



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

9 maart 2009

BESLISSING nr. 2009-2

over een weigering om toegang tot milieu-informatie
te verlenen

(FBC/2008/1)

VAN DER STRAETEN/NIRAS

Op 26 mei 2008 vroeg mevrouw Tinne Van der Straeten aan de Nationale Instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen (het NIRAS) inzage in het tweede vijfjaarlijks rapport (periode 2004 – 2007) over de analyse van de potentiële nucleaire passiva, verbonden aan de nucleaire installaties en sites die radioactieve stoffen bevatten. Dit document werd besproken op 14 december 2007 op de Raad van Bestuur van het NIRAS waarbij volmacht werd gegeven aan de directeur-generaal van de instelling om dit document aan de voogdijminister te bezorgen. Het gevraagde rapport dat het label ‘vertrouwelijkheid’ draagt, heeft als officiële titel: “*Inventaris van de nucleaire passiva, door NIRAS opgemaakt tijdens de periode 2003-2007. Rapport aan de Voogdijminister over de analyse van de potentiële nucleaire passiva, verbonden aan de nucleaire installaties en de sites die radioactieve stoffen bevatten. Evaluatie van het bestaan, de toereikendheid en de beschikbaarheid van de provisies*”. Dit rapport bestaat uit een gedrukt rapport, een reeks bijlagen en de eigenlijke inventaris (een excelbestand) op een cd-rom. Het bevat een kwantitatieve en kwalitatieve inventaris van al het huidige en toekomstige radioactieve afval op Belgisch grondgebied, inclusief de overtollige splijtstoffen en het radioactief afval uit nucleaire installaties die zullen worden ontmanteld.

De vertrouwelijkheidsclausule die het rapport bevat, is geen waardering in het kader van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen. Deze vertrouwelijkheidsclausule kan op zich dan ook niet worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren.

Op 25 juni 2008 kreeg mevrouw Van der Straeten een antwoord gedateerd 24 juni 2008 waarin haar de toegang werd geweigerd omwille van volgende argumenten:

- *Artikel 27, § 1, 2°* van de wet van 5 augustus 2006 met als motivering: “*Het document waarvan u een exemplaar wenst te ontvangen, bevat een repertorium van de lokalisering en de staat van alle nucleaire installaties en alle sites die radioactieve stoffen bevatten, alsook een technische inventaris van de radioactieve stoffen die in de nucleaire installaties aanwezig zijn. In de huidige maatschappelijke en politieke context kan NIRAS niet uitsluiten dat individuen met minder eerbare bedoelingen deze informatie verkeerd zouden kunnen gebruiken voor acties die de openbare orde en de openbare veiligheid in gevaar zouden kunnen*

brengen, indien het document openbaar zou worden gemaakt. Een dergelijke aanwending van de in de inventaris vervatte informatie zou alsdan een gevaar inhouden voor de veiligheid van de Belgische Staat en zijn bevolking.” Er wordt bovendien verwezen naar de Parlementaire voorbereiding van de tekst waarin onder meer wordt gesteld dat de openbaarmaking kan worden geweigerd wanneer de openbaarmaking ervan in een concreet geval een effectieve bedreiging van de openbare orde uitmaakt, bijvoorbeeld doordat het gevaar bestaat dat zij worden aangewend in het kader van een aanslag. De fysieke beveiliging van radioactieve stoffen kan dus als onderdeel van de openbare veiligheid van het land worden beschouwd. Er wordt verwezen naar het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, dat door België ondertekend werd op 3 maart 1980 dat de verplichting oplegt om nucleaire stoffen op een bijzondere wijze te beschermen teneinde een oneigenlijk gebruik ervan tegen te gaan” (*Parl. St. Kamer, nr. 51 2511/001, 36*).

- *Artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 met als motivering: “Het document waarvan u een exemplaar vraagt, bevat informatie die onder deze bescherming valt. De inventarisopdracht van NIRAS omvat immers eveneens de raming van de kosten van ontmanteling en sanering, de evaluatie van het bestaan en van de toereikendheid van de provisies voor de financiering van deze acties, alsook de identificatie van eventuele passiva. Deze evaluatie gebeurt door middel van een vergelijking van de kosten en provisies. Opdat NIRAS deze opdracht correct zou kunnen uitvoeren, dient zij te beschikken over commerciële en industriële gegevens die van strikt vertrouwelijke aard zijn. De wetgever was zich trouwens bewust van de gevoelige aard van de aan NIRAS mee te delen informatie en heeft de instelling daarom een belangrijk injunctierecht toegewezen.”* Het NIRAS verwijst vervolgens naar de memorie van toelichting bij de programmawet van 12 december 1997 houdende diverse bepalingen, onder meer inzake de inventarisopdracht van NIRAS: *“Teneinde deze opdracht op onafhankelijke, doeltreffende en onpartijdige wijze te kunnen vervullen, moet de instelling over de nodige onderzoeksmiddelen beschikken”*. Ze wijst er bovendien op dat *“het openbaar maken van deze vertrouwelijke commerciële informatie de concurrentie onder de betrokken ondernemingen in gevaar kunnen brengen. De publicatie van dergelijke*

informatie zou niet alleen gevolgen kunnen hebben op het niveau van de concurrentie onder de bedrijven die verplicht zijn vertrouwelijke informatie aan NIRAS mee te delen, maar ook op dat van de concurrentie van deze bedrijven en hun onderaannemers. Het openbaar maken van deze individuele gegevens zou de positie van diegenen die ze meedelen, kunnen beïnvloeden wat betreft hun competitiviteit op de markt waar (ze) actief zijn, in de mate dat de inventaris gegevens bevat die deze ondernemingen niet geacht zijn mee te delen op boekhoudkundig vlak. Het moge duidelijk zijn dat het niet NIRAS toekomt in de plaats van deze ondernemingen te oordelen over het openbaarmaken van deze gegevens. Bovendien dient te worden opgemerkt dat de betrokken bedrijven op een bepaald ogenblik als opdrachtgever kunnen optreden voor opdrachten inzake ontmanteling en sanering van nucleaire installaties. In dit kader zou de openbaarmaking van vertrouwelijke gegevens van de inventaris schade kunnen berokken aan de economische en legitieme belangen van deze ondernemingen in de mate dat potentiële inschrijvers kennis zouden kunnen nemen van de geraamde kosten van de betrokken werken. Het voor de verwezenlijking van deze werken beschikbare budget zou op die manier voorafgaandelijk bekend worden, wat de offertes van de potentiële kandidaten zou kunnen beïnvloeden ten nadele van andere ondernemingen.”

- NIRAS roept verder een uitzonderingsgrond in die geen grondslag vindt in de wet: indien het NIRAS het gevraagde document zou openbaarmaken zou zij *“niet langer kunnen terugvallen op een optimaal werkkader om de inlichtingen op te vragen en in te zamelen die zij nodig heeft om haar inventarisopdracht uit te voeren”*.

Het NIRAS was evenzeer van mening dat ook niet gedeeltelijk kan worden ingegaan op het verzoek waarbij de inventaris ter beschikking zou worden gesteld waarbij de passages zouden worden geschrapt die vertrouwelijke informatie bevatten. Het is niet mogelijk om een gedeeltelijke versie van de inventaris ter beschikking te stellen omdat de vertrouwelijke informatie terug te vinden is in zowat alle hoofdstukken van de inventaris. Het verwijderen van deze vertrouwelijke gegevens uit de inventaris zou deze alleen maar onbegrijpelijk maken.

1. De bevoegdheid van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

Artikel 38 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie bepaalt dat de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie zich zo spoedig mogelijk uitspreekt en haar beslissing uiterlijk binnen een termijn van dertig kalenderdagen schriftelijk ter kennis van de aanvrager en de milieu-instantie brengt. Deze termijn kan in bepaalde gevallen met vijftien dagen worden verlengd. Aangezien de wetgever geen sanctie heeft vastgelegd op het niet naleven van deze termijn, moet deze termijn als een termijn van orde worden opgevat. Het overschrijden van de door de wet aan de Commissie opgelegde termijnen heeft dus niet tot gevolg dat de Federale Beroepscommissie haar bevoegdheid om te beslissen zou verliezen. De Federale Beroepscommissie is dus wel degelijk bevoegd om een beslissing te nemen over het geschil dat haar werd voorgelegd.

2. De ontvankelijkheid van het beroep

Het beroep werd ingediend op 22 augustus 2008 en door het secretariaat van de Federale Beroepscommissie ontvangen op 22 augustus 2008. De weigeringsbeslissing werd genomen op 25 juni 2008. Aangezien het beroep moet worden ingediend binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van de weigeringsbeslissing voor zover op grond van artikel 8 van de wet van 5 augustus 2006 de beroepsmogelijkheden, de bevoegde instanties waarbij het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen aan de aanvrager ter kennis zijn gebracht, is zonder enige twijfel het beroep tijdig ingesteld.

Artikel 18 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat eenieder zonder daartoe een belang te moeten aantonen een recht van toegang heeft tot milieu-informatie in het bezit van een milieu-instantie. Het recht van toegang komt ook toe aan parlementairen. Bijgevolg heeft mevrouw Tinne Verstraeten een recht van toegang tot de gevraagde milieu-informatie, tenzij de toepassing van bepaalde uitzonderingsgronden zich op het ogenblik van de belangenafweging verzet tegen de openbaarmaking.

Volgens artikel 4, § 1, van de wet van 5 augustus 2006 is deze wet 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, evenals op milieu-instanties vermeld in artikel 3, 1°, *c)*, die onder hun toezicht staan. Hierbij is een milieu-instantie bedoeld in artikel 3, 1°, *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. Het NIRAS valt onder deze categorie (zie *Parl. St. Kamer*, 2005 – 2006, 51 2511/001, 12 – 13). Het beroep is bijgevolg gericht tegen een milieu-instantie in de zin van de wet van 5 augustus 2006.

3. De gegrondheid van het beroep

De wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie gaat in het licht van artikel 32 van de Grondwet uit van het principe dat alle bestuursdocumenten openbaar zijn. Slechts wanneer bepaalde informatie wordt beschermd door één of meer uitzonderingsgronden die in de artikelen 27, 28, 29 en 32 van de wet van 5 augustus 2006 zijn opgenomen, kan de toegang worden geweigerd. Andere motieven, zoals het vermoeden dat het openbaar maken van dit rapport een negatieve invloed kan hebben op het uitvoeren van de opdrachten die het NIRAS werden opgedragen door artikel 9 van de programmawet van 12 december 1997, kunnen dan ook niet rechtsgeldig worden ingeroepen. Aangezien de openbaarheid het principe is, dient alle informatie in een document die niet onder een uitzonderingsgrond valt, ook openbaar gemaakt te worden voor zover de scheiding kan worden gemaakt tussen informatie die onder de uitzonderingsgrond valt en andere informatie.

De Commissie is van mening dat in dit geval bepaalde informatie niet kan worden openbaar gemaakt omdat het publiek belang van de openbaarmaking van die informatie 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 (artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006). De informatie in de 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, zou het veiligheidsrisico aanzienlijk verhogen. De kennis van de vorm waarin kerntechnische materialen op een site aanwezig zijn, laat immers een inschatting toe in welke mate

bepaalde kerntechnische materialen voor andere doeleinden kunnen worden misbruikt zodat de openbaarmaking ervan een gevaar zou opleveren voor de bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid. Bovendien zou de openbaarmaking van die kennis een verhoogd risico kunnen vormen voor de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden en in het bijzonder het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, meer specifiek de bescherming van de fysieke integriteit, rechten die evenzeer uitdrukkelijk door de wet van 5 augustus 2006 worden beschermd.

De Commissie is echter van oordeel dat bepaalde economische informatie in het rapport en de lijst niet kan worden beschouwd als vallende onder de uitzonderingsgrond van artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 op grond waarvan een milieu-instantie niet tot openbaarmaking mag overgaan omwille van 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. Het rapport bevat een groot aantal cijfergegevens dat betrekking heeft op de raming van de kosten die de ontmanteling van nucleair afval met zich meebrengt en van de provisies die hiervoor tijdens de periode 2003 – 2007 door de exploitant of financieel verantwoordelijke van een nucleaire installatie werden aangelegd. De Commissie meent dat deze gegevens weliswaar een zeker idee geven van de financiële draagkracht van een organisatie, maar dat andere informatie die op grond van de wetgeving al openbaar moet worden gemaakt zich daar beter toe leent. Ook al geeft deze informatie de verkrijger een idee van het sociaal passief en van de maatregelen die een organisatie in rekening wil brengen, toch is de Commissie van mening dat het vrijgeven van deze informatie niet van die aard is dat ze de concurrentiepositie aanzienlijk aantast en de marktwerking ernstig zou verstoren. De Commissie is van oordeel dat indien economische informatie als vertrouwelijk zou moeten worden beschouwd, dit niet wegneemt dat de uitzonderingsgrond van artikel 27, § 1, 7° van de wet slechts kan worden ingeroepen wanneer het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen het beschermde belang. De Commissie meent dat in elk geval in casu het publiek belang van de openbaarmaking opweegt tegen een eventueel bestaand belang dat verband houdt met de uit de aard vertrouwelijk zijn van bepaalde commerciële informatie.

Het spreekt voor zich dat een uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen wanneer organisaties en bedrijven zelf deze informatie op een andere wijze vrijwillig of in uitvoering van een wettelijk voorschrift hebben bekend gemaakt. Evenmin kan deze uitzonderingsgrond worden ingeroepen om de vragenlijst, globale cijfers of de methodiek die werd gehanteerd bij het opstellen en verwerken van de vragenlijsten die de gegevens hebben aangeleverd waarop het rapport is gebaseerd, aan de openbaarmaking te onttrekken.

Ook met betrekking tot de inventaris zelf, meer bepaald het excelbestand dat op de cd-rom in bijlage is gevoegd, kan deze uitzonderingsgrond niet globaal worden toegepast. Bepaalde informatie behoort immers al tot het publieke domein. Dit is meer bepaald het geval voor de gegevens over de exploitanten die in het kader van het verkrijgen van een vergunning al publiek zijn gemaakt en voor de klasse waarin de exploitanten zijn ingedeeld.

4. Besluit

De Commissie is van mening dat slechts de informatie die betrekking heeft op de exacte site waar een organisatie radioactieve stoffen bewaart en de informatie die betrekking heeft op de vorm waarin de kerntechnische materialen op een site aanwezig zijn aan de openbaarmaking kan worden onttrokken op grond van artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006. Alle andere informatie in de *Inventaris van de nucleaire passiva, door NIRAS opgemaakt tijdens de periode 2003-2007. Rapport aan de Voogdijminister over de analyse van de potentiële nucleaire passiva, verbonden aan de nucleaire installaties en de sites die radioactieve stoffen bevatten. Evaluatie van het bestaan, de toereikendheid en de beschikbaarheid van de provisies* dient te worden openbaar gemaakt.

Brussel, 9 maart 2009.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Jo Baert, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

Angélique Gérard, lid
Steven Vandenborre, lid

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter

Tegen deze beslissing kan beroep tot nietigverklaring worden aangetekend bij de Raad van State. Dat beroep moet worden ingesteld bij aangetekende brief binnen zestig dagen na de kennisgeving, overeenkomstig de bepalingen van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en het besluit van de regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.