



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

8 juli 2013

BESLISSING nr. 2013-5

over de weigering om toegang te geven tot een document
waarin milieu-argumenten, -bezorgdheden en –voorwaarden
worden geuit en tot elke communicatie met betrekking tot een
project in Rusland

(FBC/2013/4)

GREENPEACE/NATIONALE DELCREDEREDIENST (2)

1. Een overzicht

Bij mail van 23 mei 2013 vraagt de heer X, namens Greenpeace, aan de Nationale Delcrederedienst om een kopie van volgende documenten:

- het document waarin de milieu-argumenten, -bezorgdheden en –voorwaarden worden geformuleerd van het management van de Nationale Delcrederedienst voor de Raad van Bestuur van de Nationale Delcrederedienst van 21 mei 2013 met betrekking tot de aanvraag van Jan De Nul voor een project te Sabetta, Rusland;
- iedere communicatie (brief, mail) met de voogdijministers van de Nationale Delcrederedienst, en met Jan De Nul met betrekking tot de milieubezorgdheden en –voorwaarden inzake de aanvraag van Jan De Nul voor een project te Sabetta, Rusland.

Bij mail van 21 juni 2013 weigert de Nationale Delcrederedienst gevraagde informatie vrij te geven om volgende redenen:

- in het kader van de besluitvorming over het betrokken project is de ONDD niet onderworpen aan de wet van 5 augustus 2006 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie of de wet openbaarheid van bestuur. De betrokken beslissingen en bijhorende documenten kaderen immers in commerciële procedés en kunnen niet als administratieve beslissingen of het uitoefenen van openbare bestuursfuncties worden beschouwd.
- In elk geval bestaat er geen verplichting om bepaalde documenten op te stellen die niet bestaan of waarover ONDD niet beschikt (zoals bv. de communicatie met de betrokken voogdijministers). In de mate het verzoek op dergelijke documenten betrekking heeft, is het verzoek zonder voorwerp.
- Indien de ONDD onder de wetgeving valt, is ze van oordeel dat in elk geval meerdere wettelijke uitzonderingsgronden de openbaarmaking verhinderen.
- De ONDD is van mening dat indien zij valt onder de openbaarheid van bestuur, niet de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is, maar de wet van 11 april 1994. Voor zover dit het geval is meent de ONDD dat volgende uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen:
 - o De openbaarmaking van de documenten die worden opgevraagd zou een grote negatieve weerslag hebben op het geheim karakter van de beraadslagingen van de federale Regering en van de ONDD (artikel 6, § 2, 3°). De

informatie maakt namelijk integraal deel uit van de beraadslagingen en de hiermee inherent verbonden voorbereiding in de schoot van de federale regering en de Raad van bestuur in ONDD. Voorafgaande besprekingen en documenten opgemaakt met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing door een (voogdij)minister en de Raad van Bestuur van ONDD waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische en financiële belangen worden afgewogen, zijn geheim en vallen onder deze uitzonderingsbepaling. Bovendien gaat de voorliggende kwestie niet enkel over het Noordpoolgebied, maar ook over de internationale betrekkingen met Rusland en andere noordelijke landen, de concurrentiepositie van Europa, economische groei voor België, strategische positie van België als lidstaat van de Europese Unie, werkgelegenheid, e.d. Als deze informatie zou moeten worden vrijgegeven, wordt elke besluitvorming en het bijhorende serene debat, waarbij deze belangen worden afgewogen, tussen de leden van de Raad van Bestuur en/of de bevoegde voogdijministers onmogelijk gemaakt. In de aanvraag wordt ook niet duidelijk gemaakt welk belang in casu in het gedrang is. Er wordt in de brief van 24 mei 2013 enkel verwezen naar de kwetsbaarheid van de Noordpoolregio en de negatieve impact van de baggerwerken op bijvoorbeeld bedreigde walvissoorten. Deze argumenten worden echter op geen enkele wijze onderbouwd. In die omstandigheden kan het belang van de door de aanvrager gewenste openbaarheid in elk geval niet primeren op het geheim karakter van de beraadslagingen van de federale regering en van de ONDD.

- o De gevraagde informatie kan niet worden vrijgegeven omwille van de vertrouwelijke aard van ondernemingsgegevens in de zin van artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994. Jan de Nul heeft als succesvolle 'tenderee' van het project in Rusland kosten en tijd geïnvesteerd in dit project. Een deel van deze kosten en tijd bestaat uit het succesvol doorlopen van een aanvraag voor een verzekeringspolis bij ONDD waarin ook details staan van de tender. Als concurrenten van Jan De Nul

kennis zouden krijgen van specifieke voorwaarden, zouden zij een concurrentieel voordeel verkrijgen, daar zij hiervoor geen tijd en kosten zouden moeten investeren om deze informatie te verkrijgen. Bovendien staat in het betreffende document vertrouwelijke informatie zoals de kostprijs, de duurtijd en de omvang van het project en de verzekering. Als concurrenten dergelijke informatie zouden verkrijgen, hebben ze zicht op een belangrijk project van Jan De Nul en wordt de concurrentiekracht van Jan De Nul aangetast. De bescherming van die bedrijfsgeheimen van een belangrijke Belgische onderneming weegt duidelijk op tegen een eventuele bezorgdheid over het milieu die als verantwoording voor de openbaarmaking wordt aangehaald die niet verder is onderbouwd.

- De gevraagde openbaarmaking van documenten weegt bovendien niet op tegen de ONDD te beschermen vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België (artikel 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994). De gevraagde documenten bevat immers de politiek vertrouwelijke informatie. Informatie inzake kredietverzekering gegarandeerd door de Belgische staat houdt verband met de Belgische internationale betrekkingen en het zonder meer vrijgeven van deze in vertrouwen meegedeelde informatie, zal leiden tot vragen van de betrokken landen waarop de transactie betrekking heeft. Bovendien staat ook de (handels)relaties met andere Noordelijke staten op het spel en de strategische positie van de Europese Unie. De internationale betrekkingen met Rusland zijn bijzonder belangrijk voor België en de Europese Unie. Het gaat niet op om documenten vrij te geven die deze betrekkingen in gevaar zouden kunnen brengen op grond van niet nader omschreven (milieu)overwegingen.
- De gevraagde openbaarmaking weegt niet op tegen de door ONDD te beschermen federale economische en financiële belangen (artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994). De documenten bevatten informatie over de internationale betrekkingen met Rusland en andere noordelijke landen, de concurrentiepositie van Europa,

economische groei voor België, de strategische positie van België als lidstaat van de Europese Unie, werkgelegenheid, e.d.m. De openbaarmaking kan ertoe leiden dat kredietverzekering die wordt verstrekt door ONDD om Belgische bedrijven op internationaal niveau te bevorderen, belemmerd wordt.

- o Het verzoek kan onredelijk worden genoemd (artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994). Los van de bemerking dat ONDD niet in het bezit is van een groot deel van de informatie die wordt opgevraagd, dient te worden opgemerkt dat het in elk geval onmogelijk is om alle communicatie met de voogdijministers, de leden van de Raad van Bestuur en Jan De Nul te verzamelen. Deze communicatie wordt niet systematisch geklasseerd en gaat uit van verschillende interne afdelingen en bevat soms ook andere informatie.
- In ondergeschikte orde voor zover de wet van 5 augustus toch van toepassing zou zijn, dan geldt dat in het kader van deze wet gelijkaardige of dezelfde uitzonderingsgronden gelden.

Tegen deze beslissing stelt de heer X bij mail van 21 juni 2013 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

Bij mail van 24 juni 2013 vraagt het secretariaat van de Commissie dat de Nationale Delcrederedienst de Commissie het gevraagde document zou verstrekken.

De Commissie ontvangt echter geen reactie van de Nationale Delcrederedienst.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het beroep ontvankelijk is. Artikel 35 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat de aanvrager 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

moelijkheid 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 werd ingediend op 21 juni 2013 tegen een beslissing van 21 juni 2013 en dus binnen de wettelijk bepaalde termijn. Bovendien werd geen melding gemaakt van de beroepsmogelijkheden.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006

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.”

De Nationale Delcrederedienst is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid opgericht door de wet van 31 augustus 1939 op de Nationale Delcrederedienst (*BS* 4 oktober 1939) en valt bijgevolg onder 3, 1°, a van de wet van 5 augustus 2006. Dit aspect wordt trouwens niet betwist.

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.

Aangezien de Commissie niet in het bezit is gesteld van de documenten, is zij in de huidige stand van de procedure niet in de mogelijkheid om te bepalen of de gevraagde documenten milieu-informatie bevat en of eventueel uitzonderingsgronden de openbaarmaking verhinderen. Ze verzoekt de Nationale Delcrederedienst dan ook dringend om haar de gevraagde documenten te bezorgen.

Artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006 verplicht de betrokken milieu-instantie om de Commissie toegang te geven tot alle nuttige informatie, en geeft de Commissie de bevoegdheid om alle betrokken partijen en deskundigen te horen en om aanvullende inlichtingen te vragen aan de personeelsleden van de betrokken milieu-instantie. Het komt dus niet langer aan de Nationale Delcrederedienst toe om te oordelen of de aanvrager zich terecht op de wet van 5 augustus 2006 beroept, en zelfs niet om de toegang tot de betrokken informatie aan de Commissie te weigeren. De wetgever heeft het onderzoek in dit geval volledig onttrokken aan de bevoegdheid van de milieu-instantie en deze taak toevertrouwd aan de Commissie.

Het voorgaande doet uiteraard geen afbreuk aan het recht van de Nationale Delcrederedienst om zijn standpunt aan de Commissie te doen kennen en om, ingeval de Nationale Delcrederedienst het niet eens is met de beslissing die door de Commissie in beroep wordt genomen, die beslissing voor de Raad van State aan te vechten.

Luidens artikel 38, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 dient de Commissie zich zo spoedig mogelijk uit te spreken over het beroep en haar beslissing in principe binnen een termijn van dertig kalenderdagen

ter kennis van de aanvrager te brengen. Gelet daarop moet de Nationale Delcrederedienst de Commissie onverwijld de te beoordelen informatie bezorgen. Het staat de Nationale Delcrederedienst vrij in een begeleidende nota haar standpunt met betrekking tot de eventuele inroepbaarheid van bepaalde uitzonderingsgronden aan de Commissie over te maken.

3.2 Besluit

De Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie is van oordeel dat het beroep ontvankelijk is. Om haar door de wet van 5 augustus 2006 opgelegde taak verder te kunnen uitvoeren, is het nodig dat de Commissie over de documenten beschikt, waarover betwisting bestaat. De Commissie verzoekt de Nationale Delcrederedienst om haar zo spoedig mogelijk, en uiterlijk op 22 juli 2013, de gevraagde documenten te bezorgen. De Commissie wenst de zaak te behandelen op haar zitting van 29 juli 2013, waarbij u of eventuele andere vertegenwoordigers van uw organisatie de mogelijkheid wordt geboden om aanwezig te zijn op een hoorzitting om 14 u.

Brussel, 8 juli 2013.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Claudia Hildebrand, plaatsvervangend lid
Geert Raeymaekers, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter