CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 7 april 2016 [1]

Zaak C-442/14

Bayer CropScience SA-NV,
Stichting De Bijenstichting
tegen
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden

[verzoek van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2003/4/EG — Toegang tot milieu-informatie — Uitzonderingen — Vertrouwelijke industriële en commerciële informatie — Informatie over emissies in het milieu — Vertrouwelijkheid — Verordening (EG) nr. 1107/2009 — Gewasbeschermingsmiddelen — Richtlijn 98/8/EG — Biociden"

I – Inleiding

1. Transparantie is een leidmotief van het Europese milieubeleid. Niet alleen instanties en ondernemingen, maar ook burgers, ngo's en onafhankelijke wetenschappers moeten in staat worden gesteld om met kennis van zaken deel te nemen aan het milieudebat en aldus bij te dragen tot een betere bescherming van het milieu.

2. Bijzonder hevig is de discussie over de vraag in hoeverre gewasbeschermingsmiddelen verantwoordelijk zijn voor de zogenoemde „bijensterfte", dat wil zeggen de teruggang van de bijenbestanden, maar ook de teruggang van de bestanden van andere insecten die bij de bestuiving van planten een rol spelen. [2] Derhalve heeft het publiek een bijzonder belang bij de informatie die de producenten in het kader van de door het Unierecht geregelde toelatingsprocedures overleggen aan de autoriteiten om goedkeuring te verkrijgen voor werkzame stoffen en gewasbeschermingsmiddelen. De producenten vrezen echter dat hun mededingingspositie wordt geschaad indien hun concurrenten toegang tot die informatie krijgen.

3. Die tegenstrijdige belangen worden in aanmerking genomen door de richtlijn milieu-informatie [3], die de toegang tot dat soort informatie regelt. [4] In de richtlijn is vastgelegd dat de autoriteiten de toegang tot de aan hen overgelegde milieu-informatie met het oog op de bescherming van vertrouwelijke industriële of commerciële gegevens weliswaar kunnen weigeren, maar dat zij informatie over emissies in het milieu en informatie waarvan de verspreiding van openbaar belang is, bekend moeten maken.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Zie bijvoorbeeld European Academies' Science Advisory Council, Ecosystem services, agriculture and neonicotinoids, EASAC policy report 26, april 2015, http://www.easac.eu/fileadmin/Reports/Easac_15_ES_web_complete_01.pdf.

3 — 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).

4 — Arrest Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779, punt 43).

4. De onderhavige procedure heeft betrekking op de toegang tot informatie die is overgelegd in het kader van toelatingsprocedures voor een aantal gewasbeschermingsmiddelen en een biocide. Naast de vraag of het hierbij om informatie over emissies gaat, moet met name worden onderzocht in hoeverre het ontbreken van een verzoek om vertrouwelijke behandeling gevolgen heeft voor een aanvraag voor toegang tot milieu-informatie. Een dergelijk verzoek om vertrouwelijke behandeling kan door de producent in het kader van de toelatingsprocedure voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden worden ingediend.

II – Toepasselijke bepalingen

A – Internationaal recht

5. Het recht op toegang tot milieu-informatie is verankerd in het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden [5] (hierna: „verdrag van Aarhus"), dat de Gemeenschap op 25 juni 1998 te Aarhus (Denemarken) heeft ondertekend. [6]

6. Artikel 4, lid 4, onder d), van dat verdrag heeft betrekking op de weigering van de bekendmaking van milieu-informatie vanwege het vertrouwelijke karakter van industriële en commerciële informatie:

„Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op:

[...]

d) de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie bij wet beschermd wordt om een legitiem economisch belang te beschermen. Binnen dit kader wordt informatie over emissies bekendgemaakt die van belang is voor de bescherming van het milieu;

[...]"

7. De bescherming van vertrouwelijke industriële en commerciële informatie die aan overheidsinstanties is overgelegd, wordt ook geregeld door artikel 39, lid 3, van de TRIPs-overeenkomst [7]:

„De leden die, als voorwaarde voor goedkeuring van het op de markt brengen van farmaceutische producten of chemische producten voor de landbouw die nieuwe chemische eenheden bevatten, de overlegging van niet openbaar gemaakte test- of andere gegevens vereisen, waarvan de opstelling een aanmerkelijke inspanning vergt, beschermen deze gegevens tegen oneerlijk commercieel gebruik. Daarnaast beschermen de leden deze gegevens tegen openbaarmaking, behalve waar dit nodig is ter bescherming van het publiek of tenzij er stappen worden ondernomen om te verzekeren dat de gegevens worden beschermd tegen oneerlijk commercieel gebruik."

5 — PB 2005, L 124, blz. 4.

6 — Goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1).

7 — Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom, die als bijlage 1 C is gehecht aan de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die op 15 april 1994 te Marrakesh is ondertekend en is goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB L 336, blz. 1).

B – Unierecht

1. Richtlijn milieu-informatie

8. Het recht op toegang tot milieu-informatie is gewaarborgd door de richtlijn milieu-informatie, die uitvoering geeft aan het in het verdrag van Aarhus verankerde recht op toegang tot dat soort informatie.

9. Artikel 2 van de richtlijn milieu-informatie geeft onder meer een definitie van het begrip milieu-informatie:

„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, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a) bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;

[...]"

10. Het recht op toegang tot milieu-informatie is neergelegd in artikel 3, lid 1, van de richtlijn milieu-informatie:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren."

11. De uitzonderingen zijn geregeld in artikel 4 van de richtlijn milieu-informatie. In casu is met name het bepaalde in lid 2, eerste alinea, onder d), e) en g), van dat artikel relevant:

„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;

e) intellectuele-eigendomsrechten;

[...]

g) de belangen of de bescherming van iedere persoon die de verzochte informatie op vrijwillige basis heeft verstrekt, zonder daartoe wettelijk verplicht te zijn of te kunnen worden, tenzij die persoon ermee heeft ingestemd dat de betrokken informatie wordt vrijgegeven;

[...]

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, onder 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.

[...]"

2. Richtlijn gewasbeschermingsmiddelen

12. Het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen werd oorspronkelijk geregeld door de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen [8].

13. Artikel 13, lid 7, vierde alinea, van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen heeft betrekking op het voorkomen van overbodige dierproeven:

„Indien de aanvrager en de aanvragers van vroegere toelatingen voor hetzelfde product niettemin geen overeenstemming kunnen bereiken over het delen van gegevens, kunnen de lidstaten nationale maatregelen treffen waarbij de op hun grondgebied gevestigde aanvrager en de houders van vroegere toelatingen verplicht worden gegevens te delen om herhaling van proeven met gewervelde dieren te voorkomen en tevens de procedure vaststellen voor het gebruik van de informatie en het redelijke evenwicht tussen de belangen van de betrokken partijen."

14. Artikel 14 van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen luidt:

„De lidstaten en de Commissie dragen er, onverminderd de bepalingen van [de richtlijn milieu-informatie], 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:

[...]"

3. Verordening gewasbeschermingsmiddelen

15. Volgens artikel 84 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen [9] is zij sinds 14 juni 2011 van toepassing en komt zij in de plaats voor de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen.

8 — Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB L 230, blz. 1).

9 — 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, blz. 1).

16. Overweging 39 van die verordening luidt als volgt:

„Studies zijn een grote investering. Deze investering moet worden beschermd om onderzoek te stimuleren. Daarom moeten tests en studies, met uitzondering van die met betrekking tot gewervelde dieren, waarvoor gegevensuitwisseling verplicht is, die door een aanvrager bij een lidstaat worden ingediend, tegen gebruik door een andere aanvrager worden beschermd. Deze bescherming moet echter in de tijd beperkt zijn om concurrentie mogelijk te maken. Om te voorkomen dat aanvragers de beschermingsperiode kunstmatig verlengen door onnodig nieuwe studies in te dienen, moet de bescherming ook worden beperkt tot studies die voor de regelgeving werkelijk noodzakelijk zijn. Bedrijven, en met name kleine en middelgrote bedrijven, moeten bij de markttoegang dezelfde kansen hebben."

17. In overweging 41 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen, betreffende verzoeken om toegang tot informatie, is vermeld:

„Aangezien de lidstaten, de Commissie en de Autoriteit verschillende regels toepassen wat de toegang tot en de vertrouwelijkheid van documenten betreft, is een verduidelijking wenselijk van de bepalingen inzake de toegang tot informatie in de documenten die in het bezit zijn van deze autoriteiten, en de vertrouwelijkheid van die documenten."

18. Artikel 7 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen regelt de goedkeuringsprocedures voor werkzame stoffen. Lid 3 ervan bepaalt:

„Bij het indienen van zijn aanvraag mag de aanvrager verzoeken om bepaalde informatie, met inbegrip van bepaalde dossiergedeelten, in overeenstemming met artikel 63 vertrouwelijk te houden en houdt hij deze informatie fysiek gescheiden van de overige informatie.

De verzoeken om vertrouwelijkheid worden beoordeeld door de lidstaten. Indien om toegang tot informatie wordt gevraagd, besluit de lidstaat-rapporteur welke informatie vertrouwelijk dient te blijven."

19. Artikel 33 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen bevat bepalingen inzake de toelatingsprocedure voor gewasbeschermingsmiddelen:

„1. Een aanvrager die een gewasbeschermingsmiddel op de markt wenst te brengen, doet zelf of via een vertegenwoordiger een toelatingsaanvraag of een aanvraag tot wijziging van een toelating bij elke lidstaat waar het gewasbeschermingsmiddel op de markt zal worden gebracht.

[...]

4. Bij het indienen van zijn aanvraag mag de aanvrager in overeenstemming met artikel 63 verzoeken om bepaalde informatie, met inbegrip van bepaalde gedeelten van het dossier, vertrouwelijk te houden en houdt hij deze informatie fysiek gescheiden van de overige informatie.

De aanvrager dient tezelfdertijd de volledige lijst van overeenkomstig artikel 8, lid 2, ingediende studies in, alsmede een lijst van de test- en studieverslagen waarvoor eventuele verzoeken om gegevensbescherming uit hoofde van artikel 59 worden gedaan.

Bij een verzoek om toegang tot informatie, besluit de lidstaat die de aanvraag onderzoekt welke informatie vertrouwelijk dient te blijven.

[...]"

20. Artikel 59 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen regelt de gegevensbescherming en bepaalt het volgende:

„1. Test- en studieverslagen genieten gegevensbescherming overeenkomstig de in dit artikel vastgestelde voorwaarden.

[...]

Wanneer een verslag beschermd is, mag de lidstaat die het heeft ontvangen het niet gebruiken ten voordele van andere aanvragers van toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen, beschermstoffen, synergisten of toevoegingsstoffen, met uitzondering van wat is bepaald in lid 2 van dit artikel, artikel 62 of in artikel 80.

[...]

3. Gegevensbescherming uit hoofde van lid 1 wordt slechts toegekend wanneer de oorspronkelijke aanvrager bij de indiening van het dossier om gegevensbescherming heeft verzocht voor test- of studieverslagen over de werkzame stof, de beschermstof of de synergist, de toevoegingsstof en het gewasbeschermingsmiddel en hij de betrokken lidstaat voor elk test- of studieverslag de in artikel 8, lid 1, onder f), en artikel 33, lid 3, onder d), bedoelde informatie heeft verstrekt, en de bevestiging dat nimmer een gegevensbeschermingsperiode voor het test- of studieverslag is toegekend, of dat een eventueel toegekende periode niet is verlopen."

21. Hoofdstuk IV van die verordening, met het opschrift „Toegang van het publiek tot informatie", bestaat uit artikel 63, dat betrekking heeft op de vertrouwelijkheid:

„1. Een persoon die verzoekt om vertrouwelijke behandeling van de informatie die hij uit hoofde van deze verordening indient, verstrekt een verifieerbare verantwoording om aan te tonen dat openbaarmaking zijn commerciële belangen of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de persoonlijke integriteit in het gedrang kan brengen.

2. Openbaarmaking van de volgende informatie wordt normaliter geacht de bescherming van de commerciële belangen of van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van de betrokkenen in het gedrang te brengen:

a) de productiemethode;

b) de specificatie van de onzuiverheid van de werkzame stof, met uitzondering van de onzuiverheden die in toxicologisch, ecotoxicologisch of ecologisch opzicht als relevant worden beschouwd;

c) de resultaten over productiepartijen van de werkzame stof die onzuiverheden bevatten;

d) de methoden voor de analyse van onzuiverheden in de werkzame stof zoals die geproduceerd wordt, met uitzondering van de methoden voor onzuiverheden die in toxicologisch, ecotoxicologisch of ecologisch opzicht als relevant worden beschouwd;

e) de banden tussen een producent of importeur en de aanvrager of de houder van de toelating;

f) informatie over de volledige samenstelling van een gewasbeschermingsmiddel;

g) namen en adressen van personen die betrokken zijn bij tests op gewervelde dieren.

3. Dit artikel doet geen afbreuk 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."

4. Biocidenrichtlijn

22. De biocidenrichtlijn [10] bevat voor de hele Unie geldende regels inzake onder meer de toelating en het op de markt brengen van biociden voor gebruik in de lidstaten. Artikel 19, „Vertrouwelijkheid", bepaalt:

„1. Onverminderd [de richtlijn milieu-informatie] kan een aanvrager de bevoegde autoriteit meedelen welke informatie, die hij commercieel gevoelig acht en waarvan bekendmaking hem op industrieel of commercieel gebied zou kunnen schaden, hij voor iedereen behalve de bevoegde autoriteit en de Commissie geheim wenst te houden. In elk afzonderlijk geval dient een volledige motivering te worden gegeven. Onverminderd de in lid 3 genoemde informatie en het bepaalde in de richtlijnen 67/548/EEG en 88/379/EEG, nemen de lidstaten de nodige stappen om de vertrouwelijkheid van de volledige samenstelling van productformules te garanderen, indien de aanvrager zulks wenst.

2. De bevoegde autoriteit die de aanvraag ontvangt, beslist op basis van door de aanvrager over te leggen bewijsstukken, welke informatie overeenkomstig lid 1 als vertrouwelijk wordt beschouwd.

Informatie die door de ontvangende bevoegde autoriteit als vertrouwelijk wordt aanvaard, wordt door de andere bevoegde autoriteiten, de lidstaten en de Commissie vertrouwelijk behandeld.

3. Nadat de toelating is verleend, wordt de volgende informatie in geen geval als vertrouwelijk beschouwd:

[...]"

23. De biocidenrichtlijn is per 1 september 2013 vervangen door de biocidenverordening [11]. Aangezien de in casu relevante toelatingsaanvragen reeds in 2011 zijn ingediend, speelt die verordening echter geen rol voor de beantwoording van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.

III – Hoofdgeding en prejudiciële vragen

24. Bayer CropScience SA-NV (hierna: „Bayer CropScience") is houdster van een toelating voor een groot aantal gewasbeschermingsmiddelen en een biocide op basis van de werkzame stof imidacloprid. Stichting De Bijenstichting (hierna: „Bijenstichting"), een organisatie die zich bezighoudt met de bijensterfte, heeft bij de bevoegde Nederlandse autoriteit, het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: „toelatingsautoriteit"), verzocht om toegang tot de aan de toelating van die middelen ten grondslag liggende informatie.

25. Bayer CropScience heeft noch ten tijde van de eerste toelating van de middelen noch naar aanleiding van een wijziging van die toelating of van de wettelijke gebruiksvoorschriften op 28 april 2011 respectievelijk 8 juli 2011 een verzoek ingediend om vertrouwelijke behandeling van de in het kader van de toelating verstrekte informatie. Pas nadat de Bijenstichting om toegang tot de betrokken informatie had verzocht, tekende Bayer CropScience bezwaar aan tegen de openbaarmaking ervan onder verwijzing naar mogelijke schending van het auteursrecht en van vertrouwelijke commerciële en industriële informatie, alsmede het recht op gegevensbescherming.

10 — Richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden (PB L 123, blz. 1).

11 — Verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PB L 167, blz. 1).

26. Bij besluit van 9 juli 2012 wees de toelatingsautoriteit de verzoeken om openbaarmaking van de Bijenstichting van 11 mei 2011, 24 augustus 2011 en 25 oktober 2011 af met het argument dat die verzoeken geen betrekking hebben op informatie over „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.

27. De Bijenstichting tekende tegen voornoemd besluit bezwaar aan, dat door de toelatingsautoriteit bij besluit van 18 maart 2013 gedeeltelijk gegrond werd verklaard. De toelatingsautoriteit gelastte de openbaarmaking van 35 documenten, aangezien deze informatie bevatten over emissies in het milieu. Met betrekking tot 49 andere documenten stelde zij vast dat deze geen desbetreffende informatie bevatten en dat er ook geen algemeen belang bij openbaarmaking ervan bestaat. In zoverre wees de toelatingsautoriteit het bezwaar af.

28. De 35 documenten die de toelatingsautoriteit 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, met inbegrip van metabolieten en producten die bij de afbraak of de reactie vrijkomen. Het gaat – grofweg – om reststoffen die als gevolg van het 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.

29. Tegen dat besluit is beroep ingesteld door zowel Bayer CropScience als de Bijenstichting. In die procedure stelt het College van Beroep voor het bedrijfsleven het Hof de volgende vragen:

„1) Brengt het bepaalde in artikel 14 van [de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen], onderscheidenlijk artikel 63, in samenhang gelezen met artikel 59, van [de verordening gewasbeschermingsmiddelen] onderscheidenlijk artikel 19 van [de biocidenrichtlijn] 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 derde-belanghebbenden kenbare beslissing?

2) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 4, tweede lid, van de [richtlijn milieu-informatie] aldus worden uitgelegd dat bij het ontbreken van een beslissing als in de vorige vraag bedoeld, verweerder, als nationale 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 [richtlijn milieu-informatie] 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'?

   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-doelwitorganismen, 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, [laatste] volzin, van de [richtlijn milieu-informatie] 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, [eerste alinea,] 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 [richtlijn milieu-informatie]?"

30. Naast Bayer CropScience en de Bijenstichting hebben ook de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Op Griekenland en Duitsland na hebben zij ook alle deelgenomen aan de terechtzitting op 4 februari 2016.

IV – Juridische beoordeling

31. De negen prejudiciële vragen hebben betrekking op drie vraagcomplexen. Om te beginnen moet worden onderzocht of de vertrouwelijke behandeling van de informatie ten aanzien waarvan om toegang wordt verzocht, slechts moet worden gewaarborgd indien de betrokken ondernemingen hierom tijdig hebben verzocht (eerste en tweede vraag, zie onder A). Vervolgens moet de reikwijdte van het begrip „informatie over emissies in het milieu" worden afgebakend (derde en negende vraag, zie onder B). En ten slotte moet dit begrip worden toegepast op bepaalde soorten informatie (vierde tot en met achtste vraag, zie onder C).

A – Verzoek om vertrouwelijke behandeling

32. Met zijn eerste twee vragen, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter te vernemen of op een verzoek om vertrouwelijke behandeling in de zin van artikel 14 van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen vóór of bij verlening van de toelating een voor derde-belanghebbenden kenbare beslissing moet worden gegeven, en zo ja, of gevraagde milieu-informatie dwingend openbaar moet worden gemaakt indien een dergelijk verzoek om vertrouwelijke behandeling pas is ingediend nadat de toelating is verleend of gewijzigd.

33. De verwijzende rechter gaat aldus in op de argumentatie van de Bijenstichting dat wanneer – zoals in casu – ten tijde van de indiening van de aanvraag om toelating of om wijziging geen verklaring inzake vertrouwelijke behandeling is afgegeven, deze niet achteraf alsnog kan worden verkregen. De betrokken informatie hoeft derhalve niet vertrouwelijk te worden behandeld.

34. Op het eerste gezicht lijkt het arrest Stichting Natuur en Milieu houvast te bieden voor deze opvatting. Het Hof stelde daarin vast dat de lidstaten en de Commissie volgens artikel 14 van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen er zorg voor moeten 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. [12]

35. Het Hof mag echter niet aldus worden begrepen dat vertrouwelijke behandeling *uitsluitend* mogelijk is indien de aanvragers hierom hebben verzocht. Die vaststelling heeft veeleer alleen betrekking op de uitvoering van de procedure inzake het verzoek als bedoeld in artikel 14 van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen.

36. Dat artikel geldt namelijk onverminderd de richtlijn milieu-informatie, waarvan de vereisten in acht moeten worden genomen wanneer een verzoek om toegang tot milieu-informatie wordt ingediend. [13] Volgens artikel 4, lid 2, van die richtlijn kunnen de lidstaten bepalen dat een dergelijk verzoek – behalve wanneer die informatie betrekking heeft op emissies in het milieu – kan worden geweigerd, indien openbaarmaking ervan afbreuk doet aan de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie, wanneer deze vertrouwelijkheid bij de nationale of de Unieregeling wordt beschermd.

37. Noch uit de bewoordingen, noch uit de systematiek van de richtlijn milieu-informatie volgt dat de bevoegdheid van de lidstaten om industriële of commerciële geheimen te beschermen, ervan afhankelijk is dat vooraf om vertrouwelijke behandeling is verzocht. En ook in de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen is het recht om een dergelijk verzoek in te dienen slechts als een mogelijkheid geformuleerd. Indien er geen verzoek is ingediend, is het enige herkenbare rechtsgevolg dat de bevoegde instanties op dat tijdstip geen beslissing nemen over de vertrouwelijke behandeling van de betrokken informatie.

38. Maar zelfs een beslissing inzake vertrouwelijke behandeling betekent niet dat de bevoegde instanties niet verplicht zouden zijn om een verzoek om toegang tot milieu-informatie in het licht van artikel 4 van de richtlijn milieu-informatie te behandelen. [14] Derhalve kan ook het ontbreken van een beslissing inzake de vertrouwelijkheid de bevoegde instanties niet beletten artikel 4 toe te passen.

39. Ook uit artikel 13, lid 7, vierde alinea, van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen volgt niets anders. Volgens die bepaling kan de houder van een vroegere toelating verplicht worden om bepaalde gegevens te delen met latere aanvragers indien daardoor de herhaling van proeven met gewervelde dieren kan worden voorkomen.

40. De Bijenstichting leidt uit het gebruik van de verschillende begrippen „aanvrager" en „houder van een vroegere toelating" af dat alleen een „aanvrager" recht op vertrouwelijke behandeling kan doen gelden. Wie reeds „houder van een vroegere toelating" is, kan in de visie van de Bijenstichting niet meer (met terugwerkende kracht) om vertrouwelijkheid verzoeken.

41. Die conclusie is echter niet juist. Artikel 13, lid 7, vierde alinea, van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen heeft namelijk uitsluitend betrekking op de specifieke vraag hoe moet worden omgegaan met een conflict tussen een „aanvrager" en een „houder van een vroegere toelating" waar het gaat om gegevens die zijn verkregen door proeven met gewervelde dieren. Daarentegen speelt het begrip „houder van een vroegere toelating" geen rol waar het gaat om andere kwesties in de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen. Dit geldt met name ten aanzien van de vertrouwelijke behandeling van informatie in het geval van verzoeken om toegang.

12 — Arrest Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779, punt 50).

13 — Arrest Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779, punt 51).

14 — Arrest Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779, punt 51).

42. Die verhouding tussen het recht om om vertrouwelijkheid te verzoeken en de bescherming van vertrouwelijke industriële en commerciële informatie door de richtlijn milieu-informatie strookt overigens ook met de doelstellingen van de betrokken regelingen. Het in artikel 14 van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen bedoelde recht om om vertrouwelijkheid te verzoeken moet de bevoegde instantie in staat stellen om gevoelige informatie gemakkelijker te identificeren. Een aantasting van dat efficiencybelang rechtvaardigt echter geen inbreuk op (zwaarder wegende) gerechtvaardigde economische belangen van de betrokken ondernemingen, die volgens artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder d), van de richtlijn milieu-informatie dienen te worden gewaarborgd door middel van de bescherming van vertrouwelijke industriële of commerciële informatie.

43. In de praktijk kan het ontbreken van een verzoek om vertrouwelijke behandeling echter wel gevolgen hebben voor de bescherming van industriële of commerciële geheimen. Zonder een dergelijk verzoek kunnen de bevoegde autoriteiten namelijk normaliter ervan uitgaan dat informatie die niet klaarblijkelijk als vertrouwelijke industriële of commerciële informatie behoeft te worden beschermd, kan worden vrijgegeven. Zij zijn in dergelijke gevallen niet verplicht de onderneming vóór de vrijgave van de informatie te raadplegen.

44. Artikel 19 van de biocidenrichtlijn en artikel 63 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen stemmen – voor zover relevant voor de onderhavige vraag – op de wezenlijke punten overeen met artikel 14 van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen en leiden dan ook niet tot een andere uitkomst.

45. Op de eerste twee vragen moet derhalve worden geantwoord dat voor de vertrouwelijke behandeling van informatie die in het kader van toelatingsprocedures overeenkomstig de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen of de biocidenrichtlijn is verstrekt, krachtens artikel 4, lid 2, van de richtlijn milieu-informatie niet de voorwaarde geldt dat eerst een verzoek om vertrouwelijke behandeling is ingediend overeenkomstig artikel 14 van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen, artikel 19 van de biocidenrichtlijn of artikel 63, lid 1, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen.

B – Uitlegging van het voorbehoud inzake emissies

46. Centraal in het verzoek om een prejudiciële beslissing staat het in artikel 4, lid 2, tweede alinea, laatste volzin, van de richtlijn milieu-informatie neergelegde voorbehoud inzake emissies. Dit voorbehoud houdt in dat de lidstaten een verzoek om toegang tot milieu-informatie niet op basis van de uitzonderingsgronden van artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), d), f), g) en h), kunnen weigeren indien dat verzoek betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu. Dat betekent dat de bescherming van handelingen van overheidsinstanties, van commerciële informatie, van persoonsgegevens, van personen die de betrokken informatie vrijwillig hebben verstrekt en van milieubelangen dus niet kan worden ingeroepen om openbaarmaking van informatie over emissies te voorkomen.

47. De richtlijn milieu-informatie bevat evenwel geen eigen definitie van het begrip „emissies in het milieu", en dit geldt ook voor het verdrag van Aarhus, dat door de richtlijn milieu-informatie gedeeltelijk is uitgevoerd.

48. In mijn conclusie in de zaak Stichting Natuur en Milieu ben ik reeds op deze problematiek ingegaan en heb ik daarover het standpunt ingenomen dat zowel informatie over het vrijkomen van stoffen op zich als informatie over de gevolgen van een dergelijk vrijkomen van stoffen moet worden beschouwd als informatie over emissies in het milieu.[15] Het Hof heeft zich daarentegen nog niet over deze kwestie uitgesproken.

15 — Zie mijn conclusie in de zaak Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546, punten 93-95).

49. De negende vraag stelt echter een tot dusverre niet besproken vraagstuk aan de orde, namelijk of er een onderscheid moet worden gemaakt tussen „emissies", enerzijds, en „lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu", anderzijds (zie onder 1). Daarna zal ik aandacht besteden aan het eerste deel van de derde vraag, waarmee de verwijzende rechter wenst te vernemen of het begrip „emissie" moet worden begrepen in de zin van de definitie van artikel 2, lid 5, van de IPPC-richtlijn [16] respectievelijk artikel 3, punt 4, van de richtlijn industriële emissies [17] (zie onder 2). Vervolgens zal ik het tweede deel van de derde vraag beantwoorden, namelijk of het voorbehoud inzake emissies moet worden beperkt tot informatie over daadwerkelijke emissies (zie onder 3). Ten slotte vereist de verordening gewasbeschermingsmiddelen echter een zekere relativering van de aldus ontwikkelde uitlegging van het voorbehoud inzake emissies (zie onder 4).

1. Onderscheid tussen emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen

50. Met de negende vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of met het oog op de uitzonderingsgrond voor vertrouwelijke industriële of commerciële informatie in de zin van artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder d), van de richtlijn milieu-informatie onderscheid moet worden gemaakt tussen „emissies", enerzijds, en „lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu", anderzijds. Zo ja, zou het begrip „emissie" restrictief moeten worden uitgelegd.

51. Argumenten vóór dit onderscheid kunnen worden gevonden in de ontstaansgeschiedenis en de systematiek van de richtlijn milieu-informatie.

52. Artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder d), van het voorstel voor de richtlijn milieu-informatie bevatte een regeling die behelsde dat de lidstaten in het geval van vertrouwelijke industriële of commerciële informatie een verzoek om toegang tot informatie niet onder verwijzing naar het vertrouwelijke karakter ervan mochten weigeren indien het verzoek betrekking had op door het gemeenschapsrecht geregelde emissies, lozingen of ander vrijkomen van stoffen in het milieu. [18] Voor emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu diende volgens dat voorstel dus een uniforme regeling te gelden.

53. In het gemeenschappelijk standpunt van de Raad werd de tekst van de bepaling echter weer beperkt tot „emissies", dit teneinde terug te keren naar de bewoordingen van het verdrag van Aarhus. [19]

54. Het Parlement bleef ervoor pleiten de begrippen „emissies", „lozingen" en „ander vrijkomen van stoffen" parallel te gebruiken. [20] Aangezien die zienswijze in het bemiddelingscomité echter geen meerderheid kon vinden, heeft artikel 4, lid 2, van de richtlijn milieu-informatie zijn huidige vorm gekregen.

55. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat het voorbehoud inzake emissies geen betrekking heeft op „lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu".

16 — Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 257, blz. 26).

17 — Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB L 334, blz. 17).

18 — Artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder d), van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, COM(2000) 402 def., blz. 25 (gedeeltelijk weergegeven in PB C 337 E, blz. 156).

19 — Motivering van het gemeenschappelijk standpunt van 28 januari 2002 (Raadsdocument 11878/1/01 REV 1 ADD 1, blz. 10) en mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement over het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, SEC(2002) 103 def.

20 — PB 2003, C 187 E, blz. 124.

56. Duitsland en Bayer CropScience geven onder verwijzing naar artikel 2, lid 1, onder b), van de richtlijn milieu-informatie een variatie op die zienswijze. Volgens die bepaling wordt onder „milieu-informatie" verstaan alle informatie over factoren, zoals onder meer emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu, die de in artikel 2, lid 1, onder a), bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten.

57. In de visie van Duitsland en Bayer CropScience volgt hieruit dat het begrip „emissies" restrictief moet worden uitgelegd, aangezien de begrippen „lozingen" en „ander vrijkomen van stoffen" anders geen toepassingsgebied zouden hebben.

58. In mijn ogen wordt met een dergelijk onderscheid echter een verkeerde weg ingeslagen. Een duidelijke afbakening tussen emissies en lozingen strookt niet met het doel van het voorbehoud inzake emissies en valt ook niet af te leiden uit de betekenis van de betrokken woorden.

59. Artikel 4, lid 4, onder d), van het verdrag van Aarhus bepaalt namelijk dat informatie over emissies die van belang is voor de bescherming van het milieu, bekend moet worden gemaakt. Met betrekking tot de bescherming van het milieu is een onderscheid tussen emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen echter niet kennelijk relevant.

60. Deze doelstelling wordt bevestigd door het feit dat de begrippen emissie, lozing en vrijkomen van stoffen een inhoudelijk vrijwel identieke strekking hebben. Alhoewel men „emissies" eventueel zou kunnen te beperken tot introducties in de atmosfeer en „lozingen" tot de introductie in het milieu van vloeibare stoffen, zou een dergelijke afbakening tussen de twee begrippen vrij kunstmatig zijn.

61. Dit blijkt uit de definities van „emissie" in andere Unierechtelijke regelingen, waarin dat begrip vrijwel volledig wordt gelijkgesteld met het begrip „vrijkomen". Zo definieert artikel 3, punt 4, van de richtlijn industriële emissies „emissie" als „de directe of indirecte uitstoot, uit puntbronnen of diffuse bronnen van de installatie, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem". En artikel 2, punt 8, van de richtlijn milieuaansprakelijkheid [21] omschrijft „emissie" als het „in het milieu brengen van stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen". Die definities bieden geen ruimte voor een onderscheid tussen emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen.

62. Ook het parallelle gebruik van de drie begrippen in artikel 2, lid 1, onder b), van de richtlijn milieu-informatie heeft niet tot doel het emissiebegrip in te perken. Integendeel, er moet van worden uitgegaan dat hiermee vooral wordt beoogd het vrijkomen van stoffen in het milieu zo ruim mogelijk te definiëren. Dit strookt met het doel van de richtlijn milieu-informatie, die volgens artikel 1, onder b), ervan erop gericht is dat milieu-informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid. [22] Het begrip milieu-informatie moet derhalve ruim worden uitgelegd. [23]

63. Om deze reden ligt het voor de hand dat de begrippen emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen elkaar voor een groot deel overlappen, hetgeen in de richtlijn milieu-informatie ook op andere punten voorkomt. [24] Met die begrippen wordt daarentegen niet bedoeld duidelijk van elkaar af te bakenen categorieën van milieu-informatie te creëren waaraan uiteenlopende rechtsgevolgen met betrekking tot de toegang zouden zijn verbonden.

21 — Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB L 143, blz. 56).

22 — Arrest Fish Legal (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 66).

23 — Arresten Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, punt 19) en Glawischnig (C-316/01, EU:C:2003:343, punt 24).

24 — Arrest Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, punt 30).

64. Ook het feit dat de drie begrippen tijdens de voorbereiding van de richtlijn milieu-informatie in het kader van het voorbehoud inzake emissies tijdelijk parallel werden gebruikt, kan geen ander doel hebben gehad. Niets wijst erop dat het begrip „emissie" zou moeten worden ingeperkt of dat de drie begrippen uiteenlopende rechtsgevolgen zouden sorteren. Dat ervan is afgezien alle drie de begrippen te gebruiken, valt veeleer te verklaren, ten eerste, met een streven naar overeenstemming met het verdrag van Aarhus en, ten tweede, met het feit dat het begrip „emissie" de relevante introductie van stoffen in het milieu reeds op toereikende wijze beschrijft.

65. Dit betekent dat in het kader van het voorbehoud inzake emissies in artikel 4, lid 2, tweede alinea, laatste volzin, van de richtlijn milieu-informatie geen onderscheid moet worden gemaakt tussen emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen.

2. De definitie van emissie in andere richtlijnen

66. De zojuist besproken definitie van emissie in artikel 3, punt 4, van de richtlijn industriële emissies brengt ons bij het eerste deel van de derde vraag, namelijk of het voorbehoud inzake emissies alleen maar dient te gelden voor de emissies van installaties. In dat geval zou het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in de regel niet als emissie kunnen worden beschouwd, aangezien de betrokken stoffen niet worden uitgestoten door installaties.

67. Voor die opvatting is in de tekst van de richtlijn milieu-informatie echter geen grondslag te vinden, aangezien deze voor de definitie van het begrip „emissie" niet naar andere richtlijnen verwijst. Integendeel: het oorspronkelijke voorstel van de Commissie om het voorbehoud inzake emissies te beperken tot „gemeenschapsrechtelijk geregelde emissies", dat wil zeggen tot emissies zoals die in andere richtlijnen zijn gedefinieerd, is niet overgenomen. [25]

68. Een aantal partijen is echter van mening dat het voorbehoud inzake emissies in het licht van de toepassingsleidraad van het verdrag van Aarhus moet worden beperkt tot de emissies van installaties. In de eerste versie van die leidraad werd voorgesteld om bij de toepassing van het voorbehoud inzake emissies van het verdrag van Aarhus uit te gaan van de definitie van artikel 2, punt 5, van de IPPC-richtlijn. [26] In de tweede editie wordt in plaats daarvan verwezen naar de gelijkluidende definitie van artikel 3, punt 4, van de richtlijn industriële emissies. [27] Beide definities beperken het begrip „emissie" tot de uitstoot van installaties.

69. De leidraad kan weliswaar worden beschouwd als toelichtend document, dat eventueel naast andere relevante aspecten een rol kan spelen bij de uitlegging van het verdrag van Aarhus, doch de hierin vervatte analyses zijn niet bindend en hebben niet het normatieve karakter van de bepalingen van het verdrag zelf. [28]

70. Met betrekking tot de hier relevante vraag wil ik erop wijzen dat in de leidraad niet wordt uiteengezet waarom juist de definitie van de IPPC-richtlijn en van de richtlijn industriële emissies doorslaggevend zou moeten zijn. Er zou bijvoorbeeld ook kunnen worden uitgegaan van de definitie van artikel 2, punt 8, van de richtlijn milieuaansprakelijkheid, die niet de uitstoot door een installatie bepalend acht, maar enkel het feit dat de emissie het gevolg is van menselijke activiteiten.

25 — Zie de punten 52-54 van deze conclusie.

26 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York, 2000, blz. 60 (blz. 76 van de Franse versie).

27 — Ebbesson/Gaugitsch/Miklau/Jendrośka/Stec/Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2e druk, 2014, blz. 88.

28 — Arresten Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 36) en Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 27).

71. Er bestaat ook geen specifiek verband tussen de IPPC-richtlijn respectievelijk de richtlijn industriële emissies en het recht op toegang tot milieu-informatie dat zou rechtvaardigen dat juist de installatiegerelateerde definitie van emissie wordt overgenomen. De IPPC-richtlijn en de overeenkomstige passages van de richtlijn industriële emissies dragen weliswaar bij tot de omzetting van het verdrag van Aarhus [29], doch de bepalingen inzake installaties van dat verdrag hebben een veel enger toepassingsgebied dan het recht op toegang tot milieu-informatie.

72. En bij nadere beschouwing blijkt dat een beperking tot emissies van installaties zelfs haaks staat op de doelstelling van het voorbehoud inzake emissies van artikel 4, lid 4, onder d), van het verdrag van Aarhus. Volgens deze bepaling wordt immers informatie over emissies die voor de bescherming van het milieu van belang is, bekendgemaakt. Of emissies afkomstig zijn uit installaties, is echter wat hun milieueffecten betreft irrelevant. Hier valt bijvoorbeeld te denken aan de emissies van het verkeer. [30] De leidraad stelt dan ook onmiddellijk vóór de verwijzing naar de definitie van emissies in de richtlijn industriële emissies tevens vast dat in beginsel elke informatie over emissies onder het voorbehoud inzake emissies van het verdrag van Aarhus zou moeten vallen. [31]

73. Daar het voorbehoud inzake emissies ruim moet worden opgevat, is het zinvoller de verschillende definities van het begrip als voorbeelden te beschouwen en hieruit voortvloeiende beperkingen die uitsluitend verband houden met het doel van de betrokken regeling, buiten beschouwing te laten.

74. Zo blijkt uit de definitie van emissies in artikel 3, punt 1, van de richtlijn inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties [32] dat onder „emissie" in elk geval de uitstoot van stoffen wordt begrepen. De in die definitie vastgelegde beperking tot de uitstoot van stoffen in de lucht door een stookinstallatie houdt evenwel verband met het uiterst beperkte doel van die richtlijn en is derhalve niet relevant.

75. Ook uit de definitie van emissie in artikel 3, punt 4, van de richtlijn industriële emissies blijkt dat het hierbij om de uitstoot van stoffen gaat. Tevens volgt hieruit dat ook de uitstoot van trillingen, warmte of geluid als emissies moeten worden aangemerkt, aangezien ook deze vorm van uitstoot klaarblijkelijk van belang kan zijn voor de bescherming van het milieu in de zin van artikel 4, lid 4, onder d), van het verdrag van Aarhus. En het ligt voor de hand dat dit niet alleen geldt voor de introductie in de lucht, maar ook voor de introductie in het water of in de grond.

76. Daarentegen houdt de uitdrukkelijke beperking tot emissies uit installaties alleen maar verband met het doel van de richtlijn industriële emissies, te weten een regeling voor dit specifieke soort emissies te geven. Dit doel speelt echter geen rol met betrekking tot de toegang tot informatie over emissies die van belang is voor de bescherming van het milieu.

77. De definitie van emissie in artikel 2, punt 8, van de richtlijn milieuaansprakelijkheid bevestigt dat het niet relevant is of de emissies afkomstig zijn van installaties. Doorslaggevend is veeleer of zij het gevolg zijn van menselijke activiteiten. Bovendien kan uit die definitie worden afgeleid dat ook het in het milieu brengen van organismen of micro-organismen als emissie kan worden beschouwd, omdat ook dit met het oog op de bescherming van het milieu van belang kan zijn. Het feit dat in die definitie geen gewag wordt gemaakt van trillingen, warmte of geluid, zou echter niet als reden moeten worden gezien om deze uit te sluiten van het voorbehoud inzake emissies.

78. Ik stel derhalve voor het voorbehoud inzake emissies aldus te begrijpen dat het informatie over de introductie in het milieu van stoffen, organismen, micro-organismen, trillingen, warmte of geluid, met name in de lucht, het water of de grond, als gevolg van menselijke activiteiten, omvat.

29 — Zie overweging 27 van de richtlijn industriële emissies.

30 — Zie reeds mijn conclusie in de zaak Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546, punt 90).

31 — Ebbesson e.a., aangehaald in voetnoot 27, blz. 88.

32 — Richtlijn (EU) 2015/2193 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 (PB L 313, blz. 1).

3. Beperking tot informatie over daadwerkelijke emissies

79. Met het tweede deel van de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het voorbehoud inzake emissies alleen dient te gelden voor daadwerkelijke emissies. Het gaat in dit verband ten eerste om het vraagstuk van de afbakening ten opzichte van hypothetische emissies [zie onder a)] en ten tweede om de vraag of informatie over emissies alleen betrekking heeft op de emissies op zich of ook op de gevolgen ervan [zie onder b)].

a) Afbakening ten opzichte van hypothetische emissies

80. Met name de Commissie voert onder verwijzing naar mijn conclusie in de zaak Ville de Lyon aan dat het voorbehoud inzake emissies alleen geldt voor daadwerkelijke, en niet voor hypothetische, emissies. In haar visie heeft de in casu relevante informatie echter geen betrekking op daadwerkelijke emissies.

81. Inderdaad heb ik mij in die conclusie op het standpunt gesteld dat de bescherming van vertrouwelijke commerciële en industriële informatie pas ophoudt wanneer de substanties waarop de geheimgehouden informatie betrekking heeft, in het milieu worden geïntroduceerd. [33]

82. Tevens volgt uit de definitie van het begrip milieu-informatie met betrekking tot emissies dat het hierbij moet gaan om emissies die elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten in de zin van artikel 2, punt 1, onder a), van de richtlijn milieu-informatie. Indien een aantasting hooguit hypothetisch is, valt een dergelijke emissie niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn.

83. De Commissie stelt dan ook terecht dat het voorbehoud inzake emissies niet van toepassing is op hypothetische emissies.

84. Aangezien toegelaten gewasbeschermingsmiddelen echter in de regel bestemd zijn om in het milieu te worden geïntroduceerd, kan ervan worden uitgegaan dat informatie over de toelating ervan geen betrekking heeft op hypothetische emissies.

b) Informatie over de gevolgen van emissies

85. Veel belangrijker is de vraag of de beperking van het voorbehoud inzake emissies tot daadwerkelijke emissies betekent dat het alleen betrekking heeft op informatie over emissies op zich, dat wil zeggen op informatie over de vraag waar en wanneer een bepaalde emissie heeft plaatsgevonden. In dat geval zou slechts uiterst weinig informatie uit toelatingsprocedures voor gewasbeschermingsmiddelen of biociden onder het voorbehoud inzake emissies vallen. Het zou daarbij dan vooral gaan om gegevens over de introductie van het betrokken product in het milieu middels veldproeven. De resultaten van die proeven zouden echter al niet meer kunnen worden beschouwd als informatie over emissies.

86. Zoals ik evenwel reeds in mijn conclusie in de zaak Stichting Natuur en Milieu e.a. heb uiteengezet [34], zijn juist de gevolgen van de introductie in het milieu de reden dat informatie over emissies in het milieu in de regel openbaar moet worden gemaakt. Het publiek heeft er immers een groot 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

33 — Zie mijn conclusie in de zaak Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punten 73 en 74).

34 — C-266/09, EU:C:2010:546, punt 95.

beklemtoont de toepassingsleidraad van het verdrag van Aarhus dat de bescherming van vertrouwelijke commerciële en industriële informatie ophoudt wanneer de substanties waarop de geheimgehouden informatie betrekking heeft, in het milieu worden geïntroduceerd.[35] Mogelijke milieugevolgen mogen dientengevolge juist niet als vertrouwelijke commerciële en industriële informatie worden aangemerkt.

87. De situatie van de Bijenstichting toont aan waarom een dergelijke uitlegging noodzakelijk is. De Bijenstichting vreest dat bepaalde gewasbeschermingsmiddelen schadelijk zijn voor de bijen, die zij wenst te beschermen. Om na te gaan of dit inderdaad het geval is, dient zij een zo ruim mogelijke toegang te krijgen tot het dossier voor de toelating van de betrokken middelen. Slechts op basis van dat dossier is het namelijk mogelijk een beeld te krijgen van de redenen voor de toelating van de gewasbeschermingsmiddelen, deze te toetsen en hiertegen eventueel bezwaar te maken indien mocht blijken dat de risico's voor bijen onvoldoende in aanmerking zijn genomen.[36]

88. Bijgevolg geldt het voorbehoud inzake emissies niet alleen voor informatie over emissies op zich, maar ook voor informatie over de gevolgen van emissies.

4. Verordening gewasbeschermingsmiddelen

89. De verordening gewasbeschermingsmiddelen, die is vastgesteld *na* het voorbehoud inzake emissies, heeft de rechtssituatie echter gewijzigd voor zover artikel 63, lid 2, ervan een lijst bevat met informatie waarvan de openbaarmaking geacht wordt de bescherming van commerciële belangen in het gedrang te brengen.

90. De verordening gewasbeschermingsmiddelen is in het hoofdgeding ratione temporis van toepassing. Volgens artikel 84, lid 1, ervan is zij namelijk sinds 14 juni 2011 van toepassing, hetgeen de overgangsbepaling van artikel 80, lid 5, met betrekking tot in behandeling zijnde aanvragen voor toelating of wijziging van gewasbeschermingsmiddelen bevestigt.

91. Krachtens artikel 63, lid 3, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen staat die lijst van te beschermen informatie formeel niet in de weg aan toepassing van het voorbehoud inzake emissies van de richtlijn milieu-informatie.

92. Ten eerste doet die lijst volgens artikel 63, lid 3, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen geen afbreuk aan de richtlijn milieu-informatie, en dus ook niet aan het voorbehoud inzake emissies.

93. Ten tweede verduidelijkt de lijst alleen welke informatie uit hoofde van bepaalde uitzonderingen op het toegangsrecht wordt beschermd. Daarmee wordt echter niet vooruitgelopen op het antwoord op de vraag of die informatie desondanks op grond van een zwaarder wegend openbaar belang moet worden vrijgegeven. Juist die vraag wordt door het voorbehoud inzake emissies met betrekking tot informatie over emissies in het milieu geregeld in de zin van het wettelijke vermoeden van een hoger openbaar belang.

94. Een dergelijke formele zienswijze zou echter voorbijgaan aan het feit dat de wetgever bij de vastlegging van de lijst moet hebben geweten dat dergelijke informatie in het kader van de goedkeuring van gewasbeschermingsmiddelen tot stand komt. Indien hij ervan was uitgegaan dat informatie uit de toelatingsprocedure onder het voorbehoud inzake emissies valt omdat gewasbeschermingsmiddelen bestemd zijn om in het milieu te worden geïntroduceerd, dan had de door hem opgestelde lijst van onder bijzondere geheimhouding vallende informatie geen enkele

35 — Ebbesson e.a., aangehaald in voetnoot 27, blz. 88.

36 — In soortgelijke zin arrest Azelvandre (C-552/07, EU:C:2009:96, punt 51).

praktische werking gehad. Dan zou namelijk voor die informatie altijd het vermoeden van een hoger openbaar belang bij openbaarmaking gelden. Zoals de Commissie echter terecht opmerkt, kan niet worden verondersteld dat de wetgever voornemens was een regeling vast te stellen die feitelijk geen effect sorteert.

95. Er moet dan ook van worden uitgegaan dat de wetgever de eerdere afweging tussen de betrokken grondrechten en beginselen impliciet heeft herzien en de reikwijdte van het voorbehoud inzake emissies in beperkende zin heeft gepreciseerd.

96. In het kader van die herbeoordeling is met name vastgelegd dat informatie over de volledige samenstelling van het gewasbeschermingsmiddel en onzuiverheden in de werkzame stof bijzondere bescherming dienen te genieten. In de procedure in zaak C-673/13 P is uiteengezet dat die informatie vooral gevoelig ligt omdat op basis hiervan conclusies kunnen worden getrokken over de productiemethode, hetgeen nabootsing in de hand werkt.[37] Dat betekent dat de herbeoordeling door de wetgever beantwoordt aan de afweging die het Hof heeft gemaakt in het arrest ABNA e.a.[38], waarop Bayer CropScience zich beroept.

97. Hieruit volgt dat het voorbehoud inzake emissies niet geldt voor de in artikel 63, lid 2, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen vermelde informatie. Over de toegang tot die informatie dient derhalve volgens artikel 4, lid 2, tweede alinea, tweede volzin, van de richtlijn milieu-informatie per individueel geval een beslissing te worden genomen.

98. Volledigheidshalve wil ik erop wijzen dat artikel 66 van de biocidenverordening verdere speciale regelingen over de toegang tot informatie bevat, die echter in het hoofdgeding ook met betrekking tot het daar relevante biocide ratione temporis nog niet van toepassing zijn.

5. Tussenresultaat

99. In het licht van het voorgaande dient het begrip „informatie over emissies in het milieu" in artikel 4, lid 2, tweede alinea, laatste volzin, van de richtlijn milieu-informatie mijns inziens aldus te worden uitgelegd dat hieronder wordt begrepen informatie over de introductie in het milieu van stoffen, organismen, micro-organismen, trillingen, warmte of geluid, met name in de lucht, het water of de grond, als gevolg van menselijke activiteiten, alsmede informatie over de gevolgen van emissies, maar niet de in artikel 63, lid 2, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen vermelde informatie.

100. Tegen die uitlegging verzet zich noch de grondrechtelijke bescherming van vertrouwelijke commerciële informatie met betrekking tot informatie over emissies, noch artikel 39, lid 3, van de TRIPs-overeenkomst. De wetgever mocht namelijk het belang bij kennis van de milieugevolgen van emissies zwaarder laten wegen dan de economische belangen bij de bescherming van vertrouwelijke industriële en commerciële informatie.[39]

101. Aangaande met name de TRIPs-overeenkomst, kon de wetgever ervan uitgaan dat in het geval van gewasbeschermingsmiddelen en biociden de bescherming van het publiek de toegang tot de betrokken informatie vereist en dat de lijst van bijzonder gevoelige informatie van artikel 63, lid 2, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen tegelijkertijd een toereikende bescherming waarborgt. Het vraagstuk van oneerlijk commercieel gebruik staat daarvan los en is het voorwerp van specifieke regels, bijvoorbeeld met betrekking tot de „gegevensbescherming" op het vlak van het recht inzake gewasbeschermingsmiddelen.

37 — Zie mijn conclusie van heden in die zaak, punt 21.

38 — Arrest ABNA e.a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, EU:C:2005:741, punten 82 en 83).

39 — Zie arresten Nelson e.a. (C-581/10 en C-629/10, EU:C:2012:657, punt 81) en Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punten 113-115) en mijn conclusie in de zaak Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546, punt 95).

102. Ten slotte wil ik erop wijzen dat het Hof op het vlak van het recht inzake de toegang tot documenten reeds eerder heeft afgezien van een individuele beoordeling en algemene vermoedens heeft laten gelden.[40] Die vermoedens hadden in die gevallen weliswaar betrekking op de weigering van de toegang, doch vermoedens ten gunste van de toegang zouden ook mogelijk moeten zijn.

C – Verschillende afzonderlijke vragen

103. De vierde tot en met de achtste vraag van de verwijzende rechter hebben betrekking op verschillende detailproblemen, die op basis van de zojuist ontwikkelde uitlegging van het voorbehoud inzake emissies vrij gemakkelijk kunnen worden beantwoord. Al die vragen hebben namelijk betrekking op informatie waarmee de gevolgen van de introductie van de middelen in het milieu kunnen worden beoordeeld. Op het eerste gezicht valt de in casu relevante informatie niet onder artikel 63, lid 2, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen, maar dit zou, mocht dit wel worden gesteld, door de nationale rechter moeten worden beoordeeld.

104. Het begrip „informatie over emissies in het milieu" in de zin van artikel 4, lid 2, tweede alinea, laatste volzin, van de richtlijn milieu-informatie omvat dus met name:

— gegevens die een inschatting geven van de uitstoot van een middel, zijn werkzame stof(fen) en andere bestanddelen in het milieu als gevolg van het gebruik van het middel, los van de vraag of die gegevens zijn verkregen door middel van (semi)veldstudies of andersoortige studies (bijvoorbeeld laboratoriumstudies en translocatiestudies);

— informatie over laboratoriumstudies waarbij de proefopzet erop is gericht om onder gestandaardiseerde omstandigheden geïsoleerde aspecten te onderzoeken en in het kader waarvan veel factoren (bijvoorbeeld klimatologische invloeden) worden uitgesloten en de proeven vaak worden gedaan met – in vergelijking met het gebruik in de praktijk – hoge doseringen;

— informatie over 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-doelwitorganismen;

— informatie over de mate van (stof)drift bij de toepassing van het middel in de proefopstelling;

— de volledige informatiebron en niet slechts de (meet)gegevens die daaruit eventueel zijn te destilleren.

V – Conclusie

105. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Voor de vertrouwelijke behandeling van informatie die in het kader van toelatingsprocedures overeenkomstig richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen of richtlijn 98/8/EG betreffende het op de markt brengen van biociden is verstrekt, geldt krachtens artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, niet de voorwaarde dat eerst een verzoek om vertrouwelijke

40 — Arresten Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 61), Zweden/API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 94), Commissie/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, punt 64), Commissie/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P en C-554/10 P, EU:C:2012:682, punt 123) en LPN/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 49).

behandeling is ingediend overeenkomstig van artikel 14 van richtlijn 91/414, artikel 19 van richtlijn 98/8 of artikel 63, lid 1, van verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

2) Het begrip ‚informatie over emissies in het milieu' in artikel 4, lid 2, tweede alinea, laatste volzin, van richtlijn 2003/4 moet aldus worden uitgelegd dat hieronder moet worden begrepen informatie over de introductie in het milieu van stoffen, organismen, micro-organismen, trillingen, warmte of geluid, met name in de lucht, het water of de grond, als gevolg van menselijke activiteiten, alsmede informatie over de gevolgen van emissies, maar niet de in artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1107/2009 vermelde informatie.

3) Het begrip ‚informatie over emissies in het milieu' in de zin van artikel 4, lid 2, tweede alinea, laatste volzin, van richtlijn 2003/4 omvat met name:

— gegevens die een inschatting geven van de uitstoot van een middel, zijn werkzame stof(fen) en andere bestanddelen in het milieu als gevolg van het gebruik van het middel, los van de vraag of die gegevens zijn verkregen door middel van (semi)veldstudies of andersoortige studies (bijvoorbeeld laboratoriumstudies en translocatiestudies);

— informatie over laboratoriumstudies waarbij de proefopzet erop is gericht om onder gestandaardiseerde omstandigheden geïsoleerde aspecten te onderzoeken en in het kader waarvan veel factoren (bijvoorbeeld klimatologische invloeden) worden uitgesloten en de proeven vaak worden gedaan met – in vergelijking met het gebruik in de praktijk – hoge doseringen;

— informatie over 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-doelwitorganismen;

— informatie over de mate van (stof)drift bij de toepassing van het middel in de proefopstelling;

— de volledige informatiebron en niet slechts de (meet)gegevens die daaruit eventueel zijn te destilleren."