



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

27 oktober 2022

BESLISSING nr. 2022-12

over de weigering om de correspondentie te bezorgen van de
minister en leden van haar kabinet gevoerd met Fluxys

(FBC/2022/9)

GREENPEACE/MINISTERIE VAN ENERGIE

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 6 juli 2022 vraagt mevrouw X, namens Greenpeace, aan de Minister van Energie om “een kopie van de volgende bestuursdocumenten voor de periode 7 juli 2022 tot en met 25 augustus 2022: alle documenten en correspondenties, in welke vorm ook (emails met hun bijlagen, verslagen van meetings), uitgewisseld tussen:

- haarzelf
- Tom Vanden Borre
- Bram De Wispelaere
- Maxime Saliez
- Aislim D’Hulster
- Maria-Antoinetta Simons
- Jan Vanderhaeghe
- Ariane Giraneza Birekeraho

en: Fluxys (Belgium, Europe, International en hun dochterbedrijven doch slechts voor zover deze documenten en correspondentie betrekking hebben op één of meer van de volgende onderwerpen: de bevoorradingsszekerheid ten gevolge van de oorlog in Ukraine.

Dit betekent alle uitwisselingen die deze personen – waarbij wordt verwezen naar een oorspronkelijk verzoek – en Fluxys waarin over de energiecrisis wordt gesproken, meer bepaald de Europese maatregelen tegen Rusland of de maatregelen van Rusland t.o.v. Europa die een gevolg hebben op de bevoorrading van België en buurlanden. Alles wat betrekking heeft tot het standpunt van Fluxys over die maatregelen en de manier waarop België en Europa zich moeten aanpassen om de gasbevoorrading te kunnen garanderen:

- bouw van nieuwe pijplijdingen en FSRUs binnen en buiten België;
- nieuwe importbronnen;
- specificaties m.b.t. contracten die moeten aangepast worden (bvb. Generalisatie van lange-termijn contracten, i.e. contracten van meer dan 5 j.)
- of aanpassingen van regelgeving om de procedures korter te maken om die infrastructuren te kunnen bouwen.

In dit opzicht is de aanvraagster ook geïnteresseerd in de uitwisselingen tussen de vermelde personen en Fluxys waarin waterstof als een alternatief wordt gezien t.o.v. gas in de huidige crisis en die ten gevolge daarvan een acceleratie zou vergen van de huidige plannen die voorzien zijn om de H2 backbone project uit te werken. Specifiek wenst de aanvraagster ook de uitwisselingen tussen de vermelde personen en Fluxys naar haar over te

handelen die betrekking hebben tot de invoer van Yamal LNG in Zeebrugge en de hypothetische boycott daarvan ten gevolge van de oorlog in Oekraïne.

Tenslotte vraagt ze ook naar uitwisselingen tussen de vermelde personen en Fluxys m.b.t. potentiële financiële ondersteuning die Fluxys gevraagd zou hebben in het licht van de energiecrisis.”

1.2. Bij brief van 26 juli 2022 antwoordt de minister op dit verzoek als volgt:

Het komt ons voor dat de informatie-uitwisseling tussen ons en Fluxys zijn reflectie vindt in of voorbereidend zijn aan documenten en cijfers die openbaar zijn: we verwijzen in dat verband naar de studie rond de bevoorradingszekerheid <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Energy/Rapport-inzakebevoorradingszekerheid-betaalbaarheid-en-duurzaamheid.pdf> en naar het winterplan van 15 juli 2022 https://www.tinnevanderstraeten.be/winterplan_om_energievoorziening_te_verzekeren

Met betrekking tot waterstof verwijzen we naar de federale waterstofstrategie <https://economie.fgov.be/nl/themas/energie/energietransitie/belgische-federale> en

https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/tinnevanderstraeten/pages/133/attachments/original/1635844064/H2_strategie_NL.pdf?1635844064

In het licht van de informatie die reeds publiek beschikbaar zijn, zijn de onderwerpen te vaag geformuleerd: bevoorradingszekerheid, H2, backbone etc zijn dermate omvangrijke en ruime thema's zodat het voor ons op dit ogenblik op basis van uw email niet mogelijk is in te schatten welke informatie u precies zoekt, dan wel welke informatie we u moeten overmaken om aan uw vraag te kunnen voldoen. We verzoeken u bij deze dan ook om uw aanvraag te verduidelijken of te vervolledigen.”

1.3. Bij e-mail van 1 augustus 2022 verduidelijkt de aanvraagster haar verzoek als volgt:

“Eerst, ter verduidelijking: mijn vraag had niet betrekking tot documenten waar ik de “reflectie van informatie-uitwisseling tussen jullie en Fluxys” zou kunnen terugvinden en die openbaar zijn. Ik vraag specifiek naar de **emails met hun bijlagen en verslagen van meetings** die jullie met Fluxys gehad hebben.

Ter specificatie van mijn oorspronkelijke vraag, die jullie stellen als zijnde te omvangrijk: Ik zou graag over de documenten (zoals hierboven aangeduid) beschikken die betrekking hebben tot :

- De bevoorradingszekerheid ten gevolge van de oorlog in Oekraïne:

Dit betekent alle uitwisselingen tussen jullie (zie de specifieke personen aangeduid in mijn oorspronkelijk verzoek) en Fluxys waarin jullie over de energiecrisis spreken,

meer bepaald de Europese maatregelen tegen Rusland of de maatregelen van Rusland t.o.v. Europa die een gevolg hebben op de bevoorrading van België en buurlanden (Fluxys speelt daar ook een rol in, vnl. in de bevoorrading van Duitsland maar niet alléén). Alles wat betrekking heeft tot het standpunt van Fluxys over die maatregelen en de manier waarop België en Europa zich moeten aanpassen om de gasbevoorrading te kunnen garanderen bouw van nieuwe pijplijdingen en FSRUs binnen en buiten België

- nieuwe importbronnen

- specificaties m.b.t. contracten die moeten aangepast worden (bvb. generalisatie van lange-termijn contracten, i.e. contracten van meer dan 5j)

- of aanpassingen van regelgeving om de procedures korter te maken om die nieuwe infrastructures te kunnen uitbouwen.

In dit opzicht ben ik ook geïnteresseerd in de uitwisselingen tussen jullie en Fluxys waarin jullie waterstof als een alternatief zien t.o.v. gas in de huidige crisis en die ten gevolge daarvan een acceleratie zou vergen van de huidige plannen die voorzien zijn om de H2 backbone project uit te werken.

- Met betrekking tot de taskforce ingesteld door Mevrouw Van der Straeten begin maart, samen met Fluxys, CREG, het Petroleum Agentschap (APETRA) en Synatom ben ik geïnteresseerd naar de preliminaire uitwisselingen voorafgaand aan de oprichting van die taskforce. Daarnaast zou ik graag willen beschikken over alle uitwisselingen tussen jullie en de leden van die taskforce, evenals de verslagen van jullie meetings.

- Specifiek gelieve mij ook uitwisselingen tussen jullie en Fluxys naar mij over te handelen die betrekking hebben tot de invoer van Yamal LNG in Zeebrugge en de hypothetische boycott daarvan ten gevolge van de oorlog in Oekraïne.

- Tenslotte vraag ik ook naar uitwisselingen tussen jullie en Fluxys m.b.t. potentiële financiële ondersteuning die Fluxys gevraagd zou hebben in het licht van de energiecrisis.”

1.4. Omdat zij geen reactie verkrijgt op haar verzoek dient de aanvraagster bij e-mail van 24 augustus 2022 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna: de Commissie.

1.5. Bij e-mail van 24 augustus 2022 verzoekt het secretariaat van de Commissie dat de Minister van Energie de gevraagde documenten aan de Commissie zou verstrekken eventueel samen met een nota waarin ze haar standpunt over deze aanvraag zou toelichten tegen uiterlijk 15 september 2022.

1.6. Bij e-mail van 26 augustus 2022 ontvangt de Commissie volgende reactie van de kabinetschef van de bevoegde minister:

“Door de vakantieperiode zijn we er niet in geslaagd om Greenpeace tijdig te antwoorden.

Bij deze kunnen we u meedelen dat we ons standpunt en de gevraagde informatie zullen overmaken binnen de door u gestelde termijn.”

1.7. Op haar zitting van 26 september 2022 oordeelt de Commissie dat het beroep voortijdig werd ingediend.

1.8. Bij e-mail van 25 augustus 2022 dient de aanvraagster een nieuw verzoek om toegang in bij de Minister van Energie dat dezelfde omvang heeft als het verzoek ingediend op 6 juli 2022.

1.9. In het kader van het op 24 augustus ingediende beroep heeft de Commissie bij brief van 15 september 2022 een uitvoerige reactie ontvangen van het kabinet van de Minister van Energie. Daarin wordt de volgende argumenten aangehaald om het verzoek van Greenpeace niet in te willigen:

“In hoofddeorde menen wij dat de verzoeken om toegang van Greenpeace dd. 6 juli (zoals verduidelijkt op 1 augustus) en 1 augustus 2022 integraal dienen afgewezen te worden op grond van het (i) het feit dat het milieu-informatie betreft die onvoltooid is en waarvan de openbaarmaking aanleiding kan geven tot misvatting in toepassing van artikel 31, § 1 van de wet van 2006 en (ii) het kennelijk onredelijk karakter van de aanvragen in toepassing van artikel 32, § 2, 1° van de wet van 2006.

Wat betreft (i) het onvoltooid karakter van de informatie, zal u vaststellen dat de verzoeken om toegang van Greenpeace immers betrekking hebben op “uitwisselingen”, bijvoorbeeld “uitwisselingen” “waarin jullie over de energiecrisis spreken” of “uitwisselingen waarin jullie (het kabinet) waterstof als een alternatief zien t.o.v. gas”. Voorts gaat het over “uitwisselingen” die “betrekking hebben over de invoer van YamalLNG in Zeebrugge en in de hypothetische boycott daarvan ten gevolge van de oorlog in Oekraïne”. Tenslotte gaat het over “uitwisselingen tussen jullie en Fluxys m.b.t. potentiële financiële ondersteuning die Fluxys gevraagd zou hebben in het licht van de energiecrisis”. Greenpeace wil m.a.w. de opvattingen van zowel de Minister als Fluxys kennen nog voor die opvattingen tot enig beleidsdocument, laat staan een beslissing hebben geleid. Indien er van een beraadslagings- of besluitvormingsproces al sprake is blijkt dit proces nog bezig is. Wij zijn de mening toegedaan dat het in die omstandigheden uit geen van die “uitwisselingen” finale of definitieve milieu-informatie kan worden afgeleid. Daarnaast betreft de informatie die gevisieerd wordt door de toegangsverzoeken van Greenpeace vaak reflecties en niet-gefinaliseerde documenten die opgesteld worden en uitgewisseld worden met het oog op uitwerking van nieuwe regelgeving, bvb. In het kader van bevoorradingszekerheid of activiteiten inzake waterstof (H2). Gelieve te noteren dat er, voor wat betreft waterstofvervoer,

momenteel nog geen Belgische regelgeving is aangenomen en dat alle uitwisselingen in dit verband dan ook moeten worden gekwalificeerd als zijnde “onvoltooid”.

Wat betreft (ii) het kennelijk onredelijk karakter van de aanvragen, zal u vaststellen dat de onderwerpen waarop de toegangsverzoeken betrekking hebben bijzonder vaag en breed geformuleerd zijn. De manier waarop de toegangsverzoeken geformuleerd zijn, en het gebrek aan verduidelijking ervan, doet ons vermoeden dat het hier gaat om een “phishing expedition” eerder dan om een gericht verzoek waarbij men toegang tot specifieke informatie wil krijgen om een beter inzicht te krijgen in bepaalde processen. Onderwerpen zoals “bevoorradsingszekerheid”, “import, export en opslag van gas”, waterstoftransitie” en het “H2 Backbone project” zijn dermate omvangrijk en ruim dat het voor ons onmogelijk is om te kunnen bepalen (i) welke informatie precies gevraagd wordt en voor welk doeleinde deze informatie gevraagd wordt en (ii) of en in welke mate inhoudelijke uitzonderingsgronden van toepassing zouden kunnen zijn, laat staan om (iii) de belangenafweging te kunnen doen die noodzakelijk is indien besloten wordt dat een uitzonderingsgrond van toepassing zou kunnen zijn.

Wij hebben Greenpeace bij e-mail dd. 26 juli 2022 vruchteloos verzocht om haar aanvraag te verduidelijken en te vervolledigen. De beweerdelijke verduidelijking van Greenpeace dd. 1 augustus 2022, in antwoord op ons verzoek, blijft echter kennelijk te algemeen geformuleerd in die zin dat de herformulering van het verzoek het voor niet meer, maar integendeel nog minder duidelijk maakte tot welke informatie Greenpeace precies toegang wenst. Op grond van de “verduidelijking” van Greenpeace blijft het voor ons dan ook onmogelijk om een duidelijk idee te hebben van de informatie die Greenpeace wenst te bekomen (zie in dit verband ook supra met betrekking tot de manier waarop Greenpeace deze verduidelijking geformuleerd heeft, met name het gebruik van woorden zoals “hypothetische”, “uitwisselingen”, “potentiële”, enz.). Ook op grond van artikel 32, § 2, 2° van de wet van 2006 menen wij dat de aanvraag van Greenpeace, zoals tot ons gericht op 6 juli en “verduidelijkt” op 1 augustus, bijgevolg dient afgewezen te worden.

Gelet op het voorgaande menen wij dan ook dat de toegangsverzoeken van Greenpeace dienen afgewezen te worden, gelet op de toepasbaarheid van de administratieve uitzonderingsgronden waarin de wet van 2006 voorziet.

Wij wensen hieraan nog toe te voegen dat, ondanks het feit dat wij niet weten welke informatie Greenpeace precies wil bekomen en voor welk doeleinde (cf. supra), wij van mening zijn, dat, gelet op de gevoeligheid van de onderwerpen waarop de toegangsverzoeken betrekking hebben, de delicate internationale situatie die ontstaan is ten gevolge van de oorlog in Oekraïne en het feit dat energie gebruikt wordt als middel om de economie van de Europese Unie en diens lidstaten te destabiliseren, de belangen die beschermd worden door toepassing van de voormelde uitzonderingsgronden duidelijk opwegen tegen het belang van een eventuele openbaarmaking.

In ondergeschikte orde. [...] Algemeen gesteld stelt wij van mening dat een aantal van de inhoudelijke uitzonderingsgronden zoals voorzien in artikel 27 van de wet van 2006, van toepassing zijn.

Zo vertonen een aantal van de onderwerpen waaromtrent toegang tot informatie gevraagd wordt duidelijke linken met de nationale veiligheid (zie art. 27, § 1, 2° van de wet van 2006). Hierbij valt onder meer te denken aan alle niet-publieke informatie die rechtstreeks of onrechtstreeks met bevoorradingszekerheid te maken heeft (zie de onderwerpen “bevoorradingszekerheid”, “diversificatie van gasbevoorrading”, “import, export en opslag van gas”, “nieuwe importbronnen”, “bouw van nieuwe pijpleidingen en FSRU’s binnen en buiten België”).

In dit verband menen wij dat ook de uitzonderingsgrond die betrekking heeft op het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België met de supranationale instellingen (zie art. 27, § 1, 3° van de wet van 2006) inroepbaar is, in zoverre het informatie betreft die betrekking heeft op onderwerpen met een internationale dimensie (bvb. Bevoorradingszekerheid, bouw van nieuwe infrastructuur “binnen en buiten” België”, informatie die betrekking heeft op invoer van Yamal LNG in Zeebrugge en “hypothetische boycot” daarvan ten gevolge van de oorlog in Oekraïne).

Ook geeft bepaalde van de informatie waar toegang toe gevraagd wordt rechtstreeks of onrechtstreeks een weerslag van de beraadslagingen van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen. In de informatiestukken zal u uitwisselingen terugvinden die werden gepleegd in voorbereiding op en/of in navolging van interkabinettenwerkgroepen, waaruit blijkt welke de inhoud is van wat besproken zal worden en/of besproken is tijdens dergelijke besloten werkgroepen. In toepassing van artikel 27, § 1, 6° van de wet van 2006 zijn wij van mening dat dergelijke informatie niet kan vrijgegeven worden.

Voorts zal u merken dat de relevante informatie die wij via onderhavig schrijven overmaken, geen betrekking heeft op (per definitie niet-publieke en specifieke) uitwisselingen die betrekking hebben op de H₂ (waterstof)-activiteiten van Fluxys (zie onderwerpen “acceleratie” van waterstoftransitie”, “H₂ Backbone project”, “nieuwe pijpleidingen en terminals”). Dergelijke uitwisselingen, die steeds op vertrouwelijke basis gepleegd zijn, die betrekking hebben op de H₂-activiteiten van Fluxys kwalificeren als “commerciële en industriële informatie” in de zin van artikel 27, § 1, 7° van de wet van 2006. Immers voor wat betreft H₂ is Fluxys momenteel niet gereguleerd en opereert het in een concurrentiële context. Fluxys probeert momenteel een plaats in te nemen in de waterstofvervoersmarkt, waarop ook andere spelers actief zijn, en openbaarmaking van commerciële en industriële informatie die betrekking heeft op deze activiteiten zou dan ook afbreuk doen aan de concurrentiële positie van Fluxys, niet alleen ten aanzien van eventuele concurrenten, maar ook ten aanzien van haar bestaande en mogelijke andere cliënten. Omwille an het voorgaande heeft Fluxys dan ook niet met de openbaarmaking van deze gegevens ingestemd. Het lijkt ons in deze context dan

ook niet gepast om concurrentiegevoelige ondernemingsgegevens van Fluxys openbaar te maken.

Zoals reeds eerder aangegeven is het, gelet op het omvangrijke karakter van de onderwerpen waaromtrent toegang tot informatie verzocht wordt, de onduidelijke formulering van de toegangsverzoeken en de onwetendheid over het doeleinde van deze toegangsverzoeken bijzonder moeilijk om voor elk van de uitzonderingsgronden die volgens ons van toepassing zijn een concrete belangenafweging uit te voeren. Wij herhalen echter dat de onderwerpen waarover informatie gevraagd wordt bijzonder gevoelig liggen in het licht van de huidige nationale, Europese en internationale politieke context waarin energie meer dan ooit gebruikt wordt als een destabiliseringsinstrument. Wij verzoeken u bijgevolg uitdrukkelijk er rekening mee te houden dat een ondoordachte openbaarmaking van informatie met betrekking tot deze onderwerpen in deze specifieke context dan ook verstreckende gevolgen zou kunnen hebben.”

1.10. De aanvrager dient bij e-mail van 10 oktober 2022 een nieuw beroep in bij de Commissie dat zich richt tot het ontbreken van een beslissing van het Ministerie van Energie.

2. De ontvankelijkheid van het beroep

De Commissie is van oordeel dat het beroep niet ontvankelijk is. Zij stelt immers vast dat de aanvraag gericht was aan de minister van Energie en haar beleidscel, terwijl het beroep gericht tegen het ontbreken van het beslissing van het “Ministerie van Energie”, waarmee Greenpeace naar alle waarschijnlijk bedoeld “de Algemene Directie Energie” van de FOD Economie. Het gaat *in casu* om twee verschillende milieu-instanties. De Commissie stelt vast dat geen aanvraag werd ingediend bij de Algemene Directie Energie van de FOD Economie, zodat ook geen rechtsgeldig beroep tegen deze milieu-instantie kan worden ingediend.

Brussel, 27 oktober 2022

De Commissie was als volgt samengesteld:

Frédéric Gosselin, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Hrisanti Prasman, lid

F. SCHRAM
secretaris

F. GOSSELIN
voorzitter