



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

3 maart 2014

BESLISSING nr. 2014-4

over de weigering om toegang te geven tot documenten
bezorgd door Delcredere aan de OESO

(FBC/2014/1)

GREENPEACE/NATIONALE DELCREDEREDIENST

1. Een overzicht

1.1 Bij mail van 6 november 2013 vraagt de heer Jan Cappelle, namens Greenpeace, aan Delcredere om een kopie van alle aan de OESO bezorgde documenten, sedert juni 2012 met betrekking tot naleving van artikel 41 van OESO Recommendation of the Council on common approaches for officially supported export credits and environmental and social due diligence (THE "COMMON APPROACHES"): "Members shall report to the ECG ex post on an on-going basis or at a minimum semi-annually, in accordance with Annex III of this Recommendation, all projects classified in Category A and Category B for which a final commitment has been issued."

1.2 Bij brief van 19 december 2013 weigert Delcredere de gevraagde informatie vrij te geven om volgende redenen:

In hoofdorde roept Delcredere in dat zij van mening is dat zij geen "milieu-instantie in de zin van artikel 3, 1°, a)" van de wet van 5 augustus 2006 te beschouwen is. Ze meent dat het onvoldoende is dat ze bij wet is opgericht en verwijst hiervoor naar artikel 2 van richtlijn 2003/4/EG en naar de parlementaire voorbereiding van de wet (*Parl. St. Kamer* (2005-2006), stuk 2511/1, 12-14). Ze neemt immers geen beslissingen die derden binden en maakt bovendien enkel gebruik van commerciële/privaatrechtelijke contractuele procedés. Het afsluiten van een verzekeringsovereenkomst met premie is een objectieve daad van koophandel en ook om die reden geen administratieve of bestuursfunctie. Dat geen sprake is van een "bestuursfunctie" wordt verder bevestigd, doordat ONDD zijn activiteiten uitoefent in concurrentie met andere kredietverzekeraars. De Nationale Delcredere dienst verwijst ook naar artikel 1, § 2 van de wet op de Nationale Delcredere dienst van 31 augustus 1939 waaruit blijkt dat de missie van de Nationale Delcredere dienst van commerciële aard is: "De Dienst heeft tot doel de internationale betrekkingen te bevorderen, hoofdzakelijk door de acceptatie van risico's op het gebied van uitvoer, invoer en investeringen in het buitenland". Ze leest een bevestiging van deze commerciële aard ook in het feit dat de Nationale Delcredere dienst een adequate premie moet vragen voor de gedekte risico's. Artikel 4 van de wet van 31 augustus 1939 bepaalt in die zin het volgende: "De waarborg wordt slechts door de Dienst verleend mits betaling van

premiën vastgesteld volgens de aard, de gewichtigheid en de duur van het gedekte risico”.

Voor zover de gevraagde documenten wel onder de wet van 5 augustus 2006 zouden vallen, roept Delcredere de uitzonderingsgrond van artikel 27, § 1, 3° van de wet van 5 augustus 2006 in, dat voorziet in het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België en van de betrekkingen van België met de supranationale instellingen. De aanvraag verwijst immers naar rapporteringen van Delcredere aan de ECG (Working Party on Export Credits and Credit Guarantees) van de OESO onder OESO-aanbeveling van 12 juni 2012 (Recommendation of the Council on common approaches for officially supported export credits and environmental and social due diligence). In het kader van de doelstellingen die deze aanbeveling nastreeft, bepaalt artikel 41 in rapporteringen aan de ECG. De bedoeling van deze rapportering is op een geheel transparante wijze, een peer review toe te laten. Dergelijke peer review is de kern en de sterkte van de OESO. Dit kan niet worden bereikt als er geen zekerheid bestaat over het lot van documenten die in deze context zouden worden overgemaakt. Confidentialiteit is bijgevolg in eerste instantie een basisvoorwaarde opdat dergelijke peer review mogelijk zou zijn en is eveneens vereist voor een goede samenwerking tussen de OESO-lidstaten, zodat niet alleen de doelstellingen die de ECG voorop stelt kunnen worden nagestreefd, maar ook de missie van de OESO in het algemeen.

Delcredere kan deze doelstellingen van de OESO en de goede samenwerking met de andere OESO-lidstaten niet op het spel zetten door deze vertrouwensrelatie te doorbreken. Dit zou nochtans het gevolg zijn van de openbaarmaking van de opgevraagde rapporteringen. Dat dergelijke openbaarmaking zeker niet de intentie is van de OESO of de ECG, wel integendeel, blijkt des te meer uit de OESO-aanbeveling. Er wordt in de OESO-aanbeveling nadrukkelijk een onderscheid gemaakt tussen een interne rapportering en een openbaarmaking. Deze opdeling verzekert een proportioneel correcte verhouding tussen enerzijds de informering van het publiek enerzijds en anderzijds de mogelijkheid van een peer review (en sensu lato de bevordering van een degelijk economisch en sociaal beleid in de verschillende lidstaten). De rapporten die worden opgevraagd zijn louter intern.

De reputatie van Delcredere, en bij uitbreiding die van het Koninkrijk België met haar gemeenschappen en gewesten zou daarenboven danig worden aangetast bij een eventuele openbaarmaking. Delcredere die op dit ogenblik een voortrekkersrol speelt bij de ECA's (Export Credit Agency's) zou namelijk niet meer als een betrouwbare partner kunnen worden beschouwd. Daarentegen heeft een openbaarmaking maar weinig toegevoegde waarde voor de maatschappij vermits de ECA's reeds de kernelementen publiceren van deze transacties.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de OESO wel op regelmatige basis informatiesessies biedt voor externe stakeholders waaronder milieu-NGO's.

Verder licht Delcredere in dit verband toe wat zij al uitvoerig mondeling en schriftelijk heeft toegelicht, en zoals ook door de OESO wordt bevestigd, dat korte termijn en cash transacties niet onder het toepassingsgebied van de Common Approaches vallen. Delcredere brieft de OESO op geheel vrijwillige basis, ten gepaste tijde en op een informele wijze over transacties zoals het Sabetta-dossier. Hiermee gaat Delcredere al veel verder dan wat de OESO normen voorschrijven. Deze rapporteringen zijn informeel en brengen niet noodzakelijkerwijze een schriftelijke rapportering mee.

1.3 Bij mail van 6 januari 2014 dient de heer Capelle namens Greenpeace een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.4 Bij mail van 7 januari 2014 brengt het secretariaat van de Commissie Delcredere op de hoogte van het ingediende beroep en vraagt dat Delcredere de gevraagde document(en) aan de Commissie zou bezorgen of op zijn minst de Commissie de mogelijkheid te geven om de inhoud van deze documenten te kunnen inzien om tot een afgewogen beslissing te kunnen komen.

1.5 Omdat Delcredere niet ingaat op het verzoek van het secretariaat van de Commissie, neemt de Commissie op 3 februari 2014 een tussentijdse beslissing waarin ze Delcredere oproept om haar de gevraagde documenten zoals de wet van 5 augustus 2006 in artikel 40 voorschrijft aan haar te bezorgen tegen uiterlijk 20 februari 2014 te bezorgen of haar ten minste ter plaatse inzage te verlenen, zodat zij kan onderzoeken of de

informatie erin als milieu-informatie moet 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.

1.6 Bij brief van 11 februari 2014 richt Delcredere zich tot de Commissie waarin ze oordeelt dat het niet opportuun is dat de Commissie de opgevraagde documenten, waarvan er een schriftelijk spoor bestaat, reeds komt inzien. Ze roept daarbij drie elementen in:

- De schorsing van de debatten in afwachting van het arrest van de Raad van State

Delcredere is van mening dat uit het beroep dat Greenpeace heeft ingediend bij de Raad van State tegen beslissing 2013-7 van de Commissie zal blijken of de wet van 5 augustus 2006 al dan niet van toepassing is. Als de Raad van State vaststelt dat de wet niet van toepassing is, zijn alle lopende en nieuwe procedures onontvankelijk.

- De opgevraagde informatie is op dit ogenblik onvoltooid

Er is extra input ontvangen van de contactpersonen van Delcredere bij de OESO met betrekking tot de rapporteringsplicht onder artikel 41 van de OESO Recommendation. De informatie die werd opgesteld, wordt gecompileerd in samenspraak met het secretariaat van de OESO. Het secretariaat van de OESO zal aan de hand van deze informatie een finaal rapport opstellen dat enerzijds wordt gehanteerd voor peer review binnen de OESO en anderzijds wordt bijgewerkt om voor te stellen tijdens een civil society meeting voor externe stakeholders. Delcredere meent dat hierbij een beroep kan worden gedaan op artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 dat bepaalt dat een aanvraag kan worden afgewezen wanneer de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie die onvoltooid is of die niet af is en waarvan de openbaarmaking aanleiding kan geven tot misvatting.

Dergelijke misvatting bij een eventuele openbaarmaking van de onvoltooide rapporteringen is evident. Het is vanzelfsprekend dat als Greenpeace als belangenorganisatie onvoltooide rapporteringen zou verkrijgen dit een vertekend beeld zal geven van de situatie. In afwachting van de verdere afwerking van deze rapporten lijkt het niet

opportuun dat de Commissie inzage krijgt in deze onafgewerkte documenten.

- Bijkomende argumentatie tot weigering van de aanvraag van Greenpeace

In de beslissing van 3 februari 2014 oordeelde dat Commissie dat heel wat van de informatie niet schriftelijk voorhanden is. Voor de informatie die wel schriftelijk bestaat, is op grond van de concrete argumentatie een inzage niet nodig om een weloverwogen en gemotiveerde beslissing te nemen. Delcredere verwijst daarbij naar zijn weigeringsbeslissing van 19 december 2013 die op zelfstandige basis – in samenlezing met de common approaches – duidelijk aantoont dat het belang van deze openbaarheid in deze zaak niet opweegt tegen het belang van de internationale betrekkingen van België.

Bovendien meent Delcredere dat gelet op de hoeveelheid vragen en beroepsprocedures - die zij roekeloos noemt – om randinformatie te bekomen van milieu-informatie die al het voorwerp uitmaakte van voorbije procedures – beroep kan worden gedaan op artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006, dat bepaalt dat een aanvraag wordt afgewezen als de aanvraag kennelijk onredelijk is. Delcredere meent tot deze conclusie te komen op grond van de gangbare rechtspraak en rechtsleer met als uitgangspunt de definitie die werd gehanteerd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 augustus 2006.

Delcredere meent om bovenvermelde redenen dat een inzage of vrijgave (op dit ogenblik) niet aan de orde is, maar ter beschikking blijft om haar standpunt met de Commissie te bespreken.

2. De ontvankelijkheid van het beroep

In haar beslissing 2014-3 oordeelde de Commissie dat het beroep ontvankelijk is.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006

3.1.1 De Commissie heeft in haar beslissing 2014-3 geoordeeld dat er geen twijfel over kan bestaan dat Delcredere moet beschouwd worden als een milieu-instantie in de zin van 3, 1°, a van de wet van 5 augustus 2006. Ze bevestigt hierbij enkel haar genomen beslissing op dit punt.

3.1.2 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.

3.1.3 De Commissie heeft de informatie die het voorwerp uitmaakt van het beroep met Delcredere tijdens de ontmoeting die plaatsvond op 6 januari 2014 in het kader van de behandeling van de zaak waarover de Commissie haar beslissing 2013-1 uitbracht, ter sprake gebracht. Naar aanleiding hiervan heeft de Commissie vernomen dat bepaalde informatie niet in een materiële vorm voorhanden is. Op deze communicatie is de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing, omdat enkel gematerialiseerde informatie onder het toepassingsgebied van de wet valt, wat manifest niet het geval is voor telefonisch verstrekte informatie.

3.1.4 De Commissie dient zich bijgevolg enkel uit te spreken over de vraag in welke mate de beschikbare informatie die in een gematerialiseerde vorm bestaat. In elk geval blijkt uit de informatie die op grond van Annex III van de Common Approaches dat op zijn minst een gedeelte van de informatie die in het kader van artikel 41 wordt verstrekt, als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus moet worden beschouwd.

3.2 De vraag om de behandeling van het door Greenpeace ingestelde beroep op te schorten

Artikel 38, § 2 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat als de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie oordeelt dat de gevraagde informatie moeilijk tijdig te verzamelen is, of als de toetsing

van de aanvraag tot openbaarmaking aan de uitzonderingsgronden, bedoeld in artikelen 27 tot 32 moeilijk tijdig uit te voeren is, deelt ze binnen de termijn vermeld in § 1 aan de indiener van het beroep mee dat de mededelingstermijn van de beslissing tot vijfenveertig kalenderdagen wordt verlengd. De verlengingsbeslissing vermeldt de reden of de redenen van het uitstel. Hoewel de wetgever geen sanctie heeft opgelegd tegen het niet naleven van de opgelegde termijn, blijkt uit het feit dat de wetgever heeft voorzien in een eenmalige verlengingsperiode, dat het niet de bedoeling was dat de beslissing langdurig zou worden uitgesteld.

Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat de federale wetgever tot doelstelling had met de oprichting van de Federale Beroepscommissie uitvoering te geven aan artikel 6.1 van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad waarover onder meer is gesteld dat het moet gaan om een snelle procedure waaraan weinig of geen kosten verbonden zijn. In de memorie van toelichting werd echter verkeerdelijk verwezen naar de omzetting van artikel 6.2 van deze richtlijn.

In elk geval is de Commissie ertoe gehouden om een beslissing te nemen binnen een redelijke termijn en gezien haar hoedanigheid van een specifiek administratief beroepsorgaan kan die periode zeker niet de omvang aannemen van de periode, waarbinnen de Raad van State uitspraak dient te doen over een bij hem ingediend annulatieberoep.

Trouwens, er kan niet worden vooruitgelopen op de middelen die de partijen in het beroep bij de Raad van State hebben ingeroepen, en waarop het te wijzen vonnis zal worden gebaseerd.

Ten slotte heeft het beroep ingediend bij de Raad van State geen enkele opschortende werking. Dit is a fortiori het geval wanneer het voorwerp van dit beroep vreemd is aan datgene waarover de Commissie zich dient uit te spreken.

3.3 De inroepbaarheid van formele uitzonderingsgronden

In de huidige stand van zaken kan de Commissie zich uitspreken over de twee uitzonderingsgronden die door Delcredere in zijn laatste brief

ingeroepen zijn. De Commissie. Ook al heeft de Commissie geen toegang kunnen hebben tot de gevraagde documenten en informatie, toch kan zij nochtans een standpunt innemen over de mogelijkheid om deze uitzonderingsgronden in te roepen.

3.3.1 De mogelijkheid om artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 in te roepen

Artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieu-instantie een aanvraag kan afwijzen wanneer de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie die onvoltooid is of die niet af is en waarvan de openbaarmaking aanleiding kan geven tot misvatting. Daarbij moet in elk afzonderlijk geval het algemeen belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken.

Deze uitzonderingsgrond kan niet zomaar worden ingeroepen. Er dient daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen het geval waarin Delcredere in het kader van artikel 41 al documenten heeft verstrekt aan de OESO en toekomstig te verstrekken documenten. De al verstrekte documenten kunnen niet als onvoltooid of onaf worden beschouwd in hoofde van Delcredere. Dat de OESO de beslissing neemt om op basis van de ontvangen informatie zelf een rapport op te stellen in functie van de beoogde doelstellingen van de aanbeveling, verandert daaraan niets. Het beroep heeft immers geen betrekking op het opgestelde rapport, maar op de documenten die Delcredere aan de OESO in het kader van artikel 41 van de aanbeveling heeft opgesteld en aan de OESO bezorgd. Aangezien artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 een cumulatieve voorwaarde bevat, moet de Commissie niet verder onderzoeken of de openbaarmaking aanleiding kan vormen tot misvatting. Voor zover het gaat om nog niet bestaande nog op te stellen documenten is de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing.

De Commissie is bijgevolg van mening dat geen beroep kan worden gedaan op artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 om de openbaarmaking van de gevraagde documenten te weigeren van de gevraagde informatie en documenten die nu al verstuurd zijn.

3.3.2 De mogelijkheid om artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 in te roepen

Artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de openbaarmaking moet weigeren wanneer een verzoek om toegang kennelijk onredelijk is. De memorie van toelichting bij het ontwerp van deze wet stelt hierover het volgende:

«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 kwellend karakter voor de milieu-instanties worden ongerechtvaardigd geacht.» (*Parl. St. Kamer, 2005-2006, nr. 51 2511/001, 42-43*).

De Commissie is van oordeel dat de aanvraag van Greenpeace helemaal niet als kennelijk onredelijk kan worden beschouwd. Er mag immers niet worden vermoed en er kan niet worden bewezen dat het de doelstelling van Greenpeace is om de goede werking van Delcredere te verhinderen. Als NGO actief op het vlak van milieu is het vanzelfsprekend dat zij probeert informatie te verwerven in het kader van haar eigen doelstellingen. Bovendien is het irrelevant of de gevraagde informatie nu al dan niet als randinformatie moet worden beschouwd, zoals Delcredere beweert. Het komt immers enkel de aanvrager toe om te beoordelen in welke mate de gevraagde milieu-informatie voor hem relevant is. De Commissie wil opmerken dat de wet van 5 augustus 2006 geen specifieke uitzonderingsgrond bevat om herhaalde aanvragen naar verschillende documenten, ook al bevatten ze dezelfde informatie, maar wat de aanvrager niet automatisch kan weten, te weigeren. In dit concrete geval is trouwens zelfs helemaal niet zomaar te beweren dat de nu gevraagde documenten betrekking heeft op al gevraagde informatie.

3.4 De inroepbaarheid van uitzonderingsgronden tegenover de Commissie

Wat de weigering betreft die Delcredere inroept om de Commissie toegang te weigeren tot de gevraagde documenten informatie op grond van dezelfde uitzonderingsgronden die tegenover de aanvrager werden ingeroepen, wil de Commissie artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006 in herinnering brengen dat stelt:

“De federale beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie kan, als er een beroep aanhangig wordt gemaakt, alle nuttige informatie ter plaatse inzien of ze opvragen bij de betrokken milieu-instantie.

Deze Commissie kan alle betrokken partijen en deskundigen horen en de personeelsleden van de betrokken milieu-instantie om aanvullende inlichtingen vragen.”

Deze bepaling moet de Commissie maakt duidelijk dat de toegang tot informatie voor de commissie aan geen enkele beperking is onderworpen en dat bijgevolg de uitzonderingsgronden die gelden voor de toegang van het publiek tot milieu-informatie niet tegen de Commissie kunnen worden ingeroepen.

4. Besluit

De Commissie beslist om de behandeling van het door Greenpeace ingediende beroep niet op te schorten totdat in een andere zaak de Raad van State zich over een annulatieberoep heeft uitgesproken in een andere zaak waarbij Greenpeace en Delcredere zijn betrokken.

Op grond van haar onderzoek is de Commissie van oordeel dat in dit geval, het verzoek van Greenpeace niet als kennelijk onredelijk kan worden beschouwd. De Commissie roept Delcredere dan ook op om hetzij de Commissie inzage te geven in de betrokken documenten en informatie of een omschrijving te geven van de documenten en informatie die aan de OESO werd verstrekt, zodat de Commissie op zijn minst kan nagaan of bepaalde uitzonderingsgronden moeten worden ingeroepen en als dit het geval is in welke mate tegen eind februari 2014.

Brussel, 3 maart 2014.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Steven Vandenborre, lid

Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

Claudia Hildebrand, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter