

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 specifiek onderdeel van het verzoek ziet toe op informatie over de opstelling, implementatie en discussies over de Europese wetenschappelijke criteria voor de identificatie van hormoonverstorende stoffen in gewasbeschermingsmiddelen (hierna: het verzoek). 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 2015 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 tijdig wordt geacht, indien het 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. Dit is het tweede deelbesluit, betreffende hormoonverstorende stoffen in gewasbeschermingsmiddelen.

Hormoonontregelaars zijn (werkzame) stoffen die onder bepaalde omstandigheden van invloed kunnen zijn op de hormoonhuishouding van mensen en dieren. Al langere tijd worden werkzame stoffen bij de (her-)registratie beoordeeld op eventuele hormoonontregelende eigenschappen voor mens en milieu. Dit gebeurde tot 2018 aan de hand van expert judgement en de interim criteria uit de Europese verordeningen. Sindsdien zijn voor de identificatie van eventuele hormoonontregelende eigenschappen wetenschappelijke criteria vastgesteld. Voor biociden zijn deze criteria sinds 7 juni 2018 van toepassing; voor gewasbeschermingsmiddelen gelden sinds 10 november 2018 vrijwel identieke criteria. EFSA en ECHA hebben gezamenlijk een

guidance ontwikkeld voor de identificatie van hormoonontregelaars aan de hand van de wetenschappelijke criteria. Deze wordt door Ctgb toegepast sinds bovengenoemde data. In de betreffende Europese Verordeningen voor biociden of gewasbescherming staat omschreven wat de gevolgen zijn als een stof wordt geïdentificeerd als zijnde hormoonontregelend. Bijvoorbeeld: het is expliciet verboden om middelen toe te laten voor de consument (c.q. de niet-professionele gebruiker) die een werkzame stof bevatten met hormoonontregelende eigenschappen.

De discussie over hormoonverstorende stoffen bevatte relatief weinig technisch-inhoudelijke elementen. Ook was er al een uitgewerkt kader in de vorm van de definitie die de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) hanteert. Daarom is de hoeveelheid gevonden documenten relatief beperkt.

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 vanaf de inwerkingtreding van de wet deze 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.

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 deelbesluit in totaal 49 aantal documenten aangetroffen die zijn opgenomen in bijgaande inventarislijst (bijlage 2).

Tevens is in de inventarislijst opgenomen in hoeverre een beperking ten aanzien van de openbaarmaking van deze documenten op grond van de Woo van toepassing is.

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.

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 om de documenten met nummer 6, 7, 10, 11, 16, 38 en 40 in zijn geheel openbaar te maken met uitzondering van die delen die buiten de reikwijdte van dit onderdeel van het verzoek vallen. 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 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. In dit besluit worden deze documenten aangeduid als geheel openbaar omdat er geen beoordeling heeft plaatsgevonden of een weigeringsgrond is toegepast¹

Gedeeltelijk openbaar

Met betrekking tot de documenten met de nummers 3, 12, 13, 20, 25, 29, 30 en 32 besluit het Ctgb een deel van de gevraagde informatie niet openbaar te maken. Op de inventarislijst staat bij deze documenten aangegeven welke uitzonderingsgrond van de Woo van toepassing is.

Openbaar met uitzondering van persoonsgegevens

Het Ctgb besluit de de documenten met de nummers 4, 5, 19, 21, 23, 24, 31, 35, 36 en 49 openbaar te maken, nadat de daarin vermelde persoonsgegevens zijn weggelakt. 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.

Niet openbaar

Het Ctgb besluit de documenten met de nummers 17, 18 en 39 in zijn geheel niet openbaar te maken.

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 op 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.

¹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 9 juli 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:3025.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

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-mailadressen, 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 eerbiediging 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, in zoverre de betreffende ambtenaar niet wegens zijn of haar functie in de openbaarheid treedt.²

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 naar alle waarschijnlijkheid de onderlinge betrekkingen schaden en zou het zelfs kunnen leiden tot het verminderen van de kwaliteit van de uiteindelijke besluitvorming.

Het Ctgb is van oordeel dat ten aanzien van de documenten met de nummers 3, 17 en 39 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.

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 stukken moet van de bedoeling om ze als documenten voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Het belang van het vertrouwelijk houden van

² ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321.

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.

De documenten met de nummers 12, 13, 18, 20, 25, 29, 30 en 32 zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. 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.

Ten aanzien van de documenten met de nummers 12, 13, 18, 20, 25, 29, 30 en 32 blijft op grond van artikel 5.2, lid 1 van de Woo openbaarmaking (deels) achterwege. Voor het document met nummer 18 geldt dat, voor zover in dit document feitelijke informatie staat, die informatie zodanig is verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daar niet los van kan worden gezien, waardoor dit document in zijn geheel niet openbaar gemaakt wordt.

7. Wijze van openbaarmaking

De documenten worden onverwijld openbaar gemaakt. Het Ctgb publiceert dit besluit en de bij dit besluit openbaar gemaakte documenten op de website van het Ctgb in geanonimiseerde vorm.

8. Bezwaarmogelijkheid

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van het laatste 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 niet de mogelijkheid van het elektronisch indienen van een bezwaarschrift opengesteld.

Ede, 24 augustus 2022.

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



Drs. R.J.T. van Lint

