



Brussel, 17.12.2012  
COM(2012) 774 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**OVER DE ERVARING DIE IS OPGEDAAN MET DE TOEPASSING VAN  
RICHTLIJN 2003/4/EG INZAKE DE TOEGANG VAN HET PUBLIEK TOT MILIEU-  
INFORMATIE**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE  
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

OVER DE ERVARING DIE IS OPGEDAAN MET DE TOEPASSING VAN RICHTLIJN  
2003/4/EG INZAKE DE TOEGANG VAN HET PUBLIEK TOT MILIEU-INFORMATIE

## **I. Inleiding**

De Commissie heeft dit evaluatieverslag aan het Europees Parlement en de Raad opgesteld overeenkomstig artikel 9, lid 2, van Richtlijn 2003/4/EG ("de richtlijn")<sup>1</sup> van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG<sup>2</sup>. Het is gebaseerd op de jarenlange ervaring die de Commissie en de lidstaten bij de toepassing van de richtlijn hebben opgedaan. Elke lidstaat heeft overeenkomstig artikel 9, lid 1, verslag uitgebracht over zijn uitvoering van de richtlijn.

Zoals is bepaald in artikel 9, lid 2, houdt het verslag rekening met ontwikkelingen op het gebied van elektronische technologieën. Deze evaluatie maakt daarom deel uit van de Digitale Agenda voor Europa<sup>3</sup>. Tevens sluit ze aan bij de in de Europa 2020-strategie<sup>4</sup> gestelde algemene doelstelling om informatie- en communicatietechnologie ten volle te benutten.

Dit verslag is toegespitst op de nieuwe bepalingen, zoals de ruimere definities van begrippen en de actievere verspreiding van informatie. Het moet ook worden gezien in de context van recente beleidsontwikkelingen zoals de mededeling over de uitvoering<sup>5</sup>, waarin de Commissie toegang tot informatie als een belangrijke prioriteit voor het verbeteren van de uitvoering van het milieurecht aanwijst en zichzelf ertoe verbindt na te gaan hoe de richtlijn doeltreffender kan worden gemaakt.

## **II. Belangrijkste kenmerken van de richtlijn**

### **De vorige richtlijn**

In Richtlijn 90/313/EEG werd ervan uitgegaan dat milieukwesties het beste kunnen worden behandeld en dat het milieu uiteindelijk beter wordt beschermd als alle betrokkenen op het passende niveau participeren. Om het bewustzijn en de betrokkenheid van het publiek te vergroten, verleende de richtlijn een reeks toegangsrechten tot milieu-informatie en legde ze de voorwaarden en grondregels vast volgens welke deze konden worden uitgeoefend. In het

---

<sup>1</sup> PB L 41 van 14 februari 2003, blz. 26.

<sup>2</sup> Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158 van 23 juni 1990, blz. 56). Ingetrokken bij de richtlijn met ingang van 14 februari 2005.

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 26 augustus 2010 over "Een Digitale Agenda voor Europa" COM(2010) 245 definitief.

<sup>4</sup> Mededeling van de Commissie van 3 maart 2010 "Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei", COM(2010) 2020 definitief, blz. 9.

<sup>5</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 7 maart 2012 – Meer voordelen door EU-milieumaatregelen: vertrouwen kweken door de kennis en de reactiecapaciteit te verbeteren, COM(2012) 95 final van 7.3.2012.

verslag van de Commissie over de toepassing van de vorige richtlijn<sup>6</sup> werd geconcludeerd dat deze positieve resultaten had opgeleverd, maar werden ook enkele tekortkomingen aangewezen. De Commissie heeft daarom besloten ze door een nieuwe richtlijn te vervangen.

### **Bij de richtlijn ingevoerde wijzigingen**

De richtlijn bouwde voort op de ervaring die is opgedaan met haar voorganger. Toen ze werd opgesteld, was de Europese Unie zich aan het opmaken voor de ratificatie van het Verdrag van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (ECE) inzake toegang tot informatie, inspraak van de burger in de besluitvorming en toegang tot de rechtspraak in milieuaangelegenheden ("het Verdrag van Aarhus")<sup>7</sup>. Tegen die achtergrond is de richtlijn in overeenstemming gebracht met de doorgaans verrekender bepalingen van het Verdrag van Aarhus inzake toegang tot informatie. De richtlijn hield ook rekening met ontwikkelingen op het gebied van elektronische communicatietechnologie, met name wat betreft het format waarin de informatie moest worden meegedeeld. Ze legde ook sterker de nadruk op de actieve verspreiding van informatie en legde nadere regels vast op gebieden waar Richtlijn 90/313/EEG nog naar het nationale recht verwees. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- een ruimere definitie van "milieu-informatie", die een breder scala van milieugerelateerde kwesties omvat;
- een ruimere definitie van "overheidsinstanties", welke personen omvat die openbare bestuursfuncties uitoefenen;
- meer gedetailleerde bepalingen over de vorm waarin de informatie beschikbaar moet worden gesteld, met inbegrip van een algemene verplichting om informatie in het gevraagde format te verstrekken en de mogelijkheid om elektronische middelen te gebruiken;
- een kortere termijn (een maand) voor het beschikbaar stellen van de gevraagde informatie, die met een maand kan worden verlengd indien de omvang en de gecompliceerdheid van de informatie dat vereisen;
- beperkingen ten aanzien van de gronden voor weigering. Verzoeken om informatie kunnen enkel worden geweigerd indien openbaarmaking afbreuk doet aan een van de genoemde belangen. De uitzonderingen moeten restrictief worden uitgelegd, met inachtneming van het door bekendmaking gediende openbare belang.
- beperkingen ten aanzien van de gronden voor weigering indien het verzoek betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu ("emissieregel");

---

<sup>6</sup> Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de ervaring opgedaan bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, COM(2000) 400 definitief.

<sup>7</sup> De Europese Gemeenschap heeft het Verdrag van Aarhus op 25 juni 1998 ondertekend en op 17 februari 2005 ondertekend. Het Verdrag is op 30 oktober 2001 in werking getreden.

- extra verplichtingen ten aanzien van nationale autoriteiten om informatie te verzamelen en te verspreiden die verder gaan dan de verplichting om informatie bekend te maken.
- extra verplichtingen ten aanzien van nationale autoriteiten om burgers die toegang tot informatie wensen behulpzaam te zijn;
- verbeterde procedures om in beroep te gaan tegen het handelen of nalaten van overheidsdiensten, met name voor een rechterlijke instantie of een ander, bij wet opgericht onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

### **III. Omzetting door de lidstaten**

Krachtens artikel 10, moest de richtlijn uiterlijk op 14 februari 2005 (1 januari 2007 voor Bulgarije en Roemenië) in nationale wetgeving zijn omgezet. De meeste lidstaten waren echter te laat met de omzetting. De Commissie heeft daarom inbreukprocedures ingeleid en is vervolgens gerechtelijke procedures gestart. Drie zaken, tegen Duitsland, Griekenland en Spanje<sup>8</sup> werden echter gesloten nadat deze lidstaten de richtlijn hadden omgezet. In twee zaken oordeelde het Hof van Justitie dat Oostenrijk<sup>9</sup> en Ierland<sup>10</sup>, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter omzetting van de richtlijn in werking te doen treden, de uit hoofde van de richtlijn op hen rustende verplichtingen niet waren nagekomen. Intussen hebben alle lidstaten de richtlijn omgezet<sup>11</sup>.

### **IV. Herziening**

Als een eerste stap in het kader van de herzieningsprocedure overeenkomstig artikel 9 is de lidstaten gevraagd verslag uit te brengen over hun ervaringen met de toepassing van de richtlijn. Overeenkomstig artikel 9, lid 1, heeft de Commissie hen op 19 juni 2007 een leidraad doen toekomen. Zij verzocht de lidstaten een algemene beschrijving voor te leggen van de voor de uitvoering van de richtlijn genomen maatregelen, verslag uit te brengen over de effecten ervan, in te gaan op de afzonderlijke artikelen van de richtlijn en cijfermateriaal te verstrekken.

De Commissie stelde verdragingen bij de mededeling van de nationale verslagen vast. Op de in de richtlijn vastgestelde uiterste termijn (14 augustus 2009) waren minder dan de helft van de verslagen ontvangen. Na verdere aanmaningen heeft de Commissie in december 2009 11 inbreukprocedures ingeleid. Medio april 2010 waren alle nationale verslagen ontvangen. Eind juli 2010 waren ze vertaald<sup>12</sup> en begon de beoordeling van de verslagen.

Ook de Commissie heeft bij de uitvoering van haar taken ervaring opgedaan, met name bij de behandeling van klachten en de monitoring van de naleving. Verzoekschriften en

<sup>8</sup> Zaken C-44/07, C-85/06 en C-53/06 respectievelijk.

<sup>9</sup> Arrest van 5 juli 2007 in zaak C-340/06, Jurispr. 2007, blz. I-96.

<sup>10</sup> Arrest van 3 mei 2007 in zaak C-391/06, Jurispr. 2007, blz. I-65.

<sup>11</sup> Een lijst van door de lidstaten aan de Commissie meegedeelde omzettingsmaatregelen is beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0003:NL:NOT>

<sup>12</sup> De verslagen van de lidstaten en de vertalingen zijn bekendgemaakt op de Europa-website op: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/reports\\_ms.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/reports_ms.htm).

parlementaire vragen vormden een andere waardevolle bron van informatie over de mate waarin de lidstaten hun verplichtingen nakwamen. Ook het Europees Hof van Justitie heeft over verscheidene bepalingen geoordeeld.

## **V. Toepassing van de richtlijn**

Dit is de eerste evaluatie van de toepassing van de richtlijn. Zoals eerder is vermeld, waren de meeste lidstaten te laat met de omzetting ervan. Enkele hebben in hun nationale verslagen aangegeven dat zij daarom de effecten ervan destijds niet volledig konden beoordelen. Het is daarom niet mogelijk in dit stadium definitieve uitspraken over hun ervaring te doen. De Commissie wil echter al conclusies trekken en gebieden aanwijzen die nog aandacht vragen.

Sommige lidstaten hebben de richtlijn in verscheidene wetgevingsstukken omgezet. Dit kan het voor de burger moeilijker maken de toepasselijke wetgeving te vinden wanneer hij zijn toegangsrecht wenst uit te oefenen.

De lidstaten waren over het algemeen de mening toegedaan dat de richtlijn een positief effect op de betrokkenheid van de civiele samenleving heeft. Daartegenover stond de administratieve belasting, die veel lidstaten zorgen baarde.

Naar de mening van de Commissie is de richtlijn in bevredigende mate omgezet. Er zijn echter enkele moeilijkheden met betrekking tot zowel de omzetting als de praktische toepassing. Deze worden hieronder beschreven.

### **Artikel 2 - Definities**

#### **a) "Milieu-informatie"**

Onder de definitie van "milieu-informatie" in de richtlijn valt informatie in ongeacht welke vorm over de toestand van het milieu of over de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid. Het is dezelfde definitie als die in het Verdrag van Aarhus. Correcte classificatie is belangrijk, aangezien "milieu-informatie" onder de specifieke bepalingen van de richtlijn valt, die doorgaans ruimere toegangsrechten verlenen dan die welke voor toegang tot algemene bestuursinformatie gelden.

De Commissie heeft enkel geïsoleerde gevallen van incorrecte, met name onvolledige of dubbelzinnige, omzetting van de definitie van "milieu-informatie" in de wetgeving van de lidstaten geconstateerd. Zij buigt zich hierover momenteel met de betrokken lidstaten. Wat de toepassing van de definitie betreft, heeft de Commissie, met name via klachten, kennis gekregen van gevallen waarin de nationale autoriteiten weigerachtig stonden tegenover het als "milieu-informatie" classificeren van bepaalde sectorspecifieke of technische documenten.

Het Hof van Justitie legt de definitie van "milieu-informatie" in artikel 2, lid 1, ruim uit. In zijn arrest van 16 december 2010 in zaak C-266/09 *Stichting Natuur en Milieu en anderen tegen College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden* heeft het Hof van Justitie deze term zo uitgelegd dat informatie die wordt overgelegd in het kader van een procedure tot toelating van een gewasbeschermingsmiddel daaronder is begrepen. Deze ruime

definitie van "milieu-informatie" schept een belangrijk precedent voor de uitlegging van artikel 2, lid 1, door de lidstaten.

Nationale rechtbanken of autoriteiten zoals de Ombudsman hebben zich al uitgesproken over de definitie van "milieu-informatie" in hun nationale wetten. Zij lijken de ruime definitie van het Hof te hebben gevolgd. De Commissie buigt zich slechts over een beperkt aantal kennelijk te enge uitleggingen door overheidsinstanties.

#### **b) "Overheidsinstantie"**

In artikel 2, lid 2, van de richtlijn worden overheidsinstanties ruim en functioneel gedefinieerd, zoals ook in het Verdrag van Aarhus het geval is. De term omvat organen die bestuursfuncties, openbare verantwoordelijkheden of functies uitoefenen of openbare diensten verlenen.

De overgrote meerderheid van de lidstaten heeft de term correct omgezet. Er zijn echter moeilijkheden gerezen bij de toepassing, met name met betrekking tot het bepalen of een bepaald orgaan al dan niet onder die definitie valt. Voorbeelden van entiteiten die door individuele lidstaten als "overheidsinstanties" zijn beschouwd, in sommige gevallen na uitspraken door nationale rechtbanken, omvatten warmteopwekkings-, water- of afvalbeheermaatschappijen en plaatselijke milieustichtingen. De vraag of een bepaalde entiteit als een "overheidsinstantie" kan worden beschouwd, kan niet in algemene termen worden beantwoord, maar moet per geval worden beantwoord. De Commissie heeft geconstateerd dat de lidstaten de ruime definitie van "overheidsinstantie" in artikel 2, lid 2, over het algemeen correct toepassen.

Overeenkomstig artikel 2, lid 2, tweede alinea, kunnen lidstaten bepalen dat deze definitie niet slaat op "instellingen of organen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid". In zijn arrest van 14 februari 2012 in zaak C-204/09 inzake een verzoek om een prejudiciële beslissing van het *Bundesverwaltungsgericht* (Duitsland), *Flachglas Torgau GmbH tegen Bundesrepublik Deutschland*, heeft het Hof de uitzondering voor wetgevende maatregelen ruim uitgelegd. Het oordeelde dat ministeries die een rol spelen in de wetgevingsprocedure voor de duur van het proces kunnen worden vrijgesteld.

### **Artikel 3 – Toegang tot milieu-informatie op verzoek**

#### **a) Termijnen**

Overeenkomstig artikel 3, lid 2, moet, rekening houdend met een eventueel door de aanvrager vermelde termijn, milieu-informatie zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen een maand na ontvangst van het verzoek ter beschikking worden gesteld. Indien de informatie omvangrijk en gecompliceerd is, kan de termijn met een maand worden verlengd, in welk geval de redenen daarvoor worden opgegeven.

De termijn voor het beantwoorden van verzoeken om milieu-informatie wordt door de lidstaten verschillend toegepast. Sommige stellen zelfs kortere oorspronkelijke termijnen (5, 14, 15 of 20 werkdagen), hetgeen in overeenstemming is met de richtlijn.

De tweeledige vereiste dat de aanvrager een termijn mag vermelden en dat de informatie zo spoedig mogelijk moet worden verstrekt, is niet door elke lidstaat uitgevoerd. In gevallen waarin de termijn wordt verlengd, schrijft de nationale wetgeving voorts niet altijd voor dat de aanvrager moet worden geïnformeerd en dat de redenen moeten worden opgegeven. Het ging echter om beperkte gevallen en de overgrote meerderheid van de lidstaten heeft deze vereisten wel correct omgezet.

Voor sommige lidstaten was het moeilijk de gevraagde informatie tijdig te verstrekken, bijvoorbeeld in gevallen waarin de informatie over verschillende besturen was verspreid of wanneer zij een groot aantal verzoeken tegelijkertijd moesten behandelen. Ook overleg met derde partijen die bij het verzoek betrokken waren, maakte het moeilijk de termijnen te halen.

Sommige lidstaten staan toe dat de termijnen worden overschreden in geval van overmacht of onder speciale omstandigheden. Deze uitzonderingen gaan verder dan die welke in de richtlijn zijn vastgesteld en kunnen aanleiding geven tot uitleggingsproblemen. De Commissie volgt zulke gevallen van niet-naleving van nabij.

Over het algemeen lijkt de bij de richtlijn ingevoerde kortere termijn voor het beantwoorden van verzoeken om milieu-informatie redelijk te zijn. De bezwaren die sommige lidstaten hebben geuit met betrekking tot het nakomen van de in de richtlijn gestelde termijnen staan in contrast met de nog kortere termijnen die in andere lidstaten zijn vastgesteld. Het op ruime schaal verspreiden van informatie op het internet moet helpen de voorlichtingstaken van overheidsinstanties te verlichten.

## **b) Praktische regelingen**

In artikel 3, lid 5, worden bepaalde praktische regelingen opgesomd die de lidstaten moeten vaststellen om burgers die toegang tot informatie wensen behulpzaam te zijn (bijvoorbeeld bijstand of het aanleggen van registers of lijsten). Deze zijn belangrijk om ervoor te zorgen dat de burger zijn rechten uit hoofde van de richtlijn doeltreffend kan uitoefenen. Sommige lidstaten hebben ze echter nog niet volledig uitgevoerd. Met name moet verdere aandacht worden besteed aan punt b), dat voorschrijft dat lidstaten ervoor zorgen dat de lijsten van overheidsinstanties openbaar toegankelijk zijn. De beste praktijk voor het uitvoeren van artikel 3, lid 5, bestaat in het benoemen van voorlichtingsambtenaren en het aanwijzen van voorlichtingspunten, die informatie over de verantwoordelijkheden van afzonderlijke overheidsinstanties verstrekken, registers van beschikbare milieu-informatie bekendmaken en openbaar toegankelijke informatienetwerken en databanken opzetten. De lidstaten verstrekken de krachtens artikel 3, lid 5, vereiste informatie hoofdzakelijk via het internet, plus, in sommige gevallen, via specifieke brochures. Daarmee wordt aan de vereisten voldaan.

## **Artikel 4 – Uitzonderingen**

De lijst van uitzonderingen van artikel 4 van de richtlijn vormt een afspiegeling van artikel 4, leden 3 en 5, van het Verdrag van Aarhus. Deels voorziet de richtlijn zelfs in betere toegangsrechten dan het Verdrag<sup>13</sup>.

Artikel 4 vormt een van de belangrijkste bepalingen van de richtlijn. Het bevat een exhaustieve lijst van alle gevallen waarin de lidstaten een verzoek om milieu-informatie kunnen weigeren. Openbaarmaking is de algemene regel, tenzij een van de specifieke uitzonderingen van toepassing is. De lidstaten mogen geen extra uitzonderingen aan de lijst toevoegen. Zij hoeven echter evenmin elke mogelijk uitzondering in hun nationale recht om te zetten, overeenkomstig het algemene principe dat het lidstaten vrijstaat ruimere toegang te verlenen dan de richtlijn voorschrijft. Sommige hebben bijvoorbeeld de uitzonderingen voor kennelijk onredelijke of te algemene verzoeken niet omgezet en staan dus ruimere toegang tot milieu-informatie toe.

Artikel 4 wordt nog niet in elke lidstaat op geheel bevredigende wijze uitgevoerd. Probleemgebieden zijn onder meer:

#### *Onwettige toevoeging aan de lijst van uitzonderingen*

In sommige nationale wetgeving worden onrechtmatig redenen voor weigering toegevoegd aan die in de richtlijn. Eén lidstaat stelt informatie die ooit als vertrouwelijk is aangemerkt vrij van openbaarmaking. Een andere lidstaat heeft stelselmatig vragen over bepaalde procedures geweigerd die milieu-informatie zouden kunnen bevatten indien de aanvrager er geen partij bij was. Dit zijn stuk voor stuk voorbeelden van niet-conforme omzetting en/of toepassing van de richtlijn, naar aanleiding waarvan de Commissie dan ook passende maatregelen neemt.

#### *Definities*

De lidstaten vinden dat sommige begrippen, hoewel deze al in de vorige richtlijn voorkwamen, nog steeds moeilijkheden geven wat de uitlegging betreft. Voorbeelden hiervan zijn onder meer "kennelijk onredelijk" of "interne mededelingen". Jurisprudentie van het Hof van Justitie biedt ter zake waardevolle richtsnoeren. Zaak C-204/09, *Flachglas Torgau* (zie boven) betreft onder meer de definitie van "het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, indien deze vertrouwelijkheid bij wet is voorzien" in artikel 4, lid 2, onder a)<sup>14</sup>. Voor kwesties die nog niet door jurisprudentie zijn geregeld, bestaat een door lidstaten gekozen oplossing erin aan de omzettingsmaatregelen nadere aanwijzingen toe te voegen om deze begrippen te omschrijven.

#### *Omzetting van nieuwe bepalingen*

<sup>13</sup> In de richtlijn wordt bijvoorbeeld uitdrukkelijk een breder scala van uitzonderingen genoemd die niet kunnen worden ingeroepen indien het verzoek betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu ("emissieregel).

<sup>14</sup> Het Hof heeft geoordeeld dat het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties in de zin van artikel 4, lid 2, onder a), van de richtlijn "als vervuld kan worden beschouwd indien het nationale recht van de betrokken lidstaat een bepaling zoals die in het hoofdgeding bevat die in het algemeen preciseert dat het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties een reden vormt om toegang te weigeren tot milieu-informatie waarover deze instanties beschikken", voor zover het begrip "handelingen" duidelijk is gedefinieerd.



Er zijn nieuwe bepalingen toegevoegd aan artikel 4 van de richtlijn. Het lid over de restrictieve uitlegging van de uitzondering, het afwegen van belangen en de "emissieregel" (een rechtsvermoeden dat het door openbaarmaking gediende openbare belang primeert indien het verzoek betrekking heeft op emissies in het milieu) maakte geen deel uit van de vorige richtlijn (artikel 4, lid 2, tweede alinea). Hetzelfde geldt voor de leden over de richtlijn gegevensbescherming<sup>15</sup> en die over welke informatie aan de aanvrager moet worden verstrekt wanneer het verzoek is geweigerd omdat het nog onvoltooid materiaal betreft.

De lidstaten hebben deze nieuwe bepalingen vaak niet of niet correct omgezet. Sommige hebben bijvoorbeeld niet voorzien in een specifieke bepaling dat de redenen voor weigering restrictief moeten worden uitgelegd en voorzien niet uitdrukkelijk in het afwegen van de betrokken belangen.

Het Hof van Justitie heeft al waardevolle richtsnoeren gegeven over de uitlegging van artikel 4, lid 2, tweede alinea. Zaak C-266/08, *Stichting Natuur en milieu* (zie boven) betreft het evenwicht tussen het recht op openbare toegang tot milieu-informatie en de vertrouwelijke behandeling van commerciële en industriële informatie. Het Hof heeft bevestigd dat, zoals de formulering van de tweede alinea aangeeft, de belangen per geval moeten worden afgewogen en dat bescherming van commerciële of industriële informatie beperkt is indien deze betrekking heeft op emissies in het milieu (toepassing van de "emissieregel").

Zaak C-71/10 inzake een verzoek om een prejudiciële beslissing van het *Supreme Court of the United Kingdom, Office of Communications* tegen *Information Commissioner* betreft eveneens het afwegen van door openbaarmaking gediende openbare belangen tegen krachtens artikel 4, lid 2, beschermde belangen. Het ging om meer dan een beschermd belang, maar geen daarvan zou volstaan om zwaarder te wegen dan het algemeen belang bij openbaarmaking. Op 28 juli 2011 heeft het Hof geoordeeld dat bij het afwegen van het door openbaarmaking gediende belang tegen de met weigering van openbaarmaking gediende belangen, cumulatief rekening moet worden gehouden met krachtens artikel 4, lid 2, beschermde belangen.

#### *Verband met andere EU-wetgeving*

Een ander probleem is de relatie tussen artikel 4 en bepalingen inzake toegang in andere sectorspecifieke EU-wetgeving. Als algemene regel prevaleert de sectorspecifieke handeling als "lex specialis" boven de algemene toegangsbepalingen in de richtlijn. Veel sectorspecifieke handelingen bevatten echter bepalingen over hun relatie met de richtlijn, die hetzij algemene toegang tot informatie overeenkomstig de richtlijn toestaan<sup>16</sup>, hetzij de werkingssfeer van de richtlijn verder specificeren binnen hun domein<sup>17</sup>. Desalniettemin kan

---

<sup>15</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens; PB L 281 van 23 november 1995, blz. 31.

<sup>16</sup> In artikel 2 van de INSPIRE-richtlijn (zie verwijzing hierboven) is bijvoorbeeld bepaald dat zij Richtlijn 2003/4/EG onverlet laat.

<sup>17</sup> In artikel 22 van de Seveso III-richtlijn wordt bijvoorbeeld verwezen naar artikel 4 van de richtlijn (Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing

het moeilijk zijn te achterhalen welk rechtsinstrument op een bepaalde zaak van toepassing is. Er bestaat hierover al enige jurisprudentie.

In zijn arrest van 17 februari 2009 in zaak C-552/07, *Commune de Sausheim tegen Pierre Azelvandre*<sup>18</sup>, heeft het Hof geoordeeld dat een lidstaat zich niet kan beroepen op een uitzonderingsbepaling waarin is voorzien in artikel 4, lid 2, waaronder "openbare veiligheid", om de toegang te weigeren tot informatie die zich uit hoofde van de GGO-richtlijn in het publieke domein bevindt<sup>19</sup>. De transparantieplichtingen uit hoofde van de GGO-richtlijn gaan dus voor op de uitzondering om de openbare orde of andere belangen te beschermen krachtens de richtlijn.

In zijn arrest van 22 december 2010 in zaak C-524/09, *Ville de Lyon tegen Caisse des dépôts et consignations*, behandelde het Hof met name de vraag of gegevens omtrent transacties met broeikasgasemissierechten als "informatie over emissies in het milieu" in de zin van artikel 4 moesten worden beschouwd, in welk geval "de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie" niet kan worden ingeroepen. Het Hof oordeelde echter dat de toegang tot zulke informatie wordt geregeld bij specifieke vertrouwelijkheidsregels in de regeling voor de handel in emissierechten<sup>20</sup>.

Wat de vorm en inhoud van weigeringen (artikel 4, lid 5) betreft, voorziet een lidstaat nog steeds in stilzwijgende weigeringen, waarbij de overheidsinstantie wordt verondersteld te weigeren indien zij de informatie niet beschikbaar maakt, noch een schriftelijke weigering uitbrengt vóór de termijn verstrijkt. Een dergelijke stilzwijgende weigering is evenwel strijdig met de richtlijn, die voor elk afzonderlijk geval een expliciet antwoord met opgave van de redenen voorschrijft<sup>21</sup>. De beste praktijk in de lidstaten met betrekking tot de vorm van de weigeringen bestaat erin dat in elke zaak een schriftelijk antwoord moet worden gegeven, zelfs indien het geen schriftelijk verzoek betrof – een vereiste die strenger is dan die waarin in de richtlijn is voorzien.

De Commissie zal met de lidstaten blijven samenwerken om de correcte omzetting van de richtlijn te waarborgen. De lidstaten wordt verzocht hun instanties nadere richtsnoeren te

---

van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad; PB L 197 van 24 juli 2012, blz. 1).

<sup>18</sup> Jurispr. 2009, blz. I-987.

<sup>19</sup> Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, PB L 106 van 17 april 2001, blz. 1.

<sup>20</sup> Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 en bij Verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad. Artikel 17 van Richtlijn 2003/87/EG voorziet in toegang tot informatie overeenkomstig Richtlijn 2003/4/EG.

<sup>21</sup> In zijn arrest van 21 april 2005 in zaak C-186/04 *Housieaux*, heeft het Hof al geoordeeld, in verband met de vorige richtlijn, dat een stilzwijgende afwijzingsbeslissing onwettig is (Jurispr. 2005, blz. I-3299). Een stilzwijgende afwijzing kan enkel een instrument zijn dat is bedoeld om effectieve rechtsbescherming mogelijk te maken en een middel om overheidsinstanties te disciplineren.

verstrekken om dubbelzinnige of willekeurige toepassing van de uitzonderingen te voorkomen.

## **Artikel 5 – Vergoedingen**

Artikel 5 is erop gericht financiële obstakels ten aanzien van het recht op informatie uit hoofde van de richtlijn te voorkomen.

In lid 1 is bepaald dat de toegang tot registers of lijsten, alsmede het raadplegen ter plaatse van de informatie, gratis moeten zijn. Zorgen voor volledig gratis toegang tot informatie ter plaatse blijft voor een aantal lidstaten een uitdaging.

In lid 2 wordt daaraan toegevoegd dat vergoedingen voor het verstrekken van milieu-informatie redelijk moeten zijn. Dit is over het algemeen het geval.

In lid 3 wordt de lidstaten verzocht informatie te verstrekken over eventuele vergoedingen, met inbegrip van de voorwaarden waaronder zij deze verlangen of er vrijstelling van verlenen. Over het algemeen is zulke informatie in de lidstaten beschikbaar. Toch kan de toegang tot duidelijke regels over de vergoedingen die in rekening worden gebracht verder worden verbeterd om voor meer transparantie te zorgen. Dit geldt met name in gevallen waarin de lidstaten ervoor hebben gekozen de regels slechts op lokaal niveau beschikbaar te maken. In dat geval moet de beschikbaarheid worden verbeterd door extra middelen, zoals speciale websites, om een vlot toegankelijk, goed gestructureerd kader voor vergoedingen te creëren. Sommige lidstaten hebben wetgeving vastgesteld waarin de aangerekende kosten duidelijk worden vermeld. Deze oplossing zorgt voor rechtszekerheid en garandeert tezelfdertijd beschikbaarheid op ruime schaal.

## **Artikel 6 – Toegang tot de rechter**

Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte wordt gewaarborgd door artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie ("*De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren*") en artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de EU ("*Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte [...]*"). Artikel 6 van de richtlijn past het recht op een doeltreffende voorziening in rechte toe op milieu-informatie. Het voorziet in twee beroepsniveaus: bestuursrechtelijk beroep en beroep bij een rechterlijke instantie of een ander bij de wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

Enkele uitzonderingen daargelaten, hebben de lidstaten artikel 6 correct omgezet. Parallel met het beoordelen van de omzettingwetgeving van de lidstaten heeft de Commissie ook een klein aantal inbreukprocedures ingeleid, hoofdzakelijk om omzetting van de vereisten te waarborgen met het oog op een "snelle" beroepsprocedure "waaraan weinig kosten verbonden zijn".

In sommige lidstaten bestaan er echter bepaalde tekortkomingen met de toepassing van artikel 6. Om doeltreffend te zijn, moeten de bepalingen van de richtlijn op alle beroepsniveaus

worden toegepast. Zo moeten bestuursrechtelijke instanties die bevoegd zijn om beroep in eerste of tweede aanleg te behandelen, onafhankelijk van elkaar zijn en in staat zijn uitspraken te doen die stroken met de richtlijn. Enkele lidstaten hebben al een speciale rechtbank voor beroep in eerste aanleg opgericht. Deze goede praktijk mag echter niet leiden tot ondoeltreffendheid in de tweede beroepsfase in de vorm van dure en langdurige procedures. Het is belangrijk dat er procedurele waarborgen voor alle beroepsniveaus gelden om volledige toegang tot de rechter te bieden en te voorkomen dat er maar een doeltreffend beroepsniveau is, terwijl de volgende fasen duur en traag blijven.

Instellingen die toezien op wanbestuur, zoals de Ombudsman, spelen ook een belangrijke rol bij het waarborgen van doeltreffende voorzieningen in rechte. Deze moeten echter worden beschouwd als een aanvulling op een doeltreffend beroepssysteem.

Deze onvolkomenheden in de uitvoering worden door de Commissie in samenwerking met de lidstaten aangepakt. Ze vereisen verdere maatregelen op het niveau van de lidstaten, die door de Commissie worden gemonitord.

### **Artikel 7 – Verspreiding van milieu-informatie**

Artikel 7 voorziet in actieve en systematische verspreiding van milieu-informatie onder het publiek, met name door middel van computertelecommunicatie en/of elektronische technologie. In artikel 7, lid 2, wordt vermeld wat voor informatie beschikbaar moet worden gesteld (bijvoorbeeld juridische teksten, beleidsmaatregelen, plannen en programma's, verslagen en studies, gegevens of samenvattingen van gegevens afkomstig van het monitoren van activiteiten die gevolgen voor het milieu hebben of waarschijnlijk zullen hebben).

Elektronische technologie is cruciaal om de doelstellingen (artikel 1) en bepalingen van de richtlijn uit te voeren. De richtlijn schrijft niet voor welke soorten elektronische technologie moeten worden gebruikt. De gekozen middelen moeten echter gemakkelijk toegankelijk zijn en mogen geen extra obstakels voor informatieverstrekking vormen. Artikel 7 staat de lidstaten ook toe zich aan te passen aan technologische ontwikkelingen. Goed gebruik van technologie kan tevens bijdragen aan een vermindering van de kosten en de administratieve lasten van openbaarmaking op verzoek, waarover verscheidene lidstaten zich zorgen maken.

De lidstaten hebben artikel 7 op verschillende manieren uitgevoerd. De meeste gebruiken elektronische portalen en/of websites om op verschillende bestuursniveaus toegang te bieden tot sommige van de in artikel 7, lid 2, opgesomde informatiecategorieën. Toch kan het moeilijk zijn om online informatie te vinden over hoe specifieke milieuriichtlijnen in nationale wetgeving zijn omgezet en hoe de autoriteiten de eisen ervan nakomen. Over het algemeen moet er verdere vooruitgang worden geboekt in de wijze waarop actieve verspreiding wordt georganiseerd om een eenvoudiger en doeltreffender gebruik van informatie mogelijk te maken.

De richtlijn kan worden beschouwd als de meest uitgebreide wetgevingshandeling van de EU met betrekking tot de actieve verspreiding van milieu-informatie. Andere handelingen zoals

de INSPIRE-richtlijn<sup>22</sup> en de richtlijn overheidsinformatie<sup>23</sup> en initiatieven zoals SEIS<sup>24</sup> bieden ook ruime elektronische toegang tot bepaalde informatie die in het bezit van overheidsinstanties is. Samen vormen zij een kader voor het delen van milieu-informatie, met inbegrip van gegevens verkregen door monitoringactiviteiten. Deze voortdurend veranderende context beïnvloedt de uitvoering van artikel 7. Een hoge mate van coördinatie is wenselijk om algehele samenhang tussen alle desbetreffende instrumenten en initiatieven te waarborgen.

## **Artikel 8 – Kwaliteit van de milieu-informatie**

In artikel 8 worden kwaliteitsnormen voor de milieu-informatie vastgesteld. De lidstaten moeten er binnen de grenzen van het mogelijke voor zorgen dat de gegevens actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar zijn.

Milieu-informatie moet gebruikers in staat stellen op zinvolle wijze te participeren aan de ontwikkeling en uitvoering van milieubeleid en de doeltreffendheid van het beleid te beoordelen.

De doelstelling met betrekking tot de kwaliteit van de gegevens bleek moeilijk te zijn aangezien deze grotendeels afhangt van middelen, capaciteit en technologie. Bovendien is er vaak geen standaardmethode om de gegevenskwaliteit te waarborgen en te meten en ervoor te zorgen dat de milieu-informatie vergelijkbaar is.

De kwaliteit van de gegevens is ook van belang voor andere milieuriichtlijnen, aangezien monitoringgegevens over de toestand van het milieu of andere informatie inzake de uitvoering vaak de aanleiding vormen voor het nemen van de voorgeschreven maatregelen. Desondanks en ondanks de vorderingen die op een aantal fronten zijn gemaakt, zijn er voor verschillende gebieden van het milieubeleid kwaliteitsproblemen gerapporteerd<sup>25</sup>.

## **VI. Conclusies en hoe verder**

De Commissie is van oordeel dat de toepassing van de richtlijn de toegang tot milieu-informatie op verzoek aanmerkelijk heeft verbeterd. Afzonderlijke inbreukgevallen in bepaalde lidstaten worden door de Commissie gevolgd. De Commissie verwacht dat de nieuwe bepalingen mettertijd voldoende in de wetgeving van de lidstaten zullen zijn geïntegreerd en naar behoren door hun autoriteiten zullen worden toegepast.

---

<sup>22</sup> Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE, PB L 108 van 25 april 2007, blz. 1).

<sup>23</sup> Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PB L 345 van 31 december 2003, blz. 90).

<sup>24</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 1 februari 2008 - Naar een gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (SEIS), COM(2008) 46 def.

<sup>25</sup> Uit de toetsing door de Commissie van de verordening betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen is bijvoorbeeld gebleken dat de door de lidstaten verstrekte informatie een gebrek aan vergelijkbaarheid vertoont, door het gebruik van verschillende methoden voor gegevensvergaring en een gebrek aan samenhang van de informatie.

De opkomst van een informatiemaatschappij waarin meer de nadruk wordt gelegd op beschikbaarheid op ruime schaal vereist een verschuiving van een door behoeften aan informatie op verzoek gedomineerde benadering naar een benadering waarin actieve verspreiding op ruime schaal door middel van de laatste technologieën centraal staat. De richtlijn laat de lidstaten flexibiliteit om de passende middelen te kiezen om actief milieu-informatie te verspreiden en rekening te houden met wijzigingen op het gebied van computertelecommunicatie en elektronische technologie. Sommige lidstaten hebben gebruiksvriendelijke websites ontwikkeld, die het publiek bijvoorbeeld toelaten op een kaart de mate van afvalwaterverwerking voor hun stad of gemeente te bekijken. In die context roept de Commissie alle lidstaten op een zo breed mogelijk gebruik te maken van de bepalingen inzake actieve verspreiding.

Overeenkomstig haar mededeling over de uitvoering en de daaropvolgende conclusies van de Raad van 11 juni 2012 en overeenkomstig het voorgestelde 7e milieuactieprogramma<sup>26</sup>, gaat de Commissie momenteel na hoe de lidstaten kunnen worden geholpen om informatie beter te structureren met het oog op actieve verspreiding<sup>27</sup>. Zij zal ook afzonderlijke onderzoeken verrichten om de bestaande praktijken inzake actieve verspreiding en de uitdagingen met betrekking tot de kwaliteit van milieu-informatie nauwkeuriger te beoordelen. Afhankelijk van het resultaat daarvan en afhankelijk van bredere ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie zal de Commissie beslissen of er in de toekomst verdere wijzigingen van de richtlijn noodzakelijk zijn.

---

<sup>26</sup> COM(2012) 710 final.

<sup>27</sup> In de mededeling wordt verwezen naar gestructureerde tenuitvoerleggings- en informatiekaders (SIIF's), die erop gericht zijn op samenhangende wijze online informatie over de resultaten van de uitvoering van afzonderlijke richtlijnen – vastgestelde plannen, afgegeven vergunningen, verworven monitoringgegevens enz.