

GLAWISCHNIG

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 12 juni 2003 \*

I mål C-316/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Österrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

**Eva Glawischnig**

och

**Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen,**

angående tolkningen av artikel 2 a i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158 s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 233),

\* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Wathelet samt domarna D.A.O. Edward (referent), A. La Pergola, P. Jann och A. Rosas,

generaladvokat: A. Tizzano,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Eva Glawischnig, genom M. Meyer, Prozessbevollmächtigte,
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. zur Hausen och I. Martínez del Peral, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 19 september 2002 av: Eva Glawischnig, företrädd av M. Meyer, Österrikes regering, företrädd av G. Hesse, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av G. zur Hausen

och efter att den 5 december 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Unabhängiger Verwaltungssenat Wien har, genom beslut av den 25 juli 2001 som inkom till domstolens kansli den 13 augusti samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt tre frågor om tolkningen av artikel 2 a i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158 s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 233).
  
- 2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Eva Glawischnig och Bundesminister fur soziale Sicherheit und Generationen (förbundsministern för social trygghet och generationer) beträffande en begäran om uppgifter avseende administrativa åtgärder för kontroll av produkter som framställts från genetiskt modifierad soja och majs.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

- 3 Direktiv 90/313 har, såsom framgår av dess sjätte skäl, till syfte att garantera att varje fysisk eller juridisk person inom gemenskapen har rätt att ta del av de uppgifter om miljön som finns hos offentliga myndigheter, i skriftlig form, bild-

eller ljudform eller i databaser, och som rör tillståndet i miljön, verksamheter eller åtgärder som skadar eller kan skada miljön samt verksamheter eller åtgärder i syfte att skydda miljön.

4 Artikel 2 a i direktiv 90/313 har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

a) uppgifter om miljön: alla uppgifter som är tillgängliga i skriftlig form, i bild- eller ljudform eller i databaser och som rör tillståndet för vatten, luft, mark, fauna, flora eller naturområden och verksamheter (inkl. sådana som ger upphov till störningar i form av exempelvis buller) eller åtgärder som skadar eller kan skada dessa, samt verksamheter eller åtgärder avsedda att skydda dessa, inkl. administrativa åtgärder och miljövårdsprogram.”

5 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313 (EGT L 41, s. 26) innehåller en definition av begreppet uppgifter om miljön som är mer omfattande och mer detaljerad än den definition som förekommer i direktiv 90/313. Eftersom direktiv 2003/4 ersätter direktiv 90/313 först från och med den 14 februari 2005 är det emellertid det sistnämnda direktivet som skall tillämpas i målet vid den nationella domstolen.

6 I rådets förordning (EG) nr 1139/98 av den 26 maj 1998 om obligatoriska uppgifter vid märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt

modifierade organismer utöver de uppgifter som föreskrivs i direktiv 79/112/EEG (EGT L 159, s. 4) i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 49/2000 av den 10 januari 2000 (EGT L 6, s. 13, nedan kallad förordning nr 1139/98) preciseras de uppgifter som måste framgå av märkningen av livsmedel och livsmedelsingredienser som har framställts från sådana sojaböner som anges i kommissionens beslut 96/281/EG av den 3 april 1996 om utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade sojaböner (*Glycine max* L.) med förhöjd tolerans mot bekämpningsmedlet glyfosat enligt rådets direktiv 90/220/EEG (Text av betydelse för EES) (EGT L 107, s. 10) och från sådan majs som anges i kommissionens beslut 97/98/EG av den 23 januari 1997 om utsläppande på marknaden av genetiskt modifierad majs (*Zea mays* L.) med följande kombinerade modifikation: BT-endotoxingenens insekticidverkan och ökad tolerans mot herbiciden glufosinatammonium i enlighet med rådets direktiv 90/220/EEG (EGT L 31, s. 69).

### *De nationella bestämmelserna*

- 7 Direktiv 90/313 har införlivats med österrikisk rätt genom Umweltinformationsgesetz (lagen om miljöinformation, BGBl. I, 1993/495 i den lydelse som publicerats i BGBl. I, 1999/137, nedan kallad UIG).
- 8 2 § UIG har följande lydelse:

”Miljöinformation är uppgifter som finns samlade på informationsmedia om

1. tillståndet för vatten, luft, mark, fauna, flora eller naturområden samt förändringar i detta tillstånd eller bullerstörning,

2. projekt eller verksamheter som framkallar eller kan framkalla faror för människor eller skadar eller kan skada miljön, särskilt genom utsläpp av kemikalier, avfall, farliga organismer eller energi, inbegripet joniserande strålning, eller buller,
  
3. egenskaper som skadar miljön, kemikaliers mängd och verkningar, avfall, farliga organismer, frigjord energi, inbegripet joniserande strålning, eller buller,
  
4. pågående eller planerade åtgärder för underhåll, skydd eller kvalitetsförbättring av vatten, luft, mark, fauna, flora eller naturområden, minskning av bullerbelastningen samt skadeförebyggande åtgärder och åtgärder för att neutralisera inträffade skador, även i form av förvaltningsrättsliga rättsakter och program.”

#### **Tvisten vid den nationella domstolen och begäran om förhandsavgörande**

- 9 Den 13 januari 2000 framställde Eva Glawischnig, som är ledamot i Nationalrat (Republiken Österrikes förbundsparlament), till den vid denna tidpunkt behöriga förbundsministern en begäran om vissa uppgifter om administrativa åtgärder för kontroll av produkter som framställts från genetiskt modifierad soja och majs. Begäran var grundad dels på UIG, dels på Auskunftspflichtgesetz (lagen om informationsskyldighet, BGBl. I, 1997/287, nedan kallad APG).

10 Begäran hade följande lydelse:

”Jag ansöker i enlighet med [APG] och [UIG] om att få del av följande uppgifter för tidsperioden den 1 augusti—den 31 december 1999:

1. Beträffande hur många produkter innehållande gensoja och genmajs prövades det under den ovannämnda perioden huruvida de var korrekt märkta enligt den gemenskapsrättsliga förordningen nr 1139/98?
2. Hur ofta tilldelades härvid anmärkningar?
3. Vilka produkter var det då fråga om? Vänligen lämna uppgifter om produktnamn och tillverkare.
4. Hur ofta påfördes en förvaltningsrättslig sanktionsavgift? Vilka tillverkare påfördes sådan avgift och för vilka produkter?

5. Hur hög var högsta respektive lägsta avgift som påfördes på grund av att märkning saknades a) från den 1 augusti till den 31 december 1999 och b) dessförinnan?”
- 11 Förbundskanslern, som hade blivit behörig vad gäller genomförandet av förordning nr 1139/98, besvarade de två första frågorna, men vägrade i beslut av den 10 februari 2000 att besvara tredje—femte frågorna med motiveringen att de uppgifter som avsågs med dessa frågor inte utgjorde miljöinformation i den mening som avses i 2 § UIG.
- 12 Eva Glawischnig väckte talan avseende detta beslut vid Unabhängiger Verwaltungssenat Wien. Hon gjorde gällande att utsläppande på marknaden av livsmedel innehållande genetiskt modifierade organismer (nedan kallade GMO) eller livsmedel som framställts från sådana organismer omfattas av begreppet ”verksamheter som framkallar eller kan framkalla faror för människor eller skadar eller kan skada miljön” i den mening som avses i 2 § UIG. Hon anser att konsumtion av denna typ av livsmedel kan inverka på hälsa och miljö.
- 13 Unabhängiger Verwaltungssenat Wien har funnit att de uppgifter som Eva Glawischnig har begärt varken utgör ”miljöinformation” i den mening som avses i 2 § UIG eller ”uppgifter om miljön” i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 90/313. Med beaktande av domstolens vida tolkning av den sistnämnda bestämmelsen i dom av den 17 juni 1998 i mål C-321/96, Mecklenburg



(REG 1998, s. I-3809), har emellertid den nationella domstolen beslutat att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Kan namnet på tillverkare samt produktnamnet på livsmedel som vid en kontroll av en myndighet har tilldelats anmärkningar på grund av bristande märkning enligt rådets förordning (EG) nr 1139/98 av den 26 maj 1998 om obligatoriska uppgifter vid märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer utöver de uppgifter som föreskrivs i direktiv 79/112/EEG anses vara uppgifter om miljön i den mening som avses i artikel 2 a i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation?
  
- 2) Är handlingar hos myndigheter av vilka framgår hur ofta förvaltningsrättsliga sanktionsavgifter har påförts på grund av åsidosättande av förordning (EG) nr 1139/98 att anse som uppgifter om miljön i den mening som avses i artikel 2 a i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation?
  
- 3) Är handlingar hos myndigheter av vilka framgår vilka producenter och vilka produkter som har påförts förvaltningsrättsliga straffavgifter på grund av åsidosättande av förordning (EG) nr 1139/98 att anse som uppgifter om miljön i den mening som avses i artikel 2 a i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation?”

- 14 Den nationella domstolen har genom skrivelse av den 21 september 2001 underrättat domstolen om att det numera är Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen som var behörig vad gäller genomförandet av förordning nr 1139/98 i Österrike.

## Tolkningsfrågorna

- 15 Den nationella domstolen har ställt de tre frågorna för att få klarhet i huruvida artikel 2 a i direktiv 90/313 skall tolkas så att namnet på tillverkare av och produktnamnet på livsmedel som utgjort föremål för administrativa kontrollåtgärder i syfte att undersöka huruvida förordning nr 1139/98 har iakttagits, antalet förvaltningsrättsliga sanktionsavgifter som har påförts samt vilka tillverkare och produkter som har berörts av sådana avgifter utgör uppgifter om miljön i den mening som avses i den nämnda bestämmelsen. De tre frågorna rör tolkningen av samma gemenskapsrättsliga bestämmelse och kan följaktligen prövas tillsammans.
- 16 I artikel 2 a i direktiv 90/313 indelas uppgifter om miljön i den mening som avses i direktivet i tre kategorier, nämligen uppgifter avseende tillståndet för vatten, luft, mark, fauna, flora eller naturområden (nedan kallad den första kategorin), uppgifter avseende verksamheter eller åtgärder som skadar eller kan skada dessa delar av miljön (nedan kallad den andra kategorin), samt uppgifter avseende verksamheter eller åtgärder avsedda att skydda dessa (nedan kallad den tredje kategorin).

### *Yttranden som inkommit till domstolen*

- 17 Eva Glawischnig har gjort gällande att utsläppande på marknaden av livsmedel ingår i den andra kategorin av uppgifter när sådant utsläppande skadar eller kan skada miljön. Denna kategori omfattar bland annat uppgifter om produkter

vilka, såsom produkter bestående av eller innehållande GMO, skall utgöra föremål för ett tillståndsförfarande eller en särskild märkning för att skydda miljön. Med beaktande av att syftet med ett sådant förfarande är att bedöma riskerna för människors hälsa och för miljön och att människan skall anses utgöra en del av miljön i den mening som avses i direktiv 90/313, skall det anses utgöra en uppgift om miljön att produkter innehållande GMO inte har märkts på föreskrivet sätt.

- 18 Eva Glawischnig har dessutom gjort gällande att förvaltningsrättsliga sanktionsavgifter för åsidosättande av märkningsskyldigheten utgör åtgärder avsedda att skydda miljön, om än indirekt. Uppgifter avseende sådana sanktionsåtgärder ingår följaktligen i den tredje kategorin.
  
- 19 Den österrikiska regeringen har gjort gällande att de uppgifter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte omfattas av artikel 2 a i direktiv 90/313. Den har gjort gällande att begreppet miljö, som anges i denna bestämmelse, endast avser de delar av miljön som anges uttryckligen. Människors hälsa omfattas endast indirekt i den mån den påverkas av de negativa effekter en verksamhet orsakar en av dessa delar av miljön. Även om begreppet uppgifter om miljön skall ges en vid tolkning, kan en sådan tolkning inte under några omständigheter ändra den tydligt fastställda förteckningen över de berörda delarna av miljön, utan endast avse omfattningen av de uppgifter som rör dessa.
  
- 20 Den begäran om uppgifter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen avser emellertid uppgifter om administrativa kontrollåtgärder avseende vissa produkter i syfte att undersöka huruvida deras märkning uppfyller de krav som uppställs i förordning nr 1139/98. Sådana uppgifter rör inte tillståndet för någon av de delar av miljön som avses i artikel 2 a i direktiv 90/313.

- 21 Även kommissionen anser att de uppgifter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 90/313. Den har gjort gällande att uppgifter avseende huruvida en märkningsskyldighet har iakttagits inte i sig utgör en upplysning om det aktuella tillståndet för en av de delar av miljön som avses i direktivet. Vidare har den gjort gällande att uppgifter som inte särskilt avser tillståndet för en av dessa delar inte ingår i den första kategorin.
- 22 Kommissionen har beträffande den andra kategorin gjort gällande att den administrativa kontrollverksamheten avseende iakttagandet av förordning nr 1139/98 inte utgör verksamhet som skadar eller kan skada tillståndet för miljön. Även om det är omöjligt att a priori utesluta att utsläppandet på marknaden av produkter som berörs av förordningen i sig kan inverka på miljön, erinrar den om att de uppgifter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte avser dessa produkters utsläppande på marknaden utan huruvida vissa bestämmelser om märkning iakttas vid utsläppandet.
- 23 Beträffande den tredje kategorin har kommissionen gjort gällande att uppgifter som avser resultat och följder av administrativa kontroller avseende iakttagande av förordning nr 1139/98 endast skulle kunna anses utgöra uppgifter om miljön i den mening som avses i direktiv 90/313 om förordningen hade till syfte att skydda miljön. Detta är emellertid inte fallet eftersom det inte är miljöskydd som utgör förordningens syfte, utan det huvudsakligen utgörs av att säkerställa att konsumenten erhåller information.

### *Domstolens svar*

- 24 Det skall först erinras om att gemenskapslagstiftaren har avsett att ge begreppet uppgifter om miljön, vilket definieras i artikel 2 a i direktiv 90/313, en vid

betydelse och att han har avstått från att ge en definition som hade kunnat utesluta någon form av myndighetsverksamhet från direktivets tillämpningsområde (se dom i det ovannämnda målet Mecklenburg, punkterna 19 och 20).

- 25 Syftet med direktiv 90/313 är emellertid inte att skapa en allmän och obegränsad rätt till samtliga uppgifter som finns hos offentliga myndigheter och som har någon form av samband, även ett minimalt sådant, med någon av de delar av miljön som avses i artikel 2 a i direktivet. Den rätt att ta del av uppgifter som följer av direktivet förutsätter nämligen, enligt direktivet, att uppgifterna ingår i en eller flera av de tre kategorier som anges i bestämmelsen.
- 26 Det är i förevarande fall obesträtt att de uppgifter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte ingår i den första kategorin.
- 27 Uppgifter om kontrollåtgärder ingår i allmänhet inte i den andra kategorin, även om åtgärderna avser verksamheter eller åtgärder som skadar eller kan skada en eller flera delar av miljön.
- 28 Även om uppgifterna om saluföringsverksamhet avseende livsmedelsprodukter innehållande GMO skulle anses ingå i den andra kategorin räcker således inte detta för att uppgifter om kontrollåtgärder avseende saluföringen skall ingå i samma kategori.

- 29 Uppgifter avseende kontrollåtgärder kan emellertid ingå i den tredje kategorin när dessa har till syfte att skydda en eller flera delar av miljön.
- 30 Kontrollåtgärderna som är i fråga i målet vid den nationella domstolen avser huruvida förordning nr 1139/98 har iakttagits. Såsom generaladvokaten angett i punkt 32 i sitt förslag till avgörande, har denna förordning två syften, nämligen för det första att undanröja potentiella hinder för den fria rörligheten för produkter innehållande genetiskt modifierad soja och majs och för att säkerställa att konsumenten erhåller relevant information.
- 31 I fjärde skälet i förordning nr 1139/98 anges nämligen att skillnaderna mellan åtgärder som har vidtagits av vissa medlemsstater i fråga om märkning av livsmedel och livsmedelsingredienser som har framställts från genetiskt modifierade produkter kan hindra den fria rörligheten för dessa livsmedel och livsmedelsingredienser och därigenom negativt påverka den inre marknadens funktion. Det är därför nödvändigt att anta enhetliga gemenskapsregler om märkning av de berörda produkterna. Av sjätte skälet i förordningen framgår att dessa bestämmelser om märkning skall säkerställa att konsumenten erhåller information.
- 32 Enligt artikel 2.3 i förordning nr 1139/98 innebär dessa bestämmelser om märkning huvudsakligen att texten "framställd från genetiskt modifierad soja" eller "framställd från genetiskt modifierad majs" skall anges, beroende på vilket som är tillämpligt.

- 33 Förordning nr 1139/98 syftar sålunda till att ytterligare uppgifter skall anges, utöver dem som redan är obligatoriska, på märkningen av vissa livsmedel i enlighet med rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel (EGT L 33, s.1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 130), vilket inte antogs i syfte att skydda miljön.
- 34 Av detta följer att de uppgifter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte heller ingår i den tredje kategorin.
- 35 Tolkningsfrågorna skall följaktligen besvaras på så sätt att artikel 2 a i direktiv 90/313 skall tolkas så att namnet på tillverkare av och produktnamnet på livsmedel som utgjort föremål för administrativa kontrollåtgärder i syfte att undersöka huruvida förordning nr 1139/98 har iakttagits, antalet förvaltningsrättsliga sanktionsavgifter som har påförts till följd av dessa åtgärder samt vilka tillverkare och produkter som har berörts av sådana sanktionsåtgärder inte utgör uppgifter om miljön i den mening som avses i denna bestämmelse.

### Rättegångskostnader

- 36 De kostnader som har förorsakats den österrikiska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 25 juli 2001 har ställts av  
Unabhängiger Verwaltungssenat Wien — följande dom:

Artikel 2 a i rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation skall tolkas så att namnet på tillverkare av och produktnamnet på livsmedel som utgjort föremål för administrativa kontrollåtgärder — i syfte att undersöka huruvida rådets förordning (EG) nr 1139/98 av den 26 maj 1998 om obligatoriska uppgifter vid märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer, utöver de uppgifter som föreskrivs i direktiv 79/112/EEG i dess ändrade lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 49/2000 av den 10 januari 2000, har iakttagits —, antalet förvaltningsrättsliga sanktionsavgifter som har påförts till följd av dessa åtgärder samt vilka tillverkare och produkter som har berörts av sådana sanktionsåtgärder inte utgör uppgifter om miljön i den mening som avses i denna bestämmelse.

Wathelet

Edward

La Pergola

Jann

Rosas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 juni 2003.

R. Grass

M. Wathelet

Justitiesekreterare

Ordförande på femte avdelningen