



# Thematische Übersicht

## ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT ZU UMWELTINFORMATIONEN

Die Europäische Union hat seit Beginn der 1990er Jahre und insbesondere nach der am 25. Juni 1998<sup>1</sup> erfolgten Annahme des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (sogenanntes Übereinkommen von Aarhus) ein Regelwerk geschaffen, das den Grundsatz verankert, dass die Öffentlichkeit ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen hat, gleich ob sie bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten (Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990<sup>2</sup>, Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003<sup>3</sup>) oder den Organen der Europäischen Union selbst (Verordnung [EG] Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006<sup>4</sup>) vorhanden sind. Diese Rechtsvorschriften kommen zu den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union<sup>5</sup> und den Bestimmungen über den Zugang zu Informationen in der sektoralen Umweltschutzgesetzgebung der Europäischen Union hinzu. Der Gerichtshof hat seitdem im Rahmen der verschiedenen Verfahrensarten eine umfangreiche Rechtsprechung entwickelt.

- 
- 1 Das Übereinkommen von Aarhus wurde von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ausgearbeitet. Es wurde von deren Mitgliedstaaten am 25. Juni 1998 auf der vierten Ministerkonferenz im Rahmen des Prozesses „Umwelt für Europa“ angenommen und trat am 30. Oktober 2001 in Kraft.
  - 2 Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 56).
  - 3 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 vom 14.2.2003, S. 26).
  - 4 Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus 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 vom 25.9.2006, S. 13).
  - 5 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 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 vom 31.5.2001, S. 43).

## I. Das Übereinkommen von Aarhus und das Unionsrecht

*Urteil vom 19. Dezember 2013 (Große Kammer), Fish Legal und Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)*<sup>6</sup>

Fish Legal vertritt die rechtlichen Interessen des englischen Anglerverbands (Angling Trust) und hat sich zum Ziel gesetzt, mit allen legalen Mitteln gegen Umweltverschmutzung und andere Beeinträchtigungen von Gewässern zu kämpfen und das Angeln und die Angler zu schützen. Fish Legal hatte zwei Wassergesellschaften, die United Utilities Water plc und die Yorkshire Water Services Ltd, um Informationen zu Einleitungen, Reinigungsmaßnahmen und Notüberläufen ersucht. Frau Shirley hatte sich an eine andere Wassergesellschaft, die Southern Water Services Ltd, gewandt und um Informationen zu der Abwasserkapazität im Rahmen eines Planungsvorschlags in ihrem Wohnort in der Grafschaft Kent gebeten.

Da sie die erbetenen Informationen von den Wassergesellschaften nicht innerhalb der Fristen der Environmental Information Regulations 2004 (im Folgenden: EIR 2004), mit denen die Richtlinie 2003/4/EG in das englische Recht umgesetzt worden war, erhielten, reichten sowohl Fish Legal als auch Frau Shirley eine Beschwerde beim Information Commissioner ein. Dieser vertrat die Auffassung, dass die beteiligten Wassergesellschaften keine Behörden im Sinne der EIR 2004 seien und er ihre Beschwerden daher nicht bescheiden könne.

Nachdem das First-tier Tribunal ihre Klagen gegen diese Entscheidungen abgewiesen hatte, ersuchte das Upper Tribunal (Vereinigtes Königreich) den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Auslegung von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG hinsichtlich der Definition des Begriffs „Behörde“, und zwar insbesondere in Anbetracht des von der UNECE veröffentlichten Leitfadens zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus. Es fragte in diesem Zusammenhang, anhand welcher Kriterien entschieden werden kann, ob sich Einrichtungen wie die beteiligten Wassergesellschaften, die unstreitig öffentliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen, unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie 2003/4/EG genannten Stelle oder Person befinden, so dass sie nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. c dieser Richtlinie als „Behörde“ anzusehen sind. Das Upper Tribunal wollte außerdem wissen, ob Art. 2 Nr. 2 Buchst. b und c der Richtlinie 2003/4/EG dahin auszulegen ist, dass eine Person, die hinsichtlich einiger ihrer Aufgaben, Zuständigkeiten oder Dienstleistungen unter diese Bestimmung fällt, nur hinsichtlich derjenigen Umweltinformationen eine Behörde darstellt, die bei ihr im Rahmen gerade dieser Aufgaben, Zuständigkeiten und Dienstleistungen vorhanden sind.

Der Gerichtshof führte aus, dass für die Auslegung der Richtlinie 2003/4/EG der Wortlaut und das Ziel des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das mit dieser Richtlinie in das Unionsrecht umgesetzt werden soll, zu berücksichtigen ist.

Mit dem Beitritt zu diesem Übereinkommen<sup>7</sup> hat die Europäische Union zugesagt, im Rahmen der Anwendung des Unionsrechts sicherzustellen, dass die bei den Behörden vorhandenen oder für diese bereitgehaltenen Umweltinformationen grundsätzlich zugänglich sind.

Wie der fünfte Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4/EG bestätigt, wollte der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass dieser Richtlinie im Hinblick auf den Abschluss des Übereinkommens durch die Gemeinschaft

<sup>6</sup> Dieses Urteil wurde im Jahresbericht 2013 dargestellt (S. 46).

<sup>7</sup> 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 vom 17.5.2005, S. 1).

die Vereinbarkeit des Unionsrechts mit dem Übereinkommen durch eine allgemeine Regelung sicherstellen, die gewährleistet, dass jede natürliche oder juristische Person eines Mitgliedstaats ein Recht auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen oder für diese bereitgehaltenen Umweltinformationen hat, ohne hierfür ein Interesse geltend machen zu müssen (Rn. 35-37).

Der Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus kann zwar als ein erläuterndes Dokument betrachtet werden, das gegebenenfalls neben anderen relevanten Gesichtspunkten für die Auslegung des Übereinkommens herangezogen werden kann, die darin enthaltenen Analysen sind jedoch nicht bindend und haben nicht die normative Geltung, die den Vorschriften des Übereinkommens zukommt (Rn. 38).

(Zur Frage der Auslegung des Begriffs der Behörde vgl. Abschnitt III „Begriff, Behörde“, die Zugang zu Umweltinformationen gewähren muss“ dieser Übersicht.)

## II. Begriff „Informationen über die Umwelt“

### *Urteil vom 17. Juni 1998, Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300)*

Auf der Grundlage der Richtlinie 90/313/EWG hatte Herr Mecklenburg bei der Stadt Pinneberg und beim Kreis Pinneberg – Der Landrat (im Folgenden: Kreis Pinneberg) beantragt, ihm eine Kopie der Stellungnahme zu überlassen, die die Landschaftspflegebehörde im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Bau der sogenannten „Westumgehung“ abgegeben hatte. Der Kreis Pinneberg hatte seinen Antrag mit der Begründung abgelehnt, die Stellungnahme der Verwaltung sei keine „Information über die Umwelt“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 90/313/EWG, die mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 8. Juli 1994 in das deutsche Recht umgesetzt worden war.

Nachdem sein Widerspruch beim Kreis Pinneberg und seine Klage beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht erfolglos geblieben waren, legte Herr Mecklenburg Berufung beim Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht ein. Dieses vertrat zwar die Auffassung, dass die Stellungnahme der Verwaltung, deren Übermittlung beantragt war, als eine „verwaltungstechnische Maßnahme zum Umweltschutz“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 90/313/EWG angesehen werden könne, ersuchte den Gerichtshof aber um Vorabentscheidung insbesondere über die Frage, ob die Stellungnahme einer unteren Landschaftspflegebehörde im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in einem Planfeststellungsverfahren eine verwaltungstechnische Maßnahme zum Umweltschutz im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 90/313/EWG ist.

Der Gerichtshof stellte fest, dass sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber dem Begriff „Informationen über die Umwelt“ eine weite Bedeutung beilegen wollte, die sowohl die Angaben als auch die Tätigkeiten umfasst, die den Zustand der verschiedenen dort erwähnten Umweltbereiche betreffen, wobei der Begriff „verwaltungstechnische Maßnahmen“, der als Beispiel angeführt ist, nur eine Erläuterung der „Tätigkeiten“ oder „Maßnahmen“ im Sinne der Richtlinie darstellt.

Von einer Information über die Umwelt in diesem Sinne kann daher bereits dann gesprochen werden, wenn eine Stellungnahme der Verwaltung eine Handlung darstellt, die den Zustand eines der von der Richtlinie erfassten Umweltbereiche beeinträchtigen oder schützen kann, was bei einer Stellungnahme einer Landschaftspflegebehörde im Rahmen ihrer Beteiligung an einem Planfeststellungsverfahren dann der Fall ist, wenn diese Stellungnahme die Entscheidung über die Planfeststellung hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes beeinflussen kann (Rn. 19-22, Tenor 1).

**Urteil vom 26. Juni 2003, Kommission/Frankreich (C-233/00, EU:C:2003:371)**

Die Kommission hatte gemäß Art. 226 EG eine Klage auf Feststellung erhoben, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 90/313/EWG und aus Art. 189 Abs. 3 EG-Vertrag (jetzt Art. 288 Abs. 3 AEUV) verstoßen hat, dass sie Art. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 2, 3 und 4 dieser Richtlinie nicht richtig umgesetzt hat.

Die Französische Republik vertrat dagegen die Auffassung, dass die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 78-753 vom 17. Juli 1978 mit verschiedenen Maßnahmen zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen der Verwaltung und der Öffentlichkeit und mit verschiedenen verwaltungs-, sozial- und steuerrechtlichen Bestimmungen und des Dekrets Nr. 88-465 vom 28. April 1988 über das Verfahren für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten die Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG in das französische Recht gewährleisteten. Zwar fielen Dokumente, die sich im Besitz einer Behörde befänden, die als Privatperson ohne jede Verbindung mit dem öffentlichen Dienstleistungsbereich handele, nicht unter das Gesetz Nr. 78-753, solche Dokumente stellten jedoch auch keine „Informationen über die Umwelt“ im Sinne der Richtlinie 90/313/EWG dar.

Der Gerichtshof stellte fest, dass schon nach dem Wortlaut von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 90/313/EWG und insbesondere auch unter Berücksichtigung des verwendeten Ausdrucks „alle Informationen“ davon auszugehen ist, dass der Anwendungsbereich dieser Vorschrift und somit derjenige der Richtlinie 90/313/EWG weit gefasst sind. Erfasst werden somit sämtliche Informationen, die sich entweder auf den Zustand der Umwelt oder auf die Tätigkeiten oder Maßnahmen, die diese beeinträchtigen können, oder aber auf die Tätigkeiten oder Maßnahmen, die dem Umweltschutz dienen, beziehen, ohne dass die Aufzählung in dieser Vorschrift irgendeinen Anhaltspunkt enthält, der die Tragweite beschränken könnte. Der Begriff „Informationen über die Umwelt“ im Sinne der Richtlinie 90/313/EWG ist folglich dahin zu verstehen, dass er die Dokumente einschließt, die nicht mit der Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung zusammenhängen (Rn. 44, 47).

**Urteil vom 16. Dezember 2010, Stichting Natuur en Milieu u. a. (C-266/09, EU:C:2010:779)**

Auf einen Antrag des Unternehmens Bayer hin hatte der Minister für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport des Königreichs der Niederlande in Übereinstimmung mit dem Staatssekretär für Landwirtschaft, Landschaftspflege und Fischerei die Verordnung über Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln geändert. Mit dieser Änderung wurde u. a. für das Schädlingsbekämpfungsmittel Propamocarb auf und in Salat ein neuer Schwellenwert für den zulässigen Rückstandshöchstgehalt festgelegt.

Die Stichting Natuur en Milieu, die Vereniging Milieudefensie und die Vereniging Goede Waar & Co. hatten deshalb beim College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (im Folgenden: CTB) beantragt, ihnen sämtliche Informationen zu übermitteln, die der fraglichen Ministerialverordnung zugrunde lagen. Unter Berufung auf Art. 22 des Schädlingsbekämpfungsmittelgesetzes von 1962 über vertrauliche Behandlung wurde ihnen diese Übermittlung mit Bescheid vom 8. März 2005 verweigert, den sie vor dem CTB anfochten. Nach Anhörung von Bayer zur Vertraulichkeit bestimmter Daten in den betreffenden Dokumenten lehnte das CTB die Offenlegung der Studien über Rückstände und der Protokolle von Feldversuchen ab, um Betriebsgeheimnisse zu schützen.

Das von den Klägerinnen mit einer Klage gegen diese Entscheidung befasste College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederlande) ersuchte den Gerichtshof um Vorabentscheidung insbesondere über die Frage, ob die Angaben, auf deren Grundlage der Rückstandshöchstgehalt eines Pflanzenschutzmittels bestimmt wird, Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 der Richtlinie 2003/4/EG darstellen und somit in den materiellen Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

Der Begriff „Umweltinformationen“ im Sinne dieser Vorschrift ist nach Auffassung des Gerichtshofs dahin auszulegen, dass auch Informationen darunter fallen, die im Rahmen eines nationalen Verfahrens zur (Ausdehnung der) Zulassung eines Pflanzenschutzmittels im Hinblick auf die Festsetzung der in Ess- oder Trinkwaren zulässigen Höchstmenge eines Schädlingsbekämpfungsmittels, eines Bestandteils hiervon oder von Abbauprodukten übermittelt werden.

Da die Herausgabe von Informationen über das Vorliegen von solchen Rückständen in oder auf Produkten, auch wenn solche Informationen selbst nicht unmittelbar eine Beurteilung der Folgen dieser Rückstände auf die menschliche Gesundheit enthalten, das Risiko der Verbreitung dieser Rückstände insbesondere auf dem Boden oder im Grundwasser begrenzen soll, betrifft sie Umweltbestandteile, die sich bei übermäßigem Vorliegen dieser Rückstände auf die menschliche Gesundheit auswirken können, was anhand dieser Informationen gerade überprüft werden soll (Rn. 42, 43, Tenor 1).

### *Urteil vom 22. Dezember 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822)*

Die Stadt Lyon hatte die Caisse des dépôts et consignations (Hinterlegungskasse, im Folgenden: CDC) als die für die Führung des nationalen Registers der Treibhausgasemissionszertifikate zuständige Einrichtung aufgefordert, ihr mitzuteilen, wie viele Zertifikate im Laufe des Jahres 2005 von den Betreibern von 209 in ganz Frankreich verteilten Fernwärmeanlagen verkauft worden waren.

Da die CDC dies insbesondere unter Hinweis auf Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission vom 21. Dezember 2004 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem<sup>8</sup> abgelehnt hatte, wandte sich die Stadt Lyon daraufhin an die Commission d'accès aux documents administratifs (Kommission für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten), die die Übermittlung der Unterlagen über die genannten Transaktionsdaten befürwortete. Die CDC hielt jedoch an ihrer Ablehnung fest, da die Richtlinie 2003/4/EG nicht für die Übermittlung dieser Transaktionsdaten im Rahmen des Emissionshandelssystems gelte, für das der Unionsgesetzgeber mit der Richtlinie 2003/87/EG<sup>9</sup> und der Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 spezifische Regelungen vorgesehen habe.

Das mit einer Klage gegen diese Entscheidung befasste Tribunal administratif de Paris (Frankreich) ersuchte den Gerichtshof um Vorabentscheidung insbesondere über die Frage, ob die Übermittlung von Transaktionsdaten unter eine der in Art. 4 der Richtlinie 2003/4/EG vorgesehenen Ausnahmen oder unter die Richtlinie 2003/87/EG in Verbindung mit der zu deren Durchführung erlassenen Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 fällt.

Nach Auffassung des Gerichtshofs fällt die Übermittlung der Transaktionsdaten, die die Namen der Inhaber von übertragenden Konten und von Empfängerkonten für Transaktionen mit Emissionszertifikaten, die im Zusammenhang mit diesen Transaktionen stehenden Zertifikate oder Kyoto-Einheiten sowie Datum und Uhrzeit der Transaktionen betreffen, ausschließlich unter die spezifischen Regeln über die Veröffentlichung und Vertraulichkeit, die in der Richtlinie 2003/87/EG in der Fassung der Richtlinie 2004/101/EG<sup>10</sup> und in der Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 festgelegt sind.

Bei diesen Daten handelt es sich nämlich um Daten über übertragene Zertifikate, die die Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen nationalen Registern genau verbuchen müssen; die technischen Einzelheiten und die

---

<sup>8</sup> Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission vom 21. Dezember 2004 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Entscheidung 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 386 vom 29.12.2004, S. 1).

<sup>9</sup> Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32).

<sup>10</sup> Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (ABl. L 338 vom 13.11.2004, S. 18).

Bestimmungen über die Führung dieser Register sowie über die Übermittlung und die Vertraulichkeit der in diesen Registern geführten Informationen sind in der Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 geregelt. Sie fallen daher unter Art. 19 der Richtlinie 2003/87/EG und nicht unter deren Art. 17. Da Art. 19 der Richtlinie 2003/87/EG aber nicht – wie Art. 17 – auf die Richtlinie 2003/4/EG verweist, ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber ein Transaktionsdaten betreffendes Ersuchen nicht den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie 2003/4/EG unterwerfen wollte, sondern für die Veröffentlichung dieser Daten und deren Vertraulichkeit eine spezielle und erschöpfende Regelung geschaffen hat (Rn. 39-41, Tenor 1).

***Urteil vom 23. November 2016, Bayer CropScience und Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)***

Das College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (im Folgenden: CTB), die für die Erteilung und Änderung von Genehmigungen für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und Biozid-Produkten zuständige niederländische Behörde, hatte beschlossen, die Zulassungen mehrerer Pflanzenschutzmittel und eines Biozidprodukts auf der Grundlage des Wirkstoffs Imidacloprid, der u. a. eine insektizide Wirkung hat, zu ändern. Die Stichting De Bijenstichting (im Folgenden: Bijenstichting), eine niederländische Stiftung zum Schutz der Bienen, hatte auf der Grundlage der Richtlinie 2003/4/EG beim CTB die Bekanntgabe von diese Zulassungen betreffenden Dokumenten beantragt. Bayer, ein u. a. in den Bereichen des Pflanzenschutzes und der Parasitenbekämpfung tätiges Unternehmen und Inhaberin einer großen Zahl dieser Zulassungen, widersprach dieser Bekanntgabe, weil sie das Urheberrecht und die Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse verletze und zudem das Recht auf Datenschutz aushöhle.

Das CTB lehnte die Offenlegungsanträge der Klägerin ab. Nachdem die Bijenstichting Widerspruch gegen diesen Ablehnungsbescheid eingelegt hatte, änderte ihn das CTB hinsichtlich bestimmter angeforderter Dokumente teilweise ab. Nach einer Abwägung des Allgemeininteresses an der Offenlegung gegen den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums des Inhabers der Genehmigung für das Inverkehrbringen des fraglichen Produkts gelangte es zu dem Schluss, dass die Sachinformationen über die tatsächliche Freisetzung von Pflanzenschutzmitteln oder Biozid-Produkten in die Umwelt als „Informationen über Emissionen in die Umwelt“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG anzusehen seien, während die übrigen Dokumente keine solchen Informationen nach dieser Vorschrift darstellten.

Sowohl Bayer als auch die Bijenstichting fochten diese Entscheidung vor dem College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederlande) an, das den Gerichtshof um Vorabentscheidung insbesondere über die Auslegung des Begriffs „Informationen über Emissionen in die Umwelt“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG ersuchte.

Nach Auffassung des Gerichtshofs fallen unter diesen Begriff die Angaben über Art, Zusammensetzung, Menge, Zeitpunkt und Ort der „Emissionen in die Umwelt“ der Pflanzenschutzmittel und Biozid-Produkte und der in diesen Produkten enthaltenen Stoffe sowie die Daten über die mehr oder weniger langfristigen Auswirkungen dieser Emissionen auf die Umwelt, insbesondere Informationen über die Rückstände in der Umwelt nach der Anwendung des betreffenden Produkts und Studien zur Messung der Stoffdrift bei dieser Anwendung, unabhängig davon, ob diese Daten aus (Semi-)Feldstudien, aus Laboruntersuchungen oder aus Translokationsstudien stammen.

Diese Auslegung führt keineswegs dazu, dass alle Daten in den Akten über eine Genehmigung für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln oder Biozid-Produkten, insbesondere alle Daten aus den Studien, die zur Erteilung dieser Genehmigung durchgeführt wurden, unter diesen Begriff fallen und immer offenzulegen wären. Denn nur die sich auf „Emissionen in die Umwelt“ beziehenden Daten werden von diesem Begriff erfasst, was insbesondere nicht nur die Informationen ausschließt, die nicht die Emissionen des fraglichen Produkts in die Umwelt betreffen, sondern auch die Daten, die sich auf

hypothetische Emissionen beziehen, d. h. Emissionen, die unter Umständen, die für normale oder realistische Anwendungsbedingungen repräsentativ sind, nicht tatsächlich stattfinden oder vorhersehbar sind. Diese Auslegung führt daher nicht zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung des Schutzes der durch die Art. 16 und 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und durch Art. 39 Abs. 3 des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Übereinkommen) gewährleisteten Rechte (Rn. 96, 100, 102, 103, Tenor 2).

### III. Begriff „Behörde“, die Zugang zu Umweltinformationen gewähren muss

#### *Urteil vom 18. Juli 2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523)*

Das deutsche Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hatte den Antrag der Deutschen Umwelthilfe e. V., einer Umwelt- und Verbraucherschutzvereinigung, auf Übermittlung von Informationen aus einem Schriftwechsel, den dieses Ministerium mit Vertretern der deutschen Automobilindustrie zur Abstimmung im Vorfeld des Erlasses einer Regelung zur Energieverbrauchskennzeichnung geführt hatte, abgelehnt. Das Ministerium hatte sich hierfür auf die Bestimmung des Umweltinformationsgesetzes vom 22. Dezember 2004 berufen, nach der die Behörden von der Umweltinformationspflicht befreit sind, wenn sie im Rahmen der Vorbereitung einer Rechtsverordnung tätig werden.

Das mit einer Klage auf Nichtigerklärung dieses ablehnenden Bescheids befasste Verwaltungsgericht Berlin (Deutschland) wollte wissen, ob dieses Gesetz mit der Richtlinie 2003/4/EG vereinbar ist, und insbesondere, ob Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie, soweit er Behörden betrifft, die in gesetzgebender Eigenschaft handeln, auf Behörden Anwendung finden kann, wenn sie eine Rechtsverordnung wie die im Ausgangsverfahren fragliche vorbereiten und erlassen.

Der Gerichtshof entschied, dass Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG dahin auszulegen ist, dass die den Mitgliedstaaten darin eingeräumte Befugnis, Gremien oder Einrichtungen, soweit sie in gesetzgebender Eigenschaft handeln, nicht als Behörden anzusehen, die Zugang zu den bei ihnen vorhandenen Umweltinformationen gewähren müssen, nicht für Ministerien gelten kann, wenn sie Recht ausarbeiten und setzen, das im Rang unter einem Gesetz steht.

Diese Bestimmung kann nämlich nicht so ausgelegt werden, dass ihre Wirkung über das hinausgeht, was zum Schutz der von ihr gewährleisteten Interessen erforderlich ist. Die Reichweite der dort vorgesehenen Ausnahmen muss vielmehr unter Berücksichtigung der Ziele der Richtlinie bestimmt werden. Es sind nämlich gerade die Eigenart und die charakteristischen Merkmale des Gesetzgebungsverfahrens, die vom Standpunkt des Rechts auf Information aus gesehen, wie es sowohl im Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten als auch in der Richtlinie 2003/4/EG vorgesehen ist, die Sonderregelung für Rechtsakte, die in gesetzgebender Eigenschaft erlassen werden, rechtfertigen. Allein der Charakter des fraglichen Rechtsakts, insbesondere der Umstand, dass es sich um einen Rechtsakt mit allgemeiner Geltung handeln sollte, kann daher das Gremium, das ihn erlässt, nicht von den sich aus der Richtlinie ergebenden Informationspflichten befreien.

Da es im Unionsrecht an einer Klarstellung fehlt, was für die Anwendung von Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG unter einem Gesetz oder einer gleichrangigen Rechtsnorm zu verstehen ist, richtet sich diese Beurteilung unter dem Vorbehalt, dass die praktische Wirksamkeit der Richtlinie nicht beeinträchtigt wird, nach dem Recht der Mitgliedstaaten (Rn. 22, 29, 30, 35, 36 und Tenor).

**Urteil vom 19. Dezember 2013 (Große Kammer), Fish Legal und Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)<sup>11</sup>**

In dieser Rechtssache (vgl. auch Abschnitt I „Das Übereinkommen von Aarhus und das Unionsrecht“ dieser Übersicht) stellte der Gerichtshof zu Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG fest, dass Unternehmen wie Wassergesellschaften, die öffentliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen, sich unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie 2003/4/EG genannten Stelle oder Person befinden können, so dass sie nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. c dieser Richtlinie als „Behörde“ anzusehen sind, wenn sie nicht in echter Autonomie bestimmen, wie sie diese Dienstleistungen erbringen, und damit eine unter Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b dieser Richtlinie fallende Behörde ihre Tätigkeit in diesem Bereich entscheidend beeinflussen kann.

Der Umstand allein, dass die Einrichtung eine Handelsgesellschaft ist, die für den fraglichen Sektor einer speziellen Regulierungsregelung unterliegt, kann eine Kontrolle im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4/EG nicht ausschließen, sofern sich aus dieser Regelung ergeben kann, dass diese Einrichtung gegenüber dem Staat keine echte Autonomie besitzt, selbst wenn dieser infolge der Privatisierung des fraglichen Sektors ihre laufende Verwaltung nicht mehr zu bestimmen vermag (Rn. 68, 70, 71, 73, Tenor 2).

Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4/EG ist ferner dahin auszulegen, dass eine Person, die unter diese Bestimmung fällt, hinsichtlich sämtlicher Umweltinformationen, die bei ihr vorhanden sind, eine Behörde darstellt. Wie sich nämlich aus der zentralen Regelung des Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG ergibt, die im Wesentlichen mit Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten übereinstimmt, ist eine Einrichtung, wenn sie als Behörde im Sinne einer der drei Kategorien des Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie anzusehen ist, verpflichtet, allen Antragstellern sämtliche bei ihr vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen, die in eine der sechs Informationskategorien nach Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie fallen, zu übermitteln, es sei denn, der Antrag fällt unter eine der Ausnahmen des Art. 4 der Richtlinie (Rn. 78, 83, Tenor 3).

#### IV. Gründe für die Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen

**Urteil vom 16. Dezember 2010, Stichting Natuur en Milieu u. a. (C-266/09, EU:C:2010:779)**

In dieser Rechtssache (vgl. auch Abschnitt II „Begriff ‚Informationen über die Umwelt‘“ dieser Übersicht) hatte das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederlande) dem Gerichtshof auch die Frage vorgelegt, ob die in Art. 4 der Richtlinie 2003/4/EG vorgesehene Interessenabwägung in jedem Einzelfall erfolgen muss oder auch einmalig in einer Gesetzgebungsmaßnahme vorgenommen werden kann. Es wollte darüber hinaus wissen, wie sich diese Vorschrift vor dem Hintergrund des Art. 14 der Richtlinie 91/414/EWG<sup>12</sup>, der „[u]nbeschadet der Richtlinie 2003/4“ uneingeschränkt die Vertraulichkeit von Betriebs- und Geschäftsinformationen schützt, mit der Richtlinie 2003/4/EG vereinbaren lässt.

Der Gerichtshof stellte fest, dass Art. 4 der Richtlinie 2003/4/EG dahin auszulegen ist, dass die in dieser Bestimmung angeordnete Abwägung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe von

<sup>11</sup> Dieses Urteil wurde im Jahresbericht 2013 dargestellt (S. 46).

<sup>12</sup> Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 230 vom 19.8.1991, S. 1).

Umweltinformationen gegen das besondere Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe in jedem den zuständigen Behörden vorgelegten Einzelfall erfolgen muss, wobei der nationale Gesetzgeber in einer allgemeinen Vorschrift Kriterien festlegen kann, die diese vergleichende Prüfung der bestehenden Interessen erleichtern können.

Denn weder Art. 14 der Richtlinie 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln noch eine andere Bestimmung der Richtlinie 2003/4/EG lässt die Annahme zu, dass die in Art. 4 der letztgenannten Richtlinie vorgeschriebene Abwägung der bestehenden Interessen durch eine andere Maßnahme als die Prüfung dieser Interessen in jedem Einzelfall ersetzt werden könnte. Dies hindert den nationalen Gesetzgeber allerdings nicht daran, in einer allgemeinen Vorschrift Kriterien festzulegen, die die vergleichende Prüfung der bestehenden Interessen erleichtern können, sofern diese Vorschrift die zuständigen Behörden nicht davon entbindet, tatsächlich jeden Fall, der ihnen im Rahmen eines auf der Grundlage der Richtlinie 2003/4/EG gestellten Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen vorgelegt wird, gesondert zu prüfen (Rn. 57-59, Tenor 3).

***Urteil vom 28. Juli 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525)***

Die Regierung des Vereinigten Königreichs hatte eine Website eingerichtet, um der Öffentlichkeit Informationen über den Standort der Mobilfunk-Basisstationen zu liefern, die von den Mobilfunkunternehmen freiwillig zur Verfügung gestellt worden waren. Das Office of Communications hatte es dann auf bei ihm gestellte Informationsanfragen hin abgelehnt, die Koordinaten dieser Basisstationen mitzuteilen, und zwar mit der Begründung, dass die Bekanntgabe dieser Informationen auch die Standorte erfassen würde, die für das Funknetz der Polizei und der Notfalldienste genutzt würden, was nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4/EG haben könnte und auch negative Auswirkungen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie auf die den Mobilfunkunternehmen zustehenden Rechte des geistigen Eigentums hätte. Die Information Commission und dann das Information Tribunal ordneten jedoch die Bekanntgabe der fraglichen Informationen an. Das Information Tribunal stellte u. a. fest, dass die negative Auswirkung auf die Rechte des geistigen Eigentums der Mobilfunkunternehmen nicht gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe dieser Daten überwiege.

Der mit dieser Streitigkeit befasste Supreme Court of the United Kingdom (Vereinigtes Königreich) ersuchte den Gerichtshof um Vorabentscheidung, um zu klären, welche Interessensabwägung die Richtlinie 2003/4/EG gebietet, wenn die Bekanntgabe von Informationen auf verschiedene, durch mehrere Ausnahmen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie geschützte Interessen 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.

Der Gerichtshof vertrat die Ansicht, dass Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG dahin auszulegen ist, dass eine Behörde, die über Umweltinformationen verfügt oder für die solche bereitgehalten werden, bei der Abwägung der öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe gegen die Interessen an der Verweigerung der Bekanntgabe zur Beurteilung eines Antrags, der dahin geht, dass diese Informationen einer natürlichen oder juristischen Person zugänglich gemacht werden, mehrere der in dieser Bestimmung genannten Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe kumuliert berücksichtigen kann (Rn. 32 und Tenor).

**Urteil vom 15. Januar 2013 (Große Kammer), Križan u. a. (C-416/10, EU:C:2013:8)<sup>13</sup>**

Im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Križan und 43 weiteren Einwohnern der Stadt Pezinok sowie dieser Stadt einerseits und der Slovenská inšpekcia životného prostredia (slowakische Umweltinspektion, im Folgenden: Inšpekcia) andererseits über die Rechtmäßigkeit von Genehmigungsentscheidungen für den Bau und den Betrieb einer Abfalldeponie hatten die Kläger zunächst gerügt, dass der Genehmigungsantrag unvollständig sei, da ihm die städtebauliche Entscheidung, die nach dem die Richtlinie 96/61/EG<sup>14</sup> umsetzenden slowakischen Gesetz Nr. 245/2003 erforderlich sei, nicht beigefügt sei, und dann beanstandet, dass diese Entscheidung mit der Begründung nicht veröffentlicht worden sei, dass sie unter das Geschäftsgeheimnis falle.

Da die Inšpekcia ihren Widerspruch zurückgewiesen hatte, wandten sich die Kläger an den Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slowakei), der dem Gerichtshof mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorlegte, die insbesondere die Auslegung der Richtlinie 96/61/EG in der durch die Verordnung (EG) Nr. 166/2006<sup>15</sup> geänderten Fassung betrafen. Das vorlegende Gericht wollte vor allem wissen, ob die betroffene Öffentlichkeit von der Einleitung des Verfahrens zur Genehmigung einer Mülldeponie an Zugang zu einer städtebaulichen Entscheidung über den Standort dieser Anlage haben muss und ob die Ablehnung, diese Entscheidung zugänglich zu machen, mit dem Schutz von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen gerechtfertigt werden kann.

Der Gerichtshof entschied, dass die Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung dahin auszulegen ist, dass sie es in Anbetracht insbesondere der Bedeutung des Standorts für die Ausübung der einen oder anderen der in dieser Richtlinie aufgeführten Tätigkeiten den zuständigen nationalen Behörden nicht erlaubt, der betroffenen Öffentlichkeit unter Berufung auf den Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen, die durch einzelstaatliches oder Unionsrecht geschützt sind, um berechnete wirtschaftliche Interessen zu schützen, jeden, auch nur teilweisen Zugang zu einer Entscheidung zu versagen, mit der eine Behörde gemäß den geltenden städtebaulichen Vorschriften den Standort einer Anlage genehmigt, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt.

Selbst wenn bestimmte Angaben in der Begründung einer städtebaulichen Entscheidung Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthalten sollten, würde es gegen Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2003/4/EG verstoßen, den Schutz der Vertraulichkeit solcher Informationen heranzuziehen, um der betroffenen Öffentlichkeit jeden, auch nur teilweisen Zugang zu der städtebaulichen Entscheidung über den Standort einer Anlage wie der im Ausgangsverfahren streitigen zu verwehren (Rn. 82, 83, 91, Tenor 2).

**Urteil vom 23. November 2016, Bayer CropScience und Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)**

In dieser Rechtssache (vgl. auch Abschnitt II „Begriff ‚Informationen über die Umwelt‘“ dieser Übersicht) hatte das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederlande) dem Gerichtshof im Zusammenhang mit der Auslegung des Begriffs „Informationen über Emissionen in die Umwelt“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG auch die Frage vorgelegt, wann die in Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. d der Richtlinie vorgesehene Ausnahme für Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse zum Tragen kommt.

<sup>13</sup> Dieses Urteil wurde im Jahresbericht 2013 dargestellt (S. 45).

<sup>14</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26).

<sup>15</sup> Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregisters und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates (ABl. L 33 vom 4.2.2006, S. 1).

Der Gerichtshof führte aus, dass die Richtlinie 2003/4/EG das Ziel hat, einen grundsätzlichen Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, zu gewährleisten und, wie aus ihrem neunten Erwägungsgrund und Art. 1 hervorgeht, eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen. Folglich muss die Bekanntgabe von Informationen, wie Art. 4 Abs. 4 Unterabs. 2 des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sowie der 16. Erwägungsgrund und Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG ausdrücklich vorsehen, die allgemeine Regel sein, und die in diesen Bestimmungen genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen.

Indem Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG vorsieht, dass Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse der Bekanntgabe von Informationen über Emissionen in die Umwelt nicht entgegengehalten werden können, ermöglicht er eine konkrete Umsetzung dieser Regel und des Grundsatzes eines möglichst umfassenden Zugangs zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für diese bereitgehalten werden. Daraus ergibt sich, dass die Begriffe „Emissionen in die Umwelt“ und „Informationen über Emissionen in die Umwelt“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG nicht eng auszulegen sind (Rn. 55-58).

Bei der Auslegung des Begriffs „Emissionen in die Umwelt“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG ist keine Abgrenzung zu den Begriffen „Ableitungen“ und „Freisetzen“ vorzunehmen.

Zum einen ist diese Unterscheidung nämlich dem Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten fremd, das in seinem Art. 4 Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. d lediglich vorsieht, dass der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen einer Bekanntgabe von Informationen über Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind, nicht entgegengehalten werden kann. Zum anderen hätte eine Unterscheidung zwischen Emissionen, Ableitungen und sonstigen Freisetzungen keine Bedeutung für das mit der Richtlinie 2003/4/EG verfolgte Ziel, Umweltinformationen bekannt zu geben, und wäre künstlich. Denn sowohl Emissionen von Gas oder anderen Stoffen in die Atmosphäre als auch ein sonstiges Freisetzen oder sonstige Ableitungen wie das Freisetzen von Stoffen, Zubereitungen, Organismen, Mikroorganismen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Umwelt, insbesondere in die Luft, das Wasser oder den Boden, können diese verschiedenen Umweltbestandteile beeinflussen. Zudem decken sich die Begriffe Emissionen, Ableitungen und Freisetzen weitgehend, wie die Verwendung des Ausdrucks „sonstiges Freisetzen“ in Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Richtlinie 2003/4/EG zeigt, woraus sich ergibt, dass Emissionen und Ableitungen ebenfalls ein Freisetzen von Stoffen in die Umwelt darstellen (Rn. 62-65, 67).

Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG ist dahin auszulegen, dass bei einem Antrag auf Zugang zu Informationen über Emissionen in die Umwelt, deren Bekanntgabe negative Auswirkungen auf ein in Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a, d, f bis h der Richtlinie genanntes Interesse hätte, nur die aus der Informationsquelle abzuleitenden einschlägigen Daten, die Emissionen in die Umwelt betreffen, bekannt zu geben sind, wenn sich diese Daten von den übrigen in dieser Quelle enthaltenen Informationen trennen lassen, was das nationale Gericht zu prüfen hat (Rn. 106, Tenor 3).

## V. Höhe der für den Zugang zu Umweltinformationen verlangten Gebühr

*Urteil vom 6. Oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656)<sup>16</sup>*

Im Zusammenhang mit einem Grundstücksgeschäft hatte PSG Eastbourne, ein Unternehmen für Grundstücksrecherchen, einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen beim East Sussex County Council gestellt. Dieser hatte unter Nutzung einer Datenbank, die auch bei der Erfüllung anderer Aufgaben genutzt wird, die gewünschten Antworten gegeben und auf der Grundlage eines Verzeichnisses von Einheitsgebühren mehrere Gebühren erhoben.

Auf eine Beschwerde von PSG Eastbourne gegen die Erhebung dieser Gebühren hatte der Information Commissioner entschieden, dass die Gebühren nicht im Einklang mit Regulation 8(3) der Environmental Information Regulations 2004 (EIR 2004) (mit denen die Richtlinie 2003/4/EG in das englische Recht umgesetzt worden war) stehe, da sie andere Kosten als Post- oder Fotokopiergebühren oder als sonstige, mit der Bereitstellung der beantragten Informationen zusammenhängende Auslagen enthielten. Der East Sussex County Council hatte diese Entscheidung daraufhin angefochten und geltend gemacht, dass die in seinem Gebührenverzeichnis festgelegten Gebühren rechtmäßig seien und eine angemessene Höhe nicht überschritten.

Das First-tier Tribunal (Vereinigtes Königreich) ersuchte den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Auslegung von Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG und des Begriffs „angemessene Höhe“. Es wollte wissen, ob ein Teil der mit der Führung der Datenbank des East Sussex County Council zusammenhängenden Kosten und die auf die Arbeitszeit seiner Bediensteten für die Führung dieser Datenbank entfallenden Gemeinkosten in die Berechnung der Gebühren einbezogen werden dürfen.

Der Gerichtshof entschied, dass Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG dahin auszulegen ist, dass eine Gebühr, die für die Bereitstellung einer bestimmten Art von Umweltinformationen erhoben wird, keinen Anteil an den Kosten für die Führung einer Datenbank, die zu diesem Zweck von der Behörde genutzt wird, enthalten darf, wohl aber auf die Arbeitszeit der Bediensteten dieser Behörde für die Beantwortung einzelner Anträge entfallende, bei der Festsetzung der Gebühr ordnungsgemäß berücksichtigte Gemeinkosten umfassen kann, sofern die Gesamthöhe dieser Gebühr eine angemessene Höhe nicht überschreitet.

Aus Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2003/4/EG ergibt sich nämlich, dass grundsätzlich nur die Kosten, die sich nicht aus der Einrichtung und der Führung der Verzeichnisse und Listen sowie dem Aufbau und der Unterhaltung von Einrichtungen zur Einsichtnahme ergeben, der „Bereitstellung“ von Umweltinformationen zuzurechnen sind, für die die nationalen Behörden auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG eine Gebühr erheben können. Zu diesen Kosten gehören nicht nur Post- und Fotokopiergebühren, sondern auch die Kosten, die auf die Arbeitszeit der Bediensteten der betroffenen Behörde für die Beantwortung eines einzelnen Antrags auf Informationen entfallen, was u. a die Zeit für die Suche und Erstellung der Informationen in dem gewünschten Format umfasst. Im Hinblick auf die Verwendung des Begriffs „tatsächliche Kosten“ im 18. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4/EG ist festzustellen, dass ordnungsgemäß berücksichtigte Gemeinkosten in die Berechnung der in Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie vorgesehenen Gebühr grundsätzlich einbezogen werden können. Die Einbeziehung der Gemeinkosten in die Berechnung dieser Gebühr entspricht nämlich den allgemeinen Buchführungsgrundsätzen. Allerdings können diese Kosten nur soweit in die Berechnung

<sup>16</sup> Dieses Urteil wurde im Jahresbericht 2015 dargestellt (S. 65).

der Gebühr einbezogen werden, als sie sich auf einen Kostenbestandteil beziehen, der mit der Bereitstellung von Umweltinformationen in Zusammenhang steht (Rn. 34, 36, 39, 40, 45, Tenor 1).

Zur zweiten in Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG festgelegten Voraussetzung, nach der die dort vorgesehene Gebühr insgesamt eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf, stellte der Gerichtshof fest, dass die Auslegung des Begriffs „angemessene Höhe“ Einzelne, die Informationen erhalten möchten, hiervon nicht abhalten oder ihr Recht auf Zugang zu diesen Informationen nicht beschränken darf. Bei der Beurteilung, ob eine gemäß Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie erhobene Gebühr abschreckende Wirkung hat, ist sowohl die wirtschaftliche Situation desjenigen, der die Information beantragt, als auch das mit dem Umweltschutz verbundene Allgemeininteresse zu berücksichtigen. Diese Beurteilung darf also nicht nur anhand der wirtschaftlichen Situation des Betroffenen vorgenommen werden, sondern muss auch auf einer objektiven Bewertung der Höhe dieser Gebühr beruhen. Die Gebühr darf daher weder die finanzielle Leistungsfähigkeit des Betroffenen übersteigen noch in irgendeiner Weise objektiv unangemessen erscheinen.

Der bloße Umstand, dass bestimmte Gebühren im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation des Betroffenen nicht abschreckend sind, enthebt die Behörde im Übrigen nicht ihrer Verpflichtung, sicherzustellen, dass diese Gebühren unter Berücksichtigung des mit dem Umweltschutz verbundenen Allgemeininteresses auch der Öffentlichkeit nicht unangemessen erscheinen (Rn. 42-44).

## VI. Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, die im Besitz der europäischen Organe sind

*Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738)*

Die Liga para a Protecção da Natureza (im Folgenden: LPN) ist eine Nichtregierungsorganisation, deren Ziel der Umweltschutz ist. 2003 hatte sie bei der Europäischen Kommission eine Beschwerde eingereicht, mit der sie vortrug, dass das Projekt der Errichtung eines Staudamms am Fluss Sabor in Portugal gegen die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen<sup>17</sup> verstoße. 2007 hatte sie dann bei der Kommission beantragt, Zugang zu Informationen über die Bearbeitung ihrer Beschwerde zu erhalten und bestimmte Dokumente einzusehen. Die Kommission hatte diese Anträge mit der Begründung abgelehnt, dass die angeforderten Dokumente ein laufendes Verfahren betreffen, und sich dafür sowohl auf die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme zum Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten als auch auf die Ausnahmeregelung des Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 berufen, wonach ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung vermutet werde, wenn die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt betreffen, dies aber nicht für Untersuchungen gelte, die sich auf mögliche Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht bezögen.

Nachdem das Gericht die von der LPN gegen die streitige Entscheidung erhobene Nichtigkeitsklage abgewiesen hatte<sup>18</sup>, legten die LPN und die Republik Finnland beim Gerichtshof ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts ein.

<sup>17</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7).

<sup>18</sup> Urteil des Gerichts vom 9. September 2011, LPN/Kommission (T-29/08, EU:T:2011:448).

Der Gerichtshof hatte sich zu der Frage zu äußern, ob das Bestehen einer allgemeinen Vermutung anzuerkennen ist, dass unter den Umständen des konkreten Falles die Verbreitung der Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren den Schutz des Zwecks einer Untersuchungstätigkeit beeinträchtigen könnte. Da die Formulierung und die Systematik der beiden Sätze von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 deutlich die Absicht des Gesetzgebers zum Ausdruck bringen, Vertragsverletzungsverfahren vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung insgesamt auszuschließen, gelangte der Gerichtshof zu der Schlussfolgerung, dass das Gericht rechtsfehlerfrei entschieden hatte, dass Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 keine Auswirkung auf die Prüfung hat, die die Kommission nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vornehmen muss, wenn Gegenstand eines Zugangsantrags Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren sind, das sich noch im Stadium des Vorverfahrens befindet (Rn. 84-85).

***Urteil vom 23. November 2016, Kommission/Stichting Greenpeace Nederland und PAN Europe (C-673/13 P, EU:C:2016:889)***

Die Stichting Greenpeace Nederland und das Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) hatten bei der Kommission, gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und auf die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006, Zugang zu mehreren Dokumenten beantragt, die die nach der Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln erteilte Erstgenehmigung für das Inverkehrbringen von Glyphosat als Wirkstoff betrafen. Der Generalsekretär der Kommission hatte 2001 Zugang zu dem von der Bundesrepublik Deutschland erstellten Berichtsentwurf mit Ausnahme von dessen Band 4 gewährt, dessen Verbreitung sich die deutschen Behörden widersetzt hatten. Er hatte die Auffassung vertreten, dass kein die Verbreitung dieses Dokuments rechtfertigendes überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 vorliege und sich aus dem Verfahren, in dem Glyphosat in den Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG aufgenommen worden sei, ergebe, dass die von der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 aufgestellten Erfordernisse in Bezug auf die Zugänglichkeit von Informationen für die Öffentlichkeit, die die Auswirkungen dieses Stoffes auf die Umwelt betreffen, berücksichtigt worden seien, so dass der Schutz der Interessen der Hersteller dieses Stoffes überwiegen müsse.

Da das Gericht der Nichtigkeitsklage von Greenpeace Nederland und PAN Europe gegen diese Entscheidung insbesondere mit der Begründung stattgegeben hatte, dass die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 betreffen<sup>19</sup>, legte die Kommission beim Gerichtshof ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts ein.

In seinem Urteil, mit dem das angefochtene Urteil aufgehoben wurde, stellte der Gerichtshof fest, dass der Begriff der Informationen, die Emissionen in die Umwelt betreffen, im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 nicht eng ausgelegt werden darf. Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 soll nämlich, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und Art. 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren. Zudem ist es Ziel der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006, wie ihr Art. 1 vorsieht, eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung der Umweltinformationen sicherzustellen, die sich im Besitz der Organe und Einrichtungen der Union befinden.

So sind Ausnahmen vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs zu diesen Dokumenten, insbesondere die in Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen, nur eng auszulegen und anzuwenden, soweit sie durch Beschränkung dieses Zugangs von diesem Grundsatz abweichen. Die Erforderlichkeit einer solchen engen Auslegung wird im Übrigen durch den 15. Erwägungsgrund der Verordnung (EG)

<sup>19</sup> Urteil des Gerichts vom 8. Oktober 2013, Stichting Greenpeace Nederland und PAN Europe/Kommission (T-545/11, EU:T:2013:523, Rn. 75).

Nr. 1367/2006 bestätigt. Andererseits weicht Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 dadurch, dass er eine Vermutung aufstellt, wonach an der Verbreitung von Informationen, die Emissionen in die Umwelt betreffen, mit Ausnahme solcher, die Untersuchungen betreffen, ein öffentliches Interesse besteht, das gegenüber dem Interesse am Schutz der geschäftlichen Interessen einer bestimmten natürlichen oder juristischen Person überwiegt, so dass der Schutz dieser geschäftlichen Interessen der Verbreitung dieser Informationen nicht entgegengehalten werden kann, zwar von der Regel eines Ausgleichs der Interessen gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ab. Jedoch ermöglicht Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 auf diese Weise eine konkrete Umsetzung des Grundsatzes eines möglichst umfassenden Zugangs zu den Informationen, die sich im Besitz der Organe und Einrichtungen der Union befinden, so dass eine enge Auslegung dieser Bestimmung nicht gerechtfertigt werden kann (Rn. 51-54).

Der Gerichtshof stellte allerdings im Hinblick auf die Aufhebung fest, dass dieser Begriff nicht jede Information erfassen kann, die irgendeinen – selbst unmittelbaren – Bezug zu Emissionen in die Umwelt aufweist. Würde der Begriff dahin ausgelegt, dass er solche Informationen erfasse, schöpfte er nämlich weitgehend den Begriff „Umweltinformationen“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 aus. Eine solche Auslegung nähme somit der in Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Möglichkeit der Organe, die Verbreitung von Umweltinformationen u. a. aus dem Grund zu verweigern, dass durch diese Verbreitung der Schutz der geschäftlichen Interessen einer bestimmten natürlichen oder juristischen Person beeinträchtigt würde, jede praktische Wirksamkeit und gefährdete das Gleichgewicht, das der Unionsgesetzgeber zwischen dem Ziel der Transparenz und dem Schutz dieser Interessen sicherstellen wollte. Sie führte ferner zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung des von Art. 339 AEUV garantierten Schutzes des Berufsgeheimnisses (Rn. 81).

***Urteil vom 13. Juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (C-60/15 P, EU:C:2017:540)***

Saint-Gobain, ein auf dem weltweiten Glasmarkt tätiges Unternehmen, betreibt Anlagen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft fallen, beantragte auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 bei der Kommission Zugang zu einem Dokument, das die Bundesrepublik Deutschland der Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Art. 15 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011<sup>20</sup> übermittelt hatte. Dieses Dokument enthielt Informationen über die Anlagen von Saint-Gobain im deutschen Hoheitsgebiet.

Da die angeforderten Informationen ursprünglich von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegt worden waren, hatte die Kommission auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, Rücksprache mit diesem Mitgliedstaat gehalten, der ihrer Verbreitung zunächst widersprochen hatte. Nachdem die deutschen Behörden beschlossen hatten, bestimmte Informationen zu veröffentlichen, hatte die Kommission teilweisen Zugang zu den angeforderten Informationen gewährt und sich dabei auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gestützt. Insbesondere hatte sie die Ansicht vertreten, dass die vollständige Verbreitung dieser Informationen ihren Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen und dem Dialog zwischen ihr und den Mitgliedstaaten schaden würde. Außerdem enthalte Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 keine Bestimmung, mit der die Anwendung der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme ausgeschlossen werden könne, und es lasse sich kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne

<sup>20</sup> Beschluss 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Art. 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 130 vom 17.5.2011, S. 1).

dieser Bestimmung feststellen, dass die vollständige Verbreitung der angeforderten Informationen rechtfertigen könne, da die von Saint-Gobain geltend gemachten Interessen rein privater Natur seien.

Da das Gericht die Klage von Saint-Gobain auf Nichtigkeitserklärung des Beschlusses abgewiesen hatte, legte das Unternehmen beim Gerichtshof ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts<sup>21</sup> ein.

Mit seinem Urteil hat der Gerichtshof das Urteil des Gerichts aufgehoben und den streitigen Beschluss der Kommission für nichtig erklärt, da das Gericht Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 rechtsfehlerhaft nicht eng ausgelegt hatte. Der in dieser Bestimmung genannte Begriff des Entscheidungsprozesses ist nach Auffassung des Gerichtshofs nämlich dahin zu verstehen, dass er sich auf die Beschlussfassung bezieht, ohne das gesamte Verwaltungsverfahren zu umfassen, das zu ihr geführt hat. Die Pflicht zu einer engen Auslegung bedeutet außerdem, dass der bloße Verweis auf die Gefahr nachteiliger Auswirkungen und die Möglichkeit, dass interessierte Parteien auf das Verfahren Einfluss nehmen, nicht zum Nachweis dafür ausreicht, dass die Verbreitung der Dokumente den Entscheidungsprozess des betreffenden Organs ernstlich beeinträchtigen würde (Rn. 61, 63, 75-78).

Da es sich in diesem Fall um einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 handelte, durch deren Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 speziellere Regeln hinzugefügt werden, hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass die enge Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 auch angesichts des Zwecks der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 geboten ist, der darin besteht, die Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus auf die Organe und Einrichtungen der Union anzuwenden (Rn. 65, 66, 78-81).

\* \* \*

*Die in dieser Übersicht angeführten Urteile sind im Repertorium der Rechtsprechung unter der Rubrik 4.23 indexiert.*

---

<sup>21</sup> Urteil des Gerichts vom 11. Dezember 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (T-476/12, EU:T:2014:1059).