



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

7 maart 2019*

„Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Documenten in verband met toxiciteitsstudies die zijn verricht in het kader van de verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat – Gedeeltelijke weigering van toegang – Uitzondering ter bescherming van de commerciële belangen – Hoger openbaar belang – Verordening (EG) nr. 1367/2006 – Begrip „informatie die betrekking heeft op uitstoot in het milieu”

In zaak T-716/14,

Anthony C. Tweedale, wonende te Brussel (België), vertegenwoordigd door B. Klootra, advocaat,

verzoeker,

ondersteund door

Koninkrijk Zweden, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson en L. Swedenborg, vervolgens door A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Swedenborg en F. Bergius, als gemachtigden,

interveniënt,

tegen

Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA), vertegenwoordigd door D. Detken, J. Tarazona, C. Pintado en B. Vagenende als gemachtigden, aanvankelijk bijgestaan door R. van der Hout en A. Köhler, vervolgens door R. van der Hout en C. Wagner, advocaten,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot gedeeltelijke nietigverklaring van het besluit van EFSA van 16 oktober 2017 tot intrekking en vervanging van het besluit van 30 juli 2014 en tot verlening van gedeeltelijke toegang tot twee toxiciteitsstudies betreffende de werkzame stof glyfosaat, die zijn verricht in het kader van de procedure tot verlenging van de goedkeuring van deze werkzame stof op grond van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB 2009, L 309, blz. 1),

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: A. M. Collins, president, M. Kancheva en G. De Baere (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Engels.

griffier: P. Cullen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 september 2018,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Glyfosaat is een chemisch product dat wordt gebruikt in pesticiden, die gewasbeschermingsmiddelen zijn.
- 2 Met het oog op de opnemings ervan als werkzame stof in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB 1991, L 230, blz. 1) heeft de Bondsrepubliek Duitsland over glyfosaat een beoordelingsverslag opgesteld, op basis waarvan de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 29 juni 2001 een evaluatieverslag heeft goedgekeurd dat op 21 januari 2002 openbaar werd gemaakt.
- 3 Glyfosaat werd bij richtlijn 2001/99/EG van de Commissie van 20 november 2001 houdende wijziging van bijlage I bij richtlijn 91/414 teneinde glyfosaat en thifensulfuron-methyl op te nemen als werkzame stof (PB 2001, L 304, blz. 14) in de lijst van werkzame stoffen in bijlage I bij richtlijn 91/414 opgenomen. De opnemings van glyfosaat als werkzame stof was geldig van 1 juli 2002 tot en met 30 juni 2012.
- 4 Nadat de Commissie een aanvraag tot verlenging van de goedkeuring van glyfosaat als werkzame stof had ontvangen, is de opnemings van glyfosaat in de lijst van werkzame stoffen in bijlage I bij richtlijn 91/414 tijdelijk verlengd tot 31 december 2015 bij richtlijn 2010/77/EU van de Commissie van 10 november 2010 tot wijziging van richtlijn 91/414 wat betreft de geldigheidsduur van de opnemings van bepaalde werkzame stoffen in bijlage I (PB 2010, L 293, blz. 48).
- 5 Als gevolg van de vaststelling van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414 van de Raad (PB 2009, L 309, blz. 1), is glyfosaat opgenomen in de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie van 25 mei 2011 tot uitvoering van verordening nr. 1107/2009 wat de lijst van goedgekeurde werkzame stoffen betreft (PB 2011, L 153, blz. 1). De datum waarop de goedkeuring verstreek, bleef 31 december 2015.
- 6 Bij verordening (EU) nr. 1141/2010 van de Commissie van 7 december 2010 tot vaststelling van de procedure voor de verlenging van de opnemings van een tweede groep werkzame stoffen in bijlage I bij richtlijn 91/414 en tot opstelling van de lijst van die stoffen (PB 2010, L 322, blz. 10), is de Bondsrepubliek Duitsland aangeduid als lidstaat-rapporteur en de Slowaakse Republiek als lidstaat-corapporteur voor de procedure tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat.
- 7 Met het oog op de verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat heeft de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig verordening nr. 1107/2009 bij de Commissie en de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) een „ontwerp-beoordelingsverslag inzake de verlenging” (renewal assessment report; hierna: „RAR”) ingediend, dat op 18 december 2013 is gedateerd en waarvan de publieke versie door EFSA op 12 maart 2014 is bekendgemaakt.

- 8 Bij brief van 11 april 2014, die de dag erna per e-mail werd verstuurd, heeft verzoeker, Anthony C. Tweedale, EFSA om toegang tot documenten verzocht op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43), en verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13).
- 9 Dit verzoek betrof de toxiciteitsstudies ASB2012-11499 en TOX95552393, „de twee ‚essentiële studies‘ die zijn gebruikt ter bepaling van de aanvaardbare dagelijkse inname (ADI) van glyfosaat” (hierna: „gevraagde studies”).
- 10 In verzoekers verzoek stond te lezen dat „in het RAR geen openbare samenvatting of precisering betreffende de protocollen of resultaten ervan [was] opgenomen, hetgeen nodig [was] voor de beoordeling van de betrouwbaarheid ervan, welke taak niet louter op EFSA [rustte]”, en dat „de gevraagde inlichtingen [bestonden] uit het verslag inzake de dierproeven en alle onbewerkte gegevens of andere ondersteunende gegevens van deze proeven”.
- 11 Bij brief van 5 juni 2014 heeft EFSA de toegang tot de gevraagde studies geweigerd. EFSA heeft vermeld dat zij overeenkomstig artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 de eigenaren van de gevraagde studies had geraadpleegd. Zij heeft aangegeven dat die studies volgens de eigenaren ervan en haar eigen beoordeling vielen onder de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering ter bescherming van de commerciële belangen, met inbegrip van intellectuele eigendom, en dat de volledige bescherming ervan tevens het rechtstreekse gevolg was van de kwalificatie ervan als „vertrouwelijk” overeenkomstig artikel 63 van verordening nr. 1107/2009. Zij was van mening dat de openbaarmaking van de gevraagde studies de knowhow inzake wetenschappelijke expertise en de commerciële strategie van de eigenaren ervan, met inbegrip van hun knowhow inzake de samenstelling van het dossier, zou onthullen, en hun commerciële belangen in gevaar zou brengen.
- 12 Betreffende de afweging van belangen en betreffende de controle op het bestaan van een hoger algemeen belang dat de openbaarmaking van de gevraagde studies rechtvaardigt, heeft EFSA daaraan toegevoegd dat aan het belang van het publiek om toegang te hebben tot de wetenschappelijke informatie betreffende de veiligheid van de werkzame stof glyfosaat kennelijk en volledig was voldaan door de publicatie van de openbare versie van het RAR (beschikbaar op de website van EFSA). EFSA heeft verzoeker toegang tot de gevraagde studies geweigerd op grond van de uitzonderingen van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met de bepalingen van deze verordening betreffende de vertrouwelijke behandeling van commerciële gegevens die zijn ontvangen met het oog op wetenschappelijke beoordeling, onverminderd verordening nr. 1367/2006.
- 13 Bij e-mail van 24 juni 2014 heeft verzoeker een confirmatief verzoek tot herziening van het standpunt van EFSA ingediend.
- 14 Bij besluit van 30 juli 2014 heeft EFSA de weigering van toegang tot de gevraagde studies op grond van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 en artikel 63 van verordening nr. 1107/2009 bevestigd. Zij heeft eveneens erop gewezen dat deze studies geen informatie vormden die „betrekking heeft op uitstoot in het milieu”, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.
- 15 Aangezien de beoordeling van de werkzame stof glyfosaat vertraging opliep, werd na instelling van het onderhavige beroep de geldigheidsperiode van de goedkeuring ervan verlengd tot 30 juni 2016, bij uitvoeringsverordening (EU) 2015/1885 van de Commissie van 20 oktober 2015 tot wijziging van uitvoeringsverordening nr. 540/2011 wat betreft de verlenging van de geldigheidsduur voor de werkzame stoffen 2,4-D, acibenzolar-s-methyl, amitrol, bentazon, cyhalofop-butyl, diquat, esfenvaleraat, famoxadone, flumioxazine, DPX KE 459 (flupyrsulfuron methyl), glyfosaat, iprovalicarb,

isoproturon, lambda-cyhalothrin, metalaxyl-M, metsulfuronmethyl, picolinafen, prosulfuron, pymetrozine, pyraflufen-ethyl, thiabendazole, thifensulfuron-methyl en triasulfuron (PB 2015, L 276, blz. 48).

- 16 De door de lidstaat-rapporteur in het RAR verrichte risicobeoordeling van de werkzame stof glyfosaat werd onderworpen aan een EFSA-peerreview (hierna: „peerreview”). De conclusies van de peerreview zijn op 30 oktober 2015 vastgesteld en op 12 november 2015 gepubliceerd.
- 17 Bij uitvoeringsverordening (EU) 2016/1056 van de Commissie van 29 juni 2016 tot wijziging van uitvoeringsverordening nr. 540/2011 wat betreft de verlenging van de goedkeuringsperiode van de werkzame stof glyfosaat (PB 2016, L 173, blz. 52), is de opname van glyfosaat in de bijlage bij verordening nr. 540/2011 verlengd tot 31 december 2017, aangezien de beoordeling van de stof en het besluit over verlenging van de goedkeuring vertraging hadden opgelopen.
- 18 Op 16 oktober 2017 heeft EFSA een nieuw confirmatief besluit vastgesteld dat het besluit van 30 juli 2014 vernietigt en vervangt, en dat verzoeker gedeeltelijke toegang tot de gevraagde studies verleent.
- 19 In dat besluit heeft EFSA toegelicht dat de gevraagde studies de volgende waren:
 - 1991, Brooker e.a., „The Effect of Glyphosate on Pregnancy of the Rabbit (Incorporates Preliminary Investigations)”, Huntingdon Research Centre, 14 oktober 1991, referentie TOX95552393,
 - 1996, Coles e.a., „Glyphosate technical: oral gavage teratology study in the rabbit Safeparm Laboratories Limited”, Shardlow Business Park, 4 juli 1996.
- 20 Gelet op de door verzoeker in het onderhavige beroep aangevoerde argumenten, heeft EFSA besloten om hem toegang te verlenen tot de onbewerkte gegevens en tot de conclusies (geordend in tabellen en schema's) van de gevraagde studies. EFSA was van mening dat de verzoeken om vertrouwelijkheid die door de eigenaren van deze studies waren geformuleerd op grond van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1107/2009, op die informatie niet van toepassing waren.
- 21 Daarentegen is EFSA, ten eerste, ervan uitgegaan dat de gedeelten van de gevraagde studies die vielen onder de lijst met informatie die de commerciële belangen van de eigenaren van deze studies in het gedrang kon brengen in de zin van artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1107/2009, moesten worden beschermd overeenkomstig artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001. Ten tweede was EFSA van mening dat de informatie in de gevraagde studies die betrekking heeft op de „wetenschappelijke knowhow”, met name de inleiding, die administratieve informatie over deze studies bevat, de gedeelten inzake het materiaal en de methoden, die informatie bevatten over de loten alsook de analysemethoden, eveneens vielen onder de uitzondering ter bescherming van de commerciële belangen, neergelegd in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001. Ten derde heeft EFSA gesteld dat deze bepaling ook bescherming bood aan de bijlagen en de andere administratieve gedeelten van de gevraagde studies, waarin de reglementaire certificatie van deze studies door de gespecialiseerde laboratoria alsook de verklaring van conformiteit met de goede laboratoriumpraktijken waren opgenomen, evenals de door de eigenaren van deze studies gevolgde protocollen.
- 22 EFSA heeft tevens erop gewezen dat de in de gevraagde studies opgenomen namen en handtekeningen die niet reeds publiek bekend waren, onder de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 vielen.
- 23 Voorts heeft EFSA aangegeven dat zij de belangenafweging overeenkomstig de verordeningen nr. 1049/2001 en nr. 1367/2006 had gemaakt en tot de slotsom was gekomen dat er geen hoger openbaar belang bestond dat noopte tot openbaarmaking van de gevraagde studies. EFSA was van

mening dat de aan verzoeker medegegeelde informatie voldeed aan de behoefte aan kennis van het publiek en het mogelijk maakte om haar beoordeling weer te geven, en tegelijk de belangen van de eigenaren van de gevraagde studies te beschermen. De onbewerkte gegevens en conclusies volstonden volgens EFSA om de beoordeling van de resultaten van de gevraagde studies, die werd uitgevoerd bij de beoordeling van glyfosaat en bij de bepaling van de geselecteerde „dosissen zonder waargenomen schadelijk effect” (No Observed Adverse Effect Level; hierna: „NOAEL”), zorgvuldig te onderzoeken en, gecombineerd met de reeds gepubliceerde informatie, om de rol ervan bij de vaststelling van de voorgestelde aanvaardbare dagelijkse inname (ADI) na te gaan.

- 24 Tot slot heeft EFSA gesteld dat de gedeelten van de gevraagde studies die niet openbaar werden gemaakt, geen informatie bevatten inzake de uitstoot van gewasbeschermingsmiddelen of de residuen ervan in het milieu, en evenmin inzake de uitstoot of lozingen van glyfosaat of de gevolgen ervan in het milieu, en dat het vermoeden van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 dus niet gold.
- 25 Bovendien is bij uitvoeringsverordening (EU) 2017/2324 van de Commissie van 12 december 2017 tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat overeenkomstig verordening nr. 1107/2009 en tot wijziging van de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 540/2011 (PB 2017, L 333, blz. 10) de goedkeuring voor glyfosaat tot 15 december 2022 verlengd, onder voorbehoud van de in bijlage I vastgestelde voorwaarden.

Procedure en conclusies van partijen

- 26 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 9 oktober 2014, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
- 27 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 januari 2015, heeft EFSA verzocht om schorsing van de behandeling in afwachting van de eindbeslissingen in zaak C-673/13 P, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, en in zaak C-442/14, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting. Verzoeker heeft over dit verzoek geen opmerkingen ingediend.
- 28 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 22 januari 2015, heeft het Koninkrijk Zweden verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van verzoeker.
- 29 Bij beschikking van 14 april 2015 heeft de president van de Vijfde kamer van het Gerecht het verzoek om schorsing van de behandeling toegewezen, op grond van artikel 54, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, en van artikel 77, onder a), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991.
- 30 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht op grond van artikel 27, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, is de rechter-rapporteur aan de Vierde kamer toegevoegd, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.
- 31 Na uitspraak van de arresten van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe (C-673/13 P, EU:C:2016:889), en 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890), is de behandeling hervat.
- 32 Bij beslissing van 8 december 2016 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie. Het Koninkrijk Zweden heeft op 28 februari 2017 zijn memorie in interventie ingediend. Verzoeker en EFSA hebben binnen de gestelde termijn hun opmerkingen over deze memorie ingediend.
- 33 Bij beslissing van de president van het Gerecht is de onderhavige zaak toegewezen aan een nieuwe rechter-rapporteur, die lid is van de Achtste kamer.

- 34 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 oktober 2017, heeft EFSA het Gerecht op de hoogte gebracht van de vaststelling van het besluit van 16 oktober 2017.
- 35 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 22 december 2017, heeft verzoeker zijn conclusies aangepast om tevens nietigverklaring van het besluit van 16 oktober 2017 te vorderen.
- 36 EFSA en het Koninkrijk Zweden hebben hun opmerkingen over de memorie tot aanpassing van de conclusies ingediend op respectievelijk 9 februari en 19 maart 2018.
- 37 Partijen zijn in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 13 september 2018.
- 38 In de memorie tot aanpassing van de conclusies verzoekt verzoeker, ondersteund door het Koninkrijk Zweden, het Gerecht:
- de besluiten van 30 juli 2014 en 16 oktober 2017 nietig te verklaren;
 - EFSA te verwijzen in de kosten.
- 39 EFSA verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 40 Ter terechtzitting heeft verzoeker afstand gedaan van zijn verzoek tot nietigverklaring van het besluit van EFSA van 30 juli 2014. Verzoeker heeft tevens aangegeven dat hij niet verzocht om openbaarmaking van de namen en de handtekeningen van de in de gevraagde studies vermelde personen. Bijgevolg moet het onderhavige beroep worden geacht te strekken tot gedeeltelijke nietigverklaring van het besluit van 16 oktober 2017 (hierna: „bestreden besluit”).

In rechte

- 41 Ter ondersteuning van zijn beroep voert verzoeker twee middelen aan in het verzoekschrift en vier nieuwe middelen in de memorie tot aanpassing van de conclusies.
- 42 Het eerste middel is ontleend aan schending van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, aangezien de gevraagde studies kunnen worden aangemerkt als informatie die „betrekking heeft op uitstoot in het milieu” in de zin van laatstgenoemde bepaling.
- 43 Het tweede middel betreft schending van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 en artikel 4 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”), aangezien EFSA het concrete risico van schade voor de aangevoerde commerciële belangen bij openbaarmaking van de gevraagde studies niet heeft beoordeeld.
- 44 Het derde middel is gebaseerd op de onjuiste toepassing van artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1107/2009.

- 45 Het vierde middel betreft schending van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, aangezien EFSA het bestaan van een hoger openbaar belang dat openbaarmaking van de gevraagde studies gebiedt, niet heeft erkend.
- 46 Het vijfde middel is ontleend aan schending van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001, aangezien EFSA heeft verzuimd om het belang van het publiek om toegang te hebben tot de in de gevraagde studies opgenomen milieu-informatie af te wegen tegen het belang van vennootschappen om hun commerciële belangen te beschermen, en/of het economische belang van deze vennootschappen heeft laten primeren.
- 47 Het zesde middel betreft schending van de artikelen 2 en 4 van verordening nr. 1049/2001 en artikel 41 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van EFSA en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1), aangezien EFSA het openbaar belang en verzoekers belang, welke de openbaarmaking van de gevraagde studies gebieden, niet heeft erkend.
- 48 Met het eerste middel betoogt verzoeker dat EFSA inbreuk heeft gemaakt op artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 en op artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, door niet te erkennen dat de gevraagde studies konden worden aangemerkt als informatie die „betrekking heeft op uitstoot in het milieu” in de zin van laatstgenoemde bepaling.
- 49 Volgens verzoeker moet de toepassing van de uitzondering op de openbaarmaking van documenten wegens de bescherming van de commerciële belangen, die is neergelegd in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001, worden afgewezen wegens het bestaan van een hoger openbaar belang. Volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 wordt een hoger openbaar belang immers geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde informatie „betrekking heeft op uitstoot in het milieu”. De gevraagde studies vormen voor glyfosaat informatie die „betrekking heeft op uitstoot in het milieu” in de zin van deze bepaling, en zij hadden dus openbaar moeten worden gemaakt.
- 50 Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 luidt als volgt:

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

- de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom,
- gerechtelijke procedures en juridisch advies,
- het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.”

- 51 In overweging 15 van verordening nr. 1367/2006 staat het volgende te lezen:

„Waar verordening [...] nr. 1049/2001 in uitzonderingen voorziet, dienen deze van toepassing te zijn, behoudens meer specifieke bepalingen in de onderhavige verordening met betrekking tot verzoeken om milieu-informatie. De gronden voor weigering met betrekking tot de toegang tot milieu-informatie moeten in beperkende zin worden uitgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met het met de openbaarmaking gediende openbaar belang, alsmede met de vraag of de gevraagde informatie

betrekking heeft op emissies in het milieu. De woorden ‚commerciële belangen’ hebben betrekking op overeenkomsten ter bescherming van geheime informatie, welke zijn gesloten door instellingen of organen die optreden in de hoedanigheid van bankinstelling.”

52 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 bepaalt:

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

53 Artikel 6 van verordening nr. 1367/2006 voegt aan verordening nr. 1049/2001 specifieke regels inzake verzoeken om toegang tot milieu-informatie toe (arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 79).

54 Met betrekking tot het begrip informatie die „betrekking heeft op uitstoot in het milieu”, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof erop heeft gewezen dat blijkens overweging 2 van verordening nr. 1049/2001 met openheid aan de instellingen van de Europese Unie een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid kan worden gegeven ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem, en, doordat openheid een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, zij bovendien bijdraagt tot het vergroten van het vertrouwen van die burgers (arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 75).

55 Te dien einde beoogt verordening nr. 1049/2001, zoals aangegeven in overweging 4 en artikel 1 ervan, het recht van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen maximaal zijn beslag te geven. Evenzo heeft verordening nr. 1367/2006 volgens artikel 1 ervan tot doel ervoor te zorgen dat milieu-informatie waarover de instellingen en organen van de Unie beschikken op de breedst mogelijke basis systematisch ter beschikking komt en wordt verspreid (zie arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 98).

56 Bijgevolg moeten uitzonderingen op het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot die documenten, met name de uitzonderingen waarin is voorzien bij artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, slechts voor zover zij van dat beginsel afwijken door deze toegang te beperken, overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof restrictief worden uitgelegd en toegepast. De noodzaak van een dergelijke restrictieve uitlegging wordt overigens bevestigd door overweging 15 van verordening nr. 1367/2006 (zie arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Daarentegen is het juist dat, door te voorzien in een vermoeden dat de openbaarmaking van informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu”, met uitzondering van informatie betreffende onderzoeken, wordt geacht van hoger openbaar belang te zijn dan het belang dat bestaat bij de bescherming van de commerciële belangen van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon, zodat de bescherming van die commerciële belangen niet kan worden aangevoerd om de openbaarmaking van die informatie te weigeren, artikel 6, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1367/2006 afwijkt van de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 vastgestelde regel van een belangenafweging. Artikel 6, lid 1, eerste volzin, maakt aldus evenwel een concrete toepassing mogelijk van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang tot de informatie waarover de instellingen en organen van de Unie

beschikken, zodat een restrictieve uitlegging van die bepaling niet kan worden gerechtvaardigd (arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 54).

- 58 Het voorgaande impliceert dat een instelling van de Unie, waarbij een verzoek om toegang tot een document wordt ingediend, haar weigering om dit openbaar te maken niet kan rechtvaardigen door zich te beroepen op de uitzondering voor de bescherming van de commerciële belangen van een welbepaalde natuurlijke persoon of rechtspersoon in de zin van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001, wanneer de in dit document opgenomen informatie bestaat in informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu”, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.
- 59 In herinnering dient te worden gebracht dat EFSA in casu in het bestreden besluit haar weigering om bepaalde delen van de gevraagde studies openbaar te maken heeft gerechtvaardigd op grond van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001, door zich te beroepen op de bescherming van de commerciële belangen van de eigenaren van de gevraagde studies.
- 60 In zijn verzoek om toegang tot documenten heeft verzoeker de gevraagde studies omschreven als „de twee ‚essentiële studies’ die zijn gebruikt ter bepaling van de [ADI] van glyfosaat”. Het betreft twee onderzoeken naar ontwikkelingstoxiciteit die zijn gebruikt in het kader van het verzoek om verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat.
- 61 Tussen partijen wordt niet betwist dat deze twee studies in een laboratorium zijn uitgevoerd, waarbij drachtige konijnen via een sonde hoge dosissen glyfosaat kregen toegediend. Deze studies beoogden na te gaan wat de effecten waren op het embryo en op de ontwikkeling van de foetus wanneer deze werden blootgesteld aan de werkzame stof glyfosaat, alsook te bepalen wat de dosis zonder waargenomen schadelijk effect (NOAEL) was voor de maternale toxiciteit en voor de ontwikkeling van de foetus.
- 62 Partijen zijn het er tevens over eens dat het NOAEL, op grond van de gevraagde studies, is vastgesteld op 50 mg per kilogram lichaamsgewicht en per dag (hierna: „mg/kg/dag”) en dat de ADI van glyfosaat, berekend op grond van het NOAEL met toepassing van een veiligheidsfactor 100, in het RAR werd vastgesteld op 0,5 mg/kg/dag.
- 63 Artikel 3, lid 2, onder j), van verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong en houdende wijziging van richtlijn 91/414 (PB 2005, L 70, blz. 1), definieert de ADI als „de geraamde hoeveelheid van een stof in een levensmiddel, uitgedrukt in verhouding tot het lichaamsgewicht, die levenslang elke dag mag worden ingenomen zonder merkbaar risico voor de consumenten, zulks op basis van de op het tijdstip van de evaluatie bekende gegevens, rekening houdend met gevoelige bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld kinderen en foetussen)”.
- 64 Uit deel 2.6 van volume 1 van het RAR, inzake de effecten van de werkzame stof glyfosaat op de gezondheid van mens en dier, blijkt dat het op basis van de gevraagde studies vastgestelde NOAEL het tevens mogelijk heeft gemaakt om de „acute referentiedosis” (ARfD) vast te stellen, met toepassing van een veiligheidsfactor 100, op 0,5 mg per kilogram lichaamsgewicht.
- 65 Artikel 3, lid 2, onder i), van verordening (EG) nr. 396/2005 definieert de „acute referentiedosis” als „de geraamde hoeveelheid van een stof in een levensmiddel, uitgedrukt in verhouding tot het lichaamsgewicht, die in korte tijd, meestal in de loop van één dag, mag worden ingenomen zonder merkbaar gezondheidsrisico voor de consument, zulks op basis van door middel van relevant onderzoek verkregen gegevens, en rekening houdend met gevoelige bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld kinderen en foetussen)”.

- 66 Ten eerste dient te worden opgemerkt dat de gevraagde studies, die zijn aangemerkt als „essentiële studies’ voor de bepaling van de [ADI] van glyfosaat”, noodzakelijke informatie vormen die in het verlengingsdossier moet worden opgenomen.
- 67 In artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 wordt immers bepaald dat een aanvraag voor de goedkeuring van een werkzame stof door de producent van de werkzame stof bij de lidstaat-rapporteur wordt ingediend, samen met onder meer een beknopt en een volledig dossier, zoals omschreven in artikel 8, leden 1 en 2, van verordening nr. 1107/2009.
- 68 Punt 3.1. van bijlage II bij verordening nr. 1107/2009 wijst met name op het volgende: „[d]e dossiers die overeenkomstig artikel 7, lid 1, worden ingediend, bevatten de nodige gegevens om in voorkomend geval de [ADI], het aanvaardbare niveau van blootstelling (Acceptable Operator Exposure Level – AOEL) en de [ARfD] vast te stellen”.
- 69 Ten tweede moet worden vastgesteld dat de gevraagde studies beogen de effecten van blootstelling aan glyfosaat op de menselijke gezondheid te bepalen.
- 70 Artikel 3, punt 23, van verordening nr. 1107/2009 definieert „tests en studies” als „onderzoeken of experimenten die tot doel hebben de eigenschappen en het gedrag van een werkzame stof of van een gewasbeschermingsmiddel vast te stellen, de blootstelling aan werkzame stoffen en/of hun relevante metabolieten te voorspellen, veilige blootstellingsniveaus te bepalen en omstandigheden voor het veilige gebruik van gewasbeschermingsmiddelen vast te stellen”.
- 71 Bovendien bepaalt artikel 3 van verordening (EU) nr. 283/2013 van de Commissie van 1 maart 2013 tot vaststelling van de gegevensvereisten voor werkzame stoffen overeenkomstig verordening nr. 1107/2009 (PB 2003, L 93, blz. 1) dat verordening (EU) nr. 544/2011 van de Commissie van 10 juni 2011 tot uitvoering van verordening nr. 1107/2009 (PB 2011, L 155, blz. 1) van toepassing is op procedures in verband met de verlenging van de goedkeuring van een werkzame stof die zijn ingeleid uiterlijk op 31 december 2013. Verordening nr. 544/2011 is dus van toepassing op de procedure tot verlenging van de goedkeuring van glyfosaat (zie punt 4 hierboven).
- 72 De bijlage bij verordening nr. 544/2011 geeft een opsomming van de gegevensvereisten voor werkzame stoffen zoals bedoeld in artikel 8, lid 1, onder b), van verordening nr. 1107/2009.
- 73 Met betrekking tot het toxicologisch onderzoek en het onderzoek naar het metabolisme, bepaalt de inleiding van punt 5 van de bijlage bij verordening nr. 544/2011 met name het volgende:
- „i) De verstrekte informatie moet, samen met de informatie over een of meer preparaten die de werkzame stof bevatten, toereikend zijn om een evaluatie mogelijk te maken van de risico’s voor de mens die verbonden zijn aan de hantering en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die de werkzame stof bevatten, alsmede van het risico voor de mens als gevolg van residuen in levensmiddelen en water. Bovendien moeten de verstrekte gegevens toereikend zijn om:
- te kunnen beslissen of de werkzame stof kan worden goedgekeurd of niet,
 - te bepalen welke toepasselijke beperkingen en voorwaarden moeten worden gesteld aan goedkeuringen,
 - de werkzame stof in een bepaalde gevarenklasse in te delen,
 - een [ADI] voor de mens te kunnen vaststellen,
 - een [AOEL] te kunnen vaststellen,

– [...]”

74 Meer in het bijzonder met betrekking tot de onderzoeken naar ontwikkelingstoxiciteit, waarvan de gevraagde studies deel uitmaken, vermeldt punt 5.6.2 van de bijlage bij verordening nr. 544/2011 het volgende:

„De gerapporteerde studies moeten, samen met andere relevante gegevens en informatie over de werkzame stof, toereikend zijn om een beoordeling mogelijk te maken van de effecten op de embryonale en foetale ontwikkeling na herhaalde blootstelling aan de werkzame stof en, meer in het bijzonder om:

– de directe en indirecte effecten op de embryonale en foetale ontwikkeling als gevolg van blootstelling aan de werkzame stof te kunnen identificeren,

[...]

– het NOAEL te kunnen vaststellen.”

75 Hieruit volgt dat de gevraagde studies deel uitmaken van het beoordelingsproces van de risico's van de werkzame stof voor de menselijke gezondheid, dat plaatsvindt met het oog op de verlenging van de goedkeuring van glyfosaat, aangezien deze het mogelijk maken om met name de ADI en de ARfD van glyfosaat vast te stellen, die overeenkomen met de geraamde hoeveelheid in levensmiddelen, die elke dag of levenslang mag worden ingenomen zonder risico voor de gezondheid van de consumenten.

76 Gelet op de voorgaande overwegingen dient te worden nagegaan of het bij de in de gevraagde studies opgenomen informatie gaat om informatie „die betrekking heeft op de uitstoot in het milieu”, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, hetgeen door EFSA wordt betwist.

77 In de eerste plaats betoogt EFSA dat de gevraagde studies geen betrekking hebben op daadwerkelijke of voorzienbare uitstoot in het milieu, noch op de gevolgen van deze uitstoot.

78 Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof volgt uit artikel 1, lid 1, onder b), van verordening nr. 1367/2006, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, onder d), ervan, in wezen dat bedoelde verordening tot doelstelling heeft om het recht van toegang te garanderen tot informatie over factoren, zoals uitstoot, die de elementen van het milieu, met name de lucht, het water of de bodem, aantasten of waarschijnlijk aantasten. Dat is bij zuiver hypothetische uitstoot niet het geval (zie arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 Het begrip informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu” kan daarom echter nog niet worden beperkt tot uitsluitend informatie betreffende de uitstoot die daadwerkelijk vrijkomt in het milieu bij het gebruik van het gewasbeschermingsmiddel of van de betrokken werkzame stof op de planten of de bodem, welke uitstoot met name afhangt van de door de landbouwers feitelijk gebruikte hoeveelheden van het product en van de exacte samenstelling van het op de markt gebrachte eindproduct (arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 73).

80 Bijgevolg valt ook informatie over de voorzienbare uitstoot van het gewasbeschermingsmiddel of van de betrokken werkzame stof in het milieu bij normaal of realistisch gebruik van dat product of die stof in overeenstemming met de toelating voor het op de markt brengen die voor het product of de stof in kwestie is afgegeven en overeenkomstig de omstandigheden in het gebied waarvoor het product of de stof is bestemd, onder voormeld begrip (zie arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 81 Hoewel het op de markt brengen van een product of een stof in de regel niet volstaat om aan te nemen dat dit product of die stof noodzakelijkerwijs in het milieu zal vrijkomen en dat informatie over dit product of die stof betrekking heeft op „uitstoot in het milieu”, is dat namelijk anders bij een product als een gewasbeschermingsmiddel en bij de stoffen die dat product bevat, die bij normaal gebruik bedoeld zijn om in het milieu vrij te komen, louter vanwege hun functie. De voorzienbare uitstoot in het milieu van het betrokken product of van de stoffen die dat product bevat, zijn in dat geval bij normaal of realistisch gebruik niet hypothetisch en vallen onder het begrip „uitstoot in het milieu” in de zin van artikel 6, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1367/2006 (zie arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 82 Hieruit volgt dat een werkzame stof in gewasbeschermingsmiddelen, zoals glyfosaat, bij normaal gebruik bedoeld is om in het milieu vrij te komen, louter vanwege de functie ervan, en dat de voorzienbare uitstoot ervan derhalve niet als louter theoretisch kan worden aangemerkt.
- 83 De uitstoot van glyfosaat kan in elk geval niet als louter voorzienbare uitstoot worden aangemerkt. De gevraagde studies maakten immers deel uit van het dossier tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat.
- 84 In dat verband zij eraan herinnerd dat glyfosaat als werkzame stof is ingeschreven sinds 1 juli 2002. Vanaf deze datum is glyfosaat toegelaten in de lidstaten en is het daadwerkelijk gebruikt in gewasbeschermingsmiddelen. Zoals vermeld in overweging 19 van uitvoeringsverordening 2017/2324, is glyfosaat een van de meest gebruikte herbiciden in de Unie.
- 85 De uitstoot van glyfosaat in het milieu is dus reëel. Deze werkzame stof is met name als residu aanwezig in planten, water en voedsel.
- 86 De gevraagde studies zijn bijgevolg studies die beogen de toxiciteit te bepalen van een werkzame stof die werkelijk in het milieu aanwezig is.
- 87 EFSA kan derhalve niet beweren dat de gevraagde studies geen betrekking hebben op reële uitstoot of op de gevolgen van reële uitstoot.
- 88 In de tweede plaats stelt EFSA dat de gevraagde studies zijn uitgevoerd om de gevaarlijke eigenschappen van glyfosaat te bepalen en niet om het toelaatbare niveau van uitstoot vast te stellen, en dat deze bijgevolg niet beogen om de daadwerkelijke of voorzienbare uitstoot te beoordelen. Een verband met uitstoot in het milieu volstaat volgens haar niet opdat deze studies onder artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 vallen.
- 89 Het is juist dat het Hof heeft geoordeeld dat hoewel het begrip informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu” niet restrictief hoeft te worden uitgelegd, daarom echter nog niet alle informatie die om het even welk – zelfs direct – verband met uitstoot in het milieu vertoont, onder dat begrip valt. Zou dat begrip aldus worden opgevat dat het betrekking heeft op dergelijke informatie, zou het immers het begrip „milieu-informatie” in de zin van artikel 2, lid 1, onder d), van verordening nr. 1367/2006 grotendeels uithollen. Een dergelijke uitlegging zou aldus de in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 vastgestelde mogelijkheid voor de instellingen om te weigeren milieu-informatie openbaar te maken omdat een dergelijke openbaarmaking zou leiden tot de ondermijning van de bescherming van commerciële belangen van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon, elke nuttige werking ontnemen en een bedreiging vormen voor het evenwicht dat de Uniewetgever heeft willen verzekeren tussen de doelstelling van transparantie en de bescherming van die belangen. Zij zou ook op onevenredige wijze afbreuk doen aan de bescherming van de door artikel 339 VWEU gewaarborgde geheimhoudingsplicht (arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 81).

- 90 Evenwel dient eraan te worden herinnerd dat volgens de in punt 55 hierboven aangehaalde rechtspraak, verordening nr. 1367/2006 volgens artikel 1 ervan tot doel heeft ervoor te zorgen dat milieu-informatie op de breedst mogelijke basis systematisch ter beschikking komt van en wordt verspreid onder het publiek. Uit overweging 2 van deze verordening blijkt immers in wezen dat de door die verordening gewaarborgde toegang tot milieu-informatie er met name toe strekt een meer doeltreffende deelname van het publiek aan de besluitvorming te bevorderen, zodat de verantwoordingsplicht van de bevoegde instanties voor de besluitvorming wordt vergroot en een bijdrage wordt geleverd tot de bewustmaking van de publieke opinie en de verkrijging van steun van de publieke opinie voor de genomen besluiten (arresten van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 80, en 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 98).
- 91 Teneinde zich ervan te kunnen vergewissen dat de beslissingen van de op milieugebied bevoegde autoriteiten gerechtvaardigd zijn en om doeltreffend deel te nemen aan het besluitvormingsproces inzake milieuaangelegenheden, dient het publiek toegang te hebben tot de informatie die het in staat stelt na te gaan of de uitstoot correct is beoordeeld, en dient het in staat te worden gesteld redelijkerwijs te begrijpen hoe de bedoelde uitstoot het milieu negatief kan beïnvloeden. Het Hof heeft daaruit afgeleid dat onder het begrip „informatie die betrekking heeft op uitstoot in het milieu” ook de informatie dient te vallen die het publiek in staat stelt te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare uitstoot, op basis waarvan de bevoegde autoriteit het betrokken product of de betrokken stof heeft toegelaten, juist is, alsook de gegevens over de invloed van die uitstoot op het milieu (arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 80).
- 92 Uit deze rechtspraak blijkt dat het begrip informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu”, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, niet beperkt is tot informatie die het mogelijk maakt om als zodanig de uitstoot na te gaan, maar zich uitstrekt tot de informatie over de invloed van deze uitstoot.
- 93 In dat verband heeft het Hof preciseringen gegeven in het kader van zijn uitlegging van het begrip „informatie over emissies in het milieu” in de zin van artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41, blz. 26).
- 94 Artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4 beoogt de uitvoering van artikel 4, lid 4, onder d), van het Verdrag van Aarhus, waarvan de bepalingen een bestanddeel van de rechtsorde van de Unie vormen (zie arrest van 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit verdrag is van hogere rang dan de handelingen van afgeleid Unierecht, die zo veel mogelijk overeenkomstig dit verdrag moeten worden uitgelegd (zie naar analogie arrest van 11 juli 2018, Bosphorus Queen Shipping, C-15/17, EU:C:2018:557, punt 44).
- 95 Derhalve dient rekening te worden gehouden met het Verdrag van Aarhus voor de uitlegging van richtlijn 2003/4 (arrest van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, punt 54) en van verordening nr. 1367/2006 (arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 61).
- 96 Opgemerkt zij dat artikel 4, lid 2, onder d), van richtlijn 2003/4 en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 dezelfde bepaling van het Verdrag van Aarhus beogen uit te voeren.
- 97 Zoals advocaat-generaal Szpunar heeft opgemerkt in punt 40 van zijn conclusie in de zaak Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie (C-60/15 P, EU:C:2016:778), is een samenhangende uitlegging van deze twee handelingen (richtlijn 2003/4 en verordening nr. 1367/2006) wenselijk,

aangezien zij dezelfde bepalingen van het Verdrag van Aarhus uitvoeren. Tenzij uitdrukkelijk anders is aangegeven, kan redelijkerwijs worden aangenomen dat de Uniewetgever dit verdrag in het Unierecht op dezelfde wijze wilde uitvoeren voor de lidstaten als voor de instellingen van de Unie.

- 98 Bijgevolg kan worden aangenomen dat de uitlegging die het Hof in het arrest van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890), heeft gegeven aan het begrip „informatie over emissies in het milieu”, in de zin van artikel 4, lid 2, onder d), van richtlijn 2003/4, eveneens van toepassing is op het begrip informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu”, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.
- 99 Het Hof heeft geoordeeld dat het publiek toegang diende te hebben tot niet alleen de informatie over de emissies als zodanig, maar ook de informatie betreffende de gevolgen die deze emissies op kortere of langere termijn voor de toestand van het milieu hebben, zoals de invloeden van deze emissies op niet-doelwitorganismen. Het belang dat het publiek bij toegang tot informatie over emissies in het milieu heeft, is er immers niet alleen in gelegen dat bekend wordt wat er in het milieu vrijkomt, of op te voorziene wijze zal vrijkomen, maar ook om te begrijpen hoe het milieu door de emissies in kwestie zou kunnen worden aangetast (zie naar analogie arrest van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, punt 86).
- 100 Hieruit volgt dat het begrip informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu”, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, aldus moet worden uitgelegd dat daaronder niet alleen informatie over de uitstoot als zodanig valt, dat wil zeggen inlichtingen over de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van deze uitstoot, maar ook gegevens over de invloed die deze uitstoot op kortere of langere termijn op het milieu heeft (zie naar analogie arrest van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, punt 87).
- 101 In dat verband moet worden aangenomen dat de gevraagde studies, aangezien deze het mogelijk maakten om het NOAEL en de ADI van glyfosaat vast te stellen, namelijk de maximumdosis voor blootstelling aan de werkzame stof zonder dat een schadelijk effect wordt geconstateerd en de geraamde hoeveelheid van de stof die levenslang elke dag mag worden ingenomen zonder merkbaar risico voor de consument, overeenkomstig de definitie neergelegd in artikel 3, punt 23, van verordening nr. 1107/2009, ertoe hebben geleid „veilige blootstellingsniveaus te bepalen” en „omstandigheden voor het veilige gebruik van [glyfosaat] vast te stellen”.
- 102 Bovendien volgt uit punt 5 van de bijlage bij verordening nr. 544/2011 dat de gevraagde studies, aangezien zij het mogelijk maken om de ADI van glyfosaat te bepalen, informatie vormen die „een evaluatie mogelijk [...] maken van de risico’s voor de mens die verbonden zijn aan de hantering en het gebruik van [...] de werkzame stof [...]” alsmede van het „risico voor de mens als gevolg van residuen in levensmiddelen en water”. Meer bepaald beogen de gevraagde studies, als onderzoeken naar ontwikkelingstoxiciteit, volgens punt 5.6.2 van de bijlage bij verordening nr. 544/2011, „een beoordeling mogelijk te maken van de effecten op de embryonale en foetale ontwikkeling na herhaalde blootstelling aan de werkzame stof”.
- 103 Vastgesteld zij dus dat de gevraagde studies, door de vaststelling van het NOAEL, dat als basis heeft gediend voor de berekening van de ADI en de ARfD, het mogelijk hebben gemaakt om de grenzen te bepalen waarbinnen glyfosaat – indien aanwezig in levensmiddelen – op kortere of langere termijn geen risico vormt voor de menselijke gezondheid, en dus om de verschillende waarden betreffende de invloed van de uitstoot van glyfosaat op de menselijke gezondheid vast te stellen.
- 104 Zoals het Koninkrijk Zweden opmerkt, vormt de ADI bovendien een blootstellingsdrempel zonder consumentenrisico op lange termijn. Wanneer het gebruik of de residuen van een gewasbeschermingsmiddel een overschrijding van de ADI tot gevolg hebben, worden zij bijgevolg beschouwd als schadelijk voor de gezondheid.

- 105 In dat verband erkent EFSA dat de ADI deel uitmaakt van het risicobeoordelingsproces voor de goedkeuring van een werkzame stof, waarbij wordt vereist dat aan de voorwaarden van artikel 4 van verordening nr. 1107/2009 wordt voldaan. EFSA wijst erop dat hiertoe moet worden nagegaan of de werkzame stof of de residuen ervan schadelijke effecten op de menselijke gezondheid hebben. EFSA merkt op dat, in een eerste fase, de toxicologische referentiewaarde die wordt gebruikt om de blootstelling van mensen op lange termijn te evalueren, de ADI is, die wordt berekend op basis van het NOAEL, en vervolgens, in een tweede fase, de blootstelling aan de werkzame stof en haar residuen wordt beoordeeld en vergeleken met de ADI.
- 106 Uit de peerreview blijkt en tussen partijen staat vast dat op grond van de gevraagde studies de ADI van glyfosaat is verhoogd van 0,3 mg/kg/dag bij de eerste goedkeuring ervan, naar 0,5 mg/kg/dag bij de verlenging van de goedkeuring van deze werkzame stof.
- 107 Bij een verhoging van de ADI bestaat de mogelijkheid van een toename van glyfosaatresiduen die als onschadelijk voor de gezondheid worden beschouwd. Zoals het Koninkrijk Zweden opmerkt, heeft een verhoging van de ADI tot gevolg dat de bevoegde autoriteiten meer glyfosaatresiduen in voedsel zullen aanvaarden.
- 108 In de derde plaats betoogt EFSA dat de in laboratoria aan gewervelde dieren verstrekte dosissen niet gelijkwaardig zijn aan de dosissen waarmee mensen bij het gebruik van de stof in contact zullen komen, en dat deze in laboratoria verrichte studies losstaan van de beoogde gebruikswijze en niet overeenstemmen met realistische omstandigheden. De omstandigheden waaronder de blootstelling in de laboratoriumstudies gebeurt, zijn niet vergelijkbaar met het scala van blootstellingen van de mens en het milieu bij het sproeien met glyfosaat volgens de goede landbouwpraktijken.
- 109 Het is juist dat in casu niet wordt betwist dat de gevraagde studies in laboratoria zijn verricht op drachtige konijnen die via een sonde hoge dosissen glyfosaat kregen toegediend die niet overeenstemmen met de dosissen waarmee een mens bij normaal gebruik van deze stof wordt geconfronteerd.
- 110 Het Hof heeft echter geoordeeld dat niet zozeer van belang was dat de gegevens in kwestie afkomstig zijn uit (semi-)veldstudies of laboratoriumstudies, of het onderzoek naar de translocatie, maar dat die studies tot doel hadden om de „uitstoot in het milieu”, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, te evalueren – met andere woorden de daadwerkelijke of voorzienbare uitstoot van het product of de stof in kwestie onder omstandigheden die met normaal of realistisch gebruik van dit product of die stof overeenstemmen –, of om een analyse te verrichten van de invloeden van die uitstoot (zie naar analogie arrest van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, punt 89).
- 111 Van informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu” is dus met name geen sprake bij gegevens uit testen die tot doel hebben om de gevolgen te bestuderen van het gebruik van een dosering van het product of de stof die vele malen hoger is dan de maximumdosis waarvoor de toelating tot het op de markt brengen is verleend en die in de praktijk zal worden gehanteerd, aangezien dergelijke gegevens betrekking hebben op uitstoot die niet voorzienbaar is bij normaal of realistisch gebruik (zie naar analogie arrest van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, punt 90).
- 112 Daarentegen vallen studies die ertoe strekken de toxiciteit, de gevolgen en andere aspecten van een product of stof te bepalen onder de minst gunstige realistische omstandigheden die zich kunnen voordoen, alsook studies die zijn verricht onder omstandigheden die de normale landbouwpraktijk zo dicht mogelijk benaderen en onder omstandigheden die heersen in het gebied waarin dit product of deze stof zal worden gebruikt, wel onder het begrip informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu” (zie naar analogie arrest van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, punt 91).

- 113 Hieruit volgt dat het voor de kwalificatie van studies als informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu”, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, niet zozeer aankomt op de omstandigheden waaronder deze studies zijn verricht, met name al dan niet in een laboratorium, maar wel op het doel ervan.
- 114 EFSA kan dus niet betogen dat de gevraagde studies geen verband houden met het beoogde gebruik en louter theoretisch zijn omdat de in de gevraagde studies ter bepaling van de ADI gebruikte hoge dosissen niet overeenstemmen met de dosissen die daadwerkelijk in het milieu worden uitgestoten.
- 115 Dat zou immers betekenen dat de gevraagde studies het NOAEL voor de mens, op grond waarvan de ADI is berekend, hebben vastgesteld op basis van louter hypothetische gegevens die geen enkel verband hebben met de wijze waarop de mens wordt geconfronteerd met glyfosaat bij het gebruik ervan.
- 116 EFSA’s argument dat de omstandigheden waaronder de gevraagde studies zijn verricht geen verband houden met de uitstoot, is niet relevant. Niet zozeer de omstandigheden waaronder de gevraagde studies zijn verricht zijn belangrijk, maar wel het doel ervan, dat erin bestaat het NOAEL te definiëren, dat als basis heeft gediend voor de vaststelling van de ADI, en de ARfD. Hieruit volgt dat de gevraagde studies beogen de grenzen te bepalen waarboven blootstelling aan de werkzame stof glyfosaat gepaard gaat met risico’s voor de menselijke gezondheid.
- 117 Door het mogelijk te maken de maximumdosis te bepalen van blootstelling aan glyfosaat waarboven de residuen van de werkzame stof schadelijk voor de menselijke gezondheid zullen worden geacht, vormen de gevraagde studies derhalve studies die beogen om de toxiciteit van glyfosaat te bepalen onder de meest ongunstige realistische omstandigheden die zich redelijkerwijs kunnen voordoen.
- 118 Bovendien dient, overeenkomstig de in punt 91 hierboven aangehaalde rechtspraak, volgens welke het publiek in staat dient te worden gesteld redelijkerwijs te begrijpen hoe de bedoelde uitstoot het milieu negatief kan beïnvloeden, ervan te worden uitgegaan dat de toegang van verzoeker tot de gevraagde studies hem in staat zou stellen om te begrijpen hoe de menselijke gezondheid kan worden aangetast door het vrijkomen van glyfosaat in het milieu.
- 119 Uit het voorgaande volgt dat de gevraagde studies moeten worden beschouwd als informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu”, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.
- 120 Ingevolge die bepaling dient de openbaarmaking ervan bijgevolg als van hoger openbaar belang te worden aangemerkt, en kan EFSA de openbaarmaking ervan niet weigeren op grond dat deze zou leiden tot ondermijning van de bescherming van de commerciële belangen van de eigenaren van de gevraagde studies, in de zin van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 121 Hieruit volgt dat EFSA’s argument dat de toegang tot de volledige studies niet nodig is aangezien de gedeelten van de gevraagde studies die openbaar zijn gemaakt het mogelijk maken om het resultaat van de studies of van de uitgevoerde beoordeling na te gaan, irrelevant is.
- 122 Bovendien heeft EFSA, in het kader van de toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001, in het bestreden besluit erop gewezen dat artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1107/2009 een niet-uitputtende lijst van gevoelige informatie bevatte, waarvan de openbaarmaking in beginsel werd geacht te leiden tot ondermijning van de bescherming van de commerciële belangen van de betrokken personen. Zij was van mening dat de gedeelten van de studies waarvoor was vastgesteld dat zij onder deze lijst vallen, overeenkomstig artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 moesten worden beschermd.

- 123 Om te beginnen blijkt uit het bestreden besluit dat EFSA niet preciseert welke gedeelten van de gevraagde studies onder de lijst van artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1107/2009 zouden vallen.
- 124 In dat verband dient met betrekking tot de informatie betreffende de namen en de adressen van de personen die betrokken zijn bij tests op gewervelde dieren, als bedoeld in artikel 63, lid 2, onder g), van verordening nr. 1107/2009, te worden opgemerkt dat EFSA uitdrukkelijk heeft aangegeven dat deze werden beschermd op grond van de uitzondering die is neergelegd in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001. Evenwel zij eraan herinnerd dat het onderhavige beroep geen betrekking heeft op deze informatie.
- 125 EFSA geeft daarentegen niet aan welke informatie uit de gevraagde studies onder één van de andere uitzonderingen die zijn neergelegd in de lijst van artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1107/2009 zou vallen. In dat verband dient te worden opgemerkt dat de in de bijlage bij het bestreden besluit opgenomen tabel, waarin wordt aangegeven welke gedeelten van de gevraagde studies openbaar zijn gemaakt en welke niet en waarom, slechts naar artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1107/2009 verwijst met betrekking tot de gedeelten van deze studies die openbaar zijn gemaakt, namelijk de titel, de inhoudstafel en de tabellen, schema's en bijlagen die onbewerkte gegevens van de studies bevatten.
- 126 In het bestreden besluit wijst EFSA er voorts uitdrukkelijk op dat zij toepassing heeft gegeven aan artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1107/2009 in het kader van de uitzondering van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001, namelijk de bescherming van de commerciële belangen.
- 127 Uit het voorgaande volgt dat de in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 bepaalde uitzondering ter bescherming van de commerciële belangen niet kan worden aangevoerd om zich te verzetten tegen de openbaarmaking van de gevraagde studies die worden beschouwd als informatie „die betrekking heeft op uitstoot in het milieu” in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.
- 128 Derhalve dient te worden geoordeeld dat EFSA geen rechtvaardiging heeft gegeven voor de toepassing van artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1107/2009.
- 129 Gelet op een en ander dient het eerste middel te worden toegewezen, en derhalve het bestreden besluit nietig te worden verklaard voor zover daarbij is geweigerd de volledige gevraagde studies openbaar te maken, met uitzondering van de namen en de handtekeningen van de personen die daarin worden vermeld.

Kosten

- 130 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.
- 131 Aangezien EFSA in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van verzoeker te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van verzoeker.
- 132 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Derhalve zal het Koninkrijk Zweden zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het besluit van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) van 16 oktober 2017 tot intrekking en vervanging van het besluit van 30 juli 2014 en tot verlening van gedeeltelijke toegang tot twee toxiciteitsstudies betreffende de werkzame stof glyfosaat, die zijn verricht in het kader van de verlenging van de goedkeuring van deze werkzame stof, wordt nietig verklaard voor zover EFSA weigert deze studies volledig openbaar te maken, met uitzondering van de namen en de handtekeningen van de personen die daarin worden vermeld.**
- 2) **EFSA draagt haar eigen kosten, alsook die van Anthony C. Tweedale.**
- 3) **Het Koninkrijk Zweden zal zijn eigen kosten dragen.**

Collins

Kancheva

De Baere

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 maart 2019.

ondertekeningen