



Het College voor de Toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden,

Beslissende op het openbaarmakingsverzoek van Zembla, onderdeel van BNNVARA (hierna: verzoeker) van 9 oktober 2020 gericht aan het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Ctgb), tot openbaarmaking van informatie over de beoordelende, adviserende en signalerende taken van het Ctgb op grond van de Wet open overheid (hierna: de Woo), in het kader van het onderzoek van Zembla naar de manier waarop de overheid mens en milieu beschermt tegen de risico's van gewasbeschermingsmiddelen. Een onderdeel van het verzoek ziet toe op informatie over de stoffen imidacloprid, thiacloprid, thiamethoxam en clothianidine. Dit deelbesluit heeft betrekking op dit onderdeel van het verzoek. Voor dit deelonderwerp ziet het verzoek toe op openbaarmaking van informatie die betrekking heeft op de periode 1 januari 2011 t/m 9 oktober 2020.

Deze procedure is geregistreerd als JZOPENBAAR 2020-06.

1. Achtergrond

Op 12 oktober 2020 is het verzoek door het Ctgb ontvangen. Tijdens het inventariseren van de gevraagde informatie werd duidelijk dat het verzoek te omvangrijk was om tijdig op te kunnen beslissen. De zoektermen die op basis van het oorspronkelijke verzoek zijn gebruikt waren onvoldoende specifiek en resulteerden in een grote hoeveelheid documenten. Verzoeker heeft voorstellen tot inperken en faseren van het verzoek gedaan. Met inachtneming van de voorgestelde inperking en fasering zag het verzoek nog steeds toe op informatie over de algehele taakuitoefening van het Ctgb.

Op 10 mei 2022 is het Ctgb met de verzoeker in overleg getreden om met elkaar de voortgang van het verzoek te bespreken. Tijdens het overleg is afgesproken dat het Ctgb in delen (hierna: deelbesluiten) op het verzoek zal beslissen. Tevens heeft het Ctgb met verzoeker afgesproken dat een bezwaar tegen een deelbesluit geacht wordt tijdig te zijn ingediend, indien het binnen zes weken na het laatste deelbesluit wordt ingediend. Dit heeft als doel dat er op één moment kan worden beslist op het bezwaar tegen één of meer deelbesluiten.

Het zesde en tevens laatste deelonderwerp betreft de stoffen imidacloprid, thiacloprid, thiamethoxam en clothianidine. Dit deelonderwerp wordt in twee deelbesluiten afgehandeld. Dit besluit betreft het tweede deel, 6B.

Eenzelfde verzoek tot openbaarmaking is door verzoeker bij (destijds) het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: het ministerie van LNV¹) ingediend. Aangezien het verzoek ook strekt tot communicatie tussen het Ctgb en het ministerie van LNV is het onvermijdelijk dat dezelfde documenten zowel bij het Ctgb als bij het ministerie van LNV aanwezig zijn. Dit heeft geleid tot de afspraak tussen het Ctgb en verzoeker dat indien documenten zowel bij het Ctgb en het ministerie van LNV aanwezig zijn, deze door de verzender beoordeeld worden. Documenten die door het ministerie van LNV naar het Ctgb verstuurd zijn worden op de inventarislijst aangeduid met: “zie beoordeling min. LNV”.

De stoffen waarop dit deelbesluit betrekking heeft vallen onder de neonicotinoïden. De neonicotinoïden zijn destijds ontwikkeld als een nieuwe, veelbelovende groep van insecticiden. Verschillende middelen op basis van deze stoffen zijn sindsdien in de meeste EU-landen op de markt geweest, tot er de eerste signalen kwamen over schadelijke effecten op onder meer bijen.

Op dit moment is in de Europese Unie alleen de neonicotinoïde acetamiprid nog goedgekeurd. De goedkeuringen van de andere neonicotinoïden (clothianidine, thiamethoxam, thiacloprid en imidacloprid) zijn in 2019 en 2020 verlopen.

Uit wetenschappelijke onderzoeken bleek dat sommige neonicotinoïden gevaarlijk kunnen zijn voor bijen en andere bestuivers. De Europese Commissie heeft daarom in april 2012 EFSA (de Europese Autoriteit voor de Voedselveiligheid) opgedragen de effecten op bijen en andere bestuivers te evalueren van het gebruik als zaaizaadbehandelingsmiddel en granulaat van de drie giftigste neonicotinoïden (imidacloprid, clothianidin, thiamethoxam). Bijen kunnen worden blootgesteld aan de stof die vrijkomt tijdens zaaien.

EFSA publiceerde in 2013, 2015, 2016 en 2018 verschillende rapporten over de neonicotinoïden en de risico's voor bijen. Op basis daarvan deed de Europese Commissie verschillende voorstellen om de goedkeuring van deze stoffen steeds verder te beperken. Het Ctgb adviseerde het ministerie van LNV op verschillende momenten over deze rapporten en de voorstellen van de Europese Commissie. Na Europese besluitvorming implementeerde het Ctgb de restricties in de toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen op basis van de betreffende stoffen.

Vanwege de toenemende restricties zagen de producenten uiteindelijk af van een aanvraag voor herbeoordeling (voor verlenging van de Europese goedkeuring), waardoor de goedkeuring afliep. Voor thiacloprid werd wel een aanvraag tot verlenging van de goedkeuring ingediend die door de Europese Commissie is afgewezen.

In dezelfde periode heeft nieuwe informatie over effecten op andere insecten (eendagsvlieg) van imidacloprid geleid tot verdere restricties in de toelatingen van middelen op basis van deze stof. Het Ctgb heeft hiertoe voorschriften voor zuiveringsplicht van lozingswater in de glastuinbouw opgelegd om normoverschrijdingen in het oppervlaktewater te voorkomen. Deze voorschriften zijn in verschillende stappen aangescherpt op basis van monitoringsgegevens over de waterkwaliteit en de naleving van de voorschriften. Zie de website van het Ctgb² voor meer informatie.

¹ De naam van dit ministerie is inmiddels gewijzigd in het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNVN)

² <https://www.ctgb.nl/onderwerpen/neonicotinoiden/zuiveringseisen-imidacloprid>

2. Juridisch kader

Op 1 mei 2022 is de Woo in werking getreden. De Woo kent geen bepaling ten aanzien van overgangsrecht voor openbaarmaking op verzoek, dit betekent dat de wet vanaf de inwerkingtreding onverwijld van kracht is. Het verzoek valt onder de reikwijdte van de Woo. Voor zover er documenten onder de reikwijdte van de Woo vallen, zijn deze op grond daarvan beoordeeld. Documenten of delen van documenten die niet onder de reikwijdte van het verzoek vallen worden niet openbaar gemaakt. Dit is aangegeven in de inventarislijst.

Het juridisch kader is bijgevoegd als bijlage 1.

3. Inventarisatie documenten

Eerst is bepaald welke documenten onder het verzoek vallen. Het gaat daarbij om documenten waarover het Ctgb beschikte op de datum van het verzoek, te weten 9 oktober 2020. Het verzoek heeft geen betrekking op documenten die na het verzoek zijn vervaardigd. Naar aanleiding van het verzoek zijn voor dit deel van het deelbesluit 6 in totaal 5276 documenten aangetroffen. De eerste 2627 documenten zijn beoordeeld in het reeds gepubliceerde deelbesluit 6A. De overige 2649 documenten zijn beoordeeld in dit deelbesluit. Deze zijn opgenomen in de bijgaande inventarislijst (bijlage 2).

Tevens is in de inventarislijst opgenomen in hoeverre een uitzondering ten aanzien van de openbaarmaking van deze documenten op grond van de Woo van toepassing is. Ook wordt aangegeven welke documenten reeds openbaar bleken, (deels) buiten reikwijdte van het verzoek vallen en of sprake is van dubbelingen.

4. Zienswijzen

Bij de openbaarmaking van de documenten zijn derde-belanghebbenden betrokken. De betrokken belanghebbenden zijn gevraagd naar hun zienswijze over de voorgenomen openbaarmaking van de gevraagde informatie. Deze zienswijzen zijn meegewogen in de besluitvorming.

5. Besluit

Hierbij wordt besloten om de gevraagde informatie gedeeltelijk openbaar te maken. Voor de motivering van dit besluit wordt verwezen naar punt 6.

Geheel openbaar

Het Ctgb besluit 137 documenten in zijn geheel openbaar te maken met uitzondering van die delen die buiten de reikwijdte van dit onderdeel van het verzoek vallen. Op de inventarislijst wordt beschreven welke documenten in zijn geheel openbaar worden gemaakt.

Artikel 4.1 van de Woo stelt dat eenieder een verzoek om publieke informatie kan richten tot een bestuursorgaan. Hieruit volgt dat het verzoek leidend is bij de vraag welke documenten – behoudens de aanwezigheid van uitzonderingsgronden – openbaar moeten worden gemaakt. Tevens volgt uit artikel 4.1 van de Woo dat delen van informatie neergelegd in documenten mogelijk niet tot de reikwijdte van dat verzoek behoren en buiten de beoordeling moeten blijven. Dit laatste geldt ook voor onderhavig verzoek. Een aantal passages uit bepaalde documenten zien toe op informatie

die buiten de reikwijdte van dit deel van het verzoek valt. Deze informatie is dan ook weggelakt en aangeduid als zijnde buiten reikwijdte van het verzoek.³

Openbaar met uitzondering van persoonsgegevens

Het Ctgb besluit 884 documenten openbaar te maken, nadat de daarin vermelde persoonsgegevens zijn weggelakt, met uitzondering van die delen die buiten de reikwijdte van dit onderdeel van het verzoek vallen. Op de inventarislijst staat bij deze documenten aangegeven dat de uitzonderingsgrond uit artikel 5.1, lid 2, sub e van de Woo van toepassing is.

Gedeeltelijk openbaar

Het Ctgb besluit met betrekking tot 81 documenten een deel van de gevraagde informatie, anders dan persoonsgegevens, niet openbaar te maken. Op de inventarislijst staat bij deze documenten aangegeven welke uitzonderingsgrond van de Woo van toepassing is.

Niet openbaar

Het Ctgb besluit 38 documenten in zijn geheel niet openbaar te maken. Op de inventarislijst staat bij deze documenten aangegeven welke uitzonderingsgrond van de Woo van toepassing is.

6. Overwegingen

Op grond van artikel 4.1, lid 7 van de Woo wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo. Artikel 2.5 van de Woo bepaalt dat het uitgangspunt is dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die dit beperken. Het Ctgb weegt het algemene belang van openbaarheid af tegen de belangen die de uitzonderingsgronden beschermen. In het algemeen geldt hierbij de regel dat wanneer het Ctgb informatie openbaar maakt, het openbaar is voor eenieder. De Woo is niet van toepassing op informatie die reeds openbaar is.

Wanneer het gaat om informatie waar belangen van derden bij zijn betrokken, moet het Ctgb hen de mogelijkheid geven om een zienswijze in te dienen.

Het Ctgb weegt alle aangevoerde en bij het Ctgb bekende belangen af tegen het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking zoals neergelegd in artikel 2.5 van de Woo, tenzij er sprake is van een absolute weigeringsgrond. Daarbij gaat het Ctgb uit van het uitgangspunt dat openbaarmaking van de informatie de regel is en dat het Ctgb uitsluitend in bepaalde, welomschreven gevallen een verzoek om informatie kan weigeren. Redenen voor weigering worden door het Ctgb restrictief geïnterpreteerd, waarbij het algemeen belang dat is gediend met openbaarmaking, wordt afgewogen tegen het specifieke belang, dat is gediend met de weigering om de informatie openbaar te maken. Het is uiteindelijk aan het Ctgb om te beslissen of deze informatie openbaar wordt gemaakt.

Milieu-informatie

Het Ctgb stelt vast dat de informatie waarvoor openbaarmaking is verzocht binnen de definitie van milieu-informatie valt, zoals die wordt gegeven in artikel 2.1 van de Woo juncto artikel 19.1 van de Wet milieubeheer.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

³ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 9 juli 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:3025.

Op grond van artikel 5.1, lid 2, sub e van de Woo maakt het Ctgb geen informatie openbaar als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het gaat hierbij om gegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon, zoals namen, e-mail-adressen, telefoonnummers en functienamen.

Voor zover het persoonsgegevens van ambtenaren betreft is het volgende van belang. Wanneer het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren, kan er slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbieding van de persoonlijke levenssfeer. Echter, blijft verstrekking van persoonsgegevens van ambtenaren op grond van artikel 5.1, lid 2, sub e van de Woo achterwege, indien de betreffende ambtenaar niet wegens zijn of haar functie in de openbaarheid treedt.⁴

Openbaarmaking van persoonsgegevens op grond van de Woo voor eenieder en voor altijd, raakt aan de persoonlijke levenssfeer. Het Ctgb is van oordeel dat ten aanzien van de documenten het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

Internationale betrekkingen

Artikel 5.1 lid 2, sub a van de Woo bepaalt dat verstrekking van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties. Volgens de wetsgeschiedenis beoogt artikel 5.1 lid 2, sub a van de Woo te voorkomen dat het verstrekken van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade zouden lijden. Het Ctgb is een uitvoeringsorgaan dat op grond van Europese regelgeving en toetsingskaders een beoordeling uitvoert. Dit betekent dat er op veel momenten in het beoordelingsproces contact is met overheidsorganen van andere lidstaten, Europese instellingen, agentschappen en internationale organisaties. Het belang van open en vertrouwelijke communicatie is noodzakelijk om de kwaliteit van het besluitvormingsproces te waarborgen.

Wanneer het Ctgb informatie die in vertrouwen door een andere lidstaat, Europese organisatie of internationale organisatie aan het Ctgb is medegedeeld openbaar maakt, zal dit de onderlinge betrekkingen schaden en zou het zelfs kunnen leiden tot het verminderen van de kwaliteit van de uiteindelijke besluitvorming. Dit geldt in het bijzonder voor het onderwerp van dit verzoek.

Het Ctgb is van oordeel dat ten aanzien van 23 documenten het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarmaking. Openbaarmaking van (delen van) deze documenten blijft op grond van artikel 5.1, lid 2 sub a van de Woo dan ook achterwege.

De inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

Op grond van artikel 5.1, lid 2, aanhef en onder d van de Woo kan verstrekking van informatie achterwege blijven indien dit de inspectie, controle of toezicht door bestuursorganen belemmert en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Dit is het geval als de informatie inzage kan geven over de methoden, technieken of de effectiviteit van toekomstige inspecties, of

⁴ ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321.

het toezicht of de controle belemmert. Eén document bevat informatie over de methode en effectiviteit van controle en inspectie. Als deze informatie openbaar gemaakt wordt kan dit de controle en inspectie in de toekomst ernstig belemmeren. Het Ctgb is dan ook van oordeel dat ten aanzien van 1 document het belang van een effectieve controle zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. Openbaarmaking van delen van dit document blijft op grond van artikel 5.1, lid 2, onder d van de Woo dan ook achterwege.

Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Op grond van artikel 5.1, lid 2, aanhef en onder i van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege indien dit het goed functioneren van de Staat of bestuursorganen schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

Een deel van de gevraagde informatie ziet toe op processen die nog niet tot formele besluitvorming zijn gekomen. Openbaarmaking is onwenselijk en kan het functioneren van de Staat en bestuursorganen schaden.

Het Ctgb is van oordeel dat (delen van) 18 documenten vertrouwelijk moeten worden gehouden op grond van het goed functioneren van de staat en bestuursorganen.

Persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad

Artikel 5.2, lid 1 van de Woo bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Intern beraad wordt in de Woo gedefinieerd als het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan. Ten aanzien van deze documenten moet blijken dat ze daadwerkelijk bedoeld zijn voor intern beraad om ze als documenten voor intern beraad te kunnen beschouwen. Het belang van het vertrouwelijk houden van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bedoeld voor intern beraad, strekt tot de waarborging van een openhartige onderlinge communicatie.

Artikel 5.2, lid 4 van de Woo bepaalt in afwijking van het normale regime van de Woo, dat bij milieu-informatie het belang van bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen wordt afgewogen tegen het belang van openbaarmaking van milieu-informatie.

Van 86 documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten is bepaald dat openbaarmaking (deels) achterwege blijft op grond van artikel 5.2, lid 1 van de Woo. Het betreft onder andere e-mails van ambtenaren onderling waarin meningen, voorstellen, commentaren, conclusies en argumenten worden gedeeld. Het waarborgen van een openhartige onderlinge communicatie tussen ambtenaren is van groot belang bij de uitoefening van de wettelijke taken van het Ctgb.

Processtukken

Een aantal documenten betreft processtukken. Deze stukken lenen zich, conform artikel 8.8 van de Woo, niet voor openbaarmaking. Van 8 documenten is daarom bepaald dat openbaarmaking op deze grond achterwege blijft.

7. Wijze van openbaarmaking

De documenten worden onverwijld openbaar gemaakt. De bij dit besluit (gedeeltelijk) openbaar gemaakte documenten worden gepubliceerd op de website van het Ctgb.

8. Bezwaarmogelijkheid

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit deelbesluit tegen dit besluit bezwaar maken bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb), Postbus 8030, 6710 AA, EDE.

Het college heeft de mogelijkheid van het elektronisch indienen van een bezwaarschrift opengesteld. Bezwaar kan per mail worden ingediend bij post@ctgb.nl

Ede, 23 juli 2024

Het College voor de toelating van
gewasbeschermingsmiddelen en biociden,
voor deze:
de voorzitter

Drs. R.J.T. van Lint