



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

9 februari 2015

BESLISSING nr. 2015-03

over de weigering om toegang te geven tot informatie met
betrekking tot scheurtjes in de reactorvaten van kernreactoren

(FBC/2014/24)

GREENPEACE/FANC

1. Een overzicht

1.1 Bij mail van 13 november 2014 vraagt de heer Jan Cappelle, namens Greenpeace aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, hierna FANC genaamd, om een afschrift te ontvangen van volgende documenten:

- alle communicatie (mail, brief) tussen Electrabel - GDF Suez en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3, en dit voor de periode 1 januari 2013 tem 13 november 2014,
- alle communicatie (mail, brief) tussen SCK-CEN en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3, en dit voor de periode 1 januari 2013 tem 13 november 2014,
- alle communicatie (mail, brief) tussen de minister van Binnenlandse Zaken en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3, en dit voor de periode 1 januari 2013 tem 13 november 2014.

1.2 Omdat hij geen ontvangstmelding van het FANC krijgt, vraagt de heer Cappelle het FANC om de ontvangst van zijn verzoek te bevestigen.

1.3 Het FANC weigert bij mail van 12 december 2014 om toegang te verlenen tot de gevraagde documenten op grond van artikel 6 § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en artikel 32 § 1 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Hierbij wordt gesteld dat wanneer de vrijgave van de informatie zomaar gebeurt, dit tot misvatting aanleiding kan geven.

1.4 Omdat hij het niet eens is met dit standpunt, dient de heer Cappelle bij mail van 14 december 2014 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genaamd.

1.5 Op haar vergadering van 14 december 2014 neemt de Commissie een tussentijdse beslissing waarin ze het FANC oproept haar de gevraagde documenten te bezorgen en eventueel te voorzien van een toelichtende nota.

1.6 Bij brief van 13 januari 2015 stelt het FANC dat zij ook andere uitzonderingsgronden meent te kunnen invoeren om de gevraagde documenten te weigeren. Zo wijst zij erop dat in deze fase van het dossier zij genoodzaakt is om zich te beroepen op artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 en dat de vraag moet worden beschouwd als kennelijk onredelijk. Het dossier omvat op dit ogenblik meerdere duizenden pagina's die niet zonder meer vrijgegeven kunnen worden. Momenteel kunnen er geen personeelsleden worden vrijgemaakt en met de analyse van het dossier worden belast vanuit het oogpunt van de wet van 5 augustus 2006. Verder roept het FANC in ondergeschikte orde volgende uitzonderingsgronden van artikel 27, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 in:

1° 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;

7° 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;

8° wanneer de aanvraag betrekking heeft op een advies of een mening die een derde vrijwillig en vertrouwelijk aan een milieu-instantie heeft meegedeeld en waarvan hij uitdrukkelijk heeft gevraagd het als vertrouwelijk te behandelen tenzij hij met de openbaarmaking instemt.

Het FANC oordeelt dat het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de vermelde belangen.

Het FANC wenst haar standpunt verder te verduidelijken op een hoorzitting.

1.7. Bij mail van 26 januari 2015 nodigt het secretariaat van de Commissie het FANC uit voor een hoorzitting op haar zitting van 2 februari 2015 om 15 u.

1.8. In reactie op deze mail laat mevrouw Geerts van het FANC aan het secretariaat van de Commissie weten dat behoudens tegenbericht de heer Van Wonterghem, diensthoofd nucleaire basisinrichtingen bij het FANC op de hoorzitting aanwezig zal zijn.

1.9 Op haar vergadering van 2 februari 2015 vindt een hoorzitting plaats met vertegenwoordigers van het FANC, de heer Van Wonterghem en de heer François Henry waarop zij een toelichting geven van de historiek

van het dossier en zij hun ingeroepen uitzonderingsgronden nader toelichten.

2. De ontvankelijkheid van het beroep

De Commissie is van oordeel dat het beroep ontvankelijk is. Artikel 35 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat de aanvrager een beroep kan instellen bij de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie tegen een beslissing van een milieu-instantie bedoeld in artikel 4, § 1, 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. Het beroep moet worden ingediend binnen een termijn van zestig dagen. Bij afwezigheid van de vermelding van de beroepstermijn neemt deze geen aanvang. Het beroep werd ingediend op 14 december 2014 tegen een beslissing genomen op 12 december 2014. Bijgevolg werd het beroep binnen de wettelijk bepaalde termijn ingediend.

De Commissie wenst er wel op te wijzen dat zij enkel bevoegd is om zich uit te spreken over de toepassing van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie en niet voor andere informatie.

3. De gegrondheid van het beroep

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

Om na te gaan of de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is, gaat de Commissie na of het FANC een milieu-instantie is in de zin van deze wet en of de gevraagde informatie kan beschouwd worden als milieu-informatie.

3.1.1 Het personeel toepassingsgebied

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 (art. 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006) en over milieu-informatie beschikken (artikel 18, § 1 van de wet).

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.”

Aangezien niet wordt betwist dat het FANC een milieu-instantie is in de zin van de wet van 5 augustus 2006 en tot Commissie in eerdere beslissingen dit standpunt heeft bevestigd, dient dit punt niet verder in detail onderzocht te worden.

3.1.2 Het materieel toepassingsgebied

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 heel ruime invulling heeft. Het feit dat in de definitie een veelheid aan exemplarische opsommingen voorkomt duidt erop dat aan het begrip geen enge invulling mag worden gegeven.

De Commissie stelt vast dat de informatie die Greenpeace wenst te ontvangen als milieu-informatie moet worden opgevat, omdat ze

betrekking heeft op een potentieel risico voor mens en milieu door eventuele scheurtjes in de reactorvaten van de kerncentrales Tihange 2 en Doel 3.

Om als milieu-informatie te worden gekwalificeerd in de zin van de wet van 5 augustus 2006 is wel vereist dat de informatie bestaat en gematerialiseerd is. De Commissie heeft vastgesteld dat er geen communicatie heeft plaatsgevonden tussen SCK-CEN en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3, en dit voor de periode 1 januari 2013 tem 13 november 2014. Het beroep met betrekking tot deze categorie van documenten is dan ook niet gegrond.

3.2 Het onderzoek van de eventuele inroepbaarheid van uitzonderingsgronden

Het onderzoek naar de eventuele inroepbaarheid van de uitzonderingsgronden in de wet van 5 augustus 2006 beperkt zich tot:

- alle communicatie (mail, brief) tussen Electrabel - GDF Suez en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3, en dit voor de periode 1 januari 2013 tem 13 november 2014,
- alle communicatie (mail, brief) tussen de minister van Binnenlandse Zaken en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3, en dit voor de periode 1 januari 2013 tem 13 november 2014.

De Commissie wenst vooreerst in herinnering te brengen dat artikel 32 van de Grondwet en de wet van 5 augustus 2006 uitgaan van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan enkel worden geweigerd op grond van een uitzonderingsgrond aanwezig in artikel 32 en in artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006 en dit inroepen in concreto wordt gemotiveerd rekening houdend met de specifieke voorwaarden die voor elk van de uitzonderingsgronden geldt.

De beoordeling of uitzonderingsgronden al dan niet kunnen worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren, worden hierna

afzonderlijk voor de twee categorieën van documenten afzonderlijk behandeld.

3.2.1 Alle communicatie tussen de minister van Binnenlandse Zaken en het FANC

Voor wat betreft de communicatie tussen de minister van Binnenlandse Zaken en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3 en dit voor de periode 1 januari 2013 tot en met 13 november 2014 heeft de Commissie in samenspraak met de vertegenwoordigers van het FANC vastgesteld dat er geen gronden voorhanden zijn om deze informatie aan de openbaarheid te onttrekken.

3.2.2 Alle communicatie tussen Electrabel – GDF Suez en het FANC

Voor wat betreft de communicatie (mail, brief) tussen Electrabel - GDF Suez en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3, en dit voor de periode 1 januari 2013 tot en met 13 november 2014 roept het FANC een aantal uitzonderingsgronden in die achtereenvolgens worden beoordeeld en eventueel verder worden ontwikkeld.

3.2.2.1 Het onvoltooid en onafgewerkt karakter van de informatie op grond van artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006

Het FANC roept artikel 31, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 in om de openbaarmaking te weigeren. Dit artikel bepaalt dat de milieu-instantie een aanvraag kan afwijzen wanneer de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie die onvoltooid is of die niet af is en waarvan de openbaarmaking aanleiding kan geven tot misvatting. In elk afzonderlijk geval dient het algemeen belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De Commissie kan dit standpunt niet bijtreden. Deze uitzonderingsgrond kan slechts worden ingeroepen wanneer een document zich in een onafgewerkt toestand bevindt, d.w.z. dat aan dit document nog verder dient te worden gewerkt. Het feit dat het openbaarmaking van informatie aanleiding tot misvatting kan geven als die niet verder wordt geduid, kan slechts worden ingeroepen voor onafgewerkte of onvoltooide documenten. Aangezien steeds het risico

ontstaat dat bepaalde informatie niet correct wordt begrepen, zou deze vereiste de openbaarheid van bestuur en de toegang tot milieu-informatie zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet volledig uithollen. De Commissie wenst er bovendien op te wijzen dat artikel 32, § 1 niet zomaar kan worden ingeroepen. Het invoeren ervan kan slechts na een belangenafweging. Bovendien moet in concreto een uitgewerkte motivering worden uitgewerkt omdat de uitzondering in artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 een facultatieve uitzonderingsgrond is en artikel 32 van de Grondwet uitgaat van het feit dat alle bestuursdocumenten in principe openbaar zijn. Artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 kan in casu dan ook niet worden ingeroepen.

In ieder geval zou niets verhinderen dat het FANC de gevraagde documenten laat vergezellen van een nota waarin ze verdere toelichting geeft om te vermijden dat eventueel misvatting zou ontstaan.

3.2.2.2 Het kennelijk onredelijk karakter van de aanvraag op grond van artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006

Het FANC meent ook een beroep te kunnen doen op artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 op grond waarvan een milieu-instantie de openbaarmaking moet weigeren wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk is.

De onredelijkheid van een aanvraag kan zomaar niet worden ingeroepen. Er moet in concreto en voor elk afzonderlijk geval worden beoordeeld of dit inderdaad het geval is. Bovendien moet het algemeen belang dat is gediend met openbaarmaking worden afgewogen tegen het feit dat de aanvraag kennelijk onredelijk is.:

De Commissie heeft kunnen vaststellen dat de gevraagde informatie meerdere duizenden pagina's bevat. Voor de periode maart 2014 tot november 2014 gaat het al om 2749 pagina's verspreid over een grote hoeveelheid documenten. Zoals de Commissie zelf heeft kunnen vaststellen, gaat het om heel technische documenten, waarvan het onderzoek naar de eventuele inroepbaarheid van inhoudelijke uitzonderingsgronden heel wat tijd in beslag neemt. Omwille van de complexiteit van het dossier is zelf het FANC niet in staat om voor alle informatie in te schatten in welke mate bepaalde informatie onder een uitzonderingsgrond valt en doet zij een beroep op externe experts om

heel wat van deze informatie te beoordelen. Bovendien beschikt het FANC zelf niet over de nodige personeelscapaciteit om de screening van de documenten in functie van de uitzonderingsgronden van de wet van 5 augustus 2006 door te voeren.

Gegeven de hoeveelheid aan documenten, de complexiteit van de daarin aanwezige informatie ook vanuit het oogpunt van de mogelijke inroepbaarheid van inhoudelijke uitzonderingsgronden en de beperkte personeelscapaciteit waarover het FANC beschikt, kan de Commissie niet anders besluiten dan dat de aanvraag om toegang tot deze documenten als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd. Bovendien weegt het openbaar belang dat gediend is met de openbaarmaking niet meteen door op het belang van de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag. De documenten bieden immers partiële en tijdelijke antwoorden op de risico's die verbonden zijn aan de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3.

3.2.2.3 Een advies of een mening die een derde vrijwillig en vertrouwelijk aan een milieu-instantie heeft meegedeeld op grond van artikel 27, § 1, 8° van de wet van 5 augustus 2006

De Commissie stelt in tweede orde vast dat een aantal van deze documenten moeten beschouwd als adviezen of meningen die een derde vrijwillig en vertrouwelijk aan een milieu-instantie heeft meegedeeld en waarvan hij uitdrukkelijk heeft gevraagd het als vertrouwelijk te behandelen. De documenten die het FANC heeft verkregen, ontvangt zij in een kader van een specifiek akkoord tussen het FANC en Electrabel - GDF Suez, zodat het FANC in de mogelijkheid is het onderzoek permanent op te volgen. Slechts de documenten die moeten worden ingediend in het kader van het heropstarten van de kerncentrales Tihange 2 en Doel 3 kunnen niet beschouwd worden als vrijwillig verstrekte informatie en voor hen zal deze uitzonderingsgrond dan ook niet kunnen worden ingeroepen. Op dit ogenblik werden dergelijke documenten nog niet ingediend bij het FANC.

Voor zover de gevraagde informatie niet als feiten kunnen worden beschouwd maar als adviezen en meningen die vrijwillig en vertrouwelijk zijn meegedeeld en ze geen betrekking hebben op emissiegegevens, kan deze uitzonderingsgrond dan ook worden ingeroepen. Ook hier geldt dat dit maar mogelijk is dan na een

belangentest. Alhoewel de Commissie erkent dat er een publiek belang aanwezig is met de openbaarmaking van deze documenten, toch weegt dit publiek belang niet op tegen de bescherming van het belang dat met de uitzonderingsgrond is gediend gezien het gaat om documenten die een tijdelijk karakter hebben die voortdurend worden aangevuld met nieuwe documenten die de informatie in de al ingediende documenten nuanceren en corrigeren.

Aan deze uitzonderingsgrond is verder de mogelijkheid verbonden dat de derde die de informatie heeft bezorgd aan de milieu-instantie vooralsnog zijn toestemming zou verlenen tot de openbaarmaking ervan. Aangezien de aanvraag bovendien kennelijk onredelijk is, ziet de Commissie er ook het nut niet van in dat het FANC om deze toestemming zou verzoeken.

3.2.2.4 De eventuele inroepbaarheid van andere uitzonderingsgronden

Alhoewel niet uit te sluiten is dat ook andere uitzonderingsgronden moeten worden ingeroepen zoals onder meer de aanwezigheid van vertrouwelijke commerciële en industriële informatie (artikel 27, § 1, 7°) en eventueel ook intellectuele rechten de mededeling van bepaalde documenten kunnen verhinderen, dient de Commissie dit aspect niet nader te onderzoeken omdat de aanvraag als dusdanig als kennelijk onredelijk werd beschouwd die automatisch de niet-openbaarmaking van alle gevraagde documenten omvat. In die zin is ook een vraag tot partiële openbaarmaking van deze documenten niet aan de orde.

3.3 Besluit

De Commissie is van oordeel dat het beroep niet gegrond is wat betreft alle communicatie die heeft plaatsgevonden tussen SCK-CEN en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3, en dit voor de periode 1 januari 2013 tem 13 november 2014, omdat deze informatie niet bestaat.

De Commissie beschouwt het beroep gegrond met betrekking tot alle communicatie (mail, brief) tussen de minister van Binnenlandse Zaken en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3, en dit voor de periode 1 januari 2013

tem 13 november 2014. Er kunnen immers geen uitzonderingsgronden worden ingeroepen die een niet-openbaarmaking zouden staven. Het FANC is dan ook gehouden deze documenten openbaar te maken.

De Commissie is ten slotte van oordeel dat het beroep ongegrond is met betrekking tot alle communicatie (mail, brief) tussen Electrabel - GDF Suez en het FANC met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Tihange 2 en Doel 3, en dit voor de periode 1 januari 2013 tot en met 13 november 2014. Op grond van een concrete beoordeling is de Commissie tot het besluit gekomen dat de aanvraag kennelijk onredelijk is en dat het publiek belang in dit stadium niet van dien aard is dat het zwaarder doorweegt dan de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag. In secundaire orde kunnen trouwens bepaalde documenten aan de openbaarmaking worden onttrokken voor zover ze adviezen en meningen bevatten die vrijwillig en vertrouwelijk aan het FANC werden toevertrouwd en zij niet op emissies betrekking hebben. Er kan niet worden betwist dat Electrabel - GDF Suze deze documenten vrijwillig en vertrouwelijk aan het FANC heeft verstrekt. Hoewel deze tweede uitzonderingsgrond niet alle gevraagde documenten omvat, is het feit dat de aanvraag kennelijk onredelijk is voldoende om alle documenten die betrekking hebben op de communicatie tussen Electrabel – GDF Suez van de openbaarmaking uit te sluiten.

Brussel, 9 februari 2015

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Claudia Hildebrand, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter