

GLAWISCHNIG

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

12. juni 2003 \*

I sag C-316/01,

angående en anmodning, som Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

**Eva Glawischnig**

mod

**Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56),

\* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet, og dommerne D.A.O. Edward (refererende dommer), A. La Pergola, P. Jann og A. Rosas,

generaladvokat: A. Tizzano

justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- E. Glawischnig ved Prozessbevollmächtigte M. Meyer
- den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. zur Hausen og I. Martínez del Peral, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 19. september 2002 er afgivet mundtlige indlæg af E. Glawischnig ved M. Meyer, af den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved G. zur Hausen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. december 2002,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved afgørelse af 25. juli 2001, indgået til Domstolen den 13. august 2001, har Unabhängiger Verwaltungssenat Wien i medfør af artikel 234 EF forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56).
  
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Eva Glawischnig og Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen (forbundsministeren for social sikkerhed og generationerne) vedrørende en begæring om oplysninger om de administrative kontrolforanstaltninger vedrørende produkter, der er fremstillet på grundlag af genetisk modificeret soja og majs.

De relevante retsregler

#### *Fællesskabsretten*

- 3 Direktiv 90/313 har, som det fremgår af dets sjette betragtning, til formål at garantere alle fysiske og juridiske personer fri adgang overalt i Fællesskabet til oplysninger, som myndighederne ligger inde med i skriftlig form, i billed- eller

lydform eller på edb om miljøsituationen, om miljøskadelige eller potentielt miljøskadelige aktiviteter eller foranstaltninger, samt om aktiviteter og foranstaltninger til beskyttelse af miljøet.

4 Artikel 2, litra a), i direktiv 90/313 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »Miljøoplysninger«: alle oplysninger, der er til rådighed i skriftlig form, i billed- eller lydform eller på edb, om vandområders, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområders og naturområders tilstand samt om aktiviteter (herunder aktiviteter, der giver anledning til gener såsom støj) eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse, herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer.«

5 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EFT L 41, s. 26) indeholder en definition af begrebet miljøoplysninger, der er mere omfattende og mere detaljeret end den, der fremgår af direktiv 90/313. Da direktiv 2003/4 imidlertid først erstatter direktiv 90/313 med virkning fra den 14. februar 2005, er det direktiv 90/313, der finder anvendelse i hovedsagen.

6 Rådets forordning (EF) nr. 1139/98 af 26. maj 1998 om obligatorisk anførelse af andre end de i direktiv 79/112/EØF foreskrevne oplysninger på mærkningen af

visse levnedsmidler, der er fremstillet på grundlag af genetisk modificerede organismer (EFT L 159, s. 4), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 49/2000 af 10. januar 2000 (EFT L 6, s. 13, herefter »forordning nr. 1139/98«), præciserer de angivelser, der skal fremgå af mærkningen af levnedsmidler og levnedsmiddelingredienser, der er fremstillet på grundlag af sojabønner omfattet af Kommissionens beslutning 96/281/EF af 3. april 1996 om markedsføring af genetisk modificerede sojabønner (*Glycine max.* L.) med øget tolerance over for herbicidet glyphosat, i medfør af Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT L 107, s. 10), og på grundlag af majs omfattet af Kommissionens beslutning 97/98/EF af 23. januar 1997 om markedsføring af genetisk modificeret majs (*Zea mays* L.) med kombineret modifikation for insekticide egenskaber, frembragt ved Bt-endotoxin-genet, og øget tolerance over for herbicidet ammoniumglufonisat fremsat i henhold til Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT L 31, s. 69).

### *Den nationale ret*

- 7 Direktiv 90/313 er gennemført i østrigsk ret ved Umweltinformationsgesetz (lov om miljøoplysninger, BGBl. I, 1993/495, i den version, der er offentliggjort i BGBl. I, 1999/137, herefter »UIG«).
- 8 UIG's § 2 bestemmer:

»Miljøoplysninger er alle oplysninger, der er til rådighed i fysisk form om

1. vandområdersnes, luftens, jordens, faunaens, floraens og land- og naturområdersnes tilstand, samt om ændringer heri eller om støjforurening

2. projekter eller aktiviteter, der udgør eller kan udgøre en fare for mennesker, eller der skader eller kan skade miljøet, særligt gennem emissioner, udledning eller udsætning af kemikalier, affald, farlige organismer eller energi, herunder ioniserende stråler, i miljøet eller støj
  
3. miljøskadelige egenskaber, mængder og virkninger af kemikalier, affald, farlige organismer, frigjort energi, herunder ioniserende stråler, eller støj
  
4. bestående eller planlagte foranstaltninger til bevarelse, beskyttelse eller forbedring af vandområders, luftens, jordens, faunaens, floraens og land- og naturområders kvalitet, til begrænsning af støjforureningen samt foranstaltninger til forebyggelse af skader og afhjælpning af indtrufne skader, særligt også i form af forvaltningsakter og programmer.«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 9 Den 13. januar 2000 anmodede Eva Glawischnig, som er medlem af Nationalrat (forbundsparlamentet i Republikken Østrig), forbundsministeren, der på det tidspunkt var ansvarlig på området, om bestemte oplysninger om de administrative kontrolforanstaltninger vedrørende produkter, der er fremstillet på grundlag af genetisk modificeret soja og majs. Denne begæring støttede sig dels på UIG, dels på Auskunftsspflichtgesetz (lov om forvaltningens forpligtelse til at meddele oplysninger, BGBl. I, 1997/287, herefter »APG«).

10 Spørgsmålene havde følgende ordlyd:

»I henhold til Auskunftspflichtgesetz og Umweltinformationsgesetz anmoder jeg om følgende oplysninger vedrørende perioden fra den 1. august til den 31. december 1999:

- 1) Hvor mange produkter af gensoja og genmajs blev i det nævnte tidsrum kontrolleret for korrekt mærkning i henhold til forordning (EF) nr. 1139/98?
  
- 2) Hvor ofte førte dette til påtale?
  
- 3) Hvilke produkter drejede det sig i den forbindelse om? Der anmodes om navnet på produkterne og på producenterne.
  
- 4) Hvor ofte er der blevet pålagt administrative sanktioner? Hvilke producenter blev pålagt sanktioner og for hvilke produkter?

- 5) Hvor streng var henholdsvis den strengeste og den mildeste sanktion for manglende mærkning a) fra den 1. august til den 31. december 1999, og b) før denne periode?«
- 11 Forbundskansleren, som gennemførelsen af forordning nr. 1139/98 var blevet henlagt under, besvarede det første og andet spørgsmål, men afslog ved afgørelse af 10. februar 2000 at besvare tredje, fjerde og femte spørgsmål under henvisning til, at de ønskede oplysninger ikke udgjorde miljøoplysninger i UIG's § 2's forstand.
- 12 Eva Glawischnig anlagde sag ved Unabhängiger Verwaltungssenat til prøvelse af denne afgørelse, idet hun anførte, at markedsføring af levnedsmidler, der indeholder eller består af genetisk modificerede organismer (herefter »GMO«), er omfattet af begrebet »aktiviteter, der udgør eller kan udgøre en fare for mennesker, eller der skader eller kan skade miljøet« i UIG's § 2, nr. 2's forstand. Ifølge sagsøgeren kan indtagelsen af denne form for levnedsmidler have følger for sundheden og miljøet.
- 13 Ifølge Unabhängiger Verwaltungssenat Wien er de oplysninger, som Eva Glawischnig begærede, hverken »miljøoplysninger« som omhandlet i UIG's § 2 eller som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 90/313/EØF. I lyset af den vide fortolkning, som Domstolen har givet den sidstnævnte bestemmelse i dom af 17. juni 1998, Mecklenburg (sag C-321/96, Sml. I, s. 3809), har denne ret



imidlertid besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Kan producentnavnet og produktnavnet for levnedsmiddelprodukter, som på grund af mangelfuld mærkning har været genstand for en påtale inden for rammerne af myndighedernes kontrol i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1139/98 af 26. maj 1998 om obligatorisk anførelse af andre end de i direktiv 79/112/EØF foreskrevne oplysninger på mærkningen af visse levnedsmidler, der er fremstillet på grundlag af genetisk modificerede organismer, betragtes som »miljøoplysninger« som omhandlet i artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger?
  
- 2) Udgør myndigheders dokumenter, hvoraf det fremgår, hvor ofte der er pålagt administrative sanktioner for overtrædelse af forordning (EF) nr. 1139/98, »miljøoplysninger« som omhandlet i artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger?
  
- 3) Udgør myndigheders dokumenter, hvoraf det fremgår, hvilke producenter der er blevet pålagt administrative sanktioner for overtrædelse af forordning (EF) nr. 1139/98 og med hensyn til hvilke produkter, »miljøoplysninger« som omhandlet i artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger?»

- 14 Ved skrivelse af 21. september 2001 har den forelæggende ret meddelt Domstolen, at det nu er Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen, der er ansvarlig for gennemførelsen af forordning nr. 1139/98 i Østrig.

## Om de præjudicielle spørgsmål

- 15 Med de tre spørgsmål, der vedrører fortolkningen af den samme fællesskabsbestemmelse, og som derfor kan behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra a), i direktiv 90/313 skal fortolkes således, at producentnavnet og produktnavnet for levnedsmiddelprodukter, som har været genstand for administrative kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve overholdelsen af forordning nr. 1139/98, antallet af administrative sanktioner pålagt i henhold til disse foranstaltninger samt de producenter og produkter, der er berørt af sådanne sanktioner, er miljøoplysninger i henhold til denne bestemmelse.
- 16 Artikel 2, litra a), i direktiv 90/313 inddeler miljøoplysninger i dette direktivs forstand i tre kategorier: oplysninger om vandområdernes, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområdernes og naturområdernes tilstand (herefter »første kategori«), oplysninger om aktiviteter eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse dele af miljøet (herefter »anden kategori«), samt oplysninger om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse (herefter »tredje kategori«).

### *Indlæg til Domstolen*

- 17 Eva Glawischnig har anført, at markedsføringen af levnedsmidler er omfattet af den anden kategori af oplysninger, når den på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke miljøet. Denne kategori omfatter bl.a. oplysninger om produkter, som

skal være genstand for en godkendelsesprocedure eller en særlig mærkning for at beskytte miljøet, således som det er tilfældet med produkter, der består af eller indeholder GMO. Når henses til, at formålet med en sådan procedure er at vurdere risikoen for den menneskelige sundhed og for miljøet, og at mennesket skal antages at udgøre en del af miljøet i direktiv 90/313's forstand, er det en miljøoplysning, at produkter, der er indeholder GMO, ikke er blevet mærket forskriftsmæssigt.

- 18 Desuden har Eva Glawischnig gjort gældende, at de administrative sanktioner for tilsidesættelsen af mærkningsforpligtelsen i det mindste indirekte er foranstaltninger til beskyttelse af miljøet. Oplysningerne vedrørende sådanne sanktioner henhører følgelig også under den tredje kategori.
- 19 Den østrigske regering har gjort gældende, at de i hovedsagen omhandlede oplysninger ikke er omfattet af artikel 2, litra a), i direktiv 90/313. Begrebet miljø i denne bestemmelses forstand begrænser sig ifølge regeringen til de dele af miljøet, der er udtrykkelig opregnet heri. Den menneskelige sundhed er kun indirekte omfattet i det omfang, hvor den er berørt af de negative virkninger af en aktivitet, der vedrører en af disse dele af miljøet. Såfremt der skal anlægges en vid fortolkning af begrebet »miljøoplysninger«, kan en sådan fortolkning under ingen omstændigheder ændre den klart afgrænsede fortegnelse over de berørte dele af miljøet, men den kan udelukkende omfatte omfanget af oplysningerne vedrørende disse dele af miljøet.
- 20 Begæringen om de i hovedsagen omhandlede oplysninger vedrører oplysninger om administrative kontrolforanstaltninger vedrørende bestemte produkter med henblik på at efterprøve, om mærkningen af produkterne er i overensstemmelse med kravene fastsat i forordning nr. 1139/98. Sådanne oplysninger berører ikke tilstanden af en af de dele af miljøet, der er omfattet af artikel 2, litra a), i direktiv 90/313.

- 21 Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at de i hovedsagen omhandlede oplysninger ikke er omfattet af direktiv 90/313's anvendelsesområde. Ifølge Kommissionen giver oplysninger om overholdelsen af mærkningsforpligtelsen ingen informationer om den aktuelle tilstand af de i direktivet nævnte dele af miljøet, og oplysninger, der ikke særligt vedrører tilstanden af en af disse dele, er ikke omfattet af den første kategori.
- 22 Hvad angår den anden kategori har Kommissionen gjort gældende, at den administrative kontrolvirksomhed vedrørende overholdelsen af forordning nr. 1139/98 ikke er en aktivitet, der påvirker eller vil kunne påvirke miljøets tilstand. Selv om det ikke på forhånd kan udelukkes, at markedsføringen af produkter, der er omfattet af denne forordning, som sådan vil kunne have en mulig indvirkning på miljøet, har Kommissionen anført, at de i hovedsagen omhandlede oplysninger ikke vedrører markedsføringen af disse produkter, men hvorvidt visse bestemmelser vedrørende mærkning er overholdt i forbindelse med markedsføringen.
- 23 For så vidt angår den tredje kategori har Kommissionen anført, at oplysningerne vedrørende resultaterne og følgerne af den administrative kontrol vedrørende overholdelse af forordning nr. 1139/98 kun kunne være »miljøoplysninger« i direktiv 90/313's forstand, hvis denne forordning havde til formål at beskytte miljøet. Dette er imidlertid ikke tilfældet, eftersom den pågældende forordnings formål ikke er at beskytte miljøet, men hovedsagelig at oplyse forbrugeren.

### *Domstolens besvarelse*

- 24 Det bemærkes straks, at fællesskabslovgiver har haft til hensigt at give det i artikel 2, litra a), i direktiv 90/313 definerede begreb »miljøoplysninger« en vid

betydning, og at fællesskabslovgiver ikke har villet give en definition af dette begreb, hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver, fra dette direktivs anvendelsesområde (jf. Mecklenburg-dommen, præmis 19 og 20).

- 25 Imidlertid har direktiv 90/313 ikke til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der foreligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til en af de dele af miljøet, der er omfattet af direktivets artikel 2, litra a). For at få ret til den adgang, som følger af direktivet, skal sådanne oplysninger ifølge direktivet nemlig være omfattet af en eller flere af de kategorier, der er opregnet i denne bestemmelse.
- 26 I den foreliggende sag er det ubestridt, at de i hovedsagen omhandlede oplysninger ikke er omfattet af den første kategori.
- 27 Hvad angår den anden kategori skal det bemærkes, at oplysninger om kontrolforanstaltninger i almindelighed ikke er omfattet af denne kategori, selv om disse kontrolforanstaltninger vedrører aktiviteter eller foranstaltninger, der i sig selv påvirker eller vil kunne påvirke en eller flere dele af miljøet.
- 28 Selv om man antager, at oplysninger om markedsføring af levnedsmiddelprodukter, der indeholder GMO, er omfattet af den anden kategori, er dette følgelig ikke tilstrækkeligt til, at oplysninger om kontrolforanstaltninger vedrørende den pågældende markedsføring indgår i den samme kategori.

- 29 Oplysninger om kontrolforanstaltninger kan imidlertid være omfattet af den tredje kategori, når disse kontrolforanstaltninger har til formål at beskytte en eller flere dele af miljøet.
- 30 I den forbindelse fremgår det, at de i hovedsagen omhandlede kontrolforanstaltninger vedrører overholdelsen af forordning nr. 1139/98, og denne forordning har, som det er anført i punkt 32 i generaladvokatens forslag til afgørelse, et dobbelt formål, nemlig for det første at fjerne mulige hindringer for den frie bevægelighed af produkter, der indeholder genetisk modificeret soja og majs, og for det andet at oplyse den endelige forbruger.
- 31 I fjerde betragtning til forordning nr. 1139/98 anføres det således, at indbyrdes afvigelser mellem foranstaltningerne, der er vedtaget af nogle medlemsstater, til mærkning af levnedsmidler og levnedsmiddelingredienser, der er fremstillet af genetisk modificerede produkter, kan hindre den frie bevægelighed for de pågældende levnedsmidler og levnedsmiddelingredienser og derved virke forstyrrende på det indre markeds funktion, således at det er nødvendigt at vedtage ensartede fællesskabsregler om mærkning af disse produkter. Af sjette betragtning til den pågældende forordning fremgår det, at reglerne for mærkning har til formål at oplyse den endelige forbruger.
- 32 I overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1139/98 består disse regler for mærkning i det væsentlige i, at der skal tilføjes ordene »fremstillet af genetisk modificeret soja« eller »fremstillet af genetisk modificeret majs« alt efter omstændighederne.

- 33 Forordning nr. 1139/98 har således til formål at tilføje yderligere oplysninger ud over dem, der allerede er pligt til at anføre på mærkningen af bestemte levnedsmidler i henhold til Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT 1979 L 33, s. 1), som for sin del ikke er udarbejdet som en foranstaltning til beskyttelse af miljøet.
- 34 Heraf følger, at de i hovedsagen omhandlede oplysninger heller ikke er omfattet af den tredje kategori.
- 35 De præjudicielle spørgsmål skal således besvares med, at artikel 2, litra a), i direktiv 90/313 skal fortolkes således, at producentnavnet og produktnavnet for levnedsmiddelprodukter, som har været genstand for administrative kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve overholdelsen af forordning nr. 1139/98, antallet af administrative sanktioner pålagt i henhold til disse foranstaltninger samt de producenter og produkter, der er berørt af sådanne sanktioner, ikke er miljøoplysninger i henhold til denne bestemmelse.

### Sagens omkostninger

- 36 De udgifter, der er afholdt af den østrigske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Unabhängiger Verwaltungssenat Wien ved afgørelse af 25. juli 2001, for ret:

Artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger skal fortolkes således, at producentnavnet og produktnavnet for levnedsmiddelprodukter, som har været genstand for administrative kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve overholdelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1139/98 af 26. maj 1998 om obligatorisk anførelse af andre end de i direktiv 79/112/EØF foreskrevne oplysninger på mærkningen af visse levnedsmidler, der er fremstillet på grundlag af genetisk modificerede organismer, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 49/2000 af 10. januar 2000, antallet af administrative sanktioner pålagt i henhold til disse foranstaltninger samt de producenter og produkter, der er berørt af sådanne sanktioner, ikke er miljøoplysninger i henhold til denne bestemmelse.

Wathelet

Edward

La Pergola

Jann

Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juni 2003.

R. Grass

M. Wathelet

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling

I - 6024