



BOND BETER LEEFMILIEU

Tweekerkenstraat 47
1000 Brussel
Tel. 02/282 17 20
Fax. 02/230 53 89



**BRUSSELSE RAAD
VOOR**

HET LEEFMILIEU
Zaterdagplein 13
1000 Brussel
Tel. 02/217 56 33
Fax. 02/217 06 11



**INTER-
ENVIRONNEMENT
BRUXELLES**

Zuidstraat 165
1000 Brussel
Tel. 02/223 01 01
Fax. 02/223 12 96



**INTER-
ENVIRONNEMENT
WALLONIE**

rue Nanon 98
5000 Namur
tél. 081 390 750
fax. 081 390 751

**Standpunt van de vier gewestelijke milieufederaties over
het ontwerp van het federaal rapport met betrekking tot de
uitvoering van het Verdrag van Aarhus**

9 november 2010

**Vertaling uit het Frans door de FOD Volksgezondheid,
Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu**

Inhoud

0.	Samenvatting	3
1.	Context	4
2.	Algemene opmerkingen.....	4
3.	Analyse en commentaar bij de bepalingen van het Verdrag van Aarhus zoals deze op federaal niveau werden omgezet.....	5
3.1.	Artikel 3.....	5
3.1.1.	Artikel 3 paragraaf 2.....	5
3.1.2.	Artikel 3 paragraaf 3.....	6
3.1.3.	Artikel 3 paragraaf 4.....	7
3.1.4.	Artikel 3 paragraaf 7.....	7
3.2.	Artikel 4.....	8
3.2.1.	Artikel 4 paragraaf 1.....	8
3.2.2.	Artikel 4 paragrafen 3 en 4 punt 2	8
3.2.3.	Artikel 5 paragraaf 2.....	10
3.2.4.	Artikel 5 paragraaf 8.....	11
3.3.	Artikel 7.....	11
3.3.1.	Over de inspraak van de burgers.....	12
3.3.2.	Over de inspraak van de ngo's voor milieubescherming.....	13
3.4.	Artikel 9.....	14
3.4.1.	Artikel 9 paragraaf 1.....	14
3.4.2.	Artikel 9 paragraaf 2.....	14
3.4.3.	Artikel 9 paragraaf 3.....	16
3.4.4.	Artikel 9 paragraaf 5.....	16
3.4.5.	Hinderpalen in het kader van de toepassing van artikel 9.....	16
4.	Ggo's.....	17
5.	Conclusie.....	17

0. Samenvatting

Dit standpunt wil de verschillende opmerkingen verwoorden van de vier Belgische federaties voor milieubescherming in het kader van de toepassing van het Verdrag van Aarhus zoals dit op federaal niveau in België werd omgezet. Er worden opmerkingen geformuleerd over de formele voorstelling van het ontwerprapport om het weinig gebruiksvriendelijke karakter van deze voorstelling te benadrukken. Nadien worden er opmerkingen, vaststellingen en/of voorstellen geformuleerd over de in het rapport geanalyseerde bepalingen.

Voor de pijler betreffende de toegang tot milieu-informatie spitsen de opmerkingen zich in het bijzonder toe op het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen het vulgarisatie- en bewustmakingsbeleid enerzijds, en de toegang tot informatie anderzijds. Verder wordt gewezen op de noodzaak voor de milieuverenigingen om over afdoende en terugkerende financiële middelen te beschikken. Er worden trouwens ook opmerkingen gemaakt over de beperkingen op en ongerechtvaardigde weigeringen van de toegang tot bepaalde informatie. De federaties merken verder op dat in bepaalde domeinen zoals kernenergie of de sectorakkoorden bepaalde informatie zagezegd toegankelijk is, terwijl dat niet echt het geval is. Ook de noodzaak om de informatie op transparante wijze ter beschikking te stellen van het publiek wordt aangekaart.

Voor de tweede pijler, met betrekking tot de inspraak van het publiek, en gezien de resultaten na afloop van de deelname aan raadplegingen tussen 2007 en 2009, benadrukken de opmerkingen hoofdzakelijk het belang voor de overheidsinstanties om, enerzijds, een beleid te voeren waarbij het publiek wordt gemobiliseerd om een adequate inspraak te verzekeren, en anderzijds, om aan de deelnemers de redenen en motieven voor de afwijzing van hun opmerkingen in het kader van een raadpleging mee te delen. Het gebrek aan terugkoppeling tussen burger en overheid wordt eveneens benadrukt, omdat dit rechtstreekse gevolgen heeft voor de inspraak van het publiek bij het besluitvormingsproces. Een specifiek punt heeft opnieuw betrekking op de noodzaak voor de milieuverenigingen om over voldoende financiële middelen te beschikken om actief aan de besluitvorming deel te kunnen nemen.

In het kader van het luik over de toegang tot de rechter vermelden de vier federaties de moeilijkheden die milieuverenigingen ondervinden om toegang te krijgen tot de rechter, zowel voor de Raad van State, als voor de burgerlijke en correctionele rechtbanken. Er wordt verder ook aangehaald dat het noodzakelijk is dat het wetsontwerp wordt afgerond dat verenigingen een vorderingsrecht toekent ter verdediging van collectieve belangen. Er wordt eveneens benadrukt dat het noodzakelijk is om de wet van 12 januari 1993, alsook de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek te wijzigen.

1. Context

Dit advies verwoordt het standpunt van de vier gewestelijke federaties voor milieubescherming: Inter-Environnement Wallonie, Bond Beter Leefmilieu, Inter-Environnement Bruxelles en de Brusselse Raad voor het Leefmilieu.

Dit advies is van toepassing op het federaal ontwerprapport over de uitvoering van het Verdrag van Aarhus, dat van 4 oktober tot 15 november 2010 ter openbare raadpleging werd voorgelegd in het kader van de rapportering die België voor de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties moet uitvoeren.

De vier federaties dragen bij tot deze openbare raadpleging nadat de federale overheidsinstantie hen hierover heeft ingelicht. De vier federaties juichen dit initiatief toe.

2. Algemene opmerkingen

Het recht op toegang tot milieu-informatie, alsook de andere twee pijlers van het Verdrag van Aarhus, namelijk het recht op inspraak bij de besluitvorming en het recht op toegang tot de rechter, zijn fundamenteel in het kader van een participatieve democratie. Ze zijn essentieel voor de administratieve transparantie, de responsabilisering van de verschillende spelers (politici, milieubeheerders, particulieren, ondernemingen, ...) en hun toetreding tot het uitgevoerde beleid.

De federaties verheugen zich om te beginnen over deze openbare raadpleging die elke burger toelaat zijn mening te uiten in het kader van het rapport over de uitvoering van het Verdrag van Aarhus.

De federaties stellen vast dat het 1e deel van de vragenlijst een reeks concrete vragen behelst, zonder in te gaan op de kenmerken van elk artikel van het Verdrag van Aarhus, zodat iedereen zijn opmerkingen kan geven. Wat meer bepaald het ontwerprapport zelf betreft, betreuren de federaties de uiterst formele voorstelling van het rapport. Hoewel deze openbare raadpleging de meest uiteenlopende en gevarieerde opmerkingen wil inzamelen, beperkt het rapport zich tot een opsomming van de artikelen van het Verdrag van Aarhus, zoals reeds aangegeven in de publieke raadpleging van 2007. Het ontwerprapport blijft op zijn minst zwaar voor de burger die toch wat van zijn tijd aan deze raadpleging zou besteden. Ook al wil de rapportering informatie bekomen wat betreft de toestand van procedures, het rapport geeft eerder een zuiver administratief overzicht van de toepassing van het Verdrag van Aarhus. Het gebrek aan mobilisering van het grote publiek is een van de huidige problemen op het vlak van de inspraak van burgers. En hoe verdienstelijk het doel van het rapport ook is, het zal de mensen zeker niet aanzetten om aan dergelijke acties deel te nemen. Het bewijs: in het kader van de publieke raadpleging van 2007 namen slechts twee burgers deel. Het "rigide" kader van de raadpleging heeft daar waarschijnlijk iets mee te maken, zelfs al blijft de uniformering van de rapporten van de verschillende partijen van de raadpleging legitiem en maakt ze de inzameling van informatie tussen de staten mogelijk. Een terugkeer naar de Europese instellingen zou in die zin verstandig zijn.

Zodra de raadpleging tot slot over de uitvoering van het Verdrag van Aarhus gaat, lijkt het logisch dat de mening van het publiek in het algemeen, en van de milieuorganisaties in het bijzonder, wordt gevraagd vóór de opstelling van het rapport van de betrokken overheid om rechtstreeks rekening te kunnen houden met eventuele opmerkingen bij de opstelling van het rapport, in plaats van in het rapport een ruimte voor de opmerkingen van het publiek te voorzien. De rubriek over “hinderpalen” zou immers kunnen gaan over de moeilijkheden die de burgermaatschappij aanhaalde. Hoewel dit momenteel niet het geval is, waarderen de federaties toch dat het rapport al een ruimte voorziet voor een overzicht van de opmerkingen die werden geformuleerd door alle deelnemers aan de publieke raadpleging over de uitvoering van het Verdrag van Aarhus.

Het federaal rapport van 2007 gaf een bondig overzicht van de argumenten van de vier federaties van milieuorganisaties. Ook al is het volume van het rapport beperkt, de soms bondige formulering van de argumenten van de federaties scheidt bij de lezer(s) van het rapport waarschijnlijk geen inzicht in de relevantie van de opmerkingen van de sector van milieuorganisaties. In het kader van de rapportering van 2010 lijkt het aangewezen om de opmerkingen van de vier federaties beter toe te lichten of ze in een bijlage bij het rapport te voegen.

3. Analyse van en commentaar bij de bepalingen van het Verdrag van Aarhus zoals deze op federaal niveau werden omgezet

3.1. Artikel 3

3.1.1. Artikel 3 paragraaf 2

“Elke Partij streeft ernaar te waarborgen dat overheidsfunctionarissen en overheidsinstanties het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie, het vergemakkelijken van inspraak in besluitvorming en het verkrijgen van toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.”

De bekendmaking en de inwerkingtreding van de wet van 5 augustus 2006 vormt onweerlegbaar een positief element om de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus te bereiken. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur vormt een algemeen stelsel op het vlak van de administratieve transparantie, terwijl de wet van 5 augustus 2006 een specifieke wetgeving vormt wat betreft milieu-informatie als dusdanig.

De mogelijkheid waarover iedereen die milieu-informatie wil krijgen beschikt om zich door personeelsleden van de milieu-instantie te laten bijstaan, zoals bepaald in artikel 19§3 van de wet van 5 augustus 2006, vormt op zijn beurt een belangrijke inbreng, rekening houdend met het uiterst ingewikkelde en technische karakter van bepaalde dossiers. De vraag is hoe deze bijstand in de praktijk concreet wordt geleverd.

3.1.2. Artikel 3 paragraaf 3

“Elke Partij bevordert milieueducatie en milieubewustzijn onder het publiek, in het bijzonder omtrent het verkrijgen van toegang tot informatie, omtrent inspraak in besluitvorming en omtrent het verkrijgen van toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.”

Voor de gewestelijke federaties voor milieubescherming moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de campagnes en instrumenten voor milieubewustzijn enerzijds, en de toegang tot milieu-informatie anderzijds. In het kader van de toepassing van de verschillende milieubeleidsplannen die de actie van de overheidsinstanties weergeven, moet het streven naar vulgarisatie en bewustmaking van een zo breed mogelijk publiek in een communicatiebeleid worden omgezet. Dit beleid bestaat uit acties ter bevordering van regeringsacties, maar ook uit de publicatie van documenten die de bewustwording rond diverse milieuproblematieken moeten verhogen. De overheidsinstanties moeten de milieu-informatie vulgariseren om een zo breed mogelijk publiek te bereiken en te sensibiliseren. Zoals het rapport aantoont, werden de laatste drie jaar initiatieven in die richting genomen. Toch roept de minieme deelname van het publiek aan de verschillende raadplegingen ondanks de sensibiliseringscampagnes vragen op, zoals het rapport zegt. De vulgarisatie van de informatie moet echter worden beschouwd als een aanvulling op het recht op toegang tot informatie als dusdanig.

Recht op toegang tot informatie betekent niet dat de overheidsinstanties dure documenten moeten maken of de aangekaarte materies tot in het uiterste moeten vulgariseren zodat ze door zo veel mogelijk mensen worden begrepen. Het recht op toegang tot informatie betekent enkel dat van de overheidsinstanties wordt verwacht dat ze de toegang tot administratieve en wetenschappelijke informatie verzekeren, alsook tot de basis- en referentiegegevens zoals die door deze overheidsinstanties werd verwerkt. Het is de bedoeling om de informatie in zijn huidige toestand beschikbaar te stellen: bestaande cijfergegevens, rapporten, studies die de overheidsinstanties besteld hebben, gecoördineerde wetteksten enz. De kwaliteit van deze informatie is fundamenteel om de inspraak van de burgers mogelijk te maken (leesbaarheid, duidelijkheid, toegankelijkheid, in het bijzonder wat betreft de voorstelling van deze informatie, meer bepaald op de websites).

Toegang tot informatie enerzijds en vulgarisatie van de milieu-informatie anderzijds, zijn dus twee afzonderlijke uitdagingen die de overheidsinstanties complementair moeten aangaan.

Wat de federale portaalsite van de FOD betreft, verheugen de federaties zich over het feit dat de website wordt bijgewerkt.

Zoals al aangehaald in 2007, zouden sommige gekoppelde websites waarnaar de portaalsite verwijst, rekening houdend met hun nogal technische en ingewikkelde aspecten, trouwens op een meer duidelijke en transparante wijze moeten worden voorgesteld (de website Fytoweb bijvoorbeeld). Blijkbaar worden er maatregelen ter vereenvoudiging besproken, wat een uitstekend initiatief is.

Het ontwerp van het rapport vermeldt tot slot dat *“ngo’s vaak partners zijn bij deze communicatiecampagnes, zowel in de redactie, productie, verspreiding als de promotie van het informatiemateriaal”*. De gewestelijke federaties stellen zich vragen bij het systematische karakter van dergelijke partnerschappen. Sommige federaties werden niet betrokken in alle campagnes waarvoor ze evenwel een constructieve bijdrage hadden kunnen leveren (zo werd IEW nooit aangesproken over de publicaties over elektromagnetische golven).

3.1.3. Artikel 3 paragraaf 4

“Elke Partij voorziet in passende erkenning van en steun aan verenigingen, organisaties of groepen die milieubescherming bevorderen en waarborgt dat haar nationale rechtstelsel strookt met deze verplichting.”

De federaties zouden een opmerking willen formuleren over de middelen waarover de verenigingen voor milieubescherming beschikken. Het is zo dat de vier federaties (met onderscheid van de Waalse en Vlaamse federaties enerzijds, en de twee Brusselse federaties anderzijds), alsook bepaalde milieuverenigingen jaarlijkse subsidies van de federale staat ontvangen.

We moeten vandaag vaststellen dat de erkenning van verenigingen voor milieubescherming veel te wensen overlaat, en dit in schril contrast met het belang van de huidige milieuproblematiek. De middelen die vandaag worden toegekend, volstaan niet om de milieupool effectief te laten deelnemen aan alle raadplegingen van de overheidsinstanties en de werkzaamheden van de adviescommissies (van de overheidsinstanties en/of alle werkzaamheden van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) (werkgroepen “Federaal programma voor de reductie van pesticiden en biociden”, werkgroepen FRDO enz...)).

Bij de verenigingen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de dienstenverenigingen die de verspreiding en de vulgarisatie van milieubescherming als hoofddoel hebben en veel gemakkelijker financieringen krijgen van de bestuursorganen en de ngo's, waaronder de vier federaties, die kritische burgerlijke waakzaamheid als hoofddoel hebben en afhangen van de overheidsinstanties voor een financiering die hen al dan niet wordt toegekend.

Een effectieve betrokkenheid van de verenigingen voor milieubescherming in de inspraakprocedure veronderstelt nochtans onvermijdelijk een stabiele politieke en financiële steun.

3.1.4. Artikel 3 paragraaf 7

“Elke Partij bevordert de toepassing van de beginselen van dit Verdrag bij internationale besluitvormingsprocessen aangaande het milieu en binnen het kader van internationale organisaties in aangelegenheden verband houdend met het milieu.”

Wat de raadpleging bij de verschillende groepen van het CCIM betreft, willen de federaties benadrukken dat de ngo's, en in het bijzonder de milieuverenigingen, de mogelijkheid hebben om de werkzaamheden van de verschillende werkgroepen van het CCIM op te volgen, wat een uiterst positief element is. Het is wel jammer dat niet alle werkgroepen dezelfde proactieve houding naar de verenigingen voor milieubescherming toe hebben. Op dit vlak valt dus nog wel wat te verbeteren.

In het kader van de Belgische delegaties die op de jaarlijkse conferenties van de Verenigde Naties over de klimaatveranderingen aanwezig zijn, is het bijzonder positief dat de vertegenwoordigers van ngo's opgenomen zijn in de Belgische delegaties die op internationaal niveau onderhandelen.

3.2. Artikel 4

3.2.1. Artikel 4 paragraaf 1

“Elke partij waarborgt dat, met inachtneming van de volgende leden van dit artikel, overheidsinstanties, in antwoord op een verzoek om milieu-informatie, deze informatie beschikbaar stellen aan het publiek, binnen het kader van de nationale wetgeving, waaronder, desgevraagd en behoudens het navolgende onderdeel b), afschriften van de feitelijke documentatie die deze informatie bevat of omvat”:

- a. zonder dat een bepaald belang behoeft te worden gesteld;*
- b. (...)*”

Wat de afwezigheid betreft van elk belang om toegang te hebben tot milieu-informatie, is het grootste probleem dat het grote publiek niet weet dat het kan beschikken over en toegang kan verkrijgen tot bepaalde milieu-informatie. De burgers denken immers dat ze een bepaald belang moeten hebben om over informatie te kunnen beschikken. De publicatie van korte vulgarisatiebrochures die voor iedereen en ook op het internet toegankelijk zijn, en die de rechten van elk individu op het vlak van de toegang tot informatie vermelden, is in dit geval een kostbaar instrument.

3.2.2. Artikel 4 paragrafen 3 en 4 punt 2

“Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien:

- a) de overheidsinstantie waaraan het verzoek is gericht de verzochte milieu-informatie niet bezit;*
- b) het verzoek kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd; of*
- c) het verzoek nog onvoltooid materiaal of interne mededelingen van overheidsinstanties betreft, wanneer in een dergelijke uitzondering is voorzien in het nationale recht of bestendig gebruik, met inachtneming van het openbare belang dat met bekendmaking wordt gediend.*

4. Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op:

- a) de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, wanneer in dergelijk vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht;
- b) internationale betrekkingen, nationale defensie of openbare veiligheid;
- c) de rechtspleging, de mogelijkheid van een persoon een eerlijk proces te verkrijgen of de bevoegdheid van een overheidsinstantie om een onderzoek te verrichten van strafrechtelijke of tuchtrechtelijke aard;
- d) de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie bij wet beschermd wordt om een legitiem economische belang te beschermen. Binnen dit kader wordt informatie over emissies bekendgemaakt die van belang is voor de bescherming van het milieu;
- e) intellectuele eigendomsrechten;
- f) de vertrouwelijkheid van de persoonsgebonden en/of –dossiers met betrekking tot een natuurlijk persoon wanneer die persoon niet heeft ingestemd met bekendmaking van de informatie aan het publiek, wanneer in deze vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht;
- g) de belangen van een derde die de verzochte informatie heeft verstrekt zonder dat deze derde wettelijk verplicht is of wettelijk verplicht kan worden dat te doen, en wanneer die derde niet instemt met het vrijgeven van het materiaal, of
- h) het milieu waarop de informatie betrekking heeft, zoals de voortplantingsgebieden van zeldzame soorten.

De bovengenoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang en in opmerking nemend of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.”

Wat de toegang tot informatie betreft, moet worden benadrukt dat deze in bepaalde activiteitsdomeinen quasi onbestaande is. De administratieve overheid verbergt zich geregeld achter het principe van de vertrouwelijkheid als rechtvaardiging voor zijn weigering om informatie mee te delen. We geven twee voorbeelden: op het vlak van de kernenergie weigert de overheid om informatie mee te delen omwille van de vertrouwelijkheid ervan, om redenen van veiligheid en algemeen belang. Een ander domein waarin dit principe van vertrouwelijkheid vaak wordt ingeroepen als rechtvaardiging voor de weigering om toegang tot informatie te verlenen heeft betrekking op de sectorakkoorden. In deze gevallen wordt de weigering gerechtvaardigd door redenen van concurrentie. In het kader van deze sectorakkoorden worden opvolgingsrapporten gepubliceerd die echter niet toegankelijk zijn voor het publiek, zodat het onmogelijk is om de doeltreffendheid na te gaan van het akkoord tussen de overheidsinstantie en de betrokken sector. De kosten die deze sectorakkoorden

voor de gemeenschap veroorzaken, moeten trouwens worden beoordeeld en in de grootste transparantie worden gepubliceerd.

Wat de balans met betrekking tot de aanvragen bij het Informatieloket Leefmilieu betreft, zijn de federaties ook positief over de publicatie van cijfergegevens met betrekking tot aanvragen voor de toegang tot informatie (p. 13 van het federaal rapport). De synthese over het type van aanvragen, de hoedanigheid van de aanvrager en de redenen voor weigering is een waardevolle bron van informatie. Uit de cijfers blijkt dat een minderheid van de aanvragen in het toepassingsveld van de wet van 5 augustus 2006 kadert. Dit wijst waarschijnlijk op een gebrek aan informatie of op zijn minst een gebrek aan kennis van de burger over zijn rechten op dit vlak, volgens de wet van 5 augustus 2006 inzake de toegang tot milieu-informatie. Sensibiliseringsinspanningen zouden dan ook welkom zijn.

Ook wordt vermeld dat veel aanvragen informatieaanvragen betreffen. Wanneer het niet mogelijk is om de burger een passend antwoord te geven, is het aan het Informatieloket Leefmilieu om de aanvraag door te sturen naar de bevoegde overheden.

3.2.3. Artikel 5 paragraaf 2

“Elke Partij waarborgt dat, binnen het kader van haar nationale wetgeving, de wijze waarop overheidsinstanties milieu-informatie beschikbaar stellen aan het publiek transparant is en dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is (...).”

In het kader van de maatregelen die de overheidsinstanties nemen om de informatie op transparante wijze ter beschikking te stellen van het publiek, vragen de overheidsinstanties soms studies die na uitvoering nooit openbaar worden gemaakt. Dit zou echter wel moeten gebeuren, vooral omdat al deze studies met het geld van de belastingplichtige worden gefinancierd. Een probleem voor de burger is dat hij vandaag niet weet welke informatie beschikbaar is. De regering vraagt regelmatig studies en schrijft of laat bepaalde documenten schrijven die nooit worden gepubliceerd. Er zou een centraal register moeten komen waarin al deze studies en documenten worden vermeld; een register dat eveneens vermeldt welke studies er bestaan, welke documenten worden opgesteld en geschreven door de overheidsinstanties of de instantie die op een aanbesteding heeft gereageerd. Idealiter vermeldt dit centrale register de identiteit van de contactpersoon die verantwoordelijk is voor de goede opvolging van de opstelling van het document, alsook de datum waarop het document zou worden voltooid. Om de transparantie en de actieve openbaarheid te verzekeren zou het statuut van het document in het centrale register moeten worden veranderd, zodat de burger weet wanneer het document waaraan gewerkt wordt klaar is.

In hun standpunt van 2007 hekelden de vier federaties het gebrek aan transparantie in het domein van de pesticiden door de klemtoon te leggen op de noodzaak om over brute gegevens te beschikken. De toegang tot informatie werd echter geweigerd omwille van de vertrouwelijkheid van de gegevens. Na een geweigerde aanvraag voor de toegang tot informatie (over de hoeveelheden van de verschillende actieve bestanddelen in de fyto-sanitaire producten op de Belgische markt) ging Inter-Environnement Wallonie in 2008 in beroep voor de Commissie van beroep voor de toegang tot milieu-informatie. Deze

commissie willigde de aanvraag van IEW in omdat ze oordeelde dat *“gezien de vermoedelijke uitwerking van bepaalde stoffen op het leefmilieu en de volksgezondheid, er een publiek belang schuilt in de aanvraag tot openbaarheid van de opgevraagde informatie”*. Die uitspraak wordt momenteel weer beslecht in de Raad van State. Als het beroep tot nietigverklaring wordt geweigerd, is dit een grote stap voorwaarts in een domein waar doorgaans een grote sluier over hangt. Voor het overige blijft die non-transparantie ook in het domein van de biociden hardnekkig bestaan.

3.2.4. Artikel 5 paragraaf 8

“Elke Partij ontwikkelt mechanismen om te waarborgen dat toereikende productinformatie beschikbaar wordt gemaakt voor het publiek op een wijze die consumenten in staat stelt weloverwogen milieukeuzen te maken.”

In het rapport wordt onder de rubriek “Economische instrumenten” uitdrukkelijk vermeld: *“De milieutaks op de batterijen [...] heeft het mogelijk gemaakt een belangrijke positieve weerslag te genereren inzake het ophalen en het recycleren, alsook een toename van de sensibilisering van het publiek voor deze problematiek”*.

Deze optimistische vaststelling verbaast ons. De situatie verslechtert immers elk jaar. Op tien jaar tijd is de verkochte hoeveelheid wegwerpbatterijen immers voortdurend gestegen, terwijl de werkelijk gerecycleerde hoeveelheid stagneert. In plaats van meer ecologische, oplaadbare batterijen te kopen, koopt de bevolking wegwerpbatterijen. De vzw Bebat heeft het dan wel mogelijk gemaakt om batterijen in te zamelen en te recycleren, maar heeft de sector vooral toegelaten om de marktaandeelen in de wegwerpbatterijen te behouden ten nadele van preventie (vermijden van producten die op batterijen werken) en oplaadbare batterijen. Zo zou er informatie beschikbaar moeten zijn over het werkelijke aantal gerecycleerde batterijen. Er ontbreekt een officiële informatiebron over de potentiële markt van batterijen, de verkochte, ingezamelde en werkelijk gerecycleerde hoeveelheden.

Naast de informatie die de overheidsinstanties bezitten over biociden zou men ook toegang moeten kunnen krijgen tot informatie, gegevens en studies over de chemische stoffen, de verpakkingen, de elektronische uitrusting en andere producten (dossiers van erkenningen, de resultaten van testen en analyses, de onderzoeken naar de gevolgen voor de gezondheid, de openbare aanbestedingen en de gunning van de opdrachten, de kosten-batenanalyses enz.).

3.3. Artikel 7

“Elke Partij treft passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma’s betrekking hebbende op het milieu, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. In dit kader wordt artikel 6, derde, vierde en achtste lid toegepast. Het publiek dat kan inspreken wordt door de betreffende overheidsinstantie aangewezen met inachtneming van de doelstellingen van dit Verdrag. Voor zover passend spant elke Partij zich in om, bij de voorbereiding van beleid betrekking hebbende op het milieu mogelijkheden te scheppen tot inspraak.”

3.3.1. Over de inspraak van de burgers

De tabel in het federaal rapport met het aantal deelnemers aan de verschillende raadplegingen tussen 2006 en 2009 is werkelijk ontstellend en roept tal van vragen op. Een dergelijke zwakke mobilisering bewijst dat de overheid haar communicatie om de aandacht van het publiek op te wekken heel grondig moet herzien.

Om de belangstelling van het publiek te wekken, mogen de thema's van de raadpleging niet te algemeen zijn. De elementen zijn op dat moment immers te abstract en zelfs hypothetisch en laten de burger niet toe de echte inzet van het ontwerp te vatten. Het is ook belangrijk dat de deelnemers de resultaten van hun deelname kunnen raadplegen, zodat ze weten of hun mening al dan niet in aanmerking werd genomen.

Bepaalde raadplegingen worden te laat uitgevoerd, waardoor alle mogelijkheden tot eventuele wijzigingen worden beperkt. Hier moet een juist evenwicht worden gevonden, hoe moeilijk dat ook is.

Een van de terugkerende problemen op dit moment is de mobilisering en aanmoediging van het publiek om deel te nemen aan diverse openbare raadplegingen. Het publiek wordt immers snel afgeschrikt door de complexiteit van de materie die ter raadpleging wordt voorgelegd. Ook denkt de burger soms dat zijn standpunt toch niet in aanmerking zal worden genomen. Het is trouwens erg belangrijk voor het publiek om zeker te weten dat rekening zal worden gehouden met zijn advies, maar ook om het fijne van de raadpleging te kennen. De overheidsinstanties moeten verslag uitbrengen over de raadpleging en vermelden met welke adviezen rekening werd gehouden, maar ook de redenen geven die tot de afwijzing van bepaalde adviezen hebben geleid. Deze constructieve praktijk werd toegepast in het kader van de raadpleging over de bijwerking van het federaal programma voor verminderd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (PRPB). Een praktijk die systematisch voor elke raadpleging zou moeten worden toegepast. Dergelijke terugkoppelingen, via publicaties op het internet, zouden al heel waardevol zijn.

Verder moeten de overheidsinstanties meer communicatie-inspanningen leveren om boodschappen van algemeen nut uit te zenden die het publiek bewustmaken en mobiliseren voor duurzame ontwikkeling en milieugebonden uitdagingen.

Die problemen van mobilisering werden al door de vier gewestelijke federaties aangekaart tijdens de rapportering in 2007. Een diepgaande reflectie is onontbeerlijk om de huidige lacunes weg te kunnen werken. De overheid zou samen met de gewestelijke milieufederaties en gespecialiseerde organisaties kunnen nadenken over middelen om de burgers te mobiliseren en te sensibiliseren om deel te nemen aan de besluitvorming.

Die inspraak betreft niet enkel de raadplegingen die de federale overheid momenteel organiseert, maar ook raadplegingen die ze zou kunnen organiseren, reeds georganiseerde raadplegingen of raadplegingen die de andere overheden zouden kunnen organiseren. Er moeten maatregelen worden genomen om de deelname van de burger aan de

besluitvorming te stimuleren, zij het op federaal, gewestelijk of lokaal niveau. In dat opzicht lijkt het aangewezen om:

- een code met goede praktijken voor raadplegingen op federaal niveau op te stellen, met daarin kwaliteitscriteria (raadplegingen eerder hogerop, duidelijk bepaalde en gekende spelregels, ...);
- een resourcecentrum voor burgerinspraak op te richten;
- na te denken over de rol van volksvertegenwoordigers als aandrijvers van een sterkere inspraak door burgers;
- een fonds voor de inspraakprocessen te creëren.

De vier federaties verwijzen hiervoor naar de brief van Platform Participation aan de onderhandelaars na de verkiezingen van 2009, die hier als bijlage werd toegevoegd.

3.3.2. Over de inspraak van de ngo's voor milieubescherming

De vraag naar inspraak van de milieu-ngo's in het consultatief proces neemt voortdurend toe, terwijl hun financiële middelen niet stijgen, maar eerder dalen. Wat de inspraak van het publiek in de besluitvorming betreft, moet dus worden benadrukt dat het advies van onze federaties en onze verenigingen-leden wel degelijk wordt gevraagd in het kader van talrijke raadplegingen, maar dat het gebrek aan financiële en menselijke middelen de federaties en verenigingen niet toelaat deel te nemen aan alle raadplegingen. En zo worden bepaalde belangrijke onderwerpen die ter raadpleging worden voorgelegd niet bestudeerd. De resultaten van deze raadplegingen zijn bijgevolg onvolledig of onevenwichtig, zelfs "systematisch fout". Hetzelfde geldt voor de werkzaamheden in de adviescommissies, met als belangrijkste gevolg dat de actieve inspraak van de milieuverenigingen in de besluitvormingsprocessen problematisch blijft wat de middelen betreft.

Verder moet worden benadrukt dat er een duidelijk onevenwicht is binnen de verschillende sectoren die in de diverse adviescommissies vertegenwoordigd zijn. Zowel het industriële milieu als het vakbondsmilieu is in alle commissies aanwezig, wat geenszins het geval is met de milieuverenigingen. Het onevenwicht is niet enkel duidelijk op het vlak van de financiële middelen, maar ook wat de samenstelling van de commissies zelf betreft. Op deze manier wordt steeds rekening gehouden met de economische en sociale aspecten van het milieubeleidsplan. Het tegengestelde is echter niet waar, aangezien het milieueffect van de economische en sociale beleidsplannen zo goed als genegeerd wordt. Bovendien zijn de verenigingen voor milieubescherming ook niet vertegenwoordigd in de economische en sociale commissies.

De milieubeweging stelt ook een onevenwicht vast in de professionele omkadering van economische en sociale commissies. Het secretariaatspersoneel van deze commissies is relatief talrijker dan dat van de commissies leefmilieu, duurzame ontwikkeling en mobiliteit. Men kan zich vragen stellen over de reden(en) achter die kloof, te meer daar die weerspiegeld kan worden in de kwaliteit van het verstrekte advies (tekstvoorbereiding, laattijdige verzending van documenten).

3.4. Artikel 9

In het kader van dit artikel moeten de wetgevende, verordenende en andere maatregelen worden vermeld die werden genomen met het oog op de toepassing van de bepalingen van artikel 9 betreffende de toegang tot de rechter.

Het staat vast dat deze derde pijler ook voor grote problemen zorgt.

Welk nut heeft het om een natuurlijke persoon of een rechtspersoon toegang te verlenen tot informatie en te laten deelnemen aan de besluitvorming in milieuzaken indien hij niet over de mogelijkheid beschikt zich tot een rechter te wenden om de inbreuken op het milieu aan te klagen in overeenstemming met de rechten die hem werden toegekend? Bovendien moeten we benadrukken dat het voor het verenigingsleven heel moeilijk is om toegang te krijgen tot een rechter omdat het meestal moeilijk een belang kan aantonen, zodat zijn vordering onontvankelijk wordt verklaard.

3.4.1. Artikel 9 paragraaf 1

De vier federaties betreuren het dat de beslissingen van de federale Commissie van beroep over de toegang tot milieu-informatie niet openbaar werden gemaakt, te meer gezien haar status (deze commissie moet problemen met betrekking tot de toegang tot informatie net oplossen). Het federaal rapport meldt trouwens dat veel aanvragen voor een toegang tot informatie niet kaderen in het toepassingsveld van de wet van 5 augustus 2006. Als de burger de beslissingen van de Commissie van beroep zou kunnen raadplegen, zou hij weten welk soort van aanvragen hij al dan niet tot een milieu-instantie kan richten, wat uiteindelijk tot een rationalisering van de aanvragen kan leiden.

3.4.2. Artikel 9 paragraaf 2

“Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben

dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in

overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strookt met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b.

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.”

De vier federaties verbazen zich in de eerste plaats over het feit dat er sinds 2008 slechts vijf herzieningen en één adviesverzoek werden geformuleerd. Ze veronderstellen dat er gewag wordt gemaakt van de herzieningen voorgelegd aan de federale Commissie van beroep voor de toegang tot milieu-informatie. Het zou de moeite lonen om dit te verduidelijken aangezien de voorafgaande paragraaf van het rapport een onderscheid maakt tussen de verschillende juridictionele beroepen zonder de Commissie van beroep te vermelden.

De derde pijler over de toegang tot de rechter is waarschijnlijk een pijler waar de grootste stappen moeten worden ondernomen, en dat zowel wat de rechtelijke procedures als de bestuursrechtelijke procedures voor de Raad van State betreft. De federale verkiezingen van juni 2007 en later juni 2010 onderbraken telkens het wetgevend proces van het wetsontwerp ter wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om organisaties een vorderingsrecht ter verdediging van collectieve belangen toe te kennen. Zodra er een nieuwe regering is gevormd, zal de interpellatie van de overheidsinstanties een van de prioriteiten van de federaties voor milieubescherming zijn, zodat dit ontwerp opnieuw wordt aangepakt om een verregaande vooruitgang te boeken via de rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen ten voordele van verenigingen, een vooruitgang die zal moeten worden vertaald in de goedkeuring van een wet die de gecoördineerde wetten op de Raad van State wijzigt.

Er werden de voorbije jaren ook parlementaire initiatieven genomen om de gerechtelijke procedure te wijzigen (wetsvoorstel ter wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, wetsvoorstel ter creatie van een rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen). Die verschillende voorstellen moeten aandachtig worden onderzocht om een evaluatie te maken van elk voorstel en van de meerwaarden die deze voorstellen op rechterlijk vlak enerzijds, en op het vlak van milieubescherming anderzijds zouden kunnen meebrengen.

Het is zo dat al deze hervormingen (gecoördineerde wetten op de Raad van State, wijziging van de wet van 12 januari 1993, wijziging van het Gerechtelijk Wetboek) een onzeker karakter hebben, rekening houdend met de federale verkiezingen van juni 2010, in die mate zelfs dat de toekomst van deze verschillende wetswijzigingen op het spel staat, wat de milieufederaties sterk verontrust.

3.4.3. Artikel 9 paragraaf 3

“Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.”

De wet van 12 januari 1993 vormt een niet te verwaarlozen vooruitgang omdat ze een bredere toegang tot de rechter biedt dan de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek en de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De voorwaarden die ze in artikel 2 van de wet stelt om het instellen van vorderingen te beperken, zijn echter veel te beperkend. Dergelijke voorwaarden zijn trouwens niet echt gerechtvaardigd aangezien het recht op vorderingen dat door de wet van 12 januari 1993 werd toegekend, niet tot een overdaad aan onredelijke eisen heeft geleid. De discretionaire macht van de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg volstaat bovendien om eventueel misbruik van het vorderingsrecht te bestraffen.

3.4.4. Artikel 9 paragraaf 5

“Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke Partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen.”

Het is zo dat de milieuverenigingen geen rechtsbijstand genieten hoewel ze slechts over beperkte financiële middelen beschikken, wat opnieuw een hindernis is om in rechte te kunnen handelen. Ze kunnen immers geen rechtsvordering instellen tegen een ontwerp dat duidelijke inbreuken op het milieu vormt. Op dit vlak zouden dus maatregelen moeten worden getroffen.

3.4.5. Hinderpalen in het kader van de toepassing van artikel 9

Het rapport maakt ten slotte melding van het feit dat de Federale Overheidsdienst Justitie jaarlijks statistieken van milieudossiers voor de hoven en de rechtbanken opstelt. Tijdens de publieke raadpleging van 2007 haalden de federaties al aan dat het belangrijk is om deze statistieken te publiceren en om ervoor te zorgen dat ze heel nauwkeurig en compleet zijn (niet enkel het aantal ingeleide procedures kennen, maar ook weten welke gevolgen aan de verschillende zaken werden gegeven).

Het federaal rapport maakt ook gewag van opleidingen over milieurecht voor magistraten. Dergelijke initiatieven moeten absoluut herhaald worden voor de zittende en staande magistratuur gezien het extreem complexe en technische karakter van de milieuwetgeving. Bovendien is het mogelijk dat niet alle magistraten de kans kregen om een basisopleiding over milieurecht te volgen.

4. Ggo's

Het rapport vermeldt *“de mogelijkheid voor het publiek om op alle gepaste wijzen alle voorgestelde opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de doelbewuste introductie of de lancering op de markt”* (paragraaf 6 van bijlage 1bis). De milieufederaties verbazen zich erover dat het publiek over de lancering op de markt enkel opmerkingen via het internet kan formuleren, terwijl opmerkingen over doelbewuste introducties via het internet, per post of zelfs telefonisch kunnen worden meegedeeld. Hoewel het internet in de praktijk veel wordt gebruikt, blijft het een feit dat niet iedereen over een internetverbinding of voldoende kennis over het gebruik van dit communicatiemiddel beschikt. Er zou dus moeten worden gewerkt aan een uitbreiding van de middelen om het voor het publiek mogelijk te maken om zijn opmerkingen te geven.

5. Conclusie

Deze enkele pagina's gaven de verschillende opmerkingen weer over het federaal rapport van de overheidsinstanties. De vier federaties hopen te kunnen beschikken over een opvolging van het gevolg dat zal worden gegeven aan dit advies, alsook aan de opmerkingen die door alle deelnemers aan deze openbare raadpleging werden geformuleerd.