



# Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

JAARVERSLAG 2019

## 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 zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Daarnaast heeft de Commissie ook een adviesfunctie en biedt ze ondersteuning bij de toepassing van deze wet van 5 augustus 2006.

Op grond van het koninklijk besluit van 14 maart 2016 houdende de benoeming van de leden van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie (*BS* 15 april 2016) is het mandaat op 27 december 2019 verlopen. De Commissie heeft evenwel beslist om op grond van het beginsel van de continuïteit van de openbare diensten haar mandaat verder uit te oefenen totdat haar plaatsvervanging is geregeld. De minister bevoegd voor Leefmilieu heeft ondertussen de nodige stappen ondernomen om zo snel mogelijk de Commissie opnieuw samen te stellen.

## 2. Beslissingen en adviezen

### 2.1 Aantal beroepen

De Commissie ontving in 2019 zes beroepen. De Commissie nam acht beslissingen waaronder één tussentijdse beslissing, verspreid over acht vergaderingen. Ze bracht daarnaast twee adviezen op verzoek uit.

### 2.2 Overzicht van de genomen beslissingen adviezen

Beslissing	Partijen	Resultaat	Voorwerp
BESLISSING nr. 2019-1	X/COMMISSION DES PROVISIONS NUCLEAIRES	Ontvankelijk – niet gegrond	Een voorontwerp van wet over de nucleaire provisies met het oog op het wijzigen van de wet van 11 april 2003

BESLISSING nr. 2019-2	GREENPEACE/FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN	Ontvankelijk – gedeeltelijk gegrond	Een uittreksel uit de gegevensbank Sanitel
BESLISSING nr. 2019-3	GREENPEACE/FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN	Ontvankelijk – gedeeltelijk gegrond	Een uittreksel uit de gegevensbank Sanitel  Beslissing tot intrekking van beslissing nr. 2019-2
BESLISSING nr. 2019-4	X/FANC	Ontvankelijk – gegrond	Resultaten van recente luchtdichtheidstest in de nucleaire centrale van Tihange 2
BESLISSING nr. 2019-5	X/MINISTER VAN JUSTITIE	Ontvankelijk – niet gegrond	Alle bestuursdocumenten op grond waarvan de Minister van Justitie verklaarde dat de Veiligheid van de Staat de klimaatbetogingen en de organisatoren ervan niet opvolgt
BESLISSING nr. 2019-6	X/ANTIGIFCENTRUM	Ontvankelijk – gegrond	Alle stukken met betrekking op de inbreuk op de verspreiding van glyfosaat op het voetbalterrein van Stembert
BESLISSING nr. 2019-7	X/FANC	Ontvankelijk – gegrond	Het volledige rapport over het nieuwe UT onderzoek van Doel 3
BESLISSING nr. 2019-8	X/FOD VOLKSGEZONDHEID, VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN EN LEEFMILIEU	Ontvankelijk – gegrond	Relaties tussen bepaalde gegevens over geëxporteerde producten en de producenten
ADVIES nr.	SCIENSANO	Ontvankelijk	De openbaarmaking van

2019-1			vergunningen afgeleverd aan Sciensano
ADVIES nr. 2019-2	ANTIGIFCENTRUM	Niet ontvankelijk	De toepassing van de wet van 5 augustus 2006 op het Antigifcentrum

### *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.

De Commissie heeft wel moeten vaststellen dat als gevolg van het niet updaten van de veiligheidscertificaten van het toegangsportaal, bezoekers moeilijkheden ondervinden om de website te raadplegen. De FOD Binnenlandse Zaken is hierover aangesproken.

### **3. Annulatieberoepen tegen beslissingen van de Federale Beroepscommissie**

In 2019 werd één beroep ingesteld tegen een beslissing van de Commissie. Greenpeace stelde een annulatieberoep in tegen beslissing nr. 2019-2 (GREENPEACE/FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN), waarin de Commissie oordeelde dat het ingediende administratief beroep niet gegrond was. Greenpeace voerde in hoofdorde aan dat de Commissie in de beslissing onder meer had gesteund op een opgeheven rechtsregel. De Commissie stelde vast dat dit verwijt terecht is, maar dat de vergissing het gevolg was van foutieve informatie die door Greenpeace zelf was verstrekt. De Commissie besliste om haar beslissing in te trekken en een nieuwe beslissing over deze zaak te nemen (BESLISSING 2019-3).

## 4. Aanbevelingen

De Commissie wenst na afloop van het mandaat van haar leden de regering en de wetgever attent te maken op een aantal structurele problemen die zich voordoen in de toepassing van de wet van 5 augustus 2006.

### *4.1. Een pleidooi voor vereenvoudiging*

In de eerste plaats wenst de Commissie te wijzen op het bestaan van twee afzonderlijke regimes binnen de openbaarheid van bestuur met eigen procedureregels, eigen termijnen, eigen beroepsmogelijkheden en eigen beperkingen op de toegang. Gezien de ingewikkelde definitie van milieu-informatie, is het voor burgers niet altijd eenvoudig om voor de juiste wetgeving te kiezen, meer bepaald de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. De Commissie heeft er vroeger al op gewezen dat burgers, voor wie het recht van toegang tot bestuursdocumenten zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet bedoeld is, geen boodschap hebben aan het bestaan van twee openbaarheidsregimes, waarvan de oorsprong terug te voeren is naar het bestaan van een internationale en Europeesrechtelijke regeling inzake de toegang tot milieu-informatie, meer bepaald 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 en de eerste pijler van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: “het Verdrag van Aarhus”). Het bestaan van twee openbaarheidsregimes brengt bovendien ook complexe situaties voort als een dossier waarvan de burger toegang wenst te krijgen zowel bestuursdocumenten bevat zonder milieu-informatie als bestuursdocumenten met milieu-informatie. Nog complexer wordt het als blijkt dat in één bestuursdocument zowel milieu-informatie en niet-milieu-informatie aanwezig is. De creatie van een eenvormig regime voor de toegang tot alle bestuursdocumenten ongeacht hun inhoud zou een gevoelige verbetering vormen voor burgers die hun recht van toegang wensen uit te oefenen en voor ambtenaren die toepassing moeten maken van deze wetgeving. Ook voor het indienen van het administratief beroep zou een dergelijke eenvormigheid de toestand voor de burger aanzienlijk verbeteren. Nu

komt het meermaals voor dat wanneer de ene Commissie een beroep ontvangt, ze het verzoek geheel of gedeeltelijk als niet ontvankelijk moet verklaren, omdat ze niet bevoegd is, maar wel de andere Commissie. Ook betekent het bestaan van twee afzonderlijke Commissies, met een verschillende samenstelling, met verschillende bevoegdheden en met verschillende procedures niet meteen een meerwaarde. Deze institutionele complexiteit is dan ook overbodig. Een keuze voor één Commissie met een billijke vergoeding voor de leden, een betere ondersteuning en slagkracht verdient dan ook de voorkeur. Bovendien zou de keuze voor één Commissie en één wet bijdragen tot een grotere transparantie en vereenvoudiging.

#### *4.2. Het ontbreken van reële hefboomen voor de Commissie om tijdig de betrokken milieu-informatie en verdere toelichting te verkrijgen*

Artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt 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.”*

Meermaals in haar bestaan is de Commissie geconfronteerd geworden met het feit dat ze geen toegang krijgt tot de gevraagde milieu-informatie of ze niet tijdig toegang krijgt tot de gevraagde milieu-informatie.

Een weigering tot het verstrekken van de documenten aan de Commissie heeft tot gevolg dat de Commissie niet in de mogelijkheid is een beslissing over een bij haar ingediend beroep te nemen. Tegen het ontbreken van een beslissing kan de aanvrager wel naderhand een annulatieberoep bij de Raad van State instellen, maar de ontstentenis van een beslissing brengt de geloofwaardigheid en de aansprakelijkheid van de Commissie in het gedrang.

Hetzelfde kan worden gesteld voor het laattijdig ter beschikking stellen van de gevraagde milieu-informatie door de milieu-instantie aan de Commissie, aangezien ze in dit geval niet in staat is om binnen de wet bepaalde termijn een beslissing te nemen.

Het niet ter beschikking stellen van de gevraagde milieu-informatie heeft echter nog een bijkomend nefast gevolg. Artikel 39 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt immers dat de Commissie zelf haar beslissing tot uitvoering kan brengen voor zover ze in het bezit is van de gevraagde milieu-informatie en voor zover de milieu-instantie nalaat om binnen de door de wet bepaalde termijn zelf uitvoering te geven aan de beslissing van de Commissie. Als de Commissie niet in het bezit is gesteld van de gevraagde milieu-informatie, dan blijft de burger verstoken van een reële toegang tot de gevraagde milieu-informatie als de Commissie beslist heeft dat er geheel of slechts gedeeltelijk toegang zou moeten worden gegeven tot de gevraagde informatie en de milieu-instantie weigert om deze beslissing uit te voeren.

Een ander probleem dat hiermee verband houdt, is dat de milieu-instantie niet altijd snel een antwoord geeft op een vraag om nadere toelichting van de Commissie geeft. Ook dit leidt ertoe dat de Commissie haar beslissing vaak laattijdig neemt.

Het is dan ook wenselijk dat de wetgever sancties of bijkomende drukkingsmiddelen zou toekennen aan de Commissie, zodat ze zo snel mogelijk over de gevraagde milieu-informatie zou kunnen beschikken.

#### *4.3. Het garanderen van de effectiviteit van de verschillende regelgevingen die de openbaarheid van bestuur organiseren zowel op het federale bestuursniveau als op dat van de gefedereerde entiteiten*

Het naast elkaar bestaan van regelingen uitgewerkt op federaal niveau en op het niveau van de gefedereerde entiteiten die eenzelfde doel op het gebied van openbaarheid van bestuur nastreven, kan problemen voor de burger opleveren, meer specifiek met betrekking tot de termijnen, waarbinnen een beroep kan worden ingediend.

Zo bepaalt artikel II.48 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 dat het beroep dat een burger indient tegen een beslissing, waarbij hem de toegang in dit geval tot milieu-informatie op grond van artikel II.46 van dit decreet wordt geweigerd, moet worden ingediend binnen de dertig kalenderdagen die ingaat:

- de dag nadat de beslissing verstuurd is;

- de dag na het verstrijken van de termijn van twintig dagen, bedoeld in artikel II.44, § 1, eerste lid van het decreet, waarbinnen de administratie ertoe gehouden is haar beslissing te nemen of haar beslissing tot gehele of gedeeltelijke openbaarmaking uit te voeren.

Artikel D.20.6, tweede alinea van Boek I van de Code wallon de l'Environnement van 27 mei 2004 voorziet in een termijn van vijftien dagen vanaf de ontvangst van de notificatie van de aangevochten beslissing of, wanneer een dergelijke beslissing ontbreekt, binnen de vijftien dagen die volgen op de uitdoving van een termijn van één of twee maanden naargelang het geval, bepaald in artikel D.15 van de Code.

Artikel 27, § 1 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen bepaalt dat het beroep bij aangetekende brief moet worden ingediend binnen dertig dagen na de weigering om toegang te verlenen. Wanneer de aanvrager verzoekt om zijn beroep bij hoogdringendheid te onderzoeken, is de termijn voor het instellen van het beroep beperkt tot vijf werkdagen. Deze termijnen beginnen te lopen vanaf de dag waarop kennis wordt genomen van de uitdrukkelijke weigeringsbeslissing of, bij ontstentenis van een dergelijke beslissing vanaf de dag waarop de termijn waarbinnen de bestuurlijke overheid zich over de aanvraag moest uitspreken, verstreken is.

De beroepstermijn vastgelegd door artikel 36 van de wet van 5 augustus 2006 bedraagt 60 dagen. Deze termijn begint te lopen vanaf de ontvangst van de aangevochten beslissing of de uitdoving van de termijn van 30 of 45 kalenderdagen bedoeld in artikel 23 van de wet. De Commissie beschikt vervolgens over een termijn van 30 of 45 dagen om haar beslissing aan de aanvrager bekend te maken.

Wanneer het beroep van de burger niet valt binnen de materiële bevoegdheden van de Commissie, omdat het onder de bevoegdheid valt van één van de drie commissies opgericht op het niveau van de gefedereerde entiteiten en als bovendien de Commissie niet in de mogelijkheid is om snel een beslissing te nemen, zelfs indien die beslissing genomen wordt binnen de opgelegde termijn, dan bestaat het



risico dat de burger beroofd is van elke mogelijkheid om een beroep voor de bevoegde instantie in te dienen.

#### *4.4. Het gebrek aan afdoende motivering in hoofde van de milieu-instanties*

Cruciaal bij het nemen van een beslissing over de toegang tot milieu-informatie is dat een weigering of gedeeltelijke weigering afdoende en in concreto wordt gemotiveerd. De Commissie stelt vast dat dit zelden het geval is, zeker wanneer de uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus wordt ingeroepen. Deze uitzonderingsgrond bepaalt dat de openbaarmaking moet worden geweigerd als het belang dat gediend is met de openbaarheid niet opweegt tegen het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie wordt beschermd om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarmaking instemt. Het is de milieu-instantie zelf die moet nagaan of aan alle voorwaarden is voldaan om de toegang tot dergelijke informatie te weigeren. Het louter overnemen van het standpunt van een private firma dat haar economische rechten worden aangetast als de betrokken informatie zou worden openbaar gemaakt, is niet voldoende als motivering. Een milieu-instantie kan de argumentatie die ze ter zake van een private firma ontvangt, niet zomaar aanvaarden, maar moet die kritisch evalueren en zich een eigen oordeel vormen in het licht van de voorwaarden waaronder de uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen.

#### *4.5. Problemen bij het halen van de door de wet bepaalde termijnen in het kader van het administratief beroep*

De Commissie wil de wetgever er verder attent op maken dat ze zelden of nooit de tijdslimiet haalt die de wetgever haar opgelegd heeft om een beslissing te nemen over een beroep dat bij haar is ingesteld. De oorzaak hiervan ligt – zoals hiervoor al aangehaald – onder meer in het feit dat de milieu-instanties de betrokken milieu-informatie of gevraagde toelichting niet tijdig aan de Commissie bezorgen, maar ook in de complexiteit van bepaalde aanvragen die vaak heel technisch van aard zijn. De Commissie verwijst hierbij naar aanvragen om toegang tot documenten die betrekking hebben op kerncentrales, het omgaan met nucleair afval en de financiering van het nucleair passief. Volgens de Raad van State moet de Commissie de gevraagde milieu-informatie ter

beschikking hebben en moet ze deze grondig analyseren om tot een beslissing te komen. Het is al voorgevallen dat een beslissing van de Commissie voor de Raad van State werd aangevochten omdat de Commissie niet in de mogelijkheid was een beslissing te nemen omdat haar de betrokken documenten niet ter beschikking werden gesteld waarover ze diende te oordelen. Het is dan ook aangewezen dat de Commissie enerzijds mits motivering in de mogelijkheid zou zijn haar beslissingstermijn te verlengen; anderzijds dat ze over dwangmaatregelen zou beschikken om onwillige milieu-instanties te dwingen haar de gevraagde milieu-informatie ter beschikking te stellen, zodat ze in staat is haar door de wet opgelegde taak uit te voeren.

F. SCHRAM  
secretaris

J. VAN NIEUWENHOVE  
voorzitter