



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

5 mei 2014

BESLISSING nr. 2014-7

over de weigering om toegang te geven het verslag van
breuktaaiheidstesten

(FBC/2014/3)

GREENPEACE/STUDIECENTRUM VOOR KERNENERGIE

1. Een overzicht

1.1 Bij mail van 3 april 2014 vraagt de heer Eloi Glorieux, namens Greenpeace aan SCK·CEN, Studiecentrum voor Kernenergie om een kopie van het volledige verslag van de breuktaaiheidstesten die recent in het kader van het onderzoek naar de integriteit van de reactorvaten van de kernreactoren Doel 3 en Tihange 2 werden uitgevoerd in de BR2

1.2 Bij brief van 7 april 2014 weigert SCK·CEN de toegang tot het gevraagde document om twee redenen. In de eerste plaats stelt het SCK·CEN dat het rapport niet werd opgesteld in het kader van enige openbare bestuursfunctie of in het kader van een openbare verantwoordelijkheid, functie op openbare dienst met betrekking tot het milieu. Het rapport is het resultaat van werkzaamheden in uitvoering van een zuiver privaat contract dat het SCK·CEN met het private bedrijf Electrabel heeft gesloten. Voor die activiteiten en de documenten die ermee samenhangen is het SCK·CEN dan ook niet te beschouwen als een milieu-instantie die onderworpen is aan de wet van 5 augustus.

In tweede instantie wordt gesteld dat zo de wet al van toepassing was de gevraagde kopie zou moeten worden geweigerd omwille van verschillende uitzonderingsgronden van de wet, onder meer de fysieke beveiliging van radioactieve stoffen (artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006) en het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie (artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006). In dit laatste verband wordt erop gewezen dat de commerciële en industriële belangen van de cliënt van het SCK·CEN ernstig zouden worden geschonden door de openbaarmaking, want als die informatie niet op correcte en genuanceerde wijze wordt gehanteerd en geïnterpreteerd kan de operationele en financiële werking van Electrabel belangrijke schade worden aangebracht. Daarnaast wordt ingeroepen dat om de betrokken activiteiten te kunnen uitoefenen het SCK·CEN zich t.a.v. haar medecontractant zich heeft verboden tot een strikte geheimhouding, gelet o.m. op de gevoelige nucleaire aard van de informatie. Het SCK·CEN moet die vertrouwelijkheid absoluut respecteren en dit voor het geheel van de informatie. Zonder deze vertrouwelijkheidsverbintenis zou het SCK·CEN de betrokken opdracht niet hebben mogen uitvoeren en zou het SCK·CEN zich bovendien blootstellen aan sancties wegens schending van haar vertrouwelijkheidsverplichting. Cliënten zouden bovendien ook niet

langer bereid zijn om vergelijkbare opdrachten aan het SCK·CEN toe te vertrouwen. De bescherming van deze rechtmatige en zwaarwichtige belangen weegt duidelijk niet op tegen het door de aanvrager niet nader gepreciseerde belang van de openbaarheid.

1.3 Bij mail van 8 april 2014 dient de heer Eloi Glorieux, namens Greenpeace, een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.4 Bij mail van 8 april 2014 vraagt de secretaris van de Commissie het SCK·CEN het betrokken rapport aan haar te bezorgen en eventueel bijkomende argumenten aan te voeren voor de weigering om toegang te verlenen.

1.5 Bij mail van 9 april 2014 deelt de heer Eric Van Walle, directeur-generaal van het SCK·CEN het secretariaat van de Commissie mee dat het SCK·CEN niet in de mogelijkheid is om het verslag van de breuktaaiheidstesten met betrekking tot de scheurtjes in de reactorvaten van de kernreactoren Doel 3 en Tihange 2 aan de Federale Beroepscommissie te geven en wijst er bovendien op dat deze omschrijving het bestaan van een dergelijke titel of een dergelijk verslag bewijst. Het SCK·CEN betwist bovendien dat ze een milieu-instantie is in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Het SCK·CEN heeft een volledig privaatrechtelijk statuut en heeft als statutaire opdracht om diensten te verlenen aan de nucleaire industrie, waaronder dit verslag valt. In dit kader werd een commercieel contract afgesloten met strikte voorwaarden van vertrouwelijkheid. Aangezien de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing is, kan de Federale Beroepscommissie zich dan ook niet beroepen op het informatierecht op grond van artikel 40 van deze wet.

1.6 Bij mail van 10 april 2014 meldt de heer Van Walle dat de Federale Beroepscommissie van het SCK·CEN een toelichtende nota zal ontvangen waarin meer uitgebreid de redenen worden toegelicht waarom in deze zaak de wetgeving niet van toepassing is op het SCK·CEN of minstens waarom men het SCK·CEN niet kan verplichten om de testen die nog niet in enig definitief protocol zijn gegoten, publiek te maken of aan de Beroepscommissie ter beschikking te stellen. Hij drukt zijn wens uit om de belangen en argumenten volledig bij de Beroepscommissie te kunnen aanvoeren vooraleer zij een eerste beslissing neemt en is bereid om aan de Commissie tijdens een

hoorzitting nadere toelichting te geven. Hij verzoekt deze vraag om gehoord te worden aan de Commissie voor te leggen.

1.7 Bij mail en aangetekende brief van 23 april 2014 ontvangt de Commissie van de heer Jochen Vranckx, optredend namens het SCK·CEN een toelichtende nota.

In deze nota wordt in de eerste plaats aangevoerd dat de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing is, zodat geen gevolg moet worden gegeven aan het verzoek tot openbaarmaking noch aan de bevoegdheden die de Commissie zijn toegekend op grond van artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006. Hiervoor worden volgende argumenten aangevoerd:

- Het SCK·CEN kan niet beschouwd worden als 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”. Het SCK·CEN is immers niet opgericht op basis van een specifieke wet, maar is daarentegen opgericht via privaatrechtelijke weg, met name op basis van het private verenigingsrecht. Op 9 april 1952 werd zij door prominente wetenschappers en deskundigen inzake het nucleaire opgericht als vereniging zonder winstoogmerk. Die private rechtsvorm werd vervolgens op 29 mei 1957 gewijzigd in een andere private rechtsvorm, namelijk die van een instelling van openbaar nut op 29 mei 1957. Als dusdanig wordt het statuut van het SCK·CEN in essentie geregeld door de statuten van het SCK·CEN, net zoals geldt voor andere privaatrechtelijke stichtingen die onderworpen zijn aan de wet van 2 mei 2002 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen. Daarbij komt dat de doelstellingen en taken van het SCK·CEN specifiek gericht zijn op wetenschappelijk onderzoek, alsook de verdere valorisatie van dit onderzoek naar de industrie toe. Als dusdanig oefent het SCK·CEN inherent geen enkele administratieve of openbare bestuursfunctie uit. Volgens de parlementaire voorbereiding bij de wet van 5 augustus 2006 omvat deze tweede categorie van het begrip “milieu-instantie” echter enkel “alle instellingen met of zonder rechtspersoonlijkheid te bestrijken, die per se administratieve functies uitoefenen” (Kamer, Pan. St. 2005-2006, nr. 2511/1, p. 12). Dit geldt duidelijk niet voor het SCK·CEN.

- Verder kan het SCK•CEN ook niet worden beschouwd als “een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot leefmilieu” of als “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“. Zowel uit de parlementaire voorbereiding bij de wet van 5 augustus 2006, als uit artikel 2 van de richtlijn 2003/4/EG die met de wet van 5 augustus 2006 werd omgezet, blijkt duidelijk dat om als één van de voormelde milieuinstanties te kunnen worden beschouwd, de betrokken rechtspersoon inherent ‘administratieve of openbare bestuursfuncties’ moet uitoefenen.

Het kan niet worden betwist dat het SCK•CEN niet instaat (laat staan belast is) met enige administratieve of openbare bestuursfunctie:

- de doelstellingen en taken van het SCK•CEN zijn immers specifiek gericht op wetenschappelijk onderzoek, alsook de verdere valorisatie van dit onderzoek naar de industrie toe. Als dusdanig oefent het SCK•CEN inherent geen enkele administratieve openbare bestuursfunctie uit. Het SCK•CEN beschikt (als privaatrechtelijke instelling van openbaar nut) trouwens ook over geen enkele bevoegdheid om administratieve rechtshandelingen te stellen of eenzijdig bindende beslissingen te nemen.
- Daarbij komt nog dat zeker voor de in deze zaak opgevraagde informatie en documenten geldt dat ze niet werden opgesteld of verworven in het kader van enige openbare bestuursfunctie of in het kader van de uitoefening van een openbare verantwoordelijkheid, functie of openbare dienst met betrekking tot het milieu. Het betreft in deze daarentegen een louter private opdracht die door het SCK•CEN werd uitgevoerd in opdracht en tegen betaling door een privaat bedrijf. De basis voor die dienstverlening is bovendien niet een of andere administratiefrechtelijke of publiekrechtelijke regeling, maar een zuiver privaat contract. Voor dergelijke activiteiten kan het SCK•CEN sowieso niet beschouwd worden als een milieuinstantie die onderworpen is aan de wet van 5 augustus 2006 en valt zij buiten het toepassingsgebied van deze wet. Zulks werd

ook expliciet bevestigd in de parlementaire voorbereiding bij de wet van 5 augustus 2006: “Toevoeging van deze voorwaarde strekt ertoe de louter privé-activiteiten van die personen uit te sluiten vermits het doel van het Verdrag van Aarhus en van de richtlijn nooit is geweest om voor deze activiteiten een openbaarheidsregime te voorzien. Mochten die personen daarentegen openbare functies bekleden, (bijvoorbeeld bij onderaanneming met een openbaar bestuur, dan zouden zij onder het toepassingsgebied van de wet vallen voor dat gedeelte van hun activiteiten dat verband houdt met deze openbare activiteiten “. (Parl. St. Kamer, 2005-06, nr. 2511/1, p. 13).

Het SCK•CEN (des te meer voor de activiteiten en documenten die hier aan de orde zijn) valt onder geen van de 3 categorieën van het begrip “milieu-instantie”. Om die reden is het beroep niet ontvankelijk.

In tweede orde voert het SCK•CEN aan dat voor zover de Commissie zou oordelen dat de wet toch van toepassing is, het opgevraagde “verslag” een document is dat nog niet bestaat, of minstens te beschouwen is als een document dat nog niet af is en waarbij de openbaarmaking onvermijdelijk aanleiding kan geven tot misvattingen. In de huidige stand van het door het SCK•CEN uitgevoerde onderzoek, is er immers nog geen sprake van een afgerond of definitief uitgewerkt verslag, waarin het geheel van de onderzoeksresultaten zou zijn samengebracht en voorzien zijn van conclusies en analyses. De bestaande communicatie betreft daarentegen een geheel van verspreide documenten (zoals mails, brieven, telefoongesprekken, samenvattingen, ...). Een rapport dat het geheel van die informatie, verder aangevuld met de nog lopende onderzoeksresultaten, moet dus nog worden opgesteld. Het verzoek tot openbaarmaking moet dus in ieder geval worden afgewezen, omdat dit betrekking heeft op een document dat niet bestaat. Het gevraagde “volledige verslag van de breuktaaiheidstesten die recent in het kader van het onderzoek naar de integriteit van de reactorvaten van de kernreactoren Doel 3 en Tihange 2 werden uitgevoerd in de BR2” bestaat inderdaad nog niet. De wet van 5 augustus 2006 verplicht verder ook niet om bepaalde niet-bestaande documenten op te stellen, laat staan om die vervolgens ook openbaar te maken. Ook om die reden moet het verzoek dus worden afgewezen. Er wordt aangevoerd dat het verzoek niet ambtshalve kan worden uitgebreid tot andere documenten dat het gevraagde verslag.

Het SCK·CEN heeft in opdracht van Electrabel testen naar de integriteit en de veiligheid van de reactorvaten van Doel 3 en Tihange 2 uitgevoerd. Zo kreeg het SCK·CEN opdracht om een bestralingscampagne uit te voeren op materialen die representatief moeten worden geacht voor het kuipstaal van de reactoren in kwestie. Uit een test op bestraalde materialen is gebleken dat sommige resultaten mogelijks niet voldoen aan de verwachtingen. Deze testen en de hieruit voorlopig afgeleide resultaten zijn evenwel nog geenszins definitief en ook niet uitgewerkt of opgenomen in een (ontwerp)verslag met definitieve status (het is m.a.w. nog niet voltooid of “af”). Er dienen - opnieuw in opdracht van Electrabel - immers nog bijkomende proeven te worden uitgevoerd en de resultaten hiervan zullen nog in de betrokken testen en documenten moeten worden verwerkt. Het geheel van die informatie zal vervolgens ook nog moeten worden samengebracht, gesynthetiseerd worden en worden voorzien van eventuele conclusies en duiding. Het vrijgeven van de huidige gegevens die derhalve nog voorwerp van bevestiging, verdere testing, synthese en duiding moeten uitmaken, zal zeker aanleiding geven tot misvattingen. Vermoed kan immers worden dat verzoeker de betrokken data wenst te bekomen om te gebruiken in haar campagnes tot sensibilisering van de publieke opinie tegen nucleaire energie. Onafgewerkte data in zo'n kader kunnen onvermijdelijk tot misvattingen en verkeerde conclusies leiden, niet alleen bij verzoeker zelf maar ook bij de publieke opinie. De verdere tests en metingen beogen immers net na te gaan of er geen bijstellingen, preciseringen of nuanceringen van de eerste onderzoeksresultaten nodig zijn. Daarbij moet bovendien rekening worden gehouden met de techniciteit van de materie en de data, die maakt dat het risico op (al te) snelle en foutieve conclusies op basis van slechts voorlopige en niet afgewerkte gegevens zeer groot is.

Rekening houdend met de extreme gevoeligheid van de betrokken informatie (zowel vanuit het oogpunt nucleaire veiligheid, als vanuit het oogpunt van de rechtmatige commerciële belangen van SCK·CEN en Electrabel) is verder duidelijk dat de wettelijk vermelde belangenafweging evenzeer moet leiden tot het weigeren van de openbaarmaking. Het belang van de openbaarmaking weegt immers niet op tegen het zeer grote risico dat deze niet-afgewerkte en niet-geduide gegevens tot misvattingen en verkeerde conclusies leiden en dit vervolgens onherstelbare schade toebrengt aan o.m. de nucleaire

veiligheid en de rechtmatige industriële en commerciële belangen van het SCK·CEN als Electrabel.

Verder wordt door de verzoekende partij niet geduid welk het belang zou zijn dat er met de door haar gevraagde openbaarmaking gemoeid is. Hiertegenover staat dat de openbaarmaking kan leiden tot een directe en concrete ernstige schade inzake nucleaire veiligheid en aan de werking van zowel het SCK·CEN als Electrabel.

Om deze redenen moet de toegang tot het gevraagde document worden afgewezen op grond van artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2005.

Gelet op het voorlopige karakter van de tot nu toe uitgevoerde testen en resultaten hieruit, is het verder ook onmogelijk om een gedeeltelijke openbaarmaking te verrichten. De voorlopige data kunnen immers moeilijk in stukjes worden verdeeld. Elk deel heeft betrekking op en bouwt voort op andere delen. Een gedeeltelijke openbaarmaking zou enkel en alleen maar meer aanleiding geven tot het ontstaan van misvattingen, wat gelet op de extreme gevoeligheid van het nucleaire veiligheidsthema in de publieke opinie, moet vermeden worden.

Subsidiair worden ook nog de uitzonderingsgronden van artikel 27, § 1, 2, van artikel 27, § 1, 7° en van artikel 27, § 1, 8° van de wet van 5 augustus 2006 ingeroepen.

- Artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006

Volgens artikel 27, §1, 2° van de Milieu-informatiewet wijst de milieuinstantie de aanvraag af als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: “2° de openbare orde, de openbare veiligheid, hierin begrepen de fysieke beveiliging van radioactieve stoffen, of de verdediging van het land.”

Volgens de parlementaire voorbereiding bij de wet van 5 augustus 2006 kunnen ook bepaalde bedrijfsgegevens, zoals fabricageprocessen, de aanwezigheid van chemische stoffen enz. hieronder vallen, indien de openbaarmaking ervan in een concreet geval een effectieve bedreiging voor de openbare orde kan uitmaken.

Gelet op het gegeven dat de reeds bestaande informatie betrekking heeft op de aard van de gebruikte nucleaire materialen en op scheurtjes die in

de wanden van de reactorkuipen Doel 3 en Tihange 2 zijn ontdekt, is het vanzelfsprekend dat dit uiterst gevoelige informatie betreft, die in het belang van de openbare orde en veiligheid, niet mag worden verspreid.

Vervolgens verwijst de nota naar een eerdere uitspraak van de Commissie waar zij oordeelde dat de openbaarmaking van een lijst die betrekking heeft op de exacte site waar een organisatie radioactieve stoffen bewaart en de vorm waarin de kerntechnische materialen op een site aanwezig zijn, het veiligheidsrisico aanzienlijk zou verhogen (beslissing nr. 2009-2). Hetzelfde kan worden gesteld voor de informatie in kwestie, aangezien de vrijgave ervan by. een verhoogd risico zou kunnen opleveren voor het uitvoeren van aanslagen, waardoor de openbare orde en de openbare veiligheid in het gedrang zouden komen. De reeds bestaande informatie bevat immers ook informatie met betrekking tot de samenstelling en de sterkte van de materialen die de veiligheid van de kernreactor moeten garanderen. Die informatie zit verweven doorheen het geheel van de data en is er ook niet zonder meer uit te extraheren. Het algemeen belang inzake openbare veiligheid vereist dan ook dat deze informatie niet naar buiten treedt. Verder is ook te wijzen op de negatieve impact die de vrijgave en verkeerde aanwending van de voorlopige en onafgewerkte informatie ter zake zou kunnen hebben op de voorzieningszekerheid van elektriciteit van ons land, hetgeen ook inherent verbonden is met de openbare orde. Eventuele misvattingen of verkeerde interpretaties en aanwending van de betrokken (onafgewerkte) informatie zou immers kunnen leiden tot situaties waarbij de heropstart van de betrokken centrales langer dan nodig wordt uitgesteld. Zeker in de huidige situatie waarin België reeds kampt met een structureel tekort aan eigen elektriciteitsproductie en er bij piekverbruiken risico bestaat op een black-out, is het duidelijk dat het belang van een openbaarheid in deze niet kan opwegen tegen de negatieve impact die zulks kan hebben op de openbare orde en openbare veiligheid.

Er valt niet in te zien hoe desgevallend een gedeeltelijke openbaarmaking mogelijk zou zijn. Alle informatie is immers inherent verbonden en de openbaarmaking van een deel ervan kan eenzelfde negatieve impact hebben op de openbare orde en veiligheid.

- Artikel 27, § 1, 7° en artikel 27, § 1, 8° van de wet van 5 augustus 2006

De openbaarmaking moet ook worden afgewezen op grond van het vertrouwelijke industriële en commerciële karakter van deze informatie (waarbij een en ander ook inherent samenhangt met informatie die op vrijwillige en strikte vertrouwelijke wijze aan het SCK·CEN werd meegedeeld).

Volgens artikel 27, §1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 wijst de milieuinstantie de aanvraag immers af als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen: “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 die informatie afkomstig is met de openbaarmaking instemt.”

In casu betreft het informatie over het gedrag van het kuipstaal van de kernreactor op lange termijn die bekomen werd na het uitvoeren van testen op bestraalde materialen. Uit de aard van de zaak betreft het hier commerciële en industriële gegevens die betrekking hebben op de werking van twee kerncentrales die onder het beheer van Electrabel vallen. De uitgevoerde onderzoeken en testen (alsook de nog verder door te voeren testen) zullen mede kunnen bepalen wanneer de betrokken centrales weer kunnen worden opgestart en of in dat kader nog bepaalde andere maatregelen dienen te worden genomen. Dit houdt rechtstreeks verband met het productieproces van Electrabel, alsook haar prijszetting en de leveringszekerheid die ze in het kader van haar contracten met cliënten op zich heeft genomen. Ook zou de openbaarmaking schade kunnen toebrengen aan de lopende productieprocessen, aansprakelijkheden en verzekeringsdekkingen. Er dient dan ook vastgesteld te worden dat de concurrentiepositie van Electrabel in de energiemarkt door het naar buiten brengen van dergelijke gegevens sterk in het gedrang zou kunnen komen.

De openbaarmaking van de betrokken vertrouwelijke gegevens zou bovendien niet enkel Electrabel ernstige schade toebrengen maar ook het SCK·CEN zelf. Die schade zal voorts ook niet beperkt blijven tot dit concrete dossier. In geen geval zal Electrabel nog contractuele relaties met het SCK·CEN willen aangaan, mocht het SCK·CEN verplicht worden om de gegevens openbaar te maken. Ook de overige industriële cliënten van het SCK·CEN zullen zich in voorkomend geval ernstige vragen

stellen bij de betrouwbaarheid van het SCK•CEN als contractspartij en een en ander zal dus ongetwijfeld een negatieve impact hebben op de bereidheid van deze en nieuwe partijen om nog onderzoeksopdrachten aan het SCK•CEN toe te vertrouwen. De confidentialiteit van de gegevens is immers cruciaal voor dergelijk nucleair veiligheidsonderzoek. De reputatie van het SCK•CEN en de financiële stabiliteit van het SCK•CEN (dat immers vanuit contractonderzoek een belangrijk deel van haar middelen haalt) zou met andere woorden in het gedrang kunnen komen.

Al het voorgaande geldt des te meer en wordt in deze ook bevestigd doordat het SK het betrokken onderzoekscontract maar heeft kunnen bekomen, op voorwaarde dat ze een strikte vertrouwelijkheidsverbintenis op zich nam. Vooraleer de betrokken materialen te mogen ontvangen en hierop onderzoek uit te voeren, heeft het SCK•CEN inderdaad een geheimhoudingsovereenkomst moeten tekenen. Het spreekt voor zich dat het SCK•CEN hierbij absoluut die vertrouwelijkheid moet respecteren en dit voor het geheel van de informatie, zodat ook een gedeeltelijke openbaarmaking niet mogelijk is. Zonder deze vertrouwelijkheidsverbintenis had het SCK•CEN de opdracht nooit hebben mogen uitvoeren en zou het SCK•CEN zich bovendien blootstellen aan sancties wegens schending van haar vertrouwelijkheidsverplichting. De openbaarmaking zou dus ook de contractuele aansprakelijkheid van het SCK•CEN in het gedrang kunnen brengen.

Hierbij aansluitend moet de openbaarmaking trouwens ook worden verworpen op grond van artikel 27, § 1, 8° van de wet milieu-informatie dat voorziet dat het SCK•CEN een aanvraag kan afwijzen dat een advies of mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld. De reeds beschikbare informatie is immers verweven met en bestaat in belangrijke mate uit verschillende adviezen en informatie die door Electrabel op vrijwillige wijze kenbaar werden gemaakt aan het SCK•CEN, dit op strikt vertrouwelijke wijze. Electrabel heeft intussen bovendien ook bij herhaling aan het SCK•CEN meegedeeld dat ze ook vasthouden aan deze strikte vertrouwelijkheid.

De bescherming van dergelijke rechtsmatige en zwaarwichtige belangen weegt dan ook zonder twijfel op tegen het niet nader gepreciseerde belang van de openbaarheid. Tot op heden heeft verzoekende partij op

geen enkele manier verduidelijkt waartoe de opgevraagde informatie zou kunnen dienen, dit terwijl het belang van de vertrouwelijkheid zich wel heel concreet en specifiek aandient. Ook hier is erop te wijzen dat er niet valt in te zien hoe desgevallend een gedeeltelijke openbaarmaking mogelijk zou zijn. Alle informatie is immers inherent verbonden en de openbaarmaking van een deel ervan kan eenzelfde negatieve impact hebben op de rechtmatige strikte vertrouwelijkheid van de betrokken industriële en commerciële informatie.

Uit deze argumentatie wordt besloten dat het SCK·CEN (minstens bij het uitvoeren van de betrokken onderzoeksopdrachten en het opstellen van de betrokken documenten) niet als een milieu-instantie te beschouwen is. Zelfs als de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is, dan nog kan niet tot een openbaarmaking worden besloten. Het belang van de openbaarheid weegt in casu niet op tegen de schade die zou worden toegebracht aan verschillende bij wet beschermde belangen, zoals de openbare orde, de nucleaire veiligheid en de bescherming van de rechtmatige economische belangen van het SCK·CEN en Electrabel.

In de brief wordt de bereidheid herhaald om een en ander desgewenst nader toe te lichten tijdens een hoorzitting van de Commissie.

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 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. Het beroep werd ingediend op 8 april 2014 tegen een beslissing van 7 april 2014 en dus binnen de wettelijk bepaalde termijn.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 Het personeel toepassingsgebied 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 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.”

Voor het interpretatie van het begrip is van belang dat de wet van 5 augustus 2006 beoogt de omzetting te realiseren van zowel de eerste pijler van het Verdrag van Aarhus als van richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Daarbij mag wel niet uit het oog worden verloren dat het begrip milieu-instantie niet noodzakelijk samenvalt met het begrip “overheidsinstantie” in de zin van het Verdrag van Aarhus en in de zin van richtlijn 2003/4/EG. Zowel het Verdrag als richtlijn bepalen dat de bepalingen geen afbreuk doen aan het recht van een lid om maatregelen te handhaven of in te voeren voor een ruimere toegang tot informatie dan beide teksten garanderen. Het is dan ook slechts in de mate de definitie in de wet van 5 augustus overeenkomt met de internationale en supranationale omschrijving dat

met hun interpretatie kan worden aangesloten. De Commissie stelt vast dat wat betreft artikel 3 a) en 3 b) van de wet van 5 augustus 2006 de wetgever voor het begrip milieu-instantie volledig heeft aangesloten met de definitie die van het begrip overheidsinstantie in het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4/EG heeft gekregen.

Kwalificatie van het Studiecentrum voor Kernenergie

De wet van 5 augustus 2006 bevat drie categorieën van criteria om een instelling als een milieu-instantie te kwalificeren. In de eerste plaats is een rechtspersoon of orgaan opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet een milieu-instantie.

Het Studiecentrum voor Kernenergie (ook aangeduid als SCK·CEN) is een Stichting van Openbaar Nut in de zin van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen. Aan de oorsprong ervan ligt een op 9 april 1952 opgerichte vzw, die het Centrum heeft opgericht, en op 29 mei 1957 zijn activa heeft overgedragen aan een op diezelfde datum opgerichte Instelling van Openbaar Nut “Studiecentrum voor Kernenergie”. De statuten van die Instelling van Openbaar Nut zijn goedgekeurd bij koninklijk besluit van 23 juli 1957, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 juli 1957.

Het SCK·CEN kan op grond van dit criterium niet als een milieu-instantie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 worden beschouwd.

De afwezigheid van een publiekrechtelijk statuut verhindert echter niet dat een instelling vooralsnog als een milieu-instantie kan worden beschouwd. De wet brengt immers ook twee groepen van “natuurlijke of rechtspersonen” onder het begrip milieu-instantie voor zover ze voldoen aan bepaalde subcriteria.

In de eerste plaats geldt dit voor een natuurlijke of rechtspersoon die bestuursfuncties uitoefent ongeacht de aard van de taken. In het arrest van 19 december 2013 in de zaak C-279/12 oordeelde het Hof van Justitie dat om te bepalen of een persoon die “openbare bestuursfuncties” naar nationaal recht uitoefent in de zin van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4/EG, moet worden onderzocht of een entiteit krachtens

het op hem van toepassing zijnde nationale recht beschikken over bevoegdheden die verder gaan dan de bevoegdheden die voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden.

In artikel 3 van de statuten wordt gesteld dat het Centrum tot taak heeft een excellentiecentrum in stand te houden rond kernenergie en ioniserende stralingen. Hiertoe zal het SCK•CEN:

- * In prioriteit onderzoek verrichten met betrekking tot de aspecten rond veiligheid, afvalbeheer, bescherming van mens en omgeving, het beheer van splijtstoffen en andere strategische materialen en maatschappelijke implicaties in het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling.

- * De nodige kennis ontwikkelen, verzamelen en verspreiden via vorming en communicatie.

- * Alle diensten verlenen die gevraagd worden in het betrokken domein, in het bijzonder door de nucleaire industrie, de medische sector en de overheid.

- * De nodige pluridisciplinaire wetenschappelijke contacten leggen inzake de energieproblematie.

In het raam van zijn doelstellingen zal het Centrum onder andere volgende activiteiten ondernemen:

- * De wetenschappelijke, technische, technologische en maatschappelijk relevante documentatie verzamelen, bijhouden en verspreiden, optredend als een kenniscentrum.

- * De opleiding intern en extern in de onderscheiden nucleaire wetenschappen, technieken en technologieën organiseren alsmede de kennis ervan bij de bevolking te bevorderen.

- * Naar best vermogen zijn technisch en personeelpotentieel benutten zonder de normale afwikkeling van de in artikel 3, 1° bepaalde activiteiten te hinderen en dit in coördinatie met de andere bestaande nucleaire instellingen en industrieën.

- * Verrichtingen van toezicht, nazicht en onderhoud uitvoeren, alsook technische, wetenschappelijke en strategische adviesverlening.

Uit het voorgaande blijkt dat aan het SCK•CEN een taak van algemeen belang is toevertrouwd (vergelijk met: RvS, nr. 84.739, 18 januari 2000, Vaste Commissie van Taaltoezicht, <http://www.raadvanstate.be>). Het feit dat het SCK•CEN taken van algemeen belang verricht laat evenwel niet toe om te besluiten dat zij belast is met openbare bestuursfuncties.

De Commissie is dan ook van oordeel dat het SCK·CEN geen milieu-instantie is in de zin van artikel 3, 1° b) van de wet van 5 augustus 2006.

Ten slotte moet ook als een milieu-instantie worden gekwalificeerd 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. Hier geldt dus een dubbel criterium waaraan cumulatief moet zijn voldaan: enerzijds moet de betrokken persoon onder toezicht staan en anderzijds moet ze belast zijn met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu. In het arrest van 19 december 2013 in de zaak C-279/12 oordeelde het Hof van Justitie dat om te bepalen of een persoon op grond van artikel 2, punt 2, sub c als een overheidsinstantie moet worden aangemerkt indien zij niet op daadwerkelijk autonome wijze bepaalt hoe zij openbare diensten in verband met het milieu verricht, aangezien een in artikel 2, punt 2, sub a of b van de richtlijn bedoelde overheidsinstantie het optreden van die persoon op het gebied van het milieu op beslissende manier kan beïnvloeden. Verder oordeelde het Hof van Justitie in hetzelfde arrest dat een entiteit die een overheidsinstantie is in de zin van artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4/EG voor zover hij bij het verrichten van openbare diensten op het gebied van het milieu onder toezicht staat van een in artikel 2, punt 2, sub a of b, van die richtlijn bedoeld orgaan of persoon, geen milieu-informatie moet verstrekken, waarvan vaststaat dat zij geen verband houdt met het verrichten van dergelijke diensten.

De werking van de Stichting van Openbaar Nut SCK wordt door de federale overheid bepaald. Als Stichting van Openbaar Nut moeten de statuten door de Koning worden goedgekeurd. De federale overheid benoemt niet alleen de regeringscommissarissen bij het Centrum (cf. artikel 19 van de statuten), maar ook de voorzitter, de ondervoorzitters en de leden van de raad van bestuur van het SCK en kan hen ook wraken (cf. de artikelen 5 tot 7 van de statuten; zie bijv. het koninklijk besluit van 11 mei 2005 houdende benoeming van de voorzitter, de vicevoorzitters en de leden van de raad van bestuur van het Studiecentrum voor Kernenergie en ontslag en benoeming van een regeringscommissaris bij dit Centrum, *BS* 24 mei 2005). Het SCK wordt structureel gesubsidieerd door de federale overheid en staat onder toezicht van de federale ministers die bevoegd zijn voor Economische

Zaken en Energie (koninklijk besluit van 16 oktober 1991 houdende de regelen betreffende het toezicht op en de subsidiëring van het Studiecentrum voor Kernenergie en tot wijziging van de statuten van dit Centrum, *BS22* november 1991).

Ook al werd vastgesteld dat het SCK•CEN belast is met bepaalde taken van algemeen belang, dan nog mag niet worden gesteld dat het SCK•CEN voor alle taken belast werd met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten. Bovendien moeten die openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten betrekking hebben op het milieu. De Commissie is van mening dat alhoewel niet kan worden ontkend dat het SCK•CEN *onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b)* staat, niet kan worden gesteld dat wanneer zij onderzoek verricht in opdracht van een private onderneming, een opdracht die weliswaar enkel mogelijk is omdat haar statuten hierin voorzien, zij *belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent*.

3.2 Besluit

De Commissie is bijgevolg van mening dat de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing is en dat het beroep ingediend door Greenpeace ontvankelijk, maar niet gegrond is. Zij is ook van mening dat zij geen gevolg moet geven gezien de uitkomst van haar beslissing om een hoorzitting te organiseren waarop het SCK•CEN. Het SCK•CEN heeft trouwens ruimschoots de mogelijkheid gehad om haar argumenten schriftelijk uiteen te zetten en is hierop ingegaan. De Commissie oordeelt dat zij over alle informatie beschikt die nodig was om deze beslissing te nemen. Omdat de Commissie heeft vastgesteld dat het SCK•CEN bij het uitvoeren van een contract in opdracht van een elektriciteitsproducent niet als een milieu-instantie kan worden beschouwd, dient zij ook niet te onderzoeken of de gevraagde informatie als milieu-informatie kan worden beschouwd of de overige door het SCK•CEN ingeroepen argumenten te beoordelen.

Brussel, 5 mei 2014.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter