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

Zaak C-673/13 P

Europese Commissie
tegen

Stichting Greenpeace Nederland en Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)

„Hogere voorziening — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Toegang tot de documenten van de instellingen — Verordening (EG) nr. 1367/2006 — Toegang tot milieu-informatie — Informatie inzake emissies in het milieu — Documenten betreffende de eerste vergunning voor het in de handel brengen van de werkzame stof glyfosaat — Gedeeltelijke weigering van de toegang — Risico van schending van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon — Hoger openbaar belang”

I – **Inleiding**

1. Glyfosaat is een van de meest gebruikte werkzame stoffen op het gebied van de gewasbescherming. In de voedselketen zijn dan ook sporen van dit middel te vinden, recentelijk nog in Duits bier. Tegelijkertijd is omstreden of deze werkzame stof kankerverwekkend is. Daarom verbaast het niet dat Greenpeace en Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) al geruime tijd proberen om toegang te krijgen tot het dossier betreffende de toelating van die stof voor gebruik in gewasbeschermingsmiddelen.

2. De Commissie heeft weliswaar een deel van de betrokken documenten toegankelijk gemaakt, maar andere stukken niet meegedeeld om de commerciële belangen van de betrokken ondernemingen te beschermen. Het Gerecht heeft echter geoordeeld dat ook de niet-meegedeelde documenten betrekking hebben op emissies in het milieu en dat derhalve het vermoeden van een hoger belang bij openbaarmaking moet bestaan.

3. In de onderhavige hogere voorziening dient derhalve te worden verduidelijkt wat onder informatie over emissies in het milieu moet worden begrepen.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Internationaal recht*

4. 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 [2] (hierna: „Verdrag van Aarhus"), dat de Gemeenschap op 25 juni 1998 in Aarhus (Denemarken) heeft ondertekend. [3]

5. Artikel 4, lid 4, onder d), van dat verdrag heeft betrekking op de weigering van de openbaarmaking 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 bekend gemaakt die van belang is voor de bescherming van het milieu;

[…]"

6. 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 [4]:

„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."

B – *Unierecht*

1. Verordening nr. 1049/2001

7. Verordening (EG) nr. 1049/2001 [5] bevat de beginselen, de voorwaarden en de beperkingen van het in artikel 255 EG verankerde recht van toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen.

2 — PB 2005, L 124, blz. 4.

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

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

5 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

8. Artikel 4, lid 2, van die verordening bakent de grenzen van dat recht af:

„2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

— de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom,

— […]

— […]

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt."

2. Aarhus-verordening

9. De Aarhus-verordening [6] strekt tot omzetting van het Verdrag van Aarhus met betrekking tot de instellingen van de Unie. Artikel 6, lid 1, van die verordening wijzigt daartoe de uitzonderingen van verordening nr. 1049/2001 betreffende de toegang tot documenten waar het gaat om informatie inzake emissies in het milieu:

„Met betrekking tot artikel 4, lid 2, eerste en derde streepje, van verordening (EG) nr. 1049/2001, met uitzondering van onderzoek, met name naar mogelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht, wordt een hoger openbaar belang geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu. Wat betreft de overige uitzonderingen krachtens artikel 4 van verordening (EG) nr. 1049/2001, worden de gronden voor weigering beperkt uitgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met het openbaar belang dat bij openbaarmaking is gediend en met de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu."

3. Richtlijn gewasbeschermingsmiddelen

10. Eerst regelde de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen [7] de toelating, het op de markt brengen, het gebruik van en het toezicht op gewasbeschermingsmiddelen en het op de markt brengen van en het toezicht op werkzame stoffen voor dergelijke middelen. In het bijzonder is voor gewasbeschermingsmiddelen toelating van de lidstaten vereist, die pas wordt verleend na een onderzoek naar de uitwerkingen van de betrokken middelen.

11. Artikel 14 regelt de bescherming van de in de toelatingsprocedure overgelegde informatie:

„De lidstaten en de Commissie dragen er, onverminderd de bepalingen van [de richtlijn milieu-informatie [8]], 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.

6 — Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13).

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

8 — 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 2003, L 41, blz. 26).

De volgende informatie wordt niet als vertrouwelijk beschouwd:

[…]”

12. Bij richtlijn 2001/99/EG [9] heeft de Commissie op basis van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen de werkzame stof glyfosaat toegelaten.

4. Verordening gewasbeschermingsmiddelen

13. De verordening gewasbeschermingsmiddelen [10] is volgens artikel 84 ervan sinds 14 juni 2011 van toepassing. Zij komt in de plaats van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen.

14. 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.”

15. 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.”

16. Artikel 63, lid 2, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen verduidelijkt bij welke informatie de openbaarmaking in de regel bepaalde te beschermen belangen in het gedrang zouden brengen:

„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;

9 — Richtlijn van de Commissie van 20 november 2001 houdende wijziging van bijlage I bij richtlijn 91/414 teneinde glyfosaat […] op te nemen als werkzame stof (PB 2001, L 304, blz. 14).

10 — 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 2009, L 309, blz. 1).

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."

17. Volgens artikel 63, lid 3, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen doet artikel 63 echter geen afbreuk aan de richtlijn milieu-informatie.

18. Artikel 80 van verordening (EG) nr. 1107/2009 bevat verschillende overgangsbepalingen, waaronder die van lid 5:

„Voor aanvragen voor toelatingen van een gewasbeschermingsmiddel:

a) uit hoofde van artikel 4 van richtlijn 91/414/EEG die in behandeling zijn in de lidstaten of

b) die zullen worden gewijzigd of ingetrokken na de opneming in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG of na goedkeuring overeenkomstig lid 1 van dit artikel,

[wordt] op 14 juni 2011 […] een besluit genomen op basis van de voordien geldende nationale wetgeving.

Na dit besluit is deze verordening van toepassing."

19. De verordening gewasbeschermingsmiddelen is volgens artikel 84, lid 1, ervan in werking getreden op de twintigste dag volgende op haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, dat wil zeggen op 14 december 2009. Die bepaling schrijft evenwel ook voor, dat de verordening vanaf 14 juni 2011 van toepassing is.

III – **Feiten en administratieve procedure**

20. Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe verzochten de Commissie op 20 december 2010 om toegang tot een aantal documenten betreffende de in 2001 uit hoofde van richtlijn 91/414 afgegeven eerste vergunning voor het in de handel brengen van glyfosaat als werkzame stof.

21. Na overleg met Duitsland, de lidstaat waarvan de autoriteiten de eerste vergunning van de Commissie hadden voorbereid, wees de Commissie op 10 augustus 2011 dit verzoek gedeeltelijk af. De openbaarmaking van de betrokken documenten zou afbreuk doen aan de commerciële belangen van de ondernemingen die deze hadden overgelegd om de eerste vergunning te verkrijgen. De Commissie stelt dat de productiemethode van glyfosaat weliswaar in beginsel bekend is, de specifieke methoden van de verschillende producenten daarentegen niet. Deze kunnen echter met name uit de onzuiverheden van het product en de precieze samenstelling ervan worden afgeleid. Een hoger openbaar belang bij openbaarmaking van de documenten is niet aangetoond. In het bijzonder heeft de hierin opgenomen informatie geen betrekking op emissies in het milieu.

IV – **Bestreden arrest van het Gerecht**

22. Tegen dat besluit hebben Stichting Greenpeace Nederland en Pan Europe beroep ingesteld bij het Gerecht.

23. Het Gerecht verklaarde het litigieuze besluit van de Commissie nietig voor zover daarbij de toegang werd geweigerd tot documenten betreffende ten eerste de „identiteit" en de hoeveelheid van alle onzuiverheden in de door elke onderneming aangemelde werkzame stof, ten tweede de onzuiverheden in de verschillende partijen en de minimale, gemiddelde en maximale hoeveelheden van elk van deze onzuiverheden en ten derde de samenstelling van de door de ondernemingen ontwikkelde gewasbeschermingsmiddelen. [11]

24. Het Gerecht stelde om te beginnen vast dat artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006 een wettelijk vermoeden instelt dat het openbaar belang bij de openbaarmaking van informatie over emissies in het milieu zwaarder weegt dan de commerciële belangen bij een vertrouwelijke behandeling van die informatie. Vervolgens oordeelde het Gerecht dat de voornoemde informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

V – **Conclusies van partijen**

25. De Commissie heeft op 17 december 2013 hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht. Zij verzoekt het Hof,

1) het arrest van het Gerecht te vernietigen;

2) de zaak inzake het eerste en het derde middel overeenkomstig artikel 61 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie zelf af te doen of de zaak voor afdoening van die middelen te verwijzen naar het Gerecht;

3) verweerders te verwijzen in de kosten.

26. Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe verzoeken daarentegen,

1) de hogere voorziening af te wijzen;

2) de Commissie te verwijzen in de kosten.

27. De president van het Hof heeft Duitsland en, bij beschikkingen van 3 maart 2015, de European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., de National Association of Manufacturers of the United States of America en de American Chemistry Council, Inc., de European Chemical Industry Council en de European Crop Care Association toegestaan te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie. Zij hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en, met uitzondering van Duitsland, hun standpunten mondeling toegelicht.

28. Ter terechtzitting op 4 februari 2016 heeft Zweden in de procedure geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe.

11 — Arrest Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe/Commissie (T-545/11, EU:T:2013:523).

VI – **Beoordeling**

29. Met haar hogere voorziening betwist de Commissie de uitlegging door het Gerecht van artikel 6, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1367/2006. Volgens het hierin neergelegde „voorbehoud inzake emissies" bestaat er met name ten opzichte van de bescherming van zakengeheimen een hoger openbaar belang bij de openbaarmaking van informatie indien de informatie ten aanzien waarvan om toegang wordt verzocht, betrekking heeft op emissies in het milieu.

30. Het Gerecht volgt daarbij in wezen de opvatting die ik reeds in mijn conclusie in de zaak Stichting Natuur en Milieu e.a. met betrekking tot de uitlegging van artikel 4, lid 2, vierde volzin, van de richtlijn milieu-informatie heb bepleit. Die bepaling bevat een met artikel 6, lid 1, eerste volzin, van de Aarhus-verordening overeenkomend voorbehoud inzake emissies. In die zaak heb ik mij op het standpunt gesteld dat zowel informatie over de introductie van stoffen in het milieu op zich alsook informatie over de gevolgen van een dergelijke introductie moeten worden beschouwd als informatie over emissies in het milieu.[12] Het Hof heeft zich daarentegen nog niet uitgesproken over deze vraag.

31. Ik wil derhalve nu reeds duidelijk maken dat de als eerste en derde onderdeel van het middel in hogere voorziening aangevoerde grieven van de Commissie mij niet weten te overtuigen. Bij het eerste onderdeel gaat het om het systematische verband tussen de verschillende bepalingen inzake het recht op toegang tot documenten, dat is gebaseerd op verordening nr. 1049/2001, de Aarhus-verordening en artikel 4, lid 4, van het Verdrag van Aarhus (zie A). Het derde onderdeel heeft betrekking op de afweging tussen verschillende grondrechten en de TRIPs-overeenkomst (zie B).

32. Daarentegen noopt het tweede onderdeel van het middel in hogere voorziening, dat betrekking heeft op de specifieke sectorale regelingen van het gewasbeschermingsrecht, mij mijn standpunt nogmaals te overwegen, aangezien de Commissie zich beroept op bepalingen van de verordening gewasbeschermingsmiddelen die ratione temporis in de zaak Stichting Natuur en Milieu e.a. niet van toepassing waren (zie C).

A – *Systematisch verband tussen de toegangsregelingen*

33. Alhoewel dit volgens artikel 169, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie vereist is, geeft de Commissie niet nauwkeurig aan tegen welke rechtsoverwegingen van het bestreden arrest haar eerste onderdeel van het middel in hogere voorziening is gericht. Zij verwijst weliswaar aan het einde van haar betoog naar een aantal punten, te weten de punten 53, 57, 69 en 71, maar wil hiermee alleen maar de vermeende zwaktes van de door het Gerecht gevolgde benadering illustreren. Desalniettemin is het bij zorgvuldige lezing van het betoog van de Commissie en van het bestreden arrest mogelijk om vast te stellen waar het de Commissie om gaat. Derhalve zou het Hof dit onderdeel niet niet-ontvankelijk moeten verklaren.

1. Nuttig effect van de bescherming van vertrouwelijke commerciële informatie

34. De Commissie argumenteert dat iedere stof op een gegeven tijdstip in het milieu wordt geïntroduceerd. Zij stelt zich daarom op het standpunt dat het vermoeden van een hoger openbaar belang bij de openbaarmaking van informatie over emissies in het milieu restrictief moet worden geïnterpreteerd. Zo niet, zouden de uitzonderingen op het recht op toegang tot informatie, die moeten wijken voor dat hogere belang, geen nuttig effect sorteren. In de visie van de Commissie kan het vermoeden derhalve alleen gelden voor informatie over daadwerkelijke emissies die door bepaalde installaties worden uitgestoten.

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

35. Dat standpunt is juist voor zover inderdaad niet elk verband tussen een informatie en de introductie van stoffen in het milieu reeds de toepassing van het voorbehoud inzake emissies tot gevolg kan hebben. Het moet hierbij wel degelijk gaan om informatie over de introductie als zodanig.[13] Hiertoe behoort echter ook informatie over de gevolgen van de introductie, bijvoorbeeld studies naar residuen van het betrokken gewasbeschermingsmiddel.[14] Die informatie heeft namelijk betrekking op de eigenschappen van de vrijgekomen stoffen.

36. Een dergelijke opvatting van het voorbehoud inzake emissies maakt, anders dan de Commissie meent, de uitzondering ten gunste van zakengeheimen niet inhoudsloos. Deze geldt in beginsel nog steeds voor informatie betreffende de omgang met stoffen voorafgaande aan de introductie ervan in het milieu. Slechts voor zover dergelijke informatie uitsluitsel geeft over de eigenschappen van de geïntroduceerde stof, komt de toepassing van het voorbehoud inzake emissies in aanmerking.

2. Toepassing van het voorbehoud inzake emissies op „hypothetische emissies”

37. Onder verwijzing naar mijn conclusie in de zaak Ville de Lyon voert de Commissie voorts 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.

38. 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.[15]

39. Tevens volgt reeds 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, onder d), ii), van de Aarhus-verordening. Indien een aantasting hooguit hypothetisch is, valt een dergelijke emissie niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn.

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

41. 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.

3. Beperking tot de emissies van installaties

42. Ten slotte wil de Commissie het voorbehoud inzake emissies niet laten gelden voor de introductie in het milieu van gewasbeschermingsmiddelen door de toepassing ervan te beperken tot emissies van installaties.

43. Voor die opvatting is in de tekst van de Aarhus-verordening echter geen grondslag te vinden, aangezien deze het begrip „emissie” niet tot emissies van installaties beperkt, noch naar andere richtlijnen verwijst waarin dit wel het geval is.

13 — Zie mijn conclusie in de zaak Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546, punt 93). Zie ook mijn conclusie in de zaak Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punten 73 en 74)

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

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

44. De Commissie verwijst ter onderbouwing van de beperking van het voorbehoud inzake emissies tot de emissies van installaties evenwel naar de toepassingsleidraad van het Verdrag van Aarhus. 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 [16]. [17] In de tweede druk [18] wordt in plaats daarvan verwezen naar de gelijkluidende definitie van artikel 3, punt 4, van de richtlijn industriële emissies [19]. Beide definities beperken het begrip „emissie" tot de uitstoot van installaties.

45. 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. [20]

46. 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 de richtlijn industriële emissies zou moeten gelden. Er zou bijvoorbeeld ook kunnen worden uitgegaan van de definitie van artikel 2, punt 8, van de richtlijn milieuaansprakelijkheid [21], die niet de uitstoot door een installatie bepalend acht, maar enkel het feit dat de emissie het gevolg is van menselijke activiteiten.

47. 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 [22], doch de bepalingen inzake installaties van dat verdrag hebben een veel enger toepassingsgebied dan het recht op toegang tot milieu-informatie.

48. En bij nadere beschouwing van het voorbehoud inzake emissies van artikel 4, lid 4, onder d), van het Verdrag van Aarhus blijkt dat een beperking tot emissies van installaties zelfs haaks staat op de doelstelling ervan. Volgens deze bepaling wordt immers informatie over emissies die voor de bescherming van het milieu van belang zijn, bekend gemaakt. Of emissies afkomstig zijn uit installaties, is echter wat hun milieueffecten betreft irrelevant. Hier valt bijvoorbeeld te denken aan de emissies van het verkeer. [23] 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. [24]

49. Ook dit argument houdt derhalve geen steek.

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

17 — Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., en Jendrośka, J., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York, 2000, blz. 60 (blz. 76 van de Franse taalversie).

18 — Ebbesson, J., Gaugitsch, H., Miklau, M., Jendrośka, J., Stec, S., en Marshall, F., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, tweede druk, 2014, blz. 88.

19 — 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 2010, L 334, blz. 17).

20 — 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).

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 2004, L 143, blz. 56).

22 — Zie overweging 27 van de richtlijn industriële emissies.

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

24 — Ebbesson e.a., aangehaald in voetnoot 18, blz. 88.

B – *Grondrechten en TRIPs-overeenkomst*

50. Met haar derde onderdeel van het middel in hogere voorziening stelt de Commissie dat de grondrechten van de betrokken ondernemingen en de TRIPs-overeenkomst in de punten 44 en 45 van het bestreden arrest niet naar behoren in aanmerking zijn genomen. Het Gerecht heeft in die passage geweigerd aan het voorbehoud inzake emissies een uitlegging te geven die strookt met de grondrechten en de TRIPs-overeenkomst, maar indruist tegen de formulering ervan. Met de op het eerste gezicht grove formulering van die passage volgt het Gerecht overigens het voorbeeld van het Hof in de zaak Interseroh Scrap and Metals Trading, waar de vraag aan de orde was of informatieplichten op het gebied van het afvalstoffenvervoer moesten worden ingeperkt met het oog de bescherming van zakengeheimen.[25]

51. De kritiek van de Commissie op de voornoemde passage stoelt op een verkeerde lezing van het bestreden arrest. Het Gerecht stelt in de betrokken punten namelijk uitsluitend vast dat het voorbehoud inzake emissies een wettelijk vermoeden instelt van een hoger belang bij openbaarmaking van informatie over emissies in het milieu. De Commissie plaatst echter op zich geen vraagtekens bij dit vermoeden, maar is van mening dat het Gerecht het voorbehoud inzake emissies een te grote reikwijdte toekent.[26] In die context, meer bepaald de punten 47 tot en met 76 van het bestreden arrest, bespreekt het Gerecht echter noch de uitlegging conform de grondrechten, noch de TRIPs-overeenkomst. Daarmee zou weliswaar blijk kunnen worden gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, maar dit wordt door de Commissie hooguit impliciet gelaakt.

52. Ten gronde zou ook deze (impliciete) grief evenwel niet slagen. Het belang van het publiek om te weten in hoeverre het door emissies kan worden geraakt en in het bijzonder welke risico's voor mens en milieu bestaan, weegt namelijk over het algemeen zwaarder dan de commerciële belangen van ondernemingen die van de introductie profiteren.

53. Hieraan doet ook geen afbreuk dat die belangen worden beschermd door bepaalde grondrechten[27] of door artikel 39 van de TRIPs-overeenkomst. Die rechtsposities mogen namelijk ten gunste van hogere belangen worden beperkt.[28]

54. Zou de in dat verband vereiste belangenafweging bij ieder apart verzoek om toegang tot informatie moeten worden verricht, dan zouden de betrokken ondernemingen hun belangen waarschijnlijk met grote vastberadenheid verdedigen. Dit zou een aanzienlijke arbeidsbelasting voor de bevoegde instanties met zich kunnen brengen. Tevens valt te vrezen dat de betrokken informatie pas na langdurige en dure rechtszaken openbaar zou worden gemaakt. Dat risico zou naar verwachting voor de meeste belangstellenden een afschrikkende werking hebben. Teneinde die nadelen te voorkomen, mocht de wetgever bij de vaststelling van het voorbehoud inzake emissies vooruitlopen op de hierboven bedoelde afweging.

25 — Arrest Interseroh Scrap and Metal Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, punt 44).

26 — Punten 29, 30 en 34 van de hogere voorziening.

27 — Zie arresten Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, punt 49) en Interseroh Scrap and Metal Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, punt 43) en, aangaande de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten, arrest EHRM van 11 januari 2007, Anheuser-Busch Inc. tegen Portugal (zaak nr. 73049/01, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-I, § 72).

28 — 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) alsook mijn conclusie in de zaak Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546, punt 95).

55. Het is een feit dat op die wijze een afweging tussen de tegenstrijdige belangen in het individuele geval niet meer mogelijk is. Een dergelijke benadering is in het recht van de Unie met betrekking tot de toegang tot documenten echter geen uitzondering. Veeleer heeft het Hof reeds herhaaldelijk afgezien van een individuele beoordeling en algemene vermoedens laten gelden.[29] Die vermoedens hadden in die gevallen weliswaar betrekking op de weigering van de toegang, doch vermoedens ten gunste van de toegang moeten ook mogelijk zijn.

C – *Gewasbeschermingsrecht*

56. Met het tweede onderdeel van het middel in hogere voorziening komt de Commissie op tegen de punten 38, 40 en 41 van het bestreden arrest. Zij is van mening dat het Gerecht in die punten het verband tussen het recht op toegang tot documenten, in het bijzonder het voorbehoud inzake emissies, en de bijzondere bepalingen van het gewasbeschermingsrecht onvoldoende in aanmerking heeft genomen.

57. Ook deze argumentatie gaat mank aan de reeds beschreven onjuiste lezing van het bestreden arrest. In feite laakt de Commissie dat het Gerecht het verband tussen het voorbehoud inzake emissies en de bijzondere bepalingen van het gewasbeschermingsrecht niet in aanmerking heeft genomen bij de vastlegging van de reikwijdte van het voorbehoud inzake emissies in de punten 47 tot en met 76 van het bestreden arrest.

58. Voor zover de bijzondere bepalingen van het gewasbeschermingsrecht in de zaak Stichting Natuur en Milieu e.a. zijn besproken, te weten met name artikel 14 van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen, ben ik nog steeds van opvatting dat deze niet in de weg staan aan toepassing van het voorbehoud inzake emissies. Dat voorbehoud dient veeleer ook in het kader van artikel 14 van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen in acht te worden genomen.[30]

59. Die bepaling beschermt zakengeheimen namelijk slechts in zoverre daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de richtlijn milieu-informatie, die een vergelijkbaar voorbehoud inzake emissies bevat dat door de lidstaten moet worden geëerbiedigd. Het voor de instellingen van de Unie geldende voorbehoud inzake emissies mag echter niet op andere wijze worden uitgelegd. Overigens wil ik benadrukken dat beide voorbehouden inzake emissies geruime tijd na de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen zijn vastgesteld.

60. De *na* de voorbehouden inzake emissies vastgestelde verordening gewasbeschermingsmiddelen wijzigt de situatie echter, 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. Hiertoe behoort informatie over de volledige samenstelling van een gewasbeschermingsmiddel, 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, en resultaten over productiepartijen van de werkzame stof die onzuiverheden bevatten [onder b), c) en f)]. Juist om die informatie gaat het in casu.

61. De verordening gewasbeschermingsmiddelen is in het hoofdgeding ook 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. Het litigieuze besluit is daarentegen pas op 10 augustus 2011 vastgesteld.

29 — 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).

30 — Zie mijn conclusie in de zaak Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546, punten 81 en 82).

62. Krachtens artikel 63, lid 2, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen staat de lijst van te beschermen informatie formeel niet in de weg aan toepassing van het voorbehoud inzake emissies.

63. Ten eerste geldt ook de lijst van artikel 63, lid 3, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen onverminderd de richtlijn milieu-informatie, die eveneens het voorbehoud inzake emissies bevat. Derhalve zou deze lijst ook onverminderd verordening nr. 1049/2001 juncto de Aarhus-verordening moeten gelden, die enkel ertoe strekken de richtlijn milieu-informatie over te dragen op de instellingen.

64. 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.

65. 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 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.

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

67. 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 bescherming dienen te genieten. Zoals de Commissie naar aanleiding van de weigering van de toegang heeft uiteengezet[31], ligt die informatie vooral gevoelig omdat op basis hiervan conclusies kunnen worden getrokken over de productiemethode, hetgeen nabootsing in de hand werkt. Dat betekent dat de herbeoordeling door de wetgever beantwoordt aan de afweging die het Hof heeft gemaakt in het arrest ABNA e.a.[32]

68. 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, van verordening nr. 1049/2001 en artikel 6, lid 1, van de Aarhus-verordening per individueel geval een beslissing te worden genomen.

69. Bijgevolg heeft het Gerecht de reikwijdte van het voorbehoud inzake emissies onjuist afgebakend door in punt 75 van het arrest vast te stellen dat het ook geldt voor informatie over de onzuiverheden van de werkzame stof en de samenstelling van de door de ondernemingen ontwikkelde gewasbeschermingsmiddelen.

31 — Zie punt 21 van deze conclusie

32 — 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).

70. Het Gerecht had integendeel moeten vaststellen dat die informatie niet onder het voorbehoud inzake emissies valt en het tweede middel daarom moeten afwijzen. Het bestreden arrest dient derhalve te worden vernietigd.

D – *Beroep bij het Gerecht*

71. Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht in geval van gegrondheid van het verzoek om hogere voorziening. Het kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.

72. Stichting Greenpeace en PAN Europe hebben twee middelen aangevoerd die het Gerecht niet heeft onderzocht. Met het eerste middel bekritiseren zij dat de Commissie het afwijzende standpunt van Duitsland betreffende de openbaarmaking van de betrokken documenten heeft overgenomen. Met het derde middel stellen zij dat de Commissie niet heeft onderzocht of van de openbaarmaking van de betrokken documenten een concreet risico uitgaat voor de economische belangen van de betrokken ondernemingen.

73. Beide vragen waren niet voorwerp van de procedure bij het Hof en zijn met name ter terechtzitting niet besproken. Bovendien heeft het Gerecht zich in tegenstelling tot het Hof inzage verschaft in de relevante documenten.

74. Mijns inziens is de zaak derhalve niet in staat van wijzen.

75. Mocht het Hof de zaak echter toch zelf afdoen, ben ik van mening dat in het kader van het derde middel een aspect van belang is dat de Commissie in haar besluit inzake de weigering van de toegang niet heeft behandeld. De betrokken gegevens waren namelijk op het tijdstip waarop zij haar litigieuze besluit nam, meer dan twintig jaar oud. Derhalve mag worden betwijfeld dat op basis hiervan nog steeds conclusies konden worden getrokken over tegenwoordig relevante productiemethoden van de betrokken ondernemingen. Ook konden concurrenten sindsdien op basis van het daadwerkelijk verkochte product de samenstelling en de onzuiverheden ervan grondig analyseren en op basis daarvan reeds een beeld verkrijgen van de productiemethoden. Ik ben derhalve van mening dat de door Stichting Greenpeace en PAN Europe in het derde middel aangevoerde grief steekhoudend is.

VII – **Conclusie**

76. Ik geef het Hof dan ook in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 8 oktober 2013 in de zaak Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe/Commissie (T-545/11, EU:T:2013:523) wordt vernietigd.

2) Het tweede middel van het door Stichting Greenpeace Nederland en Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) ingestelde beroep tot nietigverklaring wordt afgewezen.

3) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht voor een beslissing over het eerste en het derde middel.

4) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden."