



Themafiche

TOEGANG VAN HET PUBLIEK TOT MILIEU-INFORMATIE

De Europese Unie beschikt sinds het begin van de jaren 90, en meer nog na de goedkeuring op 25 juni 1998¹ van het Verdrag *betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden* („Verdrag van Aarhus”), over een geheel van regels waarin het principe is vastgelegd van het recht van het publiek op toegang tot milieu-informatie die in handen is van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten (richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990², richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003³) en van de instellingen van de Europese Unie zelf (verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006⁴). Deze wetgeving vormt een aanvulling op de relevante bepalingen van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van de instellingen van de Europese Unie⁵ alsook op de relevante bepalingen in verband met toegang tot informatie over de sectorale EU-wetgeving die is vastgesteld op het gebied van milieubescherming. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft sindsdien een rijke rechtspraak ontwikkeld in het kader van een grote verscheidenheid aan rechtszaken.

-
- 1 Het Verdrag van Aarhus werd opgesteld door de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN/ECE). Het werd goedgekeurd door haar lidstaten op 25 juni 1998 ter gelegenheid van de vierde ministeriële conferentie in het kader van de ontwikkeling van een „Milieu voor Europa”. Dit verdrag trad op 30 oktober 2001 in werking.
 - 2 Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158 van 23.6.90, blz. 56).
 - 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 van 14.2.2003, blz. 26).
 - 4 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 L 264 van 25.9.2006, blz. 13).
 - 5 Verordening (EG) nr. 1049/2001 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 L 145 van 31.5.2001, blz. 43).

I. Het Verdrag van Aarhus en het Unierecht

*Arrest van 19 december 2013 (Grote kamer), Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)*⁶

Fish Legal, de juridische afdeling van de Engelse vissersbond (Angling Trust) heeft als doel langs alle wettelijke wegen te strijden tegen vervuiling en andere verstoringen van het aquatisch milieu, en de belangen van de hengelaars en de vissers te verdedigen. Fish Legal heeft aan twee waterbedrijven, United Utilities Water plc en Yorkshire Water Services Ltd, informatie over lozingen, saneringsoperaties en noodoverloopgebieden gevraagd. Shirley heeft een ander waterbedrijf, Southern Water Services Ltd, om informatie gevraagd over de afvoercapaciteit die was voorzien in een ontwikkelingsplan voor haar dorp, dat gelegen is in het graafschap Kent.

Daar zij de gevraagde informatie niet binnen de termijnen die zijn gesteld in de Environmental Information Regulations 2004 (hierna: „EIR 2004”) – wetgeving die richtlijn 2003/4/EG omzet in Engels recht – van deze bedrijven hadden ontvangen, hebben Fish Legal en Shirley elk een klacht ingediend bij de Information Commissioner. Deze heeft verklaard dat de betrokken waterbedrijven geen overheidsinstanties waren in de zin van de EIR 2004 en dat hij dus geen uitspraak kon doen op hun klachten.

Nadat de First-tier Tribunal hun beroep tegen die beslissingen had verworpen, heeft de Upper Tribunal (Verenigd Koninkrijk) een prejudiciële vraag voorgelegd aan het Hof van Justitie over de uitlegging van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4/EG, wat betreft de definitie – in het bijzonder vanuit het oogpunt van de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus, gepubliceerd door de VN/ECE – van het begrip „overheidsinstantie” en met name, wat de criteria zijn om te bepalen of entiteiten zoals de betrokken waterbedrijven – waarvan vaststaat dat zij openbare diensten in verband met het milieu verrichten – onder toezicht staan van een in artikel 2, punt 2, onder a) of b), van richtlijn 2003/4/EG bedoeld orgaan of persoon, en derhalve op grond van artikel 2, punt 2, onder c), van deze richtlijn moeten worden aangemerkt als „overheidsinstanties”. De Upper Tribunal wenste eveneens te vernemen of artikel 2, punt 2, onder b) en c), van richtlijn 2003/4/EG in die zin moet worden uitgelegd dat een persoon die voor bepaalde van zijn functies, verantwoordelijkheden of diensten onder die bepaling valt, slechts met betrekking tot de milieu-informatie waarover hij in het kader van die functies, verantwoordelijkheden en diensten beschikt, een overheidsinstantie is.

Volgens het Hof dient, voor de uitlegging van richtlijn 2003/4/EG, rekening te worden gehouden met de bewoordingen en het doel van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, waaraan deze richtlijn uitvoering beoogt te geven in het Unierecht.

Door tot het Verdrag van Aarhus toe te treden⁷ is de Europese Unie immers de verbintenis aangegaan om binnen de werkingssfeer van het Unierecht een principiële toegang te waarborgen tot de milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd.

Zoals in overweging 5 van richtlijn 2003/4/EG wordt bevestigd, beoogde de wetgever van de Unie met de vaststelling van deze richtlijn te verzekeren dat het Unierecht verenigbaar was met het Verdrag van Aarhus, zodat de Gemeenschap partij kon worden bij dit verdrag. Daartoe heeft hij een algemene regeling ingevoerd die ervoor moet zorgen dat elke natuurlijke of rechtspersoon van een lidstaat recht

⁶ Dit arrest is opgenomen in het Jaarverslag 2013, blz. 46.

⁷ Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124 van 17.5.2005, blz. 1).

heeft op toegang tot de milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, zonder dat die persoon een belang hoeft aan te tonen (punten 35-37).

De leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus kan weliswaar worden beschouwd als toelichtend document, dat eventueel naast andere relevante aspecten een rol kan spelen bij de uitlegging van dit verdrag, doch de hierin vervatte analyses zijn niet bindend en hebben niet het normatieve karakter van de bepalingen van het verdrag zelf (punt 38).

(Over de vraag betreffende de uitlegging van het begrip „overheidsinstantie“, zie rubriek III van deze fiche „Begrip ‚overheidsinstantie‘ die toegang tot milieu-informatie moet verlenen“).

II. Begrip „milieu-informatie“

Arrest van 17 juni 1998, Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300)

Op grond van richtlijn 90/313/EEG had Mecklenburg aan de stad Pinneberg en aan de Kreis Pinneberg – Der Landrat (hierna: „Kreis Pinneberg“) om toezending verzocht van een kopie van het standpunt dat de dienst voor landschapszorg had ingenomen in de goedkeuringsprocedure van de plannen voor de aanleg van de „westelijke rondweg“. De Kreis Pinneberg had dit verzoek afgewezen op grond dat het standpunt van die dienst geen „milieu-informatie“ was in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 90/313/EEG, omgezet in Duits recht bij het op 8 juli 1994 vastgestelde Umweltinformationsgesetz (UIG, wet over milieu-informatie).

Nadat het bezwaar en het beroep van de verzoeker tegen deze beslissing waren afgewezen door respectievelijk de Kreis Pinneberg en het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht, had verzoeker hoger beroep ingesteld tegen deze beslissingen bij het Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht (Duitsland). Deze rechter was van mening dat het standpunt van de overheidsdienst waarvan de mededeling werd verlangd, een „bestuursrechtelijke maatregel van milieubeheer“ in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 90/313/EEG was en heeft het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing met name over de vraag of het standpunt van een lagere dienst voor landschapszorg in het kader van de deelneming van de voor het openbaar belang verantwoordelijke instanties aan een procedure tot goedkeuring van een plan, kan worden aangemerkt als een bestuursrechtelijke maatregel van milieubeheer in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 90/313/EEG.

Volgens het Hof volgt uit de bewoordingen van deze bepaling dat de Gemeenschapswetgever aan het begrip „milieu-informatie“ een ruime betekenis heeft willen geven, die zowel de informatie als de activiteiten betreffende de toestand van de verschillende, in die bepaling genoemde sectoren van het milieu omvat, waarbij gepreciseerd moet worden dat het begrip „bestuursrechtelijke maatregelen“, dat als voorbeeld wordt genoemd, slechts een illustratie is van de door de richtlijn bedoelde „activiteiten“ of „maatregelen“.

Om milieu-informatie in de voormelde zin te zijn, volstaat het dus dat een standpunt van de overheid een handeling vormt die de toestand van een van de door de richtlijn bedoelde sectoren van het milieu ongunstig kan beïnvloeden of kan beschermen, hetgeen het geval is met een standpunt dat een dienst voor landschapszorg in het kader van zijn deelneming aan een procedure tot goedkeuring van bouwplannen inneemt, indien dit standpunt vanuit het oogpunt van milieubescherming invloed kan hebben op de beslissing tot goedkeuring van die plannen (punten 19-22, dictum 1).

Arrest van 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk (C-233/00, EU:C:2003:371)

De Commissie had het Hof krachtens artikel 226 EG verzocht vast te stellen dat de Franse Republiek, door artikel 2, onder a), en artikel 3, leden 2, 3 en 4, van richtlijn 90/313/EEG niet juist om te zetten, de ingevolge die richtlijn en artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 288, derde alinea, VWEU) op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen.

De Franse Republiek was van mening dat de bepalingen van wet nr. 78-753 van 17 juli 1978 houdende diverse maatregelen ter verbetering van de verhoudingen tussen de overheid en het publiek en diverse bepalingen van administratieve, sociale en fiscale aard, en decreet nr. 88-465 van 28 april 1988 betreffende de procedure voor de toegang tot overheidsdocumenten, de omzetting in Frans recht van richtlijn 90/313/EEG waarborgden. De Franse regering erkende weliswaar dat alleen documenten die een als particulier optredend overheidsorgaan onder zich heeft en die geen verband met overheidstaken houden, niet onder wet nr. 78-753 vallen, maar betwistte dat dergelijke documenten „milieu-informatie” in de zin van richtlijn 90/313/EEG zijn.

Volgens het Hof moet, gezien de formulering en rekening houdend met het gebruik van met name de uitdrukking „alle beschikbare informatie”, de werkingssfeer van het genoemde artikel 2, onder a), en dus die van richtlijn 90/313/EEG ruim worden opgevat. Er valt dan ook alle informatie onder die betrekking heeft op hetzij de toestand van het milieu, hetzij de activiteiten of maatregelen die hierop een ongunstige invloed kunnen hebben, hetzij activiteiten en maatregelen die de bescherming van het milieu dienen, zonder dat de opsomming in genoemde bepaling een aanwijzing bevat die de strekking ervan beperkt, zodat het begrip „milieu-informatie” in de zin van richtlijn 90/313/EEG aldus moet worden opgevat dat het ook documenten omvat die geen verband houden met de uitoefening van een overheidstaak (punten 44, 47).

Arrest van 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779)

Na het verzoek van de vennootschap Bayer heeft de Nederlandse minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, handelende in overeenstemming met de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de regeling inzake residuen van bestrijdingsmiddelen gewijzigd. Deze wijziging stelde, onder meer voor het bestrijdingsmiddel propamocarbe op en in sla, de toegelaten maximumgehalten aan residuen vast.

De stichting Natuur en Milieu, de vereniging Milieudefensie en de vereniging Goede Waar & Co hadden vervolgens het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (hierna: „CTB”) verzocht om mededeling van alle informatie die ten grondslag lag aan de vaststelling van de kwestieuze ministeriële regeling. Deze mededeling werd hun op 8 maart 2005 geweigerd op grond van de bepalingen van artikel 22 van de Bestrijdingsmiddelenwet van 1962 aangaande de geheimhouding. Tegen dit besluit werd door verzoeksters bij het CTB bezwaar gemaakt. Na raadpleging van de vennootschap Bayer over de geheimhouding van bepaalde in de documenten vermelde informatie, heeft het CTB, ter bescherming van bedrijfsgeheimen, de openbaarmaking van de residustudies en verslagen van veldproeven geweigerd.

Verzoeksters hebben tegen deze beslissing beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland), dat het Hof van Justitie heeft verzocht om een prejudiciële beslissing, met name over de vraag of de gegevens die zijn gebruikt voor de bepaling van het maximumresidugehalte voor een gewasbeschermingsmiddel, als milieu-informatie in de zin van artikel 2 van richtlijn 2003/4/EG moeten worden beschouwd en dus binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

Volgens het Hof moet het begrip „milieu-informatie“ in deze bepaling aldus worden uitgelegd dat daaronder is begrepen informatie die wordt overgelegd in het kader van een nationale procedure tot (uitbreiding van de) toelating van een gewasbeschermingsmiddel met het oog op de vaststelling van de maximale hoeveelheid van een bestrijdingsmiddel, bestanddeel daarvan of omzettingsproducten, die in eet- of drinkwaren aanwezig mogen zijn.

Aangezien zij het risico van aantasting van een van de componenten van biologische diversiteit, alsmede dat van verspreiding van residuen van gewasbeschermingsmiddelen in met name de bodem of het grondwater, beoogt te beperken, heeft het verstrekken van informatie over de aanwezigheid van dergelijke residuen in of op een product – hoewel dergelijke informatie op zich niet rechtstreeks een beoordeling bevat van de gevolgen van die residuen voor de gezondheid van de mens – immers betrekking op milieuelementen die die gezondheid dreigen aan te tasten wanneer er sprake is van een overmatige aanwezigheid van die residuen, hetgeen die informatie nu juist beoogt na te gaan (punten 42, 43, dictum 1).

Arrest van 22 december 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822)

De stad Lyon had aan de Caisse des dépôts et consignations (hierna: „CDC“), als verantwoordelijke instantie voor het beheer van een nationaal register voor de broeikasgasemissierechten, om mededeling van het aantal broeikasgasemissierechten dat in 2005 was verhandeld door de exploitanten van de 209 over heel Frankrijk verspreide stadsverwarminginstallaties.

Daar de CDC de mededeling van die gegevens had geweigerd, met name op grond van artikel 10 van verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem⁸, wendde de stad Lyon zich tot de Commission d'accès aux documents administratifs (commissie voor toegang tot overheidsdocumenten), die gunstig adviseerde over mededeling van de documenten betreffende de genoemde transactiegegevens. De CDC herhaalde evenwel haar weigering om die documenten mee te delen, op grond dat de bepalingen van richtlijn 2003/4/EG niet bedoeld zijn om de mededeling van die transactiegegevens te regelen in de context van het emissierechtensysteem waarvoor de Uniewetgever specifieke regels heeft vastgesteld, die zijn neergelegd in richtlijn 2003/87/EG⁹ en verordening (EG) nr. 2216/2004.

De tribunal administratif de Paris (Frankrijk), die van het beroep tegen deze beslissing kennisnam, heeft het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over de vraag of de mededeling van transactiegegevens moet worden beheerst door een van de uitzonderingen in artikel 4 van richtlijn 2003/4/EG, dan wel door de bepalingen van richtlijn 2003/87/EG en de voor de toepassing daarvan vastgestelde verordening (EG) nr. 2216/2004.

Volgens het Hof wordt een verzoek om mededeling van transactiegegevens betreffende de namen van de houders van de overdrachts- en de verwervingsrekening voor emissierechtentransacties, de bij die transacties betrokken emissierechten of Kyoto-eenheden alsmede de datum en het tijdstip van die transacties, uitsluitend beheerst door de specifieke bepalingen inzake mededeling aan het publiek en

⁸ Verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 386 van 29.12.2004, blz. 1).

⁹ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

vertrouwelijkheid die zijn neergelegd in richtlijn 2003/87/EG, in de versie van richtlijn 2004/101/EG¹⁰, alsmede door deze van verordening (EG) nr. 2216/2004.

Deze gegevens betreffen immers de overgedragen emissierechten, waarvan de lidstaten in hun respectieve nationale registers een nauwkeurige boekhouding moeten bijhouden en waarvan de technische bijzonderheden en de bepalingen betreffende het bijhouden van de registers alsmede betreffende de mededeling en de vertrouwelijkheid van de informatie in die registers zijn geregeld in verordening (EG) nr. 2216/2004. Zij vallen dus onder artikel 19 van richtlijn 2003/87/EG en niet onder artikel 17 van deze richtlijn. Aangezien artikel 19 van richtlijn 2003/87/EG geen bepaling bevat die, op analoge wijze als artikel 17, naar richtlijn 2003/4/EG verwijst, moet worden geconcludeerd dat de Uniewetgever verzoeken om transactiegegevens niet binnen de werking van de algemene bepalingen van richtlijn 2003/4 heeft willen brengen, maar dat hij, integendeel, voor die gegevens een specifieke en uitputtende regeling heeft ingevoerd inzake de mededeling van die gegevens aan het publiek en de vertrouwelijkheid ervan (punten 39-41, dictum 1).

Arrest van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de bevoegde Nederlandse autoriteit voor de toekenning en wijziging van toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: „CTB”), had besloten tot wijziging van de toelatingen voor meerdere gewasbeschermingsmiddelen en een biocide op basis van de werkzame stof imidacloprid, dat onder meer een werking als insecticide heeft. Stichting de Bijenstichting (hierna: „Bijenstichting”), een Nederlandse vereniging voor de bescherming van de bijen, had op grond van richtlijn 2003/4/EG aan het CTB verzocht om openbaarmaking van documenten betreffende die toelatingen. Bayer, een onderneming die actief is op het gebied van de gewasbescherming en de bestrijding van parasieten en die houdster is van een groot aantal van die toelatingen, heeft zich tegen openbaarmaking verzet op grond dat dit inbreuk zou maken op haar auteursrecht en op de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie.

Het CTB heeft aanvankelijk de verzoeken van verzoekster tot openbaarmaking afgewezen. Nadat de Bijenstichting tegen genoemd afwijzend besluit bezwaar had gemaakt, is het CTB gedeeltelijk van dat besluit teruggekomen met betrekking tot bepaalde documenten waarvan de openbaarmaking was gevraagd, met de overweging, na afweging van het algemene belang bij openbaarmaking tegen het belang van bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten van de houder van de toelating voor het op de markt brengen van het betrokken product, dat de feitelijke informatie met betrekking tot de daadwerkelijke uitstoot van gewasbeschermingsmiddelen of biociden naar het milieu als „informatie over emissies in het milieu” in de zin van artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG moest worden beschouwd, terwijl de overige documenten niet als zulke informatie in de zin van dezelfde bepaling moesten worden beschouwd.

Nadat Bayer en de Bijenstichting beroep tegen dit besluit hadden ingesteld, heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over met name de uitlegging van het begrip „informatie over emissies in het milieu” in de zin van artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG.

Volgens het Hof vallen inlichtingen over de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van emissies in het milieu van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en van stoffen die deze

¹⁰ Richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 houdende wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (PB L 338 van 13.11.2004, blz. 18).

producten bevatten, alsook gegevens over de invloeden op kortere of langere termijn van deze emissies in het milieu, meer bepaald informatie over residuen die na het gebruik van het product in kwestie in het milieu aanwezig zijn en studies inzake de mate van stofdrift bij dit gebruik, onder dit begrip, ongeacht of deze gegevens afkomstig zijn uit (semi-)veldstudies, laboratoriumstudies of translocatiestudies.

Een dergelijke uitlegging leidt er geenszins toe dat alle gegevens in dossiers betreffende toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen of biociden, en meer bepaald alle gegevens die afkomstig zijn uit de studies die voor het verkrijgen van die toelating zijn verricht, onder dat begrip vallen en altijd openbaar moeten worden gemaakt. Alleen de gegevens die betrekking hebben op emissies in het milieu vallen immers onder dit begrip, waarmee dus niet alleen informatie die geen betrekking heeft op de emissies van het betrokken product in het milieu is uitgesloten, maar ook gegevens over hypothetische emissies, dat wil zeggen emissies die niet daadwerkelijk of voorzienbaar plaatsvinden in omstandigheden die met normaal of realistisch gebruik overeenstemmen. Deze uitlegging leidt dus niet tot een onevenredige aantasting van de bescherming van de rechten die worden gewaarborgd door de artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 39, lid 3, van de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (TRIPs-Overeenkomst) (punten 96, 100, 102, 103, dictum 2).

III. Begrip „overheidsinstantie” die gehouden is toegang te verlenen tot milieu-informatie

Arrest van 18 juli 2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523)

Het Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (ministerie van Economische Zaken en Technologie) had geweigerd het verzoek van een vereniging voor de bescherming van milieu- en consumentenbelangen, Deutsche Umwelthilfe eV, in te willigen om toezending van informatie die was opgenomen in een briefwisseling tussen dit ministerie en vertegenwoordigers van de Duitse auto-industrie gedurende het overleg dat voorafging aan de vaststelling van een regeling inzake energie-etikettering. Dit ministerie had zich in dit verband beroepen op de bepaling in de wet inzake milieu-informatie van 22 december 2004, die overheidsinstanties vrijstelt van de verplichting tot het verstrekken van milieu-informatie wanneer zij optreden in het kader van de voorbereiding van een verordening.

Het Verwaltungsgericht Berlin (Duitsland), waarbij beroep tot nietigverklaring van dit weigeringsbesluit was ingesteld, vroeg zich af of deze wet verenigbaar was met richtlijn 2003/4/EG en met name of artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste zin, van deze richtlijn, voor zover deze bepaling betrekking heeft op overheidsinstanties die optreden in hun wetgevende hoedanigheid, kan worden toegepast op overheidsinstanties wanneer zij een verordening als aan de orde in het hoofdgeding voorbereiden en vaststellen.

Volgens het Hof van Justitie moet artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2003/4/EG in die zin worden uitgelegd dat de bij deze bepaling aan de lidstaten geboden mogelijkheid om instellingen of organen die optreden in een wetgevende hoedanigheid niet aan te merken als overheidsinstanties, die gehouden zijn toegang te verlenen tot de milieu-informatie waarover zij beschikken, geen betrekking kan hebben op ministeries wanneer zij voorschriften van lagere rang dan een wet voorbereiden en vaststellen.

In dit verband kan deze bepaling niet aldus worden uitgelegd dat de werking ervan verder gaat dan noodzakelijk is ter bescherming van de belangen die dit artikel beoogt te garanderen, en moet de

draagwijdte van de toegestane afwijkingen in het licht van de doelstellingen van deze richtlijn worden bepaald. Het zijn immers de specificiteit van de wetgevingsprocedure en de kenmerken die daaraan eigen zijn, die een rechtvaardiging vormen voor de bijzondere regeling, wat het recht op informatie betreft als voorzien in het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en in richtlijn 2003/4/EG, voor handelingen die worden vastgesteld door optreden in de wetgevende hoedanigheid. Daaruit volgt dat de aard van de betrokken handeling, en in het bijzonder de omstandigheid dat het om een handeling van algemene strekking gaat, als zodanig het orgaan dat deze vaststelt niet kan vrijstellen van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

Ten slotte hangt deze beoordeling, bij gebreke van een precisering in het Unierecht van wat onder wet of voorschrift van gelijkwaardige rang valt voor de toepassing van artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2003/4/EG, af van het recht van de lidstaten, onder het voorbehoud dat geen afbreuk wordt gedaan aan de nuttige werking van deze richtlijn (punten 22, 29, 30, 35, 36 en dictum).

Arrest van 19 december 2013 (Grote kamer), Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)¹¹

In deze zaak (zie ook rubriek I „Het Verdrag van Aarhus en het Unierecht“) heeft het Hof van Justitie geoordeeld, in het licht van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4/EG, dat ondernemingen zoals waterbedrijven, die openbare diensten in verband met het milieu verrichten, onder toezicht kunnen staan van een in artikel 2, punt 2, onder a) of b), van richtlijn 2003/4/EG bedoeld orgaan of persoon, en dus op grond van artikel 2, punt 2, onder c), van deze richtlijn als „overheidsinstanties“ moeten worden aangemerkt, indien deze ondernemingen niet op daadwerkelijk autonome wijze bepalen hoe zij die diensten verrichten, aangezien een in artikel 2, punt 2, onder a) of b), van diezelfde richtlijn bedoelde overheidsinstantie het optreden van die ondernemingen op het gebied van het milieu op beslissende wijze kan beïnvloeden.

De enkele omstandigheid dat de entiteit een handelsonderneming is die onderworpen is aan een specifiek regulerend stelsel voor de betrokken sector, sluit niet uit dat sprake is van toezicht in de zin van artikel 2, punt 2, onder c), van richtlijn 2003/4/EG, aangezien uit het betrokken stelsel kan voortvloeien dat deze entiteit niet over effectieve autonomie ten opzichte van de staat beschikt, zelfs al kan die staat na de privatisering van de betrokken sector haar dagelijks beheer niet meer bepalen (punten 68, 70, 71, 73, dictum 2).

Voorts moet artikel 2, punt 2, onder b), van richtlijn 2003/4/EG aldus worden uitgelegd dat een persoon die onder die bepaling valt, een overheidsinstantie is met betrekking tot alle milieu-informatie waarover hij beschikt. Zoals blijkt uit artikel 3, lid 1, van richtlijn 2003/4/EG – de centrale bepaling van die richtlijn, die in wezen identiek is aan artikel 4, lid 1, van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden – moet een entiteit die wordt aangemerkt als een overheidsinstantie in de zin van een van de drie in artikel 2, punt 2, van die richtlijn opgesomde categorieën, immers aan iedere aanvrager alle milieu-informatie ter beschikking stellen waarover zij beschikt of die voor haar wordt beheerd, en die tot een van de zes in artikel 2, punt 1, van die richtlijn genoemde categorieën van informatie behoort, tenzij de aanvraag onder een van de in artikel 4 van die richtlijn bedoelde uitzonderingsgevallen valt (punten 78, 83, dictum 3).

¹¹ Dit arrest is opgenomen in het Jaarverslag 2013, blz. 46.

IV. Gronden voor weigering van toegang van het publiek tot milieu-informatie

Arrest van 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779)

In deze zaak (zie ook rubriek II „Begrip ‚milieu-informatie‘“) had het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) het Hof van Justitie ook de vraag voorgelegd of de in artikel 4 van richtlijn 2003/4/EG voorgeschreven afweging van belangen dient plaats te vinden in elk specifiek geval dat aan de bevoegde autoriteiten wordt voorgelegd, dan wel of deze afweging kan worden vastgelegd in een door de nationale wetgever vastgestelde algemene maatregel. Daarnaast had de verwijzende rechterlijke instantie de vraag opgeworpen of dit voorschrift verenigbaar is met artikel 14 van richtlijn 91/414/EEG¹², dat voorziet in een onvoorwaardelijke vertrouwelijkheid van industriële en commerciële informatie „onverminderd de bepalingen van richtlijn 2003/4/EG“.

Volgens het Hof moet artikel 4 van richtlijn 2003/4/EG aldus worden uitgelegd dat de daarin voorgeschreven afweging van het algemene belang dat met openbaarmaking van milieu-informatie is gediend, tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken, dient plaats te vinden in elk afzonderlijk geval dat aan de bevoegde autoriteiten wordt voorgelegd, ook wanneer de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking criteria heeft vastgelegd die deze vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken.

Noch op basis van artikel 14 van richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, noch op basis van andere bepalingen van richtlijn 2003/4/EG, kan immers worden aangenomen dat de in artikel 4 van laatstgenoemde richtlijn voorgeschreven afweging van de betrokken belangen kan worden vervangen door een andere maatregel dan een onderzoek van die belangen in elk afzonderlijk geval. Die omstandigheid staat er bijgevolg niet aan in de weg dat de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking de criteria vastlegt die deze vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken, zolang die bepaling de bevoegde autoriteiten maar niet ontslaat van de verplichting om elke situatie die in het kader van een op basis van richtlijn 2003/4/EG ingediend verzoek om toegang tot milieu-informatie aan hen wordt voorgelegd, daadwerkelijk afzonderlijk te onderzoeken (punten 57-59, dictum 3).

Arrest van 28 juli 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525)

De regering van het Verenigd Koninkrijk had een website gecreëerd om aan het publiek informatie te verstrekken over de locatie van basisstations voor mobiele telefonie. Deze informatie was door de mobiele telefoonondernemingen vrijwillig ter beschikking gesteld. Het Office of Communications had vervolgens, nadat bij hem verzoeken om informatie waren ingediend, geweigerd de coördinaten van de voornoemde basisstations mee te delen op grond dat openbaarmaking van die informatie nadelige gevolgen voor de openbare veiligheid zou hebben in de zin van artikel 4, lid 2, onder b), van richtlijn 2003/4/EG, omdat de openbaarmaking van de locatie van die gebieden ook de locaties zou hebben omvat van de gebieden die voor het verstrekken van het radionetwerk van de politie en de eerstehulpdiensten worden gebruikt. Bovendien zou openbaarmaking van die gegevens nadelige gevolgen kunnen hebben, in de zin van artikel 4, lid 2, onder e), van de richtlijn, voor de intellectuele-eigendomsrechten van de mobiele telefoonondernemingen die de informatie hebben verstrekt. De Information Commissioner en nadien de Information Tribunal gelastten echter de openbaarmaking van de kwestieuze informatie. De Information Tribunal overwoog daarbij met name dat de nadelige gevolgen

¹² Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB L 230 van 19.8.1991, blz. 1).

voor de intellectuele-eigendomsrechten van de mobiele telefoonondernemingen niet zwaarder wogen dan het met openbaarmaking van deze gegevens gediende algemeen belang.

De Supreme Court of the United Kingdom (Verenigd Koninkrijk), waaraan het geding werd voorgelegd, heeft het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over de vraag welke afweging van aan de orde zijnde belangen krachtens richtlijn 2003/4/EG moet worden gemaakt in het geval waarin een openbaarmaking van de informatie nadelige gevolgen kon hebben voor verschillende belangen die worden beschermd door meer dan één in artikel 4, lid 2, van die richtlijn vermelde uitzondering, maar die, wanneer elke uitzondering afzonderlijk wordt beschouwd, niet volstaan om zwaarder te wegen dan het algemeen belang bij openbaarmaking.

Volgens het Hof moet artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG aldus worden uitgelegd dat een overheidsinstantie die over milieu-informatie beschikt of waarvoor dergelijke informatie wordt beheerd, met diverse in deze bepaling bedoelde redenen voor weigering cumulatief rekening kan houden wanneer zij de door openbaarmaking beschermde algemene belangen tegen de met weigering van openbaarmaking gediende belangen afweegt om een verzoek tot terbeschikkingstelling van die informatie aan een natuurlijke of rechtspersoon te beoordelen (punt 32 en dictum).

Arrest van 15 januari 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8)¹³

In het kader van een geschil van Križan, 43 andere inwoners van de stad Pezinok en deze stad zelf, tegen de Slovenská inšpekcia životného prostredia (hierna: „inšpekcia”) – de Slowaakse milieu-inspectie –, inzake de wettigheid van de besluiten die de bouw en exploitatie van een stortplaats van afvalstoffen toestonden, hadden de verzoekers eerst de onvolledigheid van de aanvraag tot vergunning aangevoerd wegens het ontbreken van een stedenbouwkundig besluit als vereist door de Slowaakse wet nr. 245/2003, die richtlijn 96/61/EG¹⁴ omzet in Slowaaks recht. Vervolgens hadden zij betwist dat het voornoemde stedenbouwkundig besluit niet hoefde te worden bekendgemaakt op grond dat het een zakengeheim zou vormen.

Nadat de inšpekcia het beroep had verworpen, wendden de verzoekers zich tot de Najvyšší súd Slovenskej republiky (hooggerichtshof, Slowakije), die het Hof van Justitie verschillende prejudiciële vragen heeft voorgelegd, met name over de uitlegging van richtlijn 96/61/EG, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 166/2006¹⁵. De verwijzende rechter wenste met name van het Hof te vernemen of het deze vereist dat het betrokken publiek vanaf het begin van de procedure voor het verlenen van een vergunning voor een stortplaats toegang moet hebben tot het stedenbouwkundig besluit over de locatie van die installatie en of de weigering om het betrokken stedenbouwkundig besluit ter beschikking te stellen van dat publiek kan worden gerechtvaardigd met een beroep op de geheimhouding van commerciële of industriële informatie.

Het Hof heeft voor recht verklaard dat richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging aldus moet worden uitgelegd dat deze niet toestaat dat de bevoegde nationale autoriteiten weigeren aan het betrokken publiek (zelfs gedeeltelijk) toegang te verlenen tot een besluit waarbij een overheidsinstantie overeenkomstig de geldende stedenbouwkundige voorschriften een vergunning verleent voor de locatie van een stortplaats die binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, met een beroep op de in het nationale recht of het Unierecht voorziene bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie, teneinde een legitiem economisch belang

¹³ Dit arrest is opgenomen in het Jaarverslag 2013, blz. 45.

¹⁴ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26).

¹⁵ Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB L 33 van 4.2.2006, blz. 1).

te beschermen, rekening houdend, met name, met het belang van de locatiekeuze van de verschillende in richtlijn 96/61/EG bedoelde activiteiten.

Ook indien bepaalde in de motivering van een stedenbouwkundig besluit genoemde gegevens vertrouwelijke of industriële informatie bevatten, kan de bescherming van de vertrouwelijkheid van die informatie niet worden gebruikt om in strijd met artikel 4, lid 4, van richtlijn 2003/4/EG het betrokken publiek (gedeeltelijke) toegang te weigeren tot het stedenbouwkundig besluit over de locatie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde installatie (punten 82, 83, 91, dictum 2).

Arrest van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

In deze zaak (zie ook rubriek II „Begrip „milieu-informatie“”), had ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) het Hof van Justitie, in de context van de uitlegging van het begrip „informatie over emissies in het milieu” in de zin van artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG, een vraag voorgelegd over de toepassing van de uitzonderingsgrond voor commerciële of industriële informatie in de zin van artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder d), van deze richtlijn.

Volgens het Hof heeft richtlijn 2003/4/EG tot doel om te waarborgen dat in beginsel toegang wordt verleend tot de milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd en om te bereiken dat deze informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid, zoals blijkt uit overweging 9 en artikel 1 van die richtlijn. Hieruit volgt, zoals uitdrukkelijk is bepaald in artikel 4, lid 4, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en in overweging 16 en artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG, dat openbaarmaking van informatie de regel is, en dat de in die bepalingen bedoelde weigeringsgronden restrictief moeten worden uitgelegd.

Door er in dat verband in te voorzien dat de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie niet kan worden ingeroepen om openbaarmaking van informatie over emissies in het milieu te weigeren, kan met artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG worden gezorgd voor concrete toepassing van die regel en van het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang tot de milieu-informatie waarover de publieke instanties beschikken of die voor hen wordt beheerd. Hieruit volgt dat niet dient te worden uitgegaan van een restrictieve uitlegging van de begrippen „emissies in het milieu” en „informatie over emissies in het milieu” in de zin van artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG (punten 55-58).

Dat betekent dat voor de uitlegging van het begrip „emissies in het milieu” in de zin van artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG, geen onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen dat begrip en de begrippen „lozingen” en „vrijkomen” in het milieu.

Ten eerste kent het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden dit onderscheid immers niet. Dit verdrag bepaalt in artikel 4, lid 4, eerste alinea, onder d), slechts dat de bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie niet kan worden ingeroepen om bekendmaking van informatie over emissies die van belang is voor de bescherming van het milieu te weigeren. Ten tweede is een onderscheid tussen emissies, lozingen en ander vrijkomen irrelevant voor de doelstelling van openbaarmaking van milieu-informatie die door richtlijn 2003/4/EG wordt nagestreefd, en zou een dergelijk onderscheid ook kunstmatig zijn. Zowel de emissie van gas of stoffen in de atmosfeer als ander vrijkomen of lozen, zoals het vrijkomen van stoffen, preparaten, organismen, micro-organismen, trillingen, warmte of geluid in het milieu, meer bepaald in de lucht, het water of de bodem, kan immers invloed hebben op die verschillende elementen van het milieu. Bovendien overlappen de begrippen „emissies”, „lozingen” en „vrijkomen” elkaar grotendeels, zoals blijkt uit het gebruik van de uitdrukking

„ander vrijkomen“ in artikel 2, punt 1, onder b), van die richtlijn, waaruit volgt dat emissies en lozingen tevens een vorm van vrijkomen in het milieu zijn (punten 62-65, 67).

Artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG moet aldus worden uitgelegd dat in geval van een verzoek om toegang tot informatie over emissies in het milieu waarvan de openbaarmaking afbreuk zou doen aan een van de belangen waarop artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), d), f) tot en met h), van die richtlijn ziet, alleen de relevante gegevens die uit de informatiebron over emissies in het milieu kunnen worden gedestilleerd, openbaar moeten worden gemaakt, voor zover die gegevens van andere informatie in die bron kunnen worden gescheiden. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is (punt 106, dictum 3).

V. Bedrag van de voor de toegang tot milieu-informatie geheven vergoeding

Arrest van 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656)¹⁶

In de context van een transactie tot overdracht van onroerend goed had PSG Eastbourne, een onderneming die actief is op het gebied van het opzoeken van vastgoedgegevens, een verzoek om milieu-informatie ingediend bij de East Sussex County Council. De County Council had de gevraagde gegevens, die hij uit een databank had gehaald die ook voor andere doeleinden kon worden gebruikt, verstrekt en had overeenkomstig een daarvoor geldend standaardtarief verschillende vergoedingen verlangd.

Naar aanleiding van een klacht van PSG Eastbourne tegen de oplegging van deze vergoedingen had de Information Commissioner beslist dat deze vergoedingen in strijd waren met artikel 8, lid 3, van de Environmental Information Regulation 2004 (EIR 2004), die richtlijn 2003/4/EG omzet in Engels recht, doordat daarin andere kosten waren opgenomen dan de kosten voor het frankeren en fotokopiëren alsmede andere kosten van de beschikbaarstelling van de gevraagde informatie. De County Council heeft beroep ingesteld tegen deze beslissing, stellende dat de in zijn tariefoverzicht vermelde vergoedingen zijn toegestaan en niet hoger zijn dan een redelijk bedrag.

De First-tier Tribunal (Verenigd Koninkrijk) heeft het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG en van het begrip „redelijke vergoeding“, teneinde te vernemen of een deel van de kosten voor het beheer van de databank van de County Council, en de algemene kosten verband houdend met het tijdsbeslag van het personeel van deze laatste voor het beheer van de databank konden worden opgenomen in de berekening van de verlangde vergoedingen.

Volgens het Hof moet artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG aldus worden uitgelegd dat de vergoeding die wordt opgelegd voor het verstrekken van een bepaald type milieu-informatie geen enkel deel mag omvatten van de kosten voor het bijhouden van een daartoe door de overheidsinstantie gebruikte databank, maar wel de bij de bepaling van deze vergoeding naar behoren bepaalde algemene kosten die verband houden met de arbeidstijd die het personeel van deze instantie besteedt aan het beantwoorden van de verschillende informatieverzoeken, mits het totaalbedrag van die vergoeding redelijk is.

¹⁶ Dit arrest is opgenomen in het Jaarverslag 2015, blz. 65.

Uit artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/4/EG juncto artikel 3, lid 5, onder c), van deze richtlijn, volgt immers dat in beginsel slechts de kosten die niet uit het opstellen en bijhouden van die registers, lijsten en raadplegingsinstrumenten voortvloeien, aan het verstrekken van milieu-informatie toe te rekenen zijn en waarvoor de nationale overheidsinstanties krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG een vergoeding kunnen verlangen. Dergelijke kosten omvatten niet alleen de kosten voor het frankeren en fotokopiëren, maar ook de kosten die kunnen worden toegerekend aan de arbeidstijd die het personeel van de betrokken overheidsinstantie heeft besteed aan het beantwoorden van een concreet informatieverzoek, waartoe onder meer de tijd behoort voor het opzoeken van de informatie in kwestie en om deze informatie in de gevraagde vorm te stellen. Bovendien kunnen, gelet op het gebruik van het begrip „werkelijk gemaakte kosten” in overweging 18 van richtlijn 2003/4/EG, de naar behoren bepaalde algemene kosten in beginsel in aanmerking worden genomen voor de berekening van de vergoeding waarin artikel 5, lid 2, van deze richtlijn voorziet. Dat bij de berekening van deze vergoeding ook rekening wordt gehouden met de algemene kosten, strookt immers met de gebruikelijke boekhoudkundige beginselen. Deze kosten mogen echter slechts in de berekening van die vergoeding worden opgenomen voor zover zij verband houden met een kostenbestanddeel dat tot het verstrekken van milieu-informatie behoort (punten 34, 36, 39, 40, 45, dictum 1).

Wat de tweede bij artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG gestelde voorwaarde betreft, volgens welke de totale in deze bepaling voorziene vergoeding een redelijk bedrag niet te boven mag gaan, dient elke uitlegging van het begrip „redelijk bedrag” die personen die informatie willen verkrijgen, hiervan kan weerhouden of hun toegangsrecht kan beperken, te worden uitgesloten. Ter beoordeling of een krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG opgelegde vergoeding een afschrikkend effect heeft, moet rekening worden gehouden met zowel de economische situatie van de aanvrager van de informatie als het algemene belang van de bescherming van het milieu. Deze beoordeling kan dan ook niet uitsluitend worden gebaseerd op de economische situatie van de belanghebbende, maar moet tevens worden verricht aan de hand van een objectief onderzoek van het bedrag van deze vergoeding. In zoverre mag die vergoeding de financiële mogelijkheden van de betrokkene niet te boven gaan, noch in elk geval objectief gezien kennelijk onredelijk zijn.

Het enkele feit dat een vergoeding de betrokken personen er ten aanzien van hun economische situatie niet van kan weerhouden om informatie aan te vragen, ontslaat de overheidsinstantie overigens niet van haar verplichting om er eveneens voor te zorgen dat die vergoedingen niet onredelijk zijn voor het publiek, rekening houdend met het algemene belang van de bescherming van het milieu (punten 42-44).

VI. Het recht op toegang tot de milieu-informatie waarover de Europese instellingen beschikken

Arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738)

De Liga para a Protecção da Natureza (hierna: „LPN”) is een niet-gouvernementele organisatie die milieubescherming tot doel heeft. Volgens haar in 2003 bij de Europese Commissie ingediende klacht schond het stuwdamproject op de rivier Sabor in Portugal richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna¹⁷. De LPN had vervolgens, in 2007, de Commissie verzocht om toegang tot informatie over de behandeling van haar klacht en om inzage van bepaalde documenten. De Commissie had deze verzoeken afgewezen op grond

¹⁷ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

dat de gevraagde documenten betrekking hadden op een lopende procedure, zowel uit hoofde van de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening (EG) nr. 1049/2001, betreffende de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits, als uit hoofde van de uitzondering van artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006, volgens hetwelk een „hoger openbaar belang” wordt geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu, met uitzondering van onderzoek, met name naar mogelijke inbreuken op het Gemeenschapsrecht.

Nadat het Gerecht het door LPN ingestelde beroep tot nietigverklaring van de betrokken beslissing had verworpen¹⁸, hebben LPN en Finland bij het Hof van Justitie een hogere voorziening ingesteld tegen dit arrest.

Het Hof diende zich in deze zaak uit te spreken over de vraag of een algemene aanname dient te worden erkend dat de openbaarmaking van de documenten van de niet-nakomingsprocedure in omstandigheden als aan de orde in het voorliggende geding, de bescherming van het doel van onderzoeken kon ondermijnen. Blijkens de tekst en de opzet van de twee zinnen van artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006 was de wetgever duidelijk voornemens de niet-nakomingsprocedures uit te sluiten van de werkingssfeer van deze bepaling in haar geheel. Het Hof heeft daaruit afgeleid dat het Gerecht geen blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006 geen afbreuk doet aan het onderzoek dat de Commissie krachtens verordening (EG) nr. 1049/2001 moet verrichten in geval van een verzoek om toegang tot de documenten van een niet-nakomingsprocedure die nog in de precontentieuze fase is (punten 84-85).

Arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe (C-673/13 P, EU:C:2016:889)

Stichting Greenpeace Nederland en Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) hadden de Commissie verzocht – op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 en verordening (EG) nr. 1367/2006 – om toegang tot verschillende documenten betreffende de eerste vergunning voor het in de handel brengen van glyfosaat als werkzame stof, die was afgegeven krachtens richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. De secretaris-generaal van de Commissie had in 2011 toegang verleend tot een door de Bondsrepubliek Duitsland opgesteld ontwerpevaluatieverslag, behalve tot deel 4 ervan, waarvan de Duitse autoriteiten de openbaarmaking hadden geweigerd. De secretaris-generaal van de Commissie oordeelde met name dat geen hoger openbaar belang in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006 openbaarmaking van dit document rechtvaardigde. Bovendien bleek, volgens hem, uit de procedure tot opnemning van glyfosaat in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG dat rekening was gehouden met de vereisten van verordening (EG) nr. 1367/2006 wat de vrijgave aan het publiek van inlichtingen over de milieueffecten van deze stof betrof. Derhalve moest de bescherming van de belangen van de producenten van deze stof voorrang krijgen.

Het Gerecht had het door Greenpeace Nederland en PAN Europe tegen dit besluit ingestelde beroep tot nietigverklaring gegrond verklaard op grond dat de informatie waarvan de openbaarmaking werd verlangd verband hield met uitstoot in het milieu in de zin van artikel 6, lid 1, eerste volzin, van verordening (EG) nr. 1367/2006.¹⁹ Daarop stelde de Europese Commissie bij het Hof van Justitie een hogere voorziening in tegen dit arrest van het Gerecht.

¹⁸ Arrest van het Gerecht van 9 september 2011, LPN/Commissie, (T-29/08, EU:T:2011:448).

¹⁹ Arrest van 8 oktober 2013, Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe/Commissie, (T-545/11, EU:T:2013:523, punt 75).

In zijn arrest, dat het bestreden arrest heeft vernietigd, heeft het Hof geoordeeld dat het begrip „informatie die betrekking heeft op uitstoot in het milieu“, in de zin van artikel 6, lid 1, eerste volzin, van verordening (EG) nr. 1367/2006, niet restrictief mag worden uitgelegd. Verordening (EG) nr. 1049/2001 heeft immers, blijkens overweging 4 en artikel 1 ervan, tot doel het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te geven. Evenzo heeft verordening (EG) nr. 1367/2006 tot doel, zoals artikel 1 ervan aangeeft, ervoor te zorgen dat de milieu-informatie waarover de instellingen en organen van de Unie beschikken, op de breedst mogelijke basis systematisch ter beschikking komt en wordt verspreid.

Uitzonderingen op het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen, met name de uitzonderingen waarin is voorzien bij artikel 4 van verordening (EG) nr. 1049/2001, moeten immers slechts restrictief worden uitgelegd en toegepast voor zover zij van dat beginsel afwijken. De noodzaak van een dergelijke restrictieve uitlegging wordt overigens bevestigd door overweging 15 van verordening (EG) nr. 1367/2006. Daarentegen is het juist dat artikel 6, lid 1, eerste volzin, van verordening (EG) nr. 1367/2006 afwijkt van de in artikel 4, lid 2, van verordening (EG) nr. 1049/2001 vastgestelde regel van belangenafweging, doordat het voorziet in een vermoeden dat de openbaarmaking van informatie die betrekking heeft op uitstoot in het milieu – met uitzondering van informatie betreffende onderzoeken –, wordt geacht van hoger openbaar belang te zijn dan het belang dat bestaat bij de bescherming van de commerciële belangen van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon, zodat de bescherming van die commerciële belangen niet kan worden ingeroepen om de openbaarmaking van die informatie te weigeren. Evenwel maakt artikel 6, lid 1, eerste volzin, aldus een concrete toepassing mogelijk van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang tot de informatie waarover de instellingen en organen van de Unie beschikken, zodat een restrictieve uitlegging van die bepaling niet kan worden gerechtvaardigd (punten 51-54).

Het Hof heeft echter, in het licht van de nietigverklaring, opgemerkt dat dit begrip daarom echter nog niet alle informatie omvat die om het even welk – zelfs direct – verband met emissies in het milieu vertoont. Zou dat begrip aldus worden opgevat dat het betrekking heeft op dergelijke informatie, zou het immers het begrip „milieu-informatie“ in de zin van artikel 2, lid 1, onder d), van verordening (EG) nr. 1367/2006 grotendeels uithollen. Een dergelijke uitlegging zou aldus de in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening (EG) nr. 1049/2001 vastgestelde mogelijkheid voor de instellingen om te weigeren milieu-informatie openbaar te maken omdat een dergelijke openbaarmaking zou leiden tot de ondermijning van de bescherming van commerciële belangen van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon, elke nuttige werking ontnemen en een bedreiging vormen voor het evenwicht dat de Uniewetgever heeft willen verzekeren tussen de doelstelling van transparantie en de bescherming van die belangen. Zij zou ook op onevenredige wijze afbreuk doen aan de bescherming van de door artikel 339 VWEU gewaarborgde geheimhoudingsplicht (punt 81).

Arrest van 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie (C-60/15 P, EU:C:2017:540)

Saint-Gobain, een onderneming die actief is op de wereldwijde glasmarkt en die installaties exploiteert die binnen de werkingssfeer vallen van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, had de Commissie op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 en verordening (EG) nr. 1367/2006 verzocht om toegang tot een document dat door de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van de procedure als bedoeld in artikel 15, lid 1, van besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april

2011²⁰ aan de Commissie was gezonden. Dit document bevatte informatie over installaties van Saint-Gobain op het Duitse grondgebied.

Aangezien de gevraagde informatie oorspronkelijk afkomstig was van de Bondsrepubliek Duitsland, heeft de Commissie op grond van artikel 4, lid 5, van verordening (EG) nr. 1049/2001 deze lidstaat geraadpleegd, die zich eerst heeft verzet tegen de openbaarmaking ervan. Na het besluit van de Duitse autoriteiten om bepaalde gegevens openbaar te maken, heeft de Commissie gedeeltelijke toegang tot de gevraagde informatie verleend, op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1049/2001. Zij was met name van mening dat volledige openbaarmaking van de gevraagde informatie haar besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen en de dialoog tussen de Commissie en de lidstaten zou schaden. Bovendien was zij van mening dat artikel 6 van verordening (EG) nr. 1367/2006 geen enkele bepaling bevatte op basis waarvan de toepassing van de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1049/2001 kon worden uitgesloten en had zij vastgesteld dat er geen hoger openbaar belang in de zin van dit artikel was dat de volledige openbaarmaking van de gevraagde gegevens gebod aangezien de door verzoekster vermelde belangen, volgens de Commissie, louter van particuliere aard waren.

Aangezien het Gerecht het door Saint-Gobain ingestelde beroep tot nietigverklaring van dat besluit had verworpen, heeft deze vennootschap bij het Hof van Justitie hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht²¹.

In zijn arrest heeft het Hof het arrest van het Gerecht vernietigd en het besluit van de Commissie nietig verklaard, nadat het had vastgesteld dat het Gerecht blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1049/2001 niet strikt te hebben uitgelegd. Dienaangaande heeft het Hof meer in het bijzonder overwogen dat het begrip „besluitvormingsproces” als bedoeld in die bepaling aldus moet worden begrepen dat het betrekking heeft op het nemen van een besluit, zonder de hele administratieve procedure te omvatten die tot dit besluit heeft geleid. De verplichte restrictieve uitlegging brengt voorts mee dat de enkele verwijzing naar een gevaar voor negatieve gevolgen en naar de mogelijkheid dat belanghebbenden de procedure kunnen beïnvloeden, niet volstaat om aan te tonen dat de openbaarmaking van die documenten het lopende besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen (punten 61, 63, 75-78).

Daar het in casu gaat om een verzoek om toegang tot milieu-informatie dat binnen de werkingssfeer van verordening (EG) nr. 1367/2006 valt, die in artikel 6 meer specifieke regels toevoegt aan de bepalingen van verordening (EG) nr. 1049/2001, heeft het Hof benadrukt dat deze strikte uitlegging van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1049/2001 tevens geboden is gelet op de doelstelling van verordening (EG) nr. 1367/2006 om de bepalingen van het Verdrag van Aarhus toe te passen op de instellingen en organen van de Unie (punten 65, 66, 78-81).

* * *

De arresten in deze fiche zijn opgenomen in het Repertorium van de rechtspraak onder rubriek 4:23.

20 Besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2011, L 130, van 17.5.2011, blz. 1).

21 Arrest van het Gerecht van 11 december 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie (T-476/12, EU:T:2014:1059).