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 — Vgl. z. B. Urteil Fish Legal und Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

26 — Vgl. z. B. Urteil Fish Legal und Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4.

42. Unstreitig ist die Richtlinie 2003/4 im Ausgangsverfahren einschlägig. Die Fragen betreffen (diejenigen) Informationen, die die PSG Eastbourne (mit einem CON29R-Formular) beantragt und erlangt hat, die für den Wert eines Grundstücks(geschäfts) von Bedeutung sind, gleichzeitig aber auch Umweltinformationen im Sinne der Richtlinie 2003/4 sind [27]. Es steht außerdem außer Streit, dass die erbetenen Informationen bei der örtlichen Behörde vorhanden waren.

43. Schließlich besteht auch Einigkeit darüber, dass der East Sussex County Council bei der Bereitstellung der Informationen an die PSG Eastbourne nicht zu kommerziellen Zwecken tätig geworden ist.

Erste Frage

44. Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 erlaubt den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Erhebung einer Gebühr unter zwei Voraussetzungen. Erstens darf die Gebühr nur für die *Bereitstellung* von Umweltinformationen erhoben werden. Zweitens darf die Gebühr eine *angemessene* Höhe nicht überschreiten. Es gibt keine Definition dafür, was unter den Begriffen „Bereitstellung von Informationen“ und „angemessene Höhe“ zu verstehen ist [28].

45. Zudem gibt es neben der Richtlinie 2003/4 keine andere Rechtsgrundlage dafür, einem Antragsteller für den beantragten Zugang zu Umweltinformationen eine Gebühr in Rechnung zu stellen [29].

46. Wenn eine Behörde in einem bestimmten Fall Kosten deshalb nicht erstattet verlangen darf, weil sie nicht die Bereitstellung von Informationen betreffen, dann stellt sich meines Erachtens erst gar nicht die Frage der Angemessenheit der Gebühr, die die Behörde erheben will. Ich werde daher mit der Bedeutung des Begriffs „Bereitstellung von Informationen“ in Art. 5 Abs. 2 beginnen.

47. Art. 5 unterscheidet zwischen einerseits der Bereitstellung von Informationen (wofür die Behörden eine Gebühr erheben dürfen) und andererseits dem Zugang zu öffentlichen Verzeichnissen oder Listen, die (gemäß Art. 3 Abs. 5) eingerichtet und geführt werden, und der Einsichtnahme in die beantragten Informationen an Ort und Stelle (wofür die Behörden keine Gebühr erheben dürfen). Die *Handlung der Bereitstellung* von Informationen für einen Antragsteller (Art. 5 Abs. 2) ist also nicht identisch mit den Handlungen in den von Art. 5 Abs. 1 erfassten Sachverhalten.

48. Das Bereitstellen ist auch nicht das Gleiche wie die Erhebung, der Besitz und die Verbreitung von Umweltinformationen oder die Unterrichtung der Öffentlichkeit darüber, wo diese Informationen zu finden sind.

27 — Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 2003/4. Diese Feststellungen sind im Übrigen Sache des vorlegenden Gerichts (vgl. Urteil Fish Legal und Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 — Es sei darauf hingewiesen, dass nicht alle Sprachfassungen von Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 eine Formulierung (wie „supplying“ in der englischen Fassung) verwenden, die sich vom Wortlaut des Art. 7 unterscheidet. So wird in der französischen Fassung von Art. 5 Abs. 2 die Wendung „la mise à disposition“ benutzt, die dem Wortlaut von Art. 7 entspricht. Allerdings ist der Begriff „supplying“ in der englischen Fassung von Art. 5 Abs. 2 mit demjenigen identisch, der in der englischen (verbindlichen) Sprachfassung von Art. 4 Abs. 8 des Übereinkommens von Århus verwendet wird. Im französischen (gleichermaßen verbindlichen) Wortlaut dieser Bestimmung des Übereinkommens von Århus wird das Verb „fournir“ benutzt. (Der dritte verbindliche Wortlaut ist der russische.)

29 — Vgl. zur Richtlinie 90/313 Urteil Kommission/Deutschland (C-217/97, EU:C:1999:395, Rn. 55 und 58), in dem der Gerichtshof ausgeführt hat, dass die Richtlinie 90/313 eine Beschränkung des freien Zugangs zu Umweltinformationen nur nach Maßgabe der von ihr festgelegten Kriterien und in den in ihr ausdrücklich genannten Fällen gestatte. Damit wird der allgemeine Grundsatz bestätigt, dass der Öffentlichkeit Umweltinformationen gebührenfrei und ohne Beschränkungen zugänglich zu machen sind.

49. Die Pflichten aus den Art. 3 bis 5 setzen voraus, dass die Umweltinformationen, zu denen Zugang verlangt wird, bei einer Behörde vorhanden sind und dass die Öffentlichkeit weiß, welche Informationen sich wo befinden. Diese Umweltinformationen umfassen sowohl Daten als auch verschiedene Arten von Auswertungen solcher Daten (etwa Umsetzungsberichte oder wirtschaftliche Analysen) [30]. Die Informationen werden in irgendeiner materiellen Form (z. B. schriftlich, visuell, akustisch oder elektronisch) vorhanden sein [31]. Grundsätzlich sind die Informationen dem Antragsteller in dem von ihm beantragten Format bereitzustellen [32].

50. Im Rahmen der praktischen Vorkehrungen, die die Mitgliedstaaten treffen müssen, damit das Recht auf Zugang wirksam ausgeübt werden kann, haben die Mitgliedstaaten Verzeichnisse oder Listen betreffend Umweltinformationen im Besitz von Behörden oder Informationsstellen mit klaren Angaben, wo solche Informationen zu finden sind, zugänglich zu machen [33]. In diesem Zusammenhang verstehe ich unter dem Begriff „Verzeichnis“ eine Übersicht über die vorhandenen Umweltinformationen, mit deren Hilfe diese Informationen abgefragt und identifiziert werden können. Im Gegensatz hierzu ist eine Datenbank der tatsächliche Bestand der vorhandenen Umweltinformationen. Ein Verzeichnis mag zwar auch tatsächliche Umweltinformationen enthalten und daher mit einer Datenbank kombiniert sein, es ist aber dieser gegenüber eigenständig [34]

51. Entscheidend ist im vorliegenden Fall, dass Art. 5 Abs. 1 es einer Behörde verwehrt, Personen, die Zugang zu solchen Verzeichnissen oder Listen erhalten und Einsicht in Umweltinformationen an Ort und Stelle nehmen wollen, *irgendwelche* anfallenden Kosten in Rechnung zu stellen. Eine Behörde darf also die Kosten der Führung und Zurverfügungstellung i) solcher Verzeichnisse und Listen und ii) des Bestands der Umweltinformationen, auf die diese Verzeichnisse oder Listen verweisen oder in die der Antragsteller an Ort und Stelle Einsicht nehmen will, nicht in Rechnung stellen. Den Antragstellern kann zwar nach Art. 5 Abs. 2 eine Gebühr berechnet werden, wenn sie Zugang in Form der Bereitstellung von Informationen erhalten wollen, ich sehe jedoch keine Grundlage für eine Auslegung dahin, dass die Kosten der Bereitstellung auch die beiden vorgenannten Kostenelemente umfassen. Diese Kosten entstehen nämlich, um den Pflichten aus der Richtlinie 2003/4 nachzukommen, insbesondere der Pflicht, auf Antrag Zugang zu gewähren und es somit dem Antragsteller zu ermöglichen, Zugang zu Informationen unabhängig von der Form des Zugangs zu beantragen und zu erlangen [35]. Wollte man „Bereitstellung“ in dem Sinne verstehen, dass darunter auch die Einrichtung und Führung von Verzeichnissen, Listen oder Datenbanken mit (auf Papier oder in einem anderen Format vorhandenen) Umweltinformationen fällt, würde dies tatsächlich zu einer Ungleichbehandlung von Mitgliedern der Öffentlichkeit, die eine Bereitstellung beantragen, gegenüber denjenigen führen, die lediglich Zugang im Sinne von Art. 5 Abs. 1 beantragen oder Zugang aufgrund einer Verbreitung von Informationen erlangen. Beide Personengruppen greifen auf dieselben Informationen zu, die in demselben Verzeichnis oder in derselben Liste geführt werden und in derselben Datenbank vorhanden sind. Dennoch würde der erstgenannten Gruppe eine Gebühr für die Führung des Verzeichnisses und der Datenbank berechnet, während dies bei der zweitgenannten Personengruppe (zu Recht) nicht der Fall wäre. Aus denselben Gründen darf eine Behörde von einem Antragsteller nicht die Erstattung der Kosten der Erfüllung der Pflicht aus Art. 3 Abs. 4 verlangen, wonach sie sich in angemessener Weise darum zu bemühen hat, Umweltinformationen in unmittelbar reproduzierbaren und zugänglichen Formen vorzuhalten und aufzubereiten.

30 — Vgl. Art. 2 der Richtlinie 2003/4.

31 — Vgl. z. B. Art. 2 Nrn. 1, 3 und 4 sowie zehnter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4.

32 — Vgl. Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2003/4.

33 — Vgl. Art. 3 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2003/4.

34 — Vgl. auch UN-ECE, *The Aarhus Convention: An implementation guide* (2. Aufl., 2014) (Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Århus, im Folgenden: Umsetzungsleitfaden, S. 102 und 103). Der Umsetzungsleitfaden ist zwar nicht bindend (S. 9), der Gerichtshof hat ihn aber als ein erläuterndes Dokument betrachtet, das gegebenenfalls neben anderen relevanten Gesichtspunkten für die Auslegung des Übereinkommens von Århus herangezogen werden kann (vgl. z. B. Urteile Fish Legal und Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Edwards und Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, Rn. 34).

35 — Siehe auch unten, Nr. 74.

52. Ebenso wenig zulässig ist eine Gebühr für den Zugang zu Umweltinformationen, die in der Öffentlichkeit verbreitet werden. In der Richtlinie 2003/4 wird (ebenso wie im Übereinkommen von Århus) unterschieden zwischen der Pflicht zur Verbreitung von Informationen (Art. 7[36]) und der Pflicht, einem Antragsteller Informationen in einer von ihm gewünschten bestimmten Form zugänglich zu machen (Art. 3 bis 5). Die Pflicht aus Art. 7 erstreckt sich auf alle bei einer Behörde vorhandenen Umweltinformationen, darunter auch die Informationen, die ein Mitgliedstaat nach Art. 7 Abs. 2 zugänglich machen und verbreiten (und gegebenenfalls aktualisieren) muss. Diese Pflicht dient dem Schutz des öffentlichen Interesses unabhängig davon, ob die Öffentlichkeit tatsächlich ein Interesse an den in den Listen verzeichneten oder den vorhandenen Informationen bekundet. Der Besitz und die aktive Verbreitung dieser (aktualisierten) Informationen können durchaus mit erheblichen Kosten verbunden sein (nicht zuletzt im Bereich der Humanressourcen und anderer allgemeiner Kostenstellen), und das entsprechende Material mag auch zur Beantwortung von Anträgen auf Bereitstellung von Informationen verwendet werden. Diese Kosten sind jedoch von der öffentlichen Hand zu tragen.

53. Vor diesem Hintergrund würde ich die Wendung „Bereitstellung von Umweltinformationen“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 definieren als die Gewährung von Zugang auf Antrag durch Übergabe der Informationen an den Antragsteller in dem von ihm vorgegebenen Format in anderen als den von Art. 5 Abs. 1 erfassten Fällen. In der vorliegenden Rechtssache ist von Bedeutung, dass Art. 5 Abs. 2 den Fall erfasst, dass die Informationen in einer Art und Weise gegeben werden, die es dem Antragsteller ermöglicht, die Informationen an einem Ort und zu einem Zeitpunkt seiner Wahl einzusehen und zu verwenden und somit unabhängig davon, wo und wie die Informationen vorhanden sind und sonst auf anderen Wegen zugänglich gemacht werden.

54. Mithin können die Behörden eine Gebühr erheben, die die Personalkosten bei der Reproduktion der beantragten Umweltinformationen (z. B. durch Fotokopieren oder Ausdrucken von Unterlagen oder deren Versendung per E-Mail) sowie die Kosten z. B. des Papiers, des Toners und der Nutzung eines Kopiergeräts abdeckt. Für diese Auslegung spricht auch Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens von Århus. Daraus folgt aber auch, dass eine Behörde durch Erhebung einer Gebühr für die Bereitstellung von Information *nicht* die gesamten oder einen Teil der Kosten der Einrichtung und Führung einer Datenbank erstattet verlangen kann, in der sie die bei ihr vorhandenen Umweltinformationen aufbereitet hat und die sie zur Bearbeitung von Anträgen auf Informationen der Art nutzt, wie sie in einem Fragebogen wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Formular CON29R aufgeführt sind (Frage 1 a)[37].

55. Sind die beantragten Informationen bereits in dem gewünschten Format vorhanden und ohne Weiteres zugänglich und reproduzierbar, ist für die Bereitstellung im Wesentlichen nur die Reproduktion notwendig. In solchen Fällen darf die Gebühr für die Bereitstellung der Informationen nicht höher als die angemessenen Kosten der Reproduktion sein, zu denen die Kosten gehören, die auf die Arbeitszeit der Mitarbeiter entfallen, die diese für die konkrete Handlung der Übergabe der beantragten Umweltinformationen an den Antragsteller aufwenden müssen. Die Bereitstellung der Informationen wird jedoch nicht in allen Fällen in der einfachen und mit geringen Kosten verbundenen bloßen Reproduktionshandlung bestehen. So ist z. B. denkbar, dass die Informationen noch nicht so aufbereitet sind, dass sie ohne Weiteres reproduzierbar und zugänglich sind, oder dass sie in einem anderen Format beantragt werden als in dem Format, in dem sie bei der Behörde vorhanden sind.

36 — Im Umsetzungsleitfaden wird (auf S. 75) dieses Recht aus Art. 7 „das aktive Recht auf Zugang“ genannt. Meines Erachtens wäre dieses Recht aus der Sicht der Zugangsberechtigten logischerweise eher als passiv zu bezeichnen. Deshalb werde ich bei der Beschreibung der Pflichten (und entsprechenden Rechte) aus den Art. 3 bis 5 und 7 die Begriffe „aktiv“ und „passiv“ nicht verwenden.

37 — Siehe oben, Nr. 34.

56. Können in solchen Fällen gestützt auf Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 auch die zusätzlichen Kosten, die bei Abruf und Aufbereitung der vom Antragsteller erbetenen Informationen anfallen, und andere allgemeine Kosten erstattet verlangt werden? So lautet im Kern wohl die Frage 1 b betreffend die Erstattung der Gemeinkosten, die auf die Arbeitszeit entfallen, die die Mitarbeiter für die Beantwortung eines Informationsantrags wie dem hier in Rede stehenden aufwenden müssen.

57. Soweit solche Kosten im Zusammenhang mit Anträgen auf Bereitstellung von Informationen stehen und notwendigerweise anfallen, um dem Antragsteller die Informationen zu geben, stellt sich die Frage, ob die Behörde dafür einen Betrag in angemessener Höhe verlangen kann.

58. In Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 ist der Begriff „angemessene Höhe“ nicht definiert. Auch Art. 4 Abs. 8 des Übereinkommens von Århus enthält keine Begriffsbestimmung.

59. Allgemein gesprochen bietet meiner Ansicht nach die Erkenntnis des Gesetzgebers, dass die beantragten Informationen aufgrund ihres Umfangs und ihrer Komplexität nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen mögen und ihr Abruf in der beantragten Form einen (erheblichen) Zeit- und Personalaufwand der Behörde verursachen mag [38], allein noch keine hinreichende Grundlage dafür, dem Antragsteller diesen Aufwand in Rechnung zu stellen. Dieser Aufwand ist selbst dann erforderlich, wenn keine Bereitstellung von Informationen beantragt wird und die Behörde ihre sonstigen Pflichten aus der Richtlinie 2003/4 erfüllt [39]. Ferner sei darauf hingewiesen, dass die Erteilung von beantragten Informationen bei Vorliegen legitimer Gründe verweigert werden kann [40]. Eine Behörde kann auch nicht die Nichterfüllung ihrer Pflichten etwa aus den Art. 3 und 7 der Richtlinie 2003/4 als Rechtfertigung für die Erhebung einer Gebühr vom Antragsteller nach Art. 5 Abs. 2 anführen und zur Begründung z. B. geltend machen, dass die Informationen als Rohdaten bei ihr vorhanden seien und sie die Informationen noch nicht (wie vorgeschrieben) so aufbereitet habe, dass ein Zugang möglich sei [41].

60. Meines Erachtens überschreitet eine Gebühr dann nicht eine angemessene Höhe im Sinne von Art. 5 Abs. 2, wenn sie i) anhand objektiver Faktoren festgesetzt wird, die bekannt sind und von Dritten überprüft werden können, ii) unabhängig davon berechnet wird, von wem und zu welchem Zweck die Informationen beantragt werden, iii) in einer Höhe festgesetzt wird, die die Erreichung der Ziele gewährleistet, die mit dem Recht auf Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag verfolgt werden, und also keine Person von der Beantragung des Zugangs abhält oder ihr Zugangsrecht beschränkt und iv) die Höhe nicht überschreitet, die dem Grund entspricht, weshalb die Mitgliedstaaten diese Gebühr erheben dürfen (nämlich weil eine der Öffentlichkeit angehörende Person einen Antrag auf die Bereitstellung von Umweltinformationen gestellt hat), und zu der Handlung der Bereitstellung der Informationen in einem direkten Verhältnis steht.

61. Erstens muss die Höhe der Gebühr nach objektiven Kriterien festgesetzt werden, die in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie 2003/4 veröffentlicht werden können und eine Überprüfung der Angemessenheit der Gebühr nach Art. 6 ermöglichen.

62. Zweitens ist es nicht erforderlich, dass der Antragsteller ein Interesse geltend macht [42]. Deshalb ist es bei der Festsetzung der Höhe ohne Bedeutung, von wem und weshalb die Bereitstellung von Informationen beantragt wird.

38 — Vgl. z. B. Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4.

39 — Vgl. auch Schlussanträge von Generalanwalt Fennelly in der Rechtssache Kommission/Deutschland (C-217/97, EU:C:1999:34, Nr. 26).

40 — Vgl. Art. 4 der Richtlinie 2003/4.

41 — Vgl. Art. 1 sowie Erwägungsgründe 9 und 20 der Richtlinie 2003/4.

42 — Vgl. Art. 3 Abs. 1 und achter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4. Demgegenüber wird in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 90/313 der Begriff „Nachweis“ (statt „geltend machen“) verwendet.

63. Drittens ist bei der Höhe der Gebühr zu berücksichtigen, dass der Zugang zu umweltbezogenen Informationen durch die Bereitstellung dieser Informationen dazu beiträgt, das Umweltbewusstsein zu schärfen, die Diskussion und die Teilnahme an Entscheidungsverfahren in diesem Bereich zu ermöglichen und letztendlich so den Umweltschutz zu verbessern [43].

64. Dies war eine der Erwägungen, die den Gerichtshof im Urteil Kommission/Deutschland bezogen auf Art. 5 der Richtlinie 90/313 zu der Entscheidung veranlasst haben, dass angesichts der Zielsetzung der genannten Richtlinie die Gebühr nicht so hoch festgesetzt werden dürfe, dass Einzelne von der Beantragung des Zugangs abgehalten würden oder ihr Recht auf Zugang beschränkt werde [44].

65. Dasselbe muss auch für Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 gelten, da mit dieser Richtlinie der Zugang zu Informationen erweitert werden soll [45]. Bei unangemessen hohen Gebühren könnte es nämlich dazu kommen, dass nur vermögende Personen den Preis für die Beantragung von Umweltinformationen zu zahlen bereit (oder in der Lage) sind [46]. Wenn die Gebühren so hoch festgesetzt werden dürften, könnten die Einzelnen daher von der Beantragung von Umweltinformationen abgehalten werden [47].

66. Viertens ist die Höhe der Gebühr angemessen, wenn sie die Kosten deckt, die zu der Handlung der Bereitstellung von Informationen auf einen konkreten Antrag in einem direkten Verhältnis stehen. Aus den Gründen, die ich im Rahmen der Prüfung der Bedeutung des Begriffs „Bereitstellung" von Informationen bereits dargelegt habe, darf eine Gebühr nicht die Kosten decken, die im Zusammenhang mit der Erhebung, dem Besitz, der Pflege und der Verbreitung von Umweltinformationen stehen und unabhängig von einem solchen Antrag anfallen [48].

67. Obwohl in der Richtlinie 90/313 nicht zwischen unmittelbaren und mittelbaren Kosten unterschieden wurde, ist der Gerichtshof im Urteil Kommission/Deutschland zu dem Ergebnis gelangt, dass es einem Mitgliedstaat verwehrt sei, eine Gebühr für die durch die Informationssuche und -sammlung entstandenen Kosten zu erheben. Die Verwendung des Begriffs „angemessener Betrag" bedeute, dass es einem Mitgliedstaat nicht gestattet sei, „die gesamten den öffentlichen Haushalten durch eine Zusammenstellung von Unterlagen tatsächlich entstandenen, namentlich mittelbaren, Kosten auf Einzelne abzuwälzen, die einen Antrag auf Information gestellt haben" [49]. Zudem ermächtige Art. 5 die Mitgliedstaaten nicht, eine Gebühr für „die Durchführung von Amtshandlungen im Rahmen eines Informationsantrags" zu erheben [50]. Allerdings hat der Gerichtshof verschiedenen Arten von Gebühren, die nach deutschem Recht (je nach Arbeits- und Zeitaufwand der Behörden in unterschiedlicher Höhe) erhoben wurden, nicht im Einzelnen untersucht, da die Kommission nicht dargetan habe, dass die Regelung dem Zweck des Art. 5 der Richtlinie 90/313 widerspreche [51].

68. Die Entstehungsgeschichte der Richtlinie 2003/4 und der Wortlaut des 18. Erwägungsgrundes haben zu Unsicherheit bezüglich der Frage geführt, ob dieses Element der Begründung des Gerichtshofs im Urteil Kommission/Deutschland auf Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 übertragbar ist.

43 — Vgl. erster Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4.

44 — Urteil Kommission/Deutschland (C-217/97, EU:C:1999:395, Rn. 47) und Schlussanträge von Generalanwalt Fennelly in jener Rechtssache (C-217/97, EU:C:1999:34, Nr. 23).

45 — Vgl. zweiter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4.

46 — Vgl. auch Schlussanträge von Generalanwalt Fennelly in der Rechtssache Kommission/Deutschland (C-217/97, EU:C:1999:34, Nr. 25).

47 — Vgl. auch den Umsetzungsleitfaden (S. 94), in dem es heißt, dass „[d]as Übereinkommen … den Grundsatz [beinhaltet], dass die Informationen, wenn sie wirklich zugänglich sein sollen, auch erschwinglich sein müssen".

48 — Siehe oben, Nrn. 47 bis 54.

49 — Urteil Kommission/Deutschland (C-217/97, EU:C:1999:395, Rn. 48).

50 — Urteil Kommission/Deutschland (C-217/97, EU:C:1999:395, Rn. 57).

51 — Urteil Kommission/Deutschland (C-217/97, EU:C:1999:395, Rn. 52).

69. Anders als die Kommission (die in ihrem ursprünglichen Vorschlag diese Punkte nicht angesprochen hatte [52]) schlug das Europäische Parlament vor, ausdrücklich vorzusehen, dass die Gebühr die tatsächlichen Kosten nicht übersteigen und nicht die Kosten der vom Personal für die Suche aufgewendete Arbeitszeit enthalten darf [53]. Während die Kommission mit diesen Vorschlägen im Grunde einverstanden war [54], bevorzugte der Rat eine Formulierung mit einer weniger ausführlichen Beschreibung dessen, was eine Gebühr nach der mittlerweile zum (Entwurf von) Art. 5 Abs. 2 gewordenen Bestimmung enthalten könne und was nicht. Der Rat „konnte dem … Gedanken, dass [für] die für die Ermittlung von Informationen aufgewendete Zeit keine Gebühren erhoben werden dürfen, [nicht] zustimmen …, da Ermittlungen sehr zeitaufwendig und kostspielig sein können [und] die Gebührenfreiheit Anlass zu unseriösen Anträgen auf Zugang zu Informationen geben könnte …“ [55].

70. Das Parlament hielt an seiner Auffassung fest. Es schlug sogar für den verfügenden Teil den Zusatz vor, dass die Gebühr „die tatsächlichen Kosten für das Reproduzieren des beantragten Materials nicht übersteigen darf“ [56]. Die Kommission vermochte diesem Vorschlag nicht zuzustimmen, sondern befürwortete eine Formulierung, die nicht über das Übereinkommen von Århus hinausgeht, und machte geltend, da es sich bei der vorgeschlagenen Richtlinie um eine Rahmenrichtlinie handele, sollte den Mitgliedstaaten bei ihrer Umsetzung in innerstaatliches Recht eine gewisse Flexibilität gelassen werden [57].

71. Im schließlich verabschiedeten Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 findet sich keiner dieser Diskussionspunkte wieder. Im 18. Erwägungsgrund heißt es hingegen, dass „die Gebühr grundsätzlich die tatsächlichen Kosten der Anfertigung des betreffenden Materials nicht übersteigen darf“, wenngleich eine marktübliche Gebühr in Fällen als angemessen angesehen werden kann, „in denen die Behörden Umweltinformationen zu kommerziellen Zwecken zugänglich machen und in denen dies notwendig ist, um die weitere Sammlung und Veröffentlichung solcher Informationen zu gewährleisten“.

72. Zunächst ist festzuhalten, dass dem 18. Erwägungsgrund nicht das gleiche Gewicht zugemessen werden kann wie Art. 5 Abs. 2. Der Wille des Gesetzgebers findet letztlich nur im verfügenden, d. h. im rechtsetzenden Teil einer Richtlinie (oder eines sonstigen Rechtsakts) seinen Niederschlag. Die Erwägungsgründe gehören nur zum Kontext, in dem der verfügende Teil auszulegen ist. Sie selbst können keine normative Wirkung entfalten [58].

52 — Im ursprünglichen Vorschlag der Kommission entsprachen der Entwurf von Art. 5 Abs. 3 und der vorgeschlagene Text des (späteren) 18. Erwägungsgrundes inhaltlich dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4. Vgl. 21. Erwägungsgrund im Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, KOM(2000) 402 endg. (ABl. 2000, C 337 E, S. 156).

53 — Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (KOM[2000] 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169[COD]).

54 — Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, KOM(2001) 303 endg. (ABl. 2001, C 240 E, S. 289).

55 — Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 24/2002 vom 28. Januar 2002, vom Rat festgelegt (ABl. C 113 E, S. 1). Ich verstehe den in der englischen Fassung verwendeten (merkwürdigen) Ausdruck „freedom of charge“ im Sinne von „the absence of a charge“.

56 — Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313 (11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169[COD]); Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in zweiter Lesung am 30. Mai 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.

57 — Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments an dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen zur Änderung des Vorschlags der Kommission gemäß Artikel 250, Absatz 2 des EG-Vertrages, KOM(2002) 498 endg.

58 — Vgl. z. B. Urteil Caronna (C-7/11, EU:C:2012:396, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dieser Grundsatz kommt auch in der Leitlinie 10 des Gemeinsamen Leitfadens des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die an der Abfassung von Rechtstexten der Europäischen Union mitwirken, zum Ausdruck.

73. Dennoch dürfen weder insbesondere Satz 2 des 18. Erwägungsgrundes noch der Grund für seine Aufnahme in die Richtlinie 2003/4 außer Acht gelassen werden. Der Satz bezieht sich auf die beiden einschränkenden Voraussetzungen für die Befugnis zur Erhebung einer Gebühr für die Bereitstellung von Informationen, nämlich im Hinblick darauf, was mit der Gebühr in Rechnung gestellt werden darf („die Kosten der Anfertigung des betreffenden Materials“) und im Hinblick auf die Höhe des Betrags, der verlangt werden darf („die tatsächlichen Kosten“, die der Behörde bei der Bereitstellung von Informationen entstehen).

74. Meines Erachtens muss eine Gebühr in „angemessener Höhe“ auf den Kosten beruhen, die im Zusammenhang mit der Handlung der Bereitstellung von Umweltinformationen auf einen konkreten Antrag hin tatsächlich entstehen. Hierzu werden die Kosten der Arbeitszeit, die die Mitarbeiter für die Suche und Erstellung der beantragten Informationen aufwenden, und die Kosten der Erstellung der Informationen in der beantragten Form (die von Fall zu Fall verschieden sein kann) gehören. Meiner Meinung nach ist es jedoch unzulässig, mit der Gebühr auch die Erstattung von Gemeinkosten wie etwa Heiz- und Beleuchtungskosten oder Kosten interner Dienste zu verlangen. Diese Gemeinkosten mögen zum Teil zwar tatsächlich auch auf die Schaffung der Voraussetzungen entfallen, die gegeben sein müssen, damit die Behörde auf Antrag Zugang zu Umweltinformationen gewähren kann, sie entstehen jedoch nicht (ebenso wenig wie die Kosten der Führung und Zugänglichmachung von Verzeichnissen und Listen der Umweltinformationen [59]) ausschließlich im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Informationen auf einen konkreten Antrag. Für mich bestätigt der 18. Erwägungsgrund diese Auslegung [60].

Zweite Frage

Zulässigkeit

75. Bei der zweiten Frage geht es darum, ob Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 der Richtlinie 2003/4 einer Regelung des nationalen Rechts entgegenstehen, wonach eine Gebühr für die Bereitstellung von Umweltinformationen „nicht einen Betrag überschreiten [darf], der nach Überzeugung der Behörde angemessen ist“, wenn die entsprechende Entscheidung der Behörde einer Überprüfung durch die Verwaltung und die Gerichte – wie im nationalen Recht vorgesehen – unterliegt.

76. Das vorlegende Gericht führt aus, dass bei strenger Auslegung der Wendung „Betrag …, der nach Überzeugung der Behörde angemessen ist“ nach englischem Recht eine Beschwerde über eine Gebühr nur Erfolg haben könne, wenn die Entscheidung der Behörde, was ein angemessener Betrag ist, selbst „unangemessen“ im verwaltungsrechtlichen Sinne (d. h. vernunftswidrig, rechtswidrig oder unbillig) sei, und dass nur ein sehr eingeschränkter Anwendungsbereich für die Anfechtung der von der Behörde getroffenen maßgeblichen faktischen Schlussfolgerungen verbleibe. Das Vorabentscheidungsersuchen enthält keine weiteren Angaben zur Ausgestaltung der Überprüfung durch die Verwaltung oder die Gerichte.

59 — Siehe oben, Nrn. 51 und 52.

60 — Es sei daran erinnert, dass im Ausgangsverfahren die Behörde bei der Bereitstellung der Informationen unstreitig nicht zu kommerziellen Zwecken gehandelt hat (siehe oben, Nr. 43). Im vorliegenden Fall sehe ich keine Notwendigkeit, ausführlich auf den Teil des 18. Erwägungsgrundes einzugehen, der sich auf Fälle bezieht, in denen die Behörden Umweltinformationen zu kommerziellen Zwecken zugänglich machen.

77. Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat in ihren schriftlichen Erklärungen dargelegt, dass die „Überprüfung durch die Verwaltung und die Gerichte wie im englischen Recht", auf die in der zweiten Frage Bezug genommen werde, mehrere Überprüfungsgründe umfasse, zu denen auch die „Wednesbury-Unangemessenheit" [61] gehöre.

78. Sowohl die Kommission als auch die Regierung des Vereinigten Königreichs bezweifeln, dass die Beantwortung dieser Frage notwendig ist. Das vorlegende Gericht habe schließlich selbst darauf hingewiesen, dass (die mit der zweiten Frage angesprochene Problematik) ein „ungeklärter Streitpunkt zwischen den Parteien" sei und dass „nicht klar [ist], ob er für diesen Fall von praktischer Relevanz ist, aber er könnte sich auf die zukünftige Vorgehensweise des Tribunal und des Commissioner auswirken".

79. Ich weise auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs hin, wonach dieser eine Vorabentscheidung nur ablehnen kann, wenn die vorgelegten Fragen offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits stehen, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder er nicht über die tatsächlichen oder rechtlichen Angaben verfügt, die für eine sachdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind [62]. Nur das vorlegende Gericht kann im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung zum Erlass seines Urteils und die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen beurteilen [63].

80. Ich sehe keinen Grund, die Entscheidung des vorlegenden Gerichts, die zweite Frage trotz seiner Zweifel in seinen Vorlagebeschluss aufzunehmen, zu bemängeln. Diese Frage ist somit ebenfalls zu beantworten.

Beantwortung der Frage

81. Die in Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 aufgestellte Voraussetzung der Angemessenheit bezieht sich auf die Höhe einer Gebühr und nicht auf die Entscheidung der Behörde an sich. Die Bestimmung enthält keinen Verweis auf das Kriterium einer nach nationalem Recht angemessenen Gebühr. Wenn die Begriffe einer unionsrechtlichen Bestimmung für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweisen, müssen sie in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten, die unter Berücksichtigung des Kontextes der Bestimmung und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss [64]. Dieser Grundsatz gilt in Verbindung mit dem Grundsatz, dass bei einer mangelnden Bestimmtheit des Unionsrechts die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei der Umsetzung einer Richtlinie deren vollständige Wirksamkeit zu gewährleisten, und dass sie über einen weiten Wertungsspielraum hinsichtlich der Wahl der Mittel verfügen [65].

82. Somit haben die Behörden nach Art. 5 Abs. 2 sicherzustellen, dass ihre Gebühren eine angemessene Höhe nicht überschreiten, wobei „angemessene Höhe" nach einem objektiven unionsrechtlichen Maßstab zu beurteilen ist [66]. Dies steht an sich noch nicht einer nationalen Rechtsvorschrift entgegen, der zufolge sich eine Behörde vergewissern muss, dass eine Gebühr diesem

61 — Vgl. Associated Provincial Picture Houses Ltd/Wednesbury Corporation, [1948] 1 KB 223, [1947] EWCA Civ 1. Der Umfang der gerichtlichen Überprüfung ist ein komplexes Thema. Eine eingehende Untersuchung findet sich z. B. bei Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P., und Fenwick, H., *Judicial Review*, 5. Aufl. (Butterworths Law, 2014), und bei Fordham, M., *Judicial Review*, 6. Aufl. (Hart Publishing, 2012).

62 — Vgl. z. B. Urteile Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung) sowie Fish Legal und Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

63 — Vgl. z. B. Urteil Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64 — Vgl. z. B. Urteil Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

65 — Vgl. z. B. Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (C-530/11, EU:C:2014:67, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

66 — Siehe oben, Nrn. 58 bis 74.

Maßstab entspricht. Es darf sogar erwartet werden, dass eine verantwortungsvoll geführte Behörde in erster Linie selbst die Höhe der festgesetzten Gebühr in diesem Sinne kontrolliert. Dieser Schritt ist der nach Art. 6 Abs. 1 bzw. 2 der Richtlinie 2003/4 vorgesehenen Überprüfung durch die Verwaltung bzw. die Gerichte vorgelagert und von dieser zu trennen.

83. Wie steht es mit dem letzten Teil der zweiten Frage, nämlich „wenn die Entscheidung der Behörde, was ein ‚angemessener Betrag' ist, einer Überprüfung durch die Verwaltung und die Gerichte *wie im englischen Recht* unterliegt" (Hervorhebung nur hier)?

84. Wie bereits angedeutet[67], hat das vorlegende Gericht dem Gerichtshof verhältnismäßig wenig Angaben zum nationalen Recht zur Verfügung gestellt, und obwohl eine mündliche Verhandlung stattgefunden hat, ist die Regierung des Vereinigten Königreichs zu ihr nicht erschienen. Im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens besteht die Aufgabe des Gerichtshofs selbstverständlich allein darin, über die Auslegung des Unionsrechts zu entscheiden, während das nationale Gericht das nationale Recht im Licht der in Beantwortung seiner Fragen gegebenen Hinweise auszulegen und anzuwenden hat[68]. Es ist daher unangebracht, hier den Maßstäben und Beschränkungen der gerichtlichen Kontrolle in England weiter nachzugehen. Im Mittelpunkt muss vielmehr allein stehen, was das Unionsrecht vorschreibt.

85. Im vorliegenden Kontext muss ein Mitgliedstaat nach Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/4 sicherstellen, dass (zunächst) auf dem Verwaltungsweg und (sodann) gerichtlich überprüft wird, ob die Entscheidung einer Behörde über die Angemessenheit einer Gebühr in Einklang mit der autonomen unionsrechtlichen Bedeutung des Begriffs „angemessen" im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 steht. Dies ist es, was in dem Überprüfungsverfahren geklärt werden muss. Die Möglichkeit einer solchen Überprüfung ist zur Gewährleistung einer wirksamen Durchsetzung des in der Richtlinie 2003/4 verankerten Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen unerlässlich[69]. Der Mitgliedstaat hat also sicherzustellen, dass in dem von ihm vorgesehenen Überprüfungsverfahren die Angemessenheit einer bestimmten erhobenen Gebühr anhand des Maßstabs, der im Unionsrecht für die Angemessenheit solcher Gebühren gilt, beurteilt werden kann. Das zuständige nationale Gericht hat das innerstaatliche Recht so auszulegen, dass diese Überprüfung ermöglicht wird[70].

Ergebnis

86. Nach alledem bin ich der Meinung, dass der Gerichtshof das Vorabentscheidungsersuchen des First-tier Tribunal (Information Rights) (Vereinigtes Königreich) in folgendem Sinne beantworten sollte:

— Die Wendung „Bereitstellung von Umweltinformationen" im Sinne von Art. 5 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 auszulegen als die Gewährung von Zugang auf Antrag durch Übergabe der Informationen an den Antragsteller in dem von ihm vorgegebenen Format in anderen als den von Art. 5 Abs. 1 erfassten Fällen. Art. 5 Abs. 2 erfasst den Fall, dass die Informationen in einer Art und Weise gegeben werden, die es dem Antragsteller ermöglicht, die Informationen an einem Ort und zu einem Zeitpunkt seiner Wahl einzusehen und zu verwenden und somit unabhängig davon, wo und wie die Informationen vorhanden sind und sonst auf anderen Wegen zugänglich gemacht werden.

67 — Siehe oben, Nr. 76.

68 — Vgl. z. B. Urteil Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 23 und 25).

69 — Vgl. z. B. auch den Umsetzungsleitfaden, S. 15.

70 — Zur Pflicht, das nationale Recht in Einklang mit dem Unionsrecht anzuwenden und auszulegen, vgl. z. B. Urteile Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung) und Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

— Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 ermächtigt eine Behörde nicht, durch Erhebung einer Gebühr für die Bereitstellung von Information die gesamten oder einen Teil der Kosten der Einrichtung und Führung einer Datenbank erstattet zu verlangen, in der sie die bei ihr vorhandenen Umweltinformationen aufbereitet hat und die sie zur Bearbeitung von Anträgen auf Informationen der Art nutzt, wie sie in einem Fragebogen wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden aufgeführt sind.

— Eine Gebühr überschreitet dann nicht eine angemessene Höhe im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4, wenn sie i) anhand objektiver Faktoren festgesetzt wird, die bekannt sind und von Dritten überprüft werden können, ii) unabhängig davon berechnet wird, von wem und zu welchem Zweck die Informationen beantragt werden, iii) in einer Höhe festgesetzt wird, die die Erreichung der Ziele gewährleistet, die mit dem Recht auf Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag verfolgt werden, und also keine Person von der Beantragung des Zugangs abhält oder ihr Zugangsrecht beschränkt und iv) die Höhe nicht überschreitet, die dem Grund entspricht, weshalb die Mitgliedstaaten diese Gebühr erheben dürfen (nämlich weil eine der Öffentlichkeit angehörende Person einen Antrag auf die Bereitstellung von Umweltinformationen gestellt hat), und zu der Handlung der Bereitstellung der Informationen in einem direkten Verhältnis steht.

— Insbesondere muss eine Gebühr in „angemessener Höhe“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 auf den Kosten beruhen, die im Zusammenhang mit der Handlung der Bereitstellung von Umweltinformationen auf einen konkreten Antrag hin tatsächlich entstehen. Hierzu werden die Kosten der Arbeitszeit, die die Mitarbeiter für die Suche und Erstellung der beantragten Informationen aufwenden, und die Kosten der Erstellung der Informationen in der beantragten Form (die von Fall zu Fall verschieden sein kann) gehören. Es ist jedoch unzulässig, mit der Gebühr auch die Erstattung von Gemeinkosten wie etwa Heiz- und Beleuchtungskosten oder Kosten interner Dienste zu verlangen. Diese Gemeinkosten mögen zum Teil zwar tatsächlich auch auf die Schaffung der Voraussetzungen entfallen, die gegeben sein müssen, damit die Behörde auf Antrag Zugang zu Umweltinformationen gewähren kann, sie entstehen jedoch nicht (ebenso wenig wie die Kosten der Führung und Zugänglichmachung von Verzeichnissen und Listen der Umweltinformationen) ausschließlich im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Informationen auf einen konkreten Antrag.

— Die Behörden haben nach Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 sicherzustellen, dass ihre Gebühren eine angemessene Höhe nicht überschreiten, wobei „angemessene Höhe“ nach einem objektiven unionsrechtlichen Maßstab zu beurteilen ist. Dies steht an sich noch nicht einer nationalen Rechtsvorschrift entgegen, der zufolge sich eine Behörde vergewissern muss, dass eine Gebühr diesem Maßstab entspricht. Dieser Schritt ist der nach Art. 6 Abs. 1 bzw. 2 der Richtlinie 2003/4 vorgesehenen Überprüfung durch die Verwaltung bzw. die Gerichte vorgelagert und von dieser zu trennen.

— Ein Mitgliedstaat muss nach Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/4 sicherstellen, dass (zunächst) auf dem Verwaltungsweg und (sodann) gerichtlich überprüft werden kann, ob die Entscheidung einer Behörde über die Angemessenheit einer Gebühr in Einklang mit der autonomen unionsrechtlichen Bedeutung des Begriffs „angemessen“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4 steht. Der Mitgliedstaat hat also sicherzustellen, dass in dem von ihm vorgesehenen Überprüfungsverfahren die Angemessenheit einer bestimmten erhobenen Gebühr anhand des Maßstabs, der im Unionsrecht für die Angemessenheit solcher Gebühren gilt, beurteilt werden kann. Das zuständige nationale Gericht hat das innerstaatliche Recht so auszulegen, dass diese Überprüfung erfolgen kann.