

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

29.09.2017

Geschäftszahl

Ro 2015/10/0027

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Stöberl und die Hofräte Dr. Lukasser, Dr. Hofbauer und Dr. Fasching sowie die Hofrätin Dr. Leonhartsberger als Richter, unter Mitwirkung der Schriftführerin Mag.a Schubert-Zsilavec, über die Revision der Tiroler Landesregierung gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Tirol vom 26. Jänner 2015, Zl. LVwG- 2015/35/0120-1, betreffend Zugang zu einem Dokument der Europäischen Kommission (mitbeteiligte Partei: J B in M), zu Recht erkannt:

Spruch

Das angefochtene Erkenntnis wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Begründung

1 Mit Bescheid der Tiroler Landesregierung vom 13. November 2014 wurde der Antrag des Mitbeteiligten "auf Herausgabe des Schreibens der Europäischen Kommission vom 15.01.2014" unter Berufung auf § 8 Abs. 1 iVm § 2 und § 4 Abs. 1 Tiroler Umweltinformationsgesetz 2005 und § 4 Abs. 4 iVm § 3 Tiroler Auskunftspflichtgesetz abgewiesen.

2 Mit dem angefochtenen Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Tirol vom 26. Jänner 2015 wurde der dagegen vom Mitbeteiligten erhobenen Beschwerde "(g)emäß § 28 Abs 2 und 5 VwGVG ... insofern stattgegeben, als der angefochtene Bescheid aufgehoben wird" (Spruchpunkt 1.). Weiters wurde ausgesprochen, dass gemäß § 25a Abs. 1 VwGG eine ordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof zulässig sei (Spruchpunkt 2.).

3 Begründend führte das Verwaltungsgericht nach Darstellung des Verfahrensganges - soweit für das Revisionsverfahren von Bedeutung - aus, die belangte Behörde (Tiroler Landesregierung) sei davon ausgegangen, dass im Sinne 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 (im Folgenden: Verordnung Nr. 1049/2001) klar sei, dass das (zu ergänzen: im Rahmen des gegen Österreich zur Zl. 2013/4077 anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens ergangene) Dokument der Europäischen Kommission nicht verbreitet werden dürfe. Diese Auffassung sei unzutreffend. Nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 könnten zwar Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigt würde, verweigern, dies allerdings mit der Einschränkung, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des Dokuments bestehe. Daraus folge, dass die in Art. 4 leg. cit., insbesondere in Abs. 2, vorgesehene Ausnahmeregelung auf einer Abwägung der in einer bestimmten Situation einander widerstrebenden Interessen beruhe. Die Entscheidung, die über einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten getroffen werde, hänge davon ab, welchem Interesse im jeweiligen Fall der Vorrang einzuräumen sei. Der EuGH habe diesbezüglich im Urteil vom 14. November 2013, *LPN und Finnland/Kommission*, C-514/11 P und C-605/11 P, anerkannt, dass es dem betreffenden Organ freistehe, sich hierbei auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten könnten. Im Revisionsfall sei daher entscheidend, ob eine auf Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützte und allenfalls unter Berufung auf eine allgemeine Vermutung ausgesprochene Verweigerung durch die Europäische Kommission "klar" sei. Die belangte Behörde habe dies mit Hinweis auf die ständige Praxis der Europäischen Kommission betreffend den Zugang zu Dokumenten eines Vertragsverletzungsverfahrens bejaht.

4 Die von der belangten Behörde vertretene Auffassung treffe zumindest in dieser allgemeinen Form nicht zu. Dies lege schon Art. 4 Abs. 2 lit. c der 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 (im Folgenden: Verordnung Nr. 1367/2006) nahe, worin gewisse aktive Informationspflichten in Bezug auf Vertragsverletzungsverfahren festgelegt seien. Auch die Auffassung der belangten Behörde, beim verfahrensgegenständlichen Schreiben der Europäischen Kommission handle es sich um keine Umweltinformation, sei zu bezweifeln. Gerade Art. 2 Abs. 1 lit. d Z iii der Verordnung Nr. 1367/2006 lasse vermuten, dass auch ein Schreiben der Europäischen Kommission in einem Vertragsverletzungsverfahren, in welchem es um die Anwendung der Richtlinie 92/43/EWG und die Unvollständigkeit der Liste aller potenziellen Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung gehe, unter den Begriff "Umweltinformationen" zu subsumieren sei. Letztlich müsse diese Frage im Revisionsfall aber nicht abschließend beurteilt werden, da die Bestimmung des Art. 4 Abs. 2 lit. c der Verordnung Nr. 1367/2006 bei Vertragsverletzungsverfahren ausdrücklich erst ab der mit Gründen versehenen Stellungnahme gelte, sodass im gegenständlichen Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens, in welchem gewisse Einschränkungen hinsichtlich der Verbreitung von Dokumenten gelten würden, selbst dann kein Recht auf Dokumentenzugang bestehe, wenn es sich dabei um Umweltinformationen handeln würde. Im Übrigen sei der begehrte Dokumentenzugang im Revisionsfall aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 unabhängig davon zu beurteilen, ob das betreffende Schreiben eine Umweltinformation darstelle oder nicht.

5 Zu berücksichtigen sei zunächst, so das Verwaltungsgericht weiter, dass das Vertragsverletzungsverfahren in der Rechtsprechung des EuGH als eine Verfahrensart eingestuft werde, die als solche Merkmale aufweise, die es verwehren, eine vollständige Transparenz in diesem Bereich zu gewähren, und die folglich innerhalb der Regelung des Zugangs zu Dokumenten eine Sonderstellung einnehme. Dies werde aus Art. 6 Abs. 1 erster Satz der Verordnung Nr. 1367/2006 geschlossen, wo festgeschrieben sei, dass die darin angesprochene Regel zur Erleichterung des Zugangs zu Dokumenten, die Umweltinformationen enthielten, nicht für Untersuchungen, insbesondere solche, die mögliche Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zum Gegenstand hätten, gelte. Der EuGH habe ausführlich die Gründe dargelegt, weshalb vermutet werden könne, dass die Verbreitung von Dokumenten zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des zugehörigen Vorverfahrens den Charakter dieses Verfahrens verändern und dessen Ablauf beeinträchtigen könnte, und dass somit durch diese Verbreitung der Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 grundsätzlich beeinträchtigt würde.

6 Damit sei jedoch noch nicht gesagt, dass - wie von der belangten Behörde angenommen - von vornherein klar sei, dass das in Rede stehende Dokument nicht verbreitet werden dürfe. Der EuGH habe im genannten Urteil vom 14. November 2013 nämlich ausgeführt, dass die oben genannte allgemeine Vermutung nicht die Möglichkeit ausschließe, darzulegen, dass die Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht werde, nicht gelte oder dass gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments bestehe. Zudem sei die Europäische Kommission zur Verbreitung eines Dokuments verpflichtet, wenn sie feststelle, dass das Vertragsverletzungsverfahren Merkmale aufweise, die eine vollständige oder teilweise Verbreitung des Dokuments zuließen.

7 Entscheidend für den Revisionsfall sei letztlich, dass die Europäische Kommission im Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens zwar entsprechend den obigen Erwägungen erweiterte Möglichkeiten zur Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten habe und auch mit einer allgemeinen Begründung den Zugang verweigern dürfe, ein Mitgliedstaat könne aber keinesfalls davon ausgehen, dass die Europäische Kommission in jedem Fall zwingend den Zugang zu Dokumenten eines Vertragsverletzungsverfahrens verweigern müsse oder werde. Den Betroffenen bleibe es bei der Zugangsverweigerung auf der Grundlage einer allgemeinen Vermutung unbenommen darzulegen, dass diese Vermutung für ein bestimmtes Dokument, dessen Freigabe beantragt werde, nicht gelte oder dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Freigabe bestehe. Zudem sei die Europäische Kommission nicht verpflichtet, ihre Entscheidung auf die allgemeine Vermutung zu stützen. Sie könne stets die vom Antrag erfassten Dokumente konkret prüfen und eine entsprechende Begründung geben.

8 Die belangte Behörde habe nicht behauptet, dass das Verbot der Verbreitung des gegenständlichen Schreibens aufgrund der Vorwegnahme des Ergebnisses einer solchen Interessenabwägung klar sei und habe auch keine näheren Erwägungen zu einer solchen Interessenabwägung angestellt. Insbesondere sei das vom Mitbeteiligten zur Begründung eines überwiegenden öffentlichen Interesses erstattete Vorbringen nicht dahingehend näher untersucht worden, ob es sich diesbezüglich allenfalls nur um allgemeine Erwägungen ohne Bezug auf die besonderen Umstände des Einzelfalles handle, die ungeeignet seien darzutun, dass der Transparenzgrundsatz im Einzelfall eine besondere Dringlichkeit aufweise, die gegenüber den Gründen für die Verweigerung der Freigabe des Dokuments schwerer wiege.

9 Der angefochtene Bescheid sei deshalb rechtswidrig, da im Sinne des Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht klar feststehe, dass das begehrte Dokument nicht verbreitet werden dürfe. Die belangte Behörde hätte daher nicht gestützt auf diese Bestimmung den Zugang zum Schreiben der Europäischen Kommission verweigern dürfen. Weder bestehe ein generelles Verbreitungsverbot für Dokumente eines Vertragsverletzungsverfahrens

"noch lägen Erwägungen dazu vor, dass sich ein solches Verbreitungsverbot zwingend aufgrund einer durchzuführenden Interessensabwägung ergeben würde". Da umgekehrt auch nicht feststehe, dass das Dokument verbreitet werden müsse, hätte nach der genannten Bestimmung die Europäische Kommission konsultiert oder der gegenständliche Antrag von der belangten Behörde an diese weitergeleitet werden müssen. Da die belangte Behörde dies unterlassen habe, erweise sich der angefochtene Bescheid "als rechtswidrig in Folge einer Verletzung von Verfahrensvorschriften". Dieser sei "insofern gemäß § 28 Abs 5 VwGVG spruchgemäß aufzuheben" gewesen. Im weiteren Verfahren werde die belangte Behörde im Hinblick auf das sich aus der zuletzt genannten Bestimmung ergebende Gebot zur Herstellung des der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtes entsprechenden Rechtszustandes hinsichtlich des noch unerledigten Antrags wie beschrieben vorzugehen haben.

10 Die Revision sei zulässig, weil Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zur Frage fehle, in welchen Fällen eine Behörde den Zugang zu Dokumenten der Europäischen Kommission mit dem Hinweis darauf verweigern dürfe, es sei klar, dass das Dokument nicht verbreitet werden dürfe.

11 Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die vorliegende Amtsrevision der Tiroler Landesregierung.

12 Das Verwaltungsgericht legte die Verfahrensakten vor. Der Mitbeteiligte erstattete keine Revisionsbeantwortung.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

13 Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes hat der Revisionswerber auch in der ordentlichen Revision von sich aus die Gründe der Zulässigkeit der Revision gesondert darzulegen, sofern er der Ansicht ist, dass die Begründung des Verwaltungsgerichtes für die Zulässigkeit der Revision nicht ausreicht oder er andere Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung für relevant erachtet (vgl. etwa den hg. Beschluss vom 21. Dezember 2016, Zl. Ro 2014/10/0111, mwN).

14 Die vorliegende Amtsrevision bringt zur Zulässigkeit - unter anderem - vor, die angefochtene Entscheidung weiche von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (Verweis auf das Erkenntnis vom 26. Juni 2014, Zl. Ro 2014/03/0063) ab, weil das Verwaltungsgericht entgegen seiner sich aus § 28 Abs. 2 VwGVG ergebenden Verpflichtung nicht in der Sache selbst entschieden habe.

15 Die Revision erweist sich schon im Hinblick auf dieses Vorbringen als zulässig und begründet.

16 Der Verwaltungsgerichtshof hat im genannten Erkenntnis Zl. Ro 2014/03/0063 festgehalten, dass dem Verwaltungsgericht sowohl in den in Art. 130 Abs. 4 B-VG vorgesehenen und in § 28 Abs. 2 VwGVG angeordneten, als auch in den von § 28 Abs. 3 erster Satz VwGVG erfassten Fällen (kein Widerspruch durch die Verwaltungsbehörde gegen eine Entscheidung in der Sache), in denen nicht § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG eingreift, eine kassatorische Entscheidung nicht offen steht. Der Verwaltungsgerichtshof hat weiters ausgeführt, dass das Verwaltungsgericht nachvollziehbar zu begründen habe, weshalb es keine meritorische Entscheidungskompetenz annehme (vgl. auch das hg. Erkenntnis vom 26. Februar 2015, Zlen. Ra 2014/22/0103 bis 0105).

17 Im vorliegenden Fall hat das Verwaltungsgericht im Spruch des angefochtenen Erkenntnisses - gestützt auf § 28 Abs. 2 und 5 VwGVG - der gegen den angefochtenen Bescheid der belangten Behörde erhobenen Beschwerde des Mitbeteiligten Folge gegeben und diesen Bescheid behoben. Ein inhaltlicher Abspruch über den Antrag des Mitbeteiligten, der Gegenstand des Verfahrens vor der belangten Behörde war, ist nicht erfolgt. Diese Behebung des angefochtenen Bescheides ist auch nicht als ersatzlose Behebung im Sinne einer negativen Sachentscheidung anzusehen, zumal dies weder aus dem Spruch hervorgeht noch mit der in der Begründung enthaltenen Aussage in Einklang zu bringen ist, wonach die belangte Behörde im weiteren Verfahren "hinsichtlich des noch unerledigten Antrages wie beschrieben" vorzugehen haben werde.

18 Entgegen der offenbar vom Verwaltungsgericht vertretenen Ansicht regelt § 28 Abs. 5 VwGVG Rechtsfolgen von Bescheidaufhebungen durch das Verwaltungsgericht, bietet jedoch im Fall der Ergänzungsbedürftigkeit des Sachverhaltes keine von § 28 Abs. 3 VwGVG unabhängige Rechtsgrundlage für eine Bescheidaufhebung durch das Verwaltungsgericht zwecks Eröffnung einer neuen Entscheidungsmöglichkeit durch die Verwaltungsbehörde (vgl. das hg. Erkenntnis vom 25. März 2015, Zl. Ro 2015/12/0003). Eine auf die Voraussetzungen des § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG Bezug nehmende Begründung, warum das Verwaltungsgericht zu einer Aufhebung und Zurückverweisung der Angelegenheit an die Verwaltungsbehörde berechtigt gewesen wäre (vgl. zu den engen Grenzen der Möglichkeit einer Zurückverweisung das bereits zitierte hg. Erkenntnis Ro 2014/03/0063), ist dem angefochtenen Erkenntnis nicht zu entnehmen.

19 Soweit das Verwaltungsgericht als Grund für eine Aufhebung des angefochtenen Bescheides die Notwendigkeit der Konsultation der Kommission bzw. Weiterleitung des Antrages an diese ins Treffen führt, ist zudem auf Folgendes hinzuweisen:

20 Nach Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 konsultiert der Mitgliedstaat, dem ein Antrag auf ein in seinem Besitz befindliches Dokument zugeht, das von einem Organ stammt, das betreffende Organ, um eine Entscheidung zu treffen, die die Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung nicht beeinträchtigt, es sei denn, es

ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf. Der Mitgliedstaat kann den Antrag stattdessen an das Organ weiterleiten.

21 Der EuGH hat in dem vom Verwaltungsgericht zitierten Urteil vom 14. November 2013 entschieden, dass Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des Vorverfahrens von der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung erfasst werden können und dass "vermutet werden (kann), dass die Verbreitung der Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des zugehörigen Vorverfahrens den Charakter dieses Verfahrens verändern und dessen Ablauf beeinträchtigen könnte und dass somit durch diese Verbreitung der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 grundsätzlich beeinträchtigt würde". Diese allgemeine Vermutung schließt nicht die Möglichkeit aus darzulegen, dass die Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt oder dass gemäß Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments besteht. Derjenige, der das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses geltend macht, muss konkrete Umstände anführen, die eine Verbreitung der betroffenen Dokumente rechtfertigen; rein allgemeine Erwägungen reichen nicht aus, um darzutun, dass ein öffentliches Interesse schwerer wiegt als die Gründe für die Verweigerung der Freigabe der fraglichen Dokumente (vgl. EuGH vom 14. November 2013, *LPN und Finnland/Kommission*, Rn. 65, 66, 93 und 94; siehe auch EuGH vom 11. Mai 2017, *Schweden/Kommission*, C-562/14 P, Rn. 40, 46 und 56).

22 Das Verwaltungsgericht legt zunächst nicht dar, weshalb das hier in Rede stehende, unstrittig im Rahmen des Vorverfahrens zu einem Vertragsverletzungsverfahren ergangene Schreiben der Kommission nicht von der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung erfasst sein sollte. Das Verwaltungsgericht führt zwar aus, dass von der belangten Behörde das vom Mitbeteiligten zur Begründung eines überwiegenden öffentlichen Interesses erstattete Vorbringen - das allerdings erst in der Beschwerde erstattet wurde - nicht dahingehend näher untersucht worden sei, ob es sich diesbezüglich nur um allgemeine Erwägungen ohne Bezug auf die besonderen Umstände des Einzelfalles handle, die ungeeignet seien darzutun, dass der Transparenzgrundsatz im Einzelfall eine besondere Dringlichkeit aufweise, die gegenüber den Gründen für die Verweigerung der Freigabe des Dokuments schwerer wögen, es nimmt selbst aber keine derartige Beurteilung vor.

23 Ohne eine derartige Beurteilung kann allerdings nicht gesagt werden, es sei im Sinne des Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht klar, dass das betreffende Dokument nicht verbreitet werden dürfe, lässt sich der genannten Rechtsprechung des EuGH doch unmissverständlich entnehmen, dass demjenigen, der das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend macht, insofern die Beweislast auferlegt ist (vgl. EuGH vom 11. Mai 2017, *Schweden/Kommission*, Rn. 55 ff). Das Verwaltungsgericht hätte demnach das vom Mitbeteiligten zur Begründung eines überwiegenden öffentlichen Interesses erstattete Vorbringen dahin beurteilen müssen, ob damit nachgewiesen wurde, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 besteht. Lediglich dann, wenn das Verwaltungsgericht vom Gelingen dieses Nachweises auszugehen gehabt hätte, wäre im Sinne des Art. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht klar, dass das betreffende Dokument nicht verbreitet werden darf, sodass der in Art. 5 leg. cit. vorgesehene Konsultationsmechanismus ausgelöst werden müsste.

24 Da das Verwaltungsgericht dies verkannt hat, erweist sich das angefochtene Erkenntnis als inhaltlich rechtswidrig, weshalb es gemäß § 42 Abs. 2 Z 1 VwGG aufzuheben war. Auf das weitere Revisionsvorbringen - so etwa auf die Frage, ob der genannte Konsultationsmechanismus, sollte er sich als notwendig erweisen, für sich genommen einen Grund für eine Zurückverweisung gemäß § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG darstellen könnte - war daher nicht mehr einzugehen.

Wien, am 29. September 2017