

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

E. SHARPSTON

van 22 december 2008¹

1. Het onderhavige verzoek van de Franse Conseil d'État om een prejudiciële beslissing betreft de toegang tot informatie over de plaats van een aantal veldproeven voor genetisch gemodificeerde organismen (hierna: „GGO's”), wanneer de autoriteiten van oordeel zijn dat de mededeling van dergelijke informatie een gevaar voor de openbare orde kan opleveren.

Feiten

2. In april 2004 heeft P. Azelvandre de burgemeester van Sausheim verzocht om mededeling van de officiële bekendmaking, de aanbouwgegevens² en de begeleidende prefectorale briefwisseling met betrekking tot elke GGO-veldproef die in de gemeente Sausheim had plaatsgevonden. Hij heeft ook verzocht om de gegevens ter zake van elke nieuwe GGO-veldproef in de gemeente in 2004.

3. Na het uitblijven van een antwoord van de burgemeester heeft Azelvandre zich gewend

tot de Commission d'accès aux documents administratifs (een Frans comité inzake de toegang tot overheidsdocumenten). Dit comité heeft een advies gegeven ten gunste van de mededeling van de officiële bekendmaking en de eerste bladzijde van de begeleidende brief van de prefect, maar afwijzend geadviseerd met betrekking tot de verstrekking van een kopie van de aanbouwgegevens en het plan dat verduidelijkte waar de veldproeven hadden plaatsgevonden, op grond dat hiermee afbreuk zou worden gedaan aan de persoonlijke levenssfeer en de veiligheid van de betrokken landbouwers. Het comité heeft het verzoek om mededeling van de gegevens met betrekking tot de introducties die in 2004 zouden plaatsvinden, niet-ontvankelijk verklaard.

4. De burgemeester heeft de officiële mededelingen inzake de vijf veldproeven die reeds in de gemeente hadden plaatsgevonden, alsmede de begeleidende prefectorale brieven voor twee ervan verstrekt. Azelvandre heeft daarop beroep ingesteld bij het Tribunal administratif de Strasbourg. Dit heeft het stilzwijgende besluit van de burgemeester om mededeling van de prefectorale briefwisseling met betrekking tot de andere drie veldproeven en de aanbouwgegevens (met uitzondering van de persoonsgegevens) betreffende de vijf veldproeven te weigeren, nietig verklaard en de burgemeester gelast die documenten te verstrekken.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels

2 — In het Frans: „fiche d'implantation”.

5. De gemeente heeft tegen de beslissing van het Tribunal hoger beroep ingesteld bij de Conseil d'État. Deze heeft het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

orde of van andere wettelijk beschermde vertrouwelijke gegevens worden aangevoerd tegen de mededeling van de kadastrale gegevens van de plaats van de introductie?"

„1) Moet ‚de plaats van introductie van genetisch gemodificeerde organismen‘, die krachtens artikel 19 van richtlijn 90/220/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu³, niet als vertrouwelijk kan worden beschouwd, aldus worden uitgelegd dat hiermee wordt bedoeld het kadastrale perceel dan wel een ruimer geografisch gebied dat overeenkomt met ofwel de gemeente op het grondgebied waarvan de introductie plaatsvindt, ofwel een nog ruimer geografisch gebied (kanton, departement)?

Opmerkingen vooraf

Toepasselijke bepalingen

2) Wanneer ‚de plaats van introductie van genetisch gemodificeerde organismen‘ moet worden opgevat als het kadastrale perceel, kan dan op basis van artikel 95 [EG] of richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie⁴ of een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, een voorbehoud verband houdend met de bescherming van de openbare

6. Azelvandre heeft zijn verzoek in april 2004 gedaan. Toen was richtlijn 90/220/EEG van de Raad vervangen door richtlijn 2001/18/EG⁵, en richtlijn 2003/4/EG was nog niet in de plaats gekomen van richtlijn 90/313/EEG van de Raad⁶.

7. Ik geef het Hof dan ook in overweging om zijn antwoorden op de vragen van de Conseil

3 — PB L 117, blz. 15.

4 — PB L 41, blz. 26.

5 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van richtlijn 90/220/EEG van de Raad (PB L 106, blz. 1).

6 — Richtlijn van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56).

d'État te baseren op richtlijn 2001/18⁷ en richtlijn 90/313⁸. Hierna zal blijken, dat de relevante bepalingen van de vroegere en de latere richtlijnen grotendeels gelijk zijn, zodat de standpunten die ik hier verkondig mutatis mutandis zouden gelden voor richtlijn 90/220 en richtlijn 2003/4.

Rechtskader

Verdragsbepalingen

Soort introductie

10. Artikel 95, lid 4, EG luidt:

8. Blijkens zowel de bewoordingen van de verwijzingsbeslissing als het nationale dossier zijn de aan de orde zijnde introducties veldproeven, die onder deel B van richtlijn 2001/18 vallen.

„Wanneer een lidstaat het, nadat de Raad [...] een harmonisatiemaatregel heeft genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 [EG] [...], geeft hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis aan de Commissie.”

9. Voorts heeft de verwijzende rechter het Hof de identificatienummers voor die veldproeven verstrekt. Uit de verslagen van de veldproeven⁹ blijkt dat de proeven betrekking hebben op maïs, die een „hogere plant” in de zin van bijlage III is omdat hij tot de taxonomische groep Spermatophytæ (zaadplanten) behoort. De informatie die de kennisgever tijdens de toelatingsprocedure moet verstrekken is dus die welke bijlage III B vereist.

11. De rechtvaardigingsgronden van artikel 30 EG betreffen onder meer de openbare veiligheid, de bescherming van de gezondheid en het leven van personen of planten en de bescherming van de industriële en commerciële eigendom.

7 — En niet op richtlijn 90/220.

8 — En niet op richtlijn 2003/4.

9 — Beschikbaar op: http://www.ogm.gouv.fr/experimentations/evaluation_scientifique/cgb/avis_rapports/rapport_activite_1998/rapport_activite_1998.pdf.

Richtlijn 2001/18

organismen met de bevolking en het milieu te beperken en deze een hoog veiligheidsniveau te bieden”.

12. Richtlijn 2001/18 regelt de introductie van GGO's in het milieu.¹⁰ Zij stelt de procedure vast die moet worden gevolgd wanneer iemand doelbewust GGO's in het milieu wenst te introduceren.

15. GGO-veldproeven voldoen aan die beschrijving.

13. Luidens artikel 1 beoogt de richtlijn „de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten en de bescherming van de volksgezondheid en het milieu bij [...] de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu [...]”

14. Artikel 2, lid 3, definieert „doelbewuste introductie” als:

„het op enigerlei wijze opzettelijk in het milieu brengen van een GGO of een combinatie van GGO's zonder dat specifieke inperkingsmaatregelen zijn getroffen om het contact van die

16. Richtlijn 2001/18 bestaat uit vier delen en een reeks bijlagen. Deel A gaat over de verplichtingen die op de lidstaten rusten bij het toelaten van de doelbewuste introductie van GGO's in het milieu. De delen B en C bevatten nadere bepalingen ter zake van de toelatingsprocedure in geval van doelbewuste introductie voor andere doeleinden dan het in de handel brengen van GGO's (deel B) en voor het in de handel brengen van GGO's als product of in producten (deel C). Deel D bevat een aantal slotbepalingen, die, zoals die in deel A, algemeen gelden. De bijlagen geven meer specifieke details over de in de hoofddelen van de richtlijn opgelegde verplichtingen.

17. Deel A, artikel 4, zet de algemene toelatingsprocedure die alle kennisgevers moeten volgen, uiteen. Het bepaalt in het bijzonder:

¹⁰ — Richtlijn 2001/18 heeft richtlijn 90/220 per 17 oktober 2002 ingetrokken.

„1. [...] Doelbewuste introductie of het in de handel brengen van GGO's is alleen toegestaan overeenkomstig deel B, respectievelijk deel C.

18. Deel B stelt de standaardtoelatingsprocedure vast voor kennisgevers die (onder meer) GGO-veldproeven wensen te verrichten. De procedure is nader bepaald in artikel 6. De relevante bepalingen van dit artikel luiden:

2. Alvorens een kennisgeving overeenkomstig deel B of deel C te doen, verricht de kennisgever een milieurisicobeoordeling. De informatie die nodig kan zijn voor het verrichten van de milieurisicobeoordeling is opgenomen in bijlage III.

„1. Onverminderd artikel 5 [dat betrekking heeft op medicinale stoffen en preparaten voor gebruik door de mens] wordt, alvorens over te gaan tot een doelbewuste introductie van een GGO of een combinatie van GGO's, bij de bevoegde instantie van de lidstaat op het grondgebied waarvan de introductie zal plaatsvinden een kennisgeving ingediend.

[...]

4. De lidstaten wijzen een of meer bevoegde instanties aan die worden belast met de uitvoering van deze richtlijn. De bevoegde instantie onderzoekt of de kennisgevingen overeenkomstig de delen B en C voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, en of de bij lid 2 vastgestelde beoordeling passend is.

2. De in lid 1 bedoelde kennisgeving omvat:

- a) een technisch dossier met de in bijlage III genoemde informatie die nodig is om de milieurisicobeoordeling van de doelbewuste introductie van een GGO of een combinatie van GGO's te verrichten [...]

[...]”

8. De kennisgever mag de introductie alleen uitvoeren indien hij daartoe de schriftelijke toestemming van de bevoegde instantie heeft verkregen en moet de eventueel aan die toestemming verbonden voorwaarden in acht nemen.

2. De kennisgever kan aangeven welke informatie in een krachtens deze richtlijn ingediende kennisgeving vertrouwelijk dient te worden behandeld aangezien de openbaarmaking van die informatie een nadelige invloed kan hebben op zijn concurrentiepositie. In dat geval wordt een controleerbare motivering gegeven.

[...]”

19. Deel D bevat twee bepalingen, de artikelen 25 en 31, lid 3, die de nationale autoriteiten verplichtingen opleggen ter zake van informatie die tijdens de toelatingsprocedure is verkregen.

3. De bevoegde instantie besluit na overleg met de kennisgever welke informatie vertrouwelijk zal worden behandeld en brengt de kennisgever op de hoogte van haar beslissingen.

20. Artikel 25 handelt over de vertrouwelijkheid van de krachtens de procedure van deel B aan de bevoegde autoriteiten verstrekte informatie. Het luidt:

4. De volgende informatie mag bij indiening overeenkomstig [onder meer artikel 6] in geen geval vertrouwelijk blijven:

„1. De Commissie en de bevoegde instanties verstrekken aan derden geen vertrouwelijke informatie waarvan krachtens deze richtlijn kennis is gegeven of die krachtens deze richtlijn is uitgewisseld, en beschermen de intellectuele-eigendomsrechten inzake de ontvangen gegevens.

— [...] de plaats van introductie [...]”¹¹

11 — Deze bepaling stemt overeen met artikel 19 van richtlijn 90/220, dat de basis was voor de eerste vraag die de Conseil d'État het Hof van Justitie heeft gesteld. De relevante materiële bepalingen van dit artikel zijn niet gewijzigd.

21. Artikel 31, lid 3, legt de lidstaten een openbaarmakingsverplichting op. Het bepaalt:

bepaalt welke informatie vereist is bij kennisgevingen met betrekking tot introducties van genetisch gemodificeerde hogere planten.

„Onverminderd lid 2 en bijlage IV A, punt 7^[12],

23. Bijlage III B, sub E, bepaalt welke informatie over het introductiegebied de bevoegde nationale autoriteiten moeten verlangen. In het bijzonder moet een kennisgever overeenkomstig het bepaalde sub E, 1, de „[l]igging en omvang van het (de) introductiegebied(en)” meedelen.¹³

a) leggen de lidstaten openbare registers aan om de locatie van overeenkomstig deel B geïntroduceerde GGO's op te tekenen.”

Richtlijn 90/313

22. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft enkel bijlage III bij de richtlijn. Die bijlage bepaalt nader welke informatie tijdens de toelatingsprocedure aan de nationale autoriteiten moet worden meegedeeld. Zij bestaat uit twee delen. Deel A bepaalt welke informatie moet worden gegeven wanneer de kennisgeving een ander GGO dan een hogere plant betreft. Deel B

24. Ten tijde van de feiten regelde richtlijn 90/313 de toegang tot de milieu-informatie waarover de overheidsinstanties van een lidstaat beschikten.¹⁴

13 — Daarentegen gebruikt bepaling III B 1 van bijlage III A, dat bepaalt welke informatie over de ligging moet worden ingediend bij een aanvraag voor een GGO dat geen hogere plant is, de formulering „geografische ligging en coördinaten van het gebied c.q. de gebieden [van de voorgestelde introducties]”. Die formulering wordt ook in richtlijn 90/220 gebruikt.

14 — Zij is per 14 februari 2005 vervangen door richtlijn 2003/4.

12 — Beide betreffen kennisgevingen onder deel C.

25. Luidens artikel 1 van die richtlijn heeft deze tot doel „de vrije toegang tot milieu-informatie waarover de overheidsinstanties beschikken en de verspreiding van dergelijke informatie te waarborgen, en vast te stellen volgens welke grondregels en voorwaarden dergelijke informatie ter beschikking moet worden gesteld”.

27. Artikel 3 van richtlijn 90/313 bepaalt het kader waarbinnen de lidstaten toegang tot milieu-informatie moeten geven. Het luidt:

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

26. Artikel 2, sub a, definieert de werksfeer van de richtlijn. Het bepaalt:

[...]

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

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

a) „milieu-informatie’: alle beschikbare informatie [...] betreffende de toestand van water, lucht, bodem, fauna, flora, akkers en natuurgebieden, betreffende activiteiten [...] en maatregelen die hierop een ongunstig effect hebben of waarschijnlijk zullen hebben, en betreffende beschermende activiteiten en maatregelen ter zake, met inbegrip van bestuursrechtelijke maatregelen en milieubeheersprogramma’s.”

[...]

— openbare veiligheid;

[...]

Eerste vraag

- gegevens waarvan de openbaarmaking aantasting van de milieusector waarop ze betrekking hebben, waarschijnlijker zou maken.

[...]”

30. Richtlijn 2001/18 is geen richtlijn over de „toegang tot informatie”. Zij heeft hoofdzakelijk tot doel een geharmoniseerd wetgevingskader vast te stellen waarbinnen de lidstaten introducties van GGO's in het milieu mogen toelaten. Zij bepaalt criteria voor de beoordeling per geval van de mogelijke gevaren. De in de richtlijn neergelegde maatregelen beogen de veilige (en doeltreffende) ontwikkeling van industriële producten waarbij GGO's worden gebruikt, te verzekeren.¹⁵

Procesverloop

28. De gemeente Sausheim, de Franse, de Griekse, de Nederlandse en de Poolse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en ter terechtzitting van 14 oktober 2008 hun standpunt toegelicht.

Beoordeling

29. Met de gestelde vragen wordt beoogd verduidelijking te verkrijgen over de vraag hoe de richtlijnen inzake de introductie van GGO's in het milieu zich verhouden tot de richtlijnen die voorzien in toegang tot milieu-informatie over die introducties.

31. Daartoe legt de richtlijn eenieder die een GGO wenst te introduceren, de verplichting op om de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de voorgestelde introductie zou plaatsvinden, informatie te verstrekken. Deze informatie beoogt die autoriteiten in staat te stellen een doeltreffende risicobeoordeling te verrichten alvorens te beslissen of de kennisgever de toelating krijgt om zijn GGO's in contact met het milieu te brengen.

¹⁵ — Zie punt 7 van de considerans.

32. Wanneer de autoriteiten over de nodige informatie beschikken om met kennis van zaken te beslissen of de introductie al dan niet wordt toegelaten, en die beslissing hebben genomen, legt richtlijn 2001/18 hun bepaalde bijkomende verplichtingen op met betrekking tot het verdere gebruik dat van de door de kennisgever verstrekte informatie moet worden gemaakt.

33. Een van de verplichtingen is een openbaarmakingsverplichting.¹⁶ De verplichting om het publiek te informeren is echter een nevenverplichting en geen zelfstandige verplichting.

34. Ik zal thans de structuur en de inhoud van de richtlijn nader onderzoeken.

35. Degene die GGO's in het milieu wenst te introduceren, moet op basis van artikel 6 de bevoegde nationale autoriteiten daarvan in kennis stellen en een informatiedossier indienen, opdat die autoriteiten met kennis van zaken kunnen beslissen of de introductie al dan niet wordt toegelaten.

16 — Uit de considerans van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, 2161 UNTS 447, blijkt nadrukkelijk het beginsel dat transparantie wenselijk is, ook al is het grootste deel van het publiek geen wetenschappelijk expert.

36. Artikel 6 verwijst naar bijlage III. Die bijlage bepaalt welke informatie de kennisgever moet verstrekken. Het gaat daarbij onder meer om informatie over de plaats van de introductie.

37. In casu is bijlage III B relevant.¹⁷

38. Volgens bijlage III B, sub E, 1, moeten de kennisgevers de bevoegde autoriteiten in kennis stellen van de „[l]igging en omvang van het (de) introductiegebied(en)“.

39. Terwijl bijlage III A (die van toepassing is op andere GGO's dan hogere planten) specificeert dat de kennisgever de bevoegde autoriteiten in kennis moet stellen van de „geografische ligging en coördinaten van het gebied“ van de voorgestelde gebieden van introducties, geeft bijlage III B een minder precieze definitie.

40. Mijns inziens kan dit worden verklaard door het doel van het kennisgevingsdossier. De kennisgever moet de bevoegde autoriteiten de informatie verstrekken die deze nodig hebben om een milieurisicobeoordeling te verrichten alvorens de introductie toe te laten.¹⁸

17 — Zie punten 8 en 9 hierboven.

18 — Zie artikel 4, lid 2, van richtlijn 2001/18.

41. Hoe gedetailleerd de informatie die bedoelde autoriteiten nodig hebben, in feite zal moeten zijn, zal per geval verschillen.¹⁹ In sommige gevallen zal een toereikende milieueffectbeoordeling mogelijk zijn wanneer de plaats op het niveau van een kanton of een gemeente wordt meegedeeld. In andere gevallen zullen alleen de precieze coördinaten volstaan.²⁰

42. De richtlijn bevat bijkomende bepalingen ter zake van het gebruik dat van verstrekte informatie moet worden gemaakt nadat de bevoegde nationale autoriteiten de gegevens zijn verstrekt die nodig zijn om een milieuriscobeoordeling te verrichten en indien aangewezen de introductie toe te laten.²¹

43. Artikel 25 noemt enkele gronden waarop de kennisgever zich mag beroepen om de

nationale autoriteiten te verzoeken, informatie die hij heeft verstrekt tijdens de toelatingsprocedure als uiteengezet in artikel 6 en gedetailleerd in bijlage III, niet mee te delen.

44. Artikel 25, lid 4, bepaalt de grenzen van dit recht op bescherming. In het bijzonder staat in artikel 25, lid 4, dat de „plaats van introductie” *in geen geval* vertrouwelijk mag blijven.

45. Mijns inziens is het in artikel 25 gebruikte begrip „plaats van introductie” een beschrijvende uitdrukking, die aldus moet worden opgevat dat zij terugverwijst naar de informatie over de plaats die de nationale autoriteiten in elk concreet geval nodig hadden voor de milieueffectbeoordeling tijdens de toelatingsprocedure.

46. Aangezien artikel 25 algemeen van toepassing is, is het dan ook logisch dat artikel 25, lid 4, het algemene begrip „plaats

19 — De aanpak per geval blijkt uit de punten 18 en 19 van de considerans.

20 — De Nederlandse regering merkt terecht op dat de mate van nauwkeurigheid waarmee een plaats kan worden aangewezen, niet noodzakelijk overeenstemt met het kadastrale perceel. Een perceel kan klein of vrij groot zijn. Het kadaster zal per lidstaat anders zijn. Deze elementen onderbouwen verder het standpunt dat bijlage III B aldus moet worden opgevat dat zij voor de mate van gedetailleerdheid van de plaats verwijst naar wat noodzakelijk is voor de milieuriscobeoordeling.

21 — Twee van die bepalingen, de artikelen 9 en 24, gelden onverminderd artikel 25. Die bepalingen zijn dus irrelevant voor het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.

van introductie” gebruikt. Op die manier heeft het zowel betrekking op situaties waarin een minder precieze plaatsbepaling voldoende was met het oog op de milieueffectbeoordeling, als op situaties waarin de geografische ligging en coördinaten dienden te worden verstrekt.²²

47. Derhalve laat mijns inziens het begrip „plaats” de lidstaten in geen geval een beoordelingsmarge om een afweging te kunnen maken tussen het belang van de openbare veiligheid en het recht van het publiek op toegang tot informatie.²³

48. Artikel 25, lid 4, moet aldus worden opgevat dat de lidstaat alle informatie over de plaats moet medelen waarover hij overeenkomstig bijlage III beschikt. Meer algemeen verplicht richtlijn 2001/18 de bevoegde nationale autoriteiten tot openbaarmaking van de informatie die zij hebben ontvangen om de milieurisicobeoordeling te verrichten en de introductie toe te laten (behoudens wanneer sprake is van een van de specifieke

gronden voor vertrouwelijkheid bedoeld in artikel 25, lid 1).

49. De door mij voorgestelde uitlegging heeft twee gevolgen. Ten eerste kunnen de nationale autoriteiten niet worden verplicht om informatie mee te delen waarover zij niet beschikken.²⁴ Ten tweede zal de (zelfs tijdens de toelatingsprocedure) aan die autoriteiten verstrekte informatie die niet noodzakelijk is voor de milieurisicobeoordeling, niet onder bijlage III vallen, zodat bedoelde autoriteiten op basis van richtlijn 2001/18 niet verplicht zijn om die informatie mee te delen aan degene die erom verzoekt.²⁵

50. Artikel 25 kan niet worden opgevat als een filter voor de mededeling van informatie over de plaats. Mijns inziens moet artikel 25 daarentegen als volgt worden uitgelegd. Artikel 25, lid 1, legt de Commissie en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten twee verplichtingen op: een verplichting om derden geen „vertrouwelijke informatie waarvan krachtens deze richtlijn kennis is gegeven of die krachtens deze richtlijn is uitgewisseld” mee te delen, en een verplichting om de intellectuele-eigendomsrechten inzake de ontvangen gegevens te beschermen. Artikel 25, leden 2 en 3, zetten vervolgens de procedure uiteen aan de hand waarvan dient te worden uitgemaakt welke gegevens aldus moeten worden beschermd. Bij de toepassing

22 — De verschillende taalversies van richtlijn 2001/18 lijken systematisch een algemene term te gebruiken in artikel 25, lid 4. Zie bijvoorbeeld de Nederlandse, de Franse, de Duitse, de Engelse en de Spaanse versie, waarin wordt verwezen naar de plaats of de locatie van de introducties, en niet specifiek wordt verwezen naar het gebied of de gebieden van introductie.

23 — Ik ben het derhalve niet eens met de opmerking van de Franse regering dat uit het enkele feit dat de meeste lidstaten ervoor hebben gekozen om alleen de ruimere plaats van introducties mee te delen, blijkt dat de gemeenschapswetgever met artikel 25, lid 4, heeft beoogd de lidstaten een beoordelingsmarge te laten.

24 — De informatie waarover zij moeten beschikken, wordt bepaald door de verplichting van de lidstaat om de risicobeoordeling doeltreffend te verrichten.

25 — Deze kan echter uit hoofde van richtlijn 90/313 moeten worden meegedeeld; zie *infra*, punten 58 e.v.

van die procedure oefenen de bevoegde autoriteiten derhalve hun beoordelingsbevoegdheid uit.²⁶ Een beoordelingsbevoegdheid impliceert een zekere discretionaire bevoegdheid.

lid 3, sub a. Ingevolge die bepaling moeten de lidstaten „openbare registers aan[leggen] om de locatie van overeenkomstig deel B geïntroduceerde GGO's op te tekenen”²⁷. Aan die verplichting zou duidelijk niet kunnen worden voldaan indien informatie over de plaats van introductie op basis van artikel 25, lid 1, vertrouwelijk kon blijven.

51. Artikel 25, lid 4, bepaalt daarentegen wat *niet* vertrouwelijk mag blijven. Hier kan geen discretionaire bevoegdheid of een beoordelingsbevoegdheid worden uitgeoefend. De nationale autoriteiten wordt niet het recht verleend om de in artikel 25, lid 4, vermelde informatie te filteren en te beslissen welke delen van (bijvoorbeeld) de plannen voor de monitoring van GGO's en voor de noodmaatregelen niet mogen worden meegedeeld. Integendeel, die informatie mag „in geen geval” vertrouwelijk blijven. Mijns inziens hebben de bevoegde autoriteiten, wanneer zij bij de kennisgeving met het oog op de milieurisicobeoordeling informatie hebben ontvangen die onder een van de categorieën van artikel 25, lid 4, valt, geen vrijheid ter zake van de behandeling van die informatie. Deze mag niet vertrouwelijk blijven.

53. Ik kom tot de conclusie dat richtlijn 90/220 en richtlijn 2001/18 vereisen dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten even precieze informatie over de plaats van de introducties in het publieke domein brengen als noodzakelijk was om de milieurisicobeoordeling in de toelatingsprocedure te verrichten.

Tweede vraag

52. Dat in het bijzonder de plaats van introductie in geen geval vertrouwelijk mag blijven, wordt verder bevestigd door artikel 31,

54. Anders dan richtlijn 2001/18 (die hoofdzakelijk betrekking heeft op procedures voor het toelaten van de veilige introductie van GGO's), is het specifieke doel van richtlijn 90/313, zoals het opschrift ervan suggereert, het publiek toegang te geven tot milieu-informatie waarover de nationale autoriteiten

26 — Zie de bewoordingen van artikel 25, lid 3: „besluit [...] welke informatie vertrouwelijk zal worden behandeld”.

27 — Het begrip „locatie van introductie” in artikel 31 moet, overeenkomstig de bij de uitlegging van het begrip in artikel 25, lid 4, gebruikte beginselen, aldus worden uitgelegd dat het verwijst naar de plaats die de kennisgever uit hoofde van bijlage III aan de bevoegde nationale autoriteiten moet meedelen.

beschikken. De richtlijn maakt de toegang tot informatie gemakkelijker en voorziet in een aantal afwijkingen op basis waarvan de lidstaten in bepaalde omstandigheden de mededeling van die informatie kunnen weigeren.

van de mededeling zijn opgenomen (intellectuele eigendom, mededinging, de economische belangen van de kennisgever), terwijl artikel 3 van richtlijn 90/313 andere gronden (onder meer openbare veiligheid) verschaft. Dit argument strookt niet met de structuur van richtlijn 2001/18 en evenmin met de wijze waarop deze zich verhoudt tot de richtlijnen inzake toegang tot milieu-informatie.²⁹

55. Bedoelde richtlijnen beogen toegang te geven tot informatie die anders *niet zou* worden meegedeeld. Het is niet de bedoeling dat zij een verdere basis zijn voor de beperking van de toegang van het publiek tot informatie die anders *zou* worden meegedeeld.²⁸

58. Wanneer de autoriteiten van een lidstaat over meer informatie beschikken dan zij uit hoofde van richtlijn 2001/18 moeten medelen, wordt richtlijn 90/313 relevant.³⁰ Op basis van de nationale bepalingen ter uitvoering van richtlijn 90/313 kan om toegang tot dergelijke informatie worden verzocht.

56. Een lidstaat kan zich niet beroepen op de bepalingen van richtlijn 90/313 en richtlijn 2003/4 om de toegang te weigeren tot informatie die zich uit hoofde van deze richtlijnen in het publieke domein moet bevinden.

59. Een lidstaat kan zich dan echter op de in artikel 3, lid 2, van richtlijn 90/313 uiteengezette redenen beroepen ter rechtvaardiging van een weigering om informatie over de

57. Derhalve ben ik het niet eens met het argument van de gemeente Sausheim en van de Franse, de Griekse en de Poolse regering volgens hetwelk in artikel 25 van richtlijn 2001/18 bepaalde gronden voor het beperken

²⁸ — Zie eerste, tweede, vijfde en negende overweging van de considerans van de richtlijn.

²⁹ — Zie voorts mijn conclusie van 10 april 2008 in de thans voor het Hof aanhangige zaak Heinrich (C-345/06), punten 55-58, waarin ik een gelijksoortig standpunt inneem over de structurele verhouding tussen artikel 254 EG en 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, blz. 43).

³⁰ — Gesteld bijvoorbeeld dat het voor de milieurisicobeoordeling niet noodzakelijk was de geografische coördinaten van de beoogde veldproeven te kennen, maar de kennisgever die coördinaten toch heeft meegedeeld bij zijn aanvraag overeenkomstig bijlage III B.

plaats van introductie mee te delen, mits aan de andere eisen van dat artikel is voldaan. Een beperking op grond van de openbare veiligheid (een van de in artikel 3, lid 2, vermelde gronden) zou mijns inziens ook mogelijk zijn wanneer de mededeling van de specifieke plaats van een introductie tot onrechtmatige vernieling ervan zou leiden.

60. Ik ben er mij van bewust dat de door mij voorgestelde uitlegging de betrokken lidstaten in bepaalde omstandigheden geen andere keuze zal laten dan de precieze plaats van de introducties mee te delen. Ter terechtzitting hebben de Franse en de Nederlandse regering het Hof eraan herinnerd dat een gedetailleerde mededeling van de plaats ertoe kan leiden dat gewassen worden vernield. Indien dit vaak het geval zou zijn, zou dit de ontwikkeling van GGO's kunnen vertragen. Volgens hen zijn strafmaatregelen na de gebeurtenis, zoals straffen voor de vernieling van gewassen, niet noodzakelijkerwijs doeltreffend in de strijd tegen „eco-strijders”.

61. Wanneer toegang tot informatie wordt gegeven, kan dit betekenen dat moet worden aanvaard dat er meer kans op minder veiligheid is. De gemeenschapswetgever kan — en hij blijft deze mogelijkheid behouden — de afweging tussen het belang van de bevordering van de ontwikkeling van GGO-gewassen en het belang, het publiek een grotere toegang tot milieu-informatie te geven, bijstellen indien uit de ervaring blijkt dat de huidige balans niet werkt.

62. Bovendien kan een lidstaat die met een bijzonder ernstig probleem van openbare orde te maken heeft, op basis van artikel 95 EG³¹ nationale bepalingen handhaven die strengere grenzen stellen aan de toegang van het publiek tot gedetailleerde informatie over de introductie van GGO's in het milieu. Indien een lidstaat van die mogelijkheid gebruik zou maken en systematisch minder precieze informatie over de plaats zou meedelen, zou de gedetailleerdere informatie waarover hij beschikt, onder de werkingssfeer van richtlijn 90/313 vallen. De staat zou dan op grond van de in bedoelde richtlijnen neergelegde uitzondering van openbare veiligheid de mededeling kunnen weigeren.

63. Een lidstaat die op die wijze nationale maatregelen wenst te handhaven, moet echter de verplichte procedure van artikel 95 EG volgen. De Franse regering heeft van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt.³²

64. Tot slot ken ik geen algemeen beginsel van gemeenschapsrecht waarop de relevante nationale autoriteiten zich zouden kunnen beroepen ter rechtvaardiging van de weigering om de aan de orde zijnde informatie mee te delen. Tijdens de procedure hebben geen van de partijen die opmerkingen hebben ingediend, dergelijke beginselen vermeld, laat staan zich daarop beroepen.

31 — De verdragsbasis voor richtlijn 2001/18. Richtlijn 90/220 was gebaseerd op artikel 100 A EG-Verdrag (thans artikel 95 EG).

32 — Bovendien heeft de Franse wetgever recentelijk Loi nr. 2008-595 van 25 juni 2008 (JORF nr. 148 van 26 juni 2008, blz. 10218) vastgesteld, volgens welke de autoriteiten de precieze plaats van introductie van GGO's moeten meedelen.

Conclusie

65. Ik geef het Hof derhalve in overweging de twee prejudiciële vragen van de Conseil d'État als volgt te beantwoorden:

- „1. De ‚plaats’ van introductie van genetisch gemodificeerde organismen die overeenkomstig artikel 25 van richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van richtlijn 90/220/EEG van de Raad, niet vertrouwelijk mag blijven, stemt overeen met het gebied dat is aangegeven in de kennisgeving die tijdens de procedure van artikel 6 van deze richtlijn aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat is gedaan.
- 2) De lidstaten mogen zich niet op de in richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie vermelde uitzonderingen inzake de bescherming van de openbare veiligheid beroepen om te weigeren informatie over de plaats mee te delen waarvan mededeling uit hoofde van richtlijn 2001/18 verplicht is.”