



# Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

8 juni 2015

**BESLISSING nr. 2015-14**

over de weigering om toegang te geven tot een kopie een  
convenant over de verlenging van de levensduur van een  
kerncentrale

(FBC/2015/1)

MEEUSSEN/MINISTER BEVOEGD VOOR LEEFMILIEU

## 1. Een overzicht

1.1. Bij mail van 19 december 2014 vraagt de heer Christoph Meeussen aan de minister bevoegd voor leefmilieu om een kopie van de convenant dat de vorige federale regering heeft afgesloten met de uitbater van de kerncentrale van Tihange over de verlenging van de levensduur van de centrale.

1.2. Namens de minister bevoegd voor Leefmilieu antwoordt mevrouw Junion, kabinetschef, bij mail van 8 januari 2015 dat er geen gunstig gevolg kan worden gegeven aan de vraag tot openbaarmaking van het document, omdat het document bedrijfsinformatie van vertrouwelijke aard bevat. De erin aanwezige informatie heeft ook betrekking op het geheim van de beraadslagingen van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht en het betreft een federaal economisch belang.

1.3. Bij mail van 8 januari 2015 dient de heer Meeussen een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.4. Bij mail van 9 januari 2015 verzoekt het secretariaat van de Commissie dat de minister de gevraagde documenten aan de Commissie zou verstrekken eventueel samen met een nota waarin het standpunt van de minister verder wordt toegelicht.

1.5. Omdat geen reactie komt op dit verzoek, herhaalt het secretariaat van de Commissie het verzoek bij mail van 26 januari 2015.

1.6. In reactie op deze mail verzoekt de woordvoester van de minister bevoegd voor leefmilieu bij mail van 26 januari 2015 om contact op te nemen met de heer Jean-François Lerouge die belast is met het dossier. Het secretariaat van de Commissie zendt hierop een herhaling van de vraag om het gevraagde document te ontvangen.

1.7. Omdat zij nog steeds niet in het bezit is gesteld van het gevraagde document neemt de Commissie op 2 februari 2015 een tussentijdse beslissing waarin ze de minister oproept om uiterlijk tegen 15 februari 2015 haar het gevraagde document te bezorgen (beslissing 2015-02).

1.8. Bij brief van 9 februari 2015 laat de minister de Commissie weten dat de overeenkomst de economische parameters betreffende de levensduur van Tihange 1 bepaalt met het oog een stabiel en transparant economisch en juridisch kader te verzekeren, dat de realisatie bepaalt van de investeringen die vereist zijn voor de voortzetting van de exploitatie. De minister oordeelt dat in deze overeenkomst geen milieu-informatie aanwezig is omdat ze enkel informatie die van louter financieel belang is, bevat. Bovendien vraagt ze de Commissie in overweging te nemen dat de vertrouwelijkheid van de overeenkomst van contractuele aard is. Ze ressorteert onder de verbintenis van de ondertekenende partijen die het beginsel moeten naleven, krachtens hetwelk overeenkomsten diegenen die ze hebben aangegaan, tot wet strekken op grond van artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek. Het betrokken document werd evenwel niet aan de Commissie bezorgd.

1.9. Bij beslissing 2015-8 van 2 maart 2015 verwijst de Commissie naar artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006 en verzoekt het betrokken contract aan haar te bezorgen.

1.10. Bij brief van 17 maart 2015 meldt de bevoegde minister dat ze niet beschikt over de documenten die door de heer Meeussen 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.

1.11. In haar beslissing nr. 2015-11 van 13 april 2015 wijst de Commissie er de minister op dat in tegenstelling tot wat ze beweert, de aanvrager slechts toegang vraagt tot een kopie van het convenant dat de vorige federale regering heeft afgesloten met de uitbater van de kerncentrale van Tihange over de verlenging van de levensduur van de centrale en niet tot briefwisseling. Bovendien stelt de Commissie vast dat het

antwoord van de minister een tegenstrijdigheid bevat: enerzijds beweert ze dat ze niet in het bezit is van het gevraagde document; anderzijds haalt ze argumenten aan waarom het gevraagde document geen milieu-informatie is en waarom de informatie die het 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.

De Commissie wijst er de minister verder op dat op grond van artikel 21, § 2 van de wet van 5 augustus 2006 op grond waarvan 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.

Als de minister niet in het bezit is van de convenant, dan oordeelt de Commissie dat het argument dat het niet zou gaan om milieu-informatie, weinig aannemelijk is. Of informatie al dan niet als milieu-informatie kan worden beschouwd, moet immers in concreto worden beoordeeld en bijgevolg met controle van het betrokken document. De Commissie wijst er in deze derde tussentijdse beslissing ook op dat het de minister niet langer toekomt om een beslissing te nemen over het al dan niet bestaan van milieu-informatie in het gevraagde document. De wet van 5 augustus 2006 kent in dit stadium van de procedure deze bevoegdheid enkel toe aan de Commissie, die slechts een beslissing hierover kan nemen dan na kennisname van het gevraagde document. Het niet verlenen van toegang tot het gevraagde document door de minister aan de Commissie staat gelijk met het miskennen van een wettelijke verplichting en verhindert dat de Commissie haar door de wetgever opgelegde taak kan uitvoeren.

De Commissie roept nogmaals de Minister op om het gevraagde document 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.

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

1.13. 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 het gevraagde document aan de Commissie te bezorgen, noch de Commissie de mogelijkheid te geven om het document 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 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. Het beroep in deze zaak werd ingediend op 8 januari 2015 tegen een beslissing genomen op 8 januari 2015 waarin geen melding wordt gemaakt van de beroepsmogelijkheden. Bijgevolg werd het beroep binnen de wettelijk bepaalde termijn ingediend.

## **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 leefmilieu 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 convenant kan zij niet met zekerheid stellen dat de hierin aanwezige informatie als milieu-informatie in de zin van de wet kan worden begrepen. Voor zover dit het geval is, is de minister ertoe gehouden de convenant aan de aanvrager openbaar te maken, eventueel gedeeltelijk in de mate een uitzondering of uitzonderingen in artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006 moeten worden ingeroepen en dit inroepen in concreto kan worden gemotiveerd. Dit houdt onder meer in dat een

belangenafweging moet worden verricht die - zelfs wanneer een belang door de wet wordt beschermd - ertoe kan leiden tot de openbaarmaking als het belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder doorweegt dan het betrokken belang. Daarbij zal moeten rekening worden gehouden dat in casu het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking niet kan 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 het gevraagde document. Hierdoor verhindert ze de goede werking van de Commissie en brengt ze het Belgische systeem op het Europese en internationale vlak in diskrediet.

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