

Rolnummer 2813
Arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 4 van de wet van 2 april 2003 « tot wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en tot regeling van de overdracht van sommige personeelsleden van de Dienst Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie », ingesteld door de v.z.w. Ardennes liégeoises en J.-M. Vanguestaine.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters R. Henneuse, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 oktober 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 31 oktober 2003, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 4 van de wet van 2 april 2003 « tot wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en tot regeling van de overdracht van sommige personeelsleden van de Dienst Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 mei 2003), door de v.z.w. Ardennes liégeoises, met maatschappelijke zetel te 4190 Ferrières, Chemin du Vieux Thier 6, en J.-M. Vanguetaine, wonende te 4190 Ferrières, Chemin du Vieux Thier 6.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad;

- de v.z.w. Inter-Environnement Wallonie, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 5000 Namen, boulevard du Nord 6.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad en de v.z.w. Inter-Environnement Wallonie hebben ook memories van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 16 juni 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik, voor de verzoekende partijen;

. Mr. J. Sambon, advocaat bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Inter-Environnement Wallonie;

. Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het eerste middel

Verzoekschrift

A.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 32 van de Grondwet, dat vereist dat de eventuele uitzonderingen die bij de wet kunnen worden aangebracht op het recht om elk bestuursdocument te raadplegen, strikt moeten worden geïnterpreteerd, enerzijds, en verantwoord en evenredig moeten zijn, anderzijds.

In de aangevochten bepaling is sprake van « kernmateriaal », maar die term mist precisie omdat hij immers zowel betrekking kan hebben op de splijtstoffen en hun residu's als op het kernmateriaal in de institutionele zin. Voor de verzoekende partijen lijkt het « onvoorstelbaar » dat inbreuk wordt gemaakt op het recht op informatie in een aangelegenheid die zo gevoelig ligt en van kapitaal belang is voor het leefmilieu.

Zelfs in de veronderstelling dat het enkel zou gaan om de documenten en gegevens die betrekking hebben op de splijtstoffen en hun residu's, zou de opgelegde geheimhouding de opspoorbaarheid van die materialen en de toegankelijkheid tot de transacties en industriële processen aantasten en als dusdanig een buitensporige inbreuk maken op het recht op informatie dat bij artikel 32 van de Grondwet wordt gewaarborgd.

Memorie van de Ministerraad

A.2. Alvorens op het eerste middel te antwoorden, schetst de Ministerraad de wetgevende context, namelijk de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie en de wet van 15 april 1994 betreffende, onder meer, de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren. In de memorie wordt opgemerkt dat die wetgevingen respectievelijk zijn opgeheven en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003; het aangevochten artikel 4 van die wet is ingevoerd naar analogie met artikel 26 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, dat afwijkt van het beginsel van openbaarheid van bestuur met betrekking tot de informatie, documenten of gegevens die geclassificeerd zijn.

A.3.1. Ten gronde wijst de Ministerraad in de eerste plaats op het specifieke karakter van de regeling van openbaarheid waarin de aangevochten bepaling voorziet, ten opzichte van de algemene regeling van openbaarheid die bij de wet van 11 april 1994 is georganiseerd.

Hij wijst op het verband tussen, enerzijds, het nieuwe artikel 17ter van de wet van 15 april 1994 - dat de Koning ertoe machtigt de classificatie van kernmateriaal en de documenten die erop betrekking hebben, te reglementeren - en, anderzijds, artikel 26 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, dat, met betrekking tot de geclassificeerde informatie of documenten, afwijkt van de openbaarheidsregeling die is voorgeschreven bij de algemene wet van 11 april 1994. Er dient te worden opgemerkt dat die specifieke regeling van toegang tot het kernmateriaal, alsmede tot de documenten en gegevens die erop betrekking hebben, nog niet in werking is getreden.

Overigens zou volgens de Ministerraad rekening moeten worden gehouden met artikel 26 van de wet van 25 april 1994, dat het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (afgekort F.A.N.C.) belast met de verspreiding van neutrale en objectieve informatie op nucleair gebied.

A.3.2. Het aangevochten artikel 2bis zou, evenals de andere bepalingen van de wet van 2 maart 2003, tot doel hebben « een grotere veiligheid op nucleair gebied te waarborgen en bij te dragen tot de non-proliferatie van kernwapens ». Die wet wil op nationaal vlak doelstellingen concretiseren die in internationale teksten zijn opgenomen - inzonderheid in het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal -, doelstellingen waartoe de terrorismebestrijding behoort.

A.3.3. Voor de draagwijdte die aan de term « kernmateriaal », gebruikt in artikel 2bis, moet worden gegeven, verwijst de Ministerraad naar de definitie ervan in het nieuwe artikel 1 van de wet van 15 april 1994. Derhalve zou de afwijking van het beginsel van openbaarheid - die bovendien restrictief moet worden geïnterpreteerd - zich niet uitbreiden tot de in het verzoekschrift bedoelde institutionele aangelegenheden.

A.4. De Ministerraad stelt vervolgens dat, wat het federale niveau betreft, de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur artikel 32 van de Grondwet ten uitvoer heeft gelegd en daarbij gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die die bepaling inhoudt om de toegang tot bestuursdocumenten te beperken. In artikel 6, § 2, van die wet zijn immers verscheidene uitzonderingen met absolute draagwijdte opgenomen. Paragraaf 2bis van datzelfde artikel, ingevoegd bij de wet van 26 juni 2000, wijst sommige van die uitzonderingen af die betrekking hebben op bestuursdocumenten inzake milieu. Het ging er immers om de Europese richtlijn 90/313/EEG van 7 juli 1990 om te zetten, waarmee sommige uitzonderingen die in artikel 6, § 2, waren opgenomen, door de Europese Commissie onverenigbaar werden geacht.

A.5.1. Wat het eerste middel betreft, besluit de Ministerraad, rekening houdende met de beperking van de betrokken documenten - die enkel betrekking hebben op het kernmateriaal in strikte zin -, vanwege het feit dat die documenten kunnen worden geclassificeerd en, ten slotte, de verplichting van actieve openbaarheid ten laste van het F.A.N.C., dat het aangevochten artikel 2bis artikel 32 van de Grondwet niet schendt.

A.5.2. In ondergeschikte orde zou artikel 2bis kunnen worden beschouwd als overeenstemmend met een wettelijke verplichting van geheimhouding in de zin van artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 15 april 1994, geval waarin kan worden afgeweken van het beginsel van de administratieve doorzichtigheid.

Memorie van de v.z.w. Inter-Environnement Wallonie

A.6.1. In een eerste deel van haar memorie schetst die partij de normatieve context van het dossier en levert in de eerste plaats commentaar bij de normen die de toegang tot de informatie waarborgen : artikel 32 van de Grondwet, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens - en meer bepaald de artikelen 2, 8, 10 en 19.2 ervan - alsmede de Europese richtlijn 90/313/EEG.

Volgens de memorie vormt die richtlijn de grondslag van een recht op veralgemeende toegang tot milieu-informatie; de doelstellingen en beginselen ervan worden in de memorie uiteengezet. Daarnaast wordt opgemerkt dat diezelfde richtlijn op termijn zou worden vervangen door de richtlijn 2003/4/EG, die de vrije toegang tot de milieu-informatie zou versterken. Tot slot wijst de memorie op het belang van het Internationaal Verdrag van 25 juni 1998, het zogenaamde Verdrag van Aarhus, dat, zoals de voormelde richtlijn, opteert voor een regeling van toegang tot de informatie die enkel kan worden beperkt « in specifieke gevallen met een betrekkelijke draagwijdte ».

A.6.2. Nog steeds in het kader van de uiteenzetting van de normatieve context van het dossier worden in de memorie vervolgens de teksten aangehaald en becommentarieerd die het recht op de bescherming van het leefmilieu waarborgen : artikel 23 van de Grondwet - waarvan het verband met artikel 32 wordt onderstreept -, artikel 12, 2, b, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten - dat een *standstill*-clausule omvat - alsmede artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.6.3. Tot slot wordt in de memorie de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur onderzocht en in detail uiteengezet met commentaar bij de verschillende uitzonderingen op de vrije toegang, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar gelang van het geval, op grond van de verplichte of facultatieve, absolute of relatieve aard van die uitzonderingen en naar gelang van het type van overheid waarvoor die uitzonderingen gelden. De memorie wijst inzonderheid op de uitzonderingen die, teneinde zich te conformeren aan de voormelde richtlijn 90/313/EEG, bij de wet van 26 juni 2000 niet-toepasselijk zijn verklaard op het vlak van het leefmilieu.

A.7.1. De v.z.w. Inter-Environnement Wallonie onderzoekt vervolgens de grond van het eerste middel en analyseert in de eerste plaats artikel 32 van de Grondwet. De mogelijkheid die aan de wetgevers wordt gegeven om de vrije toegang te beperken, zou restrictief moeten worden geïnterpreteerd, en zulks rekening houdend met de parlementaire voorbereiding van die bepaling en met het arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997 van het Hof; de betrokken belangen zouden moeten worden afgewogen, wat trouwens inherent is aan de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden.

A.7.2. Door een algemene en absolute uitzondering in te stellen, zou artikel 4 van de wet van 2 april 2003 artikel 32 schenden. In de memorie wordt achtereenvolgens opgemerkt dat de uitsluiting van het recht op toegang

totaal is, dat zij in de parlementaire voorbereiding geenszins pertinent wordt verantwoord, dat de aldus ingestelde uitzondering absoluut is en, ten slotte, dat een verplichte geheimhouding wordt ingevoerd, terwijl een dergelijk uitzonderingsmotief niet wordt toegestaan voor de informatie betreffende het leefmilieu.

Memorie van antwoord van de verzoekende partijen

A.8. In die memorie wijzen de verzoekende partijen erop dat de verplichting tot actieve informatieverstrekking ten laste van het Agentschap, dat door de Ministerraad als argument naar voor wordt geschoven (A.3.1, derde alinea), niet de verplichting tot passieve informatieverstrekking kan vervangen die door de aangevochten bepaling wordt afgeschaft. Daarnaast wordt opgemerkt dat de splijtstoffen « die onder de regeling van de geheimhouding worden geplaatst », zowel in hun hoedanigheid van brandstoffen als van afvalstoffen van de elektronucleaire industrie, moeilijk los te koppelen zouden zijn van de toegang tot de milieu-informatie over de nucleaire activiteiten.

Memorie van wederantwoord van de Ministerraad

A.9. In die memorie onderstreept de Ministerraad, als antwoord op de kritiek van de tussenkomen partij, dat de aangevochten bepaling « op zich geen doel nastreeft, maar past in een nieuwe regeling van openbaarheid die de nucleaire veiligheid wil waarborgen », waarvan zij de coherentie verzekert - wat volgens de Ministerraad voldoende zou zijn om die bepaling te verantwoorden. In dat opzicht herhaalt hij het verband dat moet worden gelegd met de classificatieregeling die ook bij de wet van 2 april 2003 is ingevoerd.

Daarnaast merkt de Ministerraad op dat een veralgemeende openbaarheidsregeling nooit van kracht is geweest inzake kernmateriaal; tot staving van die stelling voert hij achtereenvolgens artikel 2, § 1, van de wet van 4 augustus 1955, artikel 6, § 2, 2^o, van de wet van 11 april 1994 alsmede de artikelen 3, eerste lid, c), en 26 van de wet van 11 december 1998 aan.

Memorie van wederantwoord van de v.z.w. Inter-Environnement Wallonie

A.10.1. In die memorie van wederantwoord wordt eerst aangevoerd dat de door de Ministerraad naar voren gebrachte subsidiaire stelling niet verenigbaar is met de chronologie van de totstandkoming van de verschillende van toepassing zijnde normatieve bepalingen. Na dat chronologisch overzicht wordt in de memorie besloten dat « gesteld dat - *quod non* - de regeling van de wet van 11 april 1994, in haar oorspronkelijke versie, impliciet een verplichting tot geheimhouding zou inhouden, zou moeten worden vastgesteld dat, sedert de wijziging die bij de wet van 26 juni 2000 in de wet van 11 april 1994 is aangebracht, een dergelijke verplichting tot geheimhouding niet zou kunnen worden tegengesteld aan een verzoek tot toegang tot bestuursdocumenten met milieu-informatie ».

A.10.2. Op de hoofdstelling van de Ministerraad wordt geantwoord dat de eventuele noodzaak om de toegang tot bepaalde informatie te beperken, niet verantwoordt dat de toepassing van de bij de wet van 11 april 1994 georganiseerde openbaarheidsregeling volkomen wordt geweerd, vermits zij zelf voorziet in de mogelijkheid om de toegang te beperken om redenen die verband houden met de veiligheid van de bevolking, de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land. Overigens zou, volgens de memorie van wederantwoord, een classificatiesysteem niet onverenigbaar zijn met de bij de wet van 11 april 1994 georganiseerde toegangsregeling, vermits het bestuur, in het kader van de bij die wet gestelde uitzonderingen, zou overgaan tot de afweging van de betrokken belangen.

Ten aanzien van het tweede middel

Verzoekschrift

A.11. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, waarin het recht op een gezond leefmilieu is verankerd; het middel is in twee onderdelen ingedeeld.

In het eerste onderdeel, dat wordt aangevoerd tot staving van het eerste middel, wordt beweerd dat de bescherming van een gezond leefmilieu een ruime toegang tot informatie vereist, zoals trouwens door gemeenschapsteksten wordt opgelegd.

Het tweede onderdeel van het middel is afgeleid uit de schending van het *standstill*-beginsel dat vervat is in artikel 23 van de Grondwet. De aangevochten bepaling zou een ommekeer - en dus een achteruitgang - inhouden ten opzichte van het recht op toegang tot informatie op nucleair vlak dat vroeger was gewaarborgd bij de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Standpunt van de Ministerraad

A.12.1. Met betrekking tot het eerste onderdeel van dat middel geeft de Ministerraad weliswaar toe dat het recht op bescherming van een gezond leefmilieu een recht op toegang tot informatie inzake leefmilieu inhoudt maar hij is niettemin van mening dat dat toegangsrecht niet absoluut is; beperkingen daarop moeten mogelijk zijn, in het belang van, onder meer, de bescherming van het grondgebied of de veiligheid van de Staat. Bovendien moet op nucleair vlak het discretiebeginsel in acht worden genomen om te vermijden dat personen met slechte bedoelingen toegang zouden hebben tot gevaarlijke stoffen of tot informatie die daarop betrekking heeft.

A.12.2. Met betrekking tot het tweede onderdeel verwijst de Ministerraad naar het arrest nr. 169/2002 van het Hof, waarin het de draagwijdte en de beperkingen heeft gedefinieerd van de *standstill*-verplichting die uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit.

Volgens de Ministerraad zou de aangevochten bepaling geen teruggang van het recht op toegang tot documenten betreffende kernmateriaal inhouden vermits, volgens die partij, dat toegangsrecht op dezelfde manier beperkt was vóór de inwerkingtreding van de wet van 2 april 2003. Enerzijds, voorzag de wet van 4 augustus 1955 ter zake in een verplichting tot geheimhouding, hypothese die in artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 als uitzondering op een beginsel van de openbaarheid is opgenomen. Anderzijds, is vóór de aanneming van de wet van 2 april 2003 en tot de volledige tenuitvoerlegging ervan, de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen van toepassing op de documenten die betrekking hebben op kernmateriaal, met inbegrip derhalve van artikel 26 ervan, dat voor de geclassificeerde documenten de toepassing van de wet van 11 april 1994 afwijst.

De aangevochten bepaling zou derhalve geen significante teruggang van het toegangsrecht inhouden ten opzichte van de vroegere openbaarheidsregeling die voortvloeide uit de gelijktijdige toepassing van de voormelde bepalingen.

Standpunt van de v.z.w. Inter-Environnement Wallonie

A.13. Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel stelt die partij dat artikel 23 van de Grondwet, gesteld dat daaraan geen rechtstreeks gevolg zou kunnen worden verbonden, op zijn minst een *standstill*-verplichting bevat ten laste van de openbare overheden, die hun verbiedt het vroeger verworven beschermingsniveau te verminderen, zoals blijkt uit diverse citaten uit de rechtsleer alsmede uit adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, waarnaar de memorie verwijst.

De aangevochten bepaling zou een teruggang inhouden van het recht op toegang tot bestuursdocumenten die betrekking hebben op kernmateriaal, dat vroeger gewaarborgd was bij de wet van 11 april 1994, zonder dat in de parlementaire voorbereiding van de wet van 2 april 2003 enige pertinente verantwoording wordt gegeven. De *standstill*-verplichting zou derhalve geschonden zijn.

A.14. In haar memorie van wederantwoord betwist die partij de stelling van de Ministerraad volgens welke, rekening houdend met de door hem naar voren geschoven bepalingen (A.12.2), er geen teruggang van de toegang tot de documenten betreffende de kernenergie zou zijn geweest.

Enerzijds, zelfs in de veronderstelling dat de uitzondering die bij de wet van 11 april 1994 wordt gemaakt wanneer er een bij de wet opgelegde verplichting tot geheimhouding is, ook betrekking zou hebben gehad op de geheimhouding die bij de wet van 4 augustus 1955 is ingesteld, dan zou die uitzondering bij de wet van 26 juni 2000 niet-toepasselijk zijn verklaard inzake milieu-informatie. Ten opzichte van de periode na die datum zou de aangevochten bepaling derhalve wel degelijk een teruggang van het toegangsrecht betekenen.

Anderzijds, zou de verwijzing naar de wet van 11 december 1998 niet relevant zijn, hetzij omdat zij geen toepassing meer vindt inzake leefmilieu sedert de voormelde wet van 26 juni 2000, hetzij omdat zij moet worden geweerd wegens onverenigbaarheid met de Europese richtlijn 90/313/EEG. Bovendien wordt opgemerkt dat de toepassing van die wet slechts een eventualiteit was, die immers afhankelijk was van het al dan niet classificeren van de documenten.

- B -

De aangevochten bepaling

B.1. Het beroep heeft betrekking op artikel 4 van de wet van 2 april 2003 « tot wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en tot regeling van de overdracht van sommige personeelsleden van de Dienst Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie ».

Bij die bepaling wordt in de voormelde wet van 15 april 1994 een artikel *2bis* ingevoegd, dat als volgt luidt :

« De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is niet van toepassing op kernmateriaal en alle daarop betrekking hebbende documenten en gegevens. »

Ten gronde

Ten aanzien van het eerste middel

B.2. Volgens het eerste middel zou het verbod van toegang tot documenten en gegevens betreffende het kernmateriaal - uitgevaardigd bij het aangevochten artikel 4, dat ter zake de toepassing van de wet van 11 april 1994 uitsluit - een onverantwoorde en onevenredige inbreuk maken op het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten; onder meer wordt de onduidelijkheid bekritiseerd van het woord « kernmateriaal » dat wordt gebruikt om de toepassings sfeer van het in het geding zijnde toegangsverbod te bepalen.

B.3.1. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134. »

B.3.2. Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument - begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd - in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (*Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 9).

B.4.1. De verzoekende partijen uiten in de eerste plaats kritiek op de onduidelijkheid van het woord « kernmateriaal » dat in het aangevochten artikel 4 is gebruikt om het onderwerp aan te geven van de documenten en gegevens waarvoor de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur niet-toepasselijk wordt verklaard. Inzonderheid wordt kritiek geuit op het feit dat daarmee zowel de splijtstoffen en hun residu's als het « kernmateriaal in de institutionele zin » zouden kunnen worden bedoeld.

B.4.2. Bij artikel 2, 2°, van de wet van 2 april 2003 wordt de lijst van definities die reeds waren opgenomen in artikel 1 van de voormelde wet van 15 april 1994, met verscheidene definities aangevuld. Het « kernmateriaal » wordt in het nieuwe artikel 1 als volgt gedefinieerd :

« Voor de toepassing van deze wet en haar uitvoeringsmaatregelen wordt verstaan onder :

[...]

- kernmateriaal : de volgende bijzondere splijtbare producten en kerngrondstoffen :

a) de bijzondere splijtbare producten zijn plutonium 239, uranium 233, uranium verrijkt in uranium 235 of 233 : elk product dat één of meerdere van de hierboven vermelde isotopen bevat.

Uranium verrijkt in uranium 235 of 233 is uranium dat hetzij uranium 235 bevat hetzij uranium 233, dan wel deze beide isotopen in een zodanige hoeveelheid dat de verhouding

tussen de som van beide isotopen en de isotoop 238 groter is dan de verhouding tussen de isotoop 235 en de isotoop 238 in natuurlijk uranium;

b) de kerngrondstoffen zijn het uranium dat een mengeling aan isotopen bevat die in de natuur voorkomen en uranium verarmd in uranium 235; thorium; de voornoemde materialen onder de vorm van metaal, legering, de chemische verbindingen of concentraten; ».

B.4.3. Daaruit volgt dat de term « kernmateriaal » bedoeld in het nieuwe artikel 2*bis* van de voormelde wet van 15 april 1994, enkel kan worden begrepen in de zin die daaraan op beperkende wijze wordt gegeven door het nieuwe artikel 1 van dezelfde wet. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is derhalve van toepassing op het kernmateriaal dat niet hierboven bedoeld is, alsmede op de documenten en gegevens die daarop betrekking hebben.

B.5. De verzoekende partijen uiten kritiek op het onverantwoorde en ook onevenredige karakter van het verbod op toegang tot de documenten en gegevens betreffende kernmateriaal in het licht van het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten dat wordt gewaarborgd door artikel 32 en, volgens de verzoekers, door artikel 23 van de Grondwet, wat het leefmilieu betreft.

B.6.1. De algemene doelstellingen van de wetgever met het aannemen van de betrokken wet werden in de parlementaire voorbereiding als volgt gepreciseerd :

« De opzoeken en de productie op het gebied van kernenergie werden in België voor het eerst gereguleerd door de wet van 4 augustus 1955 betreffende de Veiligheid van de Staat op het gebied van kernenergie en zijn uitvoerend koninklijk besluit van 14 maart 1956, die door dit wetsontwerp worden vervangen.

Het hoofddoel van deze wet was te vermijden dat kernmateriaal en de burgerlijke nucleaire technologie, hoofdzakelijk verkregen van de Verenigde Staten van Amerika (als tegenprestatie voor de levering van uranium uit Kongo tijdens de tweede wereldoorlog), zouden geleverd worden aan een buitenlandse mogendheid die er een verkeerd gebruik zou kunnen van maken.

[...]

Inderdaad, de bescherming van kernmateriaal is nog steeds gerechtvaardigd in het belang van de Veiligheid van de Staat. Op internationaal vlak wordt deze bescherming eveneens gerechtvaardigd door de wil om de verspreiding van de nucleaire wapens tegen te gaan.

[...]

Het nieuwe wetsontwerp heft de wet van 4 augustus 1955 met betrekking tot de Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie op en vervangt deze. De grote principes gehuldigd door de wet en het besluit blijven echter behouden. Het kent niettemin, geen enkele nieuwe politieke of gerechtelijke bevoegdheid toe aan de nucleaire inspecteurs, niettegenstaande de uitbreiding van de draagwijdte van de bevoegdheden tot de controle van de maatregelen inzake de fysieke bescherming.» (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2244/001, pp. 4 en 5)

Eveneens werd gepreciseerd :

« Het wetsontwerp betreft dus voornamelijk de maatregelen van fysieke bescherming van het kernmateriaal en de kerninstallaties, alsmede van de documenten die er betrekking op hebben. Die maatregelen dragen bij tot een grotere veiligheid terzake. In feite gaat het om alle administratieve, organisatorische en technische maatregelen om kernmateriaal tijdens de productie, het gebruik, de opslag of het transport te beschermen tegen de risico's van ongeoorloofd bezit en diefstal.

Die maatregelen beogen tevens dat kernmateriaal tijdens de productie, het gebruik en de opslag, alsmede de nucleaire installaties en het nationale en internationale vervoer te beschermen tegen de risico's van sabotage. Concreet is het er, via de uitvoeringsbesluiten, om te doen te voorzien in middelen zoals detectoren tegen binnendringing, toezicht door bewakers en beperkingen inzake de toegang naar gelang van de door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC) voorgestane graad van beveiliging.» (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2244/002, pp. 3 en 4)

B.6.2. Het aangevochten artikel 4 werd van zijn kant als volgt verantwoord :

« Artikel 4 voert een bepaling in waaruit blijkt dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur niet van toepassing is op kernmateriaal en alle daarop betrekking hebbende documenten en gegevens, naar analogie met artikel 26 van de wet van 11 december 1998 houdende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

Deze bepaling werd toegevoegd nadat de tekst voor advies werd voorgelegd aan de Raad van State en houdt verband met het inrichten van een eigen classificatie en declassificatiesysteem voor de nucleaire sector los van voornoemde wet van 11 december 1998. » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2244/001, p. 7)

B.7.1. Bovendien merkt het Hof op dat artikel 13 van de wet van 2 april 2003 de Koning ertoe machtigt de classificatie van kernmateriaal en de documenten en gegevens die erop betrekking hebben, te reglementeren. Dat artikel werd als volgt toegelicht in de parlementaire voorbereiding :

« Deze bepaling, die nieuw is ten aanzien van het ontwerp voorgelegd aan de Raad van State houdt verband met artikel 10 van het ontwerp. De Koning bepaalt, op grond van de voorstellen geformuleerd door het Federaal Agentschap voor nucleaire controle de regels inzake classificatie en declassificatie en bepaalt wie een classificatie kan doorvoeren. Het uitgewerkte systeem kan afwijken van het bepaalde in de wet van 11 december 1998 houdende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen zodat rekening kan worden gehouden met de richtlijnen opgenomen in het Verdrag inzake de fysieke bescherming en de richtlijnen van het IAEA. » (*ibid.*, p. 10)

B.7.2. Uit wat voorafgaat volgt dat de wetgever, door het aannemen van het aangevochten artikel 4, de toepassing van de wet van 11 april 1994 - wetgeving van gemeen recht inzake de openbaarheid van bestuur - enkel heeft willen uitsluiten voor de documenten en gegevens die zouden moeten worden geclassificeerd met toepassing van artikel 13 en de verordeningsbepalingen die ter uitvoering van datzelfde artikel zouden worden genomen.

B.8. Het bestreden artikel 4 brengt in het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten een beperking aan die niet zonder redelijke verantwoording is.

In de eerste plaats kan het in het geding zijnde toegangsverbod noodzakelijk worden geacht voor het verwezenlijken van de doelstellingen van de wetgever, namelijk de veiligheid van de Staat verzekeren en de verspreiding en illegale handel van kernwapens bestrijden.

Aangezien het beperkt is, enerzijds, tot het kernmateriaal in de zin van het nieuwe artikel 1 van de wet van 15 april 1994 en, anderzijds, tot de documenten en gegevens betreffende die materialen en die geclassificeerd zijn, is het toegangsverbod geen kennelijk onevenredige maatregel in het licht van de voormelde doelstellingen. Bovendien is volgens artikel 26 van de wet van 15 april 1994 het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle belast met de verspreiding van neutrale en objectieve informatie op nucleair gebied, met inbegrip van de technische informatie inzake stralingsbescherming en nucleaire veiligheid, zodat ter zake niettemin een zekere openbaarheid wordt gewaarborgd.

B.9. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.10.1. Het eerste onderdeel van het tweede middel, waarin de schending van artikel 23 van de Grondwet wordt aangevoerd, wordt door de verzoekende partijen zelf voorgedragen « ter ondersteuning » van het eerste middel : het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu zou een ruime toegang tot de informatie veronderstellen zoals die « in beginsel » in artikel 32 van de Grondwet is ingeschreven.

B.10.2. Uit artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, dat de bevoegde wetgever ermee belast, enerzijds, het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, en, anderzijds, de voorwaarden voor de uitoefening ervan te waarborgen, kan geen recht op informatie inzake kernmateriaal worden afgeleid dat verder zou gaan dan de waarborgen van artikel 32 van de Grondwet.

De ontstentenis van schending van artikel 32 van de Grondwet, vastgesteld bij het onderzoek van het eerste middel, impliceert de verwerping van het eerste onderdeel van het tweede middel, dat is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet.

B.11. In het tweede onderdeel van het tweede middel beweren de verzoekende partijen dat het verbod van toegang tot de documenten en gegevens betreffende kernmateriaal, uitgevaardigd bij het aangevochten artikel 4, de *standstill*-verplichting zou schenden die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet, waarvan het derde lid, 4°, voorziet in het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

B.12. Zonder dat het Hof zich dient uit te spreken over de vraag of artikel 23 van de Grondwet te dezen een *standstill*-verplichting impliceert, die eraan in de weg zou staan dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen die verband houden met het algemeen belang, voorhanden zijn, stelt het vast dat de beperkte toegang tot documenten en gegevens over kernmateriaal, gepreciseerd in B.7.2, niet kan worden gekwalificeerd als een maatregel die het door de voorheen bestaande wetgeving geboden beschermingsniveau in aanzienlijke mate zou verminderen.

B.13.1. De toegang tot de documenten en gegevens betreffende kernmateriaal was geregeld bij de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie en bij de uitvoeringsbesluiten ervan.

Artikel 2 van die wet, opgeheven bij de aangevochten wet van 2 april 2003, bepaalde dat nucleaire opzoekingen, materialen en productiemethoden werden beschouwd « als een geheim dat door de verdediging van het grondgebied en de veiligheid van de Staat [werd] geboden ».

In het koninklijk besluit van 14 maart 1956, genomen ter uitvoering van die wet, werd een classificatieprocedure ingevoerd en werden de modaliteiten bepaald en de veiligheidsmaatregelen vastgesteld die van toepassing zijn op de geclassificeerde documenten en materialen. Daartoe verbiedt artikel 7 elke persoon die geclassificeerde documenten en materialen bezit, ze mede te delen of daarover informatie te verstrekken aan andere personen dan degenen die wegens hun ambt bevoegd zijn om er kennis van te nemen of om ze te ontvangen en deel uitmaken van dezelfde instelling of hun bedrijvigheid in samenwerking met dezelfde personen uitoefenen.

B.13.2. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur organiseert in hoofdstuk III het recht van eenieder om bestuursdocumenten van de federale overheden te raadplegen en bepaalt de nadere regels van die raadpleging. Artikel 6 preciseert evenwel diverse gevallen waarin de vraag tot raadpleging kan worden verworpen, onder meer wanneer de vrijwaring van « de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land » (paragraaf 1, 4°) of de vrijwaring van « een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting » (paragraaf 2, 2°) in het geding zijn. Bij de wet van 26 juni 2000 is die tweede uitzondering evenwel niet-toepasselijk verklaard op de bestuursdocumenten inzake milieu.

Daarnaast bepaalt de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen (artikel 3) dat, onder meer, in een classificatie kunnen worden ondergebracht de documenten of gegevens waarvan de niet-geëigende aanwending schade kan toebrengen aan, naast andere belangen, « de inwendige veiligheid van de Staat », met inbegrip van het domein van de kernenergie. Artikel 26 van dezelfde wet wijst de toepassing van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur af wanneer het gaat om informatie, documenten, gegevens of materialen die geclassificeerd zijn.

B.14. Uit wat voorafgaat blijkt dat het bepaalde in artikel 4 van de wet van 2 april 2003 niet in die zin kan worden beschouwd dat het een aanzienlijke vermindering zou inhouden ten opzichte van het recht op toegang tot de documenten en gegevens met betrekking tot kernmateriaal.

B.15. Het tweede middel, in zijn tweede onderdeel, is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 september 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior