



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

8 juni 2015

BESLISSING nr. 2015-15

over de weigering om toegang te geven tot documenten met
betrekking tot de verlenging van de levensduur van een
kerncentrale

(FBC/2015/3)

GREENPEACE/MINISTER BEVOEGD VOOR ENERGIE

1. Een overzicht

1.1. Bij mail van 14 januari 2015 vraagt de heer Jan Cappelle namens Greenpeace aan de minister bevoegd voor Energie om een kopie van volgende bestuursdocumenten:

- de conventie met betrekking de levensduurverlenging van Tihange 1 tot 2025
- documenten die de verschillende agendapunten stipuleren van de gesprekken tussen de FOD Energie en/of minister Energie (al dan niet vertegenwoordigd door een medewerker van diens beleidscel) enerzijds en Electrabel - GDF Suez anderzijds met betrekking tot de levensduurverlenging van Tihange 1 tot 2025, en dit voor de periode 1 januari 2013 - 14 januari 2015
- Alle andere communicatie (inclusief mail, brief) tussen Electrabel - GDF Suez en de FOD Energie en/of minister Energie (al dan niet vertegenwoordigd door een medewerker van diens beleidscel) met betrekking tot de levensduurverlenging van Tihange 1 tot 2025, en dit voor de periode 1 januari 2013 - 14 januari 2015
- documenten die de verschillende agendapunten stipuleren van de gesprekken tussen de FOD Energie en/of minister Energie (al dan niet vertegenwoordigd door een medewerker van diens beleidscel) enerzijds en Electrabel - GDF Suez anderzijds met betrekking tot de levensduurverlenging van Doel 1 en Doel 2, en dit voor de periode 1 januari 2013 - 14 januari 2015.

1.2. Bij mail van 15 januari 2015 vraagt de heer Jan Cappelle om een bevestiging te ontvangen van zijn verzoek om toegang te krijgen.

1.3. Bij mail van 16 februari 2015 dient de heer Cappelle een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.4. Bij mail van 16 februari 2015 verzoekt het secretariaat van de Commissie aan de kabinetschef van de bevoegde minister om de gevraagde documenten aan de Commissie te verstrekken eventueel samen met een nota waarin het standpunt van de minister verder wordt toegelicht.

1.5. Bij mail van 18 februari 2015 bevestigt mevrouw Anne Junion, kabinetschef van de minister, de ontvangst van de melding van het

secretariaat van de Commissie, maar meldt tegelijkertijd dat de Commissie voortaan enkel nog via briefwisseling en niet langer via e-mail met het kabinet met de minister mag communiceren.

1.6. Bij beslissing 2015-10 verwijst de Commissie naar artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006 en verzoekt de gevraagde documenten aan haar te bezorgen.

1.7. Bij brief van 17 maart 2015 meldt de bevoegde minister dat ze niet beschikt over de documenten werden aangevraagd aangezien de briefwisseling heeft plaatsgevonden met de voormalige Staatssecretaris bevoegd voor energie. Verder wordt gesteld dat de gevraagde documenten geen milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 bevatten en dat de getekende overeenkomst en de gevraagde briefwisseling bestaan uit economische en financiële informatie die horen te worden beschermd, zelfs al zou men deze kunnen beschouwen als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006. De overeenkomst heeft immers uitsluitend betrekking op financiële verplichtingen waaraan Electrabel onderworpen is. Ten slotte wordt gesteld dat de gevraagde documenten, aangezien zij geen milieu-informatie bevatten, geen nuttige informatie in de zin van artikel 40 van de wet van 2006 vormen.

1.8. Bij een tussentijdse beslissing van 13 april 2015 (2015-12) stelt de Commissie vast dat het antwoord van de minister een tegenstrijdigheid bevat: enerzijds beweert ze dat ze niet in het bezit is van de gevraagde documenten; anderzijds haalt ze argumenten aan waarom de gevraagde document geen milieu-informatie bevatten en waarom de informatie die de gevraagde document bevat niet openbaar kan worden gemaakt. Aangezien de minister aan het hoofd staat van de administratie die bevoegd is voor energie, moet 'in het bezit van' op die wijze worden opgevat dat de aanvraag niet enkel betrekking heeft op de documenten die de minister in die hoedanigheid in haar bezit heeft, maar ook tot alle documenten van haar kabinet en van haar administratie. Het is weinig aannemelijk dat deze administratie niet in het bezit zou zijn van het gevraagde convenant. Voor zover het gaat om documenten die zich enkel bij kabinetsleden bevonden van de vorige staatssecretaris bevoegd voor Leefmilieu en deze documenten niet aan de administratie werden overgedragen, sluit de Commissie niet uit dat bepaalde communicatie niet langer bij een milieu-instantie voorhanden is en bijgevolg ook niet

onder het toepassingsgebied van de wet valt. Dit kan echter zeker niet worden veralgemeend voor alle gevraagde documenten.

Verder wijst de Commissie er de minister op dat op grond van artikel 21, § 2 van de wet van 5 augustus 2006 een milieu-instantie die niet over de milieu-informatie beschikt de aanvraag zo spoedig mogelijk moet doorsturen naar de milieu-instantie die vermoedelijk over de milieu-informatie beschikt. Bovendien moet de aanvrager hiervan onmiddellijk op de hoogte worden gebracht.

Daarnaast beklemtoont de Commissie dat of informatie al dan niet als milieu-informatie kan worden beschouwd, steeds in concreto moet worden beoordeeld en bijgevolg met controle van de verschillende gevraagde documenten. Die taak heeft de wet van 5 augustus 2006 in dit stadium van de procedure aan de Commissie toevertrouwd. De Commissie benadrukte dat het niet verlenen van toegang tot het gevraagde document door de minister aan de Commissie gelijk staat met het miskennen van een wettelijke verplichting, aangezien zij verhinderd wordt haar door de wetgever opgelegde taak uit te voeren.

De Commissie riep de Minister nogmaals op om de gevraagde documenten zoals de wet van 5 augustus 2006 in artikel 40 voorschrijft aan haar te bezorgen tegen uiterlijk 20 april 2015, zodat zij kan onderzoeken of deze als milieu-informatie moeten worden beschouwd en indien dit het geval is in welke mate al dan niet uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren.

1.9. Tijdens haar vergadering van 4 mei 2015 stelt de Commissie vast dat de minister nagelaten heeft de gevraagde documenten aan haar te bezorgen en dat zij zelfs niet de moeite heeft genomen om op de derde tussentijdse beslissing in deze zaak te reageren.

1.10. Door de Commissie werd contact opgenomen met het kabinet van de minister. Tijdens het gesprek werd duidelijk dat de minister - omwille van de politieke gevoeligheid van het dossier - niet bereid is om de gevraagde documenten aan de Commissie te bezorgen, noch de Commissie de mogelijkheid te geven om de documenten ter plaatse te komen inzien. Nochtans heeft de Commissie naar aanleiding van deze ontmoeting er opnieuw uitdrukkelijk op gewezen dat de

uitzonderingsgronden bepaald in de wet van 5 augustus 2006 niet tegen haar kunnen worden ingeroepen. Op grond van artikel 40 van deze wet heeft de Commissie een recht van toegang tot alle informatie waarom zij verzoekt.

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 16 februari 2015 tegen een niet tijdig genomen beslissing.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 Het personeel toepassingsgebied

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.”

Er kan geen twijfel over bestaan dat de minister bevoegd voor Energie moet worden beschouwd als orgaan van de rechtspersoon federale staat en dus moet worden beschouwd als een milieu-instantie in de zin van de wet van 5 augustus 2006.

3.2 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.

Omdat de Commissie geen inzage heeft gekregen in de betrokken documenten kan zij niet met zekerheid stellen dat de hierin aanwezige informatie als milieu-informatie in de zin van de wet kan worden begrepen.

3.2.1 Wat betreft de conventie met betrekking de levensduurverlenging van Tihange 1 tot 2025

Voor zover de conventie milieu-informatie bevat is de minister ertoe gehouden dit document openbaar te maken, eventueel gedeeltelijk voor zover een uitzondering of uitzonderingen in artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006 moet worden ingeroepen en de minister dit inroepen in concreto kan worden motiveren na een belangenafweging. Het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking kan immers niet worden

ontkend, zeker niet in het licht van de parlementaire vragen en de debatten in het Parlement over de verlenging van de kerncentrales.

3.2.2 Wat betreft de documenten die de verschillende agendapunten stipuleren van de gesprekken tussen de FOD Energie en/of minister enerzijds en Electrabel - GDF Suez anderzijds met betrekking tot de levensduurverlenging van Tihange 1 tot 2025, en dit voor de periode 1 januari 2013 - 14 januari 2015

Met uitzondering van het geval waarin de minister of haar administratie niet in het bezit zou zijn van deze documenten of deze documenten niet bestaan, is de Commissie van oordeel dat de documenten die de verschillende agendapunten stipuleren van de gevoerde gesprekken voor zover zij milieu-informatie bevatten, openbaar moeten worden gemaakt, eventueel gedeeltelijk voor zover een uitzondering of uitzonderingen in artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006 moeten worden ingeroepen en de minister dit inroepen in concreto kan motiveren na een belangenafweging. Het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking kan immers niet worden ontkend, zeker niet in het licht van de parlementaire vragen en de debatten in het Parlement over de verlenging van de kerncentrales

3.2.3 Wat betreft alle andere communicatie (inclusief mail, brief) tussen Electrabel - GDF Suez en de FOD Energie en/of minister Energie met betrekking tot de levensduurverlenging van Tihange 1 tot 2025, en dit voor de periode 1 januari 2013 - 14 januari 2015

Met uitzondering van het geval waarin de minister of haar administratie niet in het bezit zou zijn van deze documenten of deze documenten niet bestaan, is de Commissie van oordeel dat ook alle andere documenten met betrekking tot de levensduurverlenging van Tihange 1 voor zover zij milieu-informatie bevatten openbaar moeten worden gemaakt, eventueel gedeeltelijk voor zover een uitzondering of uitzonderingen in artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006 moeten worden ingeroepen en de minister dit inroepen in concreto kan motiveren na een belangenafweging. Het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking kan immers niet worden ontkend, zeker niet in het

licht van de parlementaire vragen en de debatten in het Parlement over de verlenging van de kerncentrales

- 3.2.4 documenten die de verschillende agendapunten stipuleren van de gesprekken tussen de FOD Energie en/of minister Energie enerzijds en Electrabel - GDF Suez anderzijds met betrekking tot de levensduurverlenging van Doel 1 en Doel 2, en dit voor de periode 1 januari 2013 - 14 januari 2015

Met uitzondering van het geval waarin de minister of haar administratie niet in het bezit zou zijn van deze documenten of deze documenten niet bestaan, is de Commissie van oordeel dat de documenten die de verschillende agendapunten stipuleren van eventueel gevoerde gesprekken voor zover zij milieu-informatie bevatten, openbaar moeten worden gemaakt, eventueel gedeeltelijk voor zover een uitzondering of uitzonderingen in artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006 moeten worden ingeroepen en de minister dit inroepen in concreto kan motiveren na een belangenafweging. Het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking kan immers niet worden ontkend, zeker niet in het licht van de parlementaire vragen en de debatten in het Parlement over de verlenging van de kerncentrales.

3.3 Besluit

Bij gebrek aan medewerking van het kabinet en/of de administratie was de Commissie in deze zaak niet in haar mogelijkheid haar opdrachten die haar bij wet zijn toevertrouwd, uit te voeren. Deze wet vormt zelf de omzetting van richtlijn 2003/4/EG en het Verdrag van Aarhus, zodat de uitvoering van de verplichtingen zich aan België opdringen. De Commissie kan slechts de keuze van de minister betreuren om haar geen toegang te geven tot de gevraagde documenten. Hierdoor verhindert ze de goede werking van de Commissie en brengt ze het Belgische systeem op het Europese en internationale vlak in diskrediet.

Bovendien en om buitensporige formaliteiten in de contacten tussen het secretariaat van de Commissie en het kabinet te voorkomen – wat de vorige gesprekspartners van de Commissie steeds zo hebben begrepen – vraagt de Commissie dat in de toekomst een contactpersoon zou worden aangeduid die het mogelijk maakt om een constructieve dialoog met het secretariaat te voeren en die het gebruik vergemakkelijkt van e-mails, die

op vandaag een normale wijze van communicatie en van informatie-uitwisseling zijn.

Aangezien er geen uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen, dienen de gevraagde bestuursdocumenten in principe openbaar te worden gemaakt.

Brussel, 8 juni 2015

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

Claudia Hildebrand, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter