



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

15 oktober 2012

BESLISSING nr. 2012-7

over de weigering om toegang te geven tot een
afschrift van de doorvoervergunning doorheen België
van bestraalde splijtstoffen uit Nederland naar
Frankrijk

(FBC/2012/4)

GREENPEACE/FANC

1. Een overzicht

Bij mail van 16 mei 2012 vraagt de heer Michel Genet aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC) om een afschrift van de doorvoervergunning doorheen België van bestraalde splijtstoffen uit Nederland naar Frankrijk.

Al eerder, namelijk bij mail van 4 maart 2011 vroeg de heer Eloi Glorieux namens Greenpeace Belgium vzw aan het FANC onder meer een kopie van de transitvergunning van het transport van bestraalde splijtstof uit Nederland naar Frankrijk afgeleverd door het FANC. Bij mail van 9 maart 2011 weigerde het FANC hiervan een kopie te verstrekken “in overeenstemming met het artikel 2bis van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle”. Het FANC verwees ook naar haar antwoord van 19 januari 2011 op de vraag van mevrouw Hérin, waarin werd gesteld dat een transportvergunning werd afgeleverd voor de periode die de Europese procedure van overbrenging van bestraalde kernbrandstof tussen de lidstaten van de Europese Unie omvat. Het FANC stelt dat de door hem afgeleverde transportvergunning kadert in een reeks van 10 transporten vanuit de Nederlandse kerncentrale Borssele naar de opwerkingsfabriek in La Hague in Frankrijk. Het eerste transport werd uitgevoerd op 7 juni 2011, een tweede transport op 11 oktober 2011 en in de periode 2011-2013 zullen nog 8 transporten met bestraalde brandstof vanuit Nederland naar Frankrijk door België plaatsvinden.

Op 17 juni 2011 dagvaardt Greenpeace het FANC in kort geding om een afschrift van de transitvergunning te doen afleveren onder verbeurte van een dwangsom op grond van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek. Bij beschikking van 28 juli 2011 verklaarde de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel deze vordering ongegrond bij gebrek aan hoogerdringendheid.

Op 11 januari 2012 ging Greenpeace over tot dagvaarding zoals in kort geding van het FANC. Met betrekking tot de vraag om toegang tot de gevraagde transitvergunning oordeelde de rechter dat het FANC het verzoek tot het bekomen van een afschrift van de transportvergunning niet wettig kon weigeren louter op grond van artikel 2bis van de wet van

15 april 1994. Op grond hiervan werd de afwijzingsbeslissing van het FANC van 9 maart 2011 in toepassing van artikel 159 van de grondwet buiten toepassing verklaard.

Bij brief van 19 juni 2012 antwoordt het FANC dat uit de beschikking van de rechter blijkt dat

- de vordering tot afgifte van de transportvergunning expliciet is verworpen vermits de rechter, door de vordering toe te wijzen, zich zou inmengen in een bestuurlijke beoordeling van het verzoek tot afgifte, gelet op de in de wet van 5 augustus 2006 voorziene discretionaire appreciatiebevoegdheid van het bestuur;
- de vordering het verzoek tot opleggen van een verbod verwerpt om de vergunde transporten over het Belgische grondgebied uit te voeren.

De voorzitter van de rechtbank volgende ook de stelling van het Agentschap dat Greenpeace geenszins aantoont dat de transporten een kennelijke inbreuk of een ernstige dreiging voor een inbreuk op de regelgeving betreffende de bescherming van het leefmilieu uitmaken. Ook op dit punt werd de vordering van Greenpeace dus verworpen.

Op basis van de gewezen beschikking ziet het FANC geen reden voor de afgifte van de transportvergunning.

Bij aangetekende brief van 12 juli 2012 diende de heer Johan Verstraeten namens Greenpeace een administratief beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

Bij brief van 16 juli 2012 verzoekt het secretariaat van de Commissie het FANC om haar de gevraagde vergunning te bezorgen en nodigt het FANC uit zijn standpunt ter kennis te brengen aan de Commissie.

Omdat hij geen reactie ontvangt, neemt de secretaris telefonisch contact op met het FANC op 30 juli 2012. De contactpersoon vraagt dat het FANC zou worden gehoord door de Commissie.

Telefonisch meldt de secretaris van de Commissie aan de contactpersoon bij het FANC dat een hoorzitting met het FANC is gepland op maandag 10 september 2012 om 14 uur.

Bij mail van dinsdag 4 september 2012 laat het FANC via mevrouw Kristel Geerts namens het FANC het volgende weten:

Tot mijn spijt moet ik u melden dat wij niet aanwezig kunnen zijn op 10 september om ons standpunt te verdedigen wegens andere reeds vastgelegde afspraken.

We kunnen desalniettemin bevestigen dat de beschikking van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 23 maart 2012 waarin uitspraak werd gedaan over de vordering van Greenpeace inzake de afgifte van een doorvoervergunning nog niet werd betekend. De termijn van hoger beroep bedraagt overeenkomstig artikel 1051 van het Gerechtelijk Wetboek één maand te rekenen vanaf de betekening van het vonnis zoals bepaald in artikel 792, tweede en derde lid Gerechtelijk Wetboek. Overeenkomstig artikel 792, tweede en derde lid van het Gerechtelijk zendt de griffier binnen acht dagen na de uitspraak van het vonnis bij gewone brief een afschrift van het vonnis aan elke partij. Hoewel de beschikking in kwestie reeds van 23 maart 2012 dateert, is de termijn om hoger beroep in te stellen, dus nog niet verstreken.

De vordering van Greenpeace werd ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond verklaard in de mate dat de afwijzingsbeslissing van het FANC van 9 maart 2011 buiten toepassing wordt verklaard op grond van artikel 159 van de Grondwet.

De gevorderde afgifte van de transportvergunning werd door de kortgeding rechter in de beschikking expliciet afgewezen. De voorzitter stelde dat de rechter zich bij de beoordeling van de weigeringsbeslissing niet in de plaats van het FANC mag stellen en het FANC terzake een nieuwe beslissing zal moeten nemen. Er bestaat voor ons bijgevolg geen reden voor de afgifte van de transportvergunning in uitvoering van de beschikking. Indien Greenpeace alsnog inzage van de vergunning wenste verkrijgen, moest het hiervoor een aanvraag indienen, de geijkte administratieve procedure volgen, dan wel hoger beroep aantekenen.

Wij hebben na de beschikking geen nieuwe aanvraag tot afgifte ontvangen – de brief van 16 mei 2012 kan niet als een dergelijke aanvraag beschouwd worden - en zijn van oordeel dat deze nieuwe aanvraag ook niet rechtstreeks via de Federale Beroepscommissie

kan ingeleid worden. Het FANC zal bij een nieuwe aanvraag uiteraard een nieuwe beslissing nemen.

Artikel 35 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie bepaalt zoals u weet dat:

“De aanvrager kan beroep 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.”

Wij zijn van mening dat niet aan de voorwaarden van deze bepaling werd voldaan. Door rechtstreeks via de Federale Beroepscommissie een bezwaar in te dienen heeft het Agentschap niet de gelegenheid haar eerdere beslissing beter te motiveren, dan wel te herzien.

De beschikking van 23 maart 2012 meldt ook uitdrukkelijk dat uit artikel 27 en 28 van de wet van 5 augustus 2006 blijkt dat het FANC een beoordelingsvrijheid heeft die haar de mogelijkheid biedt zelf te beoordelen over de wijze waarop zij haar bevoegdheid uitoefent en de meest geschikte oplossing te kiezen binnen de door de wet gestelde grenzen. De rechtbank mag aan het FANC deze beleidsvrijheid niet ontnemen.

Op 10 september 2012 sprak de Commissie zich uit over de ontvankelijkheid van het beroep en vroeg het FANC haar in het bezit te stellen van de transportvergunning.

Op 9 oktober 2012 werd de Commissie in het bezit gesteld van het gevraagde document. De vergunning omvat volgende informatie:

Naast een preambule waarin verwezen wordt naar de regelgeving, naar interne reglementen, naar de aanvraag en naar het betaald zijn van een retributie, bevat de eigenlijke beslissing 21 artikelen die volgende inhoud hebben:

- het voorwerp van de vergunning en de beperkingen die gelden;
- bepalingen m.b.t. de etiketten (art. 2-4)
- bepalingen m.b.t. de stralingsbescherming (art. 5 – 7)

- bepalingen m.b.t. het laden en lossen (art. 8 – 12)
- bepalingen m.b.t. het voorkomen van ongevallen en voorvallen (art. 13 – 14)
- een aantal algemene bepalingen (art. 15 – 21)

Bij mail van 11 oktober 2012 vroeg het FANC om gehoord te worden.

Op 15 oktober 2012 vond om 14 u 30 een hoorzitting met de heer Guy Lourtie en de heer Rony Dresselaers, departementsverantwoordelijke beveiliging en vervoer van het FANC en plaats.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

In haar beslissing 2012-5 oordeelde de Commissie dat het beroep ontvankelijk was.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006

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 (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 art. 3, 1° van de wet van 5 augustus 2006 als volgt gedefinieerd:

- 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.

Het FANC werd opgericht door 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 (*BS* 29 juli 1994) als een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid (instelling van openbaar nut van categorie C) als bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Het Agentschap heeft als opdracht er over te waken dat de bevolking en het leefmilieu op een efficiënte manier beschermd worden tegen de gevaren van ioniserende stralingen (artikel 14-27 van de wet van 5 april 1994).

De voornaamste domeinen die in het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen (*BS* 30 augustus 2001) behandeld worden zijn:

- de basisnormen voor stralingsbescherming;
- de reglementering van de ingedeelde inrichtingen;
- de controle van de inrichtingen;
- het vervoer en de invoer van radioactieve stoffen;
- het radiologische toezicht op het grondgebied en nucleaire noodsituaties;
- de geneeskundige toepassingen van de ioniserende stralingen;
- de natuurlijke radioactiviteit;
- non-proliferatie en Nucleaire beveiliging.

Er kan dus geen twijfel over bestaan dat het FANC een milieu-instantie is in de zin van artikel 3, 1°, a) van de wet van 5 augustus 2006.

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 gevraagde doorvoervergunning is milieu-informatie in de zin van artikel 3, 4°, d) en e) van de wet van 5 augustus 2006.

3.2 De inroepbaarheid van uitzonderingsgronden

3.2.1 De inroepbaarheid van 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 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. De openbaarmaking van informatie m.b.t. de bron, de activiteit, de vermelding van de beperking van de totale activiteit per vervoer, het collotype van de te vervoeren radioactieve stoffen, de verwijzing naar het gebruikte uniforme document voor de overbrenging van verbruikte splijtstof en de informatie vermeld in artikel 14 van de vergunning kan immers als gevolg hebben dat de veiligheid van de burgers en van de treinbestuurders in het gedrang zou kunnen komen, waaronder ook hun fysische integriteit. De verspreiding van deze informatie kan leiden tot meer gerichte aanslagen op nucleaire transporten, waardoor de risico's voor de bevolking verhoogd worden. De Commissie oordeelt dat wat dat betreft er geen publiek belang gediend door de openbaarmaking niet dat zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

3.2.2 De inroepbaarheid van 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. De Commissie

stelt vast dat het openbaar maken van informatie m.b.t. de bron, de activiteit, de vermelding van de beperking van de totale activiteit per vervoer, het collotype van de te vervoeren radioactieve stoffen, de verwijzing naar het gebruikte uniforme document voor de overbrenging van verbruikte splijtstof en de informatie vermeld in artikel 14 van de vergunning het risico op aanslagen tegen nucleaire transporten gevoelig kan doen toenemen en op die wijze de openbare orde en de openbare veiligheid in het gedrang kan brengen. Bovendien is ze van oordeel dat er geen zwaarder publiek belang gediend is met de openbaarmaking van deze informatie dan de bescherming van de in artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus vermelde belangen.

4. Besluit

Na een analyse van het gevraagde document stelt de Commissie vast dat slechts informatie m.b.t. de bron, de activiteit, de vermelding van de beperking van de totale activiteit per vervoer, het collotype van de te vervoeren radioactieve stoffen, de verwijzing naar het gebruikte uniforme document voor de overbrenging van verbruikte splijtstof en de informatie vermeld in artikel 14 van de vergunning aan de openbaarmaking kunnen worden onttrokken op grond van artikel 27, § 1, 1° en op grond van artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006. Voor het overige is de Commissie van mening dat de gevraagde transportvergunning met uitzondering van de informatie die betrekking heeft op de bron en het collotype van de te vervoeren radioactieve stoffen moet openbaar worden gemaakt in overeenstemming met artikel 39, § 1 van de wet van 5 augustus 2006.

Brussel, 15 oktober 2012.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Angélique Gérard, lid
Claire Piens, lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter