

Hof van Justitie van 16 december 2010, zaaknr. C-266/09

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl&Submit=Zoeken&numaff=C-266/09>

Art.: art. 2 en 4 van richtlijn 2003/4/EG, richtlijn 90/313/EEG, art. 14 van richtlijn 91/414/EEG, art. 22 Bestrijdingsmiddelenwet 1962

Trefw.: overgangsrecht nieuwe richtlijnen, Verdrag van Aarhus, betekenis begrip milieu-informatie in richtlijn 2003/4/EG, openbaarheid van milieu-informatie, emissies in het milieu, geheimhouding van bedrijfsgeheimen op verzoek, gewasbeschermingsmiddelen, risico van aantasting van een van de componenten van biologische diversiteit, risico van verspreiding van residuen in bodem of grondwater, elementen van het milieu, gezondheid, voedselveiligheid

Samenvatting

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft het Hof van Justitie prejudiciële vragen gesteld over (a) de betekenis van het begrip milieu-informatie in art. 2 van richtlijn 2003/4/EG (toegang van het publiek tot milieu-informatie) in verband met de toelatingsprocedure van een gewasbeschermingsmiddel, (b) de doorwerking van deze richtlijn in de toepassing van art. 14 van richtlijn 91/414/EG (art. 22 Bestrijdingsmiddelenwet) en (c) de toelaatbaarheid van de belangenafweging in nationale regelgeving in plaats van op toepassingsniveau.

Het CBB is ervan uitgegaan dat de feiten beoordeeld dienen te worden op basis van het ten tijde van het nemen van het besluit toepasselijke recht (gelding richtlijn 2003/4). Anders de Nederlandse regering en de Commissie, die met betrekking tot het toepasselijke openbaarmakingsregime de datum van gegevensverstrekking door de aanvrager c.q. de datum van het openbaarmakingsverzoek wilden aanhouden (richtlijn 90/313/EEG).

Met betrekking tot deze kwestie van overgangsrecht oordeelt het Hof als volgt. Een nieuwe rechtsregel is in beginsel van toepassing vanaf de inwerkingtreding van de rechtshandeling waar die regel deel van uitmaakt. Hoewel die regel niet van toepassing is op rechtssituaties die zijn ontstaan en definitief zijn verworven onder het oude recht, is zij wel van toepassing op de toekomstige gevolgen ervan alsmede op nieuwe rechtssituaties. Dit ligt slechts anders, onder voorbehoud van het beginsel dat rechtshandelingen geen terugwerkende kracht hebben, wanneer de nieuwe regel gepaard gaat met bijzondere bepalingen die de voorwaarden voor toepassing *ratione temporis* ervan vastleggen. De op 14 februari 2005 in werking getreden richtlijn 2003/4, die richtlijn 90/313 heeft ingetrokken, bevat op dit punt geen bijzondere bepalingen. Derhalve beantwoordt het Hof de gestelde vragen op grond van richtlijn 2003/4.

De uit een oogpunt van openbaarheid verlangde residustudies en verslagen van veldproeven vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 voor zover de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens alsmede de verontreiniging van de voedselketen waarop die informatie betrekking heeft, wordt of kan worden aangetast door de toestand van de in art. 2, punt 1, sub a, bedoelde milieuelementen, of via deze elementen, door een van de in datzelfde art. 2, punt 1, sub b of c bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten. In casu heeft het verstrekken van informatie over de aanwezigheid van residuen van gewasbestrijdingsmiddelen in en op groenten dus tot doel het risico van aantasting van een van de componenten van biologische diversiteit, alsmede dat van verspreiding van die residuen in met name de bodem of het grondwater te beperken.

Dergelijke informatie heeft, hoewel zij op zich niet rechtstreeks een beoordeling bevat van de gevolgen van die residuen voor de gezondheid van de mens, betrekking op milieuelementen die de gezondheid dreigen aan te tasten wanneer er sprake is van een overmatige aanwezigheid van die residuen, hetgeen die informatie nu juist beoogt na te gaan. In die omstandigheden dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat het in artikel 2 van richtlijn 2003/4 bedoelde begrip milieu-informatie aldus moet worden uitgelegd, dat daaronder is begrepen informatie die wordt overgelegd in het kader van een nationale toelatingsprocedure inzake een gewasbeschermingsmiddel met het oog op de vaststelling van de maximale hoeveelheid van een bestrijdingsmiddel, bestanddeel daarvan of omzettingproducten, die in eet- of drinkwaren aanwezig mogen zijn.

Vervolgens komt de vraag aan de orde of art. 14 van richtlijn 91/414 aldus moet worden uitgelegd dat daaraan slechts toepassing kan worden gegeven voor zover daarmee geen afbreuk kan worden gedaan aan de verplichtingen ingevolge art. 4, lid 2, van richtlijn 2003/4, in het bijzonder sub d, “de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie” (...). Het Hof oordeelt bevestigend, daarbij differentiërend tussen “emissies in het milieu” en “overige milieu-informatie”. Ingeval van een openbaarmakingsverzoek omtrent door de aanvrager verstrekte emissie-gegevens zijn bevoegde autoriteiten ondanks een als gerechtvaardigd geoordeeld verzoek om bescherming als industrieel of commercieel geheim niettemin verplicht om dit verzoek toe te wijzen. Heeft het verzoek betrekking op overige milieu-informatie, dan is openbaarmaking verplicht indien het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking groter blijkt dan het specifieke belang dat is gediend met de weigering hiervan.

Wat de derde vraag betreft oordeelt het Hof dat uit de bewoordingen van art. 4 van richtlijn 2003/4 blijkt dat de Uniewetgever heeft bepaald dat de afweging van de betrokken belangen in elk afzonderlijk geval dient plaats te vinden en dus niet door de wetgever. Art. 14 van richtlijn 91/414 maakt daar geen uitzondering op. Wel kan de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking de beoordelingscriteria vastleggen. Derhalve concludeert het Hof dat art. 4 van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd, dat de daarin voorgeschreven afweging van het algemene belang dat met openbaarheid van milieu-informatie is gediend, tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken, dient plaats te vinden in elk afzonderlijk geval, ook wanneer de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking beoordelingscriteria heeft vastgelegd.

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

16 december 2010 (*)

„Milieu – Gewasbeschermingsmiddelen – Richtlijn 91/414/EEG – Toegang van publiek tot informatie – Richtlijnen 90/313/EEG en 2003/4/EG – Toepassing *ratione temporis* – Begrip ‘milieu-informatie’ – Vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie”

In zaak C-266/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij beslissing van 29 mei 2009, ingekomen bij het Hof op 10 juni 2009, in de procedure

Stichting Natuur en Milieu,

Vereniging Milieudefensie,

Vereniging Goede Waar & Co.

tegen

College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden,
voorheen College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen,

in tegenwoordigheid van:

Bayer CropScience BV,

Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresident, K. Schieman, L. Bay Larsen, C. Toader en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 september 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- de Stichting Natuur en Milieu, vertegenwoordigd door J. Rutteman, bijgestaan door B. N. Kloostra, advocaat,
- de Vereniging Milieudefensie, vertegenwoordigd door B. N. Kloostra, advocaat,
- de Vereniging Goede Waar & Co., vertegenwoordigd door B. N. Kloostra, advocaat,
- het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, voorheen College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen, vertegenwoordigd door I. L. Rol, bijgestaan door R. van den Tweel, advocaat,
- Bayer CropScience BV, vertegenwoordigd door D. Waelbroeck, E. Antypas en E. Broeren, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en Y. de Vries als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door S. Papaïoannou en I. Chalkias als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver en B. Burggraaf als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 september 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB L 230, blz. 1) en 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, blz. 26).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een beroep tot nietigverklaring dat de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging Milieudefensie en de Vereniging Goede Waar & Co. (hierna: „verzoeksters in het hoofdgeding”) hebben ingesteld tegen de beschikking waarbij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen

en biociden, voorheen het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (hierna: „CTB”), heeft geweigerd om hun bepaalde studies en verslagen van veldproeven te verstrekken betreffende de residuen en de werkzaamheid van de werkzame stof propamocarb op en in sla (hierna: „litigieuze beschikking”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 90/313/EEG

- 3 Artikel 3 van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56) bepaalde:

„1. Behoudens het bepaalde in dit artikel waarborgen de lidstaten dat overheidsinstanties gehouden zijn op verzoek milieu-informatie beschikbaar te stellen aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat deze een belang behoeft aan te tonen.

De lidstaten werken de praktische regelingen uit op grond waarvan dergelijke informatie daadwerkelijk beschikbaar wordt gesteld.

2. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om dergelijke informatie kan worden geweigerd indien het afbreuk doet aan een van de volgende punten:

[...]

- vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens, met inbegrip van intellectuele eigendom;
- het vertrouwelijke karakter van persoonlijke gegevens en/of dossiers;
- gegevens die zijn verstrekt door derden zonder dat deze daartoe wettelijk verplicht waren;

[...]

Informatie waarover overheidsinstanties beschikken, wordt gedeeltelijk verstrekt wanneer het mogelijk is deze te scheiden van informatie over zaken waarmee de bovengenoemde belangen zijn gemoeid.

[...]”

Richtlijn 90/642/EEG

- 4 In artikel 5 ter, lid 2, van richtlijn 90/642/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit (PB L 350, blz. 71), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/41/EG van de Raad van 25 juni 1997 (PB L 184, blz. 33), wordt bepaald:

„De lidstaten voorzien in een regeling om voor de in artikel 1, lid 1, bedoelde producten die uit een lidstaat van oorsprong op hun grondgebied worden binnengebracht, permanente of tijdelijke maximumresidugehalten vast te kunnen stellen, daarbij rekening houdend met de in de lidstaat van oorsprong geldende regels inzake goede landbouwpraktijken, en onverminderd de voorwaarden ter bescherming van de gezondheid van de consument wanneer voor deze producten geen maximumresidugehalten zijn vastgesteld overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, lid 1, of artikel 5 bis.”

Richtlijn 91/414

5 Artikel 5, lid 1, van richtlijn 91/414 bepaalt:

„Op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis wordt een werkzame stof in bijlage I opgenomen voor een eerste periode van ten hoogste tien jaar, indien kan worden verwacht dat gewasbeschermingsmiddelen die de werkzame stof bevatten, aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) de residuen hebben, na een toepassing die in overeenstemming is met de goede gewasbeschermingspraktijken, geen schadelijke uitwerking op de gezondheid van mens en dier of op het grondwater en geen onaanvaardbaar milieueffect en deze residuen kunnen – voor zover ze in toxicologisch opzicht of uit milieuoogpunt van belang zijn – door middel van algemeen gebruikte methoden worden gemeten;
- b) het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen heeft, na een toepassing die in overeenstemming is met de goede gewasbeschermingspraktijken, geen schadelijke uitwerking op de gezondheid van mens en dier of geen onaanvaardbaar milieueffect, als bedoeld in artikel 4, lid 1, sub b-iv en v.”

6 In artikel 14 van richtlijn 91/414 wordt bepaald:

„De lidstaten en de Commissie dragen er, onverminderd de bepalingen van richtlijn 90/313[...], zorg voor dat door de aanvragers verstrekte informatie die industriële of commerciële geheimen bevat, vertrouwelijk wordt behandeld indien de aanvrager die een werkzame stof in bijlage I wenst te doen opnemen, dan wel de aanvrager van een toelating voor een gewasbeschermingsmiddel hierom verzoekt, en indien de lidstaat of de Commissie de door de aanvrager verstrekte motivering aanvaardt.

De volgende informatie wordt niet als vertrouwelijk beschouwd:

[...]

- een beknopt overzicht van de uitkomsten van proeven die ertoe strekken de werkzaamheid en de onschadelijkheid voor mens, dier, plant en milieu vast te stellen;

[...]”

Richtlijn 2003/4

7 Punt 5 van de considerans van richtlijn 2003/4 luidt:

„Op 25 juni 1998 heeft de Europese Gemeenschap het VN/ECE-Verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak voor de bevolking en mogelijkheid van verhaal in milieuzaken („het Verdrag van Aarhus’) ondertekend. Met het oog op de sluiting van dat verdrag door de Europese Gemeenschap dienen de bepalingen ervan in overeenstemming te zijn met het Gemeenschapsrecht.”

8 In artikel 2 van richtlijn 2003/4 wordt bepaald:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. „milieu-informatie’: alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:
 - a) de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar

componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;

- b) factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, [...] emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de sub a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;
- c) maatregelen (met inbegrip van bestuurlijke maatregelen), zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de sub a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;

[...]

- f) de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de sub a bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door het genoemde sub b of c;

[...]”

9 Artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4, met het opschrift „Uitzonderingen”, bepaalt:

„De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan een van de volgende punten:

[...]

- d) de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie, wanneer deze vertrouwelijkheid bij de nationale of de communautaire wetgeving geboden wordt om een gewettigd economisch belang te beschermen, met inbegrip van het algemeen belang dat met statistische en fiscale geheimhouding is gediend;

[...]

De in de leden 1 en 2 genoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met voor het specifieke geval inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval dient het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De lidstaten kunnen het bepaalde in lid 2, sub a, d, f, g en h, niet als grondslag aanzien om te bepalen dat een verzoek kan worden geweigerd indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.

[...]”

10 In artikel 11 van richtlijn 2003/4 wordt bepaald:

„Richtlijn 90/313/EEG wordt met ingang van 14 februari 2005 ingetrokken.

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de onderhavige richtlijn en worden gelezen volgens de in de bijlage opgenomen concordantietabel.”

Besluit 2005/370/EG

- 11 Bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124, blz. 1) heeft de Raad van de Europese Unie dat verdrag goedgekeurd.

Nationale regeling

- 12 Artikel 22 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 luidt:

„1. De verplichting tot geheimhouding op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht geldt niet ten aanzien van die bestanddelen van een bestrijdingsmiddel, welke schadelijk zijn voor de mens, of voor dieren of planten, welker instandhouding gewenst is.

2. Indien in een stuk dat ingevolge het bij of krachtens deze wet bepaalde aan Onze betrokken Minister, onderscheidenlijk het college, dan wel aan een andere persoon of instelling wordt overgelegd, gegevens voorkomen of uit zodanig stuk gegevens kunnen worden afgeleid, waarvan de geheimhouding met het oog op bedrijfsgeheimen gerechtvaardigd is, besluit Onze betrokken Minister, onderscheidenlijk het college, op een daartoe strekkend schriftelijk verzoek van degene die het stuk overlegt, dat die gegevens geheim worden gehouden. Een zodanig verzoek is met redenen omkleed.

3. Onze betrokken Minister stelt regelen met betrekking tot de gegevens waarvoor de verplichting tot geheimhouding niet geldt.”

- 13 Bij ministeriële regeling van 19 oktober 1999 heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, handelende in overeenstemming met de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Regeling residuen van bestrijdingsmiddelen gewijzigd. In deze wijziging is onder meer bepaald dat voor het bestrijdingsmiddel propamocarb op en in sla, de toegelaten maximumgehalten aan residuen (hierna: „MRL”) 15 mg/kg bedragen.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 14 De wijziging van de MRL voor propamocarb op en in sla is tot stand gekomen op verzoek van de toelatinghouder van het product Previcur N. Bayer CropScience BV (hierna: „Bayer”) is de rechtsopvolger van deze toelatinghouder.
- 15 Bij brief van 31 januari 2005 hebben verzoeksters in het hoofdgeding het CTB onder meer verzocht om alle informatie die ten grondslag is gelegd aan de besluitvorming ten aanzien van het vaststellen van bovengenoemde MRL.
- 16 Bij besluit van 8 maart 2005 heeft het CTB het verzoek van verzoeksters in het hoofdgeding afgewezen, en wel op grond van artikel 22 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Tegen dit besluit hebben verzoeksters bij brief van 14 april 2005 bezwaar gemaakt.
- 17 Op 31 mei 2005 heeft het CTB Bayer op de hoogte gesteld van het door verzoeksters in het hoofdgeding ingediende verzoek om informatie. Bayer is in de gelegenheid gesteld ten aanzien van de betrokken documenten een verzoek om geheimhouding van bepaalde informatie in te dienen.
- 18 Bij brief van 13 juli 2005 heeft Bayer aangegeven welke documenten volgens haar bedrijfsgeheimen bevatten. Hierbij ging het vooral om residustudies en verslagen

van veldproeven. Ten aanzien van deze documenten verzocht zij om geheimhouding.

- 19 Op 22 juni 2007 heeft het CTB, ter bescherming van bedrijfsgeheimen, de openbaarmaking van de residustudies en verslagen van veldproeven geweigerd. Het heeft de lijst verstrekt van de documenten waarvan een kopie kon worden verschaft. Die lijst is bij rectificatiebesluit van 17 juli 2007 aangevuld.
- 20 Het door verzoeksters in het hoofdgeding bij de verwijzende rechter ingestelde beroep is gericht tegen dat besluit van 22 juni 2007 en tegen het rectificatiebesluit van 17 juli 2007. Deze twee handelingen vormen samen de litigieuze beschikking.
- 21 De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of de nationale wet op basis waarvan openbaarmaking van bepaalde informatie werd geweigerd en de toepassing die hieraan in casu is gegeven, verenigbaar zijn met de uit richtlijn 2003/4 voortvloeiende verplichtingen.
- 22 Inzonderheid heeft zijn vraag, behalve op de toepassing ratione temporis van richtlijn 2003/4 op de feiten in de onderhavige zaak, betrekking op het in die richtlijn geregelde begrip „milieu-informatie” zelf. De verwijzende rechter vraagt zich namelijk om te beginnen af of de gegevens die zijn gebruikt voor de bepaling van een MRL van een gewasbeschermingsmiddel dergelijke milieu-informatie vormen en dus binnen de materiële werkingssfeer van die richtlijn vallen.
- 23 Na vervolgens te hebben vastgesteld dat artikel 14 van richtlijn 91/414 voorziet in een onvoorwaardelijke vertrouwelijkheid van industriële en commerciële informatie, wenst de verwijzende rechter te vernemen wat de draagwijdte van genoemd artikel is, aangezien dit preciseert dat het geldt „onverminderd de bepalingen van richtlijn 2003/4”. Laatstgenoemde richtlijn geeft, in artikel 4 ervan, voorrang aan informatieverschaffing boven de vertrouwelijkheid met betrekking tot industriële geheimen, of vereist althans een afweging van de betrokken belangen door de nationale autoriteiten.
- 24 Tot slot wenst de verwijzende rechter te vernemen of die belangenafweging langs algemene weg en eenmalig tot stand kan komen in de door de wetgever of de bevoegde administratieve autoriteit vastgestelde bepalingen, dan wel of zij per geval dient plaats te vinden.
- 25 In die omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
 - „1) Moet het begrip milieu-informatie in artikel 2 [van] richtlijn 2003/4[...] aldus worden uitgelegd, dat daaronder is begrepen informatie die wordt overgelegd in het kader van een nationale procedure tot (uitbreiding van de) toelating van een gewasbeschermingsmiddel met het oog op de vaststelling van de maximale hoeveelheid van een bestrijdingsmiddel, bestanddeel daarvan of omzettingproducten, die in eet- of drinkwaren aanwezig mogen zijn?
 - 2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord: Wat is de verhouding tussen artikel 14 [van] richtlijn 91/414[...] en richtlijn 2003/4[...], voor zover van belang voor de toepassing op informatie als omschreven in de hiervoor geformuleerde vraag, en met name: brengt deze verhouding mee dat slechts toepassing kan worden gegeven aan artikel 14 [van] richtlijn 91/414[...] voor zover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de verplichtingen ingevolge artikel 4, tweede lid, [van] richtlijn 2003/4[...]?
 - 3) Als uit het antwoord op de hiervoor aangeduide eerste en tweede vraag voortvloeit dat verweerder in casu gehouden is toepassing te geven aan artikel 4 [van] richtlijn 2003/4[...], brengt artikel 4 van deze richtlijn dan mee dat de in deze bepaling voorgeschreven afweging van het algemene belang

dat met openbaarmaking is gediend tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken, op toepassingsniveau dient plaats te vinden dan wel dat deze afweging kan worden gemaakt in nationale regelgeving?”

Verzoek om heropening van de mondelinge behandeling

- 26 Bij brief van 7 oktober 2010 hebben Bayer en Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie verzocht om heropening van de mondelinge behandeling. Zij stellen in wezen dat de vraag of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde informatie betrekking heeft op emissies in de zin van artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4, moet worden onderworpen aan een procedure op tegenspraak. Volgens de betrokkenen is dit begrip „emissies” door de advocaat-generaal in haar conclusie geanalyseerd, terwijl, enerzijds, de verwijzende rechter daarover geen vragen heeft gesteld en, anderzijds, sommige partijen geen enkel argument hebben aangevoerd met betrekking tot dat begrip, en zij die het wel hebben aangesneden in hun opmerkingen er een uitlegging aan hebben gegeven die lijnrecht ingaat tegen die waarvoor in die conclusie is gekozen.
- 27 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering de mondelinge behandeling ambtshalve, op voorstel van de advocaat-generaal dan wel op verzoek van partijen kan heropenen indien het van oordeel is dat het onvoldoende is ingelicht of dat de zaak moet worden beslecht op basis van een argument waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden (zie met name arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Professional en Bwin International, C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 Het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, voorzien daarentegen niet in de mogelijkheid voor partijen om opmerkingen in te dienen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal (zie arrest Liga Portuguesa de Futebol Professional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 32).
- 29 In casu is het Hof, de advocaat-generaal gehoord, van mening dat het over alle noodzakelijke gegevens beschikt om de vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden en dat de zaak niet hoeft te worden onderzocht op basis van een argument waarover geen discussie heeft plaatsgevonden voor het Hof.
- 30 Het verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling moet dus worden afgewezen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Inleidende opmerkingen

- 31 De verwijzende rechter is van mening dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde feiten moeten worden beoordeeld op basis van het recht dat van toepassing was op de datum waarop de litigieuze beschikking werd vastgesteld. Derhalve verzoekt hij het Hof om een uitlegging van richtlijn 2003/4, die op die datum van toepassing was. De Nederlandse regering en de Commissie betogen daarentegen dat die uitlegging betrekking moet hebben op de bepalingen van richtlijn 90/313, die, aangezien zij pas op 14 februari 2005 bij richtlijn 2003/4 werd ingetrokken, van kracht was zowel op de datum waarop de informatie waarvan de openbaarmaking wordt verzocht aan de bevoegde administratie werd verstrekt, als op de datum waarop bij die administratie voor het eerst een verzoek om openbaarmaking van informatie werd ingediend.

- 32 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat een nieuwe rechtsregel in beginsel van toepassing is vanaf de inwerkingtreding van de rechtshandeling waar die regel deel van uitmaakt. Hoewel die regel niet van toepassing is op rechtssituaties die zijn ontstaan en definitief zijn verworven onder het oude recht, is zij wel van toepassing op de toekomstige gevolgen ervan alsmede op nieuwe rechtssituaties (zie in die zin arrest van 6 juli 2010, Monsanto Technology, C-428/08, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 66). Dit ligt slechts anders, onder voorbehoud van het beginsel dat rechtshandelingen geen terugwerkende kracht hebben, wanneer de nieuwe regel gepaard gaat met bijzondere bepalingen die de voorwaarden voor toepassing *ratione temporis* ervan vastleggen.
- 33 In casu moet worden geconstateerd dat richtlijn 2003/4, die richtlijn 90/313 intrekt, dienaangaande geen bijzondere bepalingen bevat.
- 34 Bovendien kan het recht op toegang tot milieu-informatie pas concreet gestalte krijgen wanneer de bevoegde autoriteiten moeten beslissen op het bij hen ingediende verzoek. Pas dan immers staat het, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 28 van haar conclusie, aan die autoriteiten om te beoordelen of, gelet op alle feitelijke en juridische omstandigheden van de zaak, de gevraagde informatie al dan niet moet worden verstrekt.
- 35 Aangezien in casu de litigieuze beschikking is gegeven nadat de termijn voor uitvoering van richtlijn 2003/4 was verstreken, dienen, bij gebreke van andersluidende bepalingen in die richtlijn – die in artikel 3 ervan bovendien geen enkel onderscheid maakt wat de aard van de informatie betreft waarvan die richtlijn de openbaarmaking regelt, tussen de informatie die vóór 14 februari 2005 in het bezit was van de bevoegde autoriteiten en de informatie waarbij dit pas na die datum het geval was – de in het hoofdgeding aan de orde zijnde feiten hoe dan ook te worden getoetst aan het recht op toegang tot milieu-informatie zoals dat in die richtlijn is omschreven.
- 36 Derhalve dient het Hof de gestelde vragen te beantwoorden in het licht van richtlijn 2003/4, zoals de verwijzende rechter vraagt.

Eerste vraag

- 37 In artikel 2 van richtlijn 2003/4 worden de verschillende categorieën informatie opgesomd die vallen onder de milieu-informatie die door het Unierecht is onderworpen aan het in die richtlijn omschreven systeem van openbaarmaking. De eerste vraag van de verwijzende rechter strekt er derhalve in wezen toe, te doen vaststellen of informatie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, in een van die categorieën valt.
- 38 In dit verband zij opgemerkt dat de litigieuze beschikking de weigering behelst van de openbaarmaking van residustudies en verslagen van veldproeven, die zijn verstrekt in het kader van een procedure tot uitbreiding van de toelating van een middel dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 91/414 valt. Tot vaststelling van die richtlijn, heeft de Uniewetgever met name geconstateerd, zoals blijkt uit de vierde overweging van de considerans ervan, dat het gebruik van deze gewasbeschermingsmiddelen nog andere gevolgen heeft dan een gunstige uitwerking op de plantaardige productie en dat toepassing ervan risico's en gevaren voor mens, dier en milieu kan meebrengen, vooral wanneer die producten ongecontroleerd en zonder officiële toelating op de markt worden gebracht en ondeskundig worden gebruikt.
- 39 Derhalve kan niet worden betwist dat de informatie waarop de litigieuze beschikking doelt en die betrekking heeft op residuen van een gewasbeschermingsmiddel in eetwaren, past in het kader van een toelatingsprocedure die er juist toe strekt om risico's en gevaren voor mens, dier en milieu te voorkomen. In dat opzicht kan die informatie op zich, zoals volgt uit artikel 2, punt 1, sub f, van richtlijn 2003/4,

betrekking hebben op de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, in voorkomend geval met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen.

- 40 Niettemin valt, volgens artikel 2, punt 1, sub f, informatie van die aard enkel binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 voor zover de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens alsmede de verontreiniging van de voedselketen waarop die informatie betrekking heeft, wordt of kan worden aangetast door de toestand van de in artikel 2, punt 1, sub a, bedoelde milieuelementen, of, via deze elementen, door een van de in datzelfde artikel 2, punt 1, sub b of c, bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten.
- 41 Artikel 2, punt 1, sub a, van richtlijn 2003/4 doelt op milieuelementen zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen. Artikel 2, punt 1, sub b, van diezelfde richtlijn betreft factoren zoals met name stoffen, afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de in voornoemd artikel 2, punt 1, sub a, bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten.
- 42 In casu heeft het verstrekken van informatie over de aanwezigheid van residuen van gewasbeschermingsmiddelen in en op groenten, zoals bijvoorbeeld, als in het hoofdgeding, sla, dus tot doel – doordat op basis hiervan kan worden nagegaan op welk niveau de MRL is vastgesteld – het risico van aantasting van een van de componenten van biologische diversiteit, alsmede dat van verspreiding van die residuen in met name de bodem of het grondwater, te beperken. Dergelijke informatie heeft, hoewel zij op zich niet rechtstreeks een beoordeling bevat van de gevolgen van die residuen voor de gezondheid van de mens, betrekking op milieuelementen die die gezondheid dreigen aan te tasten wanneer er sprake is van een overmatige aanwezigheid van die residuen, hetgeen die informatie nu juist beoogt na te gaan.
- 43 In die omstandigheden dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat het in artikel 2 van richtlijn 2003/4 bedoelde begrip „milieu-informatie” aldus moet worden uitgelegd, dat daaronder is begrepen informatie die wordt overgelegd in het kader van een nationale procedure tot (uitbreiding van de) toelating van een gewasbeschermingsmiddel met het oog op de vaststelling van de maximale hoeveelheid van een bestrijdingsmiddel, bestanddeel daarvan of omzettingsproducten, die in eet- of drinkwaren aanwezig mogen zijn.

Tweede vraag

- 44 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 14 van richtlijn 91/414 aldus moet worden uitgelegd, dat daaraan slechts toepassing kan worden gegeven voor zover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de verplichtingen ingevolge artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4.
- 45 Om te beginnen zij opgemerkt, dat artikel 14, tweede alinea, van richtlijn 91/414 een lijst met documenten en informatie bevat die niet vertrouwelijk mogen worden behandeld. Tot die documenten en informatie behoren, volgens het vijfde streepje, „[de beknopte overzichten] van de uitkomsten van proeven die ertoe strekken de werkzaamheid en de onschadelijkheid voor mens, dier, plant en milieu vast te stellen”. Derhalve staat het, in een situatie als in het hoofdgeding, aan de bevoegde nationale autoriteiten om, alvorens te bepalen wat de omvang is van de door Bayer uit hoofde van artikel 14, eerste alinea, van richtlijn 91/414 gevraagde bescherming van de vertrouwelijkheid, na te gaan of de betrokken informatie en documenten behoren tot die welke worden opgesomd in de lijst van voornoemd artikel 14, tweede alinea.
- 46 Teneinde de vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden zij erop gewezen dat de voorwaarden voor toegang tot milieu-informatie oorspronkelijk waren

geformuleerd in richtlijn 90/313, die bij richtlijn 2003/4 is ingetrokken met ingang van 14 februari 2005.

- 47 In artikel 14 van richtlijn 91/414 is het beginsel geformuleerd dat de aanvragers van een toelating voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen kunnen verzoeken dat de door hen verstrekte informatie die industriële of commerciële geheimen bevat, vertrouwelijk wordt behandeld, doch zulks „onverminderd de bepalingen van richtlijn 90/313“. Artikel 3 van laatstgenoemde richtlijn bepaalde dat de lidstaten de toegang tot milieu-informatie konden weigeren wanneer die toegang afbreuk deed aan vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens.
- 48 Richtlijn 90/313 is vervangen door richtlijn 2003/4, waarvan artikel 4 voorziet in een minder strenge bescherming van industriële en commerciële geheimen dan die welke voortvloeit uit de richtlijnen 91/414 en 90/313, aangezien het vereist dat, voor de beslissing tot het al dan niet weigeren van de openbaarmaking van milieu-informatie, het belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken wordt afgewogen tegen het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking.
- 49 Binnen die context dient te worden opgemerkt dat vanaf 14 februari 2005, en krachtens de uitdrukkelijke bepalingen van artikel 11 van richtlijn 2003/4, artikel 14 van richtlijn 91/414 aldus moet worden gelezen dat het niet meer verwijst naar richtlijn 90/313, maar naar richtlijn 2003/4. Bij gebreke van andersluidende bepalingen ter zake in richtlijn 2003/4, dient immers de volle werking ervan te worden gegeven aan de aldus voortaan naar richtlijn 2003/4 gemaakte verwijzing in artikel 14 van richtlijn 91/414.
- 50 Derhalve moet artikel 14 aldus worden gelezen dat het, onverminderd de bepalingen van richtlijn 2003/4 is, dat de lidstaten en de Commissie er zorg voor dragen dat de door de aanvragers van een toelating voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen verstrekte informatie die industriële of commerciële geheimen bevat, vertrouwelijk wordt behandeld, indien de aanvragers hierom verzoeken en indien de lidstaat of de Commissie de door de betrokkenen verstrekte motivering aanvaardt.
- 51 In een situatie als die in het hoofdgeding staat het dus aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat, bij wie een verzoek werd ingediend om vertrouwelijke behandeling van de verstrekte informatie, om dit verzoek te behandelen met inachtneming van de in voornoemd artikel 14 neergelegde voorwaarden, mits die behandeling er niet toe leidt dat die autoriteiten, wanneer bij hen bovendien een verzoek wordt ingediend om toegang tot diezelfde informatie, de verplichtingen niet nakomen die voortaan uit hoofde van richtlijn 2003/4 op hen rusten.
- 52 Voornoemde verplichtingen vloeien voort uit de bepalingen van artikel 4, van richtlijn 2003/4. Op grond van die bepalingen kunnen de lidstaten bepalen dat een verzoek om milieu-informatie – behalve wanneer die informatie betrekking heeft op emissies in het milieu – kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van die informatie afbreuk doet aan de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie, wanneer deze vertrouwelijkheid bij de nationale of de Unieregeling geboden wordt. Voornoemde bepalingen verlangen evenwel ook dat een dergelijke weigeringsgrond restrictief wordt uitgelegd, met inachtneming van het met openbaarmaking van de informatie gediende openbare belang, en dat in elk afzonderlijk geval het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking wordt afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken.
- 53 In die omstandigheden zijn de bevoegde autoriteiten, wanneer bij hen een verzoek wordt ingediend om toegang tot milieu-informatie die is verstrekt door de aanvrager van een toelating voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en ten aanzien waarvan het verzoek om bescherming als industrieel of commercieel

geheim in de zin van artikel 14 van richtlijn 91/414 hen gerechtvaardigd voorkomt, niettemin gehouden om het verzoek om toegang tot die informatie toe te wijzen indien die informatie betrekking heeft op emissies in het milieu of, voor de overige gevallen, indien het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking groter blijkt dan het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken.

- 54 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat, onder voorbehoud dat een situatie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is niet valt onder de situaties die worden opgesomd in artikel 14, tweede alinea, van richtlijn 91/414, voornoemd artikel 14, eerste alinea, aldus moet worden uitgelegd dat daaraan slechts toepassing kan worden gegeven voor zover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de verplichtingen ingevolge artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4.

Derde vraag

- 55 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4 van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling voorgeschreven afweging van het algemene belang dat met openbaarmaking van milieu-informatie is gediend, tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken, dient plaats te vinden in elk specifiek geval dat aan de bevoegde autoriteiten wordt voorgelegd, dan wel dat deze afweging kan worden vastgelegd in een door de nationale wetgever vastgestelde algemene maatregel.
- 56 Dienaangaande moet worden geconstateerd dat uit de bewoordingen zelf van artikel 4 van richtlijn 2003/4 blijkt dat de Uniewetgever heeft bepaald dat de afweging van de betrokken belangen in elk afzonderlijk geval dient plaats te vinden.
- 57 Noch op basis van artikel 14 van richtlijn 91/414, noch op basis van andere bepalingen van richtlijn 2003/4, kan worden aangenomen dat de in artikel 4 van laatstgenoemde richtlijn voorgeschreven afweging van de betrokken belangen kan worden vervangen door een andere maatregel dan een onderzoek van die belangen in elk afzonderlijk geval.
- 58 Die omstandigheid staat er evenwel niet aan in de weg dat de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking de criteria vastlegt die deze vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken, zolang die bepaling de bevoegde autoriteiten maar niet ontslaat van de verplichting om elke situatie die in het kader van een op basis van richtlijn 2003/4 ingediend verzoek om toegang tot milieu-informatie aan hen wordt voorgelegd, daadwerkelijk afzonderlijk te onderzoeken.
- 59 Gelet op het voorgaande dient op de derde vraag te worden geantwoord 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 specifieke 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, ook wanneer de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking criteria heeft vastgelegd die deze vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken.

Kosten

- 60 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Het in 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 bedoelde begrip „milieu-informatie” moet aldus worden uitgelegd, dat daaronder is begrepen informatie die wordt overgelegd in het kader van een nationale procedure tot (uitbreiding van de) toelating van een gewasbeschermingsmiddel met het oog op de vaststelling van de maximale hoeveelheid van een bestrijdingsmiddel, bestanddeel daarvan of omzettingenproducten, die in eet- of drinkwaren aanwezig mogen zijn.**
- 2) Onder voorbehoud dat een situatie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is niet valt onder de situaties die worden opgesomd in artikel 14, tweede alinea, van richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, moet voornoemd artikel 14, eerste alinea, aldus worden uitgelegd dat daaraan slechts toepassing kan worden gegeven voor zover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de verplichtingen ingevolge artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4.**
- 3) Artikel 4 van richtlijn 2003/4 moet aldus worden uitgelegd dat de daarin voorgeschreven afweging van het algemene belang dat met openbaarmaking van milieu-informatie is gediend, tegen het specifieke 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, ook wanneer de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking criteria heeft vastgelegd die deze vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken.**

ondertekeningen

Noot

1. De betekenis van deze prejudiciële uitspraak van het Hof van Justitie betreft de volgende aspecten. In de eerste plaats het overgangsrecht met betrekking tot nieuwe richtlijnen. Dit onderdeel is van algemene betekenis. En voorts de doorwerking van richtlijn 2003/4 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie in het op grond van art. 14 van richtlijn 91/414 door de lidstaten uit te werken regime van vertrouwelijke behandeling van door de aanvragers verstrekte informatie die industriële of commerciële geheimen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de afbakening van de werkingssfeer van het begrip milieu-informatie alsmede om de wijze van belangenafweging: door de wetgever of in concreto.

De betekenis van dit onderdeel van deze uitspraak gaat veel verder dan het op artikel 14 van richtlijn 91/414 gebaseerde geheimhoudingsregime in art. 22 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (Bmw). Want heeft tevens consequenties voor alle regelingen waarin richtlijn 2003/4, als uitvloeisel van het Verdrag van Aarhus, is geïmplementeerd, of die de facto binnen de werkingssfeer van deze communautaire openbaarheidsregeling vallen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de informatieregimes inzake milieu-informatie in de Wob, de Wet milieubeheer en andere sectorregelingen, nog afgezien van de doorwerking van de Wob in de Awb, zoals in de art. 3:7, tweede lid en 3:11, tweede lid (openbare voorbereidingsprocedure), alsmede art. 8:29 (toegang tot het dossier).

2. Aan deze uitspraak ligt de uitspraak van het CBB van 29 mei 2009, LJN: BI5903, ten grondslag (Stichting Natuur en Milieu e.a. t. het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (CTB)). Appellanten hebben op 6 augustus 2007 beroep ingesteld tegen een besluit op bezwaar van het CTB van 22 juni 2007 waarbij hun verzoek om informatie over de voor de werkzame stof propamocarb op of in sla vastgestelde Maximale Residu Limiet (MRL) is afgewezen.

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BI5903>

Deze uitspraak van het CBb heeft een lange voorgeschiedenis, te beginnen met een door de Stichting Natuur en Milieu e.a. bij brief van 31 januari 2005 op grond van de art. 3 en 10 Wob gedaan verzoek om openbaarmaking van de onderliggende gegevens met betrekking tot het wijzigingsbesluit van de MRL. Het CTB wijzigt vervolgens de beoordelingsgrondslag in art. 22 Bmw en art. 27 van de Regeling residuen van bestrijdingsmiddelen. Dit in verband met de rechtspraak van de ABRvS die art. 22 Bmw als een bijzondere, aan de Wob derogerende, openbaarmakingsregeling heeft aangemerkt (ABRvS van 10 augustus 2000, LJN: AA6889 en van 19 december 2000, zaaknr. LJN: AA9473, JB 2001/33 en AB 2002, 41). Appellante reageren met een verwijzing naar de wijziging van de Wob in de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus. Daardoor is de openbaarmakingsregeling in de Wob verstrekkender geworden dan die in art. 22 Bmw. Bij in bezwaar gehandhaafd besluit heeft het CTB evenwel het standpunt ingenomen dat de ondertekening van het Verdrag van Aarhus door de EG en de inwerkingtreding van richtlijn 2003/4/EG geen verandering hebben gebracht in het uitputtende karakter van art. 22 Bmw. De implementatie van verdrag en richtlijn hebben niet tot een wijziging van het Bmw geleid. Om die reden zou de Wob ook nu nog wijken voor de uitputtende openbaarmakingsregeling in art. 22 Bmw. Ter uitvoering van deze regeling heeft het CTB Bayer van het informatieverzoek op de hoogte gesteld. Met het oog hierop is Bayer in de gelegenheid gesteld om met betrekking tot de bij het CTB in deze zaak aanwezige documenten een verzoek om geheimhouding van bepaalde gegevens in te dienen. Het CTB is bij zijn standpunt gebleven dat het verzoek om informatie van appellanten moet worden beoordeeld op grond van art. 22 Bmw 1962.

3. Het CBb stelt in beroep terecht als eerste de bevoegdheidsvraag. Slechts indien verweerder het informatieverzoek van appellanten terecht heeft opgevat als een verzoek dat op basis van art. 22 Bmw en art. 27 van de Regeling residuen van bestrijdingsmiddelen dient te worden beoordeeld en beslist, is het College bevoegd tot kennisname van het beroep. Het CBb blijft op dit punt, zij het met een zekere modificatie inzake de betekenis van de Wob, bij zijn eerdere rechtspraak. Vgl. de uitspraak van het CBb van 30 mei 2002, LJN: AE5151, De motivering is thans als volgt. De verlangde gegevens zijn ten grondslag gelegd aan de wijziging van genoemde regeling. De hierin vastgelegde MRL is bepaald in het kader van een uitbreidingsverzoek van de rechtsvoorganger van Bayer voor een ander bestrijdingsmiddel. De betreffende residu- en werkzaamheidsstudies zijn bij of krachtens de Bmw verstrekt, zodat het vertrouwelijkheidsregime in art. 22 Bmw hierop van toepassing is. Dit artikel maakt geen onderscheid naar de aard van de gegevens, zodat in de tekst ervan dan ook geen aanknopingspunt kan worden gevonden voor de stelling niet van toepassing te zijn indien het milieu-informatie betreft. De vigerende sectorrichtlijnen leiden niet tot een ander oordeel. Wel merkt het College op dat als beperkingen ex art. 22 Bmw in strijd zouden zijn met toepasselijke rechtstreeks werkende communautaire voorschriften, op verweerder de verplichting rust om deze buiten toepassing te laten en in plaats daarvan de betreffende communautaire voorschriften toe te passen. Een mogelijke strijdigheid bij de toepassing van art. 22 Bmw met communautaire voorschriften leidt derhalve niet zonder meer tot de conclusie, dat dit artikel niet van toepassing is en dat een andere nationaalrechtelijke rechtsbasis, i.c. de Wob, voor de beoordeling van het verzoek om informatie van toepassing zou zijn. Met deze terrechte overweging komt de verhouding tussen art. 22 Bmw en de Wob de facto op een ander plan. Het gaat er niet meer over wat de nationale wetgever met een specifiek sectorregime in relatie tot de Wob bedoeld heeft, maar wat de uniewetgever als specifiek openbaarheidsregime heeft voorgeschreven. De implementatie hiervan in art. 22 Bmw (dus niet in de Wob) ligt binnen het bevoegdheidsbereik van het CBb.

Het CBb oordeelt vervolgens dat art. 22 Bmw evenmin wijziging ondergaat omdat richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie niet via een wijziging van art. 22 Bmw is geïmplementeerd. Volgens het College geldt ook in dit geval, dat als toegang tot informatie wordt verzocht waarop art. 22 Bmw van toepassing is, terwijl die informatie tevens onder de werkingssfeer van richtlijn 2003/4/EG is begrepen, verweerder deze bepaling zoveel mogelijk dient uit te leggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, ter bereiking van het daarmee beoogde resultaat.

Appellanten bestrijden dat art. 22 Bmw of althans de toepassing ervan in het bestreden besluit verenigbaar is met de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2003/4/EG. In dat verband komt de prealabele vraag aan de orde of richtlijn 2003/4/EG ook van toepassing is op informatie die door de toelatinghouders aan het CTB is verstrekt vóór 14 februari 2005, het tijdstip van inwerkingtreding ervan alsmede van de verwijzing ernaar in art. 14 van richtlijn 91/414/EG, die aan art. 22 Bmw ten grondslag ligt. Op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie is het College van oordeel dat het regime in richtlijn 2003/4/EG ingevolge art. 14 van richtlijn 91/414/EG van toepassing is op de aanvraag van appellanten hoewel deze informatie betreft die vóór 14 februari 2005 is verstrekt aan verweerder.

Vervolgens komt de vraag aan de orde of de residu- en werkzaamheidsstudies, ten aanzien waarvan verweerder een verzoek van de toelatinghouder om geheimhouding heeft gehonoreerd, onder de reikwijdte van richtlijn 2003/4/EG vallen, in het bijzonder of deze als milieu-informatie zijn te kwalificeren. Na een uitvoerige beschouwing concludeert het College dat het begrip milieu-informatie met het oog op de toepassing ervan op de in het geding zijnde informatie inzake de MRL niet zodanig duidelijk is, dat redelijkerwijze hierover geen twijfel mogelijk is, zodat het College ingevolge art. 234 EG gehouden is om het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Zulks geschiedt met de hiervoor opgenomen uitspraak van het Hof als resultaat. Omdat het CBb in zijn vraagstelling geanticipeerd lijkt te hebben op nieuwe wetgeving, gaat de betekenis van deze uitspraak verder dan het vertrouwelijkheidsregime in de inmiddels vervangen Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

4. De algemene betekenis van deze uitspraak ligt in de verheldering van het overgangsrecht bij de inwerkingtreding van nieuwe richtlijnen. In ow. 32 stelt het Hof vast dat een nieuwe rechtsregel in beginsel van toepassing is vanaf de inwerkingtreding van de rechtshandeling waar die regel deel van uitmaakt. Vanaf dat tijdstip heeft deze rechtsregel rechtsgevolg voor bestaande (onder het oude recht verworven) en nieuwe rechtsposities. Dit is slechts anders indien is voorzien in een regeling van overgangsrecht. Een dergelijke regeling mag geen terugwerkende kracht hebben. Samengevat komt dit regime er op neer dat een nieuwe rechtsregel vanaf het tijdstip van inwerkingtreding rechtswerking heeft voor hieronder begrepen bestaande en toekomstige gevallen (werkt voor de toekomst). Een dergelijke rechtsregel heeft dus geen eerbiedigende kracht heeft ten, tenzij hierin specifiek is voorzien in een eveneens door de uniewetgever vastgestelde overgangsregeling. Het Hof verwijst hierbij naar zijn eerdere uitspraak van 6 juli 2010, zaaknr. C-428/08 (Monsanto) met betrekking tot de rechtsgevolgen van richtlijn 98/44/EG voor eerder afgegeven octrooien.

Ten aanzien van de op 14 februari 2005 in werking getreden richtlijn 2003/4/EG betekent dit, dat nu deze regeling geen overgangsvoorziening bevat en het recht op toegang tot milieu-informatie pas concreet gestalte krijgt bij de beslissing hieromtrent, het tijdstip van de beschikking bepalend is. Nu dit tijdstip na dat van de inwerkingtreding van de richtlijn ligt, heeft de richtlijn rechtsgevolg voor de alsdan aanwezige informatie. In eerbiedigende werking is in dit geval immers niet voorzien.

5. Vervolgens beslist het Hof over de vraag of residustudies en verslagen van veldproeven als milieu-informatie in de zin van art. 2, eerste lid, van richtlijn 2003/4 kunnen worden aangemerkt. Daarbij ligt de nadruk op 'sub f' van deze bepaling: "de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen (...) in relatie tot 'sub a': "de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer (...) met inbegrip van biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen" en voorts in relatie tot 'sub b': "factoren, zoals stoffen (...) of afval (...), emissies, lozingen en andere vrijkomende stoffen in het milieu die de onder a. bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten". Voor het Hof is het (contextgebonden) en doel van de informatieverstrekking aan het bestuursorgaan doorslaggevend. Deze stond in het voorliggende geval in het teken van de beperking van het risico van aantasting van een van de componenten van biologische diversiteit alsmede dat van verspreiding van die residuen in met name de bodem of het grondwater. Zoals het Hof overweegt, heeft dergelijke informatie betrekking op milieu-elementen die de gezondheid van de mens dreigen aan te tasten wanneer er sprake is van een overmatige aanwezigheid van die

residuen. Of dat het geval is beoogt die informatie juist na te gaan. Op basis hiervan concludeert het Hof dat het begrip milieu-informatie in art. 2 van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd, dat daaronder informatie is begrepen die wordt overgelegd in het kader van een nationale procedure tot toelating van een gewasbeschermingsmiddel met het oog op de vaststelling van de maximale hoeveelheid van een bestrijdingsmiddel, bestanddeel daarvan of omzettingproducten, die in eet- of drinkwaren aanwezig mogen zijn.

6. Deze interpretatie van het Hof verbaast niet, maar viel te verwachten. De definitie van het begrip milieu-informatie in art. 2, eerste lid, van richtlijn 2003/4/EG bevat een aantal elementen die door de uniewetgever, ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus, min of meer bedoeld zijn om nader - dynamisch - uitgelegd te worden. Wat de toestand van elementen van het milieu betreft (sub a) gaat het daarbij vooral om het element “biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen”.

Zie in dit verband ook de ruime omschrijving (sub b) van de factoren bestaande uit het vrijkomen van stoffen, die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten. De uitbreiding van het begrip milieu-informatie in deze richtlijn betreft met name de informatie over de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen en de leefomstandigheden van de mens (sub f), voor zover deze kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu (sub a), de factoren van aantasting (sub b) of daarop toegesneden (overheids)maatregelen (sub c).

Bij de implementatie van het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4/EG is uitgegaan van een terughoudende uitleg van het begrip milieu-informatie. Deze prejudiciële uitspraak van het Hof maakt duidelijk dat het openbaarheidsregime inzake milieu-informatie in richtlijn 2003/4/EG een ruimer toepassingsbereik kent dat voorheen is aangenomen. Vandaar dat deze uitspraak tevens consequenties heeft voor de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur, in het bijzonder de afbakening van het hierin opgenomen bijzondere regime met betrekking tot milieu-informatie en emissiegegevens. Dit regime werkt op onderdelen door in de Awb. Zie in het bijzonder de art. 3:11, tweede lid, Awb (ter inzagelegging ontwerp-besluit) en art. 8:29, tweede lid, Awb (toegang tot het dossier). Deze uitspraak is voorts van betekenis voor aan de Wob derogerende sectorale informatieregimes die naar 's Hof's uitleg zien op milieu-informatie in de zin van de richtlijn.

In algemene zin geldt de verplichting tot actieve openbaarmaking van milieu-informatie in art. 7 van de richtlijn als punt van bijzondere aandacht. Zie in dit verband met name artikel 7, tweede lid, sub e, van de richtlijn betreffende gegevens of samenvattingen van gegevens afkomstig van het monitoren van activiteiten die gevolgen voor het milieu hebben of waarschijnlijk zullen hebben, en sub 9, betreffende milieueffectbeoordelingen en risicobeoordelingen, die verband houden met de elementen van het milieu. Des te ruimer de uitleg van het begrip milieu-informatie, des te ruimer de communautaire verplichting tot actieve openbaarmaking ervan.

7. Het CBb heeft het Hof tevens uitleg gevraagd over de vraag wie in verband met de toepassing van de weigeringsgronden in art. 4 van richtlijn 2003/4/EG bevoegd is tot belangenafweging: de wetgever of het bestuursorgaan. Het gaat hier om de afweging van het algemene belang dat met openbaarmaking van milieu-informatie is gediend tegen het specifieke belang van weigering hiervan. Het Hof is duidelijk. Het gaat om een belangenafweging in concreto door het bestuursorgaan, op basis van een daarop toegesneden onderzoek. De richtlijn laat derhalve geen ruimte voor een geheimhoudingsregeling als opgenomen in art. 22, tweede lid, Bmw, waarbij de opvatting van de gegevensverstrekker doorslaggevend is. Wel kan de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking criteria vastleggen die de vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken. Het zwaartepunt ligt echter bij de besluitvorming in afzonderlijke gevallen door het bestuursorgaan.

8. In verband met de implementatie van richtlijn 98/8/EG (biocide-richtlijn) is de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 met ingang van 17 oktober 2007 vervangen door de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Stb. 2007, 386). Uit artikel 19 van deze richtlijn 98/8 blijkt dat het hierin vastgelegde vertrouwelijkheidsregime inzake commercieel gevoelige informatie nog uitging van de gelding van richtlijn 90/313/EEG, de voorganger van richtlijn 2003/4/EG. Deze voorziening is geïmplementeerd in art. 43 van de Wet

gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Art. 43, eerste lid, bepaalt dat met deze regeling wordt afgeweken van de Wob. De betekenis van de hiervoor genoemde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak is daarmee komen te vervallen. Ook is bepaald dat met deze regeling wordt afgeweken van de artikelen in de Awb met een Wob-voorziening, waaronder de art. 3:7, tweede lid en art. 8:29 Awb. Het vertrouwelijkheidsregime in art. 43 in de nieuwe wet komt in belangrijke mate overeen met de regeling in art. 22 Bmw. Uitgaande van deze prejudiciële uitspraak is deze regeling op belangrijke onderdelen in strijd met richtlijn 2003/4/EG, zodat spoedige wijziging hiervan is geboden. Nu richtlijnconforme interpretatie weinig mogelijkheden biedt zal het nieuwe art. 43 tot dat tijdstip in belangrijke mate buiten toepassing gelaten moeten worden, onder toepassing van relevante bepalingen van richtlijn 2003/4/EG.

G. Overkleeft-Verburg