



Datum van
inontvangstneming

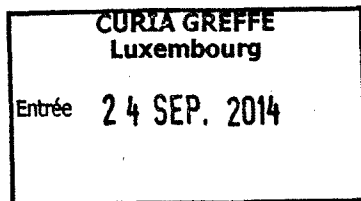
:

03/11/2014

College van Beroep voor het bedrijfsleven

C-442/14 - 1

AWB 13/181 en 13/209
32200



12 september 2014

Tussenuitspraak in de zaken van:

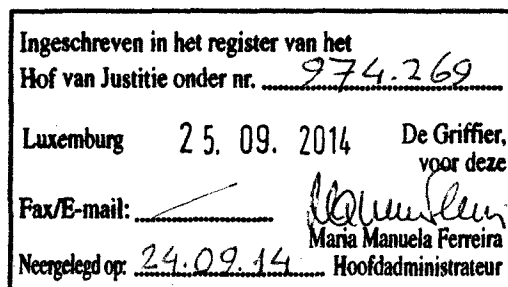
BayerCropScience SA-NV, te Mijdrecht (hierna: BCS), appellante,
gemachtigde: mr. E. Broeren,

Stichting De Bijenstichting, te Kolhorn (hierna: de Bijenstichting), appellante,
gemachtigde: mr. L.J. Smale,

tegen

College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna ook: Ctgb),
verweerder,
gemachtigde: mr. J.H. Geerdink.

Als derde partij heeft aan het geding deelgenomen **Makhtesim-Agan Holland B.V.** (hierna ook:
Makhtesim), te Leusden,
gemachtigde: mr E. Broeren.



1. De procedure

Bij besluit van 9 juli 2012 (het primaire besluit) heeft verweerder verzoeken van de Bijenstichting van 11 mei 2011, 24 augustus 2011 en 25 oktober 2011 tot openbaarmaking van documenten die bij verweerder aanwezig zijn in verband met de toelating van een aantal gewasbeschermingsmiddelen en één biocide (alle de werkzame stof imidacloprid bevattend) afgewezen.

Bij op 19 maart 2013 bekend gemaakt besluit (het bestreden besluit) heeft verweerder beslist op het bezwaar van de Bijenstichting tegen het primaire besluit. Verweerder heeft daarbij het primaire besluit gedeeltelijk herroepen en beslist tot openbaarmaking van een aantal documenten. Ten aanzien van een aantal andere documenten heeft verweerder zijn beslissing tot geheimhouding gehandhaafd.

BCS en de Bijenstichting hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Het beroep van BCS is geregistreerd onder no. AWB 13/181. Het beroep van de Bijenstichting is geregistreerd onder no. AWB 13/209.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Bij beslissing van 14 mei 2013 - geregistreerd onder voormelde nummers - heeft het College geoordeeld dat ten aanzien van een aantal op de zaak betrekking hebbende stukken die verweerder verplicht is over te leggen, te weten 49 documenten betreffende overwegend laboratoriumstudies en 35 documenten betreffende overwegend veldstudies, beperking van de kennisneming als bedoeld in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gerechtvaardigd is. Desgevraagd is door de Bijenstichting bij brief van 10 juni 2013, kenmerk 2011158, aan het College toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb verleend mede op grondslag van die stukken uitspraak te doen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 18 juni 2013.

BCS en de Bijenstichting zijn verschenen, bijgestaan door hun gemachtigden. Voorts zijn aan de zijde van BCS verschenen H.J. Messelink en M. Hoogendoorn, beiden werkzaam bij BCS. Aan de zijde van de Bijenstichting zijn verschenen J. Molenaar als voorzitter van de Bijenstichting en J.P. van der Sluis als deskundige. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Voorts is aan de zijde van verweerder verschenen L. Hogendoorn, werkzaam bij verweerder. Voor Makhteshim is verschenen F.J.M. Heuts, aldaar werkzaam, bijgestaan door voornoemde mr. E. Broeren.

Vervolgens heeft het College het onderzoek ter zitting geschorst.

Bij brief van 24 juni 2013 heeft het College partijen verzocht schriftelijke inlichtingen te

geven over de vraag of een verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) zou moeten worden voorgelegd en zo ja, omtrent welke punten volgens partijen vragen zouden moeten worden gesteld en hoe die vragen dan zouden moeten luiden. Alle partijen hebben de gevraagde schriftelijke inlichtingen aan het College toegezonden.

Bij brief van 1 april 2014 heeft het College aan BCS, de Bijenstichting en verweerder te kennen gegeven dat het meer duidelijkheid wil verkrijgen over de aard van verschillende, hier relevante, besluiten waartegen door BCS en de Bijenstichting beroep is ingesteld en over de vraag welke algemeen verbindende voorschriften, ten tijde hier van belang, aan die besluiten ten grondslag zijn gelegd. Hierop is bij brief van 20 april 2014 door de Bijenstichting, bij brief van 23 april 2014 door BCS en bij brief van 1 mei 2014 door verweerder gereageerd.

2. De grondslag van het geschil

- 2.1 Voor een overzicht van de voor de rechtsoverwegingen van belang zijnde regelgeving verwijst het College naar de bijlage bij deze uitspraak.
- 2.2 Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaak, voorzover in het kader van deze tussenuitspraak van belang, de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.
 - Verweerder heeft op 28 april 2011 en 8 juli 2011 besloten tot wijziging van de toelating respectievelijk het wettelijk gebruiksvoorschrift van een aantal gewasbeschermingsmiddelen, alsmede van één biocide, alle op basis van de werkzame stof imidacloprid.
 - BCS is toelatinghouder voor een groot aantal van deze gewasbeschermingsmiddelen.
 - Bij brieven van 11 mei 2011, 24 augustus 2011 en 25 oktober 2011 heeft de Bijenstichting verzoeken om openbaarmaking gedaan. De verzoeken zien op de gegevens met betrekking tot de werkzame stof imidacloprid alsmede alle gegevens waarover gesproken is tijdens de hoorzitting van 20 april 2011 inzake de toelating van het gewasbeschermingsmiddel Merit Turf. BCS is ook toelatinghouder voor laatstgenoemd gewasbeschermingsmiddel.

- Verweerder heeft bij brief van 12 juli 2011 enkele stukken die in ieder geval niet voor geheimhouding in aanmerking kwamen aan de Bijenstichting ter beschikking gesteld.
- Verweerder heeft de toelatinghouders van de gewasbeschermingsmiddelen waar de hiervoor bedoelde verzoeken van de Bijenstichting om openbaarmaking op zagen, in de gelegenheid gesteld om op deze verzoeken te reageren. In haar reactie heeft BCS aan verweerder gevraagd om de gevraagde gegevens niet openbaar te maken omdat openbaarmaking een inbreuk op het auteursrecht oplevert, de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie zich tegen openbaarmaking verzet en omdat openbaarmaking het recht op dataprotectie, zoals neergelegd in artikel 27 en artikel 43 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb), uitholt. BCS heeft de Bijenstichting daarnaast voorgesteld om door middel van een zogenoemde reading room kennis te nemen van de desbetreffende gegevens. Bij brief van 20 juni 2012 heeft de Bijenstichting dit voorstel van de hand gewezen.
- Bij besluit van 9 juli 2012 heeft verweerder de verzoeken om openbaarmaking afgewezen omdat – kort gezegd – de verzoeken geen betrekking hebben op informatie omtrent “emissies in het milieu” en een afweging tussen het algemene belang bij openbaarmaking enerzijds en het specifieke belang bij geheimhouding van de toelatinghouders anderzijds een openbaarmaking niet rechtvaardigt.
- Tegen het besluit van 9 juli 2012 heeft de Bijenstichting bij brief van 17 augustus 2012 bezwaar gemaakt. Bij brief van 3 september 2012 heeft de Bijenstichting de gronden van haar bezwaar aangevuld.
- Op 17 oktober 2012 heeft de hoorzitting van de Adviescommissie voor de bezwaarschriften van het Ctgb (hierna: Adviescommissie) plaatsgevonden.
- Bij brief van 31 december 2012 heeft de Adviescommissie haar advies toegezonden aan het Ctgb.
- Bij brief van 9 januari 2013 heeft de Bijenstichting het Ctgb schriftelijk in gebreke gesteld wegens het niet-tijdig nemen van een besluit.
- Bij besluit van 18 maart 2013 heeft het Ctgb beslist op het bezwaar van de Bijenstichting (het bestreden besluit).
- Tegen het bestreden besluit hebben BCS en de Bijenstichting beroep ingesteld. Voorts hebben partijen een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend.
- Bij uitspraken van 10 april 2013 (ECLI:NL:CBB:2013:BZ6769 en ECLI:NL:CBB:2013:BZ6772) heeft de voorzieningenrechter van het College het verzoek om voorlopige voorziening van de Bijenstichting – er in de kern op

neerkomend om de 49 door verweerder nog geheim gehouden documenten alsnog geopenbaard te krijgen – afgewezen en het verzoek om voorlopige voorziening van BCS – er in de kern op neerkomend om de documenten die verweerder op korte termijn openbaar wil maken voorlopig geheim te houden – toegewezen. De voorzieningenrechter heeft bepaald dat het bestreden besluit is geschorst tot de einduitspraak op het beroep van BCS in de onderhavige procedure.

3. Het bestreden besluit

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van de Bijenstichting, gericht tegen de afwijzing van haar verzoeken om openbaarmaking, gedeeltelijk gegrond verklaard, en de openbaarmaking van, uiteindelijk, 35 documenten gelast. Verweerder heeft voorts bij het bestreden besluit beslist dat 49 andere documenten geheim dienen te blijven. Ter onderbouwing van het bestreden besluit heeft verweerder, samengevat weergegeven en voorzover in het kader van deze tussenuitspraak van belang, het volgende overwogen.

Vast staat dat de door de Bijenstichting gevraagde informatie betrekking heeft op milieugegevens in de zin van artikel 2 van Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, PB L 41 van 14/02/2003, blz. 26–32 (de Milieu-informatierichtlijn). De discussie spitst zich toe op het bepaalde in artikel 4 van de Milieu-informatierichtlijn: de weigeringsgronden voor een verzoek om milieu-informatie. Bij weigering van een dergelijk verzoek moet een belangenafweging worden gemaakt tussen enerzijds het openbare belang bij openbaarmaking en anderzijds het specifieke belang bij geheimhouding. Voor zover het gaat om milieugegevens die moeten worden beschouwd als “emissies in het milieu”, geldt een verbijzonderd regime met beperkte weigeringmogelijkheden, waaronder – voor zover hier van belang – zijn begrepen intellectuele eigendomsrechten. In het geval van emissies in het milieu zijn de argumenten voor geheimhouding derhalve zeer beperkt. Uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 mei 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BM3265) blijkt dat er alleen sprake is van informatie over emissies in het milieu als het gaat om meetgegevens die direct zien op feitelijke uitstoot naar het milieu. Voor de begripsbepaling van emissies in het milieu heeft verweerder uiteengezet dat hij daarbij uitgaat van hetgeen daaromtrent in de Conclusie van Advocaat-Generaal Kokott van het Hof van Justitie van 23 september 2010 in de zaak C-266/09 (Jurisprudentie 2010, bladzijde I-13119) is vermeld. Verweerder heeft daarbij het volgende uit die conclusie geciteerd:

"86. Volgens artikel 4, lid 2, vierde volzin, van de richtlijn milieu-informatie mag de openbaarmaking van milieu-informatie niet worden geweigerd op grond van de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie, indien het verzoek om informatie betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu. Weliswaar bevat de verwijzingsbeslissing geen vraag over de definitie van dergelijke informatie, doch

dit staat in het hoofdgeding klaarblijkelijk centraal en wordt derhalve ook door partijen besproken.

87. De toepassingsleidraad voor het verdrag van Aarhus verwijst voor het begrip „emissies” naar de definitie in de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Volgens artikel 2, punt 5, daarvan is een emissie de directe of indirecte lozing, uit puntbronnen of diffuse bronnen van een installatie, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem. Nederland en de Commissie stellen derhalve voor het begrip emissie te beperken tot emissies van installaties in de zin van de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, zodat de introductie in het milieu van gewasbeschermingsmiddelen in de akkerbouw geen emissie is.

88. In beginsel is de leidraad een geschikt hulpmiddel bij de uitlegging van onbepaalde rechtsbegrippen in de richtlijn milieu-informatie. Weliswaar kan die leidraad de uitlegging van het verdrag van Aarhus niet bindend vastleggen, doch hij is in ieder geval met medeweten en steun van de partijen bij het verdrag opgesteld en aangenomen kan worden dat de wetgever bij de vaststelling van de richtlijn milieu-informatie daarmee bekend was.

89. Reeds te betwijfelen valt echter dat de leidraad met de verwijzing naar de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging het begrip „emissies” tot installaties heeft willen beperken. Het begrip „installatie” wordt in genoemde definitie slechts gebruikt omdat de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging betrekking heeft op installaties. Een dergelijke beperking van het begrip „emissie” kan daarentegen noch uit de richtlijn milieu-informatie noch uit het verdrag van Aarhus worden afgeleid.

90. In tegendeel: volgens artikel 4, lid 4, sub d, van het verdrag van Aarhus moet informatie over emissies die van belang is voor de bescherming van het milieu, bekend worden gemaakt. Of emissies afkomstig zijn uit installaties doet derhalve niet ter zake voor de vraag of zij van belang zijn voor de bescherming van het milieu. Te denken valt bijvoorbeeld aan de emissies van het verkeer.

91. Afgezien van de beperking tot installaties is de definitie van emissies in de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging zeer zeker zinvol. Bijgevolg kan zij zonder de verwijzing naar installaties worden overgenomen voor de toepassing van richtlijn milieu-informatie. Artikel 4, lid 2, vierde volzin, van de richtlijn milieu-informatie betreft dienovereenkomstig informatie over de directe of indirecte lozing, uit puntbronnen of diffuse bronnen, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem.

92. Aldus opgevat komt het begrip „emissies” overigens in grote mate overeen met de definitie van artikel 2, punt 8, van richtlijn 2004/35 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, die de Vereniging Milieudefensie aanvoert. Volgens die definitie moet onder „emissies” worden verstaan het als gevolg van menselijke activiteiten in het milieu brengen van stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen. Deze richtlijn, die bij het opstellen van de leidraad nog niet bestond, komt qua werkingssfeer eerder overeen met de richtlijn milieu-informatie dan met de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, aangezien zij niet is beperkt tot installaties.

93. Niettemin omvat informatie over emissies ook volgens die definitie niet informatie over stoffen die wanneer ook maar in het milieu worden gebracht. Zoals de Commissie terecht aanvoert, zal elke substantie in de regel op enig tijdstip in haar levenscyclus in het milieu worden geïntroduceerd. Veeleer gaat het om informatie over de introductie in het milieu als zodanig.

94. Voor zover is na te gaan, gaat het in casu slechts marginaal om informatie over het vrijkomen van stoffen als zodanig. Weliswaar moet worden aangenomen dat de proefverslagen vermelden welke hoeveelheden van het gewasbeschermingsmiddel waren aangebracht, doch zij zijn vooral van belang wegens de informatie over de op

de slaplanten achterblijvende residuen. Daarbij gaat het om bepaalde gevolgen van de introductie in het milieu.

95. Dergelijke gevolgen vormen juist de reden om informatie over emissies in het milieu in de regel openbaar te maken. Het publiek heeft er immers meer belang bij om te vernemen hoe het door een emissie geraakt kan worden. Vóór de emissie waren uitwerkingen op de mens en het milieu eerder onwaarschijnlijk of althans beperkt tot de sfeer van de bezitter van de bedrijfsgeheimen. In het milieu geïntroduceerde stoffen treden daarentegen noodzakelijkerwijs in wisselwerking met het milieu en misschien ook met de mens. Derhalve beklemtoont de leidraad voor de uitvoering van het verdrag van Aarhus dat de bescherming van vertrouwelijke commerciële en industriële informatie ophoudt wanneer de substanties waarop de geheim gehouden informatie betrekking heeft, in het milieu worden geïntroduceerd. Mogelijke gevolgen voor het milieu mogen dientengevolge juist niet als vertrouwelijke commerciële en industriële informatie worden aangemerkt. Dit belang rechtvaardigt met name dat de grondwettelijke bescherming van bedrijfsgeheimen in het concrete geval zonder enige afweging moet wijken waar het om informatie over emissies gaat. Ook artikel 39, lid 3, van de TRIPs-overeenkomst laat openbaarmaking van dergelijke informatie toe indien dit noodzakelijk is ter bescherming van het publiek.

96. Bijgevolg moet informatie over residuen van emissies in het milieu als onderdeel van informatie over emissies in de zin van het verdrag van Aarhus worden aangemerkt."

Gelet op het voorgaande moeten, aldus verweerder in het bestreden besluit, documenten aangemerkt worden als bevattende gegevens over emissies in het milieu, als die documenten feitelijke informatie bevatten met betrekking tot de feitelijke, daadwerkelijke uitstoot van gewasbeschermingsmiddelen naar het milieu. Voor die documenten die informatie omtrent emissies in het milieu bevatten moet derhalve voor elke studie een afweging gemaakt worden tussen het algemeen belang van openbaarmaking enerzijds en het belang van de data-eigenaar/toelatinghouder anderzijds bij de bescherming van zijn intellectuele eigendomsrechten – in dit geval auteursrechten – op de studies. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat – waar het algemeen belang bij openbaarmaking afgewogen dient te worden tegen (enkel) het specifieke belang van de data-eigenaar bij zijn auteursrechten – het algemeen belang dient te prevaleren. Dat betekent dat de studies die zien op emissies in het milieu (uiteindelijk 35 documenten) aan de Bijenstichting openbaar zullen worden gemaakt.

Wat betreft studies die niet zien op emissies in het milieu geldt, volgens verweerder, dat de belangen bij openbaarmaking dienen te worden afgewogen tegen de belangen van de toelatinghouder bij geheimhouding. Deze belangenafweging is per studie gemaakt en weergegeven in de bijlage bij het bestreden besluit. In zijn algemeenheid geldt dat in de belangenafweging een rol spelen: dataprotectie, auteursrechten, investeringskosten en financieel/commerciële belangen. De mogelijkheid om via een zogenoemde reading room kennis te kunnen nemen van de documenten, speelt hierbij evenwel geen rol. Ten aanzien van de investeringskosten geldt dat deze, hoewel niet op studieniveau gespecificeerd en/of geconcretiseerd, wel door BCS aannemelijk zijn gemaakt en in de belangenafweging worden betrokken. Het door BCS gevreesde omzetverlies is echter zodanig algemeen gesteld dat dit aspect slechts een marginale rol kan spelen in de belangenafweging, aldus verweerder in het bestreden besluit.

4. Toetsingskader en bevoegdheid van het College

In zijn uitspraak van 13 januari 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BV0842) heeft het College met betrekking tot zijn bevoegdheid om het daar aan de orde zijnde geschil te beoordelen overwogen dat de in artikel 43 Wgb neergelegde regeling omtrent openbaarmaking en vertrouwelijkheid van gegevens, blijkens de Memorie van Toelichting bij dit artikel uitdrukkelijk is bedoeld als opvolger van de voorheen in artikel 22 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 neergelegde regeling en dat met artikel 43 Wgb evenzeer als met de voordien geldende regeling is beoogd een eigen, exclusieve openbaarheidsvoorziening te treffen, waarvoor de algemene openbaarheidsvoorziening in de Wet openbaarheid van bestuur wijkt. De inleidende informatieverzoeken hebben betrekking op gewasbeschermingsmiddelen en één biocide. Die verzoeken dateren van 11 mei 2011, 24 augustus 2011 en 25 oktober 2011. Toen gold zowel artikel 43 als artikel 70 van de Wgb. Verweerder heeft in zijn verweerschrift (in de zaak 13/209, onder 1.3 en 3.4) aangegeven deze verzoeken te hebben afgehandeld met toepassing van het toen geldende artikel 43 Wgb. Artikel 43 Wgb is evenwel vervallen met de inwerkingtreding - op 26 november 2011 - van de wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met de implementatie van Europese regelgeving op het gebied van het op de markt brengen en het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (Stb. 235). Dat betekent dat verweerder zowel ten tijde van het nemen van het primaire besluit als ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar – 18 maart 2013 – zijn bevoegdheid om op die informatieverzoeken, voorzover die betrekking hebben op gewasbeschermingsmiddelen, te beslissen, bij gebreke van een daartoe strekkende overgangbepaling, niet langer aan artikel 43 Wgb kon ontlelen. Dat heeft tot gevolg dat het College zal hebben na te gaan of ten tijde hier van belang een exclusieve openbaarheidsvoorziening dienaangaande gold, waaraan verweerder zijn bevoegdheid kon ontlelen tot het nemen van de bestreden besluiten. Een ontkennende beantwoording van die vraag leidt ertoe dat deze besluiten geacht moeten worden te zijn genomen op basis van de Wet openbaarheid van bestuur. In dat geval is een andere rechter dan het College bevoegd te oordelen over het daartegen ingestelde beroep. In dat verband is van belang dat de Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (Pb L 309, 24.11.2009, p. 1), verder onder meer aan te duiden als

de Gewasbeschermingsmiddelenverordening, vanaf 14 juni 2011 van toepassing is geworden. In, van Hoofdstuk VI (Toegang van het publiek tot informatie) deel uitmakende, artikel 63 van deze verordening, ligt, mede blijkens zijn opschrift: "Vertrouwelijkheid", een regeling omtrent vertrouwelijkheid besloten. Het derde lid van artikel 63 bepaalt dat dit artikel geen afbreuk doet aan Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna ook aan te duiden als Milieu-Informatierichtlijn). Voorts is van betekenis dat verweerder, blijkens het bepaalde in artikel 4, eerste lid, Wgb wordt aangewezen als bevoegde autoriteit voor Nederland in de zin van artikel 75 van voornoemde Verordening. Het bepaalde in artikel 63 van de Gewasbeschermingsmiddelenverordening in samenhang gelezen met het bepaalde bij artikel 4 Wgb vormt aldus naar het oordeel van het College, in lijn met de vroegere regimes (zoals vervat in artikel 22 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en artikel 43 Wgb), een exclusieve openbaarmakingsvoorziening. De conclusie is dat verweerder zijn bevoegdheid om op de onderhavige informatieverzoeken voor zover die betrekking hebben op gewasbeschermingsmiddelen te beslissen, heeft ontleend aan een exclusieve openbaarheidsvoorziening, als hiervoor bedoeld. Deze opvatting is door verweerder bij brief van 1 mei 2014, in antwoord op daartoe strekkende vragen van het College, zoals vervat in zijn brief van 1 april 2014 aan partijen, bevestigd. Ten tijde hier van belang gold voorts voor openbaarmaking en vertrouwelijkheid van gegevens betrekking hebbend op biociden nog steeds artikel 70 van de Wgb het equivalent van artikel 43 Wgb.

Een en ander betekent dat het College bevoegd is tot inhoudelijke beoordeling van de thans aan de orde zijnde beroepen.

5. De standpunten van partijen en de beoordeling van het College

- 5.1 Het geschil houdt partijen op een aantal (deel)onderwerpen verdeeld. Het College zal hieronder eerst enkele algemene opmerkingen maken over: (onder 5.2) de (globale) inhoud van de documenten, (onder 5.3) de positie van Makhteshim en (onder 5.4) een aantal geschilpunten waarover het College geen tot het stellen van prejudiciële vragen nopende twijfel heeft. Vervolgens zal (onder 5.5) het College - voor zover het betreft de onderwerpen waarover het stellen van prejudiciële vragen door het College noodzakelijk wordt geacht - de standpunten van partijen per (deel)onderwerp bespreken.

Algemene opmerkingen

5.2 - de (globale) inhoud van de documenten

De 35 - aanvankelijk 36 – documenten die verweerder openbaar wil maken bestaan uit laboratoriumstudies, (semi-) veldstudies, een samenvatting en twee presentaties. De laboratoriumstudies bevatten gegevens over proeven die zijn uitgevoerd naar de effecten van imidacloprid op bijen. De (semi-) veldstudies bevatten de resultaten van metingen van residuen van het gewasbeschermingsmiddel en/of de werkzame stof, waaronder mede begrepen zijn metabolieten en producten die bij de afbraak of de reactie vrijkomen. Het gaat – grofweg – om reststoffen die als gevolg van gebruik van het gewasbeschermingsmiddel c.q. biocide, aanwezig zijn op of in behandelde zaden, bladeren, pollen of nectar van een gewas (dat is voortgekomen uit behandeld zaad), honing en bijen.

Voor één van de presentaties geldt dat BCS niet langer bezwaar heeft tegen openbaarmaking. Voor de andere presentatie geldt dat BCS vasthoudt aan geheimhouding omdat deze ook gegevens van derden, namelijk andere toelatinghouders, bevat. Voorts heeft BCS in de loop van het onderhavige geschil aangegeven dat in het Verenigd Koninkrijk vier studies, behorende tot de 36 documenten die BCS geheim wilde houden, openbaar zijn gemaakt. Uitsluitend om die reden verzet BCS zich niet langer tegen het verschaffen van deze studies aan de Bijenstichting. Het verzet van BCS tegen openbaarmaking ziet dus nog, onverminderd de gestelde aanspraak van de Bijenstichting op openbaarmaking van alle door haar gevraagde gegevens, op 31 documenten.

5.3 - Positie Makhteshim

Makhteshim heeft het College bij brief van 10 juni 2013 verzocht om als partij op de voet van artikel 8:26 Awb aan het geding te mogen deelnemen. Makhteshim heeft daartoe betoogd dat zij eerst een afgeleide toelating had voor een aantal van de hier relevante gewasbeschermingsmiddelen, maar dat zij sinds 2010 over een zelfstandige toelating beschikt omdat zij mede-eigenaar is geworden van de in geding zijnde gegevens. Artikel 8:26 Awb geeft het College de bevoegdheid om tot de sluiting van het onderzoek ter zitting belanghebbenden in de gelegenheid te stellen als partij aan het geding deel te nemen.

Artikel 8:26 Awb is van openbare orde. Het College heeft in beginsel Makhteshim op haar verzoek als partij toegelaten en ziet geen gronden de toelating van Makhteshim als derde partij niet te handhaven. Het College herinnert in dit verband evenwel aan zijn uitspraak van 22 juni 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW9146) waarin is overwogen dat artikel 8:26 Awb niet bedoeld is om belanghebbenden als derde partij toe te laten indien die verwijtbaar verzuimd hebben om bezwaar te maken of beroep in te stellen en op die wijze proberen artikel 6:13 Awb te omzeilen. Blijkens de door haar ter zitting gegeven toelichting is Makhteshim sinds 2010 mede-eigenaar van de in geding zijnde gegevens en verkeert zij in een soortgelijke positie als BCS. De omstandigheid dat Makhteshim – anders dan BCS – niet zelfstandig beroep heeft ingesteld tegen het bestreden besluit leidt ertoe dat Makhteshim weliswaar als partij op de voet van artikel 8:26 Awb tot de procedure kan worden toegelaten, maar dat zij, anders dan BCS, het bestreden besluit, voor zover dat tot een openbaarmaking strekt, heeft te aanvaarden en in beroep als derde belanghebbende slechts haar belangen kan bepleiten ter voorkoming van verdere openbaarmaking.

- 5.4 - Enkele onderwerpen waarover geen prejudiciële vragen worden gesteld nader belicht.

Partijen hebben, daartoe uitgenodigd door het College, suggesties gedaan om bepaalde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen.

Het College volgt partijen in die suggesties niet ten volle, omdat een deel van die suggesties vragen betreft waarvan de beantwoording ofwel niet noodzakelijk is voor de beslechting van de voorliggende geschillen ofwel omdat op het desbetreffende punt geen sprake is van tot het stellen van prejudiciële vragen nopen de twijfel bij het College.

Dienaangaande overweegt het College het volgende.

- 5.4.1 De Bijenstichting heeft aangevoerd dat zij in het kader van de bezwaar- en beroepsprocedure ten gevolge van de toepassing van artikel 7:4 Awb en artikel 8:29 Awb niet over alle stukken heeft kunnen beschikken en dat zij hierdoor in haar recht op een adequate verdediging is geschaad. De Bijenstichting heeft het College in overweging gegeven over artikel 8:29 Awb in relatie tot het hier toepasselijke Unierecht prejudiciële vragen te stellen. Het College ziet in hetgeen door de Bijenstichting op dit punt naar voren is gebracht daartoe evenwel geen aanleiding en overweegt ter zake als volgt. Zoals de

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 4 december 2002, ECLI:NL:RVS:AF1476 heeft overwogen, heeft artikel 8:29 Awb betrekking op de kennisneming van de gedingstukken door partijen in een gerechtelijke procedure. Anders dan de hier toepasselijke, specifieke, openbaarmakingsregeling, strekt de bepaling van artikel 8:29 Awb niet tot openbaarmaking van informatie en is zij hier derhalve naast die specifieke regeling zelfstandig toepasselijk.

5.4.2 Het College merkt in dit verband tevens op dat door BCS aan de Bijenstichting de gelegenheid is geboden om door middel van een zogeheten "reading room" kennis te nemen van alle door haar verlangde stukken. Naar aanleiding van dit aanbod van een reading room - waarvan niet is gebleken dat dit niet langer door BCS gestand wordt gedaan - heeft zich tussen partijen een debat ontsponnen over de vraag wat nu precies de rol van een reading room hier in het kader van de toepasselijke regelgeving is of zou behoren te zijn en is gesuggereerd dat ook op dit punt aanleiding bestaat tot het stellen van bepaalde vragen aan het Hof van Justitie.

Dienaangaande overweegt het College in de eerste plaats dat het geen twijfel lijdt dat een zodanig aanbod, nu dit slechts een relatieve openbaarmaking betreft, niet kan worden aangemerkt als "openbaarmaking" als bedoeld in de Milieu-Informatierichtlijn. Evenmin lijdt het naar het oordeel van het College twijfel dat de toepasselijke Unieregelgeving ruimte biedt om het gegeven dat een zodanig aanbod is gedaan een rol te laten spelen in de beoordeling van de door het bestuursorgaan bij openbaarmaking gepleegde belangenafweging, de motivering en de toepassing van het processuele verdedigingsbeginsel in concreto, wanneer het verzoek om openbaarmaking de (wijziging van de) toelatingsbeslissing als inzet heeft. Door de mogelijkheid van kennisname van de stukken via de reading room wordt de Bijenstichting immers in de gelegenheid gesteld om in een procedure die een (wijziging van een) toelating als inzet heeft haar stellingen te specificeren en haar argumenten gedetailleerd te ontvouwen. De door de Bijenstichting opgeworpen vraag of onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds openbaarmaking naar aanleiding van een verzoek om openbaarmaking op grond van Richtlijn 2003/4 en anderzijds de toezending van processtukken als procespartij kan voorts naar het oordeel van het College zonder meer bevestigend worden beantwoord.

Daarom ziet het College ook op dit punt af van het stellen van prejudiciële vragen.

5.4.3 Verweerder heeft zich afgevraagd of gegevens die bij een nationale procedure bij de bevoegde autoriteit van de betrokken Lidstaat worden ingediend in het kader van een aanvraag om (wijziging van) een toelating voor het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel (c.q. biocide) reeds moeten worden aangemerkt als "informatie over emissies in het milieu" als bedoeld in artikel 4, tweede lid van de Milieu-Informatierichtlijn voordat de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat positief op deze aanvraag heeft beslist. Dienaangaande merkt het College op dat de overwegingen van het Hof van Justitie in het arrest van 16 december 2010, C-266/09 (zie onder meer punt 43 en 53) duidelijk maken dat "informatie over emissies in het milieu" besloten kan liggen in de dossiers die ten grondslag liggen aan een aanvraag om (wijziging van) een zodanige toelating. Gesteld noch gebleken is evenwel dat het in het hier aan de orde zijnde informatieverzoek gaat om gegevens die zich in het hiervoor door verweerder bedoelde stadium bevinden. Beantwoording van een dergelijke vraag is derhalve niet noodzakelijk voor de beslechting van het geschil, zodat reeds om die reden het College hierover geen prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie zal stellen.

5.4.4 Verweerder en BCS hebben ten slotte nog enkele vragen voorgesteld die zien op de belangenafweging in het kader van meergenoemd artikel 4 van de Milieu-Informatierichtlijn in verband met het belang dat is verbonden aan de bepalingen over dataprotectie in onder meer artikel 13 van Richtlijn 91/414/EEG en artikel 12 van Richtlijn 98/8/EG. Door het Hof van Justitie is in zijn hiervoor reeds aangehaalde arrest van 16 december 2010 (C-266/09), in de propamocarb-zaak op de derde door het College in die zaak gestelde vraag geantwoord, voor zover hier van belang, dat artikel 4 van Richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat de daarin voorgeschreven afweging van het algemene belang dat met openbaarmaking van milieu-informatie is gediend, tegen het specifiek belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken, dient plaats te vinden in elk afzonderlijk geval dat aan de bevoegde autoriteiten wordt voorgelegd. Het lijdt naar het oordeel van het College, gelet ook op dit antwoord van het Hof, geen twijfel dat bij de meerbedoelde belangenafweging in beginsel ook enig gewicht toekomt aan de omstandigheid dat de gegevens waarvan openbaarmaking wordt verzocht onder een regeling, als hiervoor bedoeld, omtrent dataprotectie vallen. Het gewicht dat aan het specifieke belang enerzijds en aan het algemene belang van openbaarmaking anderzijds in elk afzonderlijk geval toekomt, moet door de bevoegde autoriteit van de betrokken Lidstaat worden beoordeeld en bepaald. Verweerder heeft daarbij grote beoordelingsruimte, voor

zover die ruimte niet wordt ingeperkt door specifieke bepalingen van Unierecht of nationaal recht, waarin criteria zijn vastgelegd die deze vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken. De door verweerder en BCS gesuggereerde vragen stellen geen vragen van uitleg van dergelijke specifieke bepalingen van Unierecht aan de orde, zodat het College ook op dit punt geen aanleiding ziet tot het stellen van prejudiciële vragen.

5.5 Onderwerpen waarover het stellen van prejudiciële vragen noodzakelijk wordt geacht.

5.5.1 De Bijenstichting heeft zich, onder verwijzing naar het bepaalde in Richtlijn 91/414 van de Raad van 15 juli 1991, betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen een "houder" van een toelating en een "aanvrager" van een toelating, op het standpunt gesteld dat het uitsluitend de aanvrager van een (wijziging van een) toelating is, die - gemotiveerd - bij zijn aanvraag dient te vermelden of en zo ja welke informatie, als commercieel/industriële gevoelig, volgens hem vertrouwelijk moet blijven. Daarop zal dan door verweerder eerst een beslissing (hierna ook aan te duiden als "vertrouwelijkheidsbeslissing") moeten worden genomen en zal in een, in voorkomend geval, tegen die beslissing ingestelde procedure, moeten worden uitgemaakt of verweerder het desbetreffende verzoek terecht geheel, gedeeltelijk of, in voorkomend geval, in het geheel niet heeft gehonoreerd. Een zodanig verzoek om gegevensbescherming kan, aldus de Bijenstichting, niet daarna, dat wil zeggen nadat de "aanvrager" eenmaal "toelatinghouder" is geworden, worden gedaan. Het systeem zoals vervat in de toepasselijke Europese regelgeving, voorziet er volgens haar niet in dat pas nadat van de zijde van derden om toegang tot milieu-informatie uit het dossier van de toelatinghouder wordt gevraagd door verweerder een beslissing wordt genomen over een al dan niet gespecificeerd verzoek om gegevensbescherming van de voormalige aanvrager die inmiddels toelatinghouder is geworden. In die omstandigheden staat het, aldus de Bijenstichting, verweerder niet meer vrij om, onder aanhaling van bepalingen uit de Milieu-Informatierichtlijn, te weigeren de gevraagde informatie uit de tot het aanvraagdossier behorende documenten, die aldus in feite tot het publieke domein zijn gaan behoren, openbaar, althans voor haar toegankelijk, te maken.

Verweerder heeft weersproken dat de hier toepasselijke regelgeving dwingt tot de uitleg die de Bijenstichting hieraan geeft. Verweerder heeft erop gewezen dat door hem de

gedragslijn wordt gevolgd dat bij de beslissing tot de toelating van een middel aan milieu-informatie datgene wordt openbaargemaakt wat volgens de bestaande richtlijnen openbaar gemaakt moet worden. Over verdere openbaarmaking van stukken wordt pas een definitief oordeel gevormd en beslist op het moment dat dit, in het bijzonder in verband met een eventueel verzoek om openbaarmaking, actueel is geworden omdat op zo'n verzoek expliciet dient te worden beslist over wat vertrouwelijk dient te blijven. Naar zijn mening vloeit deze gedragslijn logischerwijze uit de systematiek van de regelgeving voort. De hier toepasselijke Unieregels verzetten zich er niet tegen dat een expliciete, voor derden kenbare beslissing omtrent geheimhouding, zoals bedoeld door de Bijenstichting, pas wordt genomen nadat derden informatie uit het desbetreffende dossier vragen.

Het College overweegt allereerst met betrekking tot het hier toepasselijke normatieve kader als volgt. Uit het hiervoor overwogene in rubriek 4. blijkt dat en waarom het College van oordeel is dat de standpunten van partijen, voor zover die betrekking hebben op de verzoeken om milieu-informatie betrekking hebbend op gewasbeschermingsmiddelen, moeten worden geplaatst tegen de achtergrond van de Gewasbeschermingsmiddelenverordening, die vanaf 14 juni 2011 van toepassing is geworden. Een specifiek, op 19 maart 2013 (de datum van het bestreden besluit) vigerend, wettelijk voorschrift dat strekt tot implementatie van Richtlijn 2003/4/EG voor zover betrekking hebbend op gewasbeschermingsmiddelen heeft het College niet kunnen vinden. Partijen hebben er ook niet op gewezen.

Voor zover de standpunten van partijen betrekking hebben op milieu-informatie met betrekking tot biociden vormen artikel 70 van de Wgb en Richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden de achtergrond. Deze laatste Richtlijn bevat in artikel 19 een regeling omtrent vertrouwelijkheid en bevat in het derde lid een lijst met documenten en informatie die niet als vertrouwelijk mogen worden behandeld, waaronder onder meer (zie artikel 19, derde lid, voornoemd, onder h) een beknopt overzicht van de resultaten van de krachtens artikel 8 vereiste proeven die ertoe strekken de werkzaamheid en de effecten van de stof of het product op mens, dier en milieu en indien van toepassing, de resistentiebevorderende werking ervan, vast te stellen.

Het College verstaat het standpunt van verweerder ten aanzien van biociden aldus dat

verweerder, alvorens te bepalen wat de omvang is van de door BCS gevraagde bescherming van vertrouwelijkheid, eerst is nagegaan of de betrokken informatie en documenten (met betrekking tot biociden) behoren tot die welke worden opgesomd in de lijst van voornoemd artikel 19, derde lid.

Voor het standpunt van de Bijenstichting dat, wanneer een vertrouwelijkheidsbeslissing op een daartoe strekkend verzoek van de aanvrager ontbreekt, in een later stadium (bijvoorbeeld wanneer het publiek toegang tot deze gegevens wenst te verkrijgen) niet alsnog een zodanige beslissing door de bevoegde autoriteit kan worden genomen, pleit het in de hiervoor aangehaalde Unieregels gemaakte onderscheid tussen 'aanvrager' en 'toelatinghouder'. Daarbij heeft de Bijenstichting erop gewezen dat aldus niet zou zijn voldaan aan het gestelde in artikel 4, tweede lid, van de Milieu-Informatierichtlijn, waarin voor het kunnen gelden van vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie als weigeringsgrond voor het verstrekken van milieu-informatie de voorwaarde is opgenomen dat deze vertrouwelijkheid bij nationale of communautaire wetgeving geboden wordt om een gewettigd economisch belang te beschermen. Het systeem van en de procedure die leidt tot dataprotectie ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in relatie tot openbaarmaking van milieu-informatie, dwingt evenwel niet zonder meer tot deze conclusie van de Bijenstichting. Daarbij overweegt het College dat het oordeel welk gewicht aan de belangen die bij een verzoek om openbaarmaking toegekend moet worden, door wijziging van omstandigheden zal (kunnen) verschillen afhankelijk van het tijdstip waarop in concreto een dergelijk verzoek wordt gedaan. In zoverre is de door verweerder in dezen gevolgde gedragslijn dan ook niet onlogisch te noemen in het licht van de door hem bij een verzoek om openbaarmaking te verrichten afweging van belangen. Een laatste punt van twijfel over de uitleg van de bepalingen van Unierecht op dit punt wordt ingegeven door het feit dat de door verweerder gevolgde gedragslijn - waarbij de beslissing omtrent openbaarmaking en de vertrouwelijkheidsbeslissing veelal samenvallen - de mogelijkheid in zich bergt dat daadwerkelijke openbaarmaking van datgene wat, ook in de visie van verweerder niet of niet meer voor vertrouwelijke behandeling in aanmerking komt, wordt vertraagd als gevolg van de bescherming van belangen die aan de toelatinghouder moet worden geboden om zich tegen die openbaarmaking in rechte te verzetten. Of voorts bij gebreke van een zodanige beslissing de desbetreffende informatie geacht moet worden tot het publieke domein te behoren en weigering van toegang tot de daarin vervatte informatie niet meer aan de orde kan komen, zoals de Bijenstichting

betoogt, of dat het hier om een punt van belangenafweging gaat, is eveneens niet duidelijk. Het voorgaande leidt bij het College derhalve tot twijfel over de juiste uitleg van de hier toepasselijke Unieregelgeving.

- 5.5.2 Gelet op de inhoud van het bestreden besluit en de – hierna kort weer te geven – standpunten van partijen hangt de beslechting van het onderhavige geschil voorts af van de beantwoording van de vraag hoe de term “emissies in het milieu” in artikel 4, tweede lid, van de Milieu-Informatierichtlijn moet worden uitgelegd.

Naar de mening van BCS is verweerder bij de beoordeling of in de studies van BCS sprake is van emissies in het milieu in de zin van artikel 4 van de Milieu-Informatierichtlijn – en daaraan gekoppeld de vraag of deze studies openbaar gemaakt dienen te worden – ten onrechte uitgegaan van de ruime interpretatie van dit begrip door Advocaat-Generaal Kokott in haar conclusie in voornoemde zaak C-266/09. Dit uitgangspunt is volgens BCS niet juist. Het begrip emissies in het milieu volgt uit het Verdrag van Aarhus, waarvan de Milieu-Informatierichtlijn een implementatie is. De toepassingsleidraad voor het Verdrag van Aarhus verwijst voor het begrip emissies naar Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Pb. 1996, L 257, blz. 26 (de IPPC-richtlijn) (thans Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008)). In de IPPC-richtlijn is de volgende definitie van het begrip emissie opgenomen: “de directe of indirecte lozing, uit puntbronnen of diffuse bronnen van de installatie, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem”. Het begrip “installatie” wordt als volgt gedefinieerd in de IPPC-richtlijn: “een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I vermelde activiteiten en processen alsmede andere daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging”. Voor de bepaling of sprake is van emissies in het milieu dient het begrip “emissie” uit de IPPC-richtlijn tot uitgangspunt te worden genomen. In het geval van BCS is geen sprake van gegevens over lozingen uit puntbronnen of diffuse bronnen uit een IPPC-installatie en derhalve geen sprake van gegevens over emissies in het milieu. De ruime interpretatie van de Advocaat-Generaal is niet leidend omdat het Hof van Justitie in zijn uitspraak van 16 december 2010 de Advocaat-Generaal op dit punt niet heeft gevolgd. Ook het College heeft in zijn uitspraak van 13 januari 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BV0842) dit punt

onbesproken gelaten. Afgezien van de vraag of verweerder, zich baserende op meergenoemde conclusie van de Advocaat-Generaal, de juiste interpretatie hanteert van het begrip emissies in het milieu is BCS verder van mening dat de gegevens in de verschillende studies niet kunnen worden aangemerkt als emissiegegevens. Die studies bevatten meetgegevens met proeven van het gewasbeschermingsmiddel. Zij betreffen geen gegevens over de daadwerkelijke uitstoot van het gewasbeschermingsmiddel in het milieu bij toepassing conform de toelatingsvoorwaarden.

De Bijenstichting kan zich deels wel vinden in de uitleg die verweerder geeft aan het begrip “emissies in het milieu”. Zij is echter van mening dat daaronder ook residugegevens moeten worden verstaan. Verweerder beperkt zich daarbij ten onrechte tot residuen in voor bijen relevante voedsel-items, terwijl ook translocatie in de plant en metabolieten moeten worden meegenomen. Voorts bevatten toxiciteitstudies ook gegevens over subletale effecten en had de door verweerder uitgevoerde belangenafweging erin moeten resulteren dat ook deze studies openbaar worden gemaakt. Het onderscheid dat verweerder maakt tussen laboratoriumstudies enerzijds en veldstudies anderzijds is niet terecht.

Het standpunt van verweerder is hiervoor in rubriek 3 grotendeels weergegeven. Verweerder heeft voorts onder meer op dit punt nog gewezen op het bepaalde in artikel 2, aanhef en onder 8, van Richtlijn 2004/35/EG en artikel 3, aanhef en onder 4, van Richtlijn 2010/75/EU, ten betoge dat het begrip emissiegegevens niet zo beperkt moet worden uitgelegd als door BCS is bepleit. Ten slotte is door verweerder uitdrukkelijk de vraag opgeworpen of voor de toepassing van de uitzonderingsgrond voor commerciële en industriële informatie onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds “emissies” en anderzijds “lozingen en andere vrijkomende stoffen in het milieu” in de zin van artikel 2, eerste lid, sub b, van de Milieu-Informatierichtlijn.

Het College overweegt als volgt. De hiervoor weergegeven standpunten van partijen laten zien dat onduidelijkheid bestaat over het toepassingsbereik van de term “emissies in het milieu”, zoals bedoeld in de Milieu-Informatierichtlijn. Hetgeen is aangevoerd leidt tot twijfel bij het College over de uitleg van artikel 4, tweede lid, van die richtlijn, waar het het begrip “emissies in het milieu” betreft. Ook deze, uitleg van Unierecht vergende, punten zijn van invloed op de beslechting van het geschil.

5.5.3 Het voorgaande brengt met zich dat het College ingevolge artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) gehouden is dienaangaande het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Gelet op het feit dat het hier om een veelheid van en een diversiteit aan documenten gaat ten aanzien waarvan het College te gelegener tijd per document zal moeten beslissen of dit - al dan niet gedeeltelijk - door verweerder openbaar gemaakt had moeten worden, en bij die beslissing vragen van uitleg van het hier toepasselijke Unierechtelijke normatieve kader aan de orde zijn, dragen deze vragen een gedetailleerd karakter.

Het voorgaande leidt ertoe dat het College iedere verdere beslissing in dit geding - waarvan het onderzoek ter zitting reeds is geschorst – zal aanhouden.

6. **De beslissing**

Het College:

verzoekt het Hof van Justitie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen ten aanzien van de volgende vragen:

1. Brengt het bepaalde in artikel 14 van Richtlijn 91/414, onderscheidenlijk artikel 63, in samenhang gelezen met artikel 59, van de Gewasbeschermingsmiddelenverordening (nr. 1107/2009 van 21 oktober 2009) onderscheidenlijk artikel 19 van Richtlijn 98/8 met zich dat op een verzoek om vertrouwelijkheid, als bedoeld in genoemde artikelen 14, 63 en 19 van de in die artikelen bedoelde verzoeker, per informatiebron vóór of bij het verlenen van de toelating, respectievelijk vóór of bij het wijzigen van de toelating moet worden beslist door middel van een voor derden-belanghebbenden kenbare beslissing ?
2. Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 4, tweede lid, van de Milieu-Informatierichtlijn aldus worden uitgelegd dat bij het ontbreken van een beslissing als in de vorige vraag bedoeld, verweerder, als

ationale autoriteit, tot openbaarmaking van gevraagde milieu-informatie moet overgaan wanneer zo'n verzoek na het verlenen van de toelating, respectievelijk na het wijzigen van de toelating wordt gedaan?

3. Hoe moet het begrip "emissies in het milieu", in artikel 4, tweede lid, van de Milieu-Informatierichtlijn worden uitgelegd, gelet op hetgeen in rubriek 5.5 van deze tussenuitspraak, tegen de achtergrond van de in rubriek 5.2 weergegeven inhoud van de documenten, door partijen hieromtrent is uiteengezet?
- 4.a Kunnen gegevens die een inschatting geven van de uitstoot van een middel, zijn werkzame stof(fen) en andere bestanddelen naar het milieu als gevolg van het gebruik van het middel aangemerkt worden als "informatie over emissies in het milieu"?
- 4.b Zo ja, maakt het daarbij uit of deze gegevens zijn verkregen door middel van (semi)veldstudies of andersoortige studies (zoals bijvoorbeeld laboratoriumstudies en translocatiestudies)?
5. Kunnen als "informatie over emissies in het milieu" worden aangemerkt laboratoriumstudies waarbij de proefopzet erop is gericht om onder gestandaardiseerde omstandigheden geïsoleerde aspecten te onderzoeken en in dat kader veel factoren zoals bijvoorbeeld (klimatologische invloeden) worden uitgesloten en de proeven vaak worden gedaan met - in vergelijking met het gebruik in de praktijk - hoge doseringen?
6. Moeten in dit verband ook residuen na de toepassing van het middel in de proefopstelling in bijvoorbeeld de lucht of op de bodem, bladeren, pollen of nectar van een gewas (dat is voortgekomen uit behandeld zaad) in honing of op niet- doelwit organismen, onder "emissies in het milieu" worden begrepen?
7. En geldt dat ook voor de mate van (stof)drift bij de toepassing van het middel in de proefopstelling?
8. Hebben de woorden "informatie over emissies in het milieu", als bedoeld in artikel 4, tweede lid, tweede alinea, tweede volzin van de Milieu-Informatierichtlijn tot gevolg dat als sprake is van emissies in het milieu de volledige informatiebron openbaar moet worden gemaakt en niet slechts de (meet)gegevens die daaruit eventueel zijn te destilleren?
9. Moet voor de toepassing van de uitzonderingsgrond voor commerciële of industriële informatie in de zin van artikel 4, tweede lid, onder d, voornoemd,

onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds "emissies" en anderzijds "lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu", in de zin van artikel 2, eerste lid, onder b, van de Milieu-Informatierichtlijn?

Aldus gewezen door mrs. R.R. Winter, B. Verwayen en H.A.A.G. Vermeulen in tegenwoordigheid van mr. A. Graefe als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 12 september 2014.

w.g. R.R. Winter

w.g. A. Graefe

voor afschrift
confirm

