

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 27. Januar 2005¹

I — Einleitung

1. Der vorliegende Fall beschäftigt sich mit dem Recht des Bürgers auf Zugang zu Umweltinformationen, genauer gesagt mit dem hierbei anwendbaren Verfahren vor nationalen Stellen.

mit dem der belgische Staatsrat (auch: Conseil d'Etat bzw. Raad van State) den Gerichtshof befasst hat.

II — Rechtlicher Rahmen

A — Gemeinschaftsrecht

2. In der belgischen Region Brüssel-Hauptstadt (Région de Bruxelles-Capitale bzw. Brussels Hoofdstedelijk Gewest) galten nach der zum hier maßgeblichen Zeitpunkt anwendbaren Rechtslage Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen als stillschweigend abgelehnt, sobald die zu ihrer Bearbeitung vorgesehene Frist verstrichen war.

4. Den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen dieses Falles bildet die Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (im Folgenden: Richtlinie 90/313)².

3. Die Frage, ob eine solche Fiktion gemeinschaftsrechtlich zulässig ist, steht im Mittelpunkt des Vorabentscheidungsersuchens,

5. Artikel 3 der Richtlinie 90/313 stellt in seinem Absatz 1 den Grundsatz auf, dass

¹ — Originalsprache: Deutsch.

² — ABl. L 158, S. 56. Diese Richtlinie wird durch die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 (ABl. L 41, S. 26 im Folgenden: Richtlinie 2003/4) aufgehoben und ersetzt, allerdings erst zum 14. Februar 2005; damit bleibt für den vorliegenden Fall die Richtlinie 90/313 einschlägig.

„allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen“ sind. In den Absätzen 2 und 3 sind sodann die möglichen Versagungsgründe aufgelistet.

6. Gemäß Artikel 3 Absatz 4 derselben Richtlinie erteilt eine Behörde dem Antragsteller „so bald wie möglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Monaten eine Antwort. Die Ablehnung eines Antrags auf Information ist zu begründen.“

7. Nach Artikel 4 der Richtlinie 90/313 kann „eine Person, die der Ansicht ist, dass ihr Informationsersuchen zu Unrecht abgelehnt oder nicht beachtet worden ist, oder die von einer Behörde eine unzulängliche Antwort erhalten hat, ... den Bescheid auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg gemäß der einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsordnung anfechten“.

nung vom 29. August 1991 über den Zugang zu Informationen über die Umwelt in der Region Brüssel-Hauptstadt, enthalten (im Folgenden: die Regionalverordnung).

9. Nach dieser Regionalverordnung obliegt es zunächst der zuständigen Verwaltungsdienststelle, Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen innerhalb einer Frist von einem Monat zu prüfen und ihnen gegebenenfalls stattzugeben. Die Ablehnung solcher Anträge ist hingegen den so genannten Delegierten des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt (Délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale) vorbehalten. Für deren Entscheidung ist grundsätzlich eine Frist von einem weiteren Monat vorgesehen. Wird innerhalb der Frist von insgesamt zwei Monaten nach Antragstellung keine Entscheidung getroffen, so gilt der Antrag als abgelehnt.

10. Im Einzelnen ergibt sich diese Rechtslage aus folgenden Bestimmungen der Regionalverordnung:

„Artikel 8

B — Nationales Recht

8. Die einschlägigen nationalen Bestimmungen sind in einer Verordnung der Region Brüssel-Hauptstadt, und zwar der Verord-

Hinsichtlich anderer Informationen als den in Artikel 7 genannten [sofort vor Ort einsehbaren] Schriftstücken steht der Verwaltung, an die der Antrag gerichtet ist,

ungeachtet ihres Rechts, diese Informationen sofort vor Ort einsehen zu lassen, für die schriftliche Beantwortung des Antrags gegenüber dem Antragsteller ein Monat zu.

Ist dem Antrag innerhalb der genannten Frist nicht stattgegeben worden, gilt das Schweigen der Verwaltung als ein den Zugang ablehnender Bescheid. In diesem Fall kann der Antragsteller abweichend von Artikel 12 Absatz 2 unmittelbar die Delegierten des Rates anrufen, die dann über den Antrag entscheiden.

...

Artikel 12

(1) Die Delegierten des Rates sind allein befugt, den Zugang zu einer Information, über die die Verwaltung verfügt, abzulehnen ... Sie üben diese Befugnis als Kollegium in den in Artikel 9 gesetzten Grenzen aus.

(2) ... [J]ede Behörde, die es ablehnt, eine Information, die Gegenstand eines Zugangsantrags ist, weiterzugeben, hat den Antragsteller von der Ablehnung zu unterrichten und zugleich die Delegierten des Rates anzurufen. Die Anrufung der Delegierten des Rates wird bewirkt durch Übermittlung des Zugangsantrags, dem eine Ausfertigung

oder eine Abschrift der Information sowie die Begründung beizufügen ist, die nach Ansicht der Behörde die Ablehnung des Zugangs rechtfertigt. Die in Artikel 8 Absatz 1 genannte Frist verlängert sich um einen Monat ab dem Zeitpunkt der Unterrichtung des Antragstellers von der Anrufung der Delegierten des Rates.

Artikel 13

Jede Entscheidung, mit der der Zugang vollständig oder teilweise abgelehnt wird, muss die Gründe für die Ablehnung klar, genau, vollständig und wahrhaftig angeben.

Artikel 14

Die Delegierten des Rates übermitteln dem Antragsteller das angeforderte Schriftstück innerhalb von zwei Monaten nach der Antragstellung oder teilen ihm innerhalb derselben Frist mit, dass der Zugang abgelehnt wird. Nach Ablauf dieser Frist gilt ihr Schweigen als ein den Zugang ablehnender Bescheid. Ihre Entscheidung wird außerdem der Behörde mitgeteilt, die mit dem Zugangsantrag befasst worden war.“³

3 — Zwischenzeitlich wurde Artikel 14 Satz 2 der Regionalverordnung („Nach Ablauf dieser Frist gilt ihr Schweigen als ein den Zugang ablehnender Bescheid“) durch Verordnung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 2. März 2000 (*Moniteur Belge* Nr. 69 vom 5. April 2000, S. 10595) aufgehoben. In zeitlicher Hinsicht bleibt diese Bestimmung aber noch in ihrer ursprünglichen Fassung auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbar.

III — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

11. Auf dem Gebiet der belgischen Gemeinde Ixelles (auch: Elsene) in der Region Brüssel-Hauptstadt wurde 1991 damit begonnen, das Gelände eines ehemaligen Militärkrankenhauses einer neuen städtebaulichen Verwendung zuzuführen („Reurbanisierung“), wobei hauptsächlich Wohnbebauung und eine größere Grünfläche geplant waren.

12. Mit der Durchführung dieses Projekts wurde eine öffentlich-rechtliche Einrichtung, die regionale Entwicklungsgesellschaft Société de développement régional de Bruxelles (im Folgenden: SDRB) betraut⁴. Die SDRB schloss daraufhin im Juli 1992 einen Vertrag mit einer privaten Arbeitsgemeinschaft, der Association momentanée SA Bâtipont Immobilier — SA Immomills Louis De Waele Development. Darin wurde die Arbeitsgemeinschaft mit der Errichtung eines Komplexes von Gebäuden nach einem von der SDRB zuvor aufgestellten Programm beauftragt.

13. Der Kläger des Ausgangsverfahrens, Herr Housieaux (im Folgenden: der Kläger), beantragte mit Schreiben vom 21. März 1993 bei der SDRB Einsicht in diesen Vertrag sowie die Übermittlung einer Abschrift des

Vertrages. Seinen Antrag lehnte die SDRB am 5. April 1994 unter Berufung auf das Fehlen verfahrensrechtlicher Bestimmungen für ihren Zuständigkeitsbereich ab.

14. Hiergegen legte der Kläger am 22. April 1994 Beschwerde bei den Beklagten des Ausgangsverfahrens, den Delegierten des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt (im Folgenden: die Beklagten) ein und bekräftigte seinen Antrag auf Einsichtnahme in den streitgegenständlichen Vertrag.

15. Nach weiterem Schriftverkehr beschlossen die Beklagten in ihrer Sitzung vom 1. Februar 1995, dem Antrag des Klägers teilweise stattzugeben, indem sie ihm Einsicht in zwei Anhänge des besagten Vertrages gewährten, „da sie die Umwelt betreffen“. Der Beschluss wurde dem Kläger mit Schreiben vom 3. Februar 1995 bekannt gegeben; die beiden Anhänge waren beigefügt.

16. Gegen diesen Beschluss erhob der Kläger am 31. März 1995 beim vorlegenden Gericht Klage.

17. Im Ausgangsverfahren wenden die Beklagten die Unzulässigkeit der Klage ein. Sie

⁴ — Zum Status der SDRB als öffentlich-rechtliche Einrichtung sowie zu ihren Aufgaben vgl. auch die Angaben unter < <http://www.sdrb.irisnet.be/fr/mainf.html> > (18. November 2004).

sind der Auffassung, ihr Beschluss vom 1. Februar 1995 sei lediglich eine wiederholende Verfügung gewesen, gegen die eine Klage nicht möglich sei. Denn mit Ausnahme der gewährten Einsicht in zwei Anhänge des in Frage stehenden Vertrages bestätige der Beschluss vom 1. Februar 1995 nur eine frühere, stillschweigende Ablehnungsentscheidung der Beklagten. Infolge des Schweigens der Beklagten während der vorgesehenen Zwei-Monats-Frist gelte der Antrag des Klägers gemäß Artikel 14 der Regionalverordnung bereits mit Fristablauf als implizit abgelehnt. Diese Ablehnungsentscheidung sei nunmehr bestandskräftig, da der Kläger nicht rechtzeitig gegen sie gerichtlich vorgegangen sei. Aus Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den belgischen Staatsrat ergebe sich hierfür nämlich eine Klagefrist von 60 Tagen.

18. Im Ausgangsrechtsstreit treten die SDRB, die SA Bâtipont Immobilier und die SA Immomills Louis de Waele Development als Streithelferinnen der Beklagten auf.

IV — Vorabentscheidungsersuchen und Verfahren vor dem Gerichtshof

19. Mit Urteil vom 1. April 2004 hat der belgische Staatsrat sein Verfahren ausgesetzt

und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

- 1) Handelt es sich bei der Zweimonatsfrist des Artikels 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313 um eine Ordnungsfrist, die daher für die mit einem Informationsersuchen befasste Behörde lediglich Hinweischarakter hat, oder um eine Ausschlussfrist, deren Einhaltung für die Behörde zwingend ist?
- 2) Falls die Zweimonatsfrist eine Ausschlussfrist ist und die Behörde, die mit einem Informationsersuchen befasst worden ist, bei ihrem Ablauf keine Entscheidung erlassen hat: Welches ist der „Bescheid“ im Sinne des Artikels 4 der Richtlinie 90/313, der auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg „gemäß der einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsordnung“ angefochten werden kann?
- 3) Verbieten es die Artikel 3 Absatz 4 und 4 der Richtlinie 90/313, dass eine „einschlägige einzelstaatliche Rechtsordnung“ das während der in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie genannte zwei Monate anhaltende Schweigen der mit einem Informationsersuchen befassten Behörde als einen den Antrag ablehnenden stillschweigenden Bescheid auslegt, der daher nicht mit Gründen versehen ist, jedoch nach Artikel 4 auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg angefochten werden kann?

- 4) Falls es sich bei der Zweimonatsfrist des Artikels 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313 um eine Ordnungsfrist handelt: Verbieten es die Artikel 3 Absatz 4 und 4 der Richtlinie 90/313, dass eine „einschlägige einzelstaatliche Rechtsordnung“ für denjenigen, der ein Informationsersuchen eingereicht hat, die Möglichkeit, die Behörde aufzufordern, sein Informationsersuchen innerhalb einer bestimmten Frist zu beantworten, mit der Maßgabe vorsieht, dass andernfalls das anhaltende Schweigen der Behörde als eine stillschweigende Weigerung, die Informationen zu übermitteln, gilt, die auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg angefochten werden kann?

A — Zur ersten Frage: Zwingender Charakter der Frist in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313

22. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313 vorgesehene Frist für die Behörden der Mitgliedstaaten zwingenden Charakter hat oder ob es sich lediglich um eine Ordnungsvorschrift handelt.

20. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben der Kläger, die Beklagten, die SDRB sowie die Kommission schriftliche und mündliche Erklärungen abgegeben.

V — Würdigung

21. Die vier Fragen des belgischen Staatsrats betreffen allesamt verfahrensrechtliche Aspekte des Rechts auf Zugang zu Informationen über die Umwelt. Ich halte es für sinnvoll, sie in leicht veränderter Reihenfolge zu prüfen, d. h., die dritte Frage vor der zweiten zu behandeln.

23. Bereits der Wortlaut dieser Bestimmung spricht gegen die Annahme einer bloßen Ordnungsvorschrift und für eine zwingende Verfahrensfrist. Denn dort ist vorgesehen, dass die betroffene Behörde dem Antragsteller „so bald wie möglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Monaten“ eine Antwort erteilt. Folglich stellt die Frist von zwei Monaten die äußerste Grenze der Bearbeitungszeit dar („spätestens“), während darüber hinaus ein Beschleunigungsgebot gilt, wonach — im Einklang mit dem Grundsatz der guten Verwaltung⁵ — „so bald wie möglich“ zu antworten ist, also nach Möglichkeit in weniger als zwei Monaten. Raum für Flexibilität besteht somit allenfalls *innerhalb* der Zweimonatsfrist — und auch dies nur mit dem Ziel der Beschleunigung —, nicht aber über diese Frist hinaus.

⁵ — Vgl. dazu auch Nr. 41 meiner Schlussanträge vom 30. März 2004 in der Rechtssache C-417/02 (Kommission/Hellenische Republik, Urteil vom 9. September 2004, Slg. 2004, I-7973).

24. Dieses Auslegungsergebnis entspricht auch Sinn und Zweck der Vorschrift. Die Richtlinie 90/313 zielt nämlich darauf ab, dem Einzelnen ein individuelles Recht auf Zugang zu Informationen über die Umwelt zu verschaffen. Dieses Recht könnte jedoch entwertet werden, wenn eine Behörde sich beliebig lange Zeit nehmen dürfte, um über einen entsprechenden Antrag zu entscheiden. Denn der Wert von Umweltinformationen hängt nicht zuletzt auch davon ab, dass der Einzelne möglichst rasch über sie verfügen kann. So erleichtert ein zeitnaher Zugang zu aktuellen Umweltinformationen dem Antragsteller insbesondere deren Weiterverwendung, etwa in laufenden bau- oder planungsrechtlichen Verfahren, in denen er möglicherweise als Nachbar betroffen ist und seine Interessen wahren möchte.

25. Auch würde bei Annahme einer bloßen Ordnungsfrist der Rechtsschutz des Einzelnen gemäß Artikel 4 der Richtlinie illusorisch. Dort ist eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährung von Rechtsbehelfen vorgesehen, wenn eine Person der Ansicht ist, ihr Antrag sei „zu Unrecht abgelehnt oder nicht beachtet worden“. Unterliegt aber die Behörde gar keinen zwingenden Verfahrensfristen, sondern rein indikativen Ordnungsfristen, so kann aus einer Fristüberschreitung nicht ohne weiteres geschlossen werden, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen „zu Unrecht nicht beachtet“ worden sei. Der in Artikel 4 der Richtlinie vorgesehene Rechtsschutz im Fall der Untätigkeit würde also

zumindest erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht.

26. Schließlich ist zu bedenken, dass eine Auslegung der Zweimonatsfrist als bloße Ordnungsfrist auch zur Entstehung unterschiedlicher Verwaltungspraktiken in den Mitgliedstaaten beitragen könnte. Abhängig davon, ob die befassende Behörde sich bei der Bearbeitung von Anträgen streng oder weniger streng an die zeitliche Vorgabe von zwei Monaten hielte, würde dem Einzelnen schnell oder weniger schnell Zugang zu den beantragten Umweltinformationen gewährt. Dann aber wäre das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen je nach dem Mitgliedstaat, in dem ein Antrag gestellt wird, und möglicherweise auch je nach der Behörde, an die ein Antrag gerichtet wird, unterschiedlich stark. Eine solche Entwicklung stünde im Widerspruch zum Ziel der Richtlinie 90/313, für Gleichbehandlung der Gemeinschaftsbürger zu sorgen und unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden⁶.

27. Aus den genannten Gründen bin ich mir mit allen am Verfahren Beteiligten einig, dass die in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313 vorgesehene Frist für die Behörden

6 — Vgl. die fünfte Begründungserwägung der Richtlinie 90/313.

der Mitgliedstaaten zwingenden Charakter hat⁷.

B — Zur dritten Frage: Implizite Ablehnung von Anträgen mit Fristablauf

28. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313 einer nationalen Regelung entgegen steht, nach der das Schweigen einer Behörde mit Ablauf der Frist von zwei Monaten als stillschweigende Ablehnung des Antrags auf Zugang zu Informationen über die Umwelt gilt, wobei die Ablehnung in einem solchen Fall nicht begründet ist.

29. Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage sollte das Urteil in der Rechtssache Kommission/Frankreich⁸ sein. In jener Rechtssache hat nämlich der Gerichtshof ausgeführt, dass es durchaus zulässig sei, im Anwendungsbereich der Richtlinie 90/313 das Schweigen einer Behörde als stillschweigende Versagungsentscheidung zu fingieren⁹. Gleichzeitig hat er jedoch auch betont, dass im Fall der stillschweigenden Ableh-

nung eines Antrags auf Zugang zu Informationen über die Umwelt die Gründe für diese Ablehnung innerhalb von zwei Monaten nach Einreichung des ursprünglichen Antrags mitzuteilen seien, da diese Mitteilung in diesem Fall als „Antwort“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie anzusehen sei¹⁰.

30. Auf den ersten Blick erscheinen diese im Urteil Kommission/Frankreich getroffenen Aussagen widersprüchlich: einerseits soll eine stillschweigende Versagungsentscheidung zulässig sein, andererseits aber soll eine Verpflichtung bestehen, dem Antragsteller innerhalb der Zweimonatsfrist eine ausdrückliche Antwort zu geben, nämlich ihm die Gründe für eine etwaige Versagung mitzuteilen. Beides scheint nicht miteinander vereinbar zu sein, denn wenn eine Behörde verpflichtet ist, dem Antragsteller ausdrücklich die Gründe für ihre Entscheidung bekannt zu geben, dann bleibt kein Raum für stillschweigende Versagungsentscheidungen durch bloßes Verstreichenlassen einer Verfahrensfrist.

31. Dieser scheinbare Widerspruch löst sich auf, wenn man das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz¹¹ und das Recht auf eine gute

7 — Mit ähnlichen Erwägungen wird in den beiden Urteilen vom 20. Januar 2005 in den Rechtssachen C-245/03 (Merck, Sharp & Dome, Slg. 2005, I-637, Randnrn. 20 bis 24) und C-296/03 (Glaxosmithkline, Slg. 2005, I-669, Randnrn. 26 bis 30) der zwingende Charakter der Frist gemäß Artikel 6 Nr. 1 der Richtlinie 89/105/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 betreffend die Transparenz von Maßnahmen zur Regelung der Preisfestsetzung bei Arzneimitteln für den menschlichen Gebrauch und ihre Einbeziehung in die staatlichen Krankenversicherungssysteme (ABl. L 40, S. 8; im Folgenden: Richtlinie 89/105) bejaht; vgl. dazu auch die Schlussanträge von Generalanwalt Tizzano vom 30. September 2004 in den Rechtssachen C-245/03 und C-296/03 (zitiert, Nrn. 35 ff.).

8 — Urteil vom 26. Juni 2003 in der Rechtssache C-233/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2003, I-6625).

9 — Urteil Kommission/Frankreich (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 111).

10 — Urteil Kommission/Frankreich (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 118).

11 — Urteile vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84 (Johnston, Slg. 1986, 1651, Randnrn. 18 und 19), vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-50/00 P (Unión de Pequeños Agricultores, Slg. 2002, I-6677, Randnr. 39) und vom 16. November 2004 in der Rechtssache C-327/02 (Panayotova u. a., Slg. 2004, I-11055, Randnr. 27); vgl. auch Artikel 47 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2000, C 364, S. 1; zum rechtlichen Status dieser Charta siehe meine Schlussanträge vom 14. Oktober 2004 in der Rechtssache C-387/02, Berlusconi u. a., Urteil vom 3. Mai 2005, Slg. 2005, I-3568, Fußnote 83).

Verwaltung¹² in die Überlegungen mit einbezieht. Bekanntlich haben die Mitgliedstaaten, sofern sie sich im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts bewegen, die auf Ebene der Gemeinschaft anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze¹³ und insbesondere die Gemeinschaftsgrundrechte¹⁴ zu achten¹⁵.

32. Aus dem Recht auf eine gute Verwaltung folgt die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen¹⁶. Eine solche Begründung ist nicht nur allgemein Ausdruck der Transparenz des Verwaltungshandelns, sondern soll auch insbesondere den Einzelnen in die Lage versetzen, in Kenntnis aller Umstände zu entscheiden, ob es für ihn von Nutzen ist, vor Gericht zu gehen¹⁷. Es besteht also ein enger Zusammenhang zwischen der Begründungspflicht und dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz.

33. Weder mit dem Recht auf eine gute Verwaltung noch mit dem Grundrecht auf

effektiven Rechtsschutz wäre es demnach vereinbar, wenn eine Behörde die Zweimonatsfrist des Artikels 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313 schlichtweg verstreichen lassen könnte und dies als rechtmäßige Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen fingiert würde. Folgerichtig hat deshalb der Gerichtshof entschieden, dass dem Bürger für eine Ablehnung seines Antrags von Amts wegen eine Begründung mitzuteilen ist — zwar nicht notwendigerweise zusammen mit der eigentlichen Entscheidung, aber doch jedenfalls innerhalb der Zweimonatsfrist¹⁸.

34. Vor diesem Hintergrund stimme ich — anders als die Beklagten und die SDRB — mit Herrn Housieaux und der Kommission überein, dass das bloße Schweigen einer Behörde während der Frist von zwei Monaten niemals eine mit der Richtlinie vereinbare Vorgehensweise sein kann, um einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen zu bearbeiten. Vielmehr darf die von Gesetzes wegen vorgenommene Deutung des Schweigens einer Behörde als Ablehnung des bei ihr gestellten Antrags stets nur eine *Hilfskonstruktion* sein, mit der es dem Bürger ermöglicht werden soll, effektiven Rechtsschutz gegen die (*widerrechtliche*) Untätigkeit der Behörde nach außen zu erlangen. So verstanden, ist die Fiktion des Schweigens als Ablehnung (oder als Zustimmung) vor allem ein Mittel zur Disziplinierung der Behörde. Sie soll in erster Linie die Rechte der Betroffenen stärken, bestenfalls kann sie

12 — Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union; vgl. auch das Urteil vom 25. September 2003 in der Rechtssache C-170/02 P (Schlüsselverlag J. S. Moser u. a., Slg. 2003, I-9889, Randnr. 29), wo von *ordnungsgemäßer Verwaltung* die Rede ist.

13 — Urteile vom 26. Oktober 1995 in der Rechtssache C-36/94 (Siesse, Slg. 1995, I-3573, Randnr. 21) und vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-262/99 (Louloudakis, Slg. 2001, I-5547, Randnr. 67). Vgl. auch das Urteil vom 3. Juli 2003 in der Rechtssache C-220/01 (Lennox, Slg. 2003, I-7091, Randnr. 76).

14 — Urteile vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89 (ERT, Slg. 1991, I-2925, Randnr. 42), vom 12. Juni 2003 in der Rechtssache C-112/00 (Schmidberger, Slg. 2003, I-5659, Randnrn. 74 und 75) und Urteil Panayotova (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 27).

15 — Vgl. auch Artikel 51 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

16 — Artikel 41 Absatz 2, dritter Gedankenstrich, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

17 — Urteil vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache 222/86 (Heylens, Slg. 1987, 4097, Randnr. 15).

18 — Urteil Kommission/Frankreich (zitiert in Fußnote 8, Randnrn. 113 bis 118). Künftig werden die Ablehnungsgründe im Anwendungsbereich der neuen Richtlinie 2003/4 gemäß ihrem Artikel 4 Absatz 5 Satz 2 dem Antragsteller *zusammen mit der Ablehnungsentscheidung* mitzuteilen sein.

darüber hinaus auch allgemein der Beschleunigung des Verwaltungshandelns dienen.

Frist nicht das Verfahren zur Prüfung einer bei ihr angemeldeten staatlichen Beihilfe einleitet²².

35. Fiktionen dieser Art sind übrigens auch auf Gemeinschaftsebene keineswegs unbekannt. Besonders beachtenswert ist in dem hier interessierenden Zusammenhang, dass nach der „Transparenz-Verordnung“ der Gemeinschaft ein Ersuchen auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission als abgelehnt gilt, wenn das betreffende Organ selbst auf einen Zweit Antrag des Antragstellers nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist antwortet¹⁹. Ebenso gilt im europäischen Beamtenrecht das Schweigen der Anstellungsbehörde auf einen Antrag oder auf eine Beschwerde eines Beamten als stillschweigende Ablehnung²⁰. Und das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft kennt gar Fiktionen positiver Entscheidungen: Danach gilt ein bei der Kommission angemeldeter Unternehmenszusammenschluss als genehmigt, wenn die Kommission innerhalb bestimmter Verfahrensfristen keine der in der EG-Fusionskontrollverordnung vorgesehenen Entscheidungen trifft²¹; dasselbe gilt, wenn die Kommission innerhalb der vorgesehenen

36. Stets handelt es sich aber bei derartigen Fiktionen um Hilfskonstruktionen, welche die Rechte des Antragstellers stärken sollen. Keinesfalls dienen solche Fiktionen der Entlastung der betreffenden Gemeinschaftsorgane oder gar ihrer Befreiung von der gesetzlichen Pflicht, dem Antragsteller in jedem Einzelfall eine *ausdrückliche und begründete* Antwort zukommen zu lassen.

37. Erlaubte man es nämlich einer Behörde, statt einer ausdrücklichen Antwort auf einen bei ihr gestellten Antrag schlicht die zu seiner Bearbeitung vorgesehene Frist verstreichen zu lassen, so würde die aus dem Gemeinschaftsrecht folgende Begründungspflicht leer laufen²³. Entgegen der Auffassung der Beklagten kann nämlich das Schweigen einer Behörde als solches noch keinerlei Aufschluss über die etwaigen Gründe für eine Gewährung oder Ablehnung der beantragten Handlung geben²⁴. So ist nach Artikel 3 Absätze 2 und 3 der Richtlinie 90/313 die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Informationen über die Umwelt aus verschiedensten Gründen möglich. Gleiches gilt für die etwaige Verweigerung des

19 — Artikel 8 Absatz 3 der 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, S. 43, im Folgenden: Verordnung Nr. 1049/2001).

20 — Artikel 90 des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, festgelegt durch die Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates vom 29. Februar 1968 (ABl. L 56, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EG, Euratom) Nr. 723/2004 des Rates vom 22. März 2004 (ABl. L 124, S. 1).

21 — Artikel 10 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“, ABl. L 24, S. 1).

22 — Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83, S. 1).

23 — Die Begründungspflicht folgt, wie erörtert, aus Artikel 41 Absatz 2, dritter Gedankenstrich, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Für Gemeinschaftsorgane gilt ferner Artikel 253 EG; nationale Behörden, welche mit Anträgen auf Zugang zu Umweltinformationen befasst sind, unterliegen der bereits erwähnten Begründungspflicht nach Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313.

24 — In ihren schriftlichen Erklärungen sprechen die Beklagten von einer „*motivation interne*“, also von der Begründung, die einer Entscheidung innewohne, selbst wenn nach außen hin (formal gesehen) keine Gründe bekannt gegeben würden.

Zugangs zu Dokumenten gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001. Und die Entscheidung über die Vereinbarkeit eines Zusammenschlusses oder einer staatlichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt erfordert in der Regel gar die Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Zusammenhänge. Welche Gründe im Einzelfall bei Fristablauf für das Schweigen der Behörde ausschlaggebend waren, ja ob sich die Behörde überhaupt fristgerecht eine Meinung gebildet hat, darüber könnten die von der Entscheidung Betroffenen (die Antragsteller bzw. Dritte²⁵) allenfalls Mutmaßungen anstellen. Auf Mutmaßungen angewiesen zu sein, würde jedoch dem Recht des Bürgers auf eine gute Verwaltung und seinem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz nicht gerecht.

das bloße Schweigen einer Behörde während der Frist von zwei Monaten abgelehnt werden kann.

Hingegen steht Artikel 3 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 4 derselben Richtlinie einer nationalen Regelung nicht entgegen, nach der zum Zweck der Gewährung von effektivem Rechtsschutz das Schweigen einer Behörde während der Frist von zwei Monaten als ein nach der einzelstaatlichen Rechtsordnung anfechtbarer Bescheid gilt.

C — Zur zweiten Frage: Rechtsbehelfe im Fall des Schweigens der Behörde

38. Zusammenfassend gilt deshalb:

Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313 steht einer nationalen Regelung entgegen, nach der ein Antrag auf Zugang zu Informationen über die Umwelt ohne Begründung durch

39. Mit seiner zweiten Frage begehrt das vorlegende Gericht Auskunft darüber, welches der anfechtbare „Bescheid“ im Sinne von Artikel 4 der Richtlinie 90/313 ist, wenn eine Behörde während der Zweimonatsfrist gemäß Artikel 3 Absatz 4 derselben Richtlinie auf einen Antrag hin geschwiegen hat.

40. Vordergründig scheint diese Frage bereits durch das soeben zu Frage 3 Gesagte mit beantwortet zu sein. Bei näherer Betrachtung jedoch, insbesondere bei Berücksichtigung des hier bekannten Sachverhalts des Ausgangsverfahrens, soll mit dieser

25 — Wird vom Gesetz eine Ablehnung fingiert, so sind es naturgemäß die Antragsteller, die nach Gründen fragen und möglicherweise Rechtsschutz begehren werden. Wird hingegen eine positive Entscheidung, also eine Genehmigung fingiert, so werden eher Dritte in die Lage kommen, nach den Gründen zu fragen, um gegebenenfalls ihre Interessen wahren zu können.

zweiten Frage darüber hinaus geklärt werden, wie diejenigen Fälle zu behandeln sind, in denen einer impliziten Ablehnung später, d. h. nach Ablauf der Frist von zwei Monaten für die Bearbeitung des Antrags, eine ausdrückliche (zumindest teilweise ablehnende) Entscheidung der zuständigen Behörde folgt.

41. Artikel 4 der Richtlinie 90/313 gibt lediglich das Ziel vor, effektiven Rechtsschutz zu gewähren, wie es im Übrigen auch die Gemeinschaftsgrundrechte erfordern²⁶. Dieser Rechtsschutz ist nicht nur für den Fall einer *ausdrücklichen (und zumindest teilweise negativen) Beantwortung* des Antrags auf Zugang zu Informationen über die Umwelt zu gewährleisten²⁷, sondern auch für den Fall der *Untätigkeit (des Schweigens)* der Behörde²⁸. Hingegen bleibt es, im Einklang mit Artikel 249 Absatz 3 EG, den Mitgliedstaaten überlassen, die Form und die Mittel zu wählen, um dieses Ziel zu erreichen.

42. Dass in Artikel 4 der Richtlinie 90/313 von einem „Bescheid“ die Rede ist, den der Antragsteller „anfechten“ kann, dient nur der beispielhaften Illustration des Rechtsschutzes für den Fall der ausdrücklichen, aber (zumindest teilweise) abschlägigen Bescheidung eines Informationsersuchens. Demge-

genüber enthält Artikel 4 für den Fall der Nichtbeachtung eines Informationsersuchens, also des Schweigens der Behörde, kein konkretes Beispiel für einen möglichen Rechtsbehelf, und dies wohl auch deswegen, weil in den Mitgliedstaaten die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Rechtsschutzes bei Untätigkeit von Behörden durchaus unterschiedlich sein kann. Denkbar ist nämlich nicht nur eine Untätigkeitsklage²⁹, sondern insbesondere auch die bereits erwähnte gesetzliche Fiktion des Schweigens als Ablehnung, verbunden mit der Möglichkeit, gegen eine solche implizite Ablehnung einen Rechtsbehelf einzulegen³⁰.

43. Nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten³¹ ist es deshalb — wie bereits zur dritten Frage erörtert³² — durchaus zulässig, in einer nationalen Regelung zum Zweck der Gewährung von effektivem Rechtsschutz vorzusehen, dass das Schweigen einer Behörde während

26 — Zum Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz vgl. die Nachweise in Fußnote 11.

27 — Artikel 4 der Richtlinie 90/313 spricht davon, dass das Informationsersuchen einer Person abgelehnt worden ist oder eine unzulängliche Antwort erhalten hat.

28 — Artikel 4 der Richtlinie 90/313 spricht davon, dass das Informationsersuchen einer Person „nicht beachtet worden ist“.

29 — Eine solche Klagemöglichkeit existiert beispielsweise im deutschen Recht, vgl. § 42 Absatz 1, dritte Variante, der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 70, neu gefasst durch Bekanntmachung vom 19. März 1991, BGBl. I S. 686, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. August 2004, BGBl. I S. 2198).

30 — Diesen Weg hatte etwa der Verordnungsgeber der Region Brüssel-Hauptstadt in der auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung von Artikel 14 Satz 2 der Regionalverordnung gewählt. Dasselbe gilt für die von der Kommission in der Rechtssache C-233/00 beanstandete französische Rechtslage (vgl. Urteil Kommission/Frankreich, zitiert in Fußnote 6, insbesondere Randnrn. 13 bis 15).

31 — Zur Verfahrensautonomie vgl. nur das Urteil vom 7. Januar 2004 in der Rechtssache C-201/02 (Wells, Slg. 2004, I-723, Randnr. 67).

32 — Vgl. Nrn. 34 bis 38 dieser Schlussanträge.

der Frist von zwei Monaten als ein nach der einzelstaatlichen Rechtsordnung anfechtbarer Bescheid gilt.

44. Allerdings setzt das Gemeinschaftsrecht der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten auch Grenzen. So dürfen die Verfahrensmodalitäten für Klagen zur Durchsetzung gemeinschaftsrechtlicher Ansprüche nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die Modalitäten entsprechender innerstaatlicher Klagen (Äquivalenzgrundsatz), und sie dürfen die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz)³³.

45. Nationale Verfahrensbestimmungen, nach denen Rechtsbehelfe gegen das Schweigen der Behörde nur innerhalb einer bestimmten Frist offenstehen, können im Hinblick auf den Effektivitätsgrundsatz problematisch sein. Verschärft wird das Problem dann, wenn nach dem nationalen Verfahrensrecht darüber hinaus auch die Klage gegen einen späteren, *ausdrücklichen* ablehnenden Bescheid nicht mehr zulässig ist, weil zuvor bereits eine *implizite* Ablehnung infolge des Schweigens der Behörde fingiert worden war und die Frist für die Anfechtung dieser impliziten Ablehnung bereits verstrichen ist.

46. Zwar hat der Gerichtshof in anderem Zusammenhang (zur Erstattung von zu Unrecht gezahlten Abgaben) entschieden, dass die Festsetzung angemessener Ausschlussfristen für die Rechtsverfolgung im Interesse der Rechtssicherheit mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere mit dem Effektivitätsgrundsatz, vereinbar sein kann³⁴. In ähnlicher Weise sind Fälle denkbar, in denen ein Antragsteller seines Klagerechts gegen eine verspätete ausdrückliche (und zumindest teilweise ablehnende) Entscheidung der Behörde verlustig geht, wenn er sich zuvor nicht schon fristgemäß gegen das Schweigen derselben Behörde gewehrt hatte. Beispielsweise ist ein solcher Verlust des Klagerechts im europäischen Beamtenrecht vorgesehen. So beginnt für einen Beamten der Gemeinschaften die Klagefrist schon mit der stillschweigenden Ablehnung einer von ihm eingelegten Beschwerde zu laufen³⁵; spätere ausdrückliche Entscheidungen der Anstellungsbehörde können nur dann angefochten werden, wenn sie noch innerhalb der ursprünglichen Klagefrist ergangen sind³⁶.

47. Die Situation eines Beamten der Gemeinschaften, der seiner Anstellungsbehörde gegenübersteht, ist jedoch nicht mit der eines Bürgers vergleichbar, der bei einer öffentlichen Stelle einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen stellt. Denn Beamte werden im Regelfall schon bei ihrer Einstellung über die wichtigsten Aspekte des

33 — Vgl. die Urteile vom 15. September 1998 in der Rechtssache C-231/96 (Edis, Slg. 1998, I-4951, Randnr. 34), vom 10. April 2003 in der Rechtssache C-276/01 (Steffensen, Slg. 2003, I-3735, Randnr. 60) und vom 17. Juni 2004 in der Rechtssache C-30/02 (Recheio — Cash & Carry, Slg. 2004, I-6051, Randnr. 17); entsprechend für das Verwaltungsverfahren das Urteil Wells (zitiert in Fußnote 31, Randnr. 67).

34 — Vgl. dazu die in Fußnote 33 zitierten Urteile Edis (Randnr. 35) und Recheio — Cash & Carry (Randnr. 18).

35 — Dies ist letztlich gemeint, wenn es in Artikel 91 Absatz 3, zweiter Gedankenstrich, des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften heißt, die Klagefrist beginne „an dem Tag, an dem die Beantwortungsfrist abläuft“.

36 — Artikel 90 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 91 Absatz 3, zweiter Gedankenstrich, des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften.

Dienstrechts informiert und sind überdies mit dem Behördenalltag vertraut. Gleiches kann von einem Bürger, insbesondere von einem rechtsunkundigen Bürger, nicht vorausgesetzt werden. Im Normalfall wird der Antragsteller, der Zugang zu Umweltinformationen begehrt, gar nicht wissen, ob und wann die Frist für eine Beantwortung seines Antrags abläuft und wann gegebenenfalls für ihn die Frist zur Einlegung etwaiger Rechtsbehelfe zu laufen beginnt.

50. Zusammenfassend gilt also:

Artikel 3 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 4 der Richtlinie 90/313 steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, nach der zum Zweck der Gewährung von effektivem Rechtsschutz das Schweigen einer Behörde während der Frist von zwei Monaten als ein nach der einzelstaatlichen Rechtsordnung anfechtbarer Bescheid gilt.

48. Ließe man vor diesem Hintergrund die Einführung zwingender Klagefristen zu, innerhalb derer sich ein Bürger gegen die Untätigkeit einer Behörde zur Wehr setzen muss, so könnte die Fiktion des Schweigens als Ablehnung — die ja, wie erwähnt, gerade die Effektivität seines Rechtsschutzes sicherstellen soll — zu einer Falle für den Bürger werden. Der Kläger hat dies in der mündlichen Verhandlung treffend auf den Punkt gebracht: Ein Antragsteller, der auch nach Ablauf der zweimonatigen Antwortfrist auf eine Reaktion der Behörde wartet und nicht sogleich einen Rechtsstreit beginnt, würde dann für seine Geduld bestraft.

Unabhängig davon muss jedoch auch eine ausdrückliche Entscheidung der Behörde, in der diese nach Ablauf der Frist von zwei Monaten den Zugang zu Informationen über die Umwelt zumindest teilweise ablehnt, nach der einzelstaatlichen Rechtsordnung anfechtbar sein.

D — Zur vierten Frage: Schweigen der Behörde bei Ordnungsfristen

49. Das Recht des Bürgers auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt würde auf diese Weise deutlich erschwert. Dies aber steht nicht im Einklang mit Sinn und Zweck der Richtlinie 90/313, die gerade darauf abzielt, einen solchen Zugang zu eröffnen und ihn zu erleichtern.

51. Angesichts der Antwort, die ich zur ersten Frage vorschlage — Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313 enthält eine zwingende Frist, keine bloße Ordnungsfrist —, erübrigt sich eine Antwort auf die vierte Frage.

VI — Ergebnis

52. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die ihm vom belgischen Staatsrat zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

- 1) Die in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vorgesehene Frist hat für die Behörden der Mitgliedstaaten zwingenden Charakter.
- 2) Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313 steht einer nationalen Regelung entgegen, nach der ein Antrag auf Zugang zu Informationen über die Umwelt ohne Begründung durch das bloße Schweigen einer Behörde während der Frist von zwei Monaten abgelehnt werden kann.

Hingegen steht Artikel 3 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 4 derselben Richtlinie einer nationalen Regelung nicht entgegen, nach der zum Zweck der Gewährung von effektivem Rechtsschutz das Schweigen einer Behörde während der Frist von zwei Monaten als ein nach der einzelstaatlichen Rechtsordnung anfechtbarer Bescheid gilt.

Unabhängig davon muss jedoch auch eine ausdrückliche Entscheidung der Behörde, in der diese nach Ablauf der Frist von zwei Monaten den Zugang zu Informationen über die Umwelt zumindest teilweise ablehnt, nach der einzelstaatlichen Rechtsordnung anfechtbar sein.