SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO TIZZANO

vom 5. Dezember 2002 [1]

1. Mit Beschluss vom 25. Juli 2001 hat der Unabhängige Verwaltungssenat Wien dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften drei Fragen nach der Auslegung von Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (im Folgenden: Richtlinie 90/313) [2] zur Vorabentscheidung vorgelegt. Das österreichische Gericht fragt im Wesentlichen, ob die Angaben über die von den nationalen Behörden durchgeführten Kontrollen der Einhaltung der Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1139/98 des Rates vom 26. Mai 1998 (im Folgenden: Verordnung Nr. 1139/98) [3] über die Etikettierung bestimmter aus genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel als „Informationen über die Umwelt" im Sinne der Richtlinie 90/313 verstanden werden können.

I — Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2. Die Richtlinie 90/313, die auf der Grundlage von Artikel 130s EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 175 EG) in der Erwägung erlassen wurde, dass der Zugang zu Informationen den Umweltschutz verbessern wird (vierte Begründungserwägung), bezweckt nach ihrem Artikel 1, „den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen".

3. Nach Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie gelten als

„a) ‚Informationen über die Umwelt' alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form vorliegenden Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des

1 — Originalsprache: Italienisch.

2 — ABl. L 158, S. 56.

3 — über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG aufgeführten Angaben bei der Etikettierung bestimmter aus genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel vorgeschrieben sind (ABl. L 159, S. 4). Die Verordnung Nr. 1139/98 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 49/2000 der Kommission vom 10. Januar 2000 (ABl. L 6, S. 13) geändert.

Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über Tätigkeiten (einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen) oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz."

4. Die Verordnung Nr. 1139/98 führt harmonisierte Anforderungen an die Etikettierung einiger aus genetisch veränderten Sojabohnen und genetisch verändertem Mais hergestellter Lebensmittel ein und stellt insbesondere die Pflicht auf, in das Etikett die Angabe „Aus genetisch veränderten Sojabohnen hergestellt" bzw. „Aus genetisch verändertem Mais hergestellt" aufzunehmen (Artikel 2 Absatz 3).

5. Die Verordnung führt die Vorschriften der Richtlinie 79/112/EWG über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln [4] durch. Ihrer Präambel zufolge ist sie nämlich wegen der Unterschiede zwischen den nationalen Regelungen erlassen worden, um zu verhindern, dass diese Unterschiede den freien Warenverkehr behindern (vierte Begründungserwägung), und zwar unabhängig davon, dass „keine Sicherheitsgründe [bestanden], aufgrund derer in der Etikettierung [der betreffenden Erzeugnisse] angegeben werden müsste, dass diese Produkte mit Hilfe der Gentechnik hergestellt wurden" (zweite Begründungserwägung). Deshalb soll durch die Verordnung „sichergestellt werden, dass der Endverbraucher über Merkmale oder Ernährungseigenschaften... des Lebensmittels informiert wird, die dazu führen, dass ein Lebensmittel oder eine Lebensmittelzutat nicht mehr einem bestehenden Lebensmittel oder einer bestehenden Lebensmittelzutat gleichwertig ist" (neunte Begründungserwägung).

Österreichisches Recht

6. In der österreichischen Rechtsordnung wird der Zugang zu Informationen im Besitz der öffentlichen Verwaltung allgemein durch das Bundesgesetz über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes (BGBl. Nr. 287/1987; im Folgenden: Auskunftspflichtgesetz) und in dem hier betroffenen Bereich durch das Umweltinformationsgesetz (BGBl. Nr. 495/1993, in der im BGBl. Nr. 137/1999 veröffentlichten Fassung; im Folgenden: UIG), durch das die Richtlinie 90/313 in Österreich umgesetzt wurde, geregelt.

4 — Richtlinie 79/112/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABl. 1979, L 33, S. 1).

7. § 2 UIG bestimmt:

„Umweltdaten sind auf Datenträgern festgehaltene Informationen über

1. den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie seine Veränderungen oder die Lärmbelastung;

2. Vorhaben oder Tätigkeiten, die Gefahren für den Menschen hervorrufen oder hervorrufen können oder die Umwelt beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, insbesondere durch Emissionen, Einbringung oder Freisetzung von Chemikalien, Abfällen, gefährlichen Organismen oder Energie einschließlich ionisierender Strahlen in die Umwelt oder durch Lärm;

3. umweltbeeinträchtigende Eigenschaften, Mengen und Auswirkungen von Chemikalien, Abfällen, gefährlichen Organismen, freigesetzter Energie einschließlich ionisierender Strahlen oder Lärm;

4. Bestehende oder geplante Maßnahmen zur Erhaltung, zum Schutz oder zur Verbesserung der Qualität der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume, zur Verringerung der Lärmbelastung sowie Maßnahmen zur Schadensvorbeugung und zum Ausgleich eingetretener Schäden, insbesondere auch in Form von Verwaltungsakten und Programmen."

II — Sachverhalt und Verfahren

8. Das Ausgangsverfahren hat seinen Ursprung in einer Initiative von Frau Dr. Eva Glawischnig, Abgeordnete zum Nationalrat (im Folgenden: Berufungswerberin des Ausgangsverfahrens bzw. Berufungswerberin). Unter Berufung auf das Auskunftspflichtgesetz und das Umweltinformationsgesetz hatte diese die Regierung und insbesondere den damals in der Sache zuständigen Bundeskanzler um bestimmte Informationen über die Verwaltungskontrollen ersucht, die durchgeführt worden waren, um die Einhaltung der Vorschriften der Verordnung Nr. 1139/98 zu prüfen. Im Einzelnen hatte sie fünf Fragen betreffend die in der Zeit vom 1. August bis zum 31. Dezember 1999 vorgenommenen Kontrollen gestellt, die folgendermaßen lauteten:

„1. Wie viele Produkte aus Gensoja und Genmais wurden im genannten Zeitraum auf die korrekte Kennzeichnung nach EG-Verordnung 1139/98 hin überprüft?

2. Wie oft kam es zu Beanstandungen?

3. Um welche Produkte handelte es sich dabei? Bitte um Bekanntgabe der Produktnamen und der Produzenten.

4. Wie oft kam es zur Verhängung einer Verwaltungsstrafe? Welche Produzenten wurden wegen welcher Produkte bestraft?

5. Wie hoch war die Höchststrafe und die Mindeststrafe wegen fehlender Kennzeichnung a) vom 1. 8. bis 31. 12. 1999 und b) davor?"

9. Mit Bescheid vom 10. Februar 2000 weigerte sich der Bundeskanzler, die Fragen 3 bis 5 zu beantworten, da es sich bei den verlangten Informationen nicht um „Umweltdaten" handele. Insbesondere vertrat er die Auffassung, der Begriff der „Tätigkeiten, die Gefahren für den Menschen hervorrufen oder hervorrufen können oder die Umwelt beeinträchtigen oder beeinträchtigen können", in § 2 Nummer 2 UIG betreffe nur Gefahren, die im Wege der Belastung von Umweltmedien (Wasser, Luft, Boden, Lärm) auf den Menschen einwirkten; nicht erfasst würden dagegen Tätigkeiten wie das Inverkehrbringen nicht korrekt gekennzeichneter Produkte, die Genmais oder Gensoja enthielten und die weder eine Beeinträchtigung der Umwelt noch eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit durch Umweltverschmutzung verursachten. Andernfalls müssten Daten über jegliche Tätigkeit, welche die Gesundheit des Menschen zu gefährden geeignet sei, als „Umweltdaten" angesehen werden.

10. Gegen diesen ablehnenden Bescheid erhob die Berufungswerberin Berufung an den Unabhängigen Verwaltungssenat Wien und beantragte, den Bescheid abzuändern oder eventuell die Angelegenheit an die zuständige Behörde zurückzuverweisen. Im Laufe des Verfahrens ist der Bundesminister für soziale Sicherheit wegen eines zwischenzeitlich eingetretenen Übergangs der Zuständigkeit anstelle des Bundeskanzlers, des ursprünglichen Berufungsgegners, in das Verfahren eingetreten. Die Berufungswerberin macht geltend, entgegen dem Vorbringen des Bundeskanzlers falle das Inverkehrbringen der fraglichen Erzeugnisse in die in § 2 Nr. 2 UIG festgelegte Kategorie, da sie allergische Reaktionen im menschlichen Körper hervorrufen und schädliche Auswirkungen auf die Umwelt haben könnten.

11. Aus der Sicht des Unabhängigen Verwaltungssenates Wien sind die von der Berufungswerberin nachgefragten Informationen weder „Umweltdaten" im Sinne des § 2 UIG noch „Informationen über die Umwelt" im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313. Aus einer fehlenden oder fehlerhaften Kennzeichnung der fraglichen Produkte allein könne nicht auf

ihre potenzielle Eignung, die Umwelt zu beeinträchtigen, geschlossen werden. Da der Unabhängige Verwaltungssenat gleichwohl Zweifel hat, wie weit der gemeinschaftsrechtliche Begriff der „Informationen über die Umwelt" auszulegen ist, hat er beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Können der Name des Herstellers sowie die Produktbezeichnung von Lebensmitteln, die im Rahmen einer behördlichen Kontrolle wegen fehlender Kennzeichnung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1139/98 des Rates vom 26. Mai 1998... beanstandet wurden, als „Informationen über die Umwelt" im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt verstanden werden?

2. Handelt es sich bei behördlichen Unterlagen, aus denen hervorgeht, wie oft Verwaltungsstrafen wegen Übertretungen der Verordnung (EG) Nr. 1139/98 verhängt wurden, um „Informationen über die Umwelt" im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt?

3. Handelt es sich bei behördlichen Unterlagen, aus denen hervorgeht, welche Produzenten und welche Produkte von Verwaltungsstrafen wegen Übertretung der Verordnung (EG) Nr. 1139/98 betroffen sind, um „Informationen über die Umwelt" im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt?

12. An dem damit vor dem Gerichtshof eingeleiteten Verfahren haben sich neben der Berufungswerberin des Ausgangsverfahrens die österreichische Regierung und die Kommission beteiligt.

III — Rechtliche Würdigung

13. Das vorlegende Gericht stellt dem Gerichtshof drei Fragen, in denen es im Wesentlichen darum geht, ob behördliche Unterlagen betreffend Kontrollen, die durchgeführt wurden, um die Einhaltung der in der Verordnung Nr. 1139/98 aufgestellten Etikettierungsanforderungen zu prüfen, insbesondere solche, aus denen sich die Namen der Erzeuger und die Bezeichnungen der Produkte, bei denen Übertretungen festgestellt wurden, die Namen der Erzeuger und die Bezeichnungen der Produkte, in Bezug auf die Verwaltungsstrafen verhängt wurden, und die Häufigkeit der Verhängung solcher Verwaltungsstrafen ergeben, als „Informationen über die Umwelt" im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313 angesehen werden können.

14. Zur Beantwortung dieser Fragen muss meines Erachtens zunächst vor dem Hintergrund der in Artikel 2 Buchstabe a enthaltenen Definition geklärt werden, ob die von der Berufungswerberin begehrten Daten als Informationen über den „Zustand" der Umwelt (erste Kategorie), als Informationen über „Tätigkeiten oder Maßnahmen", die die Umwelt „negativ beeinflussen" können (zweite Kategorie), oder als Informationen über „Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz" der Umwelt (dritte Kategorie) anzusehen sind.

15. Zunächst ist festzustellen, dass die Beteiligten im Wesentlichen einig sind, dass die Informationen, um die es hier geht, nicht in die erste der genannten Kategorien fallen, da die verlangten Daten, wie insbesondere die Kommission hervorgehoben hat, nicht den *„Zustand*[5] der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume" betreffen. Auch ich bin der Auffassung, dass ein Dokument, aus dem sich ergibt, dass gegen einen bestimmten Hersteller Rügen erhoben oder mit einer gewissen Häufigkeit Sanktionen verhängt wurden, weil er Produkte in den Verkehr gebracht hat, die nicht entsprechend den Gemeinschaftsvorschriften gekennzeichnet waren, als solches keine Angaben über den aktuellen Zustand der in der fraglichen Vorschrift genannten Umweltbereiche liefert.

16. Weniger einheitlich ist das Urteil darüber, ob sich die fraglichen Daten der zweiten Kategorie zuordnen lassen. Nach Ansicht der Berufungswerberin ist diese Frage zu bejahen, da es sich um Informationen betreffend Tätigkeiten handele, die eine Gefahr für die Umwelt darstellten. Dies werde dadurch belegt, dass für das Inverkehrbringen von Produkten, die im Wege der Genmanipulation hergestellt worden seien, im Interesse des Umweltschutzes eine spezifische Genehmigung und eine besondere Kennzeichnung verlangt werde.

17. Die Berufungswerberin verweist allgemein darauf, dass der in der Richtlinie enthaltene Begriff der Umwelt auch den Menschen als wesentlichen Bestandteil einschließe. Dies ergebe sich in erster Linie aus Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 174 EG), der unter den Zielen der Umweltpolitik der Gemeinschaft auch den Schutz der menschlichen Gesundheit nenne, werde aber überdies durch die Richtlinie 90/313 bestätigt, die unter den Tätigkeiten, die die Umwelt beeinträchtigen können, solche nenne, „von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen", denen nur der Mensch ausgesetzt sei. Produkte, die genetisch veränderte Organismen enthielten, deren Wirkungen auf den Menschen nicht bekannt seien, müssten aber bis zum Beweis des Gegenteils als gefährlich angesehen werden. Im Übrigen komme der Kennzeichnung der fraglichen Produkte besondere Bedeutung für einige Bevölkerungsgruppen wie die Allergiker zu, deren Gesundheit unmittelbar von den Angaben betreffend die Eigenschaften der von ihnen konsumierten Produkte abhängig sei. Produkte, die sich als für die menschliche Ge-

5 — Hervorhebung durch den Verfasser.

sundheit schädlich erweisen könnten, müssten daher auch als umweltschädlich angesehen werden, so dass die Daten betreffend ihre Vermarktung aufgrund der Richtlinie zugänglich sein müssten.

18. Die österreichische Regierung hält dem entgegen, dass der Begriff der Umwelt im Sinne der Richtlinie sich auf die dort ausdrücklich erwähnten Umweltbereiche, insbesondere den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens sowie der Tier- und Pflanzenwelt, beschränke; er schließe die menschliche Gesundheit also allenfalls indirekt ein, soweit sie von den negativen Auswirkungen einer Tätigkeit auf die von der Richtlinie erfassten Umweltbereiche betroffen sei. Wenn im Übrigen in die zweite Kategorie jede Tätigkeit einbezogen würde, die die menschliche Gesundheit gefährden könnte, würde der Anwendungsbereich der Richtlinie letztlich ungewöhnlich und weit über die Absichten des Gemeinschaftsgesetzgebers hinaus ausgedehnt.

19. Was schließlich speziell die Gefährlichkeit des Inverkehrbringens genetisch veränderter Lebensmittel angeht, räumen sowohl die österreichische Regierung als auch die Kommission ein, dass sich nicht von vornherein ausschließen lasse, dass hierdurch die Umwelt geschädigt werden könne; sie erinnern jedoch daran, dass diese Gefahr, was die von der Verordnung Nr. 1139/98 erfassten Produkte angehe, im Rahmen des Verfahrens, das zum Inverkehrbringen derartiger Organismen führe, einer spezifischen Beurteilung gemäß der Richtlinie 90/220/EWG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt[6] unterliege. So habe die Kommission mit den Entscheidungen 96/281/EG und 97/98/EG[7] das Inverkehrbringen derartiger Produkte unter der Voraussetzung zugelassen, dass es „keinen Grund zu der Annahme [gibt], dass... gesundheits- und umweltschädliche Auswirkungen [eintreten] könnte[n]" (siebte bzw. fünfte Begründungserwägung der Entscheidungen 96/281 und 97/98). Damit sei auszuschließen, dass es sich um eine Tätigkeit handele, die die Umwelt gefährde.

20. Auch ich bin der Auffassung, dass die Daten, um die es hier geht, keine Tätigkeiten oder Maßnahmen betreffen, die die Umwelt beeinträchtigen können und dass sie daher nicht unter die in der Richtlinie vorgesehene zweite Kategorie von Informationen über die Umwelt fallen. Ohne zu der Frage Stellung beziehen zu müssen, ob die Tätigkeit des Inverkehrbringens von Lebensmitteln, die genetisch veränderte Organismen enthalten, geeignet ist, die Umwelt zu schädigen, genügt die Feststellung, dass die von der Berufungswerberin begehrten Informationen nicht direkt diese Tätigkeit betreffen, sondern die hierauf bezogenen Kontrollen. Insbesondere betreffen diese Informationen die Kontrollen, die die österreichischen

6 — Richtlinie 90/220/EWG des Rates vom 23. April 1990 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt (ABl. 1990, L 117, S. 15).

7 — Entscheidungen 96/281/EG der Kommission vom 3. April 1996 über das Inverkehrbringen genetisch veränderter Sojabohnen (Glycin max. L.) mit erhöhter Verträglichkeit des Herbizids Glyphosat nach der Richtlinie 90/220/EWG des Rates (ABl. L 107, S. 10) und 97/98/EG der Kommission vom 23. Januar 1997 über das Inverkehrbringen von genetisch verändertem Mais (Zea Mays L.) mit der kombinierten Veränderung der Insektizidwirkung des BT-Endotoxin-Gens und erhöhter Toleranz gegenüber dem Herbizid Glufosinatammonium gemäß der Richtlinie 90/220/EWG des Rates (ABl. L 31, S. 69).

Behörden durchführen, um die Einhaltung der Verordnung Nr. 1139/98 zu prüfen — eine Tätigkeit, die offensichtlich als solche nicht geeignet ist, sich nachteilig auf die Umwelt auszuwirken.

21. Somit bleibt lediglich zu prüfen, ob die Informationen über diese Kontrolltätigkeit unter die dritte Kategorie von Informationen über die Umwelt fallen, zu der die Informationen über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz der Umwelt gehören. Hierzu vertreten die Beteiligten unterschiedliche Auffassungen.

22. Wie bereits erwähnt, vertritt die Berufungswerberin die Ansicht, der Begriff der Umwelt im Sinne der Richtlinie umfasse auch den Menschen und seine Gesundheit; die Informationen über Tätigkeiten zum Schutz der menschlichen Gesundheit müssten also ebenfalls unter die Informationen fallen, zu denen die Richtlinie freien Zugang gewähre. Daraus folge, dass auch die behördliche Tätigkeit der Kontrolle und Verfolgung von Verstößen gegen eine spezifische Zulassung des Inverkehrbringens eines gefährlichen Produktes (im vorliegenden Fall ein genetisch veränderte Organismen enthaltendes Lebensmittel) oder einer zum Schutz der menschlichen Gesundheit (im vorliegenden Fall die Gesundheit von Allergikern) aufgestellten besonderen Kennzeichnungspflicht ihrerseits dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt dienten.

23. Nach Auffassung der Kommission und der österreichischen Regierung dagegen fallen Daten betreffend die von einer Behörde mit dem Ziel, die Einhaltung der Verordnung Nr. 1139/98 zu gewährleisten, getroffenen Maßnahmen nicht unter die dritte Kategorie von Informationen über die Umwelt. Unter anderem macht die Kommission geltend, die Verwaltungskontrollen, die die Einhaltung der geltenden Vorschriften gewährleisten sollten, fielen nur dann unter diese Kategorie von Informationen über die Umwelt, wenn die Vorschriften, deren Einhaltung sichergestellt werden solle, dazu bestimmt seien, einen der in Artikel 2 der Richtlinie aufgeführten Umweltbereiche zu schützen. Dies sei hier nicht der Fall, da die Verordnung Nr. 1139/98 nicht den Schutz der Umwelt bezwecke, sondern — wie sich aus ihrer Rechtsgrundlage und der Präambel ergebe — eine angemessene Information des Verbrauchers.

24. Auch ich bin der Auffassung, dass die fraglichen Daten nicht zu den Informationen betreffend Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz der Umwelt gehören und somit nicht der dritten Kategorie von Umweltinformationen im Sinne der Richtlinie zugeordnet werden können.

25. Natürlich bestreite ich nicht, dass Kontrollen wie die hier streitigen, die von einer Behörde vorgenommen werden, um die Anwendung geltender Vorschriften zu prüfen, abstrakt Tätigkeiten im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie darstellen können. Wie der Gerichtshof bereits in dem — vom vorlegenden Gericht und

den Beteiligten angeführten Urteil Mecklenburg [8] festgestellt hat, „[hat] der Gemeinschaftsgesetzgeber... es... vermieden, dem Begriff ‚Informationen über die Umwelt' eine Definition zu geben, die zum Ausschluss irgendeiner Behördentätigkeit hätte führen können" [9]; als relevant im Sinne des Artikels 2 der Richtlinie können somit grundsätzlich alle Formen behördlicher Tätigkeit angesehen werden, einschließlich derjenigen, die die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften über die Kennzeichnung bestimmter aus genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel sicherstellen sollen.

26. Wie der Gerichtshof jedoch bei derselben Gelegenheit festgestellt hat, kann „[v]on einer ‚Information über die Umwelt im Sinne der Richtlinie'... [nur] gesprochen werden, wenn... [die Tätigkeit] der Verwaltung... eine Handlung darstellt, die den Zustand eines der von der Richtlinie erfassten Umweltbereiche ... schützen kann" [10]. Im vorliegenden Fall lassen sich die Informationen betreffend die Kontrollen der Einhaltung der Verordnung — wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat — daher nur als „Informationen über die Umwelt" einstufen, wenn nachgewiesen ist, dass die Verordnung selbst den Umweltschutz bezweckt. Somit muss festgestellt werden, welchen Zweck die Verordnung Nr. 1139/98 verfolgt.

27. Hierzu muss ich sagen, dass mich die von der Berufungswerberin vertretene Auffassung, die fragliche Verordnung bezwecke allein deswegen, weil sie die Kennzeichnung von Produkten regele, die genetisch veränderte Organismen enthielten, deren Auswirkungen auf den Menschen nicht bekannt seien, den Schutz der menschlichen Gesundheit und damit der Umwelt, nicht überzeugt.

28. Wie nämlich die Kommission selbst in ihrem Bericht über die Anwendung der Richtlinie 90/313 [11] erwähnt, gehören auch die Informationen über die menschliche Gesundheit, deren Schutz zu den Zielen der Umweltpolitik der Gemeinschaft gehört, grundsätzlich zu den Informationen, zu denen die Richtlinie freien Zugang gewährt. Ohne lange darüber diskutieren zu wollen, ob es Informationen gibt, die von spezifischem Interesse im Sinne der Richtlinie sind, und *welche* dies sind, beschränke ich mich auf die Feststellung, dass die Verordnung Nr. 1139/98, wie die Kommission zu Recht vorträgt, in keiner Weise den Schutz der Umwelt bezweckt, auch nicht bei weiter Auslegung, die auch den Schutz der menschlichen Gesundheit umfasst.

29. In der Verordnung heißt es nämlich ausdrücklich: „*Es bestanden... keine Sicherheitsgründe*, aufgrund derer in der Etikettierung von genetisch veränderten Sojabohnen... und von genetisch ver-

8 — Urteil vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache C-321/96 (Mecklenburg, Slg. 1998, I-3809, Randnr. 20).

9 — Urteil Mecklenburg, Randnr. 20.

10 — Urteil Mecklenburg, Randnr. 21.

11 — Im Anhang C zum „Einführungsbericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 29. Juni 2000" schlägt die Kommission eine Änderung der Richtlinie vor, um zu *verdeutlichen*, dass die Bestimmung des Begriffes „umweltbezogene Informationen" u. a. auch Informationen über die Gesundheit erfasst (Hervorhebung durch den Verfasser).

ändertem Mais... angegeben werden müsste, dass diese Produkte mit Hilfe der Gentechnik hergestellt wurden" [12]; dies stimmt im Übrigen völlig mit den Entscheidungen über die Genehmigung des Inverkehrbringens der betreffenden Produkte überein, die unter der Voraussetzung ergingen, dass es „keinen Grund zu der Annahme [gibt], dass... gesundheits- und umweltschädliche Auswirkungen [eintreten] könnte[n]" [13]. Mir scheint daher klar zu sein, dass die durch die fragliche Verordnung aufgestellten Kennzeichnungsanforderungen nicht — zumindest nicht generell — den Schutz der menschlichen Gesundheit bezwecken.

30. Ebenso wenig überzeugend erscheint mir die Auffassung, die Verordnung Nr. 1139/98 solle die Gesundheit bestimmter Personengruppen schützen, bei denen die im Soja oder Mais aufgrund der erfolgten genetischen Manipulation enthaltenen Stoffe allergische Reaktionen hervorrufen könnten. Hierzu muss ich feststellen, dass die durch die Verordnung für die Etikettierung der aus genetisch verändertem Soja oder Mais hergestellten Lebensmittel vorgeschriebenen allgemeinen Angaben in keiner Weise geeignet sind, das Vorhandensein von Allergenen in dem gewonnen Erzeugnis erkennen zu lassen.

31. Abweichend von der zuvor geltenden Gemeinschaftsregelung [14] verlangt die Verordnung Nr. 1139/98 nicht, dass auf der Etikettierung „in dem Lebensmittel oder der Lebensmittelzutat vorhandene Stoffe, die in einem gleichwertigen Lebensmittel nicht vorhanden sind und Auswirkungen auf die Gesundheit bestimmter Bevölkerungsgruppen haben können" [15], darunter eben die Allergiker, angegeben werden. Sie beschränkt sich vielmehr auf die Hinzufügung der Angabe „Aus genetisch veränderten Sojabohnen hergestellt" bzw. „Aus genetisch verändertem Mais hergestellt" (Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1139/98). Mir scheint daher, dass ein allergischer Verbraucher aus den durch die Verordnung 1139/98 vorgeschriebenen Informationen keinen Hinweis entnehmen kann, der geeignet ist, Gefahren für seine Gesundheit zu vermeiden, da er nicht erkennen kann, welche Stoffe in dem Lebensmittel aufgrund der Änderung des Genbestands eines seiner Bestandteile enthalten sind und daher beim Lesen des Etiketts nicht beurteilen kann, ob diese Stoffe zu denen gehören, auf die er allergisch reagiert.

32. Meines Erachtens zielt die streitige Verordnung in Wirklichkeit erstens darauf ab, den freien Verkehr dieser Produkte durch einheitliche Vorschriften zu fördern, die an die Stelle der verschiedenen Regelungen treten, die einige Mitgliedstaaten

12 — Hervorhebung durch den Verfasser.

13 — Vgl. 19. Begründungserwägung der Entscheidungen 96/281 bzw. 97/98.

14 — Verordnung (EG) Nr. 1813/97 der Kommission vom 19. September 1997 über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG des Rates aufgeführten Angaben auf dem Etikett bestimmter aus genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel vorgeschrieben sind (ABl. L 257, S. 7).

15 — Artikel 2 der Verordnung Nr. 1813/97.

für ihre Etikettierung erlassen hatten (vierte Begründungserwägung), und zweitens darauf, dass der Endverbraucher „über Merkmale oder Ernährungseigenschaften wie Zusammensetzung, Nährwert oder nutritive Wirkungen sowie Verwendungszweck des Lebensmittels informiert wird, die dazu führen, dass ein Lebensmittel oder eine Lebensmittelzutat nicht mehr einem bestehenden Lebensmittel oder einer bestehenden Lebensmittelzutat gleichwertig ist" (neunte Begründungserwägung). Sie soll somit, in Übereinstimmung mit ihrer Rechtsgrundlage, mögliche Hindernisse für den Verkehr von Produkten, die genetisch verändertes Soja und Mais enthalten, beseitigen und zugleich den Endverbraucher darüber informieren, dass diese Lebensmittel zwar identisch aussehen wie gleichwertige, in der Natur bestehende Produkte, mit diesen jedoch aufgrund der Änderung einiger ihrer Eigenschaften nicht übereinstimmen, damit er eine überlegte Kaufentscheidung treffen kann.

33. Dies führt mich zu dem Ergebnis, dass die Verordnung Nr. 1139/98 weder allgemein noch unter dem hier erörterten spezifischen Gesichtspunkt den Schutz der menschlichen Gesundheit bezweckt und somit nicht den Schutz der Umwelt zum Gegenstand hat, auch nicht in einer weiten Auslegung, nach der hierzu auch der Schutz der menschlichen Gesundheit gehört. Folglich verfolgen auch die Kontrollen, die die Einhaltung dieser Verordnung gewährleisten sollen, keinen derartigen Zweck, so dass die von der Berufungswerberin begehrten Informationen keine Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz der Umwelt im Sinne der Richtlinie betreffen.

Abschließende Bemerkungen

34. Aufgrund all dessen komme ich daher zu dem Ergebnis, dass die vom Unabhängigen Verwaltungssenat Wien vorgelegte Frage dahin zu beantworten ist, dass behördliche Unterlagen betreffend Kontrollen, die durchgeführt wurden, um einen Kennzeichnungsmangel im Sinne der Verordnung EG Nr. 1139/98 des Rates festzustellen, insbesondere solche, aus denen sich die Namen der Erzeuger und die Bezeichnungen der Produkte, bei denen Übertretungen festgestellt wurden, die Namen der Erzeuger und die Bezeichnungen der Produkte, in Bezug auf die Verwaltungsstrafen verhängt wurden, und die Häufigkeit der Verhängung solcher Verwaltungsstrafen ergeben, nicht als „Informationen über die Umwelt" im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313 angesehen werden können.

35. Ich muss ferner darauf hinweisen, dass die Richtlinie als solche es nicht verwehrt, dass die Mitgliedstaaten ein umfangreicheres Zugangsrecht zu Informationen einräumen, als sie selbst gewährleistet. Meine soeben vorgetragenen Schlussfolgerungen stehen also einer für die Berufungswerberin günstigeren Auslegung des nationalen Rechts nicht entgegen, wenn die weite Definition der „Informationen über die Umwelt" in der österreichischen Regelung in dieser Weise ausgelegt werden könnte. Der Bundeskanzler hat nämlich in dem Verwaltungsverfahren, das zu dem

Ausgangsverfahren geführt hat, offensichtlich eine weite Auslegung vertreten, da die Verwaltung der Berufungswerberin jedenfalls den Zugang zu einem Teil der von ihr begehrten Informationen gewährt hat, obwohl diese Informationen aus den oben angeführten Gründen nicht als Informationen über die Umwelt im Sinne der Richtlinie qualifiziert werden können. An dieser Stelle kann ich jedoch nur auf diese Möglichkeit hinweisen, da es natürlich dem vorlegenden Gericht obliegt, das maßgebliche nationale Recht auszulegen und zu prüfen, ob dieses auch zu den übrigen von der Berufungswerberin begehrten Informationen, auf die sich die dem Gerichtshof vorgelegte Frage bezieht, freien Zugang gewährt.

IV — Ergebnis

36. Aufgrund der vorangegangenen Erwägungen schlage ich daher dem Gerichtshof vor, auf die vom unabhängigen Verwaltungssenat Wien mit Beschluss vom 25. Juli 2001 vorgelegte Frage wie folgt zu antworten:

Behördliche Unterlagen betreffend Kontrollen, die durchgeführt wurden, um einen Kennzeichnungsmangel im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1139/98 des Rates vom 26. Mai 1998 über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG aufgeführten Angaben bei der Etikettierung bestimmter aus genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel vorgeschrieben sind, festzustellen, insbesondere solche, aus denen sich die Namen der Erzeuger und die Bezeichnungen der Produkte, bei denen Übertretungen festgestellt wurden, die Namen der Erzeuger und die Bezeichnungen der Produkte, in Bezug auf die Verwaltungsstrafen verhängt wurden, und die Häufigkeit der Verhängung solcher Verwaltungsstrafen ergeben, können nicht als „Informationen über die Umwelt" im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt angesehen werden.