



# Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

27 september 2010

BESLISSING nr. 2010-1

over een weigering tot het geven van kopies van  
aanvragen tot bijzondere machtiging, van de  
bijzondere machtigingen en van de verslagen over  
ongevallen en incidenten m.b.t. het vervoer van  
gevaarlijke goederen door de lucht

(FBC/2010/1)

LAMMERANT/FOD MOBILITEIT EN VERVOER

## 1. Feiten

Bij brief van 18 mei 2010 vraagt de heer Hans Lammerant aan de FOD Mobiliteit en Vervoer om een kopie van volgende documenten:

- Alle aanvragen vanaf 1 januari 2008 tot heden, inclusief bijlagen, voor een bijzondere machtiging voor het vervoer door de lucht van gevaarlijke goederen, zoals voorzien in artikel 4, § 1 van het KB van 18 november 2005 tot regeling van het luchtvervoer van gevaarlijke goederen;
- Alle afgeleverde machtigingen vanaf 1 januari 2008 tot heden;
- De verslagen over ongevallen en incidenten vanaf 1 januari 2008 tot heden met betrekking tot gevaarlijke goederen en gevallen van niet aangegeven of slecht aangegeven gevaarlijke goederen, zoals voorzien in artikel 50 van het KB van 18 november 2005.

Bij brief van 16 juni 2010 vraagt de heer Frank Durinckx, Directeur-generaal van het DG Luchtvaart aan de heer Lammerant zijn aanvraag op grond van artikel 22, § 2 van de wet van 5 augustus 2006 te verduidelijken/vervolledigen door aan te geven op welke gevaarlijke goederen en welke luchtvaartmaatschappijen zijn aanvraag betrekking heeft.

Bij brief van 25 juni 2010 antwoordt de heer Lammerant dat zijn aanvraag alle aanvragen voor een bijzondere machtiging voor het vervoer door de lucht van gevaarlijke goederen, voorzien in het KB van 18 november 2005 op het oog heeft. Zijn aanvraag is ook niet gericht op specifieke bedrijven, maar is er juist op gericht om een beeld te krijgen van de werking van deze wetgeving. Zijn aanvraag is evenmin gericht op een specifieke categorie van goederen, maar op alle goederen waarvoor een bijzondere machtiging is vereist, meer bepaald goederen die buiten het kader van een algemene machtiging vallen:

- Elk vervoer van ontplofbare stoffen gedefinieerd in paragraaf 2 van BE1 van Circulaire CIR/OPS-11;
- Het luchtvervoer van radioactieve stoffen;
- Alle vervoer van gevaarlijke stoffen dat valt buiten het kader van de van kracht zijnde uitgave van de Technische Instructies van de I.C.A.O. (inbegrepen eventuele addenda) of die in dat document zijn opgenomen als zijnde verboden zonder de correctie van een bijzondere bepaling van Deel 3, Hoofdstuk 3 van deze Instructies,

in tabel 3-2 onder A1 of A2, evenals de goederen gedefinieerd in paragraaf 2 van BE4 van deze circulaire.

Bij brief van 23 juli 2010 weigert de heer Frank Durinckx, directeur-generaal van de DG Luchtvaart het verzoek om toegang op grond van artikel 27, § 1, 7°, en artikel 27, § 1, 2° en artikel 27, § 1, 3° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Deze weigering is in twee stappen opgebouwd. Eerst wordt omschreven welke informatie aanwezig is in de drie categorieën van gevraagde documenten en vervolgens wordt algemeen de toepassing van de uitzonderingsgronden toegelicht.

De gevraagde documenten bevatten volgens de beslissing volgende informatie:

- Categorie 1 en categorie 2: de aanvragen voor bijzondere machtigingen en de bijzondere machtigingen voor het vervoer van gevaarlijke goederen bedoeld in artikel 4, § 1 van het koninklijk besluit van 18 november 2005 tot regeling van het luchtvervoer van gevaarlijke goederen. Deze hebben betrekking op volgende goederen met een UN nummer:
  - o Ontplobbare stoffen (klasse 1 Technische Instructies)
  - o Radioactieve stoffen (klasse 7 Technische Instructies)
  - o Gevaarlijke goederen (klasse 2, 3, 4, 5, 6, 8 en 9 Technische Instructies);
  - o Gevaarlijke goederen, waarvan het luchtvervoer verboden is, maar waarvoor een afwijking wordt verleend.

Deze documenten bevatten volgende informatie:

- o Vertrouwelijke commerciële en industriële informatie;
- o Oorsprong en bestemming van goederen;
- o Trajecten;
- o Namen van shippers
- Categorie 3: de verslagen bedoeld in artikel 50 van het koninklijk besluit van 18 november 2005 tot regeling van het luchtvervoer van gevaarlijke goederen.

Deze documenten bevatten informatie over:

- o Vluchtdata en vluchtnummer;
- o Vertrek luchthaven en luchthaven van bestemming;
- o Oorsprong van de gevaarlijke goederen;
- o Aard van de goederen;

- o Naam van de shipper.

Het inroepen van artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2005 wordt als volgt gemotiveerd. In de Memorie van Toelichting bij de wet wordt gesteld dat onder het begrip handelsgeheim onder meer lijsten van cliënteel en leveranciers worden begrepen. De gevraagde documenten die handelen over de periode van 1 januari 2008 tot heden, laten toe om een overzicht te krijgen van de klanten van de shippers en hun marktaandeel, en van de shippers en hun marktaandeel.

In verband met het inroepen van artikel 27, § 1, 2° en 3° wordt erop gewezen dat naar aanleiding van aanslagen (11 september 2001) en recente pogingen tot aanslag (vlucht Amsterdam naar Detroit, december 2009) er reëel gevaar blijkt dat de verspreiding van informatie over de oorsprong inclusief de bewaring, de aard, de aanwezigheid van gevaarlijke goederen aan boord van een luchtvaartuig, de trajecten gevolgd voor het vervoer van gevaarlijke goederen met luchtvaartuigen en de bestemmingen, en dit voor een periode van 1 januari 2008 tot heden, kan worden aangewend in het kader van een aanslag. Bovendien schaadt de openbaarmaking van informatie over de aard, de oorsprong en de bestemming van gevaarlijke goederen ook de federale internationale betrekkingen.

Bij brief van 2 september 2010, door de Commissie ontvangen op 6 september 2010, dient de heer Lammerant een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd. Hij voert volgende argumenten aan om toegang te krijgen tot de gevraagde documenten:

- De uitzonderingen worden als absolute uitzonderingsgronden opgevat: voor de aangehaalde uitzonderingsgronden moet ten minste een afwegingsproces plaatsvinden op grond van het algemeen belang dat met de openbaarmaking wordt gediend. Dit algemeen belang argumenteert de aanvrager als volgt:
  - o De mate waarin gevaarlijke stoffen door de lucht worden vervoerd en de wijze waarop de wetgeving op het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt toegepast is op zich relevant.
  - o Het vrachtvervoer door de lucht vindt soms plaats door maatschappijen met een bedenkelijke reputatie wat betreft veiligheid en met oude toestellen.

- De informatie over de shippers en de door hun uitgevoerde vluchten en routes op basis van reeds publiek gemaakte informatie door de luchthavens, de maatschappijen zelf en allerlei websites, samen met de jaarverslagen van de maatschappijen zelf, kan niet als vertrouwelijke informatie worden beschouwd.
- Wat de klanten betreft valt te betwijfelen of er iets over marktaandelen valt af te leiden louter uit de in België vergunde transporten.
- Er wordt niet aangetoond hoe de openbaarmaking van de informatie de federale internationale betrekkingen zou kunnen schaden.
- Sommige informatie, zoals de doorvoervergunningen van wapens, wordt al bekend gemaakt door andere overheden. Het is moeilijk in te zien hoe specifieke informatie over het vervoer en de toepassing van de veiligheidsreglementering op zich de federale internationale betrekkingen zou schaden, zeker in het licht van het belang dat met de openbaarmaking is gediend.
- De verwijzing naar de openbare veiligheid kan zomaar niet worden ingeroepen om alle informatie over het vrachtvervoer van gevaarlijke stoffen aan de openbaarmaking te onttrekken. Bovendien is niet elk van deze goederen bruikbaar om aanslagen te plegen en zijn de goederen waarvoor dit risico bestaat veel eenvoudiger te verkrijgen op andere plaatsen. De kans op ongevallen met grote milieu-impact lijkt dan ook hoger dan de kans op aanslagen.
- Bovendien wordt informatie gevraagd over het verleden.
- Er wordt helemaal niet beoordeeld of de informatie niet kan worden openbaar gemaakt en of er niet kan worden overgegaan tot gedeeltelijke openbaarmaking.

Bij brief van 8 september 2010 vraagt het secretariaat van de Commissie de FOD Mobiliteit en Vervoer dat voorbeelden van de gevraagde bestuursdocumenten zouden worden toegestuurd. Bovendien **wordt** de FOD Mobiliteit en Vervoer verzocht haar standpunt m.b.t. de openbaarmaking van de gevraagde documenten **te** verduidelijken.

Bij mail van 27 september 2010 bezorgt de FOD Mobiliteit en Vervoer de Commissie enkele voorbeelden van de gevraagde documenten, een overzichtslijst van de machtigingsaanvragen en een toelichting.

Verdere informatie wordt door de heer Wim Van Laere van de FOD Mobiliteit en Vervoer mondeling verstrekt op de zitting van de Commissie op 27 september 2010.

## **2. De ontvankelijkheid van het beroep**

De Commissie stelt vast dat de aanvrager zijn beroep binnen de door de wet opgelegde termijn van zestig dagen heeft ingediend.

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.

De Commissie is bijgevolg van mening dat het verzoek ontvankelijk is.

## **3. Het voorwerp van het beroep**

Het voorwerp van het beroep heeft betrekking op volgende documenten:

- alle aanvragen vanaf 1 januari 2008 tot heden, inclusief bijlagen, voor een bijzondere machtiging voor het vervoer door de lucht van gevaarlijke goederen, zoals voorzien in artikel 4, § 1 van het KB van 18 november 2005 tot regeling van het luchtvervoer van gevaarlijke goederen;
- alle afgeleverde machtigingen vanaf 1 januari 2008 tot heden;
- de verslagen over ongevallen en incidenten vanaf 1 januari 2008 tot heden met betrekking tot gevaarlijke goederen en gevallen van niet aangegeven of slecht aangegeven gevaarlijke goederen, zoals voorzien in artikel 50 van het KB van 18 november 2005.

Het voorwerp van het beroep valt samen met het voorwerp van de oorspronkelijke aanvraag.

## **4. De gegrondheid van het beroep**

#### *4.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie*

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 art. 3, 1° van de wet van 5 augustus 2006 als volgt gedefinieerd:

- 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 FOD Mobiliteit en Vervoer een milieu-instantie is in de zin van artikel 3, 1°, a) van de wet van 5 augustus 2006.

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**".



Er kan evenmin aan worden getwijfeld dat de gevraagde informatie als milieu-informatie moet worden gekwalificeerd aangezien het gaat om “gevaarlijke stoffen” bedoeld in artikel 4, § 1 van het koninklijk besluit van 18 november 2005 tot regeling van het luchtvervoer van gevaarlijke goederen en op het vervoer ervan die bepaalde risico’s met zich brengt voor mens en milieu.

#### *4.2 Het onderzoek van de mogelijkheid om uitzonderingsgronden in te roepen*

Na informatie te hebben ingewonnen meent de Commissie dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd. Op grond van artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie wijst een milieu-instantie de aanvraag af als deze kennelijk onredelijk is.

In de Memorie van toelichting bij de wet is over deze uitzonderingsgrond het volgende te lezen:

“Onder onredelijke aanvraag moeten de aanvragen worden verstaan die duidelijk bedoeld zijn om de goede werking van de administratie te verhinderen. Een aanvraag die bijvoorbeeld het verkrijgen van de gehele internationale, Europese en Belgische milieuwetgeving beoogt, vormt een onredelijke aanvraag. Ook aanvragen met een kwelend karakter voor de milieu-instanties worden ongerechtvaardigd geacht.” (*Parl. St. Kamer, 2005 – 2006, DOC 51 2511/001, 43*).

De Commissie stelt vast dat de aanvraag betrekking heeft op alle aanvragen voor een bijzondere machtiging, op alle gegeven bijzondere machtigingen en op alle verslagen over ongevallen en incidenten vanaf 1 januari 2008. Uit de informatie die zij heeft verkregen blijken er 3466 bijzondere machtigingen voor het vervoer door de lucht van gevaarlijke goederen door de FOD Mobiliteit en Vervoer in die periode te zijn afgeleverd. Een bijzondere machtiging bestaat gemiddeld uit 7 bladzijden, wat erop wijst dat de aanvraag in verband met de bijzondere machtigingen alleen betrekking heeft op ongeveer 24.262 pagina’s.

De onredelijkheid van de aanvraag volgt in de eerste plaats uit het feit dat meer dan 20.000 pagina’s inhoudelijk moeten worden beoordeeld. Het onderzoek van de inroepbaarheid van de uitzonderingsgronden in concreto vergt een dermate taakbelasting dat die niet langer als redelijk

kan worden beschouwd: het gaat immers om een divers geheel van gevaarlijke stoffen waarvan de risico's sterk verschillend zijn.

Bovendien wordt een kopie van alle documenten gevraagd. De Commissie heeft vastgesteld dat de gevraagde documenten niet in digitale vorm beschikbaar zijn. Het kopiëren kan dus enkel manueel gebeuren wat heel wat tijd in beslag zal nemen en het normaal functioneren van de dienst ernstig kan aantasten.

De Commissie oordeelt dat het verzoek om toegang zoals door de aanvrager geformuleerd dan ook als kennelijk onredelijk moet worden afgewezen. Het is bijgevolg niet nodig dat de Commissie zich uitspreekt over de toepassing van de inhoudelijke uitzonderingsgronden zoals ze in artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006 zijn geformuleerd.

Het staat de betrokkene echter vrij om zijn verzoek tot redelijke proporties terug te brengen en aldus aangepast, opnieuw in te dienen bij het betrokken bestuur.

Brussel, 27 september 2010.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Jo Baert, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

Claudia Hildebrand, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM  
secretaris

J. BAERT  
voorzitter