

Uitspraak 200702758/3/M1

Datum van uitspraak: woensdag 9 september 2009

Tegen: de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Algemene kamer - Milieu - Genetische modificatie

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2009:BJ7181**

200702758/3/M1.

Datum uitspraak: 9 september 2009

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam,
2. de stichting Stichting ter Voorkoming Misbruik Genetische Manipulatie "VoMiGEN", gevestigd te Rotterdam, appellanten,

en

de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verweerder.

1. Procesverloop

Bij verwijzingsuitspraak van 16 juli 2008 in zaak met nr. 200702758/1 heeft de Afdeling in deze zaak het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof van Justitie) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op zeven vragen, de behandeling van het beroep van de stichting Stichting Greenpeace Nederland (hierna: Greenpeace) en stichting Stichting ter Voorkoming Misbruik Genetische Manipulatie "VoMiGEN" (hierna: VoMiGEN) geschorst tot het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan en iedere verdere beslissing aangehouden. Voor het procesverloop voorafgaande aan deze uitspraak wordt naar de verwijzingsuitspraak, die is aangehecht, verwezen.

Bij arrest van 17 februari 2009 in de zaak C-552/07 (hierna: het arrest) heeft het Hof van Justitie door de Conseil d'État (Frankrijk) gestelde vragen beantwoord. Het arrest is aangehecht.

Bij brief van 19 februari 2009 heeft het Hof van Justitie de Afdeling in overweging gegeven het verzoek om een prejudiciële beslissing in te trekken. De Afdeling heeft bij brief van 26 maart 2009 te kennen gegeven dat zij dat verzoek intrekt.

Bij beschikking van 2 april 2009 heeft de president van het Hof van Justitie de gevoegde zaken C-359/08 tot en met C-361/08, waarbij de onderhavige zaak nr. C-360/08 heeft, in het register van het Hof doorgehaald.

De Afdeling heeft het onderzoek heropend.

Desgevraagd hebben partijen een reactie op het arrest ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een tweede zitting behandeld op 2 juni 2009, waar Greenpeace, vertegenwoordigd door mr. B.N. Kloostera, advocaat te Amsterdam, A.E.M.C. van Hoogtegem, drs. H. van Bekkem, drs. M. Raaijmakers, ir. P. Schenkelaars, prof. drs. E. van Praagh, D. van den Dries en ir. H. Stroot, en de minister, vertegenwoordigd door mr. drs. J.P.J. Geurts, ir. P.A.M. Hogervorst, drs. I.T.W.C. Haenen, allen ambtenaar in dienst van het ministerie, B. Glandorf, werkzaam bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en dr. J.C.M. den Nijs, lid van de Commissie Genetische Modificatie (hierna: de COGEM), zijn verschenen. Voorts is de vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Duits recht Pioneer Hi-Bred Northern Europe Sales Division GmbH (hierna: Pioneer), vertegenwoordigd door mr. ing. L.J. Wildeboer en mr. dr. A.D.L. Knook, beiden advocaat te Utrecht, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Voor de weergave van het wettelijk kader, zoals dat in deze zaak van toepassing is, de voor het geschil relevante feiten en omstandigheden en de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep van Greenpeace en het verzoek van VoMiGEN om bij wege van een prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de onafhankelijkheid van de Afdeling wordt verwezen naar de verwijzingsuitspraak van 16 juli 2008.

2.2. De Afdeling heeft bij de verwijzingsuitspraak van 16 juli 2008 het Hof van Justitie verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

1. Moet de plaats van introductie van genetisch gemodificeerde organismen, die krachtens artikel 25, vierde lid, van richtlijn 2001/18/EG van 12 maart 2001 van het Europese Parlement en de Raad inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad (hierna: de richtlijn 2001/18/EG) niet als vertrouwelijk kan worden beschouwd, mede gelet op het doel en de systematiek van deze richtlijn, aldus worden uitgelegd dat hiermee wordt bedoeld het kadastrale perceel of kan worden volstaan met het vermelden van een ruimer geografisch gebied?

2.a. Indien een ruimer geografisch gebied toereikend is, welke omstandigheden kunnen bij het bepalen van de gebiedsaanduiding worden betrokken?

2.b. Komt richtlijn 2003/4/EG betekenis toe bij het bepalen van de reikwijdte van de gebiedsaanduiding?

2.c. Is met een gebied dat twintigmaal groter is dan de afzonderlijke proefvelden voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel?

3. Is voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel, indien overeenkomstig het op 17 juli 2008 herziene beleid wordt gekozen voor een globale gebiedsaanduiding van honderdmaal de afzonderlijke proefvelden?

4. Indien slechts een kadastrale gebiedsaanduiding toereikend is, kan, ondanks het bepaalde in artikel 25, vierde lid, van richtlijn 2001/18/EG, in de in artikel 4, tweede lid, van richtlijn 2003/4/EG weergegeven omstandigheden toch een rechtvaardiging zijn gelegen om informatie omtrent de exacte plaats van introductie vertrouwelijk te behandelen?

5.a. Bevat artikel 4, tweede lid, van richtlijn 2003/4/EG een limitatieve opsomming van rechtvaardigingsgronden?

5.b. Indien dit het geval is, kan de beveiliging van bedrijven met inbegrip van de daar aanwezige personen en producten en het voorkomen van sabotage ten behoeve van het biotechnologische ontwikkelingsklimaat in Nederland onder één van de in artikel 4, tweede lid, van de richtlijn 2003/4/EG genoemde rechtvaardigingsgronden worden gebracht?

6. Indien op vraag 5, onder a en b, een positief antwoord volgt, is in dat geval een gebiedsaanduiding van twintigmaal dan wel honderdmaal de omvang van het proefveld, gelet op het bepaalde in artikel 4, tweede lid, na punt h, van richtlijn 2003/4/EG, gezien het beschermen van particuliere (beveiliging van het bedrijf met inbegrip van de daar aanwezige personen en producten) en publieke belangen (voorkomen van sabotage ten behoeve van het biotechnologische ontwikkelingsklimaat in Nederland) proportioneel?

7.a. Indien op vraag 5, onder a, een negatief antwoord volgt, is het beveiligen van bedrijven met inbegrip van de daar aanwezige personen en producten en het voorkomen van sabotage ten behoeve van het biotechnologische ontwikkelingsklimaat in Nederland een geoorloofde rechtvaardigingsgrond?

7.b. Is bij bevestigende beantwoording van vraag 7, onder a, een gebiedsaanduiding van twintigmaal dan wel honderdmaal de omvang van het proefveld gezien het beschermen van particuliere (beveiliging van het bedrijf met inbegrip van de daar aanwezige personen en producten) en publieke belangen (voorkomen van sabotage ten behoeve van het biotechnologische ontwikkelingsklimaat in Nederland) proportioneel?

2.2.1. De plaats van introductie in de zin van artikel 25, vierde lid, eerste streepje, van richtlijn 2001/18/EG wordt volgens het Hof van Justitie, zoals is samengevat in punt 39 van het arrest, bepaald door alle informatie over de locatie van de introductie die de kennisgever verstrekt aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat op het grondgebied waarvan deze introductie zal plaatsvinden in het kader van de procedures van de artikelen 6 tot en met 8, 13, 17, 20 of 23 van deze richtlijn.

Geen voorbehoud in verband met de bescherming van de openbare orde of van andere wettelijke beschermde belangen kan volgens het Hof van Justitie, zoals is samengevat in punt 55 van het arrest, worden aangevoerd tegen de mededeling van de in artikel 25, vierde lid, van richtlijn 2001/18/EG vermelde informatie.

2.2.2. Gezien hetgeen het Hof van Justitie heeft overwogen, acht de Afdeling de vragen 1, 2.a. en 2.b. in voldoende mate beantwoord en maakt het overwogene beantwoording van de vragen 2.c. tot en met 7.b. overbodig, zodat de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie, waarbij uitspraak wordt gedaan op de in de tussenuitspraak van 16 juli 2008 gestelde vragen, niet behoefde te worden afgewacht en het verzoek kon worden ingetrokken.

Plaats van introductie

2.3. Het Hof van Justitie heeft in het arrest, in het dictum onder punt 1, voor recht verklaard:

"De "plaats van introductie" in de zin van artikel 25, vierde lid, eerste streepje, van richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van richtlijn 90/220/EEG van de Raad, wordt bepaald door alle informatie over de locatie van de introductie die de kennisgever verstrekt aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat op het grondgebied waarvan deze introductie zal plaatsvinden in het kader van de procedures van de artikelen 6 tot en met 8, 13, 17, 20 of 23 van deze richtlijn."

2.3.1. Het Hof van Justitie heeft over de transparantieregeling van de richtlijn 2001/18/EG, die wordt weerspiegeld in artikel 9 en in de artikelen 25, vierde lid, en 31, derde lid, van die richtlijn, in punt 31 van het arrest overwogen dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 45 en 48 van haar conclusie heeft opgemerkt, uit die bepalingen volgt dat de daarin vermelde rechten nauw verweven zijn met de informatie die dient te worden verstrekt in het kader van de kennisgevingsprocedure die overeenkomstig de artikelen 5 en 8 van richtlijn 2001/18 moet worden gevolgd voor elke doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen voor andere doeleinden dan het in de handel brengen ervan.

De advocaat-generaal stelt zich in haar conclusie in zoverre op het standpunt dat het in artikel 25, vierde lid, van de richtlijn 2001/18/EG gebruikte begrip 'plaats van introductie' een beschrijvende uitdrukking is, die terugverwijst naar de informatie over de plaats die de nationale autoriteiten in elk concreet geval nodig hadden voor de milieueffectbeoordeling tijdens de toelatingsprocedure. Het desbetreffende artikellid moet volgens de advocaat-generaal aldus worden opgevat dat de lidstaat alle informatie over de plaats moet mededelen waarover hij

overeenkomstig bijlage III beschikt. Meer algemeen verplicht richtlijn 2001/18 de bevoegde nationale autoriteiten tot openbaarmaking van de informatie die zij hebben ontvangen om de milieurisicobeoordeling te verrichten en de introductie toe te laten (behoudens wanneer sprake is van een van de specifieke gronden voor vertrouwelijkheid bedoeld in artikel 25, eerste lid, van die richtlijn).

2.3.2. Het Hof van Justitie heeft met betrekking tot de aard van de gegevens over de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in de punten 33 tot en met 38 van het arrest overwogen dat artikel 6, eerste en tweede lid, van richtlijn 2001/18 bepaalt dat, alvorens over te gaan tot een doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen, bij de bevoegde instantie van de lidstaat op het grondgebied waarvan de introductie zal plaatsvinden een kennisgeving moet worden ingediend.

Deze kennisgeving moet een technisch dossier omvatten met de volgens bijlage III bij deze richtlijn vereiste informatie om zo een beoordeling te verrichten van de eventuele risico's van een dergelijke introductie in het milieu. Hoe nauwkeurig de te verstrekken gegevens moeten zijn, varieert volgens bijlage III bij richtlijn 2001/18 naargelang de kenmerken van de voorgestelde doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen. In dit verband bevat bijlage III B bij deze richtlijn, inzake introducties van genetisch gemodificeerde hogere planten, gedetailleerde bepalingen over de informatie die de kennisgever moet verstrekken. Tot de gegevens die in de technische dossiers bij de kennisgevingen moeten worden vermeld, behoren volgens de voorschriften van bijlage III B, E, bij deze richtlijn onder meer de ligging en de omvang van de introductiegebieden, de beschrijving van het ecosysteem daarvan, waaronder klimaat, flora en fauna, en de afstand tot officieel erkende biotopen of beschermde gebieden die kunnen worden beïnvloed. Over de introductie van genetisch gemodificeerde organismen die geen hogere planten zijn, vermeldt bijlage III A, deel III, B, van de richtlijn onder de gegevens die in de technische dossiers bij de kennisgevingen moeten worden vermeld, de geografische ligging en coördinaten van het (de) introductiegebied(en) en de beschrijving van doelwit- en niet-doelwitecosystemen die beïnvloed kunnen worden.

De informatie inzake de geografische locatie van een doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen die in de kennisgeving daarvan moet worden opgenomen, beantwoordt derhalve aan vereisten om te bepalen wat de concrete gevolgen van een dergelijke introductie voor het milieu zijn. De vermeldingen betreffende het introductiegebied moeten dus onder verwijzing naar het vorenoverwogene variëren naargelang de kenmerken van elke introductie en de eventuele gevolgen daarvan voor het milieu.

2.3.3. De minister wijst in zijn nadere reactie van 29 april 2009 op een brief van de COGEM van 22 januari 2008, waarin de COGEM uiteenzet op welke wijze zij tot het opstellen van haar advies komt. Zij gaat bij de milieurisicobeoordeling van een introductie van genetisch gemodificeerd hogere planten in de vorm van een categorie 1 veldproef, indien de exacte locatie niet bekend is, uit van een zogenaamde 'worst-case' benadering. Deze benadering gaat uit van de vooronderstelling dat alle relevante geografische, klimatologische en ecologische omstandigheden die zich binnen Nederland kunnen voordoen zich ter plaatse van de locatie waar de desbetreffende introductie plaatsvindt ook daadwerkelijk voordoen. Daartoe rekent het COGEM ook de omstandigheid dat, in het geval zich ergens in Nederland kruisbare verwanten voorkomen - hoe zeldzaam ook - deze zich in de nabijheid van het proefveld bevinden.

De minister brengt naar voren dat het hier de introductie van genetisch gemodificeerde maïs betreft. In Nederland komen geen kruisbare wilde verwanten van dit landbouwgewas voor. Tevens is maïs niet in staat om blijvend wilde populaties te vormen in Nederland. Het gewas kan slechts met behulp van de mens overleven in het landbouwsysteem. Gelet daarop is de uitkomst van de milieurisicobeoordeling voor heel Nederland hetzelfde, waardoor vanuit het risicoperspectief bezien de introductie van maïs op elke willekeurige locatie in Nederland kan plaatsvinden mits - zo volgt uit hetgeen namens de minister ter zitting op 2 juni 2009 is verklaard - de maatregelen die redelijkerwijs nodig zijn ter inperking van het risico voor mens en milieu worden getroffen.

De minister stelt zich op het standpunt dat uit hoofde van de richtlijn 2001/18/EG de precieze locatie niet behoefde te worden medegedeeld, nu deze locatie in het kader van de milieurisicobeoordeling niet relevant is, en volgens hem kon worden volstaan met het ter inzage leggen van een globale locatieaanduiding van een gebied dat twintigmaal groter is dan de afzonderlijke proefvelden. De bekendmaking van de precieze locatie valt dan ook niet onder de in de richtlijn 2001/18/EG opgenomen transparantieregeling, aldus de minister.

2.3.4. De vermeldingen betreffende het introductiegebied kunnen onder wijziging naar bijlage III A en B bij richtlijn 2001/18/EG in onderlinge samenhang bezien variëren naargelang de kenmerken van elke introductie en de eventuele gevolgen daarvan voor het milieu.

Het onderhavige geval betreft een introductie van een genetisch gemodificeerde hogere plant, zijnde maïs, in de vorm van een categorie 1 veldproef. De kennisgeving ter verkrijging van een vergunning voor deze wijze van introductie moet een technisch dossier omvatten met de volgens bijlage III B bij deze richtlijn vereiste informatie om te bepalen wat de concrete gevolgen van een dergelijke introductie voor het milieu zijn, waaronder de ligging en de omvang van de introductiegebieden.

Bij een categorie 1 veldproef met genetisch gemodificeerde gewassen moeten schadelijke effecten van mens en milieu worden voorkomen en de uitkruising van het gewas worden beperkt. De minister voert voor zaaizaad een beleid dat is gericht op het beperken van mogelijke negatieve effecten tot het proefobject. De inperking van de negatieve effecten voor mens en milieu kan worden bereikt door middel van onder andere het verwijderen van bloeiwijzen en het hanteren van isolatieafstanden. Op welke wijze de negatieve effecten worden voorkomen wordt van gewas tot gewas bekeken. Voor categorie 1 veldproeven met maïs wordt, naast vier randrijen niet genetisch gemodificeerde maïs rondom het proefobject, een isolatieafstand gehanteerd. Deze isolatieafstanden zijn gelegen buiten het perceel waarbinnen de proef met genetisch gemodificeerde maïs plaatsvindt. Binnen deze zone rondom het proefobject mag geen commerciële teelt van conventionele en biologische maïs worden verricht. Om deze isolatieafstanden gestand te doen is medewerking van derden nodig. Gelet hierop is het voor de minister, om te bepalen wat de concrete gevolgen van deze introductie voor mens en milieu zijn, gezien het belang dat aan het hanteren van isolatieafstanden in dat kader wordt gesteld, vereist dat de precieze geografische ligging van de percelen waarbinnen de proefobjecten zijn gelegen, zijnde de plaats van introductie, in de kennisgeving wordt opgenomen. Daartoe overweegt de Afdeling dat voor de minister inzichtelijk moet zijn of deze risico-inperkende maatregelen redelijkerwijs acceptabel zijn en, gezien de omgeving waarin de proefvelden zijn gelegen en de andere agrarische werkzaamheden die daar plaatsvinden, ook daadwerkelijk naleefbaar zijn. De omstandigheid dat, zoals de minister onder meer op 2 juni 2009 ter zitting naar voren heeft gebracht, een convenant is gesloten dat vergunninghouders verplicht om in de omgeving gevestigde agrariërs te informeren over de beoogde introductie van genetisch gemodificeerde hogere planten maakt dit niet anders. Dit omdat de systematiek van de richtlijn 2001/18/EG de minister verplicht tot het voor derden transparant maken van de in het kader van kennisgeving benodigde gegevens. Dit kan dan ook niet aan het initiatief van vergunninghouders worden overgelaten.

2.3.5. Het Hof van Justitie heeft in het arrest, in het dictum onder punt II, voor recht verklaard:

"Er kan geen voorbehoud in verband met de bescherming van de openbare orde of van andere wettelijke beschermde belangen worden aangevoerd tegen de mededeling van de in artikel 25, vierde lid, van richtlijn 2001/18/EG vermelde informatie."

2.3.6. Voor zover de minister de beveiliging van bedrijven met inbegrip van de daar aanwezige personen en producten en het voorkomen van sabotage ten behoeve van het biotechnologische ontwikkelingsklimaat in Nederland bij zijn afweging heeft betrokken om een plaatsaanduiding van een gebied dat twintigmaal groter is dan de afzonderlijke proefvelden te hanteren, overweegt de Afdeling dat, gezien het Hof van Justitie in het dictum onder punt II voor recht heeft verklaard en mede gelet op het overwogene in de punten 48 tot en met 51 en 55 van het arrest, de vrees voor situaties als hier bedoeld geen rechtvaardiging vormt om de plaats van introductie in deze vertrouwelijk te houden.

2.3.7. Gezien het hetgeen de Afdeling hiervoor heeft overwogen, was de minister uit hoofde van richtlijn 2001/18 verplicht tot openbaarmaking van de informatie omtrent de precieze geografische ligging van de percelen waarbinnen de proefobjecten zijn gelegen. De minister heeft dit nagelaten. Het bestreden besluit is strijdig met artikel 25, vierde lid, van de richtlijn 2001/18/EG, waarin is bepaald dat de "plaats van introductie" bij indiening van de kennisgeving niet vertrouwelijk mag blijven.

2.4. De beroepen van Greenpeace en VoMiGEN zijn gegrond. Het besluit van 26 maart 2007 komt voor

vernietiging in aanmerking.

2.5. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu dient ten aanzien van Greenpeace op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Van proceskosten van VoMiGEN die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 26 maart 2007, kenmerk DGM/SAS IM 06-006;

III. veroordeelt de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot vergoeding van bij de stichting Stichting Greenpeace Nederland in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.610,00 (zegge: zestienhonderdtien euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Stichting Greenpeace Nederland het door haar voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 285,00 (zegge: tweehonderdvijfentachtig euro) vergoedt;

V. gelast dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de stichting Stichting ter Voorkoming Misbruik Genetische Manipulatie "VoMiGEN" het door haar voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 285,00 (zegge: tweehonderdvijfentachtig euro) vergoedt;

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, voorzitter, en drs. H. Borstlap en mr. W. Sorgdrager, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.L.J. Drouen, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Drouen
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 september 2009

375.