

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

9. September 1999 *

In der Rechtssache C-217/97

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Götz zur Hausen als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten, und durch Rechtsanwalt Dieter Sellner, Bonn, D-53115 Bonn,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. L 158, S. 56), insbesondere aus Artikel 2 Buchstabe b, aus Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich und Unterabsatz 2 sowie aus Artikel 5, verstoßen hat,

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. J. G. Kapteyn sowie der Richter G. Hirsch und R. Schintgen (Berichterstatter),

Generalanwalt: N. Fennelly

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 3. Dezember 1998,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. Januar 1999,

folgendes

Urteil

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 9. Juni 1997 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) Klage erhoben auf Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. L 158, S. 56), insbesondere aus Artikel 2 Buchstabe

b, aus Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich und Unterabsatz 2 sowie aus Artikel 5, verstoßen hat.

Die Richtlinie

- 2 Ziel der Richtlinie ist es nach ihrem Artikel 1, „den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen“.
- 3 Artikel 2 der Richtlinie lautet:

„Im Sinne dieser Richtlinie gelten als

- a) ‚Informationen über die Umwelt‘ alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form vorliegenden Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über Tätigkeiten (einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen) oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz.
- b) ‚Behörden‘ die Stellen der öffentlichen Verwaltung, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen und über diesbezügliche Informationen verfügen, mit Ausnahme der Stellen, die im Rahmen ihrer Rechtsprechungs- oder Gesetzgebungszuständigkeit tätig werden.“

4 Artikel 3 der Richtlinie lautet:

„(1) Vorbehaltlich der Absätze 2, 3 und 4 gewährleisten die Mitgliedstaaten, daß die Behörden verpflichtet werden, allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen.

Die Mitgliedstaaten legen die praktischen Regeln fest, nach denen derartige Informationen tatsächlich zugänglich gemacht werden.

(2) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, daß ein Antrag auf Zugang zu einer derartigen Information abgelehnt wird, wenn diese folgendes berührt:

- die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, die internationalen Beziehungen und die Landesverteidigung;

- die öffentliche Sicherheit;

- Sachen, die bei Gericht anhängig oder Gegenstand von Ermittlungsverfahren (einschließlich Disziplinarverfahren) sind oder waren oder die Gegenstand von Vorverfahren sind;

- Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse einschließlich des geistigen Eigentums;

- die Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten;

- Unterlagen, die von einem Dritten übermittelt worden sind, der dazu nicht gesetzlich verpflichtet war;

- Informationen, deren Bekanntgabe die Wahrscheinlichkeit einer Schädigung der Umwelt in dem betreffenden Bereich noch erhöhen würde.

Informationen, die sich im Besitz der Behörden befinden, werden auszugsweise übermittelt, sofern es möglich ist, Informationen zu Fragen, die die oben aufgeführten Interessen berühren, auszusondern.

...“

5 Artikel 5 der Richtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten können für die Übermittlung der Informationen eine Gebühr erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf.“

6 Nach Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die erforderlich waren, um dieser Richtlinie spätestens am 31. Dezember 1992 nachzukommen und die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis zu setzen.

Das deutsche Recht

- 7 Die Richtlinie wurde durch das Umweltinformationsgesetz (BGBl. 1994 I S. 1490; im folgenden: „UIG“) vom 8. Juli 1994 umgesetzt, das am 16. Juli 1994 in Kraft trat.
- 8 Der Zweck des Gesetzes besteht gemäß § 1 UIG darin, den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.
- 9 § 3 Absatz 1 Nummer 3 UIG bestimmt, daß „Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden“ nicht unter den Begriff „Behörde“ fallen.
- 10 § 4 Absatz 1 UIG lautet: „Jeder hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei einer Behörde oder einer Person des Privatrechts... vorhanden sind. Die Behörde kann auf Antrag Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationsträger in sonstiger Weise zur Verfügung stellen.“
- 11 Die Ausübung dieses Anspruchs auf Informationen über die Umwelt unterliegt bestimmten Beschränkungen, die in den §§ 7 und 8 UIG geregelt sind.
- 12 Der Informationsanspruch besteht gemäß § 7 Absatz 1 Nummer 2 UIG nicht „während der Dauer eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sowie eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen“.

- 13 § 10 Absatz 1 UIG, die Umweltinformationsgebührenverordnung (UIGGebV) und das Gebührenverzeichnis im Anhang zu dieser Verordnung sehen die Zahlung von Gebühren und Auslagen zur Deckung der voraussichtlichen Kosten für Amtshandlungen aufgrund des Gesetzes vor. Nach der Verordnung können im übrigen im Fall der Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen Gebühren erhoben werden.

Das Vorverfahren

- 14 Die Kommission war der Ansicht, daß bestimmte Vorschriften des UIG und der UIGGebV mit der Richtlinie nicht vereinbar seien, und leitete daher gegen die Bundesrepublik Deutschland das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 169 EG-Vertrag ein.
- 15 Mit Schreiben vom 14. März 1995 forderte die Kommission die Bundesregierung auf, binnen zwei Monaten zur Unvereinbarkeit der bundesrechtlichen Regelung mit Artikel 2 Buchstabe b, Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich und Absatz 2 sowie Artikel 5 der Richtlinie Stellung zu nehmen.
- 16 Die Bundesregierung beantwortete dieses Schreiben mit Schreiben vom 2. Oktober 1995, in dem sie die von der Kommission gerügte Vertragsverletzung bestritt.
- 17 Am 26. September 1996 leitete die Kommission der Bundesregierung eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu und forderte sie auf, dieser binnen zwei Monaten von ihrem Zugang an nachzukommen.

- 18 Die Bundesregierung beantwortet diese mit Gründen versehene Stellungnahme nicht. Daraufhin hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

Die Klage der Kommission

- 19 Die Kommission stützt ihre Klage auf vier Rügen: Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie sei durch den generellen Ausschluß von Gerichten, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden vom Geltungsbereich des UIG nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden; Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich der Richtlinie sei durch den Ausschluß des Informationsanspruchs während der Dauer eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden; Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie sei nicht umgesetzt worden, da das UIG keine Bestimmung über die auszugsweise Übermittlung von Informationen enthalte; und Artikel 5 der Richtlinie sei nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, da die deutsche Regelung zum einen die Erhebung einer Gebühr selbst für den Fall der Ablehnung eines Auskunftersuchens erlaube und zum anderen nicht die Begrenzung der Gebühr auf einen angemessenen Betrag vorsehe.

Die Rüge, Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie sei nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden

- 20 Nach Ansicht der Kommission entspricht das UIG insofern nicht Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie, als es Gerichte wie auch Verfolgungs- und Disziplinarbehörden von der Pflicht, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu gewähren, grundsätzlich nicht nur bei der Ausübung ihrer gerichtlichen Befugnisse, sondern auch bei ihrer administrativen Tätigkeit ausnehme. Ein Gericht oder eine Strafverfolgungsbehörde könnten durchaus über Informationen über die Umwelt, insbesondere Statistiken, verfügen, die sie nicht notwendigerweise im Rahmen ihrer gerichtlichen Tätigkeiten erlangt hätten.

- 21 Die Bundesregierung macht hingegen geltend, sie habe Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie durch § 3 Absatz 1 Nummer 3 UIG ordnungsgemäß umgesetzt, da in Deutschland Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden Umweltaufgaben nur im Rahmen ihrer Rechtsprechungstätigkeit wahrnehmen. Im Einklang mit der Richtlinie seien die im Rahmen dieser Tätigkeiten gesammelten Informationen nicht der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.
- 22 Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EG-Vertrag Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen, wobei sie sich nicht auf Vermutungen stützen kann (vgl. insbes. Urteil vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81, Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6).
- 23 Wie der Generalanwalt in Nummer 7 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, hat die Kommission nicht nachgewiesen, daß in Deutschland Stellen, die normalerweise Tätigkeiten der Rechtsprechung ausüben und die in dieser Eigenschaft grundsätzlich nicht von der Richtlinie erfaßt werden, auch Umweltaufgaben wahrzunehmen haben oder sich im Besitz von Informationen über die Umwelt im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie befinden, wenn sie Aufgaben außerhalb ihrer eigentlichen Rechtsprechungstätigkeit ausüben, oder daß solche Stellen über derartige Informationen verfügen, die nicht von der Ausnahmeregelung des Artikels 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich der Richtlinie gedeckt sind.
- 24 Da sich die Kommission nicht auf die Vermutung stützen kann, daß in Deutschland alle Gerichte und sonstigen Einrichtungen, die normalerweise Tätigkeiten der Rechtsprechung ausüben, als Behörden im Sinne der Richtlinie anzusehen sind, und sie nicht substantiiert dargetan hat, daß diese Behörden über Informationen über die Umwelt verfügen, die sie außerhalb ihrer Rechtsprechungstätigkeit erhalten haben und die daher in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, ist die erste Rüge der Kommission zurückzuweisen.

Die Rüge, Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich der Richtlinie sei nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden

- 25 Die Kommission macht geltend, der Ausschluß vom Zugang zur Information während der Dauer eines „verwaltungsbehördlichen Verfahrens“ gemäß § 7 Absatz 1 Nummer 2 UIG sei weiter als der Bereich der in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich der Richtlinie vorgesehenen Ausnahme, die nur das „Vorverfahren“ erfasse.
- 26 Die Bundesregierung erwidert, in Deutschland umfasse der Begriff „Vorverfahren“ alle verwaltungsbehördlichen Verfahren, die einem gerichtlichen Verfahren vorangingen und deren Ergebnis in einem gerichtlichen Verfahren vor einem Verwaltungsgericht nachprüfbar sei.
- 27 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache C-321/96 (Mecklenburg, Slg. 1998, I-3809) für Recht erkannt hat, ist ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 7 Absatz 1 Nummer 2 UIG, das lediglich eine Maßnahme der Verwaltung vorbereitet, nur dann ein „Vorverfahren“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie, wenn es einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht und durchgeführt wird, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird.
- 28 Somit geht, wie die Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, der vollständige Ausschluß des „verwaltungsbehördlichen Verfahrens“ durch das UIG über die in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich der Richtlinie geregelte Ausnahme hinaus, so daß die Rüge der Kommission begründet ist.

Die Rüge, Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie sei nicht umgesetzt worden

- 29 Die Kommission trägt vor, die Bundesrepublik Deutschland habe Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie nicht umgesetzt, da das UIG keine Bestimmung enthalte, die der Erfüllung der Verpflichtung zur auszugsweisen Übermittlung von Informationen diene, sofern die Angaben ausgesondert werden könnten, die die Versagung der Übermittlung durch die Mitgliedstaaten rechtfertigen könnten. Die Richtlinie verleihe einzelnen Rechte, und nur eine entsprechende ausdrückliche Bestimmung in dem Gesetz, das der Umsetzung der Richtlinie diene, könne die Verbindlichkeit, Bestimmtheit und Klarheit gewährleisten, die notwendig seien, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu genügen.
- 30 Die Bundesregierung erwidert, daß sich die Möglichkeit einer auszugsweisen Übermittlung von Informationen ausreichend aus den §§ 4, 7 und 8 UIG sowie aus der Praxis der zuständigen nationalen Behörden und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergebe, so daß es einer ausdrücklichen Bestimmung zu diesem Zweck im UIG nicht bedurft habe.
- 31 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erfordert die Umsetzung einer Richtlinie zwar nicht unbedingt eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Rechtsvorschrift; ihr kann durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan werden, wenn dieser tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie hinreichend klar und bestimmt gewährleistet (vgl. insbes. Urteile vom 23. Mai 1985 in der Rechtssache 29/84, Kommission/Deutschland, Slg. 1985, 1661, Randnr. 23, und vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85, Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029, Randnr. 9).
- 32 Nach der Rechtsprechung ist es jedoch erforderlich, daß die Rechtslage hinreichend bestimmt und klar ist und die Begünstigten in die Lage versetzt, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen (Urteil Kommission/Deutschland, Randnr. 23).

- 33 Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit, einen Antrag auf Informationen in abschließend aufgeführten Fällen abzulehnen, verpflichtet sie jedoch in Unterabsatz 2, Informationen insoweit zu übermitteln, als vertrauliche oder geheime Angaben ausgesondert werden können. Unterabsatz 2 schafft daher für die Mitgliedstaaten eine bestimmte Ergebnispflicht und regelt unmittelbar die Rechtsstellung von einzelnen, denen er einen Anspruch auf Übermittlung von Informationen gewährt, wenn sein Tatbestand erfüllt ist.
- 34 Wie der Generalanwalt in den Nummern 13 und 14 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, ist in Deutschland die Pflicht zur auszugsweisen Übermittlung von Informationen über die Umwelt nicht so bestimmt und klar gewährleistet, daß die Rechtssicherheit garantiert ist und Personen, die einen Antrag auf Informationen stellen wollen, von allen ihren Rechten Kenntnis erlangen können.
- 35 In Ermangelung einer ausdrücklichen UIG-Bestimmung über die auszugsweise Übermittlung von Informationen mag nämlich eine natürliche oder juristische Person, die einen Antrag auf Informationen stellt, nicht wissen, daß das Vorliegen von Versagungsgründen im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Richtlinie einer auszugsweisen Übermittlung nicht entgegensteht; auch mag die Behörde den bei ihr gestellten Antrag deswegen ablehnen.
- 36 Zwar hat die Bundesregierung in ihrer Gegenerwiderung ausgeführt, daß die Pflicht zur auszugsweisen Übermittlung von Informationen in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie durch Nummer 3.3 des Gebührenverzeichnisses umgesetzt worden sei, wo die Erhebung einer Gebühr von 2 000 bis 10 000 DM vorgesehen sei, „insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher und privater Belange in zahlreichen Fällen Daten ausgesondert werden müssen“.

- 37 Ob diese Bestimmung eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie insbesondere in bezug auf die Erhebung von Gebühren wegen der Notwendigkeit des Schutzes der Vertraulichkeit oder der Geheimhaltung darstellt, muß dahinstehen, da die Kommission keine entsprechende Rüge erhoben hat. Selbst wenn dies der Fall ist, ist die genannte Bestimmung nicht geeignet, die Verpflichtung in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie in eindeutiger Weise umzusetzen. Denn die bloße Erwähnung der auszugsweisen Übermittlung von Informationen für die Zwecke der Erhebung bestimmter Gebühren in einem Anhang zur nationalen Regelung über die Festsetzung der Gebühren für die Übermittlung von Informationen über die Umwelt, die zudem nur für die Bundesbehörden gilt, stellt kein angemessenes Mittel dar, um Personen, die Informationen beantragen, in die Lage zu versetzen, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.
- 38 Daher greift diese Rüge der Kommission ebenfalls durch.

Die Rüge, Artikel 5 der Richtlinie sei nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden

- 39 Nach Ansicht der Kommission ist die deutsche Regelung mit Artikel 5 der Richtlinie unvereinbar, da sie zum einen die bei der Übermittlung von Informationen über die Umwelt erhobene Gebühr nicht auf einen angemessenen Betrag begrenze und zum anderen die Erhebung einer Gebühr selbst im Fall der Ablehnung eines Informationersuchens gestatte.
- 40 Zum ersten Teil dieser Rüge führt die Kommission aus, § 10 Absatz 1 UIG ermächtige die deutschen Behörden, Gebühren und Auslagen zur Deckung der „voraussichtlichen Kosten“ einer Nachforschung zu erheben; zudem hänge nach der UIGGebV und dem Gebührenverzeichnis die Höhe der Gebühren vom Arbeitsaufwand ab, der der Verwaltung im Rahmen der Zusammenstellung von Unterlagen entstehe.

- 41 Die Kommission macht in ihrer Klageschrift hierzu geltend, daß nicht jede mit einem Informationsbegehren in bezug auf die Umwelt verbundene Amtshandlung gebührenpflichtig sein dürfe und daß nur in Ausnahmefällen, in dem ein besonders hoher Zeitaufwand für Suche, Zusammenstellung, Interessenabwägung und Aussonderung nicht zugänglicher Informationen erforderlich geworden sei, eine angemessene Gebühr erhoben werden dürfe. Die deutsche Gebührenregelung, die auf dem Grundsatz der Deckung der voraussichtlichen Kosten beruhe, genüge nicht dem Erfordernis, daß die Gebühr nicht prohibitiv sein dürfe, da die Gebührensätze im Gebührenverzeichnis in einer Höhe festgelegt seien, die einer Zugangsbarriere gleichkomme. Daher bringe die deutsche Regelung den Grundsatz nicht zum Ausdruck, daß die Gebühren einen angemessenen Betrag nicht übersteigen dürften. Die Pflicht zur Erhebung kostendeckender Gebühren stehe daher zumindest für den Fall der Berücksichtigung eines hohen Zeitaufwands im Widerspruch zum Erfordernis der Angemessenheit der Gebühren im Sinne von Artikel 5 der Richtlinie.
- 42 Die Kommission fügt in ihrer Gegenwiderung hinzu, daß sich der Grundsatz, daß die Gebühren eine angemessene Höhe nicht überschreiten dürften, in den Vorschriften des UIG und der UIGGebV nicht finde. Der in diesen Regelungen aufgestellte Grundsatz der Kostendeckung führe dazu, daß im Einzelfall Gebühren erhoben würden, die so hoch seien, daß sie einer Zugangsbarriere gleichkämen, so daß auf diese Weise der Zweck der Richtlinie unmittelbar beeinträchtigt werde. Denn die Freiheit des Zugangs der Öffentlichkeit zu umweltrelevanten Informationen sei nicht mehr gegeben, wenn der Bürger aus Kostengründen von einem entsprechenden Antrag absehen müsse. Artikel 5 schließe zwar nicht aus, daß die erhobenen Gebühren den Umständen entsprechend gestaffelt würden. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe nur ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Leistung der Verwaltung und der Gegenleistung des Gebührenzahlers gewollt, die auf keinen Fall prohibitiven Charakter haben dürfe. Diese Bestimmungen könnten aber bei der ausdrücklich vorgeschriebenen Anwendung des ungeschmälernten Kostendeckungsprinzips im Einzelfall zu prohibitiv hohen Gebühren führen.
- 43 Die Bundesregierung erwidert, daß nach der streitigen Regelung die Höhe der Gebühren zwar vom investierten Arbeits- und Zeitaufwand abhängen, jedoch stets in einem angemessenen Verhältnis zum Wert der Information für den Antragsteller stehen müsse, und daß die Behörden aus Billigkeitsgründen die Möglich-

keit hätten, die Gebühr zu ermäßigen oder von ihrer Erhebung ganz abzusehen. Eine Abstufung der Gebühren sei notwendig, um die sehr unterschiedlichen Sachverhalte zu berücksichtigen, die in der Praxis auftreten könnten. Daher setze die deutsche Regelung Artikel 5 der Richtlinie ordnungsgemäß um.

- 44 Artikel 5 der Richtlinie ermächtigt die Mitgliedstaaten bereits seinem Wortlaut nach, für die Übermittlung von Informationen über die Umwelt eine Gebühr zu erheben. Daher kann dem Vorbringen der Kommission, daß die Erhebung einer solchen Gebühr nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt sei, nicht gefolgt werden.
- 45 Jedoch darf die Gebühr nach der erwähnten Bestimmung eine angemessene Höhe nicht überschreiten.
- 46 Da die Richtlinie selbst keine entsprechenden Anhaltspunkte enthält, muß die Bedeutung des Begriffes „angemessene Höhe“ im Lichte ihres Zweckes bestimmt werden.
- 47 Wie der Generalanwalt in Nummer 23 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, ist es Hauptzweck der Richtlinie, den einzelnen ein Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt zu verleihen und diese Informationen allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses zugänglich zu machen. Daher darf die Auslegung des Begriffes „angemessene Höhe“ in Artikel 5 der Richtlinie einzelne, die Informationen erhalten möchten, hiervon nicht abhalten und ihr Recht auf Zugang zu diesen Informationen nicht beschränken.

- 48 Somit ist der Begriff „angemessener Betrag“ in Artikel 5 der Richtlinie derart zu verstehen, daß die Richtlinie einen Mitgliedstaat nicht ermächtigt, 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 Nach § 1 UIGGebV werden für Amtshandlungen der Behörden des Bundes aufgrund des UIG Gebühren gemäß dem Gebührenverzeichnis in der Anlage zur Verordnung erhoben. Nach § 2 UIGGebV können die Behörden die Höhe der Gebühren insbesondere dann ermäßigen, wenn dies aus Billigkeitsgründen geboten erscheint und die gewährten Informationen keinen wirtschaftlichen Wert besitzen.
- 50 Das Gebührenverzeichnis unterscheidet drei Fälle. Erstens sind mündliche und sogenannte einfache schriftliche Auskünfte gebührenfrei. Zweitens wird für eine umfassende schriftliche Auskunft eine Gebühr von 50 bis 1 000 DM erhoben. Drittens ist für die Zurverfügungstellung von Akten oder sonstigen Informationsträgern eine Gebühr von 20 bis 10 000 DM je nach Umfang des betreffenden Vorgangs zu entrichten. Im letzteren Fall unterscheidet das Gebührenverzeichnis zwischen drei Fallgruppen: In den sogenannten einfachen Fällen werden 20 bis 200 DM, bei umfangreichen Maßnahmen zur Zusammenstellung der Unterlagen 200 bis 2 000 DM und im Einzelfall bei außergewöhnlich aufwendigen Maßnahmen zur Zusammenstellung von Unterlagen, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher und privater Belange in zahlreichen Fällen Daten ausgesondert werden müssen, 2 000 bis 10 000 DM berechnet.
- 51 Weiter hat die Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts jede Gebühr, die in Deutschland für eine Amtshandlung erhoben werde, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und dem Zweck der erbrachten Leistung angemessen sein müsse.

- 52 Im Licht der Argumentation, auf die die Kommission ihre Rüge stützt, wie auch des Inhalts der deutschen Regelung ist festzustellen, daß die Kommission nicht dargetan hat, daß diese Regelung dem Zweck des Artikels 5 der Richtlinie widerspricht, zu verhindern, daß die bei der Übermittlung einer Information über die Umwelt erhobene Gebühr einen angemessenen Betrag übersteigt.
- 53 Die Rüge der Kommission geht nur dahin, Artikel 5 der Richtlinie sei nicht ordnungsgemäß in das deutsche Recht umgesetzt worden, und bezieht sich nicht auf die Frage, ob die konkrete Anwendung der betreffenden Regelung in der Praxis dazu führt, daß Gebühren erhoben werden, die eine angemessene Höhe im Sinne von Artikel 5 überschreiten.
- 54 Daher ist der erste Teil der Rüge der Kommission nicht begründet.
- 55 Zum zweiten Teil der Rüge, Artikel 5 der Richtlinie sei nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, macht die Kommission geltend, diese Bestimmung erlaube keine Erhebung von Gebühren für die Ablehnung des Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen. Denn bei einer Ablehnung finde keine „Übermittlung von Informationen“ über die Umwelt im Sinne der Richtlinie statt. Auch widerspreche die in der UIGGebV vorgesehene Erhebung einer Gebühr auch bei einer Ablehnung der Grundintention der Richtlinie, die eine Beschränkung des freien Zugangs zur Information nur nach Maßgabe der von ihr festgelegten Kriterien und in den in ihr ausdrücklich genannten Fällen gestatte.
- 56 Die Bundesregierung vertritt dagegen die Ansicht, Artikel 130s EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 175 EG), der die Rechtsgrundlage der Richtlinie darstelle, ermächtige den Rat nicht, den Mitgliedstaaten Vorgaben in bezug auf Verwaltungsgebühren zu machen. Daher könne Artikel 5 der Richtlinie nur so verstanden werden, daß er der Erhebung unangemessen hoher Gebühren entgegenstehe, den Behörden jedoch nicht die Erhebung einer Gebühr für den Fall der Ablehnung eines Informationsantrags untersage. Ein solches Verbot ergebe

sich auch nicht aus dem Begriff der „Übermittlung“ von Informationen. Zudem könnten die deutschen Behörden bei der Ablehnung eines Antrags die Gebühr aus Billigkeitsgründen bis zu einem Viertel des vorgesehenen Betrages ermäßigen oder von ihrer Erhebung ganz absehen.

- 57 Zum einen ermächtigt Artikel 5 der Richtlinie die Mitgliedstaaten, eine Gebühr für die „Übermittlung“ einer Information zu erheben, nicht aber für die Durchführung von Amtshandlungen im Rahmen eines Informationsantrags.
- 58 Zum anderen steht der Zweck der Richtlinie, den freien Zugang zu den Informationen über die Umwelt zu gewährleisten und jede Beschränkung dieses freien Zugangs zu verhindern, einer Auslegung entgegen, die einzelne davon abhalten könnte, einen Antrag auf Information zu stellen.
- 59 Auch kann eine Gebühr, die im Fall der Ablehnung eines Informationsantrags erhoben wird, nicht als angemessen erachtet werden, da in einem solchen Fall tatsächlich keine Übermittlung von Informationen im Sinne von Artikel 5 der Richtlinie stattfindet.
- 60 Daher ist die Rüge der Kommission in ihrem zweiten Teil begründet.

61 Nach allem ist festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich und Unterabsatz 2 sowie Artikel 5 der Richtlinie verstoßen hat, daß sie

- einen Anspruch auf Zugang zu Informationen während der Dauer eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens nicht gewährt, soweit die Informationen der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen;

- im UIG nicht vorgesehen hat, daß Informationen über die Umwelt auszugsweise übermittelt werden, sofern die Angaben ausgesondert werden können, die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie aufgeführte Schutzgüter berühren, und

- die Entrichtung einer Gebühr nicht auf die Fälle beschränkt, in denen tatsächlich eine Übermittlung von Informationen stattgefunden hat.

Kosten

62 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen im wesentlichen unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich und Unterabsatz 2 sowie Artikel 5 der Richtlinie verstoßen, daß sie
 - einen Anspruch auf Zugang zu Informationen während der Dauer eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens nicht gewährt, soweit die Informationen der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen;
 - im Umweltinformationsgesetz nicht vorgesehen hat, daß Informationen über die Umwelt auszugsweise übermittelt werden, sofern die Angaben ausgedeutet werden können, die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt aufgeführte Schutzgüter berühren, und
 - die Entrichtung einer Gebühr nicht auf die Fälle beschränkt, in denen tatsächlich eine Übermittlung von Informationen stattgefunden hat.

2. Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

Kapteyn

Hirsch

Schintgen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. September 1999.

Der Kanzler

Der Präsident der Sechsten Kammer

R. Grass

P. J. G. Kapteyn