



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

9 oktober 2012

BESLISSING nr. 2012-6

over het niet tijdig ingaan op de vraag tot
openbaarmaking van provinciale nood- en
interventieplannen en de interne noodplannen van de
exploitant van de nucleaire centrales

(FBC/2012/5)

GREENPEACE/FOD Binnenlandse Zaken

1. Een situering

Bij brief van 12 juli 2012 vraagt de heer Jan Cappelle, namens Greenpeace, aan de FOD Binnenlandse Zaken om een kopie van volgende documenten:

- de meest geactualiseerde provinciale nucleaire rampenplannen;
- het meest geactualiseerde interne noodplan van de exploitant van de Belgische kerncentrales;
- de adviezen van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC) op elk van de meest geactualiseerde (nationale, provinciale en interne) nucleaire noodplannen;
- de bestuursdocumenten die meer informatie verschaffen over het nucleair fonds:
 - o de heffingen die weden geïnd bij de kernenergieproducent m.b.t. de jaren 2009, 2010, 2011 en 2012;
 - o voor welke doeleinden de geïnde bedragen werden gebruikt uitgavenkredieten op de begroting van het departement van Binnenlandse Zaken.

Omdat hij geen reactie krijgt op zijn aanvraag dient de heer Cappelle, namens Greenpeace, bij brief van 14 augustus 2012 een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur. Diezelfde dag stuurt hij bij brief ook een verzoek tot heroverweging aan de FOD Binnenlandse Zaken.

Bij mail van 30 augustus 2012 dient de heer Jan Cappelle bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd, een beroep in.

Bij brief van 3 september 2012 verzoekt het secretariaat van de Commissie bij brief aan mevrouw De Knop, voorzitter van de FOD Binnenlandse Zaken om de gevraagde documenten aan de Commissie te bezorgen en nodigt haar of haar vertegenwoordiger uit het standpunt van de FOD Binnenlandse Zaken nader toe te lichten op een hoorzitting op maandag 10 september 2012 om 15 uur.

Namens de FOD Binnenlandse Zaken komen mevrouw Angélique Gérard en de heer Hans De Neef op de vergadering van 10 september 2012 een korte toelichting geven bij het ingediende beroep. Mevrouw

Gérard neemt in deze zaak geen deel aan de beraadslagingen van de Commissie. Tijdens de hoorzitting hebben mevrouw Angélique Gérard en de heer Hans De Neef de Commissie uitgenodigd om ter plaatse kennis te nemen van de beschikbare documenten. De Commissie heeft haar secretaris aangeduid om deze taak op zich te nemen en hierover te rapporteren aan de Commissie.

Bij brief van 18 september 2012 bezorgt de FOD Binnenlandse Zaken de Commissie haar standpunt. Dit standpunt kan als volgt worden samengevat:

1. De meest geactualiseerde provinciale rampenplannen

De uitwerking van de noodplannen vindt zijn grondslag in artikel 2ter van de wet van 31 december 1963 en meer specifiek in § 3:

§ 3. De algemene rampenplannen voor hulpverlening van de gemeenten, van de provincies en van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad kunnen worden aangevuld met bijkomende specifieke bepalingen over bijzondere risico's. Zij worden opgenomen in bijzondere rampenplannen voor hulpverlening.

Onder voorbehoud van de wet van 22 mei 2001 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn en van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, kan de Koning bepalen, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, voor welke risico's door de gemeenten, de provincies en het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad een bijzonder rampenplan voor hulpverlening moet worden opgesteld.

Het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen (BS. 15 maart 2006) verduidelijkt de regels die van

toepassing zijn op de nood- en interventieplannen evenals bepaalt eveneens hun inhoud.

De vraag van Greenpeace m.b.t. de provinciale nucleaire rampenplannen moet worden begrepen als een vraag om toegang tot de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen.

De FOD Binnenlandse Zaken beschikt op vandaag over verschillende versies van deze provinciale nood- en interventieplannen. Een niet langer actuele versie die door de minister werd goedgekeurd en ontwerpen die nog niet zijn goedgekeurd.

Als de Commissie beslist dat deze plannen moeten worden openbaar gemaakt dan is de FOD van mening dat zij zowel de goedgekeurde versie als de geactualiseerde versies zal openbaar maken om een meer getrouwd beeld te geven van hoe de overheid zich voorbereidt op eventuele ongevallen.

De FOD Binnenlandse Zaken voert aan dat zij van oordeel is dat heel wat informatie niet als milieu-informatie in de zin van artikel 3, 4° van de wet van 5 augustus 2006 kan worden beschouwd. Als voorbeelden worden opgesomd: de diverse coördinaten van personen en diensten, mechanismen van strategische en operationele coördinatie, informatie over de buurt, algemene informatie over de onderneming, lijsten van de ontvangst- en verblijfcentra in geval van evaluatie, lijst van gemeenschappen. Bovendien verwijst de FOD Binnenlandse Zaken naar beslissing 2012/1 van 2 juli 2012 m.b.t. de vraag om toegang tot de nood- en interventieplannen van Pukkelpop van de stad Hasselt.

De FOD Binnenlandse Zaken is van mening dat een groot gedeelte van de inhoud van de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen niet onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 valt.

In de mate de wet van toepassing is meent de FOD Binnenlandse Zaken dat volgende informatie niet kan openbaar worden gemaakt:

- persoonsgegevens m.b.t. autoriteiten en tussenkomende partijen (gsm-nummers van de autoriteiten, persoonlijke coördinaten, ..): de mededeling van deze gegevens vormt een inbreuk op het

privé-leven en zijn bijgevolg op grond van artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 niet openbaar;

- gegevens die ten vertrouwelijke titel werden meegedeeld door de exploitant en die ontleend werden aan de interne noodplannen: deze gegevens kunnen niet worden meegedeeld op grond van artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006;
- gevoelige gegevens: de communicatie van bepaalde gevoelige gegevens met inbegrip van deze meegedeeld door de exploitant zoals de beschrijving van fysieke beschermingsmaatregelen, details over het productieproces, de lokalisatie van stoffen, de beschrijving van detectiesystemen tegen indringers, ... De openbaarmaking kan immers een gevaar vormen voor de openbare orde, voor de veiligheid van de bevolking en voor de fysieke bescherming van radioactieve stoffen (artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006). Deze informatie kan immers worden misbruikt voor criminele of terroristische doeleinden. Dit standpunt wordt ondersteund door te verwijzen naar een passage uit de memorie van toelichting van de wet van 5 augustus 2006:

“Inzake de openbare orde en de veiligheid van de Staat kan bijvoorbeeld worden verwezen naar milieu-informatie waarin het beveiligingssysteem van openbare gebouwen wordt beschreven of die het beschermingsplan van een kerncentrale tegen eventuele terroristische aanslagen bevatten. Ook bepaalde bedrijfsgegevens, zoals fabricageprocessen, de aanwezigheid van chemische stoffen, ... kunnen onder deze uitzonderingsgrond vallen, wanneer de openbaarmaking ervan in een concreet geval een effectieve bedreiging voor de openbare orde uitmaakt, bijvoorbeeld doordat het gevaar bestaat dat zij worden aangewend in het kader van een aanslag. De fysieke beveiliging van radioactieve stoffen kan dus als onderdeel van de openbare veiligheid van het land worden beschouwd. Ondermeer het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, door België ondertekend op 3 maart 1980 en goedgekeurd door de wet van 24 juli 1984 legt de verplichting op om nucleaire stoffen op een bijzondere wijze te beschermen teneinde een oneigenlijk gebruik ervan tegen te gaan.” (Parl. St. Kamer, 2005 – 2006, Doc 51 2511/001, p. 36).

De FOD Binnenlandse Zaken is van mening dat de gedeeltelijke openbaarmaking bovendien onredelijk is op grond van artikel 31,

§ 1, van de wet van 5 augustus 2006 omdat zij van oordeel is dat informatie die onder een uitzonderingsgrond valt en de overige informatie onmogelijk van elkaar gescheiden kunnen worden.

2. Het meest geactualiseerde interne noodplan van de exploitant van de Belgische kerncentrales

In het koninklijk besluit van 17 oktober 2003 tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied (*BS* 20 november 2003) wordt in 3.2.3 een bepaling gegeven van wat wordt verstaan onder het interne plan van de exploitant:

“Bij een situatie die leidt tot de afkondiging van het interne noodplan en/of dit plan, stelt de exploitant op de exploitatiesite een voorziening ter beschikking die het mogelijk maakt:

- te beschikken over de informatie die nodig is om de ernst van de situatie in te schatten, om het ongeval onder controle te krijgen en de installatie opnieuw veilig te maken;
 - het interventiepersoneel van de exploitant, alsook de organismen op welke de exploitant een beroep doet en welke in dergelijke omstandigheden een rol spelen, te beheren en te coördineren;
 - snel de reële of potentiële radiologische risico's in te schatten;
 - het personeel dat op de exploitatiesite aanwezig is, de overheid en eventueel de media te waarschuwen;
 - de nodige maatregelen te treffen ter bescherming van het personeel en de eventuele bezoekers;
 - de reële en potentiële externe radiologische gevolgen van het ongeval te evalueren; - de overheid regelmatig te informeren over de evolutie van het ongeval en de gevolgen ervan voor het leefmilieu;
 - indien nodig, de verantwoordelijke overheden te adviseren met betrekking tot de maatregelen ter bescherming van de bevolking.
- Deze voorziening, die gedetailleerd wordt omschreven in een document "Intern noodplan " van elke exploitant, biedt de mogelijkheid om een onderscheid te maken in de functies en verantwoordelijkheden. Het document vermeldt de taken van de verschillende verantwoordelijken en de interventieploeg(en). De groeperingsmodaliteiten van het niet rechtstreeks betrokken personeel worden eveneens beschreven. De verantwoordelijken, hun taken, de interne en externe hulpmiddelen waarop ze

kunnen rekenen, worden duidelijk gepreciseerd. Het Intern Noodplan bevat eveneens de gedetailleerde criteria van elk notificatieniveau, alsook de formulieren die door de exploitant gebruikt worden voor de overdracht van de notificatie en van de latere informatie aan de autoriteiten (zie rubrieken 4.1.1.6, 4.3 en 4.4). Het document voorziet essentieel twee grote types van situaties: - de situaties waarvan de gevolgen zich beperken tot de die beperkte gevolgen hebben op de exploitatiesite; - de situaties die een radiologische invloed (kunnen) hebben buiten de exploitatiesite. De algemene organisatiestructuur opgezet in geval van een incident of een ongeval is een evolutieve structuur naar gelang van de omvang van de gebeurtenis. Zij is voldoende soepel om, volgens het type van situatie, aangepast te worden aan de reële behoeften (instelling van bijkomende cellen, zoals interne technische ondersteuning, externe technische ondersteuning, behandeling van het afval en van het afvalwater, informatie van de media ...).”

Om dezelfde redenen m.b.t. de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen is de FOD Binnenlandse Zaken van mening dat slechts een beperk deel van de informatie onder het begrip milieu-informatie in de zin van artikel 3, 4° van de wet van 5 augustus 2006 valt.

Wat het inroepen van mogelijke uitzonderingen betreft wijst de FOD Binnenlandse Zaken erop dat de exploitant op het interne noodplan “beperkte verspreiding” heeft aangebracht. Dit moet beschouwd worden als een uitdrukkelijke vraag tot confidentialiteit uitgaande van de exploitant. Bijgevolg kunnen deze documenten niet worden meegedeeld op grond van artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006. Er bestaat ook geen enkele juridische verplichting in hoofde van de exploitant om het interne noodplan aan de FOD Binnenlandse Zaken te verstrekken.

Bijkomstig roept de FOD Binnenlandse Zaken ook de uitzonderingen in die gelden ten aanzien van de provinciale nood- en interventieplannen.

Zelfs als de Commissie zou beslissen tot gedeeltelijke openbaarmaking, dan stelt de FOD Binnenlandse Zaken dat de last om dit te realiseren een onredelijke inspanning inhoudt voor de FOD Binnenlandse Zaken en op die manier een gevaar inhouden voor de continuïteit van de diensten.

Bovendien zouden de documenten onleesbaar en onbegrijpelijk worden en zou bepaalde informatie zelfs gewijzigd worden, doordat bepaalde informatie zou worden weggelaten.

3. De adviezen van het FANC over deze plannen

De FOD Binnenlandse Zaken beschikt niet over dergelijke adviezen.

4. De heffingen en de uitgavenkredieten

Deze informatie valt niet onder het begrip milieu-informatie. Bijgevolg is de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing.

De secretaris heeft ter plaatse kennis genomen van de verschillende documenten op donderdag 27 september 2012 van 9 tot 13 u 10. Namens de FOD Binnenlandse Zaken zijn mevrouw Claudia Hildebrand en de heer Hans De Neef aanwezig die nadere toelichting hebben gegeven. Voor de bespreking van de rampenplannen is ook de heer Willy Deroovere, directeur-generaal van het FANC aanwezig. De informatie in de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen is bij koninklijk besluit vastgelegd en komt bijgevolg in elk plan voor. Wel wordt die informatie in de verschillende plannen op verschillende wijze gepresenteerd. Ook de inhoud van de interne noodplannen van de exploitant is op algemene wijze door de koning vastgelegd. In concreto bevat het intern noodplan voor de kerncentrales van Doel de volgende informatie:

- algemene principes;
- alarmsignalen;
- bijzondere consignes voor oefeningen;
- specifieke consignes voor bezoekers en personeel zonder specifieke noodplantaken;
- consignes voor personeel met specifieke taken in het kader van het noodplan;
- oproep van wachttroepen;
- alarmtoestanden bij KCD en Notificatieniveaus bij de Overheid;
- modaliteiten voor het verwittigen van autoriteiten en operationele hulpdiensten en voor het verschaffen van informatie;
- nuttige telecommunicatieverbindingen in het kader van het noodplan;

- uitvoeren van radiologische evaluaties van de gevolgen van een uitwendig nucleair ongeval;
- communicatiemiddelen;
- uitrusting der meetwagens;
- infrastructuur noodplankamer;
- mininoodplan voor conventionele externe risico's.

De brief waarin de FOD Binnenlandse Zaken haar standpunt uiteenzet is vergezeld van de inhoudsopgave van een provinciaal nucleair nood- en interventieplan en van een intern noodplan van de kerncentrale van Doel.

Bij mail van 1 oktober 2012 ontvangt het secretariaat van de Commissie volgende bijkomende informatie namens de FOD Binnenlandse Zaken:

- de FOD Binnenlandse Zaken zal de informatie m.b.t. de heffingen en uitgavenkredieten ter beschikking stellen van de aanvrager;
- de militaire overheid meent dat de informatie m.b.t. het ontvangstcentrum in de militaire kazerne in de bijlage van het provinciaal nood- en interventieplan voor de kerncentrale van Tihange (pp. 444 tot 555) aan de openbaarheid moet worden onttrokken op grond van artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006.

Bij mail van 2 oktober 2012 wordt de FOD Binnenlandse Zaken gevraagd om nadere toelichting te geven over de redenen die het Ministerie van Landsverdediging inroept om de openbaarmaking te weigeren. Bij mail van 2 oktober laat de FOD Binnenlandse Zaken weten dat het Ministerie van Landsverdediging volgende argumenten inroept: De bijlagen bevatten informatie die in detail de toegangsmogelijkheid tot het domein bevatten evenals de plaatsing van de gebouwen. Omdat er ook onder meer een wapen- en munitiedepot, radiomaterieel evenals geclassificeerde informatie op de site aanwezig zijn, vormt elke binnendringing in het domein een belangrijk risico zowel voor de nationale defensie als voor de openbare veiligheid. De bescherming van deze belangen heeft voorrang op het algemeen belang dat met de openbaarmaking is gediend.

De Commissie besprak de zaak opnieuw op haar zitting van 2 oktober 2012.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De aanvrager stelt een beroep in tegen het niet tijdig beantwoorden op een vraag om toegang tot milieu-informatie door de FOD Binnenlandse Zaken.

De Commissie stelt vast dat Greenpeace oorspronkelijk om toegang tot de rapporten vroeg op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Die wet is echter niet van toepassing op milieu-informatie, maar wel de wet van 5 augustus 2006. Beide wetten geven vorm aan het grondwettelijk beginsel inzake openbaarheid van bestuur zoals dat in artikel 32 van de Grondwet is gegarandeerd. De Commissie waarbij het beroep is ingesteld, opereert uitsluitend in het kader van de wet van 5 augustus 2006.

Er mag niet worden verwacht dat de burger meteen op de hoogte is welke van beide wetten van toepassing is. In wezen vraagt Greenpeace om toegang tot informatie. De instantie, waaraan de toegang wordt gevraagd, dient na te gaan welk regime van toepassing is in functie van de inhoud van de gevraagde informatie. De wet van 5 augustus 2006 sluit immers de toepassing van de wet van 11 april 1994 uit.

Om de Commissie rechtsgeldig te vatten moest slechts aan twee voorwaarden zijn voldaan.

Er moet in de eerste plaats blijken dat een milieu-instantie niet is ingegaan op een aanvraag tot openbaarmaking van milieu-informatie. De aanvrager kan volgens artikel 35 van de wet van 5 augustus 2006 immers een beroep instellen bij de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie tegen een beslissing van een milieu-instantie, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, of in geval van weigering van uitvoering of een onwillige uitvoering van een beslissing of enige andere moeilijkheid die hij ondervindt bij de uitoefening van de rechten die deze wet toekent.

Bovendien moet de aanvrager zich binnen de zestig kalenderdagen tot de Commissie wenden voor zover de milieu-instantie in overeenstemming met artikel 8 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie de beroepsmogelijkheden in haar beslissing ter kennis heeft gebracht. De Commissie stelt vast dat aan deze

voorwaarde is voldaan aangezien de FOD Binnenlandse Zaken nagelaten heeft op de vraag in te gaan en bijgevolg ook de beroepsmogelijkheden niet heeft vermeld.

Opdat de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is, moet een milieu-instantie over milieu-informatie beschikken. Dit veronderstelt op zijn minst dat de milieu-instantie in het bezit is van de gevraagde informatie. De Commissie stelt vast dat de FOD Binnenlandse Zaken niet in het bezit is van adviezen die het FANC zou hebben uitgebracht over bepaalde van de gevraagde noodplannen. Voor wat bijgevolg de vraag om toegang tot die adviezen betreft is het beroep niet ontvankelijk.

Voor wat de vraag om toegang tot de overige documenten betreft vereist de wet niet dat een belang wordt aangetoond, zodat wat de vraag om toegang tot deze documenten betreft het beroep ontvankelijk is.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

De Commissie dient vooraf te bepalen of de gevraagde informatie onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 valt. De wet van 5 augustus 2006 is van toepassing op milieu-instanties bedoeld in artikel 3, 1°, a) en b), waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid, alsook op milieu-instanties vermeld in artikel 3, 1°, c), die onder hun toezicht staan (artikel 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006) en over milieu-informatie beschikken (artikel 18, § 1 van de wet).

Artikel 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie bepaalt dat ze van toepassing is op milieu-instanties bedoeld in artikel 3, 1°, a) en b), waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid, evenals op milieu-instanties vermeld in artikel 3, 1°, c), die onder hun toezicht staan. Het begrip milieu-instantie wordt door deze wet gedefinieerd als *“a) een rechtspersoon of een orgaan opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet;*

b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot leefmilieu;

c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

Organen en instellingen met een gerechtelijke bevoegdheid vallen niet onder deze definitie, tenzij ze optreden in een andere functie dan de rechterlijke. De wetgevende vergaderingen en de daaraan verbonden instellingen vallen buiten deze definitie, behalve wanneer zij optreden in een administratieve functie.”

De FOD Binnenlandse Zaken valt onder deze categorie (zie *Parl. St. Kamer*, 2005 – 2006, 51 2511/001, 12 – 13). Het beroep is bijgevolg gericht tegen een milieu-instantie in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Dit aspect wordt trouwens niet betwist.

De wet van 5 augustus 2006 kent een recht van toegang tot milieu-informatie toe. Het begrip “milieu-informatie” wordt in artikel 3, 4° omschreven als:

“elke informatie, ongeacht de drager en in welke materiële vorm ook, waarover een milieu-instantie beschikt, betreffende:

a) de **toestand van elementen van het milieu**, zoals de atmosfeer, de lucht, de bodem, het land, het water, het landschap, de natuurgebieden, met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, de biologische diversiteit en haar componenten met inbegrip van de genetisch gemodificeerde organismen en de interactie tussen deze elementen;

b) de **toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens** met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, de levensomstandigheden van personen, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e) ;

c) de **toestand van waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken**, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld

onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e) ;

d) **factoren**, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen in het milieu van stoffen die de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a) of de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) aantasten of waarschijnlijk aantasten;

e) **maatregelen en activiteiten** die uitwerking hebben of kunnen hebben op de onder a), b), c) of d) bedoelde elementen;

f) **maatregelen en activiteiten** die tot doel hebben de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a), de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) of de waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken zoals bedoeld onder c) in stand te houden, te beschermen, te herstellen, te ontwikkelen, en druk erop te voorkomen, in te perken of te compenseren;

g) **kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen** die worden gebruikt in het kader van de onder e) en f) bedoelde maatregelen en activiteiten;

h) **verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving**".

De Commissie wil erop wijzen dat het begrip milieu-informatie een ruime invulling heeft, wat bevestigd wordt door de exemplarische opsomming. Wat de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen betreft mag een plan niet op zich worden geanalyseerd, maar moet ervan uit worden gegaan, dat zij moet worden beschouwd als een maatregel die tot doel heeft de toestand van het milieu zoals bedoeld onder a), de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) of de waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken zoals bedoeld onder c) in stand te houden, te beschermen, te herstellen, te ontwikkelen, en druk erop te voorkomen, in te perken of te compenseren. Hetzelfde geldt trouwens ook voor het interne noodplan die een exploitant van een nucleaire centrale moet opstellen. De Commissie is bijgevolg van mening dat zowel de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen en de interne noodplannen van de exploitant van de kerncentrales in België (Doel en Tihange) als milieu-informatie moeten worden beschouwd.

Ook heffingen en budgetten op de begroting zijn in principe niet van het begrip milieu-informatie uitgesloten. In de mate deze informatie immers verband houdt met één of meer elementen die onder het begrip milieu-informatie vallen, moeten zij wel degelijk als milieu-informatie worden beschouwd. Aangezien de FOD Binnenlandse Zaken de gevraagde informatie over heffingen en de budgetbestedingen aan de aanvrager ter beschikking zal stellen, maakt het beroep met betrekking deze informatie ongeacht het feit of het al dan niet om milieu-informatie gaat, niet langer deel uit van deze beslissing.

3.2 De inroepbaarheid van uitzonderingsgronden

3.2.1 De inroepbaarheid van uitzonderingsgronden ten aanzien van de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen

- a. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieu-instantie de vraag om toegang afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden en in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Op bepaalde specifieke duidelijk te onderscheiden plaatsen in de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen zijn namen van personen en hun coördinaten opgenomen. Voor het merendeel gaat het om personen in overheidsdienst en zijn de verstrekte coördinaten dienstgegevens. Bovendien heeft de Commissie vastgesteld dat heel wat van die informatie ook publiek beschikbaar is. Op grond van artikel 27, § 1, 1° is het immers niet voldoende dat bepaalde informatie als een persoonsgegeven te kwalificeren is, opdat de openbaarmaking ervan kan worden geweigerd. Dit wet van 5 augustus 2006 stelt uitdrukkelijk dat dit slechts mogelijk is voor zover de openbaarmaking schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer. En slechts wanneer dit al het geval is, moet bovendien worden aangetoond dat er geen algemeen belang gediend is met de openbaarmaking dat zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

In casu gaat het om gegevens waarvan het merendeel publiek zijn gemaakt en op websites kunnen worden geraadpleegd, stelt de Commissie vast dat de voorwaarden van de uitzondering aanwezig in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 niet zijn vervuld.

Het is slechts in de mate dat de gevraagde plannen louter persoonlijke telefoonnummers en GSM-nummers of de persoonlijke adressen van personen vermelden, dat deze informatie niet openbaar moeten worden gemaakt. Een specifiek algemeen dat gediend is met de openbaarmaking weegt in elk geval niet zwaarder door dan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bijgevolg acht de Commissie dat de uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 wel dienstig kan worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren.

- b. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de vraag om toegang afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, hierin inbegrepen de fysieke beveiliging van radioactieve stoffen, of de verdediging van het land. Uit een zorgvuldige analyse van de gevraagde nood- en interventieplannen blijkt dat slechts een heel beperkt aantal gegevens in aanmerking komt om omwille van deze uitzonderingsgrond van de openbaarmaking te worden uitgesloten. In aanmerking komen de coördinaten van personen voor zover zij een belangrijke functie in het kader van het nood- en interventieplan vervullen en hun gegevens ook niet publiek werden bekend gemaakt. De opname van de coördinaten in de plannen moet ervoor zorgen dat deze personen door de juiste personen vlot bereikbaar zijn in geval van een crisis. Het publiek maken van die gegevens kan voor gevolg hebben dat allerlei personen de aangeduide personen contacteren in geval van crisis en hierdoor verhinderen dat de aanpak van de crisis niet meer op een efficiënte wijze verloopt en het veiligheidsrisico wordt vergroot. Omwille van dezelfde uitzonderingsgrond kan informatie die betrekking heeft op lijnen die veiligheidsaspecten op een kaart aangeven, informatie over gasleidingen, waterinstallaties en informatie met betrekking tot brandblusinstallaties, informatie over beveiligingsinstallaties worden uitgesloten. Voor deze

verschillende aspecten, acht de Commissie dat de voorwaarden van de uitzondering aanwezig in artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006 zijn vervuld.

De Commissie is van mening dat ook alle informatie die in detail de toegangsmogelijkheden van de kazerne beschrijven die als opvangcentrum dient doet bij een crisissituatie en de informatie die betrekking heeft op de gebouwen voor zover bepaalde informatie niet al gekend is, aan de openbaarmaking kan worden onttrokken omwille van deze uitzonderingsgrond. De aanwezigheid van onder meer een wapenen munitiedepot, radiomaterieel evenals geclassificeerde informatie heeft voor gevolg dat elke binnendringing in het domein een belangrijk risico inhoudt voor de bescherming van de openbare veiligheid, de openbare orde en de verdediging van het land. De Commissie is van mening dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan de bescherming van deze belangen..

- c. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de vraag om toegang afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking 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. Waar de FOD Binnenlandse Zaken er in haar standpunt vanuit ging dat in de provinciale nood- en interventieplannen heel wat informatie zou worden overgenomen uit de interne noodplannen van de exploitant, blijkt dit bij nader inzien niet het geval te zijn. Zelfs als dit het geval wel was, dan nog moet deze uitzonderingsgrond slechts worden ingeroepen voor welbepaalde informatie van een derde: het moet gaan om commerciële of industriële informatie. Deze moet bovendien uit de aard van de zaak een vertrouwelijk karakter vertonen, wat niet in specie wordt aangetoond.

De Commissie acht bijgevolg dat de voorwaarden van de uitzondering aanwezig in artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 niet voldoende vervuld zijn om hier te kunnen worden ingeroepen.

3.2.1 De inroepbaarheid van uitzonderingsgronden ten aanzien van de interne noodplannen van de exploitant

- a. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de vraag om toegang afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt wanneer de aanvraag betrekking heeft op een advies of een mening die een derde vrijwillig aan een milieuinstantie heeft meegedeeld en waarvan hij uitdrukkelijk heeft gevraagd het als vertrouwelijk te behandelen tenzij hij met de openbaarmaking instemt. Om deze uitzonderingsgrond te kunnen inroepen moeten een aantal voorwaarden zijn voldaan. Deze voorwaarden moeten cumulatief vervuld zijn. De interne noodplannen bevatten feitelijke en operationele informatie en helemaal geen informatie die onder “een advies of een mening” valt. Er is bijgevolg niet voldaan aan één van de vereisten en er moet niet verder worden onderzocht of aan andere voorwaarden is voldaan.

De Commissie is bijgevolg van oordeel dat deze uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen om de openbaarmaking van de interne noodplannen van de exploitant aan te weigeren.

- b. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006

b.1. Artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de vraag om toegang afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden en in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

b.2. Op bepaalde specifieke duidelijk te onderscheiden plaatsen in de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen zijn namen van personen en hun coördinaten opgenomen. Voor het merendeel gaat het om personen die werknemer zijn van de exploitant en hun coördinaten, die ook buiten het bedrijf niet openbaar zijn gemaakt. Op grond van artikel 27, § 1, 1° kan de openbaarmaking hiervan wel degelijk schade toebrengen aan hun persoonlijke levenssfeer. En slechts

wanneer dit het geval is, moet bovendien worden aangetoond dat er geen algemeen belang gediend is met de openbaarmaking dat zwaarder doorweegt dan het beschermde belang. Slechts in de mate louter namen van personen die niet publiek bekend zijn gemaakt, persoonlijke telefoonnummers en GSM-nummers of de persoonlijke adressen van alle personen in de gevraagde plannen aanwezig zijn, kan deze informatie niet openbaar worden gemaakt. Een specifiek algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking weegt in elk geval niet zwaarder door dan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Bijgevolg zijn de voorwaarden van de uitzondering die in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 voorzien zijn vervuld en de Commissie is dan ook van oordeel dat deze informatie aan de openbaarmaking worden onttrokken.

b.3. Aangezien de openbaarmaking van informatie die betrekking heeft op veiligheidsaspecten van de centrales, en die in volgend punt nader wordt geïdentificeerd, kan de openbaarmaking ervan ook schade toebrengen aan andere fundamentele rechten en vrijheden van de bestuursinstellingen, zoals het recht op veiligheid. Ook in dat geval bestaat er geen algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking dat zwaarder zou doorwegen dan de bescherming van de rechten en vrijheden van de bestuursinstellingen.

De Commissie is bijgevolg van mening dat de uitzondering aanwezig in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 de openbaarmaking verhindert van de hiervoor vermelde informatie in de interne noodplannen van de exploitant.

c. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de vraag om toegang afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, hierin inbegrepen de fysieke beveiliging van radioactieve stoffen, of de verdediging van het land. Uit een zorgvuldige analyse van de gevraagde interne noodplannen blijkt dat slechts een heel beperkt aantal gegevens in aanmerking komt om

omwille van deze uitzonderingsgrond van de openbaarmaking te worden uitgesloten. In aanmerking komen de coördinaten van personen voor zover zij een belangrijke functie in het kader van het nood- en interventieplan vervullen en hun gegevens ook niet publiek werden bekend gemaakt. De opname van de coördinaten in de plannen moet ervoor zorgen dat deze personen door de juiste personen vlot bereikbaar zijn in geval van een crisis. Het publiek maken van die gegevens kan voor gevolg hebben dat allerlei personen de aangeduide personen contacteren in geval van crisis en hierdoor verhinderen dat de aanpak van de crisis niet meer op een efficiënte wijze verloopt en het veiligheidsrisico wordt vergroot. Omwille van dezelfde uitzonderingsgrond beschouwt de Commissie dat de informatie die betrekking heeft op lijnen die veiligheidsaspecten op een kaart aangeven, informatie over gasleidingen, waterinstallaties en informatie met betrekking tot brandblusinstallaties, informatie over beveiligingsinstallaties, de vermelding van de lokalisatie van gevaarlijke stoffen, telecommunicatiegegevens zoals GSM-nummers en hun pincodes, en consignes van beveiligingspersoneel aan de openbaarmaking kan worden onttrokken.

De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de uitzondering aanwezig in artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006 de niet-openbaarmaking van de hiervoor aangegeven informatie verantwoordt.

d. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de vraag om toegang afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking 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. Bij een gedetailleerd nazicht van de interne noodplannen van de exploitant blijkt dat er geen informatie is die als vertrouwelijke commerciële en industriële informatie kan worden gekwalificeerd. Er moet dan ook niet verder worden onderzocht of voldaan is aan de voorwaarden om deze uitzonderingsgrond in te roepen.

De Commissie is bijgevolg van oordeel dat artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 niet dienstig kan worden ingeroepen om de openbaarmaking van de interne noodplannen van de exploitant.

3.3 De gedeeltelijke openbaarmaking

Omdat openbaarheid het principe is en bijgevolg een uitzondering op het principe strikt moet worden geïnterpreteerd, geldt dat de niet-openbaarmaking slechts kan gelden ten aanzien voor informatie die onder een uitzonderingsgrond valt en niet op andere informatie. Op dit principe van de gedeeltelijke openbaarmaking bevat artikel 31 van de wet van 5 augustus 2006: de beschermde informatie en de andere informatie moeten van elkaar gescheiden kunnen worden. Slechts een beperkte hoeveelheid informatie komt in aanmerking om niet openbaar te worden gemaakt. Bovendien is die informatie duidelijk en gemakkelijk te scheiden van andere informatie. Er kan dan ook niet worden beweerd dat de scheiding van informatie een zware belasting inhoudt voor de FOD Binnenlandse Zaken. De FOD Binnenlandse Zaken riep ook in dat door de gedeeltelijke openbaarmaking ernstig verminkte en zelfs foutieve informatie zou worden meegedeeld. Dit standpunt vindt geen bevestiging in de feiten. Bovendien zelfs als dit het geval was, dan bevat de wet geen grondslag om dat in rekening te nemen. Zoals de Commissie al eerder stelde en hierin werd bijgetreden door de Raad van State kan worden gesteld dat als het verwijderen van vertrouwelijke informatie een rapport minder begrijpelijk of misschien zelfs onleesbaar zou maken, dat geen reden is om de openbaarmaking integraal te weigeren. In artikel 31 van de wet van 5 augustus 2006 staat niet dat de openbaarmaking kan worden geweigerd indien de informatie door het weglaten van de vertrouwelijke onderdelen ervan minder begrijpelijk of misschien zelfs waardeloos wordt. Het enige criterium slaat op de mogelijkheid om de vertrouwelijke en de niet-vertrouwelijke informatie te scheiden (RvS, arrest nr. 192.371 van 14 april 2009).

Evenmin kan worden beweerd dat gezien de werklast die gepaard gaat met de gedeeltelijke openbaarmaking de aanvraag als onredelijk moet worden beschouwd (artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006). Zoals hiervoor aangehaald, is de werklast die gepaard gaat met de gedeeltelijke openbaarmaking relatief beperkt en zeker niet buitensporig te noemen. In de praktijk werd trouwens de oefening met betrekking tot

de provinciale nood- en interventieplannen en met betrekking tot een kerncentrale uitgevoerd.

Waar wordt aangenomen dat documenten die door de overheid zelf zijn opgemaakt, in het kader van de openbaarheid van bestuur niet voor gevolg kan hebben dat het auteursrecht de mededeling van een afschrift aan een voorafgaande toestemming kan worden onderworpen, is dit wel geval als de interne noodplannen van de exploitant voor zover zij kunnen worden geacht een werk te zijn op grond van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige werken. Die vereiste geldt echter niet absoluut: zo is ze niet van toepassing wanneer de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten de voorafgaande toestemming niet nodig acht en wanneer het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder doorweegt dan de schending van het auteursrecht (artikel 30 van de wet van 5 augustus 2006). In casu kan worden gesteld dat er een algemeen belang primeert op de vereiste van een toestemming van de auteursrechthebbende. Het auteursrecht verhindert wel dat deze werken verder zouden worden verspreid zonder toestemming van de auteursrechthebbende. Een dergelijk zwaarwegend belang is niet voorhanden voor het verkrijgen van een kopie van commerciële kaarten die als bijlage bij de plannen zijn opgenomen.

De Commissie neemt bijgevolg het standpunt in dat de aanvraag niet kennelijk onredelijk is en dat gedeeltelijke openbaarmaking mogelijk is. Voor zover de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen en de noodplannen van de exploitant als een werk in de zin van de wet van 30 juni 1994 moeten worden beschouwd, staat hun auteursrechtelijk karakter niet de toegang via afschrift in de weg. Dit is wel het geval voor commerciële plannen.

4. Besluit

De Commissie is van oordeel dat het beroep slechts gegrond is met betrekking tot de vraag om toegang tot de gevraagde provinciale nucleaire nood- en interventieplannen en tot de interne noodplannen van de exploitant van de kerncentrales. Deze plannen kunnen openbaar worden gemaakt in overeenstemming met artikel 39, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 met uitzondering van de informatie die werd geïdentificeerd die op grond van artikel 27, § 1, 1° en artikel 27, § 1, 2°

van de wet van 5 augustus 2006 geheim moet worden gehouden. Bovendien kan de mededeling in kopie gebeuren van de commerciële plannen opgesteld door derden die als bijlage bij de provinciale nucleaire nood- en interventieplannen of de interne noodplannen zijn opgenomen, slechts gebeuren mits voorafgaande toestemming.

Het beroep is niet gegrond voor zover ze betrekking heeft op informatie die de FOD Binnenlandse Zaken niet in haar bezit is, meer bepaald adviezen van het FANC over deze plannen en zonder voorwerp wat betreft de budgettaire gegevens, omdat de FOD Binnenlandse Zaken die informatie zal verstrekken.

Brussel, 9 oktober 2012.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Claire Piens, lid
Steven Vandenborre, lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter