



## Het College voor de Toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden,

Beslissende op het bezwaarschrift van de Bijenstichting (hierna: bezwaarde), van 17 augustus 2012, gericht tegen het besluit van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: het College) van 9 juli 2012 tot afwijzing van de verzoeken tot openbaarmaking van bezwaarde van 11 mei 2011 en 24 augustus 2011.

De huidige bezwaarprocedure is geregistreerd als JZbezwaar 2018-12.

### 1. Leeswijzer

Omdat het hier een omvangrijke zaak betreft, volgt eerst een korte leeswijzer met daarin de opzet van de beslissing op bezwaar. Hierna volgt in hoofdstuk 2 een korte inleiding van het procesverloop, waarop in hoofdstuk 3 de procedure volgt met de bespreking van de ontvankelijkheid van het bezwaar en het juridische kader in hoofdstuk 4 respectievelijk hoofdstuk 5 volgen. Een kort overzicht van de gemaakte stappen bij het (her)beoordelen van het openbaarmakingsverzoek wordt gegeven in hoofdstuk 6. Vervolgens wordt ingegaan op het vertrouwelijkheidsverzoek van de data-eigenaren in hoofdstuk 7 (Bayer CropScience SA-NV) en 8 (BASF Nederland B.V.). De overwegingen van het College ten aanzien van Bayer CropScience SA-NV (hierna: BCS) staan in hoofdstuk 7. De overwegingen van het College ten aanzien van BASF Nederland B.V. (hierna: BASF) staan in hoofdstuk 9. In hoofdstuk 10 komen vervolgens de gronden van bezwaar aan de orde. In hoofdstuk 11 volgen de overwegingen met betrekking tot de gronden van bezwaar. Dit wordt gevolgd door de beslissing op bezwaar in hoofdstuk 12 en de wijze van openbaarmaking en beslissing op vergoeding van de kosten in hoofdstuk 13 respectievelijk 14.

Er is gekozen eerst in te gaan op het vertrouwelijkheidsverzoek van de data-eigenaren, (BC) en BASF, daar het belang van alle partijen erin is gelegen om tot een besluit te komen waarin alle gronden zijn afgewogen. In casu verzet bezwaarde zich in het kort tegen het niet integraal openbaar maken van de door haar opgevraagde stukken; waar BCS en BASF juist een vertrouwelijkheidsverzoek hebben ingediend om dergelijke openbaarmaking tegen te gaan. Daaruit volgt dat enkel op die punten waar het vertrouwelijkheidsverzoek van BCS en BASF wordt gehonoreerd nader hoeft te worden ingegaan op de gronden die bezwaarde tegen deze vertrouwelijkheid heeft ingebracht.

### 2. Inleiding

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) heeft op 12 april 2018 uitspraak gedaan in een langlopende beroepsprocedure over openbaarmaking van studies met betrekking tot neonicotinoïden (ECLI:NL:CBB:2018:190).

In deze procedure staan een tweetal openbaarmakingsverzoeken van bezwaarde centraal, waarmee het College wordt gevraagd om openbaarmaking van wetenschappelijke studies over imidacloprid, die door BCS zijn ingediend ter onderbouwing van een aantal aanvragen omtrent toelating van gewasbeschermingsmiddelen en een biocide. De afhandeling van beide openbaarmakingsverzoeken is op verzoek van bezwaarde gevoegd behandeld.

Het primaire besluit betrof een afwijzing van het verzoek om openbaarmaking. Bij de beslissing op bezwaar uit 2013 zijn 36 studies openbaar gemaakt en de overige vertrouwelijk gehouden. Tegen de gedeeltelijke afwijzing van het openbaarmakingsverzoek heeft bezwaarde beroep aangetekend, tegen de gedeeltelijke toewijzing van het openbaarmakingsverzoek heeft BCS beroep aangetekend. Daarnaast heeft BCS middels een getroffen voorlopige voorziening de openbaarmaking van 35 studies voorkomen.

In de beroepsprocedure is het CBb in diens tussenuitspraak van 12 september 2014 (ECLI:NL:CBB:2014:365) overgegaan tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) met betrekking tot de uitleg van de begrippen "emissies in het milieu" en "informatie over emissies in het milieu" in relatie tot openbaarmaking van informatie. Deze prejudiciële vragen heeft het Hof van Justitie op 23 november 2016 beantwoord (ECLI:EU:C:2016:890).

Na op de uitspraak van het Hof van Justitie reacties van appellanten en verweerder te hebben ontvangen, heeft het CBb het onderzoek ter zitting voortgezet en is op 12 april 2018 tot een uitspraak gekomen. In deze uitspraak heeft het CBb de aangevochten beslissing op bezwaar vernietigd, omdat deze beslissing, gezien de uitspraak van het Hof van Justitie, onvoldoende was gemotiveerd. Hierop heeft het CBb het College opgedragen om een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met betrekking tot het primaire besluit op het openbaarmakingsverzoek van de Bijenstichting.

### 3. Procedure

Op 11 mei 2011 heeft bezwaarde bezwaar aangetekend tegen de besluiten van het College van 28 april 2011 met betrekking tot de onderstaande toelatingen (bezwaar met kenmerk JZbezwaar 2011-11):

Gewasbeschermingsmiddel	Toelatingsnummer
Admire	11483
Imex-Imidacloprid	11547
Admire N pin	11998
Provado Garden	12115
POKON Plantstick	12291
Actara	12679
Gazon-Inzect	12919
Admire O-TEQ	12942
Admire N	12945
Kohinor 70 WG	13363

Daarbij heeft bezwaarde verzocht tot openbaarmaking van:

- De complete dossiers, behorende bij de toelatingen en de bestreden besluiten, waaronder de aanvragen om wijziging met de door aanvragers ingediende stukken en de door het College gebruikte onderliggende stukken;

- De volledige uitkomsten van de toetsing van neonicotinoïden op bijen, evenals de monitoringsgegevens in het oppervlaktewater van imidacloprid, waar tijdens de hoorzitting van 20 april 2011 namens het College over Merit Turf over is gesproken.

Bij brief van 24 augustus 2011 heeft bezwaarde bezwaar aangetekend tegen de besluiten van het College van 8 juli 2011 met betrekking tot de onderstaande toelatingen (bezwaar met kenmerk JZbezwaar 2011-23):

Gewasbeschermingsmiddel	Toelatingsnummer
Admire	11483
Imex-Imidacloprid	11547
Amigo Flex	11662
Gaucho Tuinbouw	12341
Admire Q-teq	12942
Maxforce Quantum [biocide]	13074
Kohinor 70 WG	13363

*De geel gearceerde velden zijn toelatingen waartegen ook in 2011-11 bezwaar is gemaakt.*

Daarbij heeft bezwaarde verzocht tot openbaarmaking van het complete dossier van de stukken behorende bij de bestreden besluiten. Bij het aanvullende bezwaarschrift van 25 oktober 2011 heeft de Bijenstichting uitdrukkelijk aangegeven dit verzoek bedoeld te hebben als een openbaarmakingsverzoek.

Bij brief van 12 juli 2011 heeft het College de ontvangst van de openbaarmakingsverzoeken bevestigd en de stukken die niet voor geheimhouding in aanmerking komen aan bezwaarde ter beschikking gesteld.

Na ontvangst van de vertrouwelijkheidsclaims van de data-eigenaren, heeft het College bij besluit van 9 juli 2012 (het bestreden primaire besluit) de verzoeken van de Bijenstichting van 11 mei 2011 en 24 augustus 2011 tot openbaarmaking van documenten die bij het College aanwezig zijn in verband met de toelating van een aantal gewasbeschermingsmiddelen en één biocide (alle met de werkzame stof imidacloprid, hierna: de verzoeken) afgewezen.

Tegen het primaire besluit heeft bezwaarde op 17 augustus 2012 een inleidend bezwaar ingediend. Bezwaarde heeft diens bezwaarschrift aangevuld bij brief van 3 september 2012.

Op 17 oktober 2012 heeft de hoorzitting voor de Adviescommissie voor de bezwaarschriften van het College (hierna: de Adviescommissie) plaatsgevonden. Ter zitting heeft bezwaarde aangegeven dat haar bezwaar tegen het primaire besluit zich niet richt tegen de toelating van het middel Actara.

Op 31 december 2012 heeft de Adviescommissie haar advies uitgebracht.

Bij op 19 maart 2013 bekend gemaakt besluit heeft het College beslist op het bezwaar van de Bijenstichting tegen het primaire besluit. Het College heeft daarbij het primaire besluit gedeeltelijk herroepen. Hierbij heeft het College geoordeeld dat van de totaal 120 studies (doublures niet meegerekend) er 33 reeds openbaar waren en is besloten tot openbaar maken van 36 studies en tot het vertrouwelijk houden van de overige 51 studies.

Tegen het besluit op bezwaar heeft bezwaarde bij brief van 1 april 2013 beroep aangetekend en verzocht tot het treffen van een voorlopige voorziening. Bij uitspraak van 10 april 2013 (ECLI:NL:CBB:2013:BZ6772) heeft de voorzieningenrechter het verzoek van bezwaarde afgewezen.

Bij brief van 21 maart 2013 heeft ook BCS tegen het besluit op bezwaar beroep aangetekend en een verzoek om voorlopige voorziening ingediend (bijlage 25). Dat verzoek is bij uitspraak van 10 april 2013 (Awb 13/182) toegewezen. Hierbij was verzocht de 36 documenten waarvan het College tot openbaarmaking had besloten vertrouwelijk te houden. Ter zitting bleek BCS tegen de openbaarmaking van de presentatie van J.Kepler uit 2010 (stuk 105 op de referentielijst in bijlage I) geen bezwaar te hebben en is aldaar aan bezwaarde overhandigd. Voor de overige 35 studies is het besluit op bezwaar geschorst tot de uitspraak op het beroep van BCS (ECLI:NL:CBB:2013:BZ6772).

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 18 juni 2013. Het CBb heeft het onderzoek ter zitting geschorst en bij tussenuitspraak van 12 september 2014 (ECLI:NL:CBB:2014:365), het Hof van Justitie verzocht om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen. Het Hof van Justitie heeft bij arrest van 23 november 2016 (ECLI:EU:C:2016:890) de aan hem voorgelegde prejudiciële vragen beantwoord (hierna: het arrest).

Bij brief van 1 december 2016 heeft het CBb partijen in de gelegenheid gesteld schriftelijke opmerkingen bij het arrest te plaatsen. Van deze gelegenheid hebben bezwaarde, BCS en het College allen gebruik gemaakt.

Vervolgens is het onderzoek ter zitting hervat op 18 januari 2018. Bij uitspraak van 12 april 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:190) heeft het CBb het bestreden besluit vernietigd en het College opgedragen een nieuw besluit te nemen op de bezwaren van de Bijenstichting met inachtneming van deze uitspraak.

Bij brieven van 20 april 2018 en 25 mei 2018 heeft het College uit het oogpunt van zorgvuldigheid BCS verzocht of zij haar beroep op vertrouwelijkheid wilde aanpassen aan het arrest van het Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2016:890) en de uitspraak van het CBb (ECLI:NL:CBB:2018:190).

Bij brief van 3 mei 2018, gevolgd door brief van 28 juni 2018 en brief van 24 juli 2018 heeft BCS gereageerd en een nadere onderbouwing gegeven voor hun geheimhoudingsverzoek.

Bij brief van 5 november 2018 heeft BASF het Ctgb laten weten dat BASF sinds 31 augustus 2018 eigenaar is van twee studies. Het gaat hierbij om de studies die op de referentielijst gewasbeschermingsmiddelen staan genoemd met de nummers 107 en 115.

Op 27 november 2018 heeft een hoorzitting plaatsgevonden bij de Adviescommissie van het College.

Op 6 maart 2019 heeft de Adviescommissie haar advies op het bezwaar gegeven. Dit advies is als bijlage 2 gehecht aan deze beslissing en maakt deel uit van deze beslissing op bezwaar.

#### **4. Ontvankelijkheid**

Op grond van artikel 1:2 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. De Bijenstichting heeft verzocht om openbaarmaking van informatie en valt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb aan te merken. Het bezwaar van de Bijenstichting is tijdig ingediend bij het College en voldoet aan de vereisten uit artikel 6:4, 6:5 en 6:7 Awb.

Via het bezwaarschrift wil bezwaarde bereiken dat alle studies geheel openbaar worden gemaakt. Voor zover de studies inmiddels openbaar zijn, of reeds openbaar waren, heeft bezwaarde derhalve geen procesbelang.

In navolging van het advies van de Adviescommissie, verklaart het College bezwaarde deels ontvankelijk. Bezwaarde is daarbij ontvankelijk voor wat betreft studies die niet reeds openbaar zijn. Met betrekking tot de openbare en openbaar gemaakte studies verklaart het College bezwaarde niet-ontvankelijk.

## 5. Juridisch kader

### I. Exclusief openbaarmakingsregime

Met betrekking tot het juridische kader stapt het Ctgb af van hetgeen hierover is gezegd in het primaire besluit en sluit aan bij hetgeen het Cbb hierover heeft vastgesteld in de tussenuitspraak van 12 september 2014 (ECLI:NL:CBB:2014:365). Dit houdt in dat, daar er na de inwerkingtreding van verordening (EG) Nr. 1107/2009 (hierna: verordening 1107/2009) geen overgangsrecht is vastgesteld voor de artikelen met betrekking tot openbaarmaking, het oude recht van artikel 43 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Wgb) niet langer van kracht is. Vervolgens stelt het Cbb vast dat artikel 63 van verordening 1107/2009, in lijn met vroegere regimes (zoals vervat in artikel 22 Bestrijdingsmiddelenwet en artikel 43 Wgb) een exclusieve openbaarmakingsvoorziening vormt, voor zover het gaat om de bevoegdheid te beslissen op openbaarmakingsverzoeken over gewasbeschermingsmiddelen.

Hiermee wordt het juridisch kader voor het thans te nemen besluit gevormd door het bepaalde in artikel 63 verordening 1107/2009 en de in diens derde lid genoemde richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna: richtlijn 2003/4).

De relevante artikelen en passages uit deze regelgeving worden hieronder weergegeven, gevolgd door een uiteenzetting van de opbouw van de door het Ctgb uit te voeren belangenafweging bij een openbaarmakingsverzoek.

#### 1. Gewasbeschermingsmiddelen

##### Artikel 63 verordening 1107/2009

###### *Vertrouwelijkheid*

1. Een persoon die verzoekt om vertrouwelijke behandeling van de informatie die hij uit hoofde van deze verordening indient, verstrekt een verifieerbare verantwoording om aan te tonen dat openbaarmaking zijn commerciële belangen of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de persoonlijke integriteit in het gedrang kan brengen.
2. Openbaarmaking van de volgende informatie wordt normaliter geacht de bescherming van de commerciële belangen of van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van de betrokkenen in het gedrang te brengen:
  - a) de productiemethode;
  - b) de specificatie van de onzuiverheid van de werkzame stof, met uitzondering van de onzuiverheden die in toxicologisch, ecotoxicologisch of ecologisch opzicht als relevant worden beschouwd;
  - c) de resultaten over productiepartijen van de werkzame stof die onzuiverheden bevatten;
  - d) de methoden voor de analyse van onzuiverheden in de werkzame stof zoals die geproduceerd wordt, met uitzondering van de methoden voor onzuiverheden die in toxicologisch, ecotoxicologisch of ecologisch opzicht als relevant worden beschouwd;
  - e) de banden tussen een producent of importeur en de aanvrager of de houder van de toelating;
  - f) informatie over de volledige samenstelling van een gewasbeschermingsmiddel;
  - g) namen en adressen van personen die betrokken zijn bij tests op gewervelde dieren.

3. Dit artikel doet geen afbreuk aan richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

#### Punt 16 preambule richtlijn 2003/4

*Het recht op informatie houdt in dat bekendmaking van de informatie de regel moet zijn en dat overheidsinstanties uitsluitend in bepaalde, welomschreven gevallen de mogelijkheid hebben een verzoek om milieu-informatie te weigeren. Redenen voor weigering moeten restrictief geïnterpreteerd worden, waarbij het algemene belang, dat is gediend met openbaarmaking, dient te worden afgewogen tegen het specifieke belang, dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De redenen voor een weigering moeten binnen de in deze richtlijn vastgestelde termijn aan de aanvrager worden meegedeeld.*

#### Artikel 4 richtlijn 2003/4

##### *Uitzonderingen*

1. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu informatie kan worden geweigerd, indien:

- a) de gevraagde informatie niet in het bezit is van of wordt beheerd voor de overheidsinstantie waaraan het verzoek is gericht. Wanneer die overheidsinstantie in een dergelijk geval er kennis van heeft dat de informatie in het bezit is van of beheerd wordt voor een andere overheidsinstantie, geeft zij het verzoek zo spoedig mogelijk aan die andere instantie door en stelt zij de aanvrager daarvan in kennis of licht zij de aanvrager in over de overheidsinstantie waarbij naar haar mening de verzochte informatie kan worden aangevraagd;
- b) het verzoek kennelijk onredelijk is;
- c) het verzoek te algemeen geformuleerd is, rekening houdend met artikel 3, lid 3;
- d) het verzoek nog onvoltooid materiaal of onvoltooid documenten of gegevens betreft;
- e) het verzoek interne mededelingen betreft, rekening houdend met het openbaar belang dat met bekendmaking wordt gediend.

Indien een verzoek wordt geweigerd op grond van het feit dat het nog onvoltooid materiaal betreft, dient de overheidsinstantie de naam te vermelden van de instantie die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het materiaal, alsmede het geschatte tijdstip van voltooiing.

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

- a) Het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, indien deze vertrouwelijkheid bij wet is voorzien;
- b) internationale betrekkingen, openbare veiligheid of nationale defensie;
- c) de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen;
- d) de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie, wanneer deze vertrouwelijkheid bij de nationale of de communautaire wetgeving geboden wordt om een gewettigd economisch belang te beschermen, met inbegrip van het algemeen belang dat met statistische en fiscale geheimhouding is gediend;
- e) intellectuele-eigendomsrechten;
- f) de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens en/of –dossiers met betrekking tot een natuurlijk persoon wanneer die persoon niet heeft ingestemd met bekendmaking van de informatie aan het publiek, wanneer in deze vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal of Gemeenschapsrecht;
- g) de belangen of de bescherming van iedere persoon die de verzochte informatie op vrijwillige basis heeft verstrekt, zonder daartoe wettelijk verplicht te zijn of te kunnen worden, tenzij die persoon ermee heeft ingestemd dat de betrokken informatie wordt vrijgegeven;
- h) de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft, zoals de habitat van zeldzame soorten.

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

In dit verband en met het oog op de toepassing van punt f) zorgen de lidstaten ervoor dat richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens wordt nageleefd.

3. Wanneer een lidstaat voorziet in uitzonderingen, kan hij een voor het publiek toegankelijke lijst van criteria opstellen aan de hand waarvan de betrokken instantie over de verdere behandeling van de aanvraag kan besluiten.

4. Milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en waarom door een aanvrager is verzocht, wordt gedeeltelijk beschikbaar gesteld wanneer het mogelijk is informatie waarop lid 1, onder d) en e), of lid 2 van toepassing is, van de overige gevraagde informatie te scheiden.

5. Een weigering om de verzochte informatie geheel of gedeeltelijk beschikbaar te stellen, wordt schriftelijk of via elektronische weg meegedeeld indien het een schriftelijk verzoek betreft of indien de aanvrager daarom verzoekt binnen de in artikel 3, lid 2, onder a) dan wel onder b), genoemde termijn. Deze mededeling bevat de redenen voor de weigering en informatie over de beroepsprocedure waarin overeenkomstig artikel 6 is voorzien.

## 2. Biociden

Ten tijde van de tussenuitspraak gold voor de informatie omtrent het biocidemiddel dat dit nog viel onder artikel 70 Wgb. Inmiddels is verordening (EU) Nr. 528/2012 (hierna: verordening 528/2012) in werking getreden. Ook binnen deze verordening is geen overgangsrecht met betrekking tot verzoeken tot toegang tot informatie. Hierdoor wordt het juridisch kader gevormd door de exclusieve openbaarmakingsvoorziening van artikel 66 van verordening 528/2012 in samenhang gelezen met richtlijn 2003/4.

Voor wat betreft de toepasselijkheid van richtlijn 2003/4 binnen het exclusieve openbaarmakingsstelsel van verordening 528/2012 sluit het College zich aan bij het advies zoals dat is gegeven door de Adviescommissie (bijlage 2).

### Artikel 66 van verordening (EU) nr. 528/2012

#### *Vertrouwelijkheid*

1. 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 en de overeenkomstig artikel 118, lid 3, van verordening (EG) nr. 1907/2006 door de raad van bestuur van het agentschap vastgestelde regelingen zijn van toepassing op de documenten die het agentschap voor de uitvoering van deze verordening bijhoudt.

2. Het agentschap en de bevoegde autoriteiten weigeren de toegang tot informatie indien de openbaarmaking de bescherming van commerciële belangen of de persoonlijke levenssfeer of veiligheid van de betrokkenen in het gedrang zou brengen.

Openbaarmaking van de volgende informatie wordt normaliter geacht de bescherming van de commerciële belangen of de persoonlijke levenssfeer of veiligheid van de betrokkenen in gevaar te brengen:

- a) bijzonderheden betreffende de volledige samenstelling van een biocide;
- b) de precieze hoeveelheid van de werkzame stof of het biocide die wordt vervaardigd of op de markt wordt aangeboden;

- c) de banden tussen de fabrikant van een werkzame stof en de voor het in de handel brengen van een biocide verantwoordelijke persoon of tussen de voor het in de handel brengen van een biocide verantwoordelijke persoon en de distributeurs van het product;
  - d) namen en adressen van personen die betrokken zijn bij proeven op gewervelde dieren. Wanneer evenwel onmiddellijk optreden absoluut noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, de veiligheid of het milieu, dan wel om andere redenen van hoger openbaar belang, maakt het agentschap of een bevoegde autoriteit de in dit lid bedoelde informatie openbaar.
3. Onverminderd lid 2, wordt, nadat de toelating is verleend, de toegang tot de volgende informatie in geen geval geweigerd:
- a) de naam en het adres van de houder van de toelating;
  - b) de naam en het adres van de fabrikant van het biocide;
  - c) de naam en het adres van de fabrikant van de werkzame stof;
  - d) het gehalte aan werkzame stoffen in het biocide en de naam van het biocide;
  - e) de fysische en chemische gegevens betreffende het biocide;
  - f) de manieren waarop de werkzame stof of het biocide onschadelijk kan worden gemaakt;
  - g) een samenvatting van de resultaten van de krachtens artikel 20 vereiste proeven om de werkzaamheid van het product en de effecten ervan op mens, dier en milieu en, indien van toepassing, de resistentiebevorderende werking ervan, vast te stellen;
  - h) de aanbevolen methoden en voorzorgsmaatregelen om de gevaren bij hantering, vervoer en gebruik alsook bij brand of andere mogelijke ongelukken te beperken;
  - i) de veiligheidsinformatiebladen;
  - j) de analysemethoden, bedoeld in artikel 19, lid 1, onder c);
  - k) de methoden voor het verwijderen van het product en de verpakking daarvan;
  - l) de te volgen procedures en de te nemen maatregelen bij morsen of lekken;
  - m) te verlenen eerste hulp en medisch advies bij persoonlijke ongevallen.
4. Elke persoon die voor de toepassing van deze verordening informatie betreffende een werkzame stof of biocide bij het agentschap of bij een bevoegde autoriteit indient, kan vragen dat de in artikel 67, leden 3 en 4, vermelde informatie niet openbaar wordt gemaakt, mits hij motiveert waarom de openbaarmaking van die informatie zijn commerciële belangen of die van een andere betrokken partij kan schaden.

## II. TRIPs-overeenkomst

Met betrekking tot het verzoek tot vertrouwelijke behandeling van studies waarop gegevensbescherming rust, wordt onder Hoofdstuk 7.II.1 verwezen naar de volgende artikelen uit de TRIPs-overeenkomst (hierna: TRIPs)

### Art. 1, tweede lid, TRIPs-overeenkomst:

Voor de toepassing van deze Overeenkomst wordt onder „intellectuele eigendom” verstaan alle categorieën intellectuele eigendom die worden genoemd in Deel II, Titels 1 tot en met 7.

### Titel 7 art. 39 TRIPs-overeenkomst:

1. Bij het waarborgen van doeltreffende bescherming tegen oneerlijke concurrentie zoals bepaald in artikel 10bis van het Verdrag van Parijs (1967), beschermen de Leden niet openbaar gemaakte informatie overeenkomstig het tweede lid en aan overheden of overheidsinstanties verstrekte gegevens overeenkomstig het derde lid.

2. Natuurlijke personen en rechtspersonen hebben de mogelijkheid te beletten dat informatie waarover zij rechtmatig beschikken zonder hun toestemming wordt openbaar gemaakt aan,



verworven door of gebruikt door anderen op een wijze die strijdig is met eerlijke handelsgebruiken [10], zolang deze informatie:

- a. geheim is in de zin dat zij, globaal dan wel in de juiste samenstelling en ordening van de bestanddelen, niet algemeen bekend is bij of gemakkelijk toegankelijk voor personen binnen de kringen die zich gewoonlijk bezighouden met de desbetreffende soort informatie;
- b. handelswaarde bezit omdat zij geheim is; en
- c. is onderworpen aan, gezien de omstandigheden, redelijke maatregelen door de persoon die rechtmatig over de informatie beschikt, om deze geheim te houden.

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

## 6. Afhandeling openbaarmakingsverzoek

Wanneer een verzoek tot openbaarmaking van informatie wordt ingediend bij het College, doorloopt een dergelijk verzoek een aantal stappen die uiteindelijk leiden tot het besluit op het verzoek. Hieronder volgt een kort overzicht van de stappen die bij de heroverweging in bezwaar zijn gezet in de afhandeling van het door bezwaarde ingediende openbaarmakingsverzoek. De Adviescommissie heeft deze stapsgewijze afhandeling juist geacht.

### Stap 1. Uitgangspunt

Onder welk rechtsregime het openbaarmakingsverzoek ook valt, de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) of het exclusieve systeem, het uitgangspunt is dat de informatie openbaar wordt gemaakt, tenzij een wettelijke uitzonderingsgrond leidt tot vertrouwelijke behandeling van (een deel van) de informatie.

### Stap 2. Rechtsregime

Wanneer er verzocht wordt om toegang tot informatie die het College onder zich heeft is de eerste stap te bepalen tot wat voor informatie toegang wordt gevraagd. Gaat het om informatie die aan het College is verschaft uit hoofde van de gewasbeschermingsmiddelen of biociden richtlijn/verordening of om andere informatie. De eerste categorie informatie valt binnen het exclusieve openbaarmakingsregime gecreëerd respectievelijk door artikel 63 verordening 1107/2009 gelezen in samenhang met richtlijn 2003/4 (gewasbeschermingsmiddelen) of artikel 66 verordening 528/2012 gelezen in samenhang met richtlijn 2003/4 (biociden). Verzoeken tot alle andere informatie vallen binnen de Wob.

In casu betreft het, zoals reeds omschreven onder hoofdstuk 5.1.1 en 2, informatie die is verschaft uit hoofde van de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn 91/414 en de biociderichtlijn 98/8 en dient het openbaarmakingsverzoek binnen het exclusieve openbaarmakingsregime van artikel 63 verordening 1107/2009 en artikel 66 verordening 528/2012 in samenhang met richtlijn 2003/4 worden afgehandeld.

### Stap 2. Milieu-informatie of niet

Vervolgens is het van belang te bepalen of de informatie waartoe toegang is gevraagd milieu-informatie betreft of andere informatie die uit hoofde van de gewasbeschermingsmiddelen- en biocide wetgeving is ingediend. Niet in geding is dat het in casu informatie betreft die binnen de definitie van milieu-informatie vallen zoals gegeven in artikel 2, richtlijn 2003/4.

### Stap 3. Openbaar of vertrouwelijk

Op grond van artikel 3, richtlijn 2003/4 stellen overheidsinstanties milieu-informatie waarover zij beschikken op verzoek beschikbaar aan elke aanvrager. Dit verzoek kan worden geweigerd in de gevallen als genoemd in artikel 4, eerste lid, richtlijn 2003/4. Voorts kan de openbaarmaking worden geweigerd, indien de openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan een van de in artikel 4, tweede lid, genoemde punten. De weigeringsgronden worden in overeenstemming met artikel 4, tweede lid, restrictief uitgelegd, waarbij in elk afzonderlijk geval het algemene belang dat wordt gediend bij openbaarmaking wordt afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken.

Daarbij kunnen de weigeringsgronden, zoals geformuleerd artikel 4, tweede lid, onder a), d), f), g) en h) niet als grondslag dienen tot weigering van toegang tot informatie over emissies in het milieu (hierna: emissiegegevens). Wanneer het dergelijke emissiegegevens betreft kunnen dus enkel de volgende weigeringsgronden uit artikel 4, tweede lid, worden ingeroepen:

- b) internationale betrekkingen,
- c) de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen;
- e) intellectuele-eigendomsrechten.

### Stap 4. Zienswijze data-eigenaar

Indien informatie binnen het verzoek afkomstig is van een derde, stelt het College deze data-eigenaar in overeenstemming met het arrest van de Hof van Justitie, in de gelegenheid te onderbouwen of (een deel van) het openbaarmakingsverzoek moet worden afgewezen op basis van de eerder genoemde weigeringsgronden. Deze specifieke belangen van de data-eigenaar worden vervolgens afgewogen tegen het algemene belang dat wordt gediend bij openbaarmaking.

Gebaseerd op arrest C-442/14 van het Hof van Justitie is het van belang dat het beroep op weigering van openbaarmaking per (gedeelte van een) document duidelijk wordt onderbouwd aan de hand van de in te roepen weigeringsgrond(en) van artikel 4, richtlijn 2003/4 en dat de vertrouwelijk te houden informatie gescheiden wordt van de openbaar te maken informatie.

### Stap 5. De belangenafweging

Het College weegt vervolgens het belang gediend bij openbaarmaking af tegen de specifieke belangen gediend bij weigering. In deze belangenafweging wordt de door de data-eigenaar ingediende zienswijze meegewogen.

In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de zienswijze van de data-eigenaar en de weging daarvan in de belangenafweging.

### Stap 6. Het besluit

Na de belangenafweging wordt het besluit genomen. Wanneer niet volledig wordt tegemoetgekomen aan de zienswijze van de data-eigenaar, wordt gebruik gemaakt van een uitgestelde openbaarmaking.

## 7. Vertrouwelijkheidsverzoek BCS en overwegingen College

In diens arrest C-442/14 heeft het Hof van Justitie in rechtsoverweging 49 het volgende vastgesteld:

*“[...] de omstandigheid dat de aanvrager van een toelating voor het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel of biocide in de loop van de procedure voor de verkrijging van die toelating niet heeft verzocht de informatie die in het kader van die procedure is overlegd vertrouwelijk te behandelen op grond van artikel 14 richtlijn 91/414, artikelen 33, lid 4, en 63 verordening 1107/2009 of artikel 19 richtlijn 98/8, er niet aan in de weg staat dat de bevoegde autoriteit waarbij na afloop van die procedure door een derde een verzoek om toegang tot die informatie op grond van richtlijn 2003/4 wordt ingediend, het verzet van de aanvrager tegen dit verzoek onderzoekt en dit verzoek in voorkomend geval op grond van artikel 4, lid 2, eerste alinea onder d), van die richtlijn afwijst omdat de openbaarmaking daarvan afbreuk zou doen aan de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie. “*

Het oordeel van het Hof van Justitie is in dezen in overeenstemming met het standpunt dat het College hierover reeds had ingenomen: de bevoegde autoriteit kan en moet op het moment dat een derde verzoekt om openbaarmaking van milieu-informatie uit een toelatingsdossier beslissen over de vertrouwelijkheid van die informatie, ongeacht of in een eerder stadium door de data-eigenaar is verzocht om vertrouwelijkheid.

Voor het opstellen van het primaire besluit, is BCS in de gelegenheid gesteld om een vertrouwelijkheidsverzoek in te dienen. Omdat na het arrest van het Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2016:890) en de uitspraak van het CbB (ECLI:NL:CBB:2018:190) de vereisten voor vertrouwelijkheid zijn gewijzigd, heeft het College uit oogpunt van zorgvuldigheid BCS in de gelegenheid gesteld haar beroep op vertrouwelijkheid aan te passen.

Bij brief van 3 mei 2018, gevolgd door brief van 28 juni 2018 en brief van 24 juli 2018 heeft BCS gereageerd en een nadere onderbouwing gegeven voor hun geheimhoudingsverzoek. BCS verwijst bij diens vertrouwelijkheidsverzoek naar hetgeen eerder in de bezwaar- en beroepsprocedure is aangevoerd. Daarbij wordt in het bijzonder verwezen naar het aanvullend beroepsschrift van 15 mei 2013 en de daarbij horende bijlage 3. Voorts wordt in de brief van 28 juni 2018 in de aangehaalde passage uit het beroepsschrift van 15 mei 2013 weer nadrukkelijk verwezen naar de reactie van BCS op het bezwaarschrift van de Bijenstichting van 29 juni 2011, naar een brief van 6 februari 2012, een brief van 16 mei 2012 en een brief van 12 juni 2012. In het bijzonder, maar niet uitsluitend, verwijst BCS naar hetgeen in deze stukken is aangevoerd ten aanzien van auteursrecht en het commerciële belang bij geheimhouding.

Het College heeft uit deze stukken de thans nog actuele standpunten en zienswijzen samengevat weergegeven met per onderdeel een reactie van het College. Daarbij wordt begonnen met de algemene opmerkingen die BCS heeft gemaakt met betrekking tot de ingediende zienswijze, gevolgd door de behandeling van het primaire vertrouwelijkheidsverzoek en het secundaire vertrouwelijkheidsverzoek, waar nodig aangevuld met hetgeen BCS heeft aangevoerd tijdens de hoorzitting van 27 november 2018, afgerond met de concluderende opmerkingen van het College.

### I. Algemene opmerkingen

#### 1. Wettelijk kader

BCS heeft diens zienswijze na ontvangst van het verweerschrift van het College aangevuld bij brief van 15 november 2018. Hierin geeft BCS aan dat zij zich kan vinden in de conclusie van het College dat inmiddels verordening 528/2012 van toepassing is, voor zover het openbaarmakingsverzoek

betrekking heeft op een biocide. Daarentegen kan BCS zich niet voegen naar het standpunt van het College dat het exclusieve openbaarmakingssysteem van biociden wordt gevormd door artikel 66 verordening 528/2012 in samenhang gelezen met richtlijn 2003/4. Volgens BCS kent artikel 66 verordening 528/2012 geen verwijzing naar richtlijn 2003/4 en kan die richtlijn dan niet worden betrokken bij de behandeling van de openbaarmakingsverzoeken waar het biociden betreft.

### *Beoordeling door het College*

In overeenstemming met het advies van de Adviescommissie, volgt het College het standpunt van BCS niet. Voor de nadere motivering wordt verwezen naar hetgeen het College heeft gesteld onder Hoofdstuk 5.2 'Biociden' en het advies van de Adviescommissie (bijlage 2).

### **2. Bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het College**

Volgens BCS meent het College ten onrechte dat het onvoldoende onderbouwd zijn van een verzoek om geheimhouding een reden kan zijn voor de toewijzing van de verzoeken op openbaarmaking. De bevoegdheid om te beslissen op verzoeken om openbaarmaking berust volgens BCS bij het College. De afweging van het specifieke belang van de data-eigenaar en het algemene belang dat is gediend bij openbaarmaking van milieu-informatie is exclusief voorbehouden aan het College. Een reactie van de data-eigenaar neemt deze verantwoordelijkheid niet weg. Het College dient een eigen beoordeling te maken.

### *Overwegingen van het College*

In overeenstemming met het advies van de Adviescommissie, volgt het College het standpunt van BCS niet. Het College is bevoegd te beslissen op verzoeken om openbaarmaking die bij het College zijn ingediend. Het College merkt op dat deze verantwoordelijkheid niet wordt overgedragen of afgezwakt door de data-eigenaar te vragen om een zienswijze.

Bij het nemen van een besluit omtrent openbaarmaking dient het College zich altijd te vergewissen van alle relevante belangen. Indien gegevens die het College onder zich heeft van een derde afkomstig zijn, vraagt het College die data-eigenaar altijd of er redenen aanwezig zijn om de informatie niet te verstrekken.

Het College weegt vervolgens alle aangevoerde en bij het College bekende belangen af tegen het algemeen belang bij openbaarmaking. Daarbij gaat het College uit van het uitgangspunt dat openbaarmaking van de informatie de regel is en dat het College uitsluitend in bepaalde, welomschreven gevallen de mogelijkheid heeft een verzoek om milieu-informatie te weigeren.

Redenen voor weigering worden door het College restrictief geïnterpreteerd, waarbij het algemene belang, dat is gediend met openbaarmaking, wordt afgewogen tegen het specifieke belang, dat is gediend met de weigering om openbaar te maken.

Aangezien de uitzonderingsgronden zijn geschreven om de belangen van onder meer de data-eigenaar te beschermen, acht het College het in overeenstemming met diens plicht informatie te vergaren en belangen af te wegen, dat zij zich, in casu, tot BCS wendt met het verzoek concreet te maken hoe BCS de betrokken feiten en belangen ziet. Uitgaande van dit uitgangspunt is het aan de data-eigenaar, in dit geval, BCS om specifieke belangen aan te voeren en die adequaat te motiveren, zodat het College de uiteindelijke belangenafweging kan maken. Hierbij dient, in casu, BCS niet zo zeer de weigeringsgronden aan te geven, maar een goede onderbouwing en argumentatie te geven waarom bepaalde specifieke belangen moeten prevaleren boven het algemeen belang in het licht van de in de wet genoemde weigeringsgronden.

Wanneer het beroep op vertrouwelijke behandeling niet afdoende is onderbouwd, ziet het College geen reden deze belangen zwaarder te laten wegen dan het algemeen belang bij openbaarmaking.

### 3. Verbondenheid informatie binnen bron

BCS heeft in het aanvullend beroepschrift van 15 mei 2013 aangevoerd dat het College in het besluit op bezwaar van 2013 ten onrechte heeft besloten om alle documenten integraal openbaar te maken in plaats van, voor zover van toepassing en mogelijk, de informatie in een document te splitsen en gedeeltelijk ter beschikking te stellen. BCS kan zich hier uitdrukkelijk niet vinden. Dit geldt des te meer omdat het College blijkens de tekst van de bijlage bij het bestreden besluit, in bepaalde gevallen zijn oordeel over andere informatie in een document bepalend heeft geacht voor openbaarmaking van de overige informatie in het document. Concreet heeft het College (semi-) veldstudies die zowel effectgegevens als residugegevens bevatten, aangemerkt als documenten die integraal in aanmerking komen voor openbaarmaking. In dat geval moet, in de woorden van het College, het effect-deel van de studie extra relevant worden geacht voor openbaarmaking, ook in het geval dat het een niet voor Nederland relevant gewas betrof. Voor het laatste geldt overigens dat het College ten onrechte voorbij gaat aan het feit dat het belang van BCS niet is beperkt tot Nederland.

#### *Overwegingen van het College*

Het College stelt vast dat BCS met het aanleveren van geschoonde versies van de wetenschappelijke studies onderscheid heeft gemaakt tussen relevante- en niet relevante gegevens binnen deze documenten. Binnen ieder document is een onderscheid te maken tussen meerdere soorten van informatie, waaronder bijvoorbeeld milieu-informatie, informatie over emissies in het milieu en informatie die volgens BCS niet als milieu-informatie te kwalificeren valt.

Op grond van rechtsoverweging 6.5 van de uitspraak van het CBb van 12 april 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:190) moet onderscheid worden gemaakt tussen wel en niet relevante gegevens, indien de relevante gegevens van andere informatie in die bron kan worden gescheiden. Hiermee sluit het CBb aan bij het arrest van het Hof van Justitie (C-442/14), waarin deze ten aanzien van de achtste prejudiciële vraag heeft geoordeeld dat 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.

Dit in ogenschouw nemend concludeert het College dat een beroep op vertrouwelijkheid zo moet worden onderbouwd dat de vertrouwelijk te houden delen in een informatiebron moeten worden geïdentificeerd door de belanghebbende partij. Per onderdeel waarvoor vertrouwelijkheid gevraagd wordt, moet aangegeven worden op basis van welke wettelijke grondslag en onder welke nadere motivering de informatie vertrouwelijk gehouden kan worden. Indien de openbaar te maken gedeelten niet gescheiden kunnen worden van de overige gegevens, rest het College geen andere optie dan de gehele informatiebron openbaar te maken.

Het College stelt vast dat BCS in de geschoonde versies van de wetenschappelijke studies persoonsgegevens en certificaten heeft aangemerkt en gescheiden van de overige gegevens in deze studies. Naar het oordeel van het College kunnen deze gegevens uit de overige informatie gedestilleerd/gescheiden worden, zie voor de nadere onderbouwing met betrekking tot deze gegevens Hoofdstuk 7.III. Derhalve volgt het College het standpunt van BCS niet.

### 4. Reading room en transparantieproject

BCS herhaalt in de brief van 28 juni 2018 het aanbod om kennis te nemen van de gevraagde documenten middels een reading room. Voorts geeft BCS aan dat kennis genomen kan worden van het overgrote deel van de documenten middels het transparantieproject van BCS.<sup>1</sup> Het College stelt volgens BCS onterecht dat diens aanbod kennis te nemen van de gevraagde studies middels een reading room en het transparantieproject van BCS niet kan worden betrokken in de

---

<sup>1</sup> <https://cropscience-transparency.bayer.com/>

belangenoverweging omtrent openbaarmaking. Volgens BCS is dit niet in lijn met de overweging in de uitspraak van het CBb (ECLI:NL:CBB:2014:365), te weten “ *het gegeven dat een zodanig aanbod is gedaan een rol te laten spelen in de beoordeling van de door het bestuursorgaan bij openbaarmaking gepleegde belangenafweging (...).*”

### **Overwegingen van het College**

Met betrekking tot het aanbod van BCS en de betekenis hiervan voor het te nemen besluit omtrent openbaarmaking merkt het College het volgende op.

Het aanbod van de reading room houdt, kort gezegd, in dat bezwaarde de opgevraagde documenten in kan zien maar hiervan geen kopieën ter beschikking krijgt. Het transparantieproject houdt, kort gezegd, in dat via een website van BCS een verzoek gedaan kan worden tot het toezenden van in de referentielijst bepaalde informatie. Deze informatie wordt dan, onder strikte voorwaarden, in een door de BCS bepaalde mate van zwartten al dan niet beschikbaar gesteld aan de verzoeker.

Zowel de reading room, als het transparantieproject voorzien niet in openbaarmaking in de zin van het exclusieve systeem onder de gewasbeschermingsmiddelenverordening of onder het exclusieve systeem van de biocidenverordening. In eerste instantie vereisen zowel artikel 63 verordening 1107/2009 en artikel 66 verordening 528/2012 als artikel 3, eerste lid, richtlijn 2003/4 dat de informatie ter beschikking wordt gesteld aan verzoeker na een *bij wet vormgegeven belangenafweging van het overheidsorgaan* dat over deze informatie beschikt. Voor een dergelijk openbaarmakingsverzoek hoeft geen belang te worden aangevoerd en openbaarmaking is het uitgangspunt. Daarnaast bepaalt artikel 3, vierde lid, richtlijn 2003/4 dat de informatie verschaft wordt op de wijze waarop de verzoeker deze wil ontvangen, tenzij het redelijk is dat de overheidsinstantie de informatie in een andere vorm of ander format beschikbaar stelt. Onder vorm of format wordt op grond van dit artikellid verstaan vormen of formaten die makkelijk reproduceerbaar zijn en toegankelijk zijn via computertelecommunicatiemiddelen of andere elektronische middelen.

Bij de reading room wordt de informatie niet in de door verzoeker gewenste vorm ter beschikking gesteld, waardoor het niet voldoet aan artikel 3, vierde lid, richtlijn 2003/4. Bij het transparantieproject wordt op het verzoek tot toezending van de informatie niet besloten door de overheid na een bij regelgeving gereguleerde belangenafweging, maar door de data-eigenaar naar eigen inzien en ook nog eens onder strenge voorwaarden. Naar het oordeel van het College kan het aanbod voor een reading room of het transparantieproject daarom niet worden aangemerkt als openbaarmaking als bedoeld in het exclusieve openbaarmakingssysteem, nu dit slechts een relatieve openbaarmaking betreft. Dit is door het CBb reeds in rechtsoverweging 5.4.2 van de uitspraak van 12 september 2014 (ECLI: NL:CBB:2014:365) bepaald. In navolging van het advies van de Adviescommissie, kan het College aan dit aanbod tot relatieve openbaarmaking geen waarde hechten bij zijn besluit op het verzoek tot openbaarmaking.

BCS haalt in de brief van 28 juni 2018 dezelfde rechtsoverweging van het CBb aan en verwijst daarbij in het bijzonder naar de passage:

*“Evenmin lijdt het naar het oordeel van het College twijfel dat de toepasselijke Unieregelgeving ruimte biedt om het gegeven dat een zodanig aanbod is gedaan een rol te laten spelen in de beoordeling van de door het bestuursorgaan bij openbaarmaking gepleegde belangenafweging, de motivering en de toepassing van het processuele verdedigingsbeginsel in concreto, wanneer het verzoek om openbaarmaking de (wijziging van de) toelatingsbeslissing als inzet heeft.”*

Deze door BCS vetgedrukte passage uit ro 5.4.2 ziet op de toegang van partijen tot processtukken en dat het aanbieden van een reading room in dat kader een rol kan spelen bij de afweging die

ingevolge artikel 8:29 Awb dient te worden uitgevoerd. Een dergelijk aanbod kan echter niet meegewogen worden aan de zijde van het specifieke belang bij openbaarmaking, daar de relatieve openbaarmaking dan alsnog daadwerkelijke openbaarmaking zou kunnen voorkomen. Het College ziet een dergelijk (indirect) meewegen van het aanbod van een reading room of transparantieproject als een onjuiste uitleg van de relevante regelgeving.

## **II. Primair geheimhoudingsverzoek**

BCS stelt primair dat alle documenten op de referentielijst geheim moeten worden gehouden, behalve document 84. Het College merkt op dat BCS in de brief van 28 juni 2018 op pagina 2 aangeeft dat het primaire standpunt is dat alle documenten geheim worden gehouden. Op pagina 2 wordt hier echter geen nadere onderbouwing voor gegeven. Op pagina 4 wordt hier onder gegevensbescherming wel nader op ingegaan.

Daarnaast wordt er terugverwezen naar eerder in de procedure ingediende stukken met betrekking tot openbaarmaking. Deze zien allen op integrale vertrouwelijkheid en worden, in samengevatte vorm en voor zover volgens het College nog van belang, dan ook in deze paragraaf behandeld.

### **1. Gegevensbescherming**

Met betrekking tot gegevensbescherming voert BCS het volgende aan. Voor documenten waarvan de termijn van gegevensbescherming is verstreken, geldt dat dit uitdrukkelijk niet betekent dat om die reden kan worden besloten tot openbaarmaking van de gegevens. Het feit dat er niet langer sprake is van bescherming van gegevens in voornoemde zin betekend immers niet dat de gegevens openbaar zijn, of vanuit commercieel oogpunt niet langer van belang zijn. Voor de documenten waarvan de termijn van gegevensbescherming nog niet is verstreken, geldt dat reeds om die reden de documenten vertrouwelijk moet worden behandeld. Openbaarmaking van deze gegevens heeft tot gevolg dat derden hier vrijelijk over kunnen beschikken en de gegevens kunnen gebruiken ten behoeve van het verkrijgen van een toelating in of buiten Nederland.

De regeling inzake gegevensbescherming bevat geen verbod om gegevens die zijn ingediend in het kader van een aanvraag om een toelating openbaar te maken (gedurende de periode van gegevensbescherming). Het verbiedt slechts dat het College hiervan gebruik maakt ten behoeve van een aanvraag om toelating van een andere aanvrager. In theorie kan schending van de regeling inzake gegevensbescherming dan ook worden voorkomen door het treffen van maatregelen die waarborgen dat gegevens die openbaar zijn gemaakt en waarop gegevensbescherming rust niet worden betrokken bij de beoordeling van een aanvraag om een toelating van een derde.

Nog los van de vraag of het College gehouden is om dergelijke maatregelen te treffen, stuit dit op grote praktische bezwaren. BCS ziet niet in hoe het College met zekerheid kan vaststellen dat alle informatie, die wordt ingediend in het kader van aanvragen om toelatingen, niet bestaat uit of tot stand is gekomen met gebruikmaking van informatie waar gegevensbescherming op rust. Het College heeft meerdere malen bevestigd dat het een reëel risico is dat derden (mis)bruik zullen maken van gegevens die openbaar worden gemaakt.

Bovendien heeft het College in het wijzigingsbesluit, dat het College naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010 (C-266/09) heeft genomen, expliciet aangegeven dat documenten na openbaarmaking zullen worden aangemerkt als openbare gegevens waarnaar een aanvrager – zonder restricties- mag verwijzen in het kader van een procedure voor een nationale toelating (zie punt 3 ‘Het wijzigingsbesluit en het standpunt van verweerder’ van de uitspraak van het CBB van 13 januari 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV0842).

Gezien het voorgaande wordt door openbaarmaking van de gegevens het expliciete verbod om gegevens te gebruiken ten voordele van andere aanvragers (gedurende de periode van gegevensbescherming) feitelijk teniet gedaan. Om die reden staat de regeling omtrent gegevensbescherming in de weg aan het (onverkort) toepassen van artikel 4 van richtlijn 2003/4 op de verzoeken om openbaarmaking.

Daarnaast stelt BCS in diens aanvullende beroepschrift dat door het College onderzocht moet worden of de gevraagde gegevens vallen onder een specifieke, uitputtende regeling, dan wel onder andere specifieke bepalingen van artikel 13 richtlijn 91/414, artikel 12 richtlijn 98/8 en artikelen 27 Wgb (oudst) en 47 Wgb (oud), die eraan in de weg staan dat de algemene bepalingen van artikel 4 richtlijn 2003/4 onverkort kunnen worden toegepast. Hierbij denkt BCS in het bijzonder aan de regeling inzake gegevensbescherming die is neergelegd in artikel 13 van richtlijn 91/414, artikel 12 van richtlijn 98/8/EG en de artikelen 27 Wgb (oudst) en 47 Wgb (oud). Deze bepalingen bevatten geen verwijzing naar richtlijn 2003/4 (C-524/09).

Hierop doet BCS op basis van gegevensbescherming de volgende vertrouwelijkheidsverzoeken:

1. Primair is BCS van oordeel dat het College het verzoek om openbaarmaking, moet afwijzen zonder een voorafgaande afweging van belangen op grond van artikel 4 van richtlijn 2003/4.
2. Subsidiair is BCS van oordeel dat, indien er sprake is van gegevens die vallen onder een regeling inzake gegevensbescherming, de uitkomst van de belangenafweging op voorhand bekend is.
3. Meer subsidiair stelt BCS dat er een bijzonder gewicht moet worden toegekend aan het specifieke belang van gegevensbescherming bij geheimhouding.

Daarbij verzoekt BCS uitdrukkelijk om het voorgaande te betrekken bij de besluitvorming, onder verwijzing naar de tussenuitspraak van het CBb van 12 april 2014 (ECLI:NL:CBB:2014:365):

*“ro 5.4.4 [...] Het lijkt naar het oordeel van het College, gelet op dit antwoord van het Hof, geen twijfel dat bij de meerbedoelde belangenafweging in beginsel ook enig gewicht toekomt aan de omstandigheid dat de gegevens waarvan openbaarmaking wordt verzocht onder een regeling, als hiervoor bedoeld, omtrent dataprotectie vallen. Het gewicht dat aan het specifieke belang enerzijds en aan het algemene belang van openbaarmaking anderzijds in elk geval toekomt, moet door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat worden beoordeeld en bepaald. Verweerder heeft daarbij grote beoordelingsruimte, voor zover die ruimte niet wordt ingeperkt door specifieke bepalingen van Unierecht of nationaal recht, waarin criteria zijn vastgelegd die deze beoordeling van betrokken belangen vergemakkelijken. [...]”*

Het College concludeert volgens BCS ten onrechte dat het aanbrenge van een watermerk voldoende is om de gegevens te kunnen beschermen. Een watermerk maakt het voor een concurrent moeilijker om (de inhoud van) studies te gebruiken voor een toelating, maar dat is zeker niet onmogelijk. De aanwezigheid van dataprotectie is een extra reden voor geheimhouding van concurrentiegevoelige gegevens. De afwezigheid van dataprotectie betekent niet dat deze gegevens niet langer concurrentiegevoelig zijn binnen en buiten de Europese Unie.

#### **Overwegingen van het College**

Het subsidiaire standpunt van BCS met betrekking tot gegevensbescherming begrijpt het College zo, dat hier gesteld wordt dat als gegevens onder de regeling van gegevensbescherming vallen, de belangenafweging met betrekking tot een openbaarmakingsverzoek dat ziet op die gegevens in alle gevallen uitvalt in het voordeel van de data-eigenaar. Dat resulteert er in, dat gegevens waarop dataprotectie rust volgens BCS standaard vertrouwelijk worden gehouden. Het College deelt de standpunten van BCS ten aanzien van gegevensbescherming niet.



*a. Gegevensbescherming als Intellectueel-eigendomsrecht*

Het College merkt in de eerste plaats op dat enkel op de stukken met nummers 100, 101, 103, 104, 106, 107 115, 123, 124, 125 en 127 van de bijgevoegde referentielijst dataprotectie rust. Het gaat hierbij dus, in afwijking van hetgeen de Adviescommissie opmerkt, niet om 9, maar om 11 studies. Voor de overige studies is de dataprotectie verstreken.

Ten aanzien van deze 11 studies die nog onder de regeling van gegevensbescherming vallen merkt de Adviescommissie het volgende op.

Blijkens artikel 3, lid 21, van verordening 1107/2009 is „gegevensbescherming”: het tijdelijke recht van de eigenaar van een test- of studieverlag om te beletten dat het wordt gebruikt ten voordele van een andere aanvrager. Er is volgens de Adviescommissie geen reden om aan te nemen dat deze definitie niet ook van toepassing is op gegevensbescherming onder verordening 528/2012, welke verordening niet zelf een definitie van het begrip bevat.

Blijkens artikel 59 van verordening 1107/2009 genieten test- en studieverlagen gegevensbescherming onder meer op voorwaarde dat deze test- en studieverlagen:

- a) nodig waren voor de toelating of een wijziging van de toelating om toepassing op een ander gewas mogelijk te maken; en
- b) in overeenstemming zijn verklaard met de beginselen van goede laboratoriumpraktijken of goede experimentele praktijken.

Het tijdelijke recht van een eigenaar om gebruik te beletten, is volgens de Adviescommissie het typische kenmerk van een intellectueel eigendomsrecht (hierna: IE-recht). Naar het oordeel van de Adviescommissie moet het recht op gegevensbescherming dan ook worden aangemerkt als een IE-recht in de zin van artikel 4, tweede lid, onder e, van richtlijn 2003/4.

De Adviescommissie komt tot de conclusie dat openbaarmaking van de 11 studies van BCS waarop nog dataprotectie berust BCS feitelijk de mogelijkheid zou ontnemen te beletten dat zij worden gebruikt ten voordele van een andere aanvrager. Dit zou substantieel afbreuk doen aan de IE-rechten, zoals genoemd in artikel 4, tweede lid, onder e, van richtlijn 2003/4. Anders dan het College in verweer heeft aangevoerd meent de Adviescommissie dat deze studies niet in aanmerking komen voor openbaarmaking voor afloop van de – relatief korte – termijn van dataprotectie.

Het College volgt de Adviescommissie op dit punt niet. Waar de Adviescommissie gegevensbescherming in de zin van artikel 59 verordening 1107/2009 en artikel 59 en 60 verordening 528/2012 (en de vergelijkbare artikelen in diens voorgaande richtlijnen) kwalificeert als ‘intellectuele-eigendomsrecht’ in de zin van artikel 4, tweede lid onder e, richtlijn 2003/4, kwalificeert het College dit als commerciële of industriële informatie die onder artikel 4, tweede lid onder d, richtlijn 2003/4 vertrouwelijk kan worden gehouden.

De Adviescommissie geeft aan dat gegevensbescherming als een IE-recht moet worden gezien, omdat het gaat om een tijdelijk recht om gebruik te beletten, wat een typisch kenmerk van een IE-recht zou zijn. Het College merkt hierover op dat dit op zichzelf juist, maar niet doorslaggevend is. Doorslaggevend, is de definitie van IE-recht die wordt gehanteerd. Bovendien is tijdelijkheid niet bij alle IE-rechten een kernmerk, merkrechten en handelsnaamrechten kunnen in theorie onbepaald geldig zijn.

Wat betreft de invulling van het begrip intellectuele-eigendom kan worden vastgesteld dat het geen vast omljnd begrip is. Doorgaans worden in elk geval een aantal uiteenlopende welomschreven

rechten hieronder verstaan.<sup>2</sup> Er zijn ook vormen van bescherming die in sommige regelgeving wel en in andere regelgeving niet onder IE-rechten worden gebracht. De in casu aangehaalde gegevensbeschermingsrechten kunnen worden gezien als rechten zoals weergegeven onder artikel 39, derde lid, TRIPs-overeenkomst. Omdat dit artikel binnen Titel 7 valt, kan onder artikel 1, tweede lid, TRIPs bepleit worden dat het hier IE-rechten betreft. Het College stelt echter vast, dat daarvan geen sprake is.

In eerste instantie, krijgen onder artikel 39, tweede lid, TRIPs bedrijfsgeheimen, “knowhow”, een vergelijkbare status. Deze “knowhow” wordt in diens Europese richtlijn 2016/943/EU en de Nederlandse implementatie daarvan in de Wet bedrijfsgeheimen, niet gerekend tot de IE-rechten. De enige manier waarop een bedrijf dergelijke “knowhow” kan beschermen is door deze gegevens geheim te houden. Dit recht op geheimhouding wordt door de overheid gerespecteerd als zijnde een commercieel belang. Daar gegevensbescherming binnen TRIPs een met “knowhow” vergelijkbare status heeft, en “knowhow” geen IE-recht is, volgt hieruit dat gegevensbescherming dat ook niet is. Vervolgens geldt ook voor deze gegevens, dat de wens om deze gegevens vertrouwelijk te houden gezien wordt als een commercieel belang van de data-eigenaar.

Met betrekking tot de eigenschappen van de rechten die algemeen als IE-rechten worden beschouwd, geldt daarnaast nog het volgende. Eén van die eigenschappen die algemeen wordt aanvaard, is dat het IE-recht informatie betreft die voor een ieder toegankelijk is. In het geval van gegevensbescherming, gaat het daarentegen om gegevens die in beginsel juist niet voor een ieder toegankelijk zijn, dat worden ze pas naar gelang er een openbaarmakingsverzoek wordt toegewezen. Ook worden IE-rechten juist toegekend om het niet-materiële te beschermen, bijvoorbeeld de uitvinding, de creatie, de vormgeving of het idee. Bij gegevensbescherming, is het juist de materiële zaak die wordt beschermd, namelijk de studie zoals deze op papier staat. Daarnaast geldt dat IE-rechten absolute rechten zijn, die te handhaven zijn tegenover een ieder. Met betrekking tot de in casu ter sprake staande gegevensbescherming, geldt dat zowel artikel 59 verordening 1107/2009 als artikel 59 en 60 verordening 528/2012 (en de vergelijkbare artikelen in diens voorgaande richtlijnen) enkel rechten en plichten in het leven roepen binnen de reikwijdte van die regelgeving. De regelgeving omtrent de gegevensbescherming geeft daarmee enkel een relatief recht. Hiermee heeft gegevensbescherming een inherent ander karakter dan IE-rechten, waardoor het daar niet onder kan worden geschaard.

Hierop gebaseerd schaaft het College gegevensbescherming niet onder IE-recht, maar onder een commercieel belang van de data-eigenaar bij vertrouwelijke behandeling van dergelijke geprotegeerde gegevens. De studies waarop de gegevensbescherming rust, betreffen allen milieu-informatie (zie voor nadere onderbouwing Hoofdstuk 6 en Hoofdstuk 7.III. 1 ‘Milieu-informatie’). Daar gegevensbescherming een commercieel belang betreft, wordt voor de door BCS gevraagde vertrouwelijke behandeling van de studies, gekeken naar de uitzonderingen op openbaarmaking zoals deze worden gegeven door artikel 4, tweede lid onder d, richtlijn 2003/4.

#### ***b. Onderscheid gegevensbescherming en vertrouwelijkheid***

Voordat wordt ingegaan op de belangenafweging die door artikel 4, tweede lid onder d, richtlijn 2003/4 wordt uitgevoerd, merkt het College op dat vertrouwelijkheid dient te worden onderscheiden van 'gegevensbescherming'.

Een aanvrager verkrijgt onder de voorwaarden van artikel 59 van verordening 1107/2009 en onder de voorwaarden van artikel 59 en 60 verordening 528/2012 (en vergelijkbaar voor diens voorlopende

---

<sup>2</sup> Hierbij gaat het om auteursrecht, merkenrecht, tekeningen- en modellenrecht, octrooirecht, databankenrecht, naburige rechten, kwekersrechten en chips-rechten. In Nederland wordt daar bovenop ook het (nationaal) handelsnaamrecht als IE-recht gezien.

richtlijnen) bescherming van gegevens uit zijn test- en studieverlagen. Deze bescherming is relevant in de relatie tot andere (latere) aanvragers: deze (latere) aanvragers kunnen ter onderbouwing van hun eigen aanvraag niet verwijzen naar gegevens uit het dossier van een eerdere aanvrager die gegevensbescherming genieten (zie artikelen 34 en 59 van verordening 1107/2009 en artikel 59, 60 en 64 van verordening 528/2012).

Het begrip vertrouwelijkheid heeft een ander karakter. De vertrouwelijkheid van gegevens houdt in dat deze niet openbaar gemaakt kunnen worden en dus niet algemeen beschikbaar zijn voor derde partijen (andere aanvragers en overige partijen). Op de vertrouwelijkheid zien artikel 63 van verordening 1107/2009, artikel 66 van verordening 528/2012 en richtlijn 2003/4.

Wanneer gegevens geen bescherming genieten op grond van de betreffende regeling omtrent gegevensbescherming betekent dit niet dat deze openbaar zijn; vertrouwelijkheid van gegevens in de zin van artikel 63 van verordening 1107/2009, artikel 66 van verordening 528/2012 en artikel 4 van de Milieu-informatierichtlijn kan daaraan in de weg staan.

Andersom is het ook mogelijk dat voor studies waarvoor op grond van artikel 59 van verordening 1107/2009 en artikel 59 en 60 verordening 528/2012 gegevensbescherming geldt een openbaarmakingsverzoek wordt gedaan.

Anders dan BCS bepleit, vormt de regeling omtrent gegevensbescherming in artikel 13 richtlijn 91/414, artikel 12 richtlijn 98/8 en de artikelen 27 en 47 Wgb (oud) geen uitzondering op de bepalingen van het exclusieve openbaarmakingsregime. Met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen bepaalt artikel 14 van richtlijn 91/414/EEG dat informatie die bij een aanvraag tot toelating is verstrekt, vertrouwelijk wordt behandeld, onverminderd het bepaalde in richtlijn 90/313/EEG (thans 2003/4/EG). Het Hof van Justitie EU heeft in het arrest van 16 december 2010 (C-266/09) geoordeeld dat artikel 14 van richtlijn 91/414/EEG aldus moet worden uitgelegd dat daaraan slechts toepassing kan worden gegeven voor zover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de verplichtingen richtlijn 2003/4/EG. Het Hof heeft derhalve geoordeeld dat bij een verzoek om openbaarmaking artikel 4 lid 2 van richtlijn 2003/4 van toepassing is en dat informatie verstrekt in het kader van toelatingen dus openbaar gemaakt kan worden op basis van richtlijn 2003/4. Voor biociden bevat artikel 19 van richtlijn 98/8/EG een vergelijkbare bepaling als artikel 14 van richtlijn 91/414/EEG. Het College is, in overeenstemming met de Adviescommissie, van mening dat hetgeen het Hof heeft overwogen met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen evenzeer geldt voor biociden (zie voor de nadere onderbouwing van dit standpunt Hoofdstuk 5.1.2 'Biociden').

Ingevolge artikel 3, eerste lid, richtlijn 2003/4 geldt deze richtlijn voor alle milieu-informatie waarover de lidstaten beschikken of die voor hen wordt beheerd. Enkel wanneer er door een bijzondere regeling een uitdrukkelijke uitzondering hierop wordt gemaakt, kan (een deel) van de richtlijn buiten beschouwing worden gelaten. De artikelen met betrekking tot gegevensbescherming reppen niet over openbaarmaking, zij regelen enkel het gebruik van gegevens door de lidstaten in het kader van een aanvraag voor een toelating van andere (concurrerende) partijen. Dit erkent BCS zelf ook in punt 27 en 29 van haar aanvullend beroepschrift. Van een uitzondering op de bepalingen van het exclusieve openbaarmakingsstelsel is dan ook geen sprake.

### *c. Belangenafweging*

Zoals hierboven reeds aangegeven is het College van mening dat bij de afweging van belangen bij de beoordeling of milieu-informatie en informatie over emissies in het milieu al dan niet vertrouwelijk moeten blijven - op grond van artikel 4, lid 2, richtlijn 2003/4 - een rol kan spelen dat bepaalde gegevens (tevens) bescherming genieten. Derhalve is bij de ex nunc toetsing in de bezwaarfase van belang dat de gegevensbescherming inmiddels voor het merendeel van de studies reeds is verlopen.

Als blijkt dat studies waarop gegevensbescherming rust op grond van de Milieu-informatierichtlijn openbaar dienen te worden gemaakt rijst de vraag wat dit betekent voor de verplichting van het College om die studies te beschermen in het kader van beide verordeningen en diens voorgaande richtlijnen. De betreffende artikelen bevatten geen uitzondering op de gegevensbescherming in die gevallen waarin studies openbaar zijn gemaakt. Het College meent derhalve dat studies waarop gegevensbescherming rust - ondanks hun openbaarmaking - binnen de Europese Unie niet ten voordele van concurrenten mogen worden gebruikt. Dit standpunt heeft het College reeds ingenomen in de reactie van 26 januari 2017 op het arrest van het Hof van Justitie. Destijds is reeds afstand genomen van al dan niet afwijkende eerdere standpunten van het College, deze worden derhalve ten onrechte door BCS aangehaald.

Dat dergelijke openbaar gemaakte gegevens wellicht buiten de Europese Unie wel ten voordele van concurrenten kan worden gebruikt, geeft geen andere conclusie, omdat het artikel voor gegevensbescherming enkel is opgesteld ter bescherming van data binnen de daar gestelde periode voor zover het voor een toelating of goedkeuring in de zin van de geldende regelgeving is gebruikt (zie bijvoorbeeld artikel 59, eerste lid, verordening 1107/2009; artikel 59, eerste lid, en artikel 60, eerste lid verordening 528/2012). Deze regelgeving geldt enkel voor staten die lid zijn van de Europese Unie en de beperking die gesteld wordt aan het gebruik van data en de daarbij beoogde bescherming rijkt daarmee niet verder dan de grenzen van de Europese Unie.

Gebaseerd op het bovenstaande concludeert het College, in afwijking van hetgeen de Adviescommissie hierover heeft geadviseerd dat het primaire standpunt van BCS met betrekking tot gegevensbescherming faalt.

#### *d. Subsidiair standpunt BCS*

Met betrekking tot het subsidiaire standpunt van BCS aangaande gegevensbescherming het volgende. De regeling van gegevensbescherming is bij de belangenafweging als bedoeld in artikel 4 van de richtlijn 2003/4 geen absolute weigeringsgrond voor de openbaarmaking van informatie. De gegevensbescherming speelt naar het oordeel van het College een rol in de belangenafweging, waarin gegevensbescherming wordt meegewogen bij de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie (artikel 4, tweede lid, aanhef en onder d, richtlijn 2003/4) indien het niet gaat om emissiegegevens. Op grond van artikel 4, tweede lid, richtlijn 2003/4 kan het belang van vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie immers niet worden meegewogen als het verzoek betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu. Ook het secundaire standpunt van BCS met betrekking tot gegevensbescherming faalt derhalve.

Met betrekking tot het standpunt van BCS aangaande misbruik van studies die openbaar zijn gemaakt, maar door de gegevensbescherming die er nog op rust niet gebruikt mogen worden ten voordele van een aanvraag van een concurrent het volgende. Om fraudering met openbaargemaakte studies waar nog gegevensbescherming op rust te voorkomen, zal het College bij openbaarmaking op dergelijke stukken een watermerk plaatsen, waarop onder andere de mogelijke dataprotectie wordt vermeld.

Tot slot merkt het College op dat het niet duidelijk is wat BCS bedoeld met diens 'meer subsidiaire standpunt' waar wordt gesproken over een "bijzonder gewicht" voor gegevensbescherming, nu dit door BCS niet nader wordt gespecificeerd of gekwalificeerd wordt. Het College ziet in deze grond geen aanleiding een ander of zwaarder gewicht toe te kennen aan gegevensbescherming binnen de belangenafweging dan in de voorgaande alinea reeds is aangegeven.

## **2. Auteursrecht**

BCS heeft in diens zienswijze van 28 juni 2018 met betrekking tot het auteursrecht en het commerciële belang bij geheimhouding verwezen naar eerder ingediende stukken. Daarbij verwijst

BCS onder meer, maar niet uitsluitend, naar het aanvullend beroepsschrift van 15 mei 2013 en bijlage 3 van het aanvullend beroepsschrift. In deze stukken heeft BCS aangevoerd dat haar belang bij bescherming van het auteursrecht zwaarder moet wegen dan het algemene belang bij openbaarmaking. Hiervoor geeft BCS samengevoegd de volgende onderbouwing.

BCS stelt bij brief van 6 februari 2012 dat de documenten zijn beschermd door intellectuele eigendomsrechten, waaronder het auteursrecht, en dat BCS het uitsluitend recht heeft om deze documenten te verveelvoudigen, openbaar te maken en te gebruiken. Verstrekking van de informatie (door derden) door openbaarmaking en/of verveelvoudiging levert in beginsel een inbreuk op het auteursrecht op.

Uit het schrijven van 16 mei 2012 volgt de volgende aanvulling op het bovenstaande standpunt van BCS. Voor wat betreft de stelling dat het enkel openbaar maken van informatie niet zonder meer leidt tot schending van het auteursrecht wordt voorbij gegaan aan de kern van het probleem. Dit is niet gelegen in de openbaarmaking zelf maar in het feit dat hierdoor derden gebruik kunnen maken van een auteursrechtelijk beschermd werk (hetgeen wij redelijkerwijs ook niet kunnen voorkomen). De enkele mogelijkheid dat dit kan plaatsvinden, is volgens BCS voldoende om te oordelen dat er sprake is van een onevenredige benadeling en te besluiten tot het inwilligen van een verzoek om geheimhouding. Hierbij wijst BCS er nogmaals op dat de bescherming van intellectuele eigendomsrechten expliciet is genoemd als weigeringsgrond in artikel 4, lid 2 onder e, richtlijn 2003/4/EG. De uitleg van de Bijenstichting zou deze bepaling feitelijk zinledig maken.

Daarnaast heeft BCS in het aanvullende beroepsschrift van 15 mei 2013 het volgende aangedragen met betrekking tot auteursrecht. Het auteursrecht kent het exclusieve recht toe om een werk openbaar te maken en te verveelvoudigen: het exploitatierecht. Onder het openbaar maken van een werk moet worden begrepen het ter kennisneming van het publiek brengen van een werk. Voorbeelden zijn het uitgeven van een werk op papier, het uitlenen van een werk of een voordracht in het openbaar. Ook bekendmaking langs elektronische weg zoals het toegankelijk maken van één artikel op een computer of in een open of besloten netwerk valt onder openbaarmaking. Onder verveelvoudiging wordt verstaan het vervaardigen van exemplaren waarin het werk is vastgelegd, zoals het laten drukken van een publicatie, het maken van een kopie, het scannen en uploaden van documenten. Ook bewerken en vertalen zijn vormen van verveelvoudiging. Dit geldt ook voor opslag in een elektronisch geheugen.

Het directe gevolg van openbaarmaking van de documenten is dat BCS feitelijk geen controle meer heeft (of kan uitoefenen door middel van het aanwenden van rechtsmiddelen) over de documenten en het door derden, waaronder concurrenten, verder openbaar maken en verveelvoudigen hiervan in voornoemde zin. De bescherming ingevolge het auteursrecht wordt hierdoor teniet gedaan. Naar het oordeel van BCS wegen de gevolgen hiervan zwaarder dan het algemene belang bij openbaarmaking. Bovendien komt het standpunt van het College er op neer dat hij er vanuit gaat dat indien er sprake is van informatie over emissies in het milieu, de uitkomst van de belangenafweging is gegeven. De expliciete uitzonderingsgrond in het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4 voor intellectuele eigendomsrechten wordt geheel terzijde geschoven. Reeds om die reden, en vanwege het ontbreken van een nadere onderbouwing van het standpunt, kan het bestreden besluit niet in stand blijven.

Tijdens de hoorzitting heeft BCS daarnaast aangevoerd dat het College ten onrechte meent dat BCS het intellectuele eigendom bij geheimhouding onvoldoende heeft onderbouwd. BCS verwijst voor aanknopingspunten ter onderbouwing van vertrouwelijkheid op basis van, onder andere, het intellectuele eigendomsrecht op het arrest van het Gerecht van 21 november 2018 (ECLI:EU:T:2018:817). Daarin is geoordeeld dat de Europese Commissie terecht besloten heeft tot geheimhouding van het betrokken document omdat de commerciële belangen en intellectuele

eigendomsrecht zwaarder wegen dan het algemeen belang bij openbaarmaking. Het besluit van de Europese Commissie is – grofweg – gebaseerd op (punt 111 e.v.):

- een onderzoek van de Europese Commissie naar het risico dat openbaarmaking van commerciële belangen en intellectuele eigendomsrechten kan ondermijnen;
- het standpunt dat dit – indien het risico zich zou verwezenlijken – zou leiden tot een aanzienlijk verlies van marktaandelen en onbeschermd zijn van intellectuele eigendomsrechten;

De stellingname van het College dat - als sprake is van een rechtmatige openbaarmaking (op grond van de Wob) - er geen sprake kan zijn van schending van de Auteurswet is volgens BCS niet van belang nu juist ter discussie staat of sprake is van een rechtmatig besluit omtrent openbaarmaking. Verder geldt dat voor de genoemde vergelijking geen ruimte is omdat artikel 4, tweede lid, onder e, van richtlijn 2003/4 een specifieke weigeringsgrond voor intellectuele eigendomsrechten bevat.

Vervolgens stelt het College dat openbaarmaking als zodanig geen afbreuk doet aan intellectuele eigendomsrechten en strijd daarmee pas later kan ontstaan. Deze redenering maakt de expliciete weigeringsgrond voor intellectuele eigendomsrechten in richtlijn 2003/4 zinledig.

#### *Overwegingen van het College*

Het College stelt vast dat BCS het auteursrecht in verdere stukken koppelt aan het verstoren van de concurrentiepositie en overige nadelige financiële gevolgen. Naar het oordeel van het College gaat het hierbij om verschillende juridische argumenten en verschillende gronden voor vertrouwelijkheid, zijnde de uitzonderingsgrond van intellectuele eigendomsrechten die zowel op ‘gewone’ milieu-informatie als informatie over emissies in het milieu van toepassing is, waaronder auteursrecht wordt geschaard (artikel 4, tweede lid, aanhef en onder e, richtlijn 2003/4) en de uitzonderingsgrond van vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie die niet van toepassing is op informatie over emissies in het milieu (artikel 4, tweede lid, aanhef en onder d, richtlijn 2003/4). Deze uitzonderingsgronden worden hierna dan ook afzonderlijk van elkaar behandeld.

Het College begrijpt het standpunt van BCS als volgt, primair wordt bepleit dat de auteurswet een exclusief recht verschafft dat voorrang heeft op richtlijn 2003/4 en subsidiair wordt bepleit dat het auteursrecht binnen de belangenafweging prevaleert boven het algemene belang bij openbaarmaking. Daarbij heeft BCS aangevoerd dat door het College niet op juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan de belangenafweging zoals deze is geformuleerd in de uitspraak van het Gerecht in ECLI:EU:T:2018:817. Het College overweegt over de door BCS aangevoerde argumenten met betrekking tot auteursrecht, op grond waarvan openbaarmaking van de studies achterwege zou moeten blijven, het volgende.

#### *a. Beoordeling van het primaire standpunt*

Met betrekking tot het standpunt van BCS dat het auteursrecht voorrang verschafft op openbaarmaking binnen het exclusieve systeem van art. 63 verordening 1107/2009 en artikel 66 verordening 528/2012, beiden gelezen in samenhang met richtlijn 2003/4 overweegt het College het volgende.

Het auteursrecht is volgens artikel 1 van de Auteurswet 1912 “het uitsluitend recht van de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst, of van diens rechtverkrijgende, om dit openbaar te maken en te verveelvoudigen, behoudens de beperkingen, bij de wet gesteld.” De openbaarmaking op grond van de exclusieve openbaarmakingsvoorziening op grond van verordening 1107/2009, verordening 528/2012 en richtlijn 2003/4 zijn naar het oordeel van het College beperkingen, bij de wet gesteld.

De Auteurswet 1912 bevat geen bijzondere openbaarmakingsregeling die voorgaat boven de Wob of de openbaarmakingsvoorzieningen uit verordening 1107/2009 en verordening 528/2012. Met betrekking tot de verhouding tussen auteursrecht en openbaarmaking verwijst het College verder naar de Memorie van Antwoord bij de totstandkoming van de Wet openbaarheid van bestuur. Daarin staat het volgende:

*“Het auteursrecht is blijkens artikel 1 van de Auteurswet 1912 “het uitsluitend recht van de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst, of van diens rechtverkrijgende, om dit openbaar te maken en te verveelvoudigen, behoudens de beperkingen, bij de wet gesteld”. De Wob en Auteurswet bestrijken alleen eenzelfde terrein voor zover informatieverzorging ingevolge de Wob als een auteursrechtelijk relevante handeling kan worden aangemerkt. Dit is slechts in beperkte mate het geval.*

*Bij de toepassing van de geldende wet wordt ervan uitgegaan dat bij een conflict van beide regelingen de Wob voorrang heeft boven de Auteurswet, omdat de hoofdregel van artikel 1 van laatstgenoemde wet wijkt voor “de beperkingen, bij de wet gesteld”. De openbaarmakingsplicht op grond van de Wob wordt als een zodanige beperking aangemerkt. Voorts is naar ons oordeel het verstrekken van informatie overeenkomstig artikel 7 van het onderhavige voorstel - ook indien het auteursrecht van een document bij een derde berust - niet aan te merken als een inbreuk op dat recht. Wel dient de verzoeker - zonodig daarop attent gemaakt door het betreffende overheidsorgaan - zich ervan bewust te zijn dat afgifte aan hem van een kopie van het document geen auteursrechtelijke bevoegdheid tot publicatie impliceert.”*

Dat het algemeen belang bij openbaarmaking op grond van een wettelijk voorschrift gezien moet worden als een gerechtvaardigde beperking op het auteursrecht is recent bevestigd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2017:3527) waarin staat:

*“De openbaarmakingsregeling van de Wob is, zoals bevestigd in de geschiedenis van de totstandkoming van die wet (Kamerstukken II, 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 20-21), een beperking op het auteursrecht als bedoeld in artikel 1 van de Auteurswet.”*

Alhoewel het hier de Memorie van Antwoord bij de totstandkoming van de Wob en jurisprudentie omtrent de Wob betreft, is dit naar mening van het College analoog toe te passen op het exclusieve openbaarmakingsstelsel. Het gaat immers om de vraag of wetgeving omtrent openbaarmaking gezien kan worden als een ‘beperking bij wet gesteld’ in de zin van de Auteurswet.

#### **b. Beoordeling van het subsidiaire standpunt**

Aangaande hetgeen BCS stelt omtrent de zwaarte van het specifieke belang van het auteursrecht in de belangenafweging onder artikel 4, tweede lid, onder e, richtlijn 2003/4 het volgende.

BCS hecht waarde aan het feit dat artikel 4, tweede lid, onder e, richtlijn 2003/4 de uitzonderingsgrond van intellectuele eigendomsrechten expliciet noemt. Het College merkt echter op dat, hoewel intellectuele eigendomsrechten, waaronder begrepen het auteursrecht, expliciet worden genoemd in richtlijn 2003/4, dit niet betekent dat het enkele bestaan van deze rechten inhoudt dat deze documenten reeds hierom niet openbaar gemaakt kunnen worden. Het College merkt op dat BCS specifieke argumenten dient aan te voeren ter onderbouwing van het standpunt dat het belang van het auteursrecht zwaarder dient te wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking.

De weging van het specifieke belang wordt grotendeels bepaald door de onderbouwing die daarbij wordt geleverd door BCS, daar de waarde van het auteursrecht voor het College zelfstandig niet goed is in te schatten. De omvang van het auteursrechtelijke belang is door BCS niet nader onderbouwd. BCS heeft enkel de globale, algemene indicatie van de kosten per individuele studie aangevoerd. Primair stelt het College dat dergelijke financiële kosten gemaakt voor het opstellen van een studie

niet bepalend zijn voor de auteursrechtelijke waarde.<sup>3</sup> De auteursrechtelijke waarde ligt in de openbaarmaking en verveelvoudiging daarvan, behoudens beperkingen gesteld bij wet. Daar waar dergelijke financiële (niet nader gespecificeerde) kosten voor het opstellen van de studies wel meegewogen kunnen worden in de bepaling van de auteursrechtelijke waarde, is niet gebleken dat hiermee een dermate grote inbreuk op het auteursrecht wordt gemaakt, waaruit volgt dat dit specifieke belang zwaarder weegt dan het algemene belang dat gediend is met openbaarmaking.

BCS stelt verder dat het directe gevolg van openbaarmaking van de documenten is dat BCS feitelijk geen controle meer heeft (of kan uitoefenen door middel van het aanwenden van rechtsmiddelen) over de documenten en het door derden, waaronder concurrenten, verder openbaar maken en verveelvoudigen hiervan in voornoemde zin. Het College is echter van mening dat openbaarmaking van documenten op grond van de exclusieve openbaarmakingsvoorziening op grond van verordening 1107/2009, verordening 528/2012 en richtlijn 2003/4, geen afbreuk doet aan het auteursrecht. Pas nadat de documenten openbaar zijn gemaakt, kan strijd met de bescherming van de auteurswet ontstaan, als de ontvanger de auteursrechtelijke beschermde openbaar gemaakte documenten zou verveelvoudigen of openbaar maken in de zin van de Auteurswet. Dit ligt echter buiten de beïnvloedingssfeer van het College en is de verantwoordelijkheid van de ontvanger van de gegevens.

Met betrekking tot het ter zitting aangehaald arrest ECLI:EU:T:2018:817 stelt het College als volgt. Door de wijze waarop het College haar belangenafweging heeft uitgevoerd, zie voor de algemene stappen hoofdstuk 6 'Afhandeling openbaarmakingsverzoek' en voor de meer specifieke overweging hetgeen hierboven is afgewogen, wordt door het Ctgb voldaan aan de door het Gerecht toegepaste stappen van belangenafweging. Gelet hierop acht het College het beroep op het genoemde arrest niet doorslaggevend.

#### *c. Attendering/Watermerk op documenten bij openbaarmaking*

Desalniettemin, zal het College wanneer het documenten openbaar maakt, in navolging van de Memorie van Antwoord de verzoeker er op attent maken dat de verschafte documenten geen auteursrechtelijke bevoegdheid tot publicatie impliceert. Hiertoe wordt een met een wachtwoord beveiligd watermerk aangebracht op de openbaar te maken stukken.

#### **Conclusie**

In navolging van het advies van de Adviescommissie, komt het College tot de conclusie dat openbaarmaking van documenten op grond van de exclusieve openbaarmakingsvoorziening als zodanig een gerechtvaardigde beperking op het auteursrecht is en dat het College aan het specifieke belang voldoende recht doet door de bovengenoemde attendering. Het College volgt het argument van BCS dan ook niet.

#### **3. Vertrouwelijkheid commerciële en industriële informatie**

Ter onderbouwing van de weigeringsgrond van artikel 4, tweede lid, sub d, richtlijn 2003/4 met betrekking tot vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie waarvan openbaarmaking de economische belangen van BCS schendt, voert BCS samengevat, de volgende argumenten aan.

BCS heeft aangevoerd dat openbaarmaking van de gevraagde informatie het concurrentieproces in ernstige mate zal verstoren en grote financiële gevolgen zal hebben. BCS stelt dat het College moet concluderen dat het belang bij geheimhouding zwaarder weegt. BCS stelt dat de gegevens die het

---

<sup>3</sup> Hierbij heeft BCS aangegeven dat de kosten per individuele studie kunnen variëren van € 5.000,-- tot € 538.000,--. Een standaard-laboratoriumstudie met bijen kost € 5.000,-- en een semi-velddstudie met residuen in pollen van maïs en effecten op bijen kost € 50.000,--.



College openbaar wil maken een wezenlijk onderdeel kunnen vormen van een aanvraag om toelating, zowel binnen als buiten Europa.

Bij brief van 6 februari 2012 heeft BCS ter onderbouwing van dit standpunt het volgende aangevoerd. In eerste instantie bevatten de studies volgens BCS gegevens over de samenstelling van de werkzame stof imidacloprid die door hen is ontwikkeld.

Daarnaast wordt aangevoerd dat de verstoring wordt bevestigd door het feit dat in Nederland verschillende firma's markttoegang hebben gekregen voor producten op basis van imidacloprid. Ook in verschillende andere EU lidstaten en andere continenten worden gewasbeschermingsmiddelen op basis van een reeks andere, dus concurrerende bronnen van imidacloprid op de markt gebracht. Wanneer de studies openbaar worden gemaakt, worden deze onbetaald gebruikt door concurrenten. Hiervan kan worden uitgegaan daar de studies zien op een essentieel onderdeel van het dossier voor een middel op basis van imidacloprid. Daarbij is de aandacht voor deze studies wereldwijd bijzonder groot gezien de ontwikkelingen op het gebied van (onderzoek naar), sublethale effecten op bijen. Het negatieve effect hiervan op het marktaandeel en de omzet van BCS zal zeer groot zijn (de omzet van de betrokken middelen in de EU bedroeg in 2011 €98 mio en wereldwijd €422 mio). Indien slechts 1-2% van het marktaandeel verloren gaat, levert dit BCS al een verlies op van 5,2-10,4 miljoen euro.

Ter nadere toelichting hiertoe wordt het volgende opgemerkt:

De ontwikkeling van een nieuw gewasbeschermingsmiddel kostte volgens een studie van Phillips McDougall in 1995 \$ 152.000.000,- en in 2000 \$ 184.000.000,-. In 2005 kostte deze ontwikkeling \$ 256.000.000,-. verdeeld in research kosten 33.3%, ontwikkelingskosten 57% en registratie 9,7 %. Voor het onderzoek naar de lotgevallen in het milieu en de ecotoxicologie als deel van de ontwikkelingskosten is 14,2% vereist, dat was \$ 36.300.000,- in 2005. Bij een kostenstijging van ruim 10% per jaar moet dat in 2011 alleen voor deze studies ruim \$64.300.000,- geweest zijn. Voor de beantwoording van de vraag naar de mogelijke sublethale effecten van imidacloprid houdende middelen op bijen heeft BCS het College ruim 70 studies voorgelegd, die een gezamenlijke waarde vertegenwoordigen van € 5.300.000,-.

Overigens gaat de waarde van verschillende studies uiteraard ver uit boven de directe kosten voor de uitvoering van de studie omdat er nogal eens geen protocollen voor bestaan. De firma moet dan eigen expertise opbouwen. Het financiële gewin voor een concurrerend bedrijf, respectievelijk het potentiële omzetverlies van BCS, is vele malen groter dan de waarde van de losse studies.

Dit laatste wordt door BCS nader onderbouwd in diens schrijven van 16 mei 2012. De studies moeten in het kader van de beoordeling van een verzoek om openbaarmaking niet worden beschouwd als individuele documenten maar als een onderdeel van een pakket van studies waarmee een toelating kan worden verkregen. Het draait niet om de waarde van de individuele studies, maar de waarde van de toelating, lees: het marktaandeel/ de omzet, die mede op basis van deze studie potentieel kan worden verkregen.

Het verschaffen van inzicht in de kosten van de afzonderlijke studies heeft in de ogen van BCS dan ook geen toegevoegde waarde. Integendeel, dit kan ten onrechte de indruk wekken dat deze kosten relevant en zelfs bepalend zijn voor de vraag of er sprake is van een voldoende zwaarwegend belang bij geheimhouding. Uitsluitend volledigheidshalve, merkt BCS dan ook het volgende op.

Indien de studies ten aanzien waarvan om geheimhouding wordt verzocht op dit moment (zijnde 2012) zouden moeten worden uitgevoerd, is hiermee een bedrag gemoeid van in totaal € 5,3 miljoen euro. De kosten per individuele studie variëren van € 5.000,- tot € 538.000,-. Ter illustratie een standaard laboratoriumstudie (oraal of contact) met bijen kost € 5.000,-; een semi veld studie met residuen in pollen van maïs en effecten op bijen kost € 50.000.

In bijlage 1 van de brief van 16 mei 2012 heeft BCS daarnaast, ter onderbouwing van de reële risico's van ernstige benadeling die openbaarmaking van de documenten met zich mee brengt, een viertal voorbeelden gegeven van misbruik van gegevens buiten Europa.

In het aanvullende beroepschrift van 15 mei 2013 onderbouwt BCS de verstoring van het concurrentieproces nader door de in 2005 met concurrenten gesloten overeenkomsten onder meer over de mede-eigendom van de gevraagde informatie, waarmee miljoenen zijn gemoeid en die ertoe hebben geleid dat concurrenten op basis van deze gegevens toelatingen zouden hebben verkregen.

Tot slot merkt BCS op dat, in het licht van het doel en de strekking van de gewasbeschermingsrichtlijn, de Biocidenrichtlijn en de Wgb, voor het weigeren van een verzoek om milieu-informatie wegens de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie niet is vereist dat vast staat dat de gegevens na openbaarmaking van de gegevens zullen worden gebruikt door een concurrent en/of dat de precieze omvang van de schade vast staat die hierdoor zal ontstaan, laat staan dat de schade een minimale omvang moet hebben. Artikel 4 van het Verdrag van Aarhus spreekt over 'een nadelige invloed zou hebben op' en artikel 4 van de richtlijn over 'afbreuk doet aan'. Dit betekent dat het voldoende is dat aannemelijk is dat bij openbaarmaking van de gegevens het concurrentieproces in de sector kan worden verstoord. BCS ontleent dit criterium onder andere aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 oktober 2009 ([LJN:BK1375](#)), in het bijzonder rechtsoverweging 2.9.4.

Naar het oordeel van BCS kan een parallel worden getrokken tussen voornoemde informatie en de door bezwaarde gevraagde informatie. Vast staat immers dat het openbaar worden van de gevraagde informatie het verkrijgen van een toelating voor een middel op basis van de werkzame stof imidacloprid door een concurrent, in ieder geval, in hoge mate kan vergemakkelijken. Reeds hierdoor wordt het concurrentieproces verstoord.

In de aangehaalde uitspraak achtte de Afdeling, conform vaste jurisprudentie, tevens van belang dat een deel van de gevraagde informatie al openbaar was. Met het oog hierop wijst BCS er nogmaals op dat de analyse en de beoordeling - inclusief samenvattingen- van vele betrokken documenten door verweerder actief openbaar worden gemaakt. Verder zijn openbaar de beoordelingsmethoden, de Europese richtsnoeren en het Evaluation manual. Deze informatie is onder meer te raadplegen op de website van verweerder.

Alles samengevat zou het specifieke belang van BCS bij vertrouwelijk houden van de studies zwaarder moeten wegen dan het algemeen belang bij openbaarmaking. Dit geldt des te meer nu het belang bij openbaarmaking volgens BCS beperkt is.

Het College meent volgens BCS ten onrechte dat BCS het commerciële belang bij geheimhouding onvoldoende heeft onderbouwd. In dit kader wordt gewezen op artikel 4, tweede lid, aanhef en onder d, van richtlijn 2003/4/EG. Hierin staat dat lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie. Dit betekent dat het College een verzoek om openbaarmaking kan weigeren indien openbaarmaking een negatief effect heeft op de – vanwege onrechtmatig gebruik door concurrenten voorziene – vertrouwelijkheid van studies. Deze bepaling stelt geen eisen aan de kans dat concurrenten gebruik zullen maken van deze studies, de commerciële waarde van de studies en de omvang van de schade die kan ontstaan door openbaarmaking van deze studies. Het College laat volgens BCS ten onrechte onvermeld dat in casu wel degelijk een kostenraming ingediend is door BCS.

Iedere studie die kan worden gebruikt voor het verkrijgen van een toelating binnen en buiten de Europese Unie, vormt een essentieel onderdeel van een toelatingsaanvraag en is dus van (aanzienlijke) commerciële waarde. De aanname van het College dat BCS moet aantonen dat de studies zullen en kunnen worden gebruikt voor het verkrijgen van toelatingen buiten de Europese Unie is niet juist. Het beroep van het College in dit kader op de propamocarb-zaak (ECLI:NL:CBB:2012:BV0842) is niet terecht nu daarin slechts mondeling een globale indicatie van de kosten is gegeven.

Uit de uitspraak ECLI:NL:CBB:2012:BV0842, waarop het College zich beroept, volgt volgens BCS niet dat zij moet aantonen dat de informatie zal worden gebruikt door derden en de omvang van de daaruit voortvloeiende schade concreet moet maken. BCS is van oordeel dat zij haar commerciële belangen wel voldoende heeft onderbouwd. Volgens artikel 4, tweede lid, onder d, van richtlijn 2003/4 kan een verzoek om openbaarmaking worden geweigerd indien openbaarmaking afbreuk doet aan de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie. Nergens zijn criteria geformuleerd voor de bedoelde onderbouwing en de wijze waarop het College deze belangen moet betrekken bij de belangenafweging.

Tijdens de hoorzitting heeft BCS daarnaast aangevoerd dat het College ten onrechte meent dat BCS de commerciële en industriële belangen bij geheimhouding onvoldoende heeft onderbouwd. BCS verwijst voor aanknopingspunten naar het arrest van het Gerecht van 21 november 2018 (ECLI:EU:T:2018:817). Daarin is geoordeeld dat de Europese Commissie terecht besloten heeft tot geheimhouding van het betrokken document omdat de commerciële belangen en intellectuele eigendomsrecht zwaarder wegen dan het algemeen belang bij openbaarmaking. Het besluit van de Europese Commissie is – grofweg – gebaseerd op (punt 111 e.v.):

- een onderzoek van de Europese Commissie naar het risico dat openbaarmaking van commerciële belangen en intellectuele eigendomsrechten kan ondermijnen;
- het standpunt dat dit – indien het risico zich zou verwezenlijken – zou leiden tot een aanzienlijk verlies van marktaandeel en onbeschermd zijn van intellectuele eigendomsrechten;

Hierbij heeft BCS aangegeven bereid te zijn om de Adviescommissie - onder strikte geheimhouding – nadere informatie te verstrekken over haar commerciële belangen, waaronder informatie over marktaandeel en de invloed van openbaarmaking van de gevraagde informatie op deze marktaandeel.

Daarnaast wordt in dit arrest het volgende aangevoerd, waarop BCS zich tijdens de hoorzitting heeft beroepen ter onderbouwing van diens standpunt:

*“111. De Commissie heeft evenwel de commerciële belangen afgewogen tegen het openbaar belang van openbaarmaking van het litigieuze document, waarbij zij het risico van inbreuk op de intellectuele-eigendomsrechten van de aanvragers van opneming nauwkeurig heeft onderzocht. Zij heeft opgemerkt dat het litigieuze document betrekking had op het fabricageproces van gewasbeschermingsmiddelen die de werkzame stof bevatten en dat de noodzaak om intellectuele-eigendomsrechten te beschermen voorrang had op het openbaar belang van openbaarmaking van dit document. Zij heeft de nadruk gelegd op het risico voor de aanvragers van opneming dat de bijzonderheden van hun productiemethoden en technische specificaties voor glyfosaat door hun concurrenten zouden worden gekopieerd. Volgens de Commissie zou een dergelijke omstandigheid leiden tot een aanzienlijk verlies van marktaandeel voor de betrokken ondernemingen en hun intellectuele-eigendomsrechten onbeschermd laten.*

*114. De Commissie is tot de conclusie gekomen dat de betrokken belangen tegen elkaar waren afgewogen door te oordelen dat, gezien de risico's die de openbaarmaking van informatie*

*voor de concrete fabricageprocessen en de rechten van ondernemingen met zich meebracht, de bescherming van de belangen van die ondernemingen voorrang moest krijgen.*

115. *In deze omstandigheden heeft de Commissie de betrokken belangen correct afgewogen door nauwkeurig en concreet uiteen te zetten hoe de openbaarmaking van het litigieuze document een bedreiging vormde voor de commerciële belangen van de producenten van glyfosaat of gewasbeschermingsmiddelen die dit product bevatten.”*

### **Overwegingen van het College**

Ten eerste merkt het College op dat de samenstellingsgegevens niet te herleiden zijn uit de stukken die ter discussie staan. Het standpunt met betrekking tot de samenstellingsgegevens heeft BCS in de daaropvolgende stukken niet meer herhaald, noch heeft BCS nader aangegeven voor welke (passages van) documenten dit zou gelden. Het College concludeert hieruit dat BCS dit standpunt thans niet langer verdedigt.

In navolging van het advies van de Adviescommissie, merkt het College het volgende op.

BCS heeft de kosten voor de verschillende studies bij bijlage 3 van het aanvullend beroepsschrift van 15 mei 2013 per studie gespecificeerd, maar dit betreft slechts een niet nader onderbouwde kostenraming. Het standpunt dat niet per studie de waarde inzichtelijk hoeft te worden gemaakt, omdat de waarde niet in de individuele studie ligt, maar in de waarde van de toelating, lees: het marktaandeel/ de omzet, die mede op basis van deze studie potentieel kan worden verkregen, volgt het College niet. In eerste instantie is reeds door het CBb in ECLI:NL:CBB:2012:BV08442 onder rechtsoverweging 6.4.3 aangegeven dat een globale indicatie van de kosten niet afdoende is. Daarnaast is het niet mogelijk enkel op basis van de studies waar het in casu om gaat een toelating van een middel te verkrijgen.

Het standpunt met betrekking tot het gebruik van de studies in het buitenland is door BCS enkel in algemene bewoording onderbouwd, het viertal voorbeelden dat BCS heeft gegeven van misbruik van de gegevens in landen buiten de Europese Unie is van geen enkel bewijs van deze stellingen voorzien. Voorts heeft BCS niet aangetoond dat de onderhavige studies, vanwege de klimatologische en ecologische omstandigheden waaronder deze zijn uitgevoerd, bruikbaar zijn in toelatingsprocedures in landen buiten de Europese Unie.

Voorts wijst het College erop dat BCS het gestelde risico dat derden van de openbaarmaking van de documenten kunnen profiteren, niet in financiële gevolgen of commercieel nadeel nader heeft geconcretiseerd. Zo ontbreekt enig inzicht in hoeverre het – potentiële – marktaandeel van BCS in haar middelen binnen en buiten de Europese Unie in het geding zou kunnen zijn.<sup>4</sup>

De door BCS geleverde ramingen dateren overigens van enige jaren geleden. Het College merkt op dat deze stand van zaken niet langer actueel hoeft te zijn, nu de toelatingen op basis van de werkzame stof imidacloprid de afgelopen jaren aan beperkingen onderhevig zijn geweest. Bij de recente Bijenverordeningen<sup>5</sup> is bepaald dat, op basis van risico voor bijen, alle toepassingen van de neonicotinoïden imidacloprid, thiamethoxam en clothianidine buitenshuis uiterlijk op 19 september 2018 worden verboden. Het gebruik van middelen op basis van deze werkzame stoffen wordt daarom beperkt tot permanente kassen met de eis dat het verkregen product gedurende de gehele levenscyclus ervan binnen een permanente kas blijft en dus niet buiten wordt herplant.

---

<sup>4</sup> ECLI:NL:CBB:2012:BV08442.

<sup>5</sup> Uitvoeringsverordeningen (EU) nrs. 2018/783, 2018/784 en 2018/785.

Van de mogelijkheid die het College BCS heeft gegeven om de onderbouwing van diens commerciële en industriële belang aan de huidige stand van zaken aan te passen, heeft BCS expliciet geen gebruik gemaakt. Zij geeft in haar reactie aan dat het enkele verstrijken van tijd niet per definitie betekent dat eerdere inschattingen niet langer van waarde zijn. Hierop wordt niet nader onderbouwd waarom hun inschattingen niet zijn veranderd over de afgelopen jaren. Met het vervallen van de gegevensbescherming op een groot aantal studies, de recente Bijenverordeningen en de bewegingen in de markt, is het College er niet van overtuigd dat de eerdere schattingen gehandhaafd kunnen worden. Hiermee wordt het door BCS gestelde belang (nog) minder zwaar in weging.

Met betrekking tot de door BCS aangehaalde uitspraak van de Afdeling het volgende. Primair stelt het College vast dat het in de aangehaalde uitspraak een geschil met betrekking tot de belangenafweging onder artikel 19:7 Wet milieubeheer betreft. Niet alleen is de tekst van dit artikel inmiddels grondig herzien, ook betreft het hier een ander toetsingskader dan in casu van toepassing is. Daarnaast betwijfelt het College ten zeerste of de Afdeling met toepassing van arrest C-442/14 nog tot een dergelijke uitspraak zou komen.

Subsidiar bestrijdt het College dat een parallel kan worden getrokken tussen de informatie in de aangehaalde uitspraak en de door bezwaarde gevraagde informatie. In de aangehaalde uitspraak betreft het gegevens aan de hand waarvan in vergaande mate inzicht kan worden verkregen in de interne productieprocessen en kostenstructuur van de ondernemingen. Door BCS is niet aangetoond dat van dergelijke informatie bij de onderhavige documenten sprake is. Niet valt in te zien hoe derden aan de hand van deze studies over voldoende gegevens zouden beschikken om elders een concurrerend middel te registreren. Ook heeft BCS dit niet nader toegelicht.

In de aangehaalde uitspraak was verder van belang dat in de Memorie van toelichting bij de betreffende wetgeving was aangegeven dat aan bescherming van het bedrijfsbelang een zwaar gewicht werd toegekend wat betreft de vertrouwelijke behandeling van onderliggende milieugegevens uit het emissieverslag waaruit het energieverbruik van individuele processen en/of producten kan worden afgeleid. Van een dergelijke zwaardere weging van het bedrijfsbelang is in casu geen sprake. Sterker nog, de uitzonderingsgronden voor openbaarmaking moeten juist restrictief worden geïnterpreteerd.

Daarnaast volgt uit de aangehaalde uitspraak dat *per bedrijf concreet was gemaakt* hoe door openbaarmaking van de gevraagde gegevens *het concurrentieproces zou worden verstoord*. Aan de hand van die concrete gegevens oordeelt de Afdeling dat het *aannemelijk is gemaakt* dat bij openbaarmaking van de gegevens het concurrentieproces *in de betrokken sectoren* kan worden verstoord. Hieruit blijkt derhalve dat ook naar het oordeel van de Afdeling door BCS voor haar onderneming concreet dient te maken, dat openbaarmaking van de gegevens nadelig is. Dit is door BCS niet afdoende aangetoond.

Aangaande het punt van de reeds openbare informatie het volgende. Uit artikel 3, vierde lid, richtlijn 2003/4 volgt dat de informatie verschaft wordt op de wijze waarop de verzoeker deze wil ontvangen, tenzij het redelijk is dat de overheidsinstantie de informatie in een andere vorm of format beschikbaar stelt. Onder vorm of format wordt op grond van dit artikellid verstaan vormen of formaten die makkelijk reproduceerbaar zijn en toegankelijk zijn via computertelecommunicatiemiddelen of andere elektronische middelen. Een samenvatting of andere openbare informatie doet niet af aan de door verzoeker gewenste vorm waarin deze de door hem opgevraagde informatie ter beschikking wil krijgen gesteld. Deze samenvattingen betreffen slechts een gedeelte van de informatie waarom is verzocht en voldoet daardoor niet aan de vereisten van richtlijn 2003/4.

Met betrekking tot het ter zitting aangehaalde arrest ECLI:EU:T:2018:817 stelt het College als volgt. Door de wijze waarop het College haar belangenafweging heeft uitgevoerd, zie voor de algemene stappen hoofdstuk 6 'Afhandeling openbaarmakingsverzoek' en voor de meer specifieke overweging hetgeen hierboven is afgewogen, wordt door het Ctgb voldaan aan de door het Gerecht toegepaste stappen van belangenafweging. Daarbij stelt het College vast dat BCS de Adviescommissie en/ of verweerder niet heeft voorzien van nadere inhoudelijke onderbouwing van diens standpunt op basis van dit arrest. Daarnaast hebben de studies waarvoor openbaarmaking is verzocht geen betrekking op het fabricageproces van gewasbeschermingsmiddelen en/ of biociden. Gelet hierop acht het College het beroep op het genoemde arrest niet doorslaggevend.

Dit alles in overweging nemend kan aan het door BCS aangevoerde belang van commerciële en industriële informatie slechts een marginale rol worden toegekend in de in de afweging van dit specifieke belang tegen het algemeen belang bij openbaarmaking.

#### **4. Conclusie College primaire vertrouwelijkheidsverzoek**

Het College stelt vast dat er door BCS geen overtuigende argumenten zijn aangevoerd op grond waarvan één of meerdere van de documenten integraal vertrouwelijk gehouden kunnen worden. Het algemene belang dat gediend is met openbaarmaking weegt hierbij zwaarder dan de specifieke belangen die zijn gegeven voor integrale vertrouwelijkheid.

### **III. Subsidiair geheimhoudingsverzoek**

Als subsidiaire standpunt stelt BCS geschoonde versies van de wetenschappelijke studies beschikbaar. Behalve voor de studies waarop dataprotectie rust, deze studies dienen volgens BCS geheel geheim te worden gehouden. BCS heeft in de geschoonde versie van de documenten kort samengevat persoonsgegevens en certificaten weggelakt.

Het standpunt van BCS met betrekking tot de integrale vertrouwelijke behandeling van studies waarop nog gegevensbescherming rust, heeft het College reeds onder punt 7.II.1 weerlegd. Het subsidiaire standpunt van BCS komt er derhalve op neer dat enkel de in de wetenschappelijke studies aanwezige persoonsgegevens en certificaten vertrouwelijk gehouden moeten worden.

In de geschoonde versies heeft BCS de volgende gegevens weggelakt, daarbij geeft zij aan dat deze gegevens haars inziens geen milieu-informatie zijn:

1. Persoonsgegevens: namen, foto's, kaarten en adressen die vanwege privacy redenen vertrouwelijk moeten worden behandeld:
  - Namen van personen die betrokken zijn bij niet-openbare studies (auteurs, labmedewerkers, QA-medewerkers, veldmedewerker, etc.);
  - Namen en adressen van betrokken laboratoria/kweker/leverancier;
  - Namen en adressen van productielocaties;
  - Namen en adressen van veldlocaties;
  - Gezichten van medewerkers die herkenbaar op foto staan;
  - Kaarten met ingetekend de exacte locatie van een proef.
  
2. Commercieel-industriële redenen: certificaten en bijbehorende informatie die van belang zijn voor acceptatie van de studie door de toelatingsautoriteiten. Daarmee zijn deze gegevens van belang vanuit commercieel oogpunt, omdat met het weglaten van deze passages de studies niet één op één gebruikt kunnen worden door een derde ten behoeve van het verkrijgen van een toelating:
  - GLP-certificaat;
  - QA-certificaat;

- Analytisch certificaat.

### 1. Milieu-informatie

BCS stelt dat wat door hen onder het subsidiaire standpunt wordt aangevoerd als persoonsgegevens en als commercieel-industriële redenen, geen milieu-gegevens zijn.

#### *Overwegingen van het College*

In de procedure staat tot op heden vast dat de gevraagde documenten betrekking hebben op milieu-informatie als bedoeld in artikel 2 van richtlijn 2003/4. In afwijking van hetgeen de Adviescommissie hierover heeft aangegeven, ziet het College op grond van de enkele stelling van BCS dat het hier voor enkele gegevens in die documenten niet gaat om milieu-gegevens geen reden om daar van af te wijken. Het College stelt dat de studies waarvoor openbaarmaking is verzocht vallen binnen de definitie van milieu-informatie zoals die wordt gegeven in artikel 2 van richtlijn 2003/4. Voor openbaarmaking van de informatie in deze documenten wordt derhalve een belangenafweging op grond van artikel 63 verordening 1107/2009 en artikel 66 verordening 528/2012 gelezen in samenhang met richtlijn 2003/4 gemaakt.

Daar het milieu-informatie betreft, dient voor weigering van openbaarmaking van deze informatie gekeken te worden naar artikel 4, richtlijn 2003/4. Binnen artikel 4 wordt zowel vertrouwelijkheid van persoonsgegevens (tweede lid onder f) als vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie (eerste lid onder d) als mogelijke weigeringsgrond van openbaarmaking genoemd, voor zover het geen emissiegegevens betreft en wanneer dit specifieke belang zwaarder weegt dan het bij openbaarmaking gediende algemene belang. Wanneer de stelling van BCS gevolgd zou worden en persoonsgegevens en commerciële en industriële informatie geen milieu-informatie zijn, zouden deze weigeringsgronden zinledig zijn. Het College volgt deze stelling van BCS dan ook niet.

Daarnaast merkt het College op dat de gegevens die BCS in haar subsidiaire standpunt identificeert als persoonsgegevens en bedrijfs- en fabricagegegevens geen emissiegegevens zijn. Zie hiervoor de uitspraak van het Hof van Justitie in r.o. 86 en in r.o. 96 van C442-14:

"96. Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat 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 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 het begrip "informatie over emissies in het milieu" vallen, ongeacht of deze gegevens afkomstig zijn uit (semi-)veldstudies, laboratoriumstudies of translocatiestudies. "

De hier door BCS aangeduide gegevens voldoen niet aan deze door het Hof van Justitie gegeven definitie van emissiegegevens. Indien deze, zoals hier door BCS is gedaan, gescheiden kunnen worden van de overige informatie in de documenten, kan hiervoor een afzonderlijk beroep op vertrouwelijkheid worden gedaan op grond van artikel 63 verordening 1107/2009, artikel 66 verordening 528/2012 en richtlijn 2003/4.

### 2. Vertrouwelijkheid persoonsgegevens en/of persoonlijke levenssfeer

In haar subsidiaire standpunt doet BCS een beroep op de bescherming van de privacy om de volgende gegevens vertrouwelijk te houden:

- Namen van personen die betrokken zijn bij niet-openbare studies (auteurs, labmedewerkers, QA-medewerkers, veldmedewerker, etc.);
- Namen en adressen van betrokken laboratoria/kweker/leverancier;

- Namen en adressen van productielocaties;
- Namen en adressen van veldlocaties;
- Gezichten van medewerkers die herkenbaar op foto staan;
- Kaarten met ingetekend de exacte locatie van een proef.

Na ontvangst van het verweerschrift van het College heeft BCS diens zienswijze nader aangevuld bij brief van 15 november 2018. Hierbij geeft BCS aan dat hetgeen door haar als persoonsgegevens en/of persoonlijke levenssfeer aangeduid, volgens haar onder de definitie van persoonsgegevens valt als gegeven door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG). Openbaarmaking van persoonsgegevens is, naar mening van BCS, in strijd met de AVG en zij geeft daarvoor uitdrukkelijk geen toestemming.

Ter zitting heeft BCS diens beroep op vertrouwelijkheid van de persoonsgegevens als volgt nader onderbouwt. Openbaarmaking van persoonsgegevens heeft in het verleden geleid tot misbruik van deze gegevens door non-governmental organisations, zoals rechtstreeks (mail)contact en publieke beschuldigingen. Het risico dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zal plaatsvinden is dan ook reëel. Dit geldt te meer omdat De Bijenstichting de intentie heeft om deze gegevens op internet te plaatsen en (tevens) te gebruiken voor het publieke debat over neonicotinoïden. Dit debat staat momenteel vol in de aandacht en is verhit. Het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient om die reden zwaarder te wegen dan het algemeen belang bij openbaarmaking. Daarnaast gaat het, in het licht van de onderhavige verzoeken, om niet essentiële gegevens, zoals namen, telefoonnummers, e-mailadressen, etc.

#### *Overwegingen van het College*

Ten algemene merkt het College op dat BCS niet alle hierboven aangehaalde gegevens consequent heeft weggelakt. In diens verweer heeft het College BCS in de gelegenheid gesteld het weglakken consequent door te voeren, van deze mogelijkheid heeft BCS geen gebruik gemaakt. Hierop gebaseerd stelt het College dat voor de gegevens die BCS niet heeft weggelakt, BCS geen bezwaar heeft tegen de openbaarmaking van deze gegevens.

##### *a. Onjuiste classificatie als persoonsgegevens en/of persoonlijke levenssfeer*

In afwijking van hetgeen door de Adviescommissie is gesteld, is naar het oordeel van College niet alle informatie zoals door BCS gekwalificeerd als persoonsgegevens onder deze noemer te brengen. In hoofdstuk 7.III.1 'Milieu-informatie' is reeds vastgesteld dat alle informatie waarvoor verzocht is tot openbaarmaking milieu-informatie is en dat de informatie die BCS binnen diens subsidiaire geheimhoudingsverzoek heeft weggelakt geen emissiegegevens betreft. Daar op grond van artikel 4, tweede lid onder f, richtlijn 2003/4 een beroep op de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens kan worden onderbouwd, komt het College, in afwijking van de Adviescommissie, niet toe aan een beroep op de AVG.

De omvang van het begrip persoonsgegevens wordt vervolgens beheerst door artikel 63, eerste lid, verordening 1107/2009, artikel 66, tweede lid, verordening 528/2012 en de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, tweede lid, sub f, richtlijn 2003/4. Naar het oordeel van het College is een persoonsgegeven elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.<sup>6</sup> Namen en adressen van laboratoria, productie- en veldlocaties en kaarten met

<sup>6</sup> Zie hiervoor artikel 4, lid 1 van Verordening (EU) 2016/679 (algemene verordening gegevensbescherming) waar staat: "persoonsgegevens" alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon („de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identifier of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon; of zie de definitie uit artikel 1, onder a, van de Wet bescherming



proeflocaties zijn geen gegevens betreffende een natuurlijke persoon en vallen dus niet onder deze beschrijving. Dit resulteert erin dat de door BCS als persoonsgegevens geïdentificeerde gegevens dienen te worden onderverdeeld in twee delen.

Een deel van de hier door BCS aangeduide gegevens kunnen volgens het College niet geclassificeerd worden als persoonsgegevens. Het gaat daarbij om de volgende gegevens:

- Namen en adressen van betrokken laboratoria
- Namen en adressen van productielocaties
- Namen en adressen van veldlocaties
- Kaarten met ingetekend de exacte locatie van een proef

Deze gegevens kunnen dus niet middels een beroep op privacy vertrouwelijk gehouden worden. Het College is van mening dat deze gegevens gezien moeten worden als commerciële belangen als bedoeld in artikel 63, eerste lid verordening 1107/2009 en artikel 66, tweede en vierde lid, verordening 528/2012, en als commerciële en industriële informatie als bedoeld in artikel 4, tweede lid, sub d, richtlijn 2003/4.

Artikel 4, tweede lid, aanhef en onder d, van de Milieu-informatie richtlijn bepaalt de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie. Dit artikel bepaalt dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking afbreuk doet aan de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie. Deze vertrouwelijkheid moet geboden worden bij nationale wetgeving om een gewettigd economisch belang te beschermen, met inbegrip van het algemeen belang dat met statistische en fiscale geheimhouding is gediend.

BCS heeft geen precieze en concrete toelichting gegeven voor het vertrouwelijk houden van de namen en adressen van betrokken laboratoria, de namen en adressen van productielocaties, de namen en adressen van veldlocaties en de kaarten met daarop ingetekend de exacte locatie van een proef. Onduidelijk blijft daarom hoe openbaarmaking van deze (concrete) gegevens afbreuk doet aan de economische belangen van BCS. BCS heeft het verzoek om vertrouwelijkheid voor deze gegevens onvoldoende concreet gemaakt en onvoldoende gemotiveerd.

Met betrekking tot de namen en adressen van betrokken laboratoria kan via artikel 63, tweede lid aanhef en onder g, verordening 1107/2009 en onder artikel 66, tweede lid, aanhef en onder d, verordening 528/2012, een beroep op vertrouwelijkheid van namen en adressen die betrokken zijn bij test op *gewervelde* dieren worden gedaan. Van dergelijk tests is in casu echter geen sprake.

Het College kan met betrekking tot de hierboven genoemde categorieën gegevens in zijn belangenafweging derhalve enkel rekening houden met de eerder besproken algemene argumenten die BCS heeft aangevoerd, namelijk het belang van gegevensbescherming, het belang van auteursrecht, en de algemene onderbouwing die strekt tot bescherming van het economische belang van BCS.

De overige door BCS aangevoerde argumenten van gegevensbescherming, auteursrecht, en de bescherming van het economische belang van BCS kunnen in dit geval niet dienen ter onderbouwing van het vertrouwelijk houden van de namen en adressen van betrokken laboratoria, namen en adressen van productie- en veldlocaties en kaarten van proeflocaties. Onduidelijk is immers hoe het openbaar maken van die gegevens deze door BCS aangevoerde belangen schaadt. Het College stelt in dit geval vast dat in de uit te voeren belangenafweging de belangen van BCS niet opwegen tegen het algemene belang van openbaarmaking.

---

persoonsgegevens: *“persoonsgegeven: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”*.

In afwijking van hetgeen de Adviescommissie opmerkt, ziet het College op grond van de thans geleverde onderbouwing geen reden om deze gegevens vertrouwelijk te houden.

#### *b. Juiste classificatie als persoonsgegevens en/of persoonlijke levenssfeer*

Voor zover het vertrouwelijkheidsverzoek van BCS ziet op:

- Namen van personen die betrokken zijn bij niet-openbare studies;
- Gezichten van medewerkers die herkenbaar op de foto staan,

beschouwt het College dit, zoals hierboven reeds onderbouwt, als een beroep op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 63, eerste lid, verordening 1107/2009 en artikel 66, tweede lid, verordening 528/2012 en de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, tweede lid onder f, verordening 2003/4, voor zover het de volgende gegevens betreft:

Op grond van artikel 63, eerste lid, verordening 1107/2009 verstrekt de indiener van de informatie een verifieerbare verantwoording om aan te tonen dat openbaarmaking (...) de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de persoonlijke integriteit in het gedrang kan brengen. Op grond van artikel 66, tweede lid, verordening 528/2012 blijft informatie vertrouwelijk wanneer de privacy of veiligheid van personen in het gedrang komen. Voorts blijft op grond van artikel 4, tweede lid, onder f, van de Milieu-informatierichtlijn verstrekking van persoonsgegevens achterwege voor zover de betrokken natuurlijke persoon niet heeft ingestemd met bekendmaking, indien in deze vertrouwelijkheid is voorzien in nationaal of gemeenschapsrecht. Een beroep op deze uitzonderingsgrond is alleen mogelijk wanneer er geen sprake is van informatie over emissies in het milieu. Daarvan is voor persoonsgegevens echter geen sprake. Persoonsgegevens als zodanig zijn, zoals onder hoofdstuk 7.III.1 'Milieu-informatie' reeds onderbouwd, niet te kwalificeren als emissiegegevens.

In diverse documenten staan (in)directe identificerende persoonsgegevens. Dit betreft onder andere: namen, initialen, gezichten van mensen op foto's, functie(s), adresgegevens, e-mailadressen, telefoonnummers en handtekeningen.

Het recht op openbaarmaking ingevolge verordening 1107/2009, verordening 528/2012 en richtlijn 2003/4 dient uitsluitend het algemene belang dat met openbaarmaking van milieu-informatie is gediend. Bij de te verrichten belangenafweging worden door het College betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de weigeringsgronden waarop de derde-belanghebbende (BCS) zich beroept.<sup>7</sup> Deze belangenafweging dient plaats te vinden in elk afzonderlijk geval dat aan de bevoegde autoriteit wordt voorgelegd.

Gebaseerd op de onderbouwing die BCS heeft aangevoerd tijdens de hoorzitting stelt het College vast dat het daar geïdentificeerde belang bij vertrouwelijke behandeling van de juist gekwalificeerde persoonsgegevens zwaarder weegt dan het algemene belang bij openbaarmaking. In navolging van de Adviescommissie wijst het College het openbaarmakingsverzoek, voor zover BCS deze gegevens reeds middels schoning gescheiden heeft aangeleverd, af.

### **3. Certificaten**

BCS heeft bij brief van 28 juni 2018 een beroep gedaan op het vertrouwelijke behandeling van certificaten en bijbehorende informatie die van belang zijn voor acceptatie van de studie door de toelatingsautoriteiten.

Het gaat daarbij om de volgende certificaten, waarvoor BCS een beroep op vertrouwelijkheid doet:

---

<sup>7</sup> Zie in dit kader de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 maart 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL8728).

- GLP-certificaat;
- QA-certificaat;
- analytisch certificaat.

BCS geeft aan dat deze gegevens van belang zijn vanuit commercieel oogpunt, omdat met het weglaten van deze passages de studies niet één op één gebruikt kunnen worden door een derde ten behoeve van het verkrijgen van een toelating.

#### *Overwegingen van het College*

Zoals reeds onderbouwt onder Hoofdstuk 7.III.1 stelt het College, in afwijking van de Adviescommissie, dat de door BCS aangegeven certificaten milieu-informatie betreffen. Artikel 4, tweede lid, aanhef en onder d, richtlijn 2003/4 voorziet in een weigeringsgrond op basis van commerciële of industriële informatie. Dit artikel bepaalt dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking afbreuk doet aan de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie. Deze vertrouwelijkheid moet geboden worden bij nationale wetgeving om een gewettigd economisch belang te beschermen, met inbegrip van het algemeen belang dat met statistische en fiscale geheimhouding is gediend.

Het College stelt vast dat BCS geen per afzonderlijke studie te herleiden nadere en concrete onderbouwing heeft gegeven voor het vertrouwelijk houden van de GLP-certificaten, de QA-certificaten en de analytische certificaten. Ook worden de verschillende typen certificaten niet nader toegelicht.

BCS heeft wel in algemene bewoording aangegeven dat deze gegevens van belang zijn vanuit commercieel oogpunt, omdat de vrees bestaat dat openbaar gemaakte documenten hergebruikt zullen worden door concurrenten om concurrerende middelen toegelaten te krijgen en op de markt te kunnen brengen. Het College betreft dit argument in zijn belangenafweging.

Het College stelt vast dat door het verwijderen van de certificaten uit studies deze documenten niet langer door derden kunnen worden gebruikt om in te dienen ter onderbouwing van een toelatingsaanvraag. Immers worden er in toelatingsprocedures geen studies geaccepteerd die niet voorzien zijn van een GLP-certificaat. Omdat de conclusie of de studie voldoet aan de bij het certificaat gestelde eisen zichtbaar blijft in de studie, en enkel de inhoud van het certificaat vertrouwelijk wordt gehouden, doet dit niets af aan de leesbaarheid of betrouwbaarheid van de openbaar gemaakte informatie. Het College stelt derhalve vast dat de (economische) belangen van BCS zwaarder wegen dat het algemeen belang bij het openbaar maken van de certificaten.

Het College acht de vertrouwelijkheidsclaim voor wat betreft de verschillende certificaten, in lijn met het advies van de Adviescommissie, derhalve gerechtvaardigd.

#### **IV. Conclusie College op het vertrouwelijkheidsverzoek van BCS**

Op grond van het voorgaande honoreert het College het secundaire vertrouwelijkheidsverzoek van BCS voor de volgende gegevens:

- Namen van personen die betrokken zijn bij niet-openbare studies (auteurs, labmedewerkers, QA-medewerkers, veldmedewerker, etc.),
- Gezichten van medewerkers die herkenbaar op foto staan,
- GLP-certificaat,
- QA-certificaat,
- analytisch certificaat.

Het College honoreert het secundaire vertrouwelijkheidsverzoek van BCS niet voor de volgende gegevens:

- Namen en adressen van betrokken laboratoria,
- Namen en adressen van productielocaties,
- Namen en adressen van veldlocaties,
- Kaarten met ingetekend de exacte locatie van een proef.

## 8. Vertrouwelijkheidsverzoek BASF

Middels aankoop van delen van BCS door BASF, is BASF per 31 augustus 2018 data-eigenaar geworden van een tweetal in geding zijnde studies (nummers 107 en 115 zoals weergegeven op de referentielijst in bijlage I).

Bij brief van 19 november 2018 heeft BASF het College van deze wijziging in eigenaarschap op de hoogte gesteld en daarbij diens zienswijze gegeven met betrekking tot het openbaarmakingsverzoek. Daarbij heeft BASF verzocht het openbaarmakingsverzoek van bezwaarde af te wijzen voor zover het namen van personen, handtekeningen, telefoonnummers en e-mailadressen betreft. Hiertoe heeft BASF deze informatie middels schoning gescheiden aangeleverd bij het College.

Het verzoek tot vertrouwelijke behandeling wordt door BASF onderbouwt met een beroep op de AVG. Dit is nader gespecificeerd door een beroep te doen op artikel 17 AVG, waarbij is aangegeven dat de verwerkingsverantwoordelijke verplicht is persoonsgegevens van de betrokkene zonder onredelijke vertraging te wissen, onder andere indien de persoonsgegevens niet langer nodig zijn voor de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld of anderszins verwerkt.

Ter hoorzitting heeft BASF diens standpunt nader aangevuld. Daarbij heeft BASF zich verzet tegen het integraal openbaar maken van de studies, zoals het College dat in diens verweerschrift had aangegeven. BASF heeft aangegeven bij diens standpunt te blijven dat de persoonsgegevens die zij bij brief van 19 november 2018 heeft weggealkt, vertrouwelijk moeten worden gehouden. Hiertoe voert ze de volgende gronden ter onderbouwing aan:

1. Het Ctgb moet handelen in lijn met de leidraad van EFSA.
2. Er moet een aan de behandeling van vertebraten studies analoge uitvoering worden gegeven aan het vertrouwelijkheidsverzoek. BASF geeft hierop aan dat bijen in letterlijke bewoording geen vertebraten studies zijn, maar dat de huidige Pietendiscussie laat zien dat een bewogen onderwerp in het maatschappelijke debat snel licht ontvlambaar kan worden, waarbij de voor- en tegenstanders de confrontatie niet schuwen. Het aanzetten tot geweld en zelfs doodsb bedreigingen worden door bepaalde extreme partijen niet geschuwd.

BASF voert aan dat ook de bijendiscussie een maatschappelijk bewogen onderwerp is en door verschillende organisaties en media op een dergelijk voetstuk wordt gezet, mede door de aaibaarheid en het belang voor de voedselproductie. Escalatie in de toekomst valt hierdoor niet uit te sluiten volgens BASF. Door het huidige hoge 'aaibaarheidsgehalte' van bijen, zouden bijen in de toekomst in hetzelfde daglicht kunnen worden gesteld als zoogdieren/ vertebraten. Dien ten gevolge zou om dezelfde reden de bescherming van persoonsgegevens betrokken bij bijenstudies, in geest van wet en regelgeving, aan de orde zijn.

3. Daarbij geeft BASF aan te betwijfelen of de betrokkenen wel de gelegenheid hebben gehad om een beroep te kunnen doen op artikel 17 AVG.

4. Verder voert BASF aan dat misbruik van de Wob op de loer ligt, daar concurrenten het openbaarmakingssysteem kunnen gebruiken om studies te bemachtigen zonder daarvoor de benodigde investeringen te doen. Het integraal vrijgeven van complete studies zou deze werkwijze van concurrenten in de hand werken, omdat het Ctgb hierbij een precedent schept.

## 9. Overwegingen College vertrouwelijkheidsverzoek BASF

Met betrekking tot het afwijzen van openbaarheid van de studies op basis van een beroep op de vertrouwelijke behandeling van persoonsgegevens stelt het College als volgt. In navolging van hetgeen is overwogen onder Hoofdstuk 7.III.1 'Milieu-informatie' beschouwt het College, in afwijking van de Adviescommissie, de door BASF als vertrouwelijk te houden informatie aan als milieu-informatie in de zin van artikel 2, richtlijn 2003/4.

Daarom beschouwt het College het verzoek van vertrouwelijke behandeling zoals gesteld door BASF als een beroep op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 63, eerste lid, verordening 1107/2009 en artikel 66, tweede lid, verordening 528/2012 en de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, tweede lid onder f, richtlijn 2003/4. Aan toetsing aan de AVG komt het College derhalve niet toe. Zoals reeds overwogen onder Hoofdstuk 7.III.2, kan een beroep op de uitzonderingsgrond van artikel 4, tweede lid onder 7, richtlijn 2003/4 enkel slagen voor zover er geen sprake is van informatie over emissies in het milieu. Persoonsgegevens zijn, zoals onder Hoofdstuk 7.III.1 'Milieu-informatie' reeds onderbouwt, niet te kwalificeren als emissiegegevens.

Het recht op openbaarmaking ingevolge verordening 1107/2009, verordening 528/2012 en richtlijn 2003/4 dient uitsluitend het algemene belang dat met openbaarmaking van milieu-informatie is gediend. Bij de te verrichten belangenafweging worden door het College betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de weigeringsgronden waarop de derde-belanghebbende (BASF) zich beroept.<sup>8</sup> Deze belangenafweging dient plaats te vinden in elk afzonderlijk geval dat aan de bevoegde autoriteit wordt voorgelegd.

Gebaseerd op de onderbouwing van de dreiging van gevaar voor de betrokken personen die BASF heeft aangevoerd tijdens de hoorzitting stelt het College vast dat het daar geïdentificeerde belang bij vertrouwelijke behandeling van de juist gekwalificeerde persoonsgegevens zwaarder weegt dan het algemene belang bij openbaarmaking. In navolging van de Adviescommissie wijst het College het openbaarmakingsverzoek af, ten aanzien van de door BASF geïdentificeerde persoonsgegevens, welke BASF middels het toezenden van geschoonde documenten gescheiden heeft aangeleverd.

Daar hiermee volledig tegemoet wordt gekomen aan het verzoek van BASF, hoeft op diens andere gronden niet nader in te worden gegaan.

## 10. Gronden bezwaarde

Met in achtneming van de in Hoofdstuk 7. IV. en Hoofdstuk 9 bereikte conclusies, wordt ingegaan op de door bezwaarde ingediende gronden tegen het besluit in primo. Ter bevordering van een definitieve geschillenbeslechting wordt hierbij ook ingegaan op de in de loop van de procedure ingediende bezwaren tegen het besluit op bezwaar.

---

<sup>8</sup> Zie in dit kader de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 maart 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL8728).

## I. Rechtsgrondslag

Verordening 1107/2009 is van toepassing op de verzoeken om openbaarmaking. Ten onrechte zijn de artikelen 59 en 63 van verordening 1107/2009 niet toegepast. Artikel 27 Wgb(oud) is volgens bezwaarde niet van toepassing.

Volgens de Bijenstichting (brief van 26 januari 2017) volgt klip en klaar uit het arrest C442/14 dat verzoeken om openbaarmaking altijd onverminderd worden beoordeeld aan de hand van de Milieu-informatierichtlijn. Anders dan het College tot uitgangspunt neemt en heeft genomen, dient er volgens de Bijenstichting geen belangenafweging plaats te vinden als het om “informatie over emissies in het milieu” gaat.

## II. Omvang van het openbaarmakingsverzoek

Bezwaarde voert aan dat het College er in zijn besluit ten onrechte aan voorbij is gegaan dat bezwaarde in de correspondentie heeft gevraagd om openbaarmaking van alle stukken van alle besluiten die nog niet onherroepelijk zijn en die betrekking hebben op middelen die gebaseerd zijn op imidacloprid - waaronder de toelating van Merit Turf. Een enkele verwijzing naar een website ([www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl](http://www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl)) of een onderzoeksinstituut (CML te Leiden) volstaat niet nu daarmee niet duidelijk is welke delen wel of niet door het College in zijn besluitvorming zijn gebruikt en op welke wijze. Bezwaarde wil een kopie ontvangen van de gegevens zoals die door het College als onderliggende gegevens in de besluitvorming zijn betrokken.

## III. Definitie emissiegegevens

Bezwaarde heeft in de procedure op verschillende momenten een standpunt ingenomen over emissiegegevens (zie daarvoor de brief van 5 juni 2011, de brief van 20 juni 2011, de brief van 3 september 2012 tot aanvulling van het bezwaarschrift, het inleidend beroepsschrift van 1 april 2013, het aanvullend beroepsschrift van 15 mei 2013 en de reactie op de uitspraak van het Hof van Justitie van 26 januari 2017). Het actuele standpunt van de Bijenstichting zoals verwoord in de brief van 26 januari 2017 wordt hier verkort weergegeven.

Volgens de Bijenstichting hanteert het College een te beperkte uitleg van “informatie over emissies in het milieu”. De uitleg van het College dat sprake moet zijn van emissies als deze direct het gevolg zijn van menselijke activiteiten is door het Hof van Justitie niet overgenomen. Volgens het Hof van Justitie moet er van een veel breder begrip van “informatie over emissies in het milieu” worden uitgegaan. Volgens de Bijenstichting vallen ook omzettingsproducten en afbraakproducten die zijn ontstaan, daaronder, ongeacht of deze gegevens afkomstig zijn uit (semi-)veldstudies, laboratoriumstudies of translocatiestudies. De Bijenstichting geeft aan dat door het College uitsluitend is beoordeeld of sprake is van daadwerkelijke emissies en ten onrechte niet of sprake is van voorzienbare emissies.

Volgens de Bijenstichting is door het College ten onrechte alleen voor veldstudies besloten of deze “informatie over emissies in het milieu” kunnen bevatten. Op voorhand is openbaarmaking van alle laboratoriumstudies, (semi-)veldstudies en translocatiestudies geweigerd en ten onrechte is niet beoordeeld of deze “informatie over emissies in het milieu” bevatten. Voor metabolieten en andere omzettings- en afbraakproducten is ten onrechte besloten dat deze geen openbaar te maken “informatie over emissies in het milieu” kunnen zijn. Niet alle residustudies zijn bovendien aangemerkt als “informatie over emissies in het milieu” of deze zijn ongemotiveerd als “informatie over emissies in het milieu” van de hand gewezen. Voor de translocatie-, metabolieten- en toxische studies heeft ten onrechte geen beoordeling plaatsgehadt of die openbaar te maken “informatie over emissies in het milieu” bevatten. Dat geldt ook voor studies die informatie over de toxiciteit voor bijen geven.

Volgens de Bijenstichting heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat niet alleen de informatie over de emissies als zodanig als “informatie over emissies naar het milieu” is, maar ook de daadwerkelijke of de voorzienbare emissies met de gevolgen op de korte en de lange termijn. Volgens de Bijenstichting heeft het College de subletale effectstudies ten onrechte uitsluitend binnen de belangenafweging omtrent openbaarmaking van niet-emissiegegevens een extra waarde gegeven. Openbaarmaking van elke test die uitgaat van een bepaalde dosering is geweigerd, ten onrechte is niet de maatstaf gehanteerd dat of de betreffende studie of test tot doel heeft om “in emissies in het milieu” te evalueren.

De Bijenstichting merkt op dat het College een aantal gedetailleerde vuistregels heeft voorgesteld. Volgens de Bijenstichting kan de hantering van deze gedetailleerde vuistregels niet uit het arrest worden afgeleid. In de vuistregels zijn allerlei beperkingen besloten die geen recht doen aan het uitgangspunt van een ruime uitleg van het begrip “milieu-informatie” en “informatie over emissies in het milieu”. In deze vuistregels wordt geen enkele keer als uitgangspunt genomen in hoeverre de toegang tot de informatie al dan niet bijdraagt aan de begrijpelijkheid van de milieueffecten voor het publiek. Bovendien gaat de uitleg van het College verder dan het Hof van Justitie kan hebben bedoeld. Volgens de Bijenstichting maakt het College de toepassing bovendien nodeloos ingewikkeld. De strekking van het arrest is namelijk dat zo veel mogelijk toegang tot informatie en “emissies” moet worden gegeven om invloed op de milieubesluitvorming te kunnen uitoefenen. Deze uitgebreide en gedetailleerde vuistregels leiden daar niet toe. Het leidt tot een minder begrijpelijke milieubesluitvorming voor het publiek.

#### **IV. Belangenafweging**

Met betrekking tot de door het College uitgevoerde belangenafweging heeft bezwaarde, samengevat, de volgende bezwaren.

##### **1. Weging belang van De Bijenstichting**

Naar mening van bezwaarde zijn de belangen van de producent eenzijdig in de belangenafweging betrokken. Het algemene belang is niet meegenomen, met name dat deze ertoe strekt een wetenschappelijk debat over de milieueffecten van de middelen op basis van imidacloprid mogelijk te maken. Bezwaarde wijst er daarbij op dat zij voornemens is de gegevens voor te leggen aan haar deskundigen en aan andere wetenschappers om een wetenschappelijk debat over de effecten van middelen op basis van imidacloprid op bijen en hommels te voeren.

##### **2. Vertrouwelijkheid en commerciële of industriële informatie**

Bezwaarde stelt dat de door BCS aangevoerde theoretische mogelijkheid dat een concurrent ergens ter wereld kennis kan nemen van openbaar gemaakte rapporten, niet reëel is en in de propamocarb-uitspraak is verworpen. Bezwaarde wijst in dit licht ook op het feit dat Pokon heeft aangegeven dat zij gaat stoppen met haar product en dat het niet te verwachten is dat andere producenten wél belangstelling hebben. Tenslotte voert bezwaarde aan dat het College niet is ingegaan op haar standpunt dat het niet om mondiale concurrentie gaat, nu eerder op de website van het College het standpunt stond dat de situatie beschreven door EFSA en in de Science-artikelen niet voor Nederland van belang zijn.

##### **3. Intellectuele-eigendomsrechten**

Naar opvatting van bezwaarde eist artikel 4, tweede lid, richtlijn 2003/4 dat er door openbaarmaking afbreuk wordt gedaan aan intellectuele eigendomsrechten van toelatingshouders. Openbaarmaking hoeft echter niet te leiden tot een schending van auteursrechten. Het lezen en onderzoeken en ter discussie stellen van studies en onderzoeksgegevens leidt niet tot een afbreuk van intellectuele eigendomsrechten.

De enkele mogelijkheid dat intellectuele eigendomsrechten kunnen worden geschonden en dat een eenmaal openbaar gemaakt stuk niet meer geheim gehouden kan worden is niet voldoende, temeer omdat de dataprotectie op enig moment zal verstrijken. Daarnaast is het bovendien naar mening van bezwaarde de vraag wat eventuele concurrerende producten nog aan de studies zullen hebben. Bezwaarde geeft aan dat het financiële en commerciële belang van producenten bovendien niet opweegt tegen het belang om de wilde bij en hommelen in stand te houden.

#### **4. Dataprotectie**

De producenten doen naar de mening van bezwaarde ten onrechte een beroep op dataprotectie, nu de Bijenstichting geen producent is en een weigering vanwege het gevaar voor het indienen van een toelating met deze gegevens niet aan de orde is. Het College maakt zich daarmee schuldig aan détournement de pouvoir, temeer omdat er gezien de statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden van bezwaarde geen reden is om aan te nemen dat de Bijenstichting andere producenten zal helpen met het op de markt brengen van middelen met imidacloprid.

Naar mening van bezwaarde moet het beroep van BCS op dataprotectie e.a. gezien worden als concurrentievervalsing. Daarnaast had het College naar mening van bezwaarde moeten aangeven wat het marktaandeel is van de betrokken middelen ten opzichte van haar concurrenten, nu deze gegevens blijkens de bevestiging van BCS op 24 augustus 2012 bij het College bekend zijn. Volgens bezwaarde dient de geheimhouding alleen om te voorkomen dat concurrenten op basis van exact dezelfde studies om een toelating verzoeken; dat concurrenten in het geheel geen kennis mogen nemen van de studies is een te beperkte opvatting en werkt ten onrechte concurrentievervalsing.

#### **5. Reading Room**

Bezwaarde merkt op dat een reading room niet in de plaats kan treden van openbaarmaking en het aanbod om gebruik te maken van een reading room kan derhalve ook geen rol spelen in een belangenafweging. In tegenstelling tot wat BCS stelt, heeft BCS wel degelijk beperkingen opgelegd, te weten die beperkingen die inherent zijn aan het reading room concept.

Bezwaarde is van mening dat het College en BCS ten onrechte hebben geweigerd om een volledige lijst van studies en gegevens te verstrekken. De verstrekte lijsten zijn niet volledig. Bezwaarde wil volledig geïnformeerd worden, vooral omdat op het merendeel van de stukken niet eens dataprotectie rust.

### **11. Overwegingen College bezwaargronden**

Bezwaarde is van oordeel dat alle studies in hun geheel openbaar gemaakt moeten worden en voert daartoe de onder Hoofdstuk 10. 'Gronden bezwaarde' opgesomde gronden aan. Het College heeft reeds vastgesteld dat bezwaarde enkel ontvankelijk in diens bezwaren is met betrekking tot de studies niet reeds openbaar zijn. Met betrekking tot die studies stelt het College vast dat aan de gronden van bezwaarde grotendeels tegemoet wordt gekomen, enkel wordt openbaarmaking geweigerd van:

- de juist gekwalificeerde persoonsgegevens,
- GLP-certificaten,
- QA-certificaten en
- analyse certificaten.

Met betrekking tot de afwegingen van het College wordt verwezen naar de voorgaande hoofdstukken.



## 12. Beslissing op het bezwaarschrift

Het College besluit, na heroverweging van het bestreden besluit als bedoeld in artikel 7:11 Awb, het bestreden besluit deels gedeeltelijk ongegrond. Gelet op het voorgaande verklaart het College het bezwaar ongegrond ten aanzien van:

- de juist gekwalificeerde persoonsgegevens,
- de GLP-certificaten,
- de QA-certificaten en
- de analyse certificaten.

Met betrekking tot de andere informatie verklaart het College het bezwaar gegrond. Hiertoe beslist het College de in de referentielijst in bijlage I opgenomen, niet reeds openbare studies aan u openbaar te maken, met uitzondering van de juist gekwalificeerde persoonsgegevens, GLP-certificaten, QA-certificaten en analyse certificaten.

## 13. Wijze van openbaarmaking

Aangezien de openbaar te maken documenten afkomstig zijn van derde-belanghebbenden, en deze belanghebbenden mogelijk bezwaren hebben tegen de openbaarmaking van de informatie, vindt de feitelijke openbaarmaking van de documenten niet eerder plaats, dan vier weken na dagtekening van deze beschikking. Op deze wijze wordt aan de belanghebbenden de mogelijkheid geboden om te proberen de openbaarmaking tegen te houden. Dit door het indienen van een beroepsschrift bij het CBb in combinatie met een verzoek om, bij wijze van voorlopige voorziening, het onderhavige besluit tot openbaarmaking te schorsen. Indien binnen vier weken na dagtekening van dit besluit een beroep is ingediend en een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, wordt de uitspraak van de voorzieningenrechter afgewacht, voordat tot daadwerkelijke openbaarmaking wordt overgegaan.

## 14. Vergoeding kosten bezwaar

### Proceskostenvergoeding Bijenstichting

De Bijenstichting heeft verzocht om vergoeding van de kosten van bezwaar met een beroep op artikel 7:15, tweede lid, Awb. Daarover besluit het College als volgt.

Het College is tot gedeeltelijke gegrondverklaring van het bezwaar van de Bijenstichting gekomen. Op grond van artikel 7:15, tweede lid, Awb besluit het College tot toekenning van een vergoeding in de proceskosten voor JZBEZWAAR 2018-12. Conform het Besluit proceskosten bestuursrecht beslist het College tot vergoeding van:

1.	Kosten voor het opstellen van een bezwaarschrift (1 punt, wegingsfactor 1)	€ 512,--
2.	Kosten voor het bijwonen van een hoorzitting (1 punt, wegingsfactor 1)	€ 512,--
	<b>Totaal</b>	€ 1.024,--

Voorts beslist het College op het verzoek tot vergoeding van de deskundigenkosten van de Bijenstichting. De Bijenstichting heeft hiervoor een specificatie ingediend waarmee wordt verzocht om een vergoeding van 4 uur à € 93,60 per uur (totaal € 374,40). Voorts verzoekt de Bijenstichting om een vergoeding van de reiskosten van de deskundige van € 25,80. Het College besluit tot vergoeding van de deskundigenkosten ter hoogte van € 400,20.

De toegekende bedragen worden binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit aan bezwaarde betaald, op het door gemachtigde van bezwaarde doorgegeven rekeningnummer.

### Proceskostenvergoeding BCS

BCS heeft eveneens verzocht om vergoeding van de kosten van bezwaar met een beroep op artikel 7:15, tweede lid, Awb. Daarover beslist het College als volgt.

Gelet op het feit dat BCS geen bezwaar heeft aangetekend tegen het bestreden primaire besluit, dat geheel tegemoet kwam aan de standpunten en wensen van BCS, wordt het verzoek van BCS om een vergoeding van de proceskosten in overeenstemming met het advies van de Adviescommissie afgewezen.

*Een ieder wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, kan op grond van **artikel 4 van Bijlage 2 bij de Awb** tegen dit besluit binnen 6 weken na bekendmaking van het besluit beroep instellen bij het **College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage**. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 Awb zijn ondertekend en bevat tenminste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, de gronden waarop het beroepschrift rust en zo mogelijk een afschrift van het besluit. Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de afdeling Griffie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven verstrekt.*

*Een belanghebbende die openbaarmaking van informatie wil voorkomen, kan binnen vier weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt, naast het instellen van een beroepschrift de voorzieningenrechter vragen het besluit tot openbaarmaking voor de duur van de procedure te schorsen. Een voorlopige voorziening kan, op grond van artikel 4 van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht parallel aan het beroep worden ingediend bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Van de indiener van het verzoek wordt griffierecht geheven door de griffier van het CBb. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de afdeling Griffie van het CBb verstrekt.*

Ede, 29 maart 2019

HET COLLEGE VOOR DE TOELATING VAN  
GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN  
EN BIOCIDEN,

  
dhr. Ir. J.F. de Leeuw  
(voorzitter)