



# Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

21 december 2015

ADVIES nr. 2015-2

**Over de overeenstemming van de administratieve  
beroepsprocedures in de Belgische wetgeving met betrekking  
tot de toegang tot milieu-informatie met artikel 9 van het  
Verdrag van Aarhus**

(FBC/2015/1advies uit eigen beweging)

De positie van de administratieve beroepsorganen inzake het recht van toegang tot milieu-informatie in het licht van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 6 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.

### **1. Situering van een advies uit eigen beweging**

De Federale Beroepscommissie werd ervan op de hoogte gebracht dat een klacht op 8 oktober 2015 werd ingediend bij het Compliance Committee bij het Verdrag van Aarhus ingediend door de heer Francis Doutreloux et de Association sans but lucratif Avala, waarbij geen toegang werd gekregen tot de gevraagde milieu-informatie ondanks het feit dat een beslissing van de Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Waalse Gewest) (CRIE) positief was voor de aanvragers. Er wordt o.m. aangeklaagd dat het systeem uitgewerkt door de Waalse decreetgever niet in overeenstemming is met de vereisten van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus omdat de beslissingen van de CRIE geen uitvoerbare titel bevatten zoals dit wel het geval is voor de rechterlijke overheden (artikel 780 van het Gerechtelijk Wetboek). De aanvragers hebben zich weliswaar gewend tot de vrederechter, maar dit bood geen soelaas. Bovendien wordt gesteld dat het inleiding van een zaak voor de rechter duur is aangezien ze een dagvaarding vereist en kosten voor een raadsman. Bovendien neemt een gerechtelijke procedure zelf heel wat tijd in. Dit wordt geacht volledig in strijd met het Verdrag van Aarhus te zijn op grond waarvan de gevraagde milieu-informatie zo spoedig mogelijk dient ter beschikking te worden gesteld.

### **2. Situering binnen het internationale en Europese recht**

Zowel het Verdrag van Aarhus als 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 bevatten eisen ten aanzien van het voorhanden zijn van beroepsmogelijkheden wanneer iemand moeilijkheden ondervindt als hij om toegang tot milieu-informatie heeft verzocht en stelt eisen ten aanzien van die beroepsmogelijkheden.

### *Verdrag van Aarhus*

Volgens artikel 9, paragraaf 1, “(e)lke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat een ieder die meent dat zijn of haar verzoek om informatie ingevolge artikel 4 veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk afgewezen of anderszins niet beantwoord is in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel, toegang heeft tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

In de omstandigheden waarin een Partij in een dergelijk beroep bij een rechterlijke instantie voorziet, waarborgt zij dat een dergelijke persoon tevens toegang heeft tot een bij wet ingestelde snelle procedure die kosteloos of niet kostbaar is, voor heroverweging door een overheidsinstantie of toetsing door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan anders dan een rechterlijke instantie.

Eindbeslissingen ingevolge het eerste lid zijn bindend voor de overheidsinstantie die de informatie bezit. De redengeving geschiedt schriftelijk, in ieder geval wanneer toegang tot informatie wordt geweigerd ingevolge dit lid”.

Volgens paragraaf 4, “(a)anvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk”.

### *Richtlijn 2003/4/EG*

Het artikel 6, paragraaf 1, stelt:

“1. De lidstaten waarborgen dat een aanvrager die meent dat zijn verzoek om informatie is veronachtzaamd, ten onrechte (geheel of gedeeltelijk) is geweigerd, onvoldoende is beantwoord of op een andere wijze niet is behandeld overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, 4 of 5, toegang heeft tot een procedure waarin het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie opnieuw door die of door een andere overheidsinstantie, dan wel door een bij wet opgericht onafhankelijk en

onpartijdig orgaan bestuursrechtelijk kan worden getoetst. Dit moet een snelle procedure zijn waaraan weinig of geen kosten verbonden zijn.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een aanvrager, naast de in lid 1 bedoelde beroepsprocedure, toegang heeft tot een beroepsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander, bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan, waarin het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie kan worden getoetst en waarvan de beslissingen definitief kunnen worden. Voorts kunnen de lidstaten ervoor zorgen dat derden die door het vrijgeven van informatie zijn geschaad, eveneens toegang hebben tot de rechter.

3. Definitieve beslissingen ingevolge lid 2 zijn bindend voor de overheidsinstantie die de informatie bezit. De redengeving geschiedt schriftelijk, in ieder geval wanneer toegang tot informatie wordt geweigerd ingevolge dit artikel”.

### **3. Situering van de Belgische administratieve beroepsinstanties**

De verschillende Belgische wetgevers hebben ervoor gekozen om op grond van artikel 9, paragraaf 1 van het Verdrag van Aarhus en artikel 6, paragraaf 1 van richtlijn 2003/4/EG aan diegene die moeilijkheden ondervindt om toegang te krijgen tot milieu-informatie de mogelijkheid gegeven om zich te wenden tot een onafhankelijk administratief en onpartijdig orgaan dat bij wet of decreet is opgericht. Telkens gaat het om een snelle procedure waaraan geen kosten zijn verbonden.

Op het *federale niveau* richt artikel 33 van de wet van 5 augustus 2006 inzake het recht van toegang tot het publiek tot milieu-informatie de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie op. Deze Commissie oefent zijn taak volledig onafhankelijk en neutraal uit en zij mag bij de behandeling van de beroepen geen instructies ontvangen. De beslissing van de federale beroepsinstantie dient in principe door de milieu-instantie zo spoedig mogelijk worden uitgevoerd en dit uiterlijk binnen veertig kalenderdagen tenzij de beslissing met vijftien dagen werd verlengd. In dit geval bedraagt de maximale uitvoeringstermijn na het indienen van het beroep vijftig kalenderdagen. Bovendien bepaalt artikel 39, § 2 van deze wet dat als de milieu-instantie de beslissing niet heeft uitgevoerd binnen deze termijn,

de federale beroepscommissie als zij in het bezit is van de gevraagde milieu-informatie, de beslissing zo snel mogelijk uit.

Op het *niveau van het Waals gewest* kan elke aanvrager die oordeelt dat zijn verzoek om milieu-informatie werd genegeerd of foutief verworpen geheel of gedeeltelijk een beroep indienen bij de Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement op grond van artikel D.20.6 van Livre I du Code de l'Environnement. Ook hier geldt dat deze Commissie haar beslissing neemt binnen een maand na ontvangst van het beroep behoudens verlenging tot een maximum van 45 dagen. De termijnen beginnen te lopen op de eerste werkdag die volgt op het neerleggen bij de post.

In het *Vlaamse gewest* is het administratief beroep toevertrouwd aan de Vlaamse beroepscommissie openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur op grond van artikel 22 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Deze beroepsinstantie werd opgericht op grond van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie. Artikel 26 van het decreet bepaalt dat ze haar taak volledig onafhankelijk en neutraal uitoefent en bij de behandeling van de beroepen geen instructies kan ontvangen. Deze beroepsinstantie brengt haar beslissing over het beroep binnen de dertig kalenderdagen ter kennis van de aanvrager met mogelijkheid van verlenging tot maximum vijfenveertig dagen. Op grond van artikel 24, § 3 van het decreet voert de instantie die de informatie in haar bezit heeft of in een archief heeft neergelegd de beslissing tot inwilliging van het beroep zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen veertig kalenderdagen uit. Dit kan eventueel worden verlengd tot vijftig kalenderdagen. Artikel 6, § 1 van het decreet bepaalt dat voor de toepassing van dit decreet de beslissings- en uitvoeringstermijnen ingaan op de dag na de datum van registratie van de aanvraag, en bij ontstentenis van deze registratie, op de dag na de datum van ontvangst van de aanvraag. Als de instantie de beslissing niet heeft uitgevoerd binnen de gestelde termijn, dan voert de beroepsinstantie de beslissing zo snel mogelijk uit.

In het Brussels-Hoofdstedelijk gewest werd het administratief beroep toevertrouwd aan de Gewestelijke Commissie voor de toegang tot

bestuursdocumenten die op grond van artikel 19 van de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur was opgericht. Op grond van artikel 15 van de ordonnantie van 18 maart 2004 inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan de aanvrager bij een weigering van een overheidsinstantie om de gevraagde informatie geheel of gedeeltelijk ter beschikking te stellen, weigert de gevraagde informatie in de gevraagde vorm of het gevraagde formaat ter beschikking te stellen of de informatie niet binnen de voorziene termijn ter beschikking bij deze instelling zijn beroep instellen. Dit beroep moet binnen twee maanden na de beslissing tot weigering van de overheidsinstantie of binnen twee maanden na het verstrijken van de voorziene termijnen worden ingesteld. Volgens artikel 20bis van de ordonnantie van 30 maart 1995 spreekt de Commissie zich uit over deze beroepen die binnen een termijn van dertig dagen te tellen vanaf de eerste werkdag na ontvangst van het beroep bij aangetekende zending moeten zijn ingediend. Nam de bestuursoverheid geen beslissing binnen de voorgeschreven termijn, dan wordt de toegang geacht te zijn geweigerd. De Commissie brengt haar gemotiveerde beslissing binnen 15 dagen na de datum waarop ze de beslissing heeft genomen of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing diende te worden genomen ter kennis van de bestuursoverheid en de aanvrager. Bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de Commissie geacht het beroep te hebben verworpen.

#### **4. Het al dan niet in overeenstemming zijn van de administratieve beroepsprocedure met de bepalingen van het Verdrag van Aarhus**

Zowel in de federale wet als in het Vlaamse decreet is uitdrukkelijk bepaald dat de betrokken milieu-instantie uitvoering dient te geven aan de beslissing van de betrokken beroepsinstantie en voor zover dit niet gebeurt binnen de 'wettelijke' termijn, kan de beroepsinstantie zelf uitvoering geven aan haar beslissing voor zover zij natuurlijk zelf in het bezit is van de gevraagde milieu-informatie. Indien dit niet het geval moest zijn, kan de aanvrager voor zover hij wenden tot de rechter in kort geding om zijn vastgestelde subjectief recht te laten afdwingen.

Hoewel in Livre I du Code de l'environnement en in de Brusselse openbaarheidswetgeving een dergelijke bepaling ontbreekt, moet men

onder de desbetreffende bepalingen op zijn minst begrijpen, wil men tenminste zin geven aan de bewoordingen van de taakstelling die de Waalse decreetgever aan de Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement en de Brusselse ordonnantiegever aan de Gewestelijke Commissie heeft toegekend, dat op de milieu-instantie een verplichting rust om uitvoering te geven aan de beslissing van deze beroepsinstanties.

Naar Belgisch recht toe zijn bestuurshandelingen per definitie uitvoerbare handelingen, zodat in principe de uitvoerbaarheid niet moet worden opgelegd door middel van een speciale uitvoerbaarheidsverklaring. Er is dus geen voorafgaande rechterlijke titel noodzakelijk opdat de beslissing uitvoerbaar zou zijn. Een bestuurshandeling verschaft zichzelf een uitvoerbare titel.

Bovendien kan degene die een voor hem gedeeltelijke of volledige toegang wordt toegekend door de betrokken beroepsinstantie zich wenden tot de rechter in kortgeding, waardoor binnen korte termijn eventueel kan worden overgegaan tot gedwongen uitvoering van de beslissing van de betrokken beroepsinstantie.

In casu heeft de betrokkene echter geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid die hem nochtans ter beschikking stond en zeer lang gewacht om zijn klacht bij het Compliance Committee in te dienen.

Brussel, 21 december 2015.

De Commissie was als volgt samengesteld

Martine Baguet, voorzitter  
Frankie Schram, lid en secretaris  
Steven Vandenborre, lid  
Hrisanti Prasman, lid  
Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitter