



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

JAARVERSLAG 2011

1. Overzicht van de werking

Bij de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie is de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie (hierna: "Commissie") opgericht. Deze Commissie is een administratief beroepsorgaan dat beslissingen neemt over de toegang tot milieu-informatie. Daarnaast heeft de Commissie ook een adviesfunctie en biedt ze ondersteuning bij de toepassing van de wet van 5 augustus 2006. De Commissie vergaderde in 2011 12 keer.

De Commissie werd geconfronteerd met het feit dat haar mandaat afliep en niet tijdig werd verlengd. Het mandaat van de leden van de Commissie bedraagt 4 jaar en ving aan op 28 juni 2007. De regering in lopende zaken besliste het mandaat van de leden van de Commissie, dat op 27 juni 2011 afliep, tijdelijk te verlengen tot 27 december 2011. Dat gebeurde met het koninklijk besluit van 26 september 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 2007 houdende de benoeming van de leden van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, dat werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 5 oktober 2011. De niet-tijdige verlenging heeft tot gevolg gehad dat de Commissie in een aantal gevallen niet in de mogelijkheid was om binnen de door de wet van 5 augustus 2006 bepaalde termijn een beslissing te nemen.

2. De beslissingen en adviezen

2.1 Aantal beroepen

De Commissie ontving in 2011 vijf beroepen.

2.2 Overzicht van de genomen beslissingen

Beslissing	Partijen	Resultaat	Voorwerp
BESLISSING nr. 2011-1	X/Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen	Ontvankelijk en gegrond	het geven van kopies van de correspondentie gevoerd tussen het FAVV en het

			Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
BESLISSING nr. 2011-2	X/Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen	Tussentijdse beslissing	Kopies van de inspectieverslagen van de horeca
DECISION n° 2011-3	DELEUZE-CALVO/A.F.C.N.	Ontvankelijk en deels gegrond	de "LTO-shortlist" over de kerncentrales Doel 1, Doel 2 en Tihange 1
BESLISSING nr. 2011-4	X/HOGE GEZONDHEIDSRAAD	Deels ontvankelijk en deels gegrond	Kopie van de vertrouwelijke adviezen van de Hoge Gezondheidsraad
BESLISSING nr. 2011-5	X/BRANDWEER HASSELT	Tussentijdse beslissing	Kopie van de documenten in het bezit van de brandweer Hasselt met betrekking tot Pukkelpop
BESLISSING nr. 2011-6	X/Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen	Deels ontvankelijk en deels gegrond	Kopies van de inspectieverslagen van de horeca

2.3 Bekendmaking van de beslissingen en adviezen

Artikel 9, lid 4, van het verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, het zogenaamde verdrag van Aarhus, houdt de verplichting in om de beslissingen van de Commissie publiek toegankelijk te maken. Sinds 2010 zijn de beslissingen en de adviezen online te raadplegen op de website van de Commissie (<http://www.bestuursdocumenten.be>). Daarnaast is op die website ook

informatie over de openbaarheidswetgeving en praktische informatie voor de aanvragers te vinden.

3. Annulatieberoepen tegen beslissingen van de Federale Beroepscommissie

In 2009 werd tegen drie beslissingen van de Commissie werd een annulatieberoep ingesteld bij de Raad van State (zie jaarverslag 2009).

a. Bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd de schorsing gevorderd van beslissing nr. 2009-2 (VAN DER STRAETEN/NIRAS) bij de Raad van State. Bij arrest nr. 192.371 van 14 april 2009 verwierp de Raad van State de vordering tot schorsing. Vervolgens diende het NIRAS een annulatieberoep in tegen de beslissing van de Federale Beroepscommissie. Met het arrest nr. 213.770 van 9 juni 2011 is ook het annulatieberoep verworpen.

b. Een beroep tot nietigverklaring werd ingediend tegen beslissing nr. 2009-3 (INTER ENVIRONNEMENT WALLONIE/SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement) door N.V. Bayer en anderen. Deze zaak is nog hangende.

c. Een beroep tot nietigverklaring werd eveneens ingediend tegen beslissing nr. 2009-5 (TEST AANKOOP/FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu) door CVBA VERBRUIKERS UNIE TEST AANKOOP. Het beroep is verworpen bij arrest 216.852 van 15 december 2011 van de Raad van State.

4. Aanbevelingen

Omdat het parlement ook in 2010 en 2011 niet de mogelijkheid had om het jaarrapport van de Commissie te bespreken en er geen volwaardige regering was, heeft de Commissie het opportuun geacht enkele aanbevelingen die ze deed in haar jaarrapporten van 2009 en 2010 terug op te nemen, omdat ze nog steeds relevant zijn.

4.1 De toepassing van de wet van 5 augustus 2006

De Commissie stelt vast dat de in de wet bepaalde termijnen niet altijd toelaten om in heel *complexe* dossiers de nodige informatie te verzamelen en de aangevraagde documenten voldoende te bestuderen om tot een zorgvuldige en weloverwogen beslissing te komen. De mogelijkheid om de beslissingstermijn te verlengen binnen de marges van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, zou het best worden verruimd. De Commissie is van mening dat het weinig zin heeft termijnen in de wet op te nemen als die in de praktijk niet kunnen worden gehaald.

4.2 Een beter statuut voor de Commissie

De Commissie heeft vastgesteld dat haar leden onvoldoende beschermd zijn tegen aansprakelijkheidsvorderingen vanwege belanghebbenden. Ze heeft daarom gepleit voor een wijziging aan de wet van 5 augustus 2006, zodat de onafhankelijkheid van de Commissie, die in de wet is ingeschreven, ook voldoende in de praktijk wordt gegarandeerd door aansprakelijkheidsvorderingen tegen de individuele leden van de Commissie onmogelijk te maken en door haar de mogelijkheid te bieden om een beroep te doen op een advocaat om zich in rechte te verdedigen. De Commissie heeft de nodige stappen gezet en de Minister van Klimaat en Energie, bevoegd voor Leefmilieu en de Minister van Binnenlandse Zaken bij brief van 29 april 2009 op de hoogte gebracht van dit probleem. Een voorontwerp van wet werd door de regering voorbereid. De Raad van State gaf op 4 mei 2010 advies over de tekst van het voorontwerp. De moeizame regeringsvorming en de beperkte bevoegdheden van regering in lopende zaken leidden ertoe dat het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang tot het publiek tot milieu-informatie uiteindelijk pas op 23 september 2011 bij het parlement werd ingediend (*Parl. St. Kamer*, nr. 53-1759/001). Het wetsontwerp is door de Kamer goedgekeurd op 15 december 2011 en aan de Senaat toegezonden.

4.3 Een pleidooi voor meer transparantie

De wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie realiseert de omzetting op het federale niveau van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en de eerste pijler van het verdrag van Aarhus. Op deze manier werd een afzonderlijk openbaarheidsregime voor milieu-informatie tot stand gebracht dat afwijkt van het regime dat geldt voor niet-milieu-informatie in bestuursdocumenten. Ook al heeft de wetgever een inspanning geleverd om beide regimes op elkaar af te stemmen, toch leidt het bestaan van twee afzonderlijke regimes tot heel wat moeilijkheden, zowel voor de burger als voor het bestuur. De Commissie heeft vastgesteld, dat heel wat milieu-instanties het in de praktijk moeilijk hebben om te bepalen of informatie als milieu-informatie moet worden gekwalificeerd. Ook de Commissie heeft in de zaak Test-Aankoop/Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (beslissing nr. 2009-5), in de zaak Meeussen/Hoge Gezondheidsraad (beslissing nr. 2011-4) en in de zaak Engels/Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (beslissing nr. 2011-6) zelf kunnen vaststellen dat niet eenvoudig te bepalen is wat onder het begrip milieu-informatie valt. Bovendien vertonen heel wat bestuursdocumenten een gemengd karakter, omdat ze zowel milieu- als niet-milieu-informatie bevatten. Dit leidt ertoe dat voor eenzelfde document twee beroepsprocedures dienen te worden ingeleid, namelijk een beroep bij de Commissie en een beroep volgens de procedure van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur of van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten voor zover deze laatste wet nog van toepassing is.

Burgers en bedrijven hebben geen boodschap aan deze kunstmatige opdeling van informatie in bestuursdocumenten en de complexiteit die daarmee samenhangt. De Commissie pleit er dan ook voor om een eenvormig openbaarheidssysteem uit te werken. De complexiteit van het openbaarheidssysteem in België is immers al zeer hoog door het bestaan van een bevoegdheidsverdelende regel in artikel 32 van de Grondwet die ertoe leidt dat verschillende wetgevingen soms tegelijkertijd moeten worden toegepast.

De Commissie heeft bovendien vastgesteld dat, als gevolg van de zeer ruime definitie van het begrip “milieu-informatie”, de aanvrager door de formulering van de vraag zelf deels kan bepalen onder welke wet zijn verzoek valt, ook al beoogt hij telkens dezelfde informatie: de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur of de wet van 5 augustus 2006 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

De Commissie meent dat het wenselijk is om de bestaande systemen op het federale bestuursniveau met betrekking tot de openbaarheid van bestuur te harmoniseren.

4.4 Het ontbreken van een sanctie bij weigering om documenten aan de Federale Beroepscommissie te bezorgen

In 2011 werd de Commissie geconfronteerd met de weigering van twee milieu-instanties om haar zonder verwijl de documenten te bezorgen waarover zij een beslissing diende te nemen (zie de beslissingen nrs. 2011-2 en 2011-5). Artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt nochtans het volgende:

“De federale beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie kan, als er een beroep aanhangig wordt gemaakt, alle nuttige informatie ter plaatse inzien of ze opvragen bij de betrokken milieu-instantie.

Deze Commissie kan alle betrokken partijen en deskundigen horen en de personeelsleden van de betrokken milieu-instantie om aanvullende inlichtingen vragen.”

Het niet respecteren van deze bepaling werd door de wetgever niet van een sanctie voorzien.

Een weigering tot het verstrekken van de documenten aan de Commissie heeft tot gevolg dat ze niet in staat is een beslissing over een bij haar ingediend beroep te nemen. Tegen het ontbreken van een beslissing kan de aanvrager wel naderhand annulatieberoep bij de Raad van State instellen en de ontstentenis van een beslissing brengt de geloofwaardigheid en de aansprakelijkheid van de Commissie in het gedrang. Op deze manier schiet België tekort aan zijn internationale verplichtingen zoals die door het verdrag van Aarhus en door Richtlijn 2003/4/EG zijn geformuleerd.

Een tijdelijke weigering tot het verstrekken van de documenten aan de Commissie heeft tot gevolg dat zij niet tijdig haar beslissingen kan nemen binnen de door de wet van 5 augustus 2006 opgelegde termijnen. Dit brengt evenzeer ernstig de geloofwaardigheid van het recht van toegang tot milieu-informatie, zoals dit door de wetgever vorm is gegeven, in het gedrang. Bovendien tast dit het grondrecht van toegang tot bestuursdocumenten aan dat in artikel 32 van de Grondwet verankerd is.

De Commissie meent bijgevolg dat het opportuun is om dit probleem zo snel mogelijk aan te pakken, om het onafhankelijk en continu functioneren van de Commissie, zoals dit wordt vereist door het verdrag van Aarhus, te garanderen.

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter