



**Introductie van Genetisch Gemodificeerde
Organismen: Analyse van de Rechtspraak van
de Afdeling bestuursrecht van de Raad van
State**

Tilburg University

TILT – Tilburg Institute for Law, Technology, and Society

P.O. Box 90153

5000 LE Tilburg

The Netherlands

han.somsen@uvt.nl

Prof. dr. H. Somsen

October 2010

1. *Inleiding*

De Commissie genetische modificatie (hierna: COGEM) heeft de UvT gevraagd een kwalitatief onderzoek te verrichten naar de rechtspraak van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State (hierna: ABRvS of de Afdeling) om een beter inzicht te verkrijgen in de werkwijze van de Afdeling bij het slechten van geschillen over de vergunningverlening voor de introductie van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's).

Sinds ruim tien jaar is er een gestage reeks uitspraken gedaan over de vergunningverlening voor veldproeven met genetisch gemodificeerde gewassen (aardappels, appelbomen, suikerbieten, koolzaadplanten, maïs). Dit heeft geleid tot een flinke hoeveelheid belangwekkende jurisprudentie. De belangrijkste uitspraken gaan over de exacte aanduiding van de locatie waar de betreffende GGO's werden geïntroduceerd en over de risicobeoordeling van GGO's. Op deze uitspraken zal daarom de nadruk liggen in het onderzoek.

Hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe beoordeelt de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State de rechtmatigheid van vergunningverlening betreffende de introductie van GGO's?

Deze vraag geeft aanleiding tot de volgende deelvragen:

1. Welk toetsingskader hanteert de ABRvS?
2. Hoe verhoudt dit toetsingskader zich tot Richtlijn 2001/18/EG inzake de introductie van GGO's?
3. Toetst de Afdeling het deskundigenadvies van COGEM 'vol' of marginaal, en welke rol spelen beginselen zoals het voorzorgbeginsel of het motiveringsbeginsel hierbij?
4. Is er een duidelijke lijn te ontwaren in de rechtspraak van de Afdeling die te herleiden is tot concrete normen met voorspellende waarde?

Voordat kan worden toegekomen aan de beantwoording van deze vragen volgt eerst een beknopte uiteenzetting van het juridische kader voor de toelating van GGO's.

2. *Juridische kader voor toelating van genetische gemodificeerde organismen*

Voor de beantwoording van de vraag die in dit rapport centraal staat is het Europese recht, i.c. Richtlijn 2001/18/EG inzake de Doelbewuste Introductie van Genetisch Gemodificeerde Organismen in het Milieu, maatgevend.¹ Het EG recht heeft namelijk *altijd* voorrang boven conflicterend Nederlands recht. Daarnaast heeft de operationalisering van deze hoofdregel verstrekkende gevolgen voor zowel de Nederlandse rechter, als voor de bevoegde uitvoerende autoriteiten. Het is dus verstandig om, voordat we de blik richten op Nederlandse wetgeving en rechtspraak, kort stil te staan bij de relevantie van Europese regelgeving en de algemene verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de Nederlandse rechtspraak en het bestuur.

Anders dan ‘verordeningen’ die direct en zonder enige vorm van interventie in de nationale rechtsordes doorwerken, moeten ‘richtlijnen’ eerst worden geïmplementeerd door middel van nationale implementatiewetgeving. Lidstaten mogen dan weliswaar relatief vrij zijn in de keuze van de vorm en wijzen waarop dat gebeurt, ze zijn niettemin onvoorwaardelijk gebonden aan het door de richtlijn beoogde resultaat. Het is van cruciaal belang zich te realiseren dat deze resultaatsverplichting niet alleen de wetgever bindt, maar ook het openbaar bestuur belast met de uitvoering van de richtlijn. Ook als de Nederlandse wetgever tekort zou zijn geschoten bij het implementeren van Richtlijn 2001/18/EG ontslaat dat de nationale rechter en uitvoerende organen niet van hun plicht om gehoor te geven aan de Richtlijn, dan wel conflicterende regels van nationaal recht buiten toepassing te laten.

De Nederlandse rechter die zich geconfronteerd ziet met onvolledige of foutieve nationale implementatiewetgeving mag dan ook in geen geval onverhoopht het Nederlandse recht blijven toepassen. Hij zal:

- het Nederlandse recht moeten interpreteren op een manier waardoor inconsistenties verdwijnen (zogenaamde ‘richtlijn-conforme interpretatie’),²
- *ofwel* de relevante bepaling van Europees recht direct moeten toepassen waarbij het Nederlandse recht helemaal buiten beschouwing blijft (‘directe werking’);
- *ofwel* moeten concluderen dat iedere nationale of Europeesrechtelijke rechtsbasis voor bijvoorbeeld een vergunningverlening ontbreekt.

Het eerste zal veelal gebeuren indien nationale implementatiewetgeving voorhanden is die bovendien voldoende rek en flexibiliteit biedt om door middel van richtlijn-conforme

¹ Pb [2001] L 106/1.

² Zie bijvoorbeeld zaak C 14/83 (Von Colson) van 10 april 1984, Jurisprudentie 1984 bladzijde 1891.

interpretatie een oplossing te kunnen bieden. Bestaat er geen wetgeving, of biedt bestaande wetgeving onvoldoende ruimte om fouten ‘weg te interpreteren’, dan zal directe werking soms uitkomst kunnen bieden, tenminste als de bepaling daarvoor voldoende onvoorwaardelijk en nauwkeurig is. Als geen van beide oplossingen mogelijk is ontstaat een paralyse omdat geen rechtsbasis kan worden gevonden voor vergunningverlening. Een dergelijke situatie kan alleen worden opgelost door actie van de wetgever.

Ook voor decentrale overheden belast met de uitvoering van Europese regelgeving geldt dat deze te allen tijde voorrang moeten verlenen aan het Europese recht.³ Decentrale overheden kunnen zelfs aansprakelijk zijn voor schade aan particulieren die ze hebben veroorzaakt door het uitvoering geven aan nationale wetgeving die niet voldoet aan Europeesrechtelijke eisen.

Het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer is gebaseerd op Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 maart 2001 inzake de Doelbewuste Introductie van Genetisch Gemodificeerde Organismen.⁴ De doelstelling van deze Richtlijn is volgens artikel 1 de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuurlijke bepalingen van de lidstaten en de bescherming van de volksgezondheid en het milieu. Op de lidstaten rust de algemene verplichting overeenkomstig het voorzorgbeginsel alle maatregelen te nemen om negatieve effecten van GGO’s op mens of milieu te vermijden.⁵

2.1 *Toetsingskaders*

Aan de Richtlijn ligt het ‘nee tenzij principe’ ten grondslag. Dat betekent dat zonder voorafgaande goedkeuring er geen handelingen met GGO’s kunnen worden verricht. Deze vergunningplicht bevat een zo compleet mogelijk risicobeoordeling. De milieurisicobeoordeling dient altijd van geval tot geval uitgevoerd te worden waarbij zowel de directe als de indirecte, onmiddellijke of vertraagd optredende risico’s voor de menselijke gezondheid en het milieu moeten worden betrokken, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de cumulatieve langetermijneffecten in combinatie met andere GGO’s en het milieu.⁶

³ Zie bijvoorbeeld zaak C- 103/88 (Fratelli Costanzo) van 22 juni 1989, Jurisprudentie 1989 Bladzijde 1839.

⁴ En tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG, Pb [2001]L 106/1

⁵ Artikel 4.

⁶ Artikel 2 lid 8 en artikel 4 lid 3 juncto Bijlage II en overweging 19 van de considerans

Het toetsingskader voor GGO's bestaat uit twee afzonderlijke procedures die zijn opgenomen in de onderdelen B en C van de Richtlijn. Deel B betreft de toelating voor 'doelbewuste introductie van GGO's voor andere doeleinden dan het in handel brengen'. Deel C betreft de toelating voor het 'in handel brengen van GGO's als product of in producten'. De besluitvorming over deze laatste categorie speelt zich geheel af in Brussel en zal om die reden niet verder aan bod komen. De besluitvorming voor de Deel B introducties gebeurt volledig op nationaal niveau, gezien de plaatsgebonden effecten.⁷ Voor dit onderzoek zijn alleen de Deel B introducties van belang.

De meest voorkomende manifestatie van een Deel B introductie is het voornemen een veldproef uit te voeren met genetisch gemodificeerde plantgewassen, zoals gemodificeerd voor resistentie tegen bepaalde herbiciden en pesticiden. Deel B kent een standaardprocedure (artikel 6) en een gedifferentieerde procedure (artikel 7).⁸ Volgens de standaardprocedure dient de 'kennisgever' (aanvragende producent, importeur of vertegenwoordiger) zijn kennisgeving van de introductie, in dit geval voor een proefveld, bij het bevoegde gezag van de lidstaat waarin de introductie zal plaatsvinden in te dienen. Artikel 6 leden 2-3 en bijlagen IID en III voorzien in een veelheid aan procedurele criteria waaraan de kennisgeving moet voldoen, zoals een door de kennisgever zelf uitgevoerde risicobeoordeling, een monitoringsplan, voorgestelde herstelmethoden en noodmaatregelen, en informatie over de interactie van het GGO en het milieu waarin het geïntroduceerd zal worden. De nationale bevoegde instantie verschaft de kennisgever vervolgens binnen 90 dagen een definitief antwoord over de toelating of afwijzing van de voorgenomen introductie.⁹ Pas na het verkrijgen van schriftelijke toestemming mag de kennisgever met de introductie beginnen, met inachtneming van eventuele gestelde voorwaarden of beperkingen.¹⁰ Ook nadat de vergunning is verleend voorziet de Richtlijn in een aantal controlemechanismen voor het geval nieuwe kennis over risico's wordt ontdekt. De invulling van het toetsingskader is bijna uitsluitend procedureel, om ruimte te bieden voor flexibiliteit bij besluitvorming in het specifieke geval. In de praktijk biedt dit echter voor vergunningverleners weinig houvast. In het vervolg van het onderzoek zal worden bekeken

⁷ Hoewel artikel 11 wel voorziet in een mogelijkheid tot informatie-uitwisseling met bevoegde instanties uit andere lidstaten en de Commissie

⁸ De gedifferentieerde procedure kent vereenvoudigde vereisten. Verzoeken hiertoe kunnen worden ingediend bij de Commissie. Van deze mogelijkheid tot het toepassen van afwijkende mogelijkheden is tot nu toe in Nederland geen gebruik gemaakt en valt daarom buiten het bestek van dit onderzoek.

⁹ Artikel 6 lid 5

¹⁰ Artikel 6 lid 8.

of dit een verklarende factor is voor de vele aanhangig gemaakte geschillen en nederlagen voor de vergunningverlener.

De Richtlijn benadrukt het belang van publieke informatie en participatie. Artikel 9 en 31 eisen dat het publiek wordt voorgelicht en in bepaalde gevallen geraadpleegd over voorgestelde introducties. Voor Deel B introducties is het aan de lidstaten hier concrete invulling aan te geven. Zoals uit het jurisprudentieoverzicht zal blijken heeft vooral de openbaarmaking van proefvelden tot een aantal uitspraken geleid.

2.2 Nederlandse implementatie

Richtlijn 2001/18/EG is omgezet in het Besluit Genetisch Gemodificeerde Organismen (Besluit GGO)¹¹ en de Regeling Genetisch Gemodificeerde Organismen (Regeling GGO).¹² De Nederlandse regels volgen de communautaire regels bijna letterlijk zodat hier volstaan kan worden met het bespreken van enkele elementen.

Op 1 juni 2008 is de Wet milieugevaarlijke stoffen (Hierna: Wms) ingetrokken en vallen GGO's onder titel 9.2 van de Wet milieubeheer.¹³ Dit heeft tot gevolg dat de meeste uitspraken die hier worden besproken nog onder de oude Wms vallen.

De primaire verantwoordelijkheid voor de Nederlandse regelgeving en beleid m.b.t. GGO's ligt bij de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Ook is de Minister van VROM aangewezen als 'nationale autoriteit' voor het verlenen van vergunningen van GGO introducties.

De AmvB Besluit GGO is nu gebaseerd op artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer. De algemene weigeringsgrond van de Wm - 'slechts in het belang van de bescherming van mens en milieu' - geldt daarmee ook voor de introductie van GGO's.¹⁴ De Afdeling heeft hierover overwogen dat deze weigeringsgrond richtlijnconform moet worden uitgelegd. Dat betekent dat de weigeringsgrond er mede op betrekking heeft dat, overeenkomstig het voorzorgbeginsel, ervoor wordt zorggedragen dat alle nodige maatregelen worden genomen ter voorkoming van negatieve effecten van de doelbewuste introductie en het in handel

¹¹ Besluit van 25 januari 1990, tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen, Stb., 1992, 376.

¹² Stcrt., 1998, 108.

¹³ Dat het Besluit GGO's per 1 juni 2008 onder de Wm is komen te vallen heeft geen terugwerkende werking, zodat in nagenoeg alle onderzochte jurisprudentie wordt uitgegaan van het toetsingkader van de Wms. Aangezien de Wms hetzelfde toetsingskader hanteerde (weigering slechts in het belang van het milieu) behoeft dit geen specifieke aandacht.

¹⁴ Artikel 9.2.2.3 lid 2 Wm.

brengen van GGO's op de gezondheid van mens en milieu.¹⁵ Beroepsgronden die worden aangevoerd tegen een vergunningverlening voor de introductie van GGO's moeten concreet aan dit criterium voldoen.¹⁶ Een vergunning kan onder beperkingen worden verleend, en er kunnen aan een vergunning voorschriften in het belang van de bescherming van mens en milieu worden verbonden.

Op grond van considerans 24 van het Besluit in samenvatting bezien met bijlage II en III bij de Richtlijn dient de introductie van genetisch gemodificeerde organismen geleidelijk en stapsgewijs plaats te vinden. Dit houdt in dat de inperking van de genetische gemodificeerde organismen geleidelijk en stapsgewijs wordt verminderd en dat de schaal waarop de introductie plaatsvindt geleidelijk en stapsgewijs wordt vergroot. Dit gebeurt slechts indien uit de beoordeling van de eerdere stappen met betrekking tot de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu volgt dat de volgende stap kan worden gezet.

Aan dit stap voor stap beginsel is door COGEM invulling gegeven in een advies over een categorie-indeling van verschillende genetisch gemodificeerde veldwerkzaamheden.¹⁷ In dit advies, dat door de minister uit hoofde van vergunningverlener wordt gehanteerd, worden drie categorieën onderscheiden. Deze zijn gerelateerd aan het niveau van zekerheid over mogelijke schadelijke effecten van genetisch gemodificeerde organismen. De eerste experimenten met een bepaalde plant worden, vanwege het niveau van onzekerheid omtrent de schadelijke milieueffecten, ingedeeld in categorie 1. Opschaling naar een hogere categorie vindt plaats indien meer duidelijkheid is verkregen over deze effecten.

3. *Jurisprudentieonderzoek*

Er zijn ruim 50 uitspraken gedaan over de toelating van proefvelden voor de doelbewuste introductie van GGO's in Nederland. Het overgrote merendeel van de uitspraken hield een vernietiging van de vergunning in.¹⁸ De belangrijkste beroepsgronden die ter discussie stonden zijn:

- Bekendmaking van de exacte plaats van introductie.
- Openbaarheid risicobeoordeling.

¹⁵ ABRvS, 28 juli 2004, 200300530/1, en 200304253/1, r.o. 2.3., ABRvS, 28 juli 2004, 200300535/1, 2.4

¹⁶ ABRvS, 11 januari 2006, 200502060/1, r.o. 2.3 en 2.3.

¹⁷ Zie COGEM-Rapport *Advies Indeling veldwerkzaamheden genetisch gemodificeerde planten* van 29 september 2005. Beschikbaar op het Internet via:

<http://bGGO.rivm.nl/Documenten/Documenten%20IM/COGEM%20Klasse-indeling.pdf>

¹⁸ In het onderzoek zijn 40 uitspraken vanaf het jaar 2000 onderzocht. In 24 daarvan werd het beroep gegrond verklaart, 8 beroepen werden ongegrond verklaard.

- Risico uitkruising en risicobeoordeling.
- Stap voor stap beginsel, d.w.z. geleidelijke introductie van GGO's.
- Wijziging van de vergunning.

In het vervolg van dit rapport zullen deze gronden aan de orde komen. Het onderzoek is uitgevoerd door tekstanalyse, waarbij Richtlijn 2001/18/EG als centrale referentiekader is gebuikt.

3.1 *Plaats van introductie*

Veruit de meeste uitspraken betreffen de openbaarheid van de concrete plaats van de introductie, de locatie-aanduiding van het proefveld.¹⁹ In het algemeen past het ministerie van VROM uit hoofde van vergunningverlener een zogenaamd tweesporenbeleid met betrekking tot de aanduiding van proefveldlocaties toe. Dat houdt in dat de van de aanvrager twee locatieaanduidingen worden gevraagd: een kadastrale perceelaanduiding en een globale locatieaanduiding. Deze laatste locatieaanduiding wordt vervolgens ter inzage gelegd. Indien de twee locatieaanduidingen samenvallen wordt geheimhouding niet alleen gerechtvaardigd vanwege de in art. 25 lid 2 van Richtlijn 2001/18/EC genoemde bescherming van bedrijfsgeheimen, maar eveneens vanwege de rechtvaardigingsgrond die op grond van het Aarhus Verdrag kan zijn gelegen in de beveiliging van bedrijven met inbegrip van de daar aanwezige personen en producten en ter voorkoming van sabotage van het briotechnologisch klimaat in Nederland.²⁰

Deze globale locatieaanduiding – waarbij vaak één risicobeoordeling voor heel Nederland geldt- is aanleiding geweest voor een stroom aan zaken. Appellanten in de verschillende zaken hebben betoogd dat dit in strijd is met artikel 25 lid 4 van Richtlijn 2001/18/EC. Deze bepaling luidt als volgt:

De volgende informatie mag bij indiening overeenkomstig de artikelen 6, 7, 8, 13, 17, 20 en 23 in geen geval vertrouwelijk blijven:

- de algemene beschrijving van het GGO of de GGO's, de naam en het adres van de kennisgever, het doel van de introductie, *de plaats van introductie* [italics HS] en de beoogde toepassingen;
- de methoden en plannen voor de monitoring van het GGO of de GGO's en voor de

¹⁹ 14 uitspraken.

²⁰ Zie artikel 10 lid 7 aanhef en onder van de Wet openbaarheid bestuur (Wob), waarin het Verdrag van Aarhus en 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 (PB L41, bladzijde 26) zijn geïmplementeerd.

- noodmaatregelen;
- de milieurisicobeoordeling.

Appellanten argumenteren dat uit deze bepaling volgt dat de 'plaats van introductie' in geen geval vertrouwelijk mag blijven. Daarnaast betogen appellanten in verschillende zaken dat exact bekendmaken van de locatie essentieel is voor bijvoorbeeld biologische telers in de omgeving van genetisch gemodificeerde proefvelden.²¹ De Afdeling overweegt standaard dat gelet op de kenbaarheid voor derden aanvragen voor het uitvoeren van werkzaamheden met genetisch gemodificeerde organismen een nauwkeurige beschrijving van de locaties dienen te bevatten.

In 2004 stelt de Afdeling vast dat Richtlijn 2001/18/EG inzake de doelbewuste introductie van genetische gemodificeerde organismen (GGO) in het milieu onvolledig is geïmplementeerd in de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms). De Afdeling interpreert daarom richtlijnconform, en verwijst daarbij onder andere naar het voorzorgbeginsel uit Richtlijn 2001/18/EG.²² De wijze van beoordeling wordt 'zoveel mogelijk uitgelegd in het licht van de Richtlijn'.

In een uitspraak van 7 maart 2007 ging het om een locatieaanduiding van 2 bij 2 kilometer, terwijl ook de minister, uit hoofde van vergunningverlener, niet de exacte locatie van de proefvelden kende op het moment dat hij de vergunning verleende.²³ De Afdeling oordeelde dat de omvang en ligging onvoldoende duidelijk zijn in het bestreden besluit en vernietigt:

Naar het oordeel van de Afdeling betekent dit dat de ligging en omvang voldoende duidelijk moeten zijn vermeld. Daaraan is niet voldaan nu in de aanvragen met een gebiedsaanduiding van 2 bij 2 kilometer is volstaan. De door de verweerde aangevoerde omstandigheid dat de Richtlijn ten aanzien van hogere planten, anders dan ten aanzien van andere planten, niet bepaalt dat de coördinaten van het introductiegebied worden vermeld, kan niet tot het oordeel leiden dat in de aanvragen kon worden volstaan met een gebiedsaanduiding van 2 bij

²¹ Zie bijv. ABRvS, 1 augustus 2001, 200002946/2, 200004252/2, 200004254/2, 200004255/2, 200004256/2, 200004258/2 en 200004259/2.

²² ABRvS, 28 juli 2004, 2003531/1, 200301664/1, 200301664/1, r.o. 2.4.2 Het ging hier om het toetsingskader van artikel 26 lid 2 Wms en artikel 23 Besluit GGO.

²³ ABRvS, 7 maart 2007, 2006022925/1, 26/1 en 27/1, r.o. 2.3.4. De minister verwijst ter verdediging naar zijn brief aan de Tweede Kamer van 18 april 2005 waarin is uiteengezet dat niet langer een precieze ligging van proefvelden openbaar wordt gemaakt om sabotage van die proefvelden te voorkomen, zie *Kamerstukken*, 2004-2005, 27 428, nr. 61

2 kilometer, nu de omvang van de onderhavige proefvelden minder dan 0,25% van dat gebied bedraagt.²⁴

Naar aanleiding van deze uitspraak wijzigt de minister haar beleid ten aanzien van de locatieaanduiding. Het wettelijk kader voor openbaarheid biedt volgens de minister nog altijd de mogelijkheid een tweesporenbeleid te blijven hanteren. Dit beleid kan, aldus de minister, gehanteerd worden, omdat vanuit een risicoperspectief bezien veldproeven na een risicobeoordeling in bijna alle gevallen op elke willekeurige plaats in Nederland mogen plaatsvinden.²⁵ Voortaan wordt bij de publicatie van de ontwerp beschikking voor de toelating van een proefveld een locatieaanduiding van 100x het proefveld gehanteerd.²⁶

In een uitspraak van 16 juli 2008 verlaat de Afdeling de richtlijn-conforme interpretatie en stelt vast dat art. 25 lid 4 niet volledig is geïmplementeerd.²⁷ De Afdeling overweegt:

De Wet milieugevaarlijke stoffen, zoals die vóór 1 juni 2008 luidde, noch een andere bepaling van nationaal recht voorziet in de verplichting om bij het indienen van een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 23, eerste lid van het Besluit voor kleinschalige veldwerkzaamheden met de genetisch gemodificeerde organismen, in geen geval de plaats van introductie vertrouwelijk te laten zijn. Artikel 25, vierde lid, van Richtlijn 2001/18/EG is niet op juiste wijze in het nationale recht geïmplementeerd. Gezien het bovenstaande acht de Afdeling het niet mogelijk om het nationale recht op dit punt in het licht van de bewoordingen en het doel van artikel 25, vierde lid, van Richtlijn 2001/18/EG richtlijnconform te interpreteren.²⁸

Nu richtlijn-conforme interpretatie niet meer mogelijk is wendt de Afdeling zich tot het Hof van Justitie om prejudiciële vragen te stellen over het geheimhouden van de locatie van proefvelden voor genetisch gemanipuleerde organismen.²⁹ De zes vragen betreffen de betekenis en reikwijdte van het begrip 'plaats van introductie' in Richtlijn 2001/18/EG en de betekenis van de rechtvaardigingsgronden tot weigering van verzoek tot milieu-informatie

²⁴ ABRvS, 7 maart 2007, 2006022925/1, 26/1 en 27/1, r.o. 2.3.4.

²⁵ Kamerstukken II 2006-07, 27 428, nr. 88, p. 3

²⁶ Idem.

²⁷ ABRvS, 16 juli 2008, 200702756/1.

²⁸ Idem., r.o. 2.4.1. Zie eveneens ABRvS, 25 november 2009, nr. 200802830/1/M1, r.o. 2.4.2 en 2.5., ABRvS, 24 april 2010, 200801400/1/M1, r.o. 2.2.3.

²⁹ ABRvS, 16 juli 2008, 200702756/1, r.o. 2.4.3.

op grond van artikel 4 lid 2 van milieu-informatie Richtlijn 2003/4/EG in verband met de locatieaanduidingen van poefvelden.

De Afdeling trok vervolgens de prejudiciële vragen in nadat het Hof in een arrest naar aanleiding van een prejudiciële vraag van het Franse Conseil d'État over dezelfde kwestie uitspraak had gedaan.³⁰ In deze soortgelijke zaak werden twee vragen gesteld:

1. Moet de plaats van introductie van genetisch gemodificeerde organismen' die [...] niet als vertrouwelijk kan worden beschouwd, aldus worden uitgelegd dat hiermee wordt bedoeld het kadastrale perceel dan wel een ruimer geografische gebied overeenkomstig met ofwel de gemeente op het grondgebied waarvan de introductie plaatsvindt, ofwel een nog ruimer geografisch gebied (kanton, departement)?
2. Wanneer de 'plaats van introductie van genetisch gemodificeerde organismen' moet worden opgevat als kadastrale perceel, kan dan op basis van artikel 95 [EG] of richtlijn 2003/4 [...] of een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, een voorbehoud verband houden met de bescherming van de openbare orde of van andere wettelijk beschermde vertrouwelijke gegevens worden aangevoerd tegen de mededeling van de kadastrale gegevens van de plaats van introductie?³¹

Het Hof stelt eerst vast dat artikel 25 lid 4 van de Richtlijn 2001/18/EG past binnen de doelstellingen van de Richtlijn, namelijk de bescherming van de volksgezondheid, het beginsel van preventief handelen, het voorzorgbeginsel en de transparantie van de maatregelen ter voorbereiding en de uitvoering van de introducties.³² Aan de rechten van derden belanghebbenden besteedt het Hof expliciet aandacht. Transparantie van de maatregelen inzake de voorbereiding en de uitvoering van die introducties behoort tot de doelstellingen van Richtlijn 2001/18/EG, aldus het Hof.³³ De Richtlijn beoogt volgens het Hof niet alleen een regeling inzake de raadpleging van het publiek in het algemeen en, in voorkomende geval, van bepaalde groeperingen over een introductie, maar ook een *recht op toegang van het publiek tot informatie over die introductie* [cursief HS].³⁴ Die informatie ziet specifiek op de informatie die is verstrekt in het kader van kennisgevingprocedure. Daaruit volgt dan ook dat het geïnteresseerde publiek kan verzoeken om mededeling van *alle*

³⁰ Zie Beschikking van de president van het Hof van 2 april 2009 in gevoegde zaken C-359/08 tot en met C-361/08.

³¹ HvJ Zaak C-552/07 van 17 februari 2009, Jurisprudentie 2009 bladzijde I-00987, r.o. 22.

³² Idem, r.o. 29

³³ Idem, r.o. 29.

³⁴ Idem, r.o. 30.

informatie die de kennisgever in het kader van de toelatingsprocedure voor een dergelijke introductie heeft ingediend.³⁵

Welke informatie dat precies is en hoe nauwkeurig die is, hangt onder meer af van de Richtlijnbijlage die van toepassing is.³⁶ Zo bevat bijlage III B van de Richtlijn gedetailleerde bepalingen over de informatie die de kennisgever moet verstrekken ten aanzien van genetisch gemodificeerde hogere planten. Hieronder vallen onder meer de ligging en de omvang van de introductiegebieden, de beschrijving van het ecosysteem van de introductiegebieden, waaronder klimaat, flora en fauna, en de afstand tot officieel erkende biotopen of beschermd gebieden die kunnen worden beïnvloed.

Aan de introductie van genetisch gemodificeerde organismen die *géén* hogere planten zijn wordt weliswaar in bijlage III B, E minder gedetailleerde eisen gesteld, maar geldt wel de plicht de geografische ligging en coördinaten van het introductiegebied op te nemen in het technische dossier bij de kennisgeving.³⁷ Het verschil kan volgens AG Sharpston worden verklaard door het doel van het kennisgevingsdossier. De kennisgever moet de bevoegde autoriteiten de informatie verstrekken die deze nodig heeft om een milieurisicobeoordeling te verrichten alvorens de introductie toe te laten.³⁸ Deze informatieverplichtingen koppelt het Hof vervolgens aan de reikwijdte van het begrip ‘plaats van introductie’:

De informatie inzake de geografische locatie van doelbewuste introductie van GGO’s 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 *variëren naar gelang de kenmerken van elke introductie en de eventuele gevolgen daarvan voor het milieu* [cursief HS].³⁹

Het Hof concludeert:

Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de ‘plaats van introductie’ in de zin van artikel 25 lid 4 eerste streepje, van richtlijn 2001/18 wordt bepaald door alle informatie over de locatie van de introductie die de kennisgever verstrekkt aan de bevoegde autoriteiten

³⁵ Idem, r.o. 32.

³⁶ Idem, r.o. 35.

³⁷ Idem, r.o. 37.

³⁸ Conclusie Advocaat- Generaal Sharpston in HvJ Zaak C-552/07, n. 30 boven, overweging 40.

³⁹ Idem, r.o. 38.

van de lidstaat op het grondgebied waarvan deze introductie zal plaatsvinden in het kader van de procedures van de artikelen 6, 7, 8, 13, 17, 29 of 23 van deze Richtlijn.⁴⁰

De grenzen van het begrip ‘plaats van introductie’ worden dus bepaald door de informatie die op grond van Richtlijn 2001/18/EG nodig is om de milieurisicobeoordeling te maken. Welke informatie dat precies is, hangt onder meer af van de richtlijnbijlage die van toepassing is. Dit betekent dat het detailniveau van de openbaar te maken locatieaanduiding verschilt. In dit verband merkt AG Sharpston op:

Hoe gedetailleerd de informatie die bedoelde autoriteiten nodig hebben, in feite zal moeten zijn, zal per geval verschillen. De aanpak per geval blijkt uit de punten 18 en 19 van de considerans. In sommige gevallen zal een toereikende milieueffectbeoordeling mogelijk zijn wanneer de plaats op het niveau van een kanton of een gemeente wordt meegedeeld. In andere gevallen zullen alleen de precieze coördinaten volstaan. De Nederlandse regering merkt terecht op dat de mate van nauwkeurigheid waarmee een plaats kan worden aangewezen, niet noodzakelijk overeenstemt met het kadastrale perceel. Een perceel kan klein of vrij groot zijn. Het kadaster zal per lidstaat anders zijn.⁴¹

Zij voegt hieraan toe:

Mijns inziens is het in artikel 25 gebruikte begrip „plaats van introductie“ een beschrijvende uitdrukking, die aldus moet worden opgevat dat zij terugverwijst naar de informatie over de plaats die de nationale autoriteiten in elk concreet geval nodig hadden voor de milieueffectbeoordeling tijdens de toelatingsprocedure.⁴²

Hieruit volgt dat het begrip ‘plaats van de introductie’ geen beoordelingsmarge laat om een afweging te kunnen maken tussen het belang van de openbare veiligheid en het recht van het publiek op toegang tot informatie.

Tot deze conclusie komt ook het Hof bij het beantwoorden van de tweede vraag: bescherming van openbare orde belangen of andere wettelijk beschermd belangen kan niet

⁴⁰ Idem, r.o. 39.

⁴¹ Conclusie Advocaat- Generaal Sharpston in HvJ Zaak C-552/07, n. 30 boven, overweging 41. Deze elementen onderbouwen verder het standpunt dat bijlage III B aldus moet worden opgevat dat zij voor de mate van gedetailleerdheid van de plaats verwijst naar wat noodzakelijk is voor de milieurisicobeoordeling.

⁴² Idem, overweging 45.

afdoen aan de openbaarheid van de plaats van introductie.⁴³ Het Hof verwijst hierbij naar eerdere jurisprudentie over openbare orde problemen die spelen bij de nakoming van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen.⁴⁴ Uit deze jurisprudentie blijkt dat een lidstaat zich niet kan beroepen op uitvoeringsproblemen ter rechtvaardiging van het niet-nakomen van een verplichting van gemeenschapsrecht. Hieruit volgt dat een lidstaat zich dus ook niet kan beroepen op mogelijke sabotage problemen als gevolg van het voldoen aan de openbaarheidverplichtingen. Ook de uitzonderingsmogelijkheden van Milieu-Informatie Richtlijn 2003/4/EG kunnen niet aangewend worden ter inperking van de openbaarmakingverplichtingen van Richtlijn 2001/18/EG. Het Hof overweegt hierover dat Richtlijn 2001/18/EG een omvattende regeling voor het recht van toegang van het publiek en voor het bestaan van eventuele uitzonderingen daarop is.⁴⁵

De voorrang van het Europese recht heeft ook gevolgen voor nationale autoriteiten belast met handhaving. In *Spaanse Aardbeien* bepaalde het Hof van Justitie dat Franse autoriteiten een te passieve houding hadden aangenomen toen Franse boeren stelselmatig en op grote schaal vernielingen aanrichtten uit protest tegen goedkope invoer van Spaanse aardbeien.⁴⁶ Het Hof van Justitie oordeelde dat de Franse overheid rechten die voortvloeien uit het EG recht (i.c. het vrije verkeer van goederen) had moeten handhaven door op te treden tegen sabotage acties.

De zaak nodigt een vergelijking uit met de huidige werkelijkheid waarin Nederlandse proefvelden stelselmatig worden vernield door tegenstanders van genetisch gemanipuleerde gewassen. Voor zover Richtlijn 2001/18/EG een verplichting tot openbaarmaking van de locatie van proefvelden bevat zal Nederland zich nooit aan die verplichting kunnen onttrekken met een beroep op de bescherming van de belangen van eigenaren van proefvelden. Een andere vraag is echter of vergunninghouders een zodanig recht kunnen ontleen aan Richtlijn 2001/18/EG dat, analoog aan *Spaanse Aardbeien*, daaruit een plicht voortvloeit de proefvelden te beschermen tegen sabotage. Van zo'n recht zou m.i. sprake kunnen zijn indien Richtlijn 2001/18/EG de bevoegde autoriteiten geen

⁴³ Idem, r.o. 50.

⁴⁴ Het Hof verwijst onder andere naar Zaak C-265/95 van 9 december 1997 bladzijde I-06959, betreffende op Frans grondgebied gepleegde geweldsdaden tegen landbouwproducten uit andere lidstaten.

⁴⁵ HvJ Zaak C-552/07, r.o. 47. Enkele van de nu ingetrokken vragen die de Afdeling stelden worden met de uitspraak in bovenstaande zaak niet beantwoord. Die vragen hadden betrekking op de reikwijdte van de uitzonderingsmogelijkheden van Richtlijn 2003/4. Nu de verhouding tussen Richtlijn 2001/18/EG en Richtlijn 2003/4 duidelijk is hoeven deze vragen ook niet verder te worden beantwoord.

⁴⁶ Zaak C-265/95 (Schaarse aardbeien) van 9 december 1997, Jurisprudentie 1997 Bladzijde I-06959.

beleidsruimte biedt om een vergunningaanvraag die aan alle (veiligheid)eisen voldoet te weigeren.

In de rechtspraak die volgde op het arrest van het Hof uit 2009 over de locatieaanduiding paste de Afdeling de uitspraak toe.⁴⁷ In casu ging het om de introductie van een genetisch gemodificeerde hogere plant zijnde maïs, in de vorm van een categorie 1 veldproef. Over de maatregelen die genomen moeten worden ter inperking van het risico van categorie 1 veldproef voegt de Afdeling daar nog wat eisen aan toe.⁴⁸ De Afdeling overweegt:

Bij een categorie 1 proef met genetische gemodificeerde gewassen moeten schadelijke effecten 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 isolatieafstanden⁴⁹

In casu gaat om maatregelen die genomen moeten worden *rondom* het proefveld, zoals isolatieafstanden waar geen maïs mag worden geteeld en waar daarom derhalve medewerking van derden mogelijk is, omdat zoals duidelijk is deze buiten het terrein van het proefveld ligt. Het is aan de minister om te bepalen of deze maatregelen acceptabel en naleefbaar zijn. Om deze taak te kunnen uitoefenen is het nodig dat de minister op de hoogte moet zijn van de exacte geografische ligging. De systematiek van Richtlijn 2001/18/EG verplicht de minister volgens de Afdeling eveneens tot het transparant maken van deze gegevens voor derden, en derhalve tot de openbaarmaking van de precieze geografische locatie. Juist vanwege de ter plaatse te nemen maatregelen is inzicht en transparantie voor derden nodig en kan niet worden volstaan met globale locatieaanduidingen van proefvelden voor genetisch gemodificeerde gewassen.

Uit deze rechtspraak wordt duidelijk dat het door de minister gehanteerde beleid, waarbij voor de risicobeoordeling voor de introductie van genetische gemodificeerd hogere planten in de vorm van een categorie 1 veldproef, indien de exacte locatie niet bekend is, wordt uitgegaan van een ‘worst case benadering’ voor heel Nederland niet zonder meer

⁴⁷ De eerstvolgende uitspraak na het arrest van het Hof: ABRvS 9 september 2009, nr. 200702756/3/M1, 200702758/3/M1, 200702759/3/M1. Zie ook ABRvS 25 november 2009, 200802830/1/M1.

⁴⁸ ABRvS 9 september 2009, nr. 200702756/3/M1, r.o. 2.3.4.

⁴⁹ Idem.

geaccepteerd wordt. Consequente is dat een milieurisicobeoordeling die voor heel Nederland hetzelfde is, omdat de uitkomst van die milieurisicobeoordeling vanuit risicoperspectief hetzelfde is voor elke plaats, niet zonder exacte locatieaanduiding mag worden toegepast.

De exacte locatie moet in het vergunningbesluit zijn opgenomen. Nadere publicatie van de plaats van introductie heelt het gebrekige besluit niet.⁵⁰ Door het ontbreken van deze gegevens in het desbetreffende besluit is immers niet uitgesloten dat andere belanghebbenden door de globale aanwijzing van het besluit zijn benadeeld.

Dat nadruk wordt gelegd op rechtsbescherming van derde belanghebbenden blijkt ook uit een ruime uitleg van het begrip belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb. In een uitspraak van 3 maart 2010 oordeelde de Afdeling dat -gelet op de ligging van de woning, en de aard en omvang van de activiteiten - niet kan worden uitgesloten dat een appellant die in dezelfde gemeente woont en biologische landbouw uitoefent milieugevolgen zal ondervinden van de introductie van genetisch gemodificeerde organismen. Het advies van COGEM waaruit volgt dat bij een categorie 1 veldproef met genetisch gemodificeerde aardappelen milieugevolgen zich beperken tot 5 á 10 m. buiten het proefveld wordt daarmee verworpen.⁵¹

Dat de benadering van de Afdeling geen einde hoeft te betekenen voor elke globale locatieaanduiding van proefvelden blijkt uit recente uitspraken van de Afdeling. In deze uitspraken lijkt de Afdeling invulling te geven aan het door het Hof geïntroduceerde criterium dat 'de vermeldingen betreffende het introductiegebied moeten *variëren naar gelang de kenmerken van elke introductie en de eventuele gevolgen daarvan voor het milieu.*'⁵²

De Afdeling staat explicet stil bij de vraag om wat voor soort proefveld het in het betreffende geding gaat. Daarmee vertaalt de Afdeling de overweging van het Hof dat de locatieaanduiding onder verwijzing naar bijlage III A en B bij Richtlijn 2001/18/EG kan variëren naar gelang de kenmerken van elke introductie en de eventuele gevolgen daarvan voor het milieu naar de Categorie-indeling van de verschillende veldproeven zoals die door de minister wordt gehanteerd.

Deze door COGEM gemaakte categorisering houdt in, zoals in par. 2.2 besproken, dat er gewerkt wordt met drie klassen veldexperimenten die gerelateerd zijn aan het niveau van onzekerheid over mogelijke schadelijke milieueffecten van GGO's. De eerst categorie behelst

⁵⁰ ABRvS, 14 mei 2009, 200902062/4/M1, r.o. 2.5.

⁵¹ Idem, r.o. 2.5.1.

⁵² HvJ Zaak C-552/07 van 17 februari 2009, r.o. 38. Al verwijst de Afdeling niet explicet naar Zaak C-552/07 van 17 februari 2009.

kleinschalige veldwerkzaamheden met inperkende maatregelen. In deze categorie worden werkzaamheden ingedeeld die op maximaal vijf locaties mogen worden uitgevoerd, terwijl de locatie niet groter mag zijn dan één hectare. De tweede categorie betreft veldwerkzaamheden zonder inperkende maatregelen, waarbij geen maximum wordt gesteld aan het aantal locaties, maar wel aan de omvang (jaarlijks niet meer dan 10 hectare). De laatste categorie omvat grootschalige niet commerciële veldwerkzaamheden.

De Afdeling overweegt telkens in min of meer dezelfde bewoordingen:

Bij een categorie 2-veldproef met genetische gemodificeerde gewassen behoeft uitkruising, nu uit de categorie 1-proef volgt dat van schadelijke gevolgen voor mens en milieu geen sprake zal zijn, niet te worden voorkomen. *Gelet hierop is het, om te bepalen wat de concrete gevolgen van deze introductie voor mens en milieu zijn, niet vereist dat de precieze geografische ligging van de percelen waarbinnen de proefobjecten zijn gelegen zijnde de plaats van introductie, in de kennisgeving wordt opgenomen* [cursief HS].⁵³

Kortom bij de vraag of volstaan kan worden met één risicobeoordeling voor heel Nederland of dat de exacte locatie betrokken moet worden bij het onderzoek dat aan de risicobeoordeling vooraf gaat, wordt door de Afdeling explicet gemaakt of het om een categorie 1 of categorie 2 proef gaat.⁵⁴ De Afdeling overweegt nu:

Voorts is bij de milieurisicobeoordeling een worst-case benadering gevolgd, waarbij wordt uitgegaan dat op een bepaalde locatie alle mogelijke voorkomende omstandigheden zich kunnen voordoen. Hierdoor zijn de relevante locatiefactoren in heel Nederland gelijk.⁵⁵

Zoals we hebben gezien geldt voor categorie 1 proeven geldt juist het tegenovergestelde.⁵⁶ Het is twijfelachtig of het verband dat de Afdeling legt tussen het risicokarakter van de betreffende veldproef en het wel of niet openbaar maken van de plaats van introductie in overeenstemming is met het Europese recht. Immers, het Hof bepaalde dat de plaats van introductie in de zin van artikel 25 lid 4 wordt bepaald door *alle* informatie over de locatie van de introductie die de kennisgever verstrekt aan de bevoegde autoriteiten in het kader

⁵³ ABRvS, 28 april 2010, 200801400/1/M1, r.o. 2.2.6, zie ook ABRvS 28 april, 2010, 200802817/1/M1, r.o. 2.8.6., ABRvS, 28 april 2010, 200802711/1/M1, r.o.2.3.6

⁵⁴ Idem, r.o. 2.6.2. ABRvS 28 april, 2010, 200802817/1/M1

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ ABRvS 9 september 2009, nr. 200702756/3/M1, 200702759/3/M1. Zie ook ABRvS 25 november 2009, 200802830/1/M1.

van de procedures van de Richtlijn. De rechten op het gebied van openbaarheid zijn zodoende nauw verweven met de informatie die dient te worden verstrekt in het kader van de kennisgevingsprocedure.

3.2 *Wijziging en uitbreiding van de vergunning*

Artikelen 23 a en 24a van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen voorzien in een vereenvoudigde wijzigingsprocedure. Via een meldingsstelsel voor nieuwe risico-informatie en voor een wijziging of onbedoelde verandering van de introductie van GGO's in het milieu is het mogelijk een eerder verleende vergunning ook voor een gewijzigde locatie te laten gelden. Voorwaarde is wel dat de wijziging niet leidt tot grotere risico's voor mens en milieu.⁵⁷

In haar rechtspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat deze vereenvoudigde procedure alleen kan worden gebruikt voor een uitbreiding met een *binnen* dezelfde gemeente gelegen locatie.⁵⁸ De systematiek van het Besluit GGO laat niet toe dat de vereenvoudigde procedure ook wordt toegepast op een locatie *buiten* de betreffende gemeente. Bij de aanvraag wordt de locatie nauwkeurig beschreven en vindt de risicobeoordeling plaats voor een groter gebied, waaronder de hele gemeente valt. In de vergunning worden vervolgens criteria opgenomen waaraan een specifieke locatie moet voldoen.

Het beroep in deze zaken betreft hier de wijze waarop vergunningen zijn gewijzigd om een nieuwe proeflocatie toe te voegen. De toegevoegde locaties waarvoor vergunningen waren verleend lagen *buiten* de gemeente. De Afdeling verwijst daarbij naar de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit waarmee de vereenvoudigde wijzigingsprocedure van artikel 24 a in het Besluit GGO werd opgenomen.⁵⁹ De Afdeling overweegt:

De regelgever heeft bij artikel 24 als uitgangspunt genomen dat een milieurisicobeoordeling voor een gehele gemeente gelijk is, zodat bij wijziging van een locatie binnen een gemeente waarop de vergunning betrekking heeft geen nieuwe milieurisicobeoordeling nodig is [...]. Het uitbreiden van een vergunning met een nieuwe locatie buiten een gemeente waarop de vergunning betrekking heeft, vereist daarom een nieuwe vergunning als bedoeld in artikel 23

⁵⁷ Artikel 24a BGGO somt nog een aantal aanvullende voorwaarden op. De minister moet vervolgens schriftelijk verklaren dat de voorgenomen wijziging voldoet aan de voorwaarden.

⁵⁸ ABRvS, 3 maart 2010, 200902058/1, 200902062/M1, 200902064/1/M1.

⁵⁹ Stb. 2003, 91, p. 12

in samenhang gezien met artikel 24 van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer. Dat de minister bij het bestreden besluit uitgaat van een milieurisicobeoordeling die voor heel Nederland gelijk is, doet hier, gelet op de gekozen systematiek van de regelgever niet af.⁶⁰

3.3 *Risicobeoordeling*

Richtlijn 2001/18/EG heeft als doel om, in overeenstemming met het voorzorgbeginsel, te waarborgen dat alle nodige maatregelen worden genomen ter voorkoming van negatieve effecten voor mens en milieu ten gevolge van de doelbewuste introductie of het in handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen. Dit betekent dat mogelijke negatieve gevolgen van een introductie zorgvuldig en van geval tot geval beoordeeld dienen te worden. Bij de milieurisicobeoordeling moeten in ieder geval ook de criteria die zijn neergelegd in Bijlage II (Beginselen voor de milieurisicobeoordeling) van de Richtlijn worden meegenomen. Het is daarbij volgens de Afdeling niet voldoende dat de vergunningverlener deze feitelijk heeft gehanteerd.⁶¹

Inzichtelijk moet worden gemaakt hoe de risicobeoordeling heeft plaatsgevonden. Documenten waarop de risicobeoordeling is gebaseerd moeten daarom openbaar zijn en ter inzage worden gelegd, zodat belanghebbenden daarvan (tijdig) kennis kunnen nemen.⁶²

Eventuele onzekerheden in de risicobeoordeling worden door de Afdeling niet explicet getoetst, hoewel wel naar de omstandigheden van het geval wordt gekeken. Aan het zorgvuldigheidsbeginsel is voldaan als wetenschappelijke onzekerheden zijn geïdentificeerd en er een inschatting is gemaakt van de waarschijnlijkheid dat risico's zich zullen realiseren.⁶³ De Afdeling volgt hierin het deskundigenbericht.

Uit de systematiek en bewoordingen van de Richtlijn leidt de Afdeling af dat bij de milieurisicobeoordeling de mate van zekerheid die moet worden verkregen over potentiële

⁶⁰ ABRvS, 3 maart 2010, 200902058/1/M1, r.o. 2.5.2, zie eveneens ABRvS, 3 maart 2010, 200902062/M1, r.o. 2.3.2.

⁶¹ Zie bijv. ABRvS 28 juli 2004, 200300530/1, r.o. 2.4.2, ABRvS 28 juli 2004, 200300531/1, r.o. 2.5.2 en ABRvS 28 juli 2004, 200304253/1, r.o.2.4.2.

⁶² ABRvS, 20 april 2005, 200400601/1, r.o. 2.3.4. Hierop kunnen uitzonderingen worden gemaakt, zie uitspraak 7 augustus 2003, waarde Afdeling besloot dat beperking van de kennisgeving van de stukken met betrekking tot een ggo-vaccin tegen pseudo-vogelpest gerechtvaardigd was.

⁶³ ABRvS 21 december 2005, 200501919/1, r.o. 2.6 – 2.6.4. Zie ook ABRvS 25 februari 2004, 200304525/3, r.o.2.8, ABRvS, 9 juni 2004, 200304525/1, ABRvS 30 oktober 2003, 200304525/2, r.o. 2.7.

effecten wordt gerelateerd aan het stadium waarin de introductie zich bevindt.⁶⁴ Zo overweegt de Afdeling:

In aanmerking genomen dat de aangevraagde introducties van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu plaatsvinden in het proefstadium, ziet de Afdeling- in het licht van het voorgaande- geen grond voor het oordeel dat de verlening van de vergunning zonder dat de door appellante bedoelde mate van zekerheid over de aard en ernst van de effecten van introductie bestond, zich niet verdraagt met de uitgangspunten van de Richtlijn.⁶⁵

Hoewel de Afdeling het bevoegd gezag conform vaste rechtspraak een zekere beoordelingsvrijheid laat, heeft dat bevoegde gezag wel een actieve onderzoeksplicht. Dit blijkt uit een uitspraak van 10 december 2003,⁶⁶ die ging over een feitelijke weigering van een vergunningverlening. Volgens de staatssecretaris van VROM kon onvoldoende worden uitgesloten dat bij de voorgenomen grootschalige werkzaamheden vervoedering van genetisch gemodificeerde aardappelen of van daarvan afgeleide producten zou plaatsvinden, waarbij het vooral ging om het risico van resistentie tegen antibiotica. De Afdeling bespreekt de verschillende wetenschappelijke rapporten die de staatssecretaris ter beschikking had en concludeert:

...dat verweerde niet in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat aan verlening van de vergunning op de aanvraag (...) een significant risico in de voedselcyclus zou zijn, althans dat over de aard en omvang onvoldoende wetenschappelijke zekerheid bestond.⁶⁷

De rol van COGEM als adviesorgaan voor de risicobeoordeling wordt door de Afdeling erkend. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat in paragraaf 2.3 van de Wet milieubeheer regels zijn gesteld met betrekking tot de taak van COGEM en de samenstelling van haar commissies en subcommissies.⁶⁸

⁶⁴ ABRvS, 21 december 2005, 200501919/1.

⁶⁵ Idem, r.o. 2.3.3, ABRvS, 7 maart 2007, 200602925/1, 200602926/1 en 200602927/1, r.o. 2.2.1.

⁶⁶ ABRvS, 10 december 2003, 200202197/1.

⁶⁷ Idem, r.o. 2.8. Ook verwijzing naar in Europees verband geformuleerde opvattingen en naar niet geïmplementeerde richtlijnen waarvan de implementatietermijn nog niet was verlopen, werden door de Afdeling verworpen.

⁶⁸ ABRvS, 9 juni 2004. 200304525/1, r.o., 2.4. ABRvS, 28 april 2010, 200802711/1/M1, r.o. 2.6.3.

3.4 *Stap voor stap beginsel*

De Richtlijn hanteert het uitgangspunt dat een doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het onderzoeksstadium in beginsel een noodzakelijke stap is voor de ontwikkeling van genetisch gemodificeerde organismen. Schaalvergroting van introducties dienen geleidelijk en stapsgewijs te zijn. Schaalvergroting kan slechts plaats vinden als uit de beoordeling van de eerdere stappen met betrekking tot de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu blijkt dat dit verantwoord is. De minister geeft aan dit beginsel uitvoering door bij de beoordeling van een vergunningaanvraag de resultaten van eerdere proeven met dezelfde dan wel soortgelijke genetische gemodificeerde organismen in Nederland en Europa te betrekken.

In de jurisprudentie is door appellanten regelmatig aangevoerd dat er onduidelijkheid zou bestaan of er daadwerkelijk aan het stap voor stap beginsel is voldaan. De onduidelijkheid betreft vooral de vraag of er voldoende is gemotiveerd hoe is vastgesteld dat eerdere proeven in kas of laboratorium zijn uitgevoerd.⁶⁹ In het besluit moet een overzicht worden opgenomen van deze proeven met vermelding van de vindplaats en de resultaten ervan. De Afdeling gaat ook hier af op het deskundigenbericht. Volgens dit deskundigenbericht maakt het gezien het grote aantal referentieproeven niet uit dat een aantal van deze proeven onder andere klimatologische omstandigheden heeft plaatsvonden.⁷⁰ Dit komt de Afdeling niet als onjuist voor en de beroepsgrond faalt.

Met het stap voor stap beginsel hangt samen de indeling van aangevraagde activiteiten in categorieën. In één zaak heeft de appellant (Greenpeace) naar voren gebracht dat de activiteiten ten onrechte als categorie 2 veldwerkzaamheden werden aangemerkt.⁷¹ De minister zou ten onrechte niet hebben onderbouwd dat over de gevolgen van een niet eerder beproefde vector in de aardappelplanten voldoende gegevens bekend zijn om aan te nemen dat de genetische gemodificeerde planten geen schadelijk gevolgen hebben voor mens en milieu. Met planten die de betreffende vector bevatten zijn geen eerdere onderzoeken in kas of laboratorium of een veldproef van categorie 1 uitgevoerd, aldus Greenpeace. Volgens de minister is al een aantal eerdere veldproeven uitgevoerd met soortgelijke (amylosevrije) aardappelen waarbij geen onverwachte milieu effecten zijn opgetreden. Het deskundigenrapport deelt het standpunt van de minister dat de aangevraagde proeven

⁶⁹ Zie bijv. ABRvS, 28 april 2010, 200801400/1/M1, r.o. 2.4, 2.4. ABRvS, 28 april 2010, 200802711/1/M1, r.o. 2.9.2ABRvS 7 maart 2007, 200602925/1, 200602926/1 en 200602927/1, r.o. 2.2.2.

⁷⁰ ABRvS, 28 april 2010, 200801400/1/M1, 2.4.2.

⁷¹ Idem., r.o. 2.5.

voldoen aan de door COGEM gestelde criteria, en daarom terecht in categorie 2 zijn ingedeeld. Het deskundigenrapport verwijst in dit verband eveneens naar de resultaten van eerdere proeven met soortgelijke aardappelen waarbij geen onverwachte neveneffecten zijn geconstateerd. De Afdeling overweegt:

Volgens het deskundigenbericht is met deze proeven voldoende zekerheid verkregen omtrent de gevolgen voor mens en milieu van de aangevraagde werkzaamheden. Niet gebleken is dat het deskundigenbericht in zoverre onjuist is. Greenpeace Nederland heeft (...) niet aannemelijk gemaakt dat het bestreden besluit milieurisico's met zich brengt⁷²

De Afdeling toetst het deskundigenbericht aldus marginaal, en legt de bewijslast op de appellerende partij.

Overigens doet de Afdeling vrijwel altijd een beroep op de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (Stab) om een deskundigenbericht uit te brengen, als het gaat om de introductie van GGO's. Het inwinnen van een deskundigenbericht is een van de onderzoeksbevoegdheden waarover de bestuursrechter beschikt. Het doel van het deskundigenbericht is het verschaffen van deskundige informatie. De centrale bepaling met betrekking tot de advisering door een deskundige aan de bestuursrechter is artikel 8:47 AwB.

Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) is de vaste en exclusieve deskundige van de Afdeling. Het belangrijkste voordeel van de StAB is dat haar onafhankelijkheid en onpartijdigheid wettelijk en statutair zijn gewaarborgd, en dat zij alleen adviezen aan de rechter mag uitbrengen.⁷³ Bij het schrijven van haar rapporten volgt de StAB de beroepsgronden. In die zin bepalen appellanten dus het onderwerp en de reikwijdte van het deskundigenbericht. Leemans stelt dat de rechter die de kennis ontbeert om de specialistische materie waarover een geschil handelt te beoordelen, in beginsel verplicht is om ambtshalve een deskundigenonderzoek te gelasten.⁷⁴

⁷² Idem., r.o. 2.5.2

⁷³ Zie Artikel 20.14 lid 3 Wm. In de Wet milieubeheer zijn de bepalingen over de stichting ondergebracht in paragraaf 20.5 (art. 20.14-20.17 Wm), getiteld 'Advisering inzake beroepen milieubeheer'.

⁷⁴ T.C. Leemans, *De toetsing door de bestuursrechter in milieugeschillen: Over rechterlijke toetsingsintensiteit, bestuurlijke beslissingsruimte en deskundigenadvisering* (Boom Juridische Uitgever, 2008), p. 192.

De rechter heeft doorgaans niet de expertise om het advies inhoudelijk te controleren. Hij voert daarom een marginale deugdelijkheidstoets uit, waarbij hij nagaat of het onderzoek zorgvuldig is geweest, of het advies geen kennelijke onjuistheden bevat en of de gevolgde redeneringen logisch en concluderend zijn.⁷⁵

Partijen kunnen binnen vier weken hun schriftelijke zienswijze op het rapport van een deskundige bij de rechtbank naar voren kunnen brengen.⁷⁶ Uit de praktijk van StAB blijkt dat de deskundige partijen benadert voor het maken van opmerkingen en het inbrengen van stukken.⁷⁷

3.5 *Uitkruising*

Verschillende keren is door appellanten een beroep gedaan op het risico van uitkruising. Zo betoogden appellanten bijvoorbeeld dat het ondoenlijk is om met de hand alle bloeiwijzen van 300 genetisch gemodificeerde appelbomen voor het stadium van bloei te verwijderen.⁷⁸ De Afdeling heeft deze beroepen nooit gegrond verklaard. De opgenomen vergunningvoorschriften worden in het deskundigenbericht getoetst:

De bomen zijn klein en zodanig in vorm gesnoeid dat de knoppen gemakkelijk zijn te ontdekken en te verwijderen. Nu de bomen goed toegankelijk zijn en de knoppen goed zichtbaar zijn, is volgens het deskundigenbericht bij intensieve controle het risico dat ter verspreiding op deze wijze in de omgeving kan plaatsvinden, nagenoeg nul⁷⁹

De Afdeling ziet vervolgens 'geen reden om aan deze bevindingen te twijfelen'. Ook heeft de Afdeling moeten reageren op het argument dat de exacte locatie bekend moet zijn in verband met het beoordelen van de gevolgen van veldproeven voor percelen van biologische boeren. Hierop overweegt de Afdeling dat het risico op contaminatie van biologische producten vanwege veldproeven met genetisch gemodificeerde aardappelen, een bijzondere gevoelighed betreft die voortvloeit uit de eigen aard van de bedrijfsvoering van

⁷⁵ Idem, p. 232.

⁷⁶ 8:47 lid 5 Awb.

⁷⁷ http://www.publiekverantwoorden.nl/profiel/code_ged_bestuur.pdf

⁷⁸ ABRvS 21 december 2005, 200501919/1, r.o. 2.4, ABRvS, 11 januari 2006, 200502060/1, r.o. 2.6.2.

⁷⁹ ABRvS 21 december 2005, 200501919/1, r.o. 2.4.2.

biologische boeren, waarmee in het kader van het Besluit en de Wet milieugevaarlijke stoffen geen rekening hoeft te worden gehouden.⁸⁰

4. *Conclusie*

In dit rapport is de jurisprudentie over de vergunningverlening voor genetisch gemodificeerde proefvelden besproken. De vraag die nu beantwoord moet worden is of er in de rechtspraak van de Afdeling een duidelijke lijn is te ontwaren zodat de uitkomst van toekomstige zaken voorzienbaar is. Hierover kunnen de volgende punten worden opgemerkt:

1. Bij de toetsing van vergunningverlenende besluiten betreffende de toelating van GGO's is het Europese recht, i.c. Richtlijn 2001/18/EG inzake de Doelbewuste Introductie van Genetisch Gemodificeerde Organismen in het Milieu, bepalend. Bij haar toetsend optreden refereert de Afdeling meestal direct aan de Richtlijn en legt het Nederlandse recht (Wms, Besluit GGO) richtlijnconform uit. In het geval van de plaats van introductie wordt zelfs rechtstreeks getoetst. Voor de vergunningverlener is het daarom van belang bij haar besluitvorming te motiveren hoe de centrale doelstelling – dat overeenkomstig het voorzorgbeginsel, ervoor wordt zorg gedragen dat alle nodige maatregelen worden genomen ter voorkoming van negatieve effecten van de doelbewuste introductie en het in handel brengen van GGO's op de gezondheid van mens en milieu – in acht is genomen.
2. Als het gaat om de bekendmaking van de exacte plaats van introductie van GGO's overweegt de Afdeling dat gelet op de kenbaarheid voor derden aanvragen voor het uitvoeren van werkzaamheden met genetisch gemodificeerde organismen een nauwkeurige beschrijving van de locaties dienen te bevatten. De nadruk ligt hier op de transparantie en toegankelijkheid van informatie voor degene die daarom verzoekt. Ook dit procedurele recht is ontleend aan de Richtlijn, die op verschillende plaatsen het belang van transparantie en participatie onderstreept. Dat het risico in bepaalde gevallen feitelijk voor heel Nederland hetzelfde is ingeschat doet aan deze formele eis niet af. Ook het Hof volgt deze lijn: alle informatie die in de kennisgeving is gegeven moet op verzoek beschikbaar worden gesteld aan het publiek.

⁸⁰ Idem, r.o. 2.2.7.

Consequente van het arrest van het Hof is dat als de aanduiding van de locatie globaal is weergegeven in de kennisgeving, autoriteiten vervolgens niet verplicht kunnen worden informatie mee te delen waarover ze niet beschikken. Dit kan het geval zijn voor hogere planten waarvoor Bijlage III B onder E minder specifieke eisen stelt aan de locatieaanduiding dan Bijlage III A onder B doet voor andere dan hogere planten. Een tweede consequentie is dat er geen verplichting bestaat voor autoriteiten om verstrekte informatie die niet noodzakelijk is voor de milieurisicobeoordeling op basis van richtlijn 2001/18/EG mee te delen aan degene die erom verzoekt.

3. Het tweesporen beleid van de minister met betrekking tot de aanduiding van proefveldlocaties is in beginsel niet in overeenstemming met het arrest van het Hof van Justitie. Dit beleid bestaat eruit dat bij het doen van een aanvraag voor een veldproef met GGO's twee locatieaanduidingen worden gevraagd: een kadastrale perceelaanduiding en een globale locatieaanduiding. Deze laatste locatieaanduiding wordt ter inzage gelegd. Duidelijk is dat indien informatie eenmaal in de kennisgeving is opgenomen, deze ook kenbaar moet zijn voor het publiek.
4. Uit een recente reeks van uitspraken blijkt dat de Afdeling het besproken arrest niet eenduidig toepast, maar een verband legt met de hoogte van het risico van het desbetreffende proefveld. Het Hof verweert de rechten op het gebied van openbaarheid met de informatie die dient te worden verstrekt in het kader van de kennisgevingprocedure. De Afdeling voegt daar vervolgens nog een risicotests aan toe: voor categorie 1 proefvelden betekent dit dat openbaarheid van de exacte plaats in de kennisgeving dient te worden opgenomen, ook al gaat het om een hogere plant waar ingevolge Bijlage III onder E een globale aanduiding is de kennisgeving volstaat. Bij categorie 2 en 3 proefvelden wordt expliciet gemotiveerd dat exacte aanduiding niet in de kennisgeving hoeft te worden vermeld om te bepalen wat de gevolgen voor mens en milieu zijn. De Afdeling interpreert dus strenger dan het Hof voorschrijft voor wat betreft categorie 1 veldproeven. Bij categorie 2 en 3 veldproeven wordt juist minder streng getoetst (zie voorgaande onder opmerking 4).
5. Openbare orde belangen kunnen niet worden ingeroepen om de geheimhouding van de exacte locatie te rechtvaardigen. Dit is ondubbelzinnig vastgesteld door het Hof van Justitie en ook de Afdeling volgt deze lijn. Op grond van artikel 25 lid 4 mag de

plaats van introductie immers onder geen beding vertrouwelijk blijven. Een beroep op openbare orde belangen ter rechtvaardiging van geheimhouding van de exacte locatie zal dan ook niet slagen.

6. De risicobeoordeling wordt slechts aan een marginale deugdelijkheidstoets onderworpen. Wel moet aan zorgvuldigheidseisen worden voldaan. Zo moet inzichtelijk worden gemaakt hoe de risicobeoordeling heeft plaatsgevonden, moeten belanghebbenden hiervan tijdig kennis kunnen nemen, en heeft het bevoegde gezag een actieve onderzoeksplicht.