

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Übersetzung: nein

Informationsfreiheitsrecht, Umweltinformationsrecht und
Recht der Weiterverwendung von Informationen öffentli-
cher Stellen

Rechtsquelle/n:

UURL Art. 2 Nr. 1 Buchst c
EnWG §§ 21a, 23b

Leitsatz:

Die Festlegung der kalenderjährlichen Erlösobergrenzen gegenüber einem Netzbe-
treiber durch die Regulierungsbehörde nach § 21a EnWG ist eine Umweltinformation
i. S. d. Art. 2 Nr. 1 Buchst. c Alt. 1 UURL.

Urteil des 10. Senats vom 29. Februar 2024 - BVerwG 10 C 1.22

I. VG Saarlouis vom 27. Oktober 2021
Az: 5 K 795/19



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 10 C 1.22
5 K 795/19

Verkündet
am 29. Februar 2024

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:290224U10C1.22.0

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. Februar 2024
durch die Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichts Dr. Rublack,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer, Dr. Günther,
Dr. Löffelbein und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Bähr

für Recht erkannt:

Auf die Sprungrevision des Klägers wird das Urteil des
Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 27. Oktober 2021
in der berichtigten Fassung vom 4. März 2022 aufgehoben
und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Ent-
scheidung an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussent-
scheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt Zugang zum Beschluss der beklagten Regulierungskammer für das Saarland, mit dem die kalenderjährlichen Erlösobergrenzen für die zweite Regulierungsperiode Strom (2014 - 2018) gegenüber der beigeladenen Verteilnetzbetreiberin festgelegt wurden.
- 2 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Bei den begehrten Informationen handele es sich nicht um Umweltinformationen. Die Festlegung der Erlösobergrenzen durch den Beschluss der Regulierungskammer weise keinen Umweltbezug auf. Zwar wirkten sich die durch die Festlegung der Erlösobergrenzen gesteuerten Netzentgelte auch auf den Energiepreis aus. Insoweit sei aber keine umweltschützende Steuerungsfunktion beabsichtigt. Im Gegenteil sei nach dem System der Entgeltregulierung eine möglichst preisgünstige Energieversorgung beabsichtigt. Ein steigender Strompreis, der den Anreiz schaffen solle, weniger Strom zu verbrauchen, sei nicht das Ziel. Auch nach den Quellen der durchgeleiteten Energie werde nicht unterschieden. Ob einem Auskunftsanspruch des Klägers § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SUIG entgegenstehe, weil es sich bei den Daten, in die er Einsicht begehre, um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse der Beigeladenen handele, könne daher offen bleiben.
- 3 Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Sprungrevision verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Bei den Daten über die Festlegung der kalenderjährlichen Erlösobergrenzen handele es sich um Umweltinformationen, weil sie sich auf den Umweltfaktor Energie zumindest wahrscheinlich auswirkten. Stromnetzkosten bestimmten ganz wesentlich die Kosten elektrischer Energie. Die Höhe der Stromnetzkosten beeinflusse über die Energiepreise den Energieverbrauch. Eine umweltbezogene Steuerungsfunktion der Maßnahme sei demgegenüber nicht erforderlich.
- 4 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom
27. Oktober 2021, in der berichtigten Fassung vom 4. März

2022, zu ändern und die Beklagte zu verpflichten, ihm den Beschluss der Beklagten vom 10. Dezember 2018, mit dem die kalenderjährlichen Erlösobergrenzen für die zweite Regulierungsperiode Strom (2014 - 2018) gegenüber der Beigeladenen festgelegt wurden, zu übersenden.

- 5 Die Beklagte und die Beigeladene beantragen,

die Revision zurückzuweisen.
- 6 Sie verteidigen das angefochtene Urteil. Die in der Umweltinformationsrichtlinie zur Definition der "Umweltinformationen" verwendeten Begriffe der "Maßnahmen" und "(wahrscheinlich) auswirken" bedürften der Konkretisierung, um den sonst konturenlosen Zugangsanspruch zu begrenzen. Jedenfalls bestehe kein Anspruch auf Zugang zu den der Berechnung zugrundeliegenden Detaildaten im Festlegungsbeschluss. Schließlich stünden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beigeladenen einer Offenlegung der Informationen entgegen.
- 7 Die beteiligte Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, die Festlegung der Erlösobergrenzen stelle eine Maßnahme dar, die sich zumindest wahrscheinlich auf den Umweltfaktor Energie auswirke. Die Maßnahme müsse den Schutz der Umweltbestandteile weder bezwecken noch deren Zustand beeinträchtigen können.

II

- 8 Die zulässige Sprungrevision ist begründet. Das angefochtene Urteil beruht hinsichtlich der Auslegung des Begriffs der Umweltinformationen auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Auf der Grundlage der vom Tatsachengericht getroffenen tatsächlichen Feststellungen kann über die Klage jedoch nicht abschließend entschieden werden. Die Sache ist deshalb zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

- 9 1.a) Der Informationszugangsanspruch des Klägers stützt sich auf § 3 Abs. 1 Satz 1 des Saarländischen Umweltinformationsgesetzes (SUIG) vom 12. September 2007 (ABl. I S. 2026), zuletzt geändert durch Art. 150 des Gesetzes vom 8. Dezember 2021 (ABl. I S. 2629), wonach jede Person nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen hat.
- 10 Auslegung und Anwendung von Landesrecht unterliegen insoweit revisionsgerichtlicher Kontrolle, als das Bundesverwaltungsgericht zu prüfen hat, ob die Vorinstanz die für die Entscheidung maßgeblichen und dem Bundesrecht im Sinne von § 137 Abs. 1 VwGO zugehörigen unionsrechtlichen Maßstäbe zutreffend erkannt und zugrunde gelegt hat. Unionsrechtliche Maßstäbe stehen inneweilen, wenn die Vorinstanz die landesrechtliche Norm mit Blick auf die Wahrung der Unionsrechtskonformität auslegt, sich mit anderen Worten also bei der Anwendung des Landesrechts durch das Unionsrecht zu einer bestimmten Auslegung verpflichtet bzw. veranlasst sieht (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2022 - 10 C 2.21 - BVerwGE 175, 174 Rn. 13). Das ist vorliegend hinsichtlich der Vorschriften des Saarländischen Umweltinformationsgesetzes, die der Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie dienen und zu deren richtlinienkonformer Auslegung das Verwaltungsgericht sich veranlasst gesehen hat, der Fall.
- 11 b) Nach Art. 2 Nr. 1 Buchst. c Alt. 1 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41 S. 26) - UIRL - sind "Umweltinformationen" sämtliche Informationen über, u. a., Maßnahmen (einschließlich Verwaltungsmaßnahmen), wie z. B. Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, Umweltvereinbarungen, die sich auf die unter den Buchstaben a und b genannten Umweltbestandteile und -faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Mit diesem unionsrechtlichen Maßstab steht das angefochtene Urteil nicht in Einklang, wenn es in seiner die Entscheidung allein tragenden Erwägung fordert, dass der Maßnahme, hier der Festlegung der Erlösobergrenzen durch den Beschluss der Regulierungskammer, eine umweltschützende Zielsetzung zugrunde liegen müsse, um das Vorliegen von Umweltinformationen anzunehmen.

- 12 Art. 2 Nr. 1 Buchst. c UIRL differenziert nach seinem Wortlaut zwischen zwei Alternativen. Lediglich nach der hier nicht einschlägigen zweiten Alternative der Regelung werden Maßnahmen zum Schutz von Umweltbestandteilen oder -faktoren vorausgesetzt. Die beiden Alternativen stehen nebeneinander ("sowie") und wurden dementsprechend auch getrennt voneinander in die Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder übernommen. In Abgrenzung der beiden Alternativen ist eine umweltschützende Zwecksetzung keine Voraussetzung in der ersten Alternative des Art. 2 Nr. 1 Buchst. c UIRL. Dieses Verständnis entspricht auch dem Sinn und Zweck der Umweltinformationsrichtlinie. Würde man über den eindeutigen Wortlaut von Art. 2 Nr. 1 Buchst c Alt. 1 UIRL hinaus eine umweltschützende Zielsetzung der Maßnahme verlangen, wären insbesondere Daten über die Umwelt beeinträchtigende Maßnahmen und umweltschädliche Auswirkungen nicht vom Begriff der Umweltinformationen erfasst. Dies hätte eine vom Unionsgesetzgeber nicht gewollte Verkürzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen gegenüber der Vorgängerrichtlinie 90/313/EWG (vgl. dort Art. 2 Buchst. a) zur Folge. Aus dem zweiten Erwägungsgrund der Umweltinformationsrichtlinie ergibt sich vielmehr, dass der Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen gegenüber der vorherigen Richtlinie gerade erweitert werden sollte.
- 13 c) Verletzen die Entscheidungsgründe des angefochtenen Urteils demnach revisibles Recht, stellt sich die Entscheidung nicht deshalb als richtig dar, weil die Informationen, zu denen der Kläger Zugang begehrt, aus anderen Gründen keine Umweltinformationen sind (vgl. § 144 Abs. 4 VwGO). Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts ist es zumindest möglich, dass sich die Festlegung der kalenderjährlichen Erlösobergrenzen für die zweite Regulierungsperiode Strom (2014 - 2018) gegenüber der Beigeladenen in dem Beschluss der Regulierungskammer für das Saarland über den Faktor Energie auf den Zustand der Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre oder anderer dort genannter Umweltbestandteile ausgewirkt hat oder auswirkt.
- 14 aa) Der Begriff "Umweltinformationen" und die ihn erläuternden Begriffe "Maßnahmen" und "(wahrscheinlich) auswirken" i. S. v. Art. 2 Nr. 1 Buchst. c Alt. 1 UIRL sind weit auszulegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008 - 4 C 13.07 - BVerwGE 130, 223 Rn. 11 ff.). Dabei soll der Begriff "Maßnahmen" nur

klarstellen, dass zu den Handlungen, die unter die Richtlinie fallen, sämtliche Formen der Verwaltungstätigkeit zu zählen sind (EuGH, Urteil vom 17. Juni 1998 - C-321/96 [ECLI:EU:C:1998:300], Wilhelm Mecklenburg - Rn. 20 zur Vorgängerrichtlinie 90/313/EWG). Die Festlegung der Erlösobergrenzen im Rahmen der Anreizregulierung nach § 21a EnWG im Beschluss der Beklagten als Regulierungsbehörde ist als Verwaltungsakt eine Handlung, die von der Umweltinformationsrichtlinie erfasst ist. Ein gewisser Umweltbezug der in dieser Maßnahme enthaltenen Informationen reicht aus. Entscheidend ist, dass sich die Maßnahme – der Beschluss der Regulierungskammer – auf Umweltbestandteile oder -faktoren auswirkt oder wahrscheinlich auswirkt. Dabei wird nicht unterschieden zwischen unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008 - 4 C 13.07 - BVerwGE 130, 223 Rn. 13).

- 15 Unter Berücksichtigung des Zwecks der Umweltinformationsrichtlinie, Transparenz zwischen Bürger und Staat in Angelegenheiten des Umweltschutzes zu schaffen, genügt für die Wahrscheinlichkeitsprognose die Möglichkeit einer Auswirkung der Maßnahme auf Umweltbestandteile oder -faktoren. Diese Möglichkeit darf allerdings nicht nur eine theoretische oder fernliegende sein (vgl. BVerwG, Teilurteil vom 8. Mai 2019 - 7 C 28.17 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 4 Rn. 17). Damit reicht nicht jeder potentielle, aber entfernte Wirkungszusammenhang aus. Hierdurch wird der Zugangsanspruch konkretisiert.
- 16 Auf eine mögliche Beeinträchtigung von Umweltbestandteilen oder -faktoren, also auf eine negative oder schädigende Auswirkung, kommt es grundsätzlich nicht an (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2022 - 10 C 2.21 - BVerwGE 175, 174 Rn. 15 f.). Die Ausführungen in dem Teilurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Mai 2019 - 7 C 28.17 - (Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 4) bezogen sich auf die besondere Konstellation eines beamtenrechtlichen Vermerks über die öffentliche Äußerung eines Polizeibeamten zu einem Polizeieinsatz im Zusammenhang mit den Baumfällungen für das Verkehrs- und Städtebauprojekt "Stuttgart 21", in dem als mögliche Umweltauswirkung allenfalls die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts in Betracht kam. Dass eine "Auswirkung", abgesehen von den besonderen Umständen eines Einzelfalls,

eine neutral – also positiv oder negativ – zu bewertende Veränderung des Zustands eines Umweltbestandteils ist, ergibt sich neben dem Wortlaut auch aus der historischen Entwicklung und dem Sinn und Zweck der Umweltinformationsrichtlinie. Setzte Art. 2 Buchst. a der Vorgängerrichtlinie noch Informationen über Maßnahmen voraus, die den Zustand der dort genannten Umweltbestandteile beeinträchtigen oder beeinträchtigen konnten, hat der Unionsgesetzgeber diese Einschränkung in Art. 2 Nr. 1 Buchst. c UIRL nicht übernommen. Dies entspricht der bereits angesprochenen Zielsetzung, den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen gegenüber der Vorgängerrichtlinie zu erweitern (vgl. den zweiten Erwägungsgrund der Umweltinformationsrichtlinie). Dieses Begriffsverständnis wird dadurch bestätigt, dass Art. 2 Nr. 1 Buchst. e UIRL auch Kosten/Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von umweltrelevanten Maßnahmen verwendet werden, als Umweltinformationen definiert.

- 17 bb) Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe handelt es sich bei dem vom Kläger begehrten Beschluss der Regulierungskammer zur Festlegung der Erlösobergrenzen um Umweltinformationen i. S. v. Art. 2 Nr. 1 Buchst. c Alt. 1 UIRL.
- 18 Nach den nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen Feststellungen des Verwaltungsgerichts dient die Festlegung der Erlösobergrenzen durch die Regulierungsbehörde dazu, die Erlöse für den Transport von (hier) Strom über Energieversorgungsnetze zu begrenzen. Dabei soll durch die zum 1. Januar 2009 eingeführte Anreizregulierung der Netzbetreiber zu einem möglichst effizienten Netzbetrieb veranlasst werden. Die durch die Festlegung der Erlösobergrenzen gesteuerten Netzentgelte wirken sich nach den weiteren Feststellungen auch auf den Energiepreis aus, den die Verbraucher zu zahlen haben. Ziel des Systems der Entgeltregulierung ist es, für eine möglichst preisgünstige Energieversorgung zu sorgen. Dies schafft keinen Anreiz für die Kunden, weniger Strom zu verbrauchen (UA S. 44). Die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz stehen im Übrigen mit den entsprechenden Regelungen im Energiewirtschaftsgesetz im Einklang. Nach § 21a Abs. 1 Satz 1 EnWG sollen durch Regulierungsvorgaben Anreize für eine effiziente Leistungserbringung gesetzt werden. Zweck des Gesetzes ist u. a. eine effiziente leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit

mit Elektrizität (§ 1 Abs. 1 EnWG). Die Regulierung der Elektrizitätsversorgungsnetze dient auch der Sicherung eines langfristig angelegten leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs von Energieversorgungsnetzen sowie der gesamtwirtschaftlich optimierten Energieversorgung (§ 1 Abs. 2 Satz 1 EnWG).

- 19 Danach wirkt sich die Festlegung der Erlösobergrenzen im Rahmen der Anreizregulierung nach dem Energiewirtschaftsgesetz zumindest wahrscheinlich auf den Faktor "Energie" (Art. 2 Nr. 1 Buchst. b UIRL) aus. Energie ist, nach dem hier maßgeblichen Energiewirtschaftsrecht, Elektrizität, soweit sie zur leitungsgebundenen Energieversorgung verwendet wird (§ 3 Nr. 14 EnWG). Der Faktor "Energie" wirkt sich – wie allgemeinkundig ist – durch den von den Verbrauchern zu zahlenden Strompreis, den Stromverbrauch und Stromproduktion beeinflusst und über die Beeinflussung der Effizienz der Leistungserbringung wiederum mindestens wahrscheinlich auf den Zustand der Umweltbestandteile "Luft und Atmosphäre" (Art. 2 Nr. 1 Buchst. a UIRL) aus. Das Begriffspaar "Luft und Atmosphäre" ist weit zu verstehen und umfasst den physikalisch-chemischen Zustand der Erdatmosphäre bis zur Grenze des Weltraums und damit auch das Klima. Hierbei ist unerheblich, ob Strompreis, -verbrauch und -produktion in Folge der Festlegung der Erlösobergrenzen steigen oder fallen und aus welchen Quellen der durchzuleitende Strom stammt, ob also das Klima positiv oder negativ beeinflusst werden kann, weil der Begriff des Sich-Auswirkens, wie dargelegt, neutral ist. Entsprechendes gilt – je nach Art der Stromerzeugung – für Auswirkungen auf andere Umweltbestandteile.
- 20 Ist danach die Festlegung der kalenderjährlichen Erlösobergrenzen eine Umweltinformation i. S. d. Art. 2 Nr. 1 Buchst. c Alt. 1 UIRL, sind sämtliche Angaben im Beschluss der Regulierungskammer ihrerseits Umweltinformationen. Dies ist nicht gesondert für jede einzelne Angabe festzustellen. Art. 2 Nr. 1 UIRL bezieht sich ausdrücklich auf "sämtliche Informationen" über die erfassten Maßnahmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 - 7 C 2.09 - BVerwGE 135, 34 Rn. 32).
- 21 2. Zum Vorliegen der Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Alt. 1 SUIG hat das Verwaltungsgericht, von seinem Rechtsstandpunkt aus folgerichtig, keine tatsächlichen Feststellungen getroffen. Nach dieser Vorschrift ist der Antrag auf

Informationszugang abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Die fehlenden tatsächlichen Feststellungen nötigen insoweit zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und Zurückverweisung der Sache an das Verwaltungsgericht (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

- 22 Unionsrechtliche Vorgaben sind auch bei der Auslegung des Begriffs des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses zu beachten. Der in mitgliedstaatlichen Vorschriften vorgesehene Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen wird nach Maßgabe des Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. d UIRL ermöglicht. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Prüfung des Informationszugangsbegehrens ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Tatsachengericht. Dies gilt auch für die gerichtliche Überprüfung der behördlichen Abwägung (BVerwG, Urteil vom 22. März 2022 - 10 C 2.21 - BVerwGE 175, 174 Rn. 35). Danach wird das Verwaltungsgericht bei seiner Entscheidung auch die gesetzgeberische Wertung des § 23b EnWG zu berücksichtigen haben, wonach die Regulierungsbehörde die dort im Einzelnen genannten Informationen, einschließlich etwaiger darin enthaltener Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, unternehmensbezogen in nicht anonymisierter, frei zugänglicher Form auf ihrer Internetseite veröffentlicht.

Dr. Rublack

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Bähr

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 und § 52 Abs. 2 GKG auf 5 000 € festgesetzt.

Dr. Rublack

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Bähr