



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

7 september 2015

ADVIES 2015-61

over de weigering om toegang te geven tot het akkoord over de verlengde uitbating van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2

(CTB/2015/59)

1. Een overzicht

1.1 Bij mail en brief van 29 juli 2015 vraagt de heer Eloi Glorieux namens Greenpeace aan de Minister bevoegd voor Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling om een kopie van het akkoord tussen de minister en Electrabel/Engie over de verlengde uitbating van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2

1.2 Bij brief van 31 juli 2015 weigert de bevoegde minister om toegang te verlenen van de gevraagde documenten. In de eerste plaats stelt ze dat de e-mail niet voldoet aan de wettelijke vereisten op basis van de wet van 11 april 1994 met betrekking tot de openbaarheid van bestuur en dat de mail gericht was aan een lid van het kabinet, wat geen administratieve overheid is. Daarnaast stelt de minister dat het gevraagde document nog niet bestaat en verwierpt ze de aanvraag op grond van artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 betreffende de verplichte vermeldingen op bepaalde verkiezingsdocumenten. Verder stelt de minister dat de aanvraag moet worden verworpen op grond van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994, omdat het gaat om onafgewerkte documenten.

1.4 Omdat hij het niet eens is met dit standpunt van de minister, dient de heer Glorieux bij mail van 5 augustus 2015 een verzoek tot heroverweging in bij de minister bevoegd voor Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling. Bij mail van diezelfde dag dient hij ook een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat de aanvrager tegelijkertijd zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 voorschrijft een verzoek tot heroverweging aan de bevoegde Minister en een verzoek om advies aan de Commissie heeft ingediend. Bijgevolg is het verzoek om advies ontvankelijk.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

De Commissie wenst er de minister vooraf op te wijzen dat artikel 5 van de wet van 11 april 1994 stelt de inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument geschiedt op aanvraag. Uit de context van deze bepaling blijkt dat een aanvraag schriftelijk dient te gebeuren. Schriftelijk betekent niet dat een brief moet worden gestuurd, maar wel dat de aanvrager gebruik kan maken van alle wijzen van communiceren die op vandaag als schriftelijk moeten worden beschouwd, namelijk bij brief, bij fax, bij e-mail of via het invullen van een webformulier. Door te stellen dat onder schriftelijk enkel een brief kan worden begrepen, voegt de minister een voorwaarde toe die niet in de wet van 11 april 1994 zelf aanwezig is. Dit is bovendien volledig in strijd met de geest van artikel 32 van de Grondwet dat aan elke burger een fundamenteel recht van toegang tot bestuursdocumenten toekent, recht dat niet nodeloos mag worden ingeperkt. Los daarvan werd de aanvraag trouwens in casu zowel per brief als per e-mail ingediend. Het is wel correct dat leden van het kabinet persoonlijke medewerkers zijn van de minister en door de Raad van State niet als medewerkers van een administratieve overheid worden beschouwd. Het verhindert niet wanneer kabinetsleden een aanvraag ontvangen zij als medewerkers van de minister deze vraag aan de minister dienen door te geven. Het is wel aangewezen dat de minister kenbaar maakt op welke wijze de burger zich het best via e-mail tot haar richt, zodat kan vermeden worden dat elke kabinetsmedewerker vragen om toegang ontvangt en een vlotte verwerking van vragen om toegang optimaal kan plaatsvinden. Het feit dat de aanvraag gericht was aan een kabinetsmedewerker is dan ook geen reden om het verzoek af te wijzen. Bovendien werd in casu tevens een brief direct aan de minister zelf gericht.

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en wanneer één of meer uitzonderingsgronden kan of moet worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen in concreto en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten

worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

In casu roept de minister verschillende redenen in om de openbaarmaking te weigeren. In de eerste plaats stelt ze dat het gevraagde document nog niet bestaat. De minister verwijst naar het feit dat een wet goedgekeurd moet worden door het parlement vooraleer eender welke overeenkomst getekend kan worden. Het is onduidelijk over welke wet de minister het heeft. In elk geval heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers de wet van 28 juni 2015 tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie goedgekeurd op 18 juni 2015. Deze wet is ondertussen verschenen in het Belgisch Staatsblad op 6 juli 2015 en bevat in artikel 3 de grondslag voor het afsluiten door de federale Staat van een overeenkomst met de eigenaar van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2. Voor zover nog een andere wet nodig is om een overeenkomst te kunnen afsluiten, is de communicatie van de minister alvast verwarrend, aangezien het verzoek om toegang tot de betrokken overeenkomst op deze perscommunicatie berust. Bovendien kan de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 niet zomaar worden ingeroepen. Deze uitzonderingsgrond is immers een facultatieve uitzonderingsgrond op een fundamenteel grondrecht dat uitgaat van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Omwille van het facultatief karakter geldt dus een verzwaarde motivering om de openbaarmaking te weigeren. Bovendien wenst de Commissie erop te wijzen dat het onafgewerkt zijn van een bestuursdocument op zich geen reden is om de openbaarmaking te weigeren. Er moet immers in concreto worden aangetoond dat de openbaarmaking ervan tot misvatting aanleiding kan geven.

Bovendien verwijst de minister in haar brief naar de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 “betreffende de verplichte vermeldingen op bepaalde verkiezingsdocumenten”. De Commissie neemt aan dat het hier om een foutieve verwijzing gaat en dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is bedoeld. De Commissie ziet niet in waarom de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd. Dit wordt ook geenszins

aangetoond. Het feit dat eventueel een bestuursdocument niet bestaat, betekent niet dat een aanvraag kennelijk onredelijk is. De Commissie is dan ook van mening dat deze uitzonderingsgrond niet kan ingeroepen worden.

Brussel, 7 september 2015.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster