CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 5 december 2002 [1]

1. Bij beschikking van 25 juli 2001 heeft de Unabhängige Verwaltungssenat Wien (Oostenrijk) het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over drie vragen inzake de uitlegging van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie [2] (hierna: „richtlijn 90/313" of „richtlijn"). De Oostenrijkse rechter vraagt in wezen of de gegevens betreffende de bestuurlijke controles door de nationale autoriteiten op de inachtneming van de bij verordening (EG) nr. 1139/98 van de Raad van 26 mei 1998 [3] (hierna: „verordening nr. 1139/98" of „verordening") vastgestelde voorschriften voor de etikettering van bepaalde levensmiddelen die zijn geproduceerd met genetisch gemodificeerde organismen (hierna: „GGO's"), kunnen worden beschouwd als „milieu-informatie" in de zin van de richtlijn.

I — Rechtskader

Het gemeenschapsrecht

2. De richtlijn, die is vastgesteld op de grondslag van artikel 130 S van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG), gaat ervan uit dat de toegang tot informatie de bescherming van het milieu ten goede zal komen (vierde overweging van de considerans), en heeft tot doel „de vrije toegang tot milieu-informatie waarover de overheidsinstanties beschikken en de verspreiding van dergelijke informatie te waarborgen, en vast te stellen volgens welke grondregels en voorwaarden dergelijke informatie ter beschikking moet worden gesteld" (artikel 1).

3. Volgens artikel 2, sub a, van de richtlijn wordt verstaan onder:

„a) ‚milieu-informatie': alle beschikbare informatie in geschreven, visuele, auditieve of geautomatiseerde vorm betreffende de toestand van water, lucht,

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — PB L 158, blz. 56.

3 — Verordening betreffende de verplichte opneming in de etikettering van bepaalde met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen van andere gegevens dan die waarin richtlijn 79/112/EEG voorziet (PB L 159, blz. 4). Verordening nr. 1139/98 is gewijzigd bij verordening nr. 49/2000 van de Commissie van 10 januari 2000 (PB L 6, blz. 13).

bodem, fauna, flora, akkers en natuurgebieden, betreffende activiteiten (met inbegrip van activiteiten die hinder veroorzaken, zoals lawaai) en maatregelen die hierop een ongunstig effect hebben of waarschijnlijk zullen hebben, en betreffende beschermende activiteiten en maatregelen ter zake, met inbegrip van bestuursrechtelijke maatregelen en milieubeheersprogramma's".

4. De verordening voert geharmoniseerde vereisten in voor de etikettering van bepaalde met genetisch gemodificeerde sojabonen en maïs geproduceerde levensmiddelen en voorziet met name in de verplichte aanbrenging op de desbetreffende etiketten van de vermelding „geproduceerd met genetisch gemodificeerde soja" of „geproduceerd met genetisch gemodificeerde maïs" (artikel 2, lid 3).

5. De verordening geeft uitvoering aan de bepalingen van de basisrichtlijn, richtlijn 79/112/EEG betreffende de etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker.[4] Volgens de considerans ervan is de verordening immers vastgesteld vanwege de bestaande verschillen tussen de nationale regelingen en met het doel te voorkomen dat die verschillen het vrije verkeer van deze goederen belemmeren (vierde overweging), en dit ondanks het feit dat „geen veiligheidsrisico's zijn aangetoond op grond waarvan in de etikettering van [de producten in kwestie] de vermelding moet worden opgenomen dat ze door genetische modificatietechnieken zijn verkregen" (tweede overweging). De verordening beoogt derhalve ervoor te zorgen „dat de eindverbruiker wordt ingelicht omtrent alle kenmerken of eigenschappen van het voedingsmiddel [...] waardoor het voedingsmiddel of voedselingrediënt niet langer gelijkwaardig is aan een bestaand voedingsmiddel of voedselingrediënt" (negende overweging).

Het Oostenrijkse recht

6. In de Oostenrijkse rechtsorde is de toegang tot informatie waarover de overheidsinstanties beschikken, op algemene wijze geregeld bij het Bundesgesetz über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes (Wet betreffende de verplichting van het bestuur om informatie te verstrekken, BGBl. I, 1997/287; hierna „APG") en op het voor de onderhavige zaak relevante gebied bij het Umweltinformationsgesetz (Wet inzake toegang tot milieu-informatie, BGBl. I, 1993/495, in de versie gepubliceerd in het BGBl. I, 1999/137; hierna: „UIG"), waarmee in Oostenrijk uitvoering is gegeven aan de richtlijn.

4 — Richtlijn van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 1979, L 33, blz. 1).

7. Artikel 2 van het UIG bepaalt:

„Milieu-informatie is op informatiedragers vastgelegde informatie over:

— de toestand van water, lucht, bodem, fauna, flora en natuurgebieden en de veranderingen daarvan, of over lawaaihinder;

— projecten of activiteiten die gevaar voor de mens opleveren of kunnen opleveren of het milieu schaden of kunnen schaden, inzonderheid door emissies, het lozen of vrijkomen van chemicaliën, afval, gevaarlijke organismen of energie — met inbegrip van ioniserende stralen — in het milieu, of door lawaai;

— voor het milieu schadelijke eigenschappen, hoeveelheden en werking van chemicaliën, afval, gevaarlijke organismen, vrijgekomen energie — met inbegrip van ioniserende stralen — of lawaai;

— bestaande of voorgenomen maatregelen tot behoud, bescherming of verbetering van de kwaliteit van water, lucht, bodem, fauna, flora en natuurgebieden en ter vermindering van lawaaihinder, evenals maatregelen ter voorkoming van schade en tot herstel van reeds toegebrachte schade, inzonderheid in de vorm van bestuurshandelingen en programma's."

II — De feiten en het procesverloop

8. Het hoofdgeding is het resultaat van een initiatief van E. Glawischnig, lid van de Nationalrat (Oostenrijks federaal parlement). Op grond van het APG en het UIG heeft zij haar regering, en met name de bondskanselier, die toentertijd op dit gebied bevoegd was, gevraagd om bepaalde gegevens over de bestuurlijke controles die waren uitgevoerd om de inachtneming van de bij verordening nr. 1139/98 vastgestelde voorschriften na te gaan. Zij heeft in het bijzonder vijf vragen gesteld over de controles die in de periode tussen 1 augustus en 31 december 1999 waren uitgevoerd, die als volgt luidden:

„1) Bij hoeveel producten uit genetisch gemodificeerde soja en maïs is in de genoemde periode gecontroleerd of zij overeenkomstig gemeenschapsverordening nr. 1139/98 waren geëtiketteerd?

2) In hoeveel gevallen zijn inbreuken vastgesteld?

3) Om welke producten ging het? Gelieve de naam van het product en van de producent aan te geven.

4) Hoe vaak is een administratieve sanctie opgelegd? Aan welke producenten zijn sancties opgelegd, en voor welke producten?

5. Hoe hoog waren de maximum- en de minimumstraf voor het ontbreken van aanduidingen a) van 1 augustus tot en met 31 december 1999 en b) voordien?"

9. Bij beschikking van 10 februari 2000 heeft de bondskanselier de in de laatste drie vragen verlangde informatie geweigerd, omdat dat volgens hem geen „milieu-informatie" was. Hij stelde met name dat het begrip „activiteiten die gevaar voor de mens opleveren of kunnen opleveren of het milieu schaden of kunnen schaden" in de zin van artikel 2, tweede streepje, van het UIG alleen betrekking heeft op gevaren voor de mens die voortkomen uit de verontreiniging van milieu-elementen (water, lucht, bodem en lawaai), en geen activiteiten dekt als het op de markt brengen van onjuist geëtiketteerde en genetisch gemodificeerde maïs of soja bevattende producten, die het milieu geenszins schaden en de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen door het milieu te verontreinigen. Anders moet volgens hem informatie over alle activiteiten die de menselijke gezondheid in theorie in gevaar kunnen brengen, worden beschouwd als „milieu-informatie".

10. Glawischnig heeft tegen de afwijzende beschikking beroep ingesteld bij de Unabhängige Verwaltungssenat Wien, en gevorderd dat de beschikking wordt gewijzigd of eventueel wordt terugverwezen naar de bevoegde overheidsdienst. In de loop van de procedure is de Bundesminister für soziale Sicherheit in de plaats getreden van de bondskanselier, die aanvankelijk verweerder was, wegens een tussentijdse overdracht van de bevoegdheid ter zake. In tegenstelling tot wat de bondskanselier heeft betoogd, valt volgens Glawischnig het op de markt brengen van de producten in kwestie onder de in artikel 2, tweede streepje, van het UIG omschreven categorie, aangezien daardoor allergische reacties van het menselijk lichaam kunnen worden veroorzaakt en nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

11. De Unabhängige Verwaltungssenat Wien is van oordeel dat de door Glawischnig gevraagde informatie geen „milieu-informatie" in de zin van artikel 2 van het UIG, noch „milieu-informatie" in de zin van artikel 2, sub a, van de richtlijn is. Volgens de Oostenrijkse rechter kan immers op grond van louter een gebrekkige etikettering van de producten in kwestie, waarvan de Commissie het op de markt

brengen reeds heeft toegestaan, niet worden geconcludeerd dat zij mogelijkerwijs het milieu schaden. Desalniettemin heeft de Unabhängige Verwaltungssenat, die enige twijfel heeft over de omvang van het gemeenschapsrechtelijke begrip „milieu-informatie", de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1. Kunnen de naam van de producent en de productaanduiding van levensmiddelen, waartegen in het kader van een overheidscontrole bezwaren zijn gerezen wegens niet-inachtneming van verordening (EG) nr. 1139/98 van de Raad van 26 mei 1998 betreffende de verplichte opneming in de etikettering van bepaalde met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen van andere gegevens dan die waarin richtlijn 79/112/EEG voorziet, worden beschouwd als ‚milieu-informatie' in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie?

2. Vormen bestuurlijke documenten waaruit blijkt hoe vaak wegens schending van verordening (EG) nr. 1139/98 administratieve sancties zijn opgelegd, ‚milieu-informatie' in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie?

3. Vormen bestuurlijke documenten waaruit blijkt met betrekking tot welke producenten en welke producten administratieve sancties zijn opgelegd wegens schending van verordening (EG) nr. 1139/98, ‚milieu-informatie' in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie?"

12. In de procedure voor het Hof hebben naast verzoekster in het hoofdgeding de Italiaanse regering en de Commissie opmerkingen gemaakt.

III — Juridische beoordeling

13. Zoals al is aangegeven, stelt de verwijzende rechter het Hof drie vragen waarmee hij in wezen wenst te vernemen of de bestuurlijke documenten met betrekking tot de controles om na te gaan of de bij verordening nr. 1139/98 vastgestelde voorschriften inzake de etikettering worden nageleefd, kunnen worden beschouwd als milieu-informatie in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313, en met name de bestuurlijke documenten waaruit het volgende blijkt: de namen van de producenten en de aanduiding van de producten waartegen bezwaren zijn gerezen, de namen van de producenten en de productaanduidingen met betrekking tot welke administratieve sancties zijn opgelegd en de frequentie waarmee dergelijke sancties zijn opgelegd.

14. Om op deze vragen te antwoorden, is het in het licht van de definitie in artikel 2, sub a, van de richtlijn mijns inziens noodzakelijk om te onderzoeken of de door Glawischnig gevraagde gegevens kunnen worden beschouwd als informatie betreffende de „toestand" van het milieu (de eerste categorie), als informatie betreffende „activiteiten of maatregelen" die een „ongunstig effect" op het milieu kunnen hebben (de tweede categorie) dan wel ten slotte als informatie betreffende milieu-„beschermende activiteiten en maatregelen" (de derde categorie).

15. Ik vermeld meteen dat de partijen het in wezen erover eens zijn dat de informatie waar het in de onderhavige zaak om gaat, niet onder de eerste van deze categorieën valt, omdat de gevraagde gegevens, zoals met name de Commissie heeft benadrukt, niet betrekking hebben op „*de toestand* van water, lucht, bodem, fauna, flora, akkers en natuurgebieden".[5] Mij dunkt immers dat een document waaruit blijkt dat ten opzichte van een bepaalde producent bezwaren zijn gerezen of een bepaald aantal keren administratieve sancties zijn opgelegd, omdat hij producten op de markt heeft gebracht die niet volgens de gemeenschapsrechtelijke voorschriften waren geëtiketteerd, noch een beschrijving van, noch op zich enige aanwijzing geeft over de huidige situatie van de in de richtlijn genoemde sectoren van het milieu.

16. Het is minder duidelijk of de gegevens in kwestie onder de tweede categorie vallen. Volgens Glawischnig zou het antwoord bevestigend moeten zijn, aangezien het gaat om informatie betreffende activiteiten die een gevaar voor het milieu vormen. Zij ziet het bewijs daarvan in het feit dat voor het op de markt brengen van producten die het resultaat zijn van genetische manipulatie, een specifieke vergunning en een bijzondere etikettering vereist zijn, juist met het doel het milieu te beschermen.

17. In meer algemene zin stelt Glawischnig dat het in de richtlijn gehanteerde begrip milieu ook de mens omvat, die daarvan een wezenlijk bestanddeel vormt. Dit volgt in de eerste plaats uit artikel 130 R, lid 1, EG-Verdrag (thans artikel 174 EG) zelf, dat de bescherming van de gezondheid van de mens onder de doelstellingen van het milieubeleid van de Gemeenschap noemt, maar wordt ook bevestigd door richtlijn 90/313, die onder de activiteiten die het milieu kunnen schaden, activiteiten noemt „die hinder veroorzaken, zoals lawaai", waaraan alleen de mens wordt blootgesteld. Producten die GGO's bevatten waarvan men de uitwerking op de mens niet kent, moeten als gevaarlijk worden beschouwd, totdat het tegendeel is bewezen. Overigens is de etikettering van de producten in kwestie bijzonder belangrijk voor bepaalde groepen van personen, zoals mensen die aan allergieën lijden, wier gezondheid rechtstreeks afhankelijk is van de informatie die zij krijgen over de eigenschappen van de producten die zij verbruiken. Derhalve moeten producten die schadelijk voor de menselijke gezondheid kun-

5 — Cursivering van mij.

nen blijken te zijn, ook als gevaarlijk voor het milieu worden beschouwd, en de gegevens betreffende het op de markt brengen ervan zouden dus op grond van de richtlijn toegankelijk moeten zijn.

18. De Oostenrijkse regering stelt echter dat het begrip milieu in de richtlijn zich beperkt tot de sectoren van het milieu die daarin uitdrukkelijk zijn genoemd, namelijk de toestand van water, lucht, bodem, fauna en flora, en dus niet de menselijke gezondheid omvat, behalve onrechtstreeks, voorzover deze wordt geraakt door de ongunstige effecten van een gegeven activiteit in de door de richtlijn bedoelde sectoren van het milieu. Indien de tweede categorie alle activiteiten zou inhouden die een gevaar kunnen vormen voor de menselijke gezondheid, zou bovendien de werkingssfeer van de richtlijn uiteindelijk op ongebruikelijke wijze worden uitgebreid, ruimschoots verder dan de bedoeling was van de gemeenschapswetgever.

19. Wat verder specifiek het gevaar betreft van het op de markt brengen van genetisch gemodificeerde voedingsmiddelen, erkent zowel de Oostenrijkse regering als de Commissie dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat dit het milieu kan schaden. Zij herinneren er evenwel aan dat voor de producten bedoeld in verordening nr. 1139/98 dat risico voorwerp is geweest van een specifieke toetsing in het kader van de procedure die heeft geleid tot het in de handel brengen van die organismen, overeenkomstig richtlijn 90/220/EEG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu.[6] Bij beschikkingen 96/281/EG en 97/98/EG[7] heeft de Commissie immers toestemming gegeven voor het op de markt brengen van de genoemde producten, uitgaand van de overweging dat er „geen reden [is] om aan te nemen [dat dit] nadelige gevolgen voor de menselijke gezondheid en voor het milieu heeft" (zevende respectievelijk vijfde overweging van de considerans van beschikkingen 96/281 en 97/98). Het moet derhalve worden uitgesloten dat dit een activiteit is die het milieu in gevaar brengt.

20. Ook mij komt het voor dat de gegevens in kwestie geen betrekking hebben op activiteiten of maatregelen die een ongunstig effect kunnen hebben op het milieu, en dus ook niet onder de tweede categorie van milieu-informatie bedoeld in de richtlijn vallen. Het is niet nodig om stelling te nemen over de vraag of het op de markt brengen van levensmiddelen die GGO's bevatten ongunstige effecten op het milieu zou kunnen hebben; het volstaat om op te merken dat de door Glawischnig gevraagde informatie niet rechtstreeks op deze activiteit, maar op de controles dienaangaande betrekking heeft. Deze informatie heeft met name betrekking op de door de Oosten-

6 — Richtlijn van de Raad van 23 april 1990 (PB L 117, blz. 15).

7 — Beschikking 96/281/EG van de Commissie van 3 april 1996 inzake het overeenkomstig richtlijn 90/220/EEG van de Raad in de handel brengen van genetisch gemodificeerde sojabonen (Glycine max L.) met verhoogde tolerantie voor het herbicide glyfosaat (PB L 107, blz. 10), en beschikking 97/98/EG van de Commissie van 23 januari 1997 betreffende het overeenkomstig richtlijn 90/220/EEG van de Raad in de handel brengen van genetisch gemodificeerde maïs (Zea mays L.) met de gecombineerde modificatie voor insectendodende eigenschappen door het Bt-endotoxinegen en voor verhoogde tolerantie voor het herbicide glufosinaat-ammonium (PB L 31, blz. 69).

rijkse autoriteiten verrichte controles om de inachtneming van de verordening na te gaan, een activiteit die op zich duidelijk geen ongunstige effecten op het milieu kan hebben.

21. Derhalve behoeft alleen nog onderzocht te worden of de informatie met betrekking tot deze controleactiviteiten kunnen vallen onder de derde categorie van milieu-informatie, die informatie over milieubeschermende activiteiten of maatregelen omvat. Op dit punt lopen de meningen van de partijen uiteen.

22. Zoals hierboven is aangegeven, is Glawischnig van mening dat het in de richtlijn gehanteerde begrip milieu ook de mens en zijn gezondheid omvat; derhalve moet volgens haar informatie met betrekking tot activiteiten die de menselijke gezondheid beschermen, ook vallen onder de informatie waartoe de richtlijn vrije toegang verleent. Daaruit volgt haars inziens dat zelfs bestuurlijke activiteiten ter controle en bestraffing van niet-naleving van een specifieke vergunning voor het op de markt brengen van een gevaarlijk product (in het onderhavige geval een voedingsmiddel dat GGO's bevat) of een bijzondere etikettering die is opgelegd om de menselijke gezondheid te beschermen (in het onderhavige geval de bescherming van allergische personen) op hun beurt de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu tot doel hebben.

23. Volgens de Commissie en de Oostenrijkse regering vallen gegevens met betrekking tot maatregelen die door een overheidsdienst zijn genomen om de inachtneming van de verordening te waarborgen, niet onder de derde categorie van milieu-informatie. De Commissie betoogt met name dat de bestuurlijke controles die de inachtneming van de geldende voorschriften moeten waarborgen, alleen onder die laatste categorie vallen indien de voorschriften waarvan zij de inachtneming pogen te waarborgen, zijn bestemd om een van de in artikel 2 van de richtlijn aangegeven milieusectoren te beschermen. Dat is in de onderhavige zaak niet het geval, aangezien de verordening niet tot doel heeft het milieu te beschermen, maar de consument adequaat voor te lichten, zoals blijkt uit de rechtsgrondslag en de considerans ervan.

24. Ik ben ook van mening dat de gegevens in kwestie niet kunnen vallen onder informatie met betrekking tot milieubeschermende activiteiten of maatregelen en dus ook niet onder de derde categorie van milieu-informatie bedoeld in de richtlijn.

25. Ik bestrijd duidelijk niet dat controles als in de onderhavige zaak, die door een overheidsdienst worden verricht om de toepassing van de geldende voorschriften na te gaan, in beginsel relevante activiteiten kunnen zijn in de zin van artikel 2, sub a, van de richtlijn. Zoals het Hof reeds heeft

opgemerkt in zijn arrest in de zaak Mecklenburg [8], waaraan de verwijzende rechter en de partijen herinneren, „heeft de gemeenschapswetgever zich er [...] van onthouden, een definitie van het begrip ‚milieu-informatie' te geven die enige overheidsactiviteit zou kunnen uitsluiten" [9]; men kan derhalve stellen dat in beginsel alle vormen van uitoefening van een overheidsactiviteit, daarbij inbegrepen de activiteit die beoogt de inachtneming van de communautaire voorschriften inzake de etikettering van bepaalde met GGO's geproduceerde levensmiddelen te waarborgen, relevant zijn in de zin van artikel 2 van de richtlijn.

26. Zoals het Hof bij deze gelegenheid heeft gepreciseerd, moet de overheidsactiviteit echter „een handeling [vormen] die de toestand van één van de door de richtlijn bedoelde sectoren van het milieu [...] kan beïnvloeden", om „milieu-informatie in de zin van de richtlijn" te zijn. [10] Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, kan in het onderhavige geval informatie met betrekking tot de controles op de inachtneming van de verordening derhalve alleen worden gekwalificeerd als milieu-informatie, indien wordt aangetoond dat de verordening zelf het milieu beoogt te beschermen. Er moet dus worden vastgesteld wat de doelstelling van de verordening is.

27. Ik moet wat dat betreft opmerken dat de door Glawischnig verdedigde stelling, volgens welke de verordening in kwestie tot doel heeft de menselijke gezondheid en bijgevolg het milieu te beschermen, louter omdat zij de etikettering regelt van producten die GGO's bevatten waarvan men de uitwerking op de mens niet kent, mij niet overtuigt.

28. Het is juist dat de Commissie zelf in haar verslag over de toepassing van de richtlijn [11] in wezen heeft aangegeven dat informatie met betrekking tot de menselijke gezondheid, waarvan de bescherming deel uitmaakt van de doelstellingen van het milieubeleid van de Gemeenschap, in beginsel valt onder de informatie waartoe de richtlijn vrije toegang verleent. Ik blijf niet te lang stilstaan bij de discussie of er in dit geval dergelijke informatie is en *welke* informatie met betrekking tot de menselijke gezondheid specifiek relevant is in de zin van de richtlijn, en beperk mij tot de opmerking dat verordening nr. 1139/98, zoals de Commissie terecht stelt, niet werkelijk de bescherming van het milieu tot doel heeft, zelfs bij een ruime uitlegging van dat begrip die ook de bescherming van de menselijke gezondheid omvat.

29. De verordening verklaart immers uitdrukkelijk dat *„geen veiligheidsrisico's* zijn

8 — Arrest van 17 juni 1998 (C-321/96, Jurispr. blz. I-3809, punt 20).

9 — Arrest Mecklenburg, reeds aangehaald, punt 20.

10 — Arrest Mecklenburg, reeds aangehaald, punt 21.

11 — In bijlage C bij het „Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de ervaringen met de toepassing van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie" van 29 juni 2000 doet de Commissie een aanbeveling voor een wijziging van de richtlijn om te *verduidelijken* dat de definitie van „milieu-informatie" onder meer informatie met betrekking tot de gezondheid omvat (cursivering van mij).

aangetoond op grond waarvan in de etikettering van genetisch gemodificeerde sojabonen [...] of van genetisch gemodificeerde maïs [...] de vermelding moet worden opgenomen dat ze door genetische modificatietechnieken zijn verkregen" [12], dit overigens volledig in overeenstemming met de beschikkingen waarbij toestemming werd gegeven voor het op de markt brengen van de producten in kwestie, die zijn goedgekeurd omdat er „geen reden [is] om aan te nemen [dat dit] nadelige gevolgen voor de menselijke gezondheid en voor het milieu heeft". [13] Het is mijns inziens derhalve duidelijk dat de door de verordening opgelegde etiketteringsvereisten, tenminste in algemene zin, niet de bescherming van de menselijke gezondheid tot doel hebben.

30. De stelling volgens welke de verordening bestemd zou zijn om de gezondheid te beschermen van bepaalde groepen personen, bij wie de in de soja of maïs aanwezige stoffen vanwege de genetische manipulatie ervan allergische reacties zouden kunnen veroorzaken, lijkt mij ook niet overtuigend. Ik moet wat dat betreft opmerken dat de algemene aanduidingen die de verordening voor de etikettering van producten uit genetisch gemodificeerde soja of maïs voorschrijft, op geen enkele wijze geschikt zijn om de aanwezigheid in het gekochte product van allergene stoffen te doen uitkomen.

31. In tegenstelling tot wat in de voorheen toepasselijke gemeenschapsregeling was bepaald [14], vereist de verordening niet dat „de aanwezigheid in het voedingsmiddel of voedselingrediënt van stoffen die niet voorkomen in bestaande gelijkwaardige levensmiddelen en die gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van bepaalde bevolkingscategorieën" [15], waaronder juist personen die aan allergieën lijden, in de etikettering wordt vermeld. Integendeel, zij bepaalt slechts dat de algemene vermelding „geproduceerd met genetisch gemodificeerde soja" of „geproduceerd met genetisch gemodificeerde maïs" (artikel 2, lid 3, van de verordening) moet worden aangebracht. Mijns inziens kan een allergische consument derhalve uit de door de verordening voorgeschreven informatie geen enkele nuttige aanwijzing halen ter voorkoming van risico's voor de gezondheid, aangezien hij uit de wijziging van het genetisch patrimonium van één van de ingrediënten niet kan opmaken welke stoffen in het voedingsmiddel in kwestie aanwezig zijn, en hij derhalve door het etiket te lezen niet kan weten of dergelijke stoffen vallen onder de stoffen waarvoor hij allergisch is.

32. Mijns inziens heeft de verordening in werkelijkheid tot doel om enerzijds het vrije verkeer van deze producten te bevorderen door middel van uniforme voorschriften die in de plaats komen van de verschillende door lidstaten genomen maat-

12 — Cursivering van mij.

13 — Het gaat hier om de beschikkingen 96/281 en 97/98, zie hierboven punt 19.

14 — Het gaat om verordening (EG) nr. 1813/97 van de Commissie van 19 september 1997 betreffende de verplichte opneming in de etikettering van bepaalde met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen van andere gegevens dan die waarin richtlijn 79/112/EEG voorziet (PB L 257, blz. 7).

15 — Artikel 2 van de zojuist aangehaalde verordening nr. 1813/97.

regelen voor de etikettering ervan (vierde overweging van de considerans) en anderzijds ervoor te zorgen dat de eindverbruiker wordt ingelicht „omtrent alle kenmerken of eigenschappen van het voedingsmiddel, zoals de samenstelling, de voedingswaarde of het nutritieve effect, dan wel het beoogde gebruik ervan, waardoor het voedingsmiddel of voedselingrediënt niet langer gelijkwaardig is aan een bestaand voedingsmiddel of voedselingrediënt" (negende overweging van de considerans). De verordening heeft derhalve in overeenstemming met haar rechtsgrondslag tot doel mogelijke belemmeringen van het verkeer van genetisch gemodificeerde soja en maïs bevattende producten te voorkomen, terwijl zij tegelijkertijd de eindverbruiker inlicht dat deze voedingsmiddelen weliswaar identiek lijken te zijn aan gelijkwaardige producten die reeds in de natuur bestaan, maar vanwege de wijziging van bepaalde kenmerken niet daarmee overeenkomen, zodat de eindverbruiker bij zijn aankoop een beredeneerde keuze kan maken.

33. Ik concludeer derhalve dat de verordening niet de bescherming van de menselijke gezondheid beoogt, niet in algemene zin en nog minder vanuit het onderzochte specifieke oogpunt, en dat zij derhalve niet de bescherming van het milieu tot doel heeft, zelfs indien die bescherming ruim wordt opgevat en ook de bescherming van de menselijke gezondheid omvat. De controles waarmee de inachtneming van de verordening moet worden gewaarborgd, streven dat doel derhalve ook niet na, zodat de door Glawischnig gevraagde gegevens geen informatie met betrekking tot milieubeschermende activiteiten of maatregelen in de zin van de richtlijn zijn.

Afsluitende opmerkingen

34. Gelet op het voorgaande, ben ik derhalve van mening dat op de vraag van de Unabhängiger Verwaltungssenat Wien moet worden geantwoord dat bestuurlijke documenten met betrekking tot de controles die hebben plaatsgevonden om na te gaan of de bij de verordening vastgestelde voorschriften inzake de etikettering worden nageleefd, niet kunnen worden beschouwd als „milieu-informatie" in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313, en met name de bestuurlijke documenten waaruit het volgende blijkt: de namen van de producenten en de productaanduidingen van levensmiddelen waartegen bezwaren zijn gerezen, de namen van de producenten en de productaanduidingen met betrekking tot welke administratieve sancties zijn opgelegd en de frequentie waarmee die sancties zijn opgelegd.

35. Dat gezegd hebbende, moet ik nog erop wijzen dat de richtlijn zich op zich niet verzet tegen de toekenning door de lidstaten van een ruimer recht op toegang tot informatie dan waar de richtlijn in voorziet. De conclusie waartoe ik zojuist ben gekomen, verzet zich bijgevolg niet tegen een uitlegging van het nationale recht die gunstiger is voor verzoekster in het hoofdgeding, indien het in de Oostenrijkse wettelijke regeling gehanteerde zeer ruime begrip „milieu-informatie" in die zin kan worden uitgelegd. De uitlegging van de bondskanselier in de administratieve procedure die heeft geleid tot het hoofdgeding, is beslist een ruime uitlegging, aangezien de

administratie Glawischnig toegang heeft verleend tot een gedeelte van de informatie die zij had gevraagd, ondanks het feit dat deze gegevens om de hier uiteengezette redenen niet kunnen worden gekwalificeerd als milieu-informatie in de zin van de richtlijn. Ik kan hier slechts melding maken van deze mogelijkheid, aangezien het vanzelfsprekend aan de verwijzende rechter is om het relevante nationale recht uit te leggen en te beoordelen of dit recht al dan niet ook de vrije toegang waarborgt tot de andere door Glawischnig gevraagde gegevens die het voorwerp vormen van het verzoek aan het Hof om een prejudiciële beslissing.

IV — Conclusie

36. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de door de Unabhängige Verwaltungssenat Wien bij beschikking van 25 juli 2001 gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Bestuurlijke documenten met betrekking tot de controles die hebben plaatsgevonden om na te gaan of de voorschriften inzake de etikettering worden nageleefd die zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1139/98 van de Raad van 26 mei 1998 betreffende de verplichte opneming in de etikettering van bepaalde met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen van andere gegevens dan die waarin richtlijn 79/112/EEG voorziet, kunnen niet worden beschouwd als ‚milieu-informatie' in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, en met name de bestuurlijke documenten waaruit het volgende blijkt: de namen van de producenten en de productaanduidingen van levensmiddelen waartegen bezwaren zijn gerezen, de namen van de producenten en de productaanduidingen met betrekking tot welke administratieve sancties zijn opgelegd en de frequentie waarmee die sancties zijn opgelegd."