JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
5 päivänä joulukuuta 2002 [1]

1. Unabhängiger Verwaltungssenat Wien on 25.7.2001 tekemällään päätöksellä esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY [2] (jäljempänä direktiivi 90/313/ETY tai direktiivi) tulkinnasta. Unabhängiger Verwaltungssenat Wien kysyy varsinaisesti, voidaanko direktiivissä tarkoitettuina "ympäristöön liittyvinä tietoina" pitää tietoja tarkastuksista, joita kansalliset viranomaiset ovat tehneet sen valvomiseksi, että tiettyjen geneettisesti muunnetuista organismeista valmistettujen elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevia sääntöjä, joista on säädetty 26 päivänä toukokuuta 1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1139/98 [3] (jäljempänä asetus N:o 1139/98 tai asetus), on noudatettu.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

Yhteisön lainsäädäntö

2. Direktiivillä 90/313/ETY, joka on annettu EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla) nojalla siinä vakaumuksessa, että tiedon saanti parantaa ympäristön suojelua (neljäs perustelukappale), on tarkoitus "taata viranomaisten hallussa olevien ympäristöä koskevien tietojen vapaa saatavuus ja levittäminen sekä määritellä ne edellytykset, joiden perusteella tällaista tietoa on annettava saataville" (1 artikla).

3. Direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan

"a) 'ympäristöön liittyvällä tiedolla' tarkoitetaan kirjallisessa, visuaalisessa tai kuultavassa muodossa taikka tietokantamuodossa saatavilla olevaa tietoa

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — EYVL L 158, s. 56.

3 — Muiden kuin neuvoston direktiivissä 79/112/ETY säädettyjen pakollisten mainintojen liittämisestä tiettyjen geneettisesti muunnetuista organismeista valmistettujen elintarvikkeiden pakkausmerkintöihin 26 päivänä toukokuuta 1998 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1139/98 (EYVL L 159, s. 4). Asetusta N:o 1139/98 on muutettu 10.1.2000 annetulla komission asetuksella N:o 49/2000 (EYVL L 6, s. 13).

veden, ilman, maaperän, eläimistön, kasviston, maan ja luontokohteiden tilasta, sekä toiminnoista (mukaan lukien ne, jotka aiheuttavat sellaista haittaa kuten melu) tai toimista, jotka vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat kielteisesti näihin, sekä toiminnoista tai toimista, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä, mukaan lukien hallinnolliset toimet ja ympäristönhoito-ohjelmat."

4. Asetuksella N:o 1139/98 puolestaan otetaan käyttöön yhdenmukaistettuja merkintävaatimuksia, jotka koskevat tiettyjä geneettisesti muunnetuista soijapavuista ja maissista valmistettuja elintarvikkeita, ja siinä säädetään erityisesti velvollisuudesta sisällyttää kyseessä oleviin pakkausmerkintöihin maininta "valmistettu geenitekniikalla muunnetusta soijasta" tai "valmistettu geenitekniikalla muunnetusta maissista" (2 artiklan 3 kohta).

5. Asetuksella on pantu täytäntöön kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan perusdirektiivin 79/112/ETY[4] säännökset. Asetus on johdanto-osansa mukaan nimittäin annettu kansallisten lainsäädäntöjen eroavaisuuksien vuoksi ja sen välttämiseksi, että nämä erot saattaisivat olla esteenä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle (neljäs perustelukappale), siitä huolimatta, että "ei ole turvallisuuteen liittyviä perusteita sille, että [kyseisten tuotteiden] pakkausmerkinnöissä olisi maininta siitä, että ne on tuotettu geneettisesti muuntamalla" (toinen perustelukappale). Tämä huomioon ottaen asetuksella pyritään "varmist[amaan], että kuluttaja saisi tiedot elintarvikkeen luonteesta ja sellaisista ominaisuuksista, — — jotka osoittavat sen, että elintarvike tai elintarvikkeen ainesosa ei ole enää samanlainen kuin vastaava olemassa oleva elintarvike tai elintarvikkeiden ainesosa" (yhdeksäs perustelukappale).

Itävallan lainsäädäntö

6. Oikeutta saada viranomaisten hallussa olevia tietoja on Itävallan oikeusjärjestyksessä säännelty yleisellä tasolla Bundesgesetz über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes -lailla (liittovaltion laki liittovaltion viranomaisten tietojenantovelvollisuudesta; BGBl. nro 287/1987; jäljempänä Auskunftspflichtgesetz) ja nyt kyseessä olevalla alalla Umweltinformationsgesetzillä (ympäristötietolaki; BGBl. nro 495/1993, sellaisena kuin se on julkaistuna BGBl:ssä nro 137/1999; jäljempänä UIG), jolla direktiivi 90/313/ETY on saatettu osaksi Itävallan oikeusjärjestystä.

4 — Kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 79/112/ETY (EYVL L 33, s. 1).

7. UIG:n 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Ympäristötietoja ovat tietovälineelle rekisteröidyt tiedot, jotka koskevat

1. veden, ilman, maaperän, eläimistön, kasviston, maan ja luontokohteiden tilaa sekä niissä tapahtuvia muutoksia tai melusaastetta;

2. suunnitelmia tai toimintoja, jotka aiheuttavat tai saattavat aiheuttaa vaaraa ihmisille tai jotka vahingoittavat tai saattavat vahingoittaa ympäristöä erityisesti kemikaalien, jätteiden, vaarallisten organismien tai energian — mukaan lukien ionisoiva säteily — ympäristöön päästämisen, tuomisen tai laskemisen tai melun johdosta;

3. kemikaalien, jätteiden, vaarallisten organismien, vapautetun energian — mukaan lukien ionisoiva säteily — tai melun ympäristölle vahingollisia ominaisuuksia, määriä tai vaikutuksia;

4. toteutusvaiheessa olevia tai suunniteltuja toimenpiteitä veden, ilman, maaperän, eläimistön, kasviston, maan ja luontokohteiden säilyttämiseksi, suojelemiseksi ja laadun parantamiseksi ja melusaasteen vähentämiseksi sekä toimenpiteitä vahinkojen estämiseksi ja aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseksi, erityisesti myös hallinnollisten toimien ja ohjelmien muodossa."

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

8. Pääasia on tullut vireille kansanedustaja Eva Glawischnigin aloitteesta. Glawischnig nimittäin oli Auskunftspflichtgesetziin ja UIG:hen vedoten pyytänyt Itävallan hallitukselta ja erityisesti Itävallan liittokanslerilta, jolle toimivalta kyseisellä alalla tuolloin kuului, eräitä tietoja tarkastuksista, joita viranomaiset olivat tehneet valvoakseen asetuksessa N:o 1139/98 vahvistettujen sääntöjen noudattamista. Glawischnig oli tarkemmin sanottuna esittänyt viisi kysymystä, jotka koskivat 1.8.—31.12.1999 tehtyjä tarkastuksia ja joissa pyydettiin seuraavia tietoja:

"1) Kuinka monien geenisoijasta ja geenimaissista valmistettujen tuotteiden osalta tutkittiin kyseisenä ajanjaksona, oliko niissä asetuksen N:o 1139/98 mukaiset pakkausmerkinnät?

2) Miten usein pakkausmerkinnöistä annettiin huomautuksia?

3) Mistä tuotteista oli tällöin kysymys? Pyydän ilmoittamaan tuotteiden ja tuottajien nimet.

4) Miten usein hallinnollisia seuraamuksia määrättiin? Keille tuottajille ja mistä tuotteista seuraamukset määrättiin?

5) Mitkä olivat puutteellisista pakkausmerkinnöistä määrätyt ankarimmat ja lievimmät seuraamukset a) 1.8.—31.12.1999 ja b) ennen tätä ajanjaksoa?"

9. Liittokansleri hylkäsi 10.2.2000 tekemällään päätöksellä tietojensaantipyynnön kolmen viimeisen kysymyksen osalta sillä perusteella, että pyydetyt tiedot eivät olleet "ympäristötietoja". Liittokansleri totesi erityisesti, että UIG:n 2 §:n 2 momentissa käytetty käsite "toiminnot, jotka aiheuttavat tai saattavat aiheuttaa vaaraa ihmisille tai jotka vahingoittavat tai saattavat vahingoittaa ympäristöä", koskee ainoastaan ympäristön osien saastumisesta (veden, ilman tai maaperän saastuminen ja melu) ihmisille aiheutuvia vaaroja, mutta käsite ei sitä vastoin kata toimintoja, jotka eivät aiheuta mitään vahinkoa ympäristölle eivätkä vaaranna ihmisten terveyttä saastuttamalla ympäristöä ja joihin kuuluu esimerkiksi sellaisten geneettisesti muunnettua maissia tai soijaa sisältävien tuotteiden myynti, joiden pakkausmerkinnät ovat virheellisiä. Tietoja, jotka koskevat mitä tahansa toimintaa, joka on teoriassa omiaan aiheuttamaan vaaraa ihmisten terveydelle, olisi liittokanslerin mukaan sitä vastoin pidettävä "ympäristötietoina".

10. Glawischnig haki hylkäävään päätökseen muutosta Unabhängiger Verwaltungssenat Wienissä vaatien, että päätöstä on muutettava tai että se on palautettava toimivaltaiselle viranomaiselle. Koska toimivalta kyseisellä alalla oli asian käsittelyn kuluessa siirretty sosiaaliturva-asioiden ministerille, tämä tuli asiassa vastaajaksi alkuperäisen vastaajan liittokanslerin sijaan. Valittaja katsoo liittokanslerin kannasta poiketen, että kyseisten tuotteiden markkinoille saattaminen kuuluu UIG:n 2 §:n 2 momentissa määriteltyyn tietojen ryhmään, koska tuotteet voivat aiheuttaa allergisia reaktioita ihmiskehossa ja vaikuttaa kielteisesti ympäristöön.

11. Unabhängiger Verwaltungssenat Wien katsoo, etteivät valittajan pyytämät tiedot ole sen enempää UIG:n 2 §:ssä tarkoitettuja "ympäristötietoja" kuin direktiivin 90/313/ETY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja "ympäristöön liittyviä tietoja". Kansallisen tuomioistuimen mukaan pelkästään sen perusteella, että kyseisten

tuotteiden, joiden markkinoille saattamisen komissio on jo sallinut, pakkausmerkinnät ovat puutteellisia, ei nimittäin voida päätellä, että tuotteet mahdollisesti ovat omiaan vahingoittamaan ympäristöä. Koska Unabhängiger Verwaltungssenat Wien on jossain määrin epävarma yhteisön käsitteen "ympäristöön liittyvät tiedot" laajuudesta, se on edellä todetusta huolimatta päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Voidaanko sellaisten elintarvikkeiden nimityksiä ja niiden valmistajien nimiä, joista on viranomaisten suorittamissa tarkastuksissa annettu huomautuksia sen takia, ettei niissä ole — — 26 päivänä toukokuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1139/98 mukaisia merkintöjä, pitää ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuina 'ympäristöön liittyvinä tietoina'?

2) Ovatko viranomaisasiakirjat, joista ilmenee, miten usein asetuksen (EY) N:o 1139/98 rikkomisesta on määrätty hallinnollisia seuraamuksia, ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja 'ympäristöön liittyviä tietoja'?

3) Ovatko viranomaisasiakirjat, joista ilmenee, keille tuottajille ja mistä tuotteista on määrätty hallinnollisia seuraamuksia asetuksen (EY) N:o 1139/98 rikkomisesta, ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja 'ympäristöön liittyviä tietoja'?"

12. Yhteisöjen tuomioistuimessa näin vireille tulleen asian käsittelyyn ovat pääasian valittajan lisäksi osallistuneet Itävallan hallitus ja komissio.

III Asian oikeudellinen arviointi

13. Kuten edellä on todettu, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä, joilla kysytään varsinaisesti, voidaanko viranomaisasiakirjoja, jotka koskevat tarkastuksia, joita on tehty sen valvomiseksi, onko asetuksessa N:o 1139/98 pakkausmerkinnöistä annettuja sääntöjä noudatettu, ja erityisesti asiakirjoja, joista ilmenee huomautuksiin johtaneiden tuotteiden valmistajien nimet ja tuotenimet, niiden valmistajien ja tuotteiden nimet, joille tai joista on määrätty hallinnollisia seuraamuksia, ja se, kuinka usein tällaisia seuraamuksia on määrätty, pitää direktiivin 90/313/ETY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuina ympäristöön liittyvinä tietoina.

14. Jotta näihin kysymyksiin voitaisiin vastata, on mielestäni tarpeen arvioida analyyttisesti edellä mainitussa 2 artiklan a alakohdassa annettu määritelmä huomioon ottaen, voidaanko Glawischnigin pyytämiä tietoja pitää ympäristön "tilaa" koskevina tietoina (ensimmäinen ryhmä) tai tietoina, jotka koskevat "toimintoja — — tai toimia", jotka "vaikuttavat kielteisesti" ympäristöön (toinen ryhmä), tai tietoina, jotka koskevat "toimintoja tai toimia, jotka on suunniteltu suojelemaan" ympäristöä (kolmas ryhmä).

15. Totean heti, että asian käsittelyyn osallistuneet ovat pääasiallisesti yhtä mieltä siitä, etteivät kyseessä olevat tiedot kuulu ensin mainittuun ryhmään, koska — kuten erityisesti komissio on tähdentänyt — pyydetyt tiedot eivät koske "veden, ilman, maaperän, eläimistön, kasviston, maan ja luontokohteiden *tilaa*".[5] Olen itsekin sitä mieltä, että asiakirjassa, josta ilmenee, että tietylle tuottajalle on annettu huomautuksia tai määrätty tietyin väliajoin seuraamuksia sellaisten tuotteiden myynnistä, joiden pakkausmerkinnät eivät ole yhteisön säännösten mukaisia, ei sellaisenaan kuvailla tai anneta mitään tietoja kyseessä olevassa säännöksessä lueteltujen ympäristön osa-alueiden nykytilasta.

16. Epäselvempää on, voidaanko kyseessä olevien tietojen katsoa kuuluvan toiseen ryhmään. Glawischnig mitä ilmeisimmin katsoo, että tähän on vastattava myöntävästi, koska tiedot koskevat ympäristölle vaaraa aiheuttavia toimintoja. Glawischnigin mukaan tätä osoittaa se, että vaatimukset, joiden mukaan geenimanipulaatioon perustuvien tuotteiden myynnille on oltava erityinen lupa ja tuotteet on varustettava erityisillä pakkausmerkinnöillä, on asetettu nimenomaan ympäristön suojelemiseksi.

17. Yleisemmällä tasolla Glawischnig tähdentää, että direktiivissä hyväksytty ympäristön käsite kattaa myös ihmisen, joka on yksi ympäristön osatekijöistä. Tämä ilmenee ensinnäkin EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan (josta on tullut EY 174 artikla) 1 kohdasta, jossa ihmisten terveyden suojelu luetellaan yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteiden joukossa; tämä on vahvistettu myös direktiivissä 90/313/ETY, jossa luetellaan toimintoina, jotka voivat vahingoittaa ympäristöä, toiminnot, "jotka aiheuttavat sellaista haittaa kuten melu", jolle ainoastaan ihmiset altistuvat. Glawischnigin mukaan tuotteita, jotka sisältävät geneettisesti muunnettuja organismeja, joiden vaikutuksia ihmisiin ei tunneta, on päinvastaisen näytön puuttuessa pidettävä vaarallisina. Pääasian valittaja korostaa lisäksi, että kyseisten tuotteiden pakkausmerkinnät ovat erityisen tärkeitä tietyille henkilöryhmille, kuten allergikoille, joiden terveys on suuressa määrin riippuvainen tiedoista, joita annetaan heidän kuluttamiensa tuotteiden ominaisuuksista. Tämän vuoksi tuotteita, jotka voivat

5 — Kursivointi tässä.

osoittautua vaarallisiksi ihmisten terveydelle, on pidettävä myös ympäristölle vaarallisina, ja niiden myyntiä koskevien tietojen on näin ollen oltava saatavissa direktiivin perusteella.

18. Itävallan hallitus toteaa tähän kuitenkin, että direktiivissä tarkoitettu ympäristön käsite kattaa vain direktiivissä nimenomaisesti luetellut ympäristön osa-alueet, joita ovat erityisesti veden, ilman, maaperän, eläimistön ja kasviston tila, ja ettei se näin ollen kata ihmisten terveyttä muutoin kuin ehkä välillisesti siltä osin kuin niillä kielteisillä vaikutuksilla, joita jollakin toiminnalla on direktiivissä huomioon otetuille ympäristön osa-alueille, on merkitystä ihmisten terveyden kannalta. Itävallan hallitus toteaa toisaalta, että jos mikä tahansa toiminta, joka voi vaarantaa ihmisten terveyden, sisällytettäisiin toiseen ryhmään, direktiivin soveltamisala laajenisi tavattomasti niin, että se ylittäisi yhteisön lainsäätäjän tarkoituksen.

19. Siltä osin kuin on kysymys erityisesti geneettisesti muunnettujen elintarvikkeiden markkinoille saattamisen vaarallisuudesta sekä Itävallan hallitus että komissio katsovat, ettei voida ensi arviolta pitää poissuljettuna, että markkinoille saattaminen voi vahingoittaa ympäristöä, mutta ne muistuttavat, että asetuksessa N:o 1139/98 tarkoitettujen tuotteiden osalta tälle riskille on menettelyssä, joka johti kyseisten organismien markkinoille saattamiseen, suoritettu geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön annetun direktiivin 90/220/ETY mukainen erityinen arviointi. [6] Komissio on nimittäin päätöksillään 96/281/EY ja 97/98/EY [7] sallinut kyseisten tuotteiden markkinoille saattamisen sillä perusteella, että "ei ole syytä uskoa, että [kyseisistä soijapavuista] olisi haittaa ihmisen terveydelle tai ympäristölle" (päätöksen 96/281/EY seitsemäs perustelukappale), ja sillä perusteella, että "ei ole syytä uskoa, että [kyseisestä maissista] olisi mitään kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön" (päätöksen 97/98/EY viides perustelukappale). Tämän vuoksi on katsottava, ettei kysymys ole ympäristölle vaaraa aiheuttavasta toiminnasta.

20. Olen tosiasiassa itsekin sitä mieltä, että riidanalaiset tiedot eivät koske toimintoja tai toimia, jotka voivat vaikuttaa ympäristöön kielteisesti, ja että ne eivät näin ollen kuulu myöskään ympäristöön liittyvien tietojen toiseen ryhmään, josta direktiivissä on säädetty. Ei ole tarpeen ottaa kantaa siihen, onko geneettisesti muunnettuja organismeja sisältävien elintarvikkeiden myyntitoiminta omiaan vahingoittamaan ympäristöä, vaan riittää, kun todetaan, että Glawischnigin pyytämät tiedot eivät koske suoraan tällaista toimintaa vaan sen valvontaa. On erityisesti todettava, että pyydetyt tiedot koskevat tarkastustoimintaa,

6 — Geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön 23 päivänä huhtikuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/220/ETY (EYVL L 117, s. 15).

7 — Glyfosaatti-nimiselle rikkakasvien torjunta-aineelle entistä sietokykyisempien geneettisesti muunnettujen soijapapujen (Glycine max L.) saattamisesta markkinoille neuvoston direktiivin 90/220/ETY mukaisesti 3 päivänä huhtikuuta 1996 tehty komission päätös 96/281/EY (EYVL L 107, s. 10) ja geneettisesti muunnetun maissin (Zea mays L.), jolla yhdistetyn muuntamisen avulla on Bt-endotoksiinigeenin sille antamat insektisidiset ominaisuudet ja lisääntynyt sietokyky glufosinaattiammonium-nimiselle rikkakasvien torjunta-aineelle, markkinoille saattamisesta neuvoston direktiivin 90/220/ETY mukaisesti 23 päivänä tammikuuta 1997 tehty komission päätös 97/98/EY (EYVL L 31, s. 69).

jota Itävallan viranomaiset ovat harjoittaneet valvoakseen asetuksen N:o 1139/98 noudattamista ja joka ei selvästikään ole sellaisenaan omiaan vaikuttamaan ympäristöön kielteisesti.

21. On siis enää arvioitava, voivatko tällaista tarkastustoimintaa koskevat tiedot kuulua ympäristöön liittyvien tietojen kolmanteen ryhmään, joka sisältää ympäristöä suojelemaan suunniteltuja toimintoja tai toimia koskevat tiedot.

22. Kuten edellä on todettu, Glawischnigin mukaan direktiivissä hyväksytty ympäristön käsite kattaa myös ihmiset ja ihmisten terveyden; tämän vuoksi Glawischnig katsoo, että tietojen, jotka liittyvät ihmisten terveyttä suojeleviin toimintoihin, on vastaavasti kuuluttava tietoihin, joita direktiivissä säädetty tietojensaantioikeus koskee. Glawischnigin mukaan tästä seuraa, että myös viranomaisten tarkastustoiminta ja toiminta, jossa määrätään seuraamuksia vaarallisen tuotteen (nyt esillä olevassa asiassa geneettisesti muunnettuja organismeja sisältävän elintarvikkeen) erityisen myyntiluvan noudattamatta jättämisestä tai ihmisten terveyden (nyt esillä olevassa asiassa allergikkojen terveyden) suojelemiseksi asetettujen erityistä pakkausmerkintää koskevien vaatimusten noudattamatta jättämisestä, tähtäävät kummatkin ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseen.

23. Komissio ja Itävallan hallitus sitä vastoin katsovat, että tiedot, jotka koskevat toimenpiteitä, joita viranomainen on toteuttanut varmistaakseen asetuksen N:o 1139/98 noudattamisen, eivät kuulu ympäristöön liittyvien tietojen kolmanteen ryhmään. Komissio korostaa erityisesti, että viranomaisten tekemät tarkastukset, joilla pyritään varmistamaan voimassa olevien säännösten noudattaminen, kuuluvat tähän ympäristöön liittyvien tietojen kolmanteen ryhmään vain silloin, kun säännöksillä, joiden noudattaminen halutaan varmistaa, pyritään suojelemaan jotakin direktiivin 2 artiklassa mainittua ympäristön osa-aluetta. Nyt esillä olevassa asiassa tilanne ei ole tällainen, koska asetuksella N:o 1139/98 ei pyritä suojelemaan ympäristöä vaan varmistamaan kuluttajien asianmukainen tiedonsaanti, kuten asetuksen oikeudellisesta perustasta ja johdantoosasta ilmenee.

24. Myöskään minun käsitykseni mukaan kyseessä olevat tiedot eivät voi kuulua ympäristön suojelemiseen suunniteltuja toimintoja tai toimia koskeviin tietoihin, eivätkä ne siis voi kuulua direktiivissä tarkoitettujen ympäristötietojen kolmanteen ryhmään.

25. En tietenkään kiistä, että sen kaltaiset tarkastukset, joista on nyt kysymys ja joita viranomaiset toteuttavat valvoakseen voimassa olevien säännösten soveltamista, voivat olla toimintaa, joka on teoriassa merkityksellistä direktiivin 2 artiklan a alakohdan kannalta. Kuten yhteisöjen

tuomioistuin on todennut asiassa Mecklenburg antamassaan tuomiossa,[8] johon ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ja asiassa esiintyneet osapuolet ovat viitanneet, "yhteisön lainsäätäjä on halunnut määritellä 'ympäristöön liittyvän tiedon' käsitettä siten, ettei minkäänlainen viranomaistoiminta voi jäädä sen ulkopuolelle";[9] näin ollen kaikki viranomaistoiminnan harjoittamismuodot voivat lähtökohtaisesti olla merkityksellisiä direktiivin 2 artiklan kannalta, mukaan lukien toiminta, jolla pyritään varmistamaan tiettyjen geneettisesti muunnetuista organismeista valmistettujen elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevien yhteisön säännösten noudattaminen.

26. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt samassa yhteydessä, "jotta kyse olisi 'direktiivissä tarkoitetusta ympäristöön liittyvästä tiedosta'", viranomaistoiminnassa on kuitenkin oltava kyse "toimesta, joka saattaa vaikuttaa johonkin direktiivissä tarkoitetuista ympäristön eri osa-alueista — — suojelevasti".[10] Komissio on perustellusti todennut, että nyt esillä olevassa asiassa tietoja, jotka koskevat asetuksen noudattamisen valvomiseksi toteutettuja tarkastuksia, voidaan kuitenkin pitää "ympäristöön liittyvinä tietoina" vain, jos osoittautuu, että asetuksella itsellään on tarkoitus suojella ympäristöä. Näin ollen on tutkittava, mihin tarkoitukseen asetuksella N:o 1139/98 pyritään.

27. Tältä osin on todettava, etten pidä vakuuttavana Glawischnigin väitettä, jonka mukaan jo sen perusteella, että kyseisellä asetuksella säännellään sellaisten tuotteiden pakkausmerkintöjä, jotka sisältävät geneettisesti muunnettuja organismeja, joiden vaikutuksia ihmiseen ei tunneta, on katsottava, että asetuksella pyritään suojelemaan ihmisten terveyttä ja näin ollen ympäristöä.

28. Komissio on nimittäin direktiivin 90/313/ETY soveltamista koskevassa kertomuksessaan[11] itse katsonut pääasiallisesti, että myös tiedot, jotka koskevat ihmisten terveyttä, jonka suojeleminen kuuluu yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteisiin, lähtökohtaisesti kuuluvat tietoihin, joiden osalta direktiivissä tunnustetaan tietojensaantioikeus. Käsittelemättä kuitenkaan tämän pidempään sitä, onko olemassa ihmisten terveyttä koskevia tietoja, joilla on nimenomaisesti merkitystä direktiivin kannalta, ja *mitkä* ovat tällaisia tietoja, tyydyn toteamaan, että — kuten komissio on selvästi tuonut esiin — asetus N:o 1139/98 ei todellakaan koske ympäristön suojelua silloinkaan, kun tämä käsite ymmärretään niin laajasti, että se kattaa myös ihmisten terveyden suojelun.

29. Asetuksessa nimittäin todetaan nimenomaisesti, että "*ei ole turvallisuuteen liittyviä perusteita* sille, että geneettisesti muunnettujen soijapapujen — — ja

8 — Asia C-321/96, Mecklenburg, tuomio 17.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3809).

9 — Em. asia Mecklenburg, tuomion 20 kohta.

10 — Em. asia Mecklenburg, tuomion 21 kohta.

11 — Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY soveltamisesta saaduista kokemuksista 29 päivänä kesäkuuta 2000 neuvostolle ja Euroopan parlamentille annetun komission kertomuksen KOM(2000) 400 lopullinen liitteessä C komissio suosittelee, että direktiiviä muutettaisiin sen *selkeyttämiseksi*, että "ympäristöön liittyvän tiedon" määritelmä kattaa muun muassa terveyttä koskevat tiedot (kursivointi tässä).

geneettisesti muunnetun maissin — — pakkausmerkinnöissä olisi maininta siitä, että ne on tuotettu geneettisesti muuntamalla",[12] mikä on kaiken lisäksi täysin sopusoinnussa kyseessä olevien tuotteiden markkinoille saattamisen sallivien päätösten kanssa, jotka on hyväksytty sillä perusteella, että "ei ole syytä uskoa, että [kyseisistä soijapavuista] olisi haittaa ihmisen terveydelle tai ympäristölle", ja sillä perusteella, että "ei ole syytä uskoa, että [kyseisestä maissista] olisi mitään kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön".[13] Mielestäni on näin ollen ilmeistä, että kyseessä olevassa asetuksessa asetettujen pakkausmerkintävaatimusten tavoitteena ei ainakaan yleiseltä kannalta katsottuna ole ihmisten terveyden suojeleminen.

30. En pidä vakuuttavana myöskään väitettä, jonka mukaan asetuksella N:o 1139/98 pyritään suojelemaan sellaisten erityisten henkilöryhmien terveyttä, jotka voivat saada allergisia reaktioita aineksista, joita soijassa tai maississa on geenimanipulaation johdosta. Tältä osin on huomautettava, että ne yleisluonteiset tiedot, joita on asetuksen mukaan oltava geneettisesti muunnetusta soijasta tai maissista valmistettujen tuotteiden pakkausmerkinnöissä, eivät lainkaan sovellu sen osoittamiseen, onko hankitussa tuotteessa allergeenejä.

31. On nimittäin todettava, että aikaisemmin sovelletusta yhteisön lainsäädännöstä[14] poiketen asetuksessa N:o 1139/98 ei vaadita, että pakkausmerkinnöissä olisi ilmoitettava "elintarvikkeessa tai elintarvikkeen ainesosassa olevista aineksista, joita ei ole vastaavassa olemassa olevassa elintarvikkeessa ja jotka voivat vaikuttaa joidenkin väestöryhmien terveyteen",[15] kuten juuri allergikkojen terveyteen. Asetuksessa N:o 1139/98 sitä vastoin vaaditaan pelkän yleisluonteisen maininnan "valmistettu geenitekniikalla muunnetusta soijasta" tai "valmistettu geenitekniikalla muunnetusta maissista" käyttöä (asetuksen N:o 1139/98 2 artiklan 3 kohta). Mielestäni allerginen kuluttaja ei voi saada asetuksessa N:o 1139/98 edellytetyistä maininnoista mitään hyödyllistä tietoa omaan terveyteensä kohdistuvien vaarojen torjumiseksi, koska hän ei niiden perusteella pysty saamaan selville, mitä aineksia elintarvikkeessa on jonkin sen ainesosan geeniperimän muuntelun seurauksena, eikä näin ollen pakkausmerkintöjä lukemalla selvittämään, onko hän allerginen näille aineksille.

32. Mielestäni kyseessä olevalla asetuksella todellisuudessa pyritään yhtäältä edistämään näiden tuotteiden vapaata liikkuvuutta antamalla yhdenmukaiset säännöt, jotka ovat korvanneet ne toimenpiteet, joita jotkin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet

12 — Kursivointi tässä.

13 — Kysymys on edellä 19 kohdassa mainituista päätöksistä 96/281/EY ja 97/98/EY.

14 — Muiden kuin direktiivissä 79/112/ETY säädettyjen pakollisten mainintojen liittämisestä tiettyjen geneettisesti muunnetuista organismeista valmistettujen elintarvikkeiden pakkausmerkintöihin 19 päivänä syyskuuta 1997 annettu komission asetus (EY) N:o 1813/97 (EYVL L 257, s. 7).

15 — Em. asetuksen N:o 1813/97 2 artikla.

pakkausmerkintöjen osalta (neljäs perustelukappale); toisaalta asetuksella pyritään varmistamaan, että kuluttaja saa tiedot "elintarvikkeen luonteesta ja sellaisista ominaisuuksista, kuten koostumuksesta, ravintoarvosta tai ravitsemuksellisista vaikutuksista taikka elintarvikkeen käyttötarkoituksesta, jotka osoittavat sen, että elintarvike tai elintarvikkeen ainesosa ei ole enää samanlainen kuin vastaava olemassa oleva elintarvike tai elintarvikkeiden ainesosa" (yhdeksäs perustelukappale). Asetuksella siis pyritään — sen oikeudellisen perustan mukaisesti — poistamaan mahdolliset esteet geneettisesti muunnettua soijaa tai maissia sisältävien tuotteiden liikkuvuudelta ja samalla varmistamaan, että kuluttaja — pystyäkseen hankintahetkellä tekemään perustellun valinnan — saa tietoonsa, että vaikka nämä elintarvikkeet vaikuttavat samanlaisilta kuin luonnossa jo olevat vastaavat tuotteet, ne eivät ole samoja, koska joitakin niiden luonteenpiirteitä on muutettu.

33. Katson tämän vuoksi, että asetuksella N:o 1139/98 ei pyritä ihmisten terveyden suojelemiseen yleisesti tarkasteltuna ja vielä vähemmän nyt käsitellystä erityisestä näkökulmasta tarkasteltuna ja että asetus ei siten koske ympäristönsuojelua edes sellaisessa laajassa merkityksessä, joka sisältää myös ihmisten terveyden suojelun. Tästä seuraa, ettei myöskään tarkastuksilla, joita on tehty edellä mainitun asetuksen noudattamisen varmistamiseksi, pyritä tähän tavoitteeseen, joten Glawischnigin pyytämät tiedot eivät koske sellaisia ympäristöä suojelemaan suunniteltuja toimintoja tai toimia, joita direktiivissä tarkoitetaan.

Lopputoteamukset

34. Kaiken edellä todetun perusteella katson näin ollen, että Unabhängiger Verwaltungssenat Wienin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuina "ympäristöön liittyvinä tietoina" ei voida pitää viranomaisasiakirjoja, jotka koskevat tarkastuksia, joita on tehty sen toteamiseksi, onko neuvoston asetuksen N:o 1139/98 mukaisissa pakkausmerkinnöissä puutteita, eikä etenkään viranomaisasiakirjoja, joista ilmenee huomautuksiin johtaneiden elintarvikkeiden valmistajien nimet ja tuotenimet, niiden valmistajien ja tuotteiden nimet, joille tai joista on määrätty hallinnollisia seuraamuksia, ja se, kuinka usein tällaisia seuraamuksia on määrätty.

35. Kun tämä on todettu, minun on vielä muistutettava, ettei direktiivi itsessään ole esteenä sille, että jäsenvaltiot tunnustavat laajemman tietojensaantioikeuden kuin mitä direktiivissä on taattu. Ratkaisuehdotus, johon olen edellä päätynyt, ei siis estä tulkitsemasta kansallista oikeutta pääasian valittajalle edullisemmin, jos "ympäristötiedon" käsitettä voidaan siinä laajassa merkityksessä, jossa se on hyväksytty Itävallan lainsäädännössä, tulkita tällä tavoin. On nimittäin varmaa, että liittokansleri on pääasian vireilletuloon johtaneessa hallinnollisessa menettelyssä tulkinnut käsitettä laajasti, koska viranomaiset ovat joka tapauksessa katsoneet, että Glawischigilla

oli oikeus saada osa pyytämistään tiedoista siitä huolimatta, ettei näitä tietoja voitu edellä esiin tuoduista syistä pitää direktiivissä tarkoitettuina ympäristöön liittyvinä tietoina. Tässä vaiheessa voin ainoastaan tuoda tämän mahdollisuuden esiin, koska on tietenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä tulkita asiassa merkityksellistä kansallista oikeutta ja arvioida, turvataanko siinä tietojensaantioikeus myös niiden muiden Glawischnigin pyytämien tietojen osalta, joihin yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyssä ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan.

IV Ratkaisuehdotus

36. Edellä todetun perusteella ehdotan näin ollen yhteisöjen tuomioistuimelle, että Unabhängiger Verwaltungssenat Wienin 25.7.2001 tekemällään päätöksellä esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti:

Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuina "ympäristöön liittyvinä tietoina" ei voida pitää viranomaisasiakirjoja, jotka koskevat tarkastuksia, joita on tehty sen toteamiseksi, onko muiden kuin neuvoston direktiivissä 79/112/ETY säädettyjen pakollisten mainintojen liittämisestä tiettyjen geneettisesti muunnetuista organismeista valmistettujen elintarvikkeiden pakkausmerkintöihin 26 päivänä toukokuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1139/98 mukaisissa pakkausmerkinnöissä puutteita, eikä etenkään viranomaisasiakirjoja, joista ilmenee huomautuksiin johtaneiden elintarvikkeiden valmistajien nimet ja tuotenimet, niiden valmistajien ja tuotteiden nimet, joille tai joista on määrätty hallinnollisia seuraamuksia, ja se, kuinka usein tällaisia seuraamuksia on määrätty.