



# Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

28 oktober 2013

## BESLISSING nr. 2013-8

over de weigering om toegang te geven tot de maandelijkse  
milieu-updates die de Nationale Delcrederedienst ontving met  
betrekking tot een baggerproject in Rusland

(FBC/2013/8)

GREENPEACE/NATIONALE DELCREDEREDIENST (4)

## 1. Een overzicht

1.1 Bij mail van 2 september 2013 vraagt de heer Jan Cappelle, namens Greenpeace, aan de Nationale Delcrederedienst om een kopie van de maandelijkse milieu-updates die de Nationale Delcrederedienst reeds heeft mogen ontvangen van de onderneming Jan De Nul, naar aanleiding van de toekenning van een polis voor genoemd Sabetta dossier. De Nationale Delcrederedienst (ONDD), alsook verschillende voogdijministers, communiceerden in juni en juli 2013 dat de onderneming Jan De Nul een maandelijkse milieu-update (eg toepassing van het EMP) moet bezorgen aan de Nationale Delcrederedienst, als opgenomen voorwaarde in de toegekende polis.

1.2 Bij brief van 2 oktober 2013 weigert de ONDD gevraagde informatie vrij te geven om volgende redenen:

In hoofdorde roept de ONDD 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.

Voor zover de gevraagde documenten wel onder de wet van 5 augustus 2006 zouden vallen, stelt de ONDD in de eerste plaats dat het verzoek om toegang betrekking heeft op niet-bestaande documenten. De wet van 5 augustus 2006 houdt geen verplichting in om bepaalde documenten op te stellen die niet bestaan of waarover de ONDD niet beschikt. Voor zover de aanvraag dan ook betrekking heeft op niet-bestaande documenten is het verzoek om toegang zonder voorwerp.

Verder roept de ONDD een aantal uitzonderingsgronden in:

- Artikel 27, § 1, 7° en 8° van de wet van 5 augustus 2006

De gevraagde documenten kunnen ook niet worden vrijgegeven gelet op het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie die aan de overheid is meegedeeld in de zin van artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006. Eenzelfde conclusie dringt zich op gelet op artikel 27, § 1, 8° van deze wet op grond waarvan ONDD een aanvraag kan afwijzen als dit een advies of mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld. De opgevraagde documenten bevatten verschillende elementen waarin geïnformeerd wordt naar situaties zoals de verzekeringsaanvrager deze inschat in de uitvoering. Deze informatie wordt uit vrije wil kenbaar gemaakt aan ONDD. De onderneming Jan De Nul gaat immers op vrijwillige basis een commerciële relatie aan met ONDD (principe van contractsvrijheid) en heeft daarnaast meermaals aangedrongen op de confidentialiteit bij ONDD waarbij Jan de Nul zich consequent verzet tegen elke vorm van openbaarmaking.

Verder bevatten de gevraagde documenten industriële informatie van een verzekerde. Deze informatie werd in alle vertrouwelijkheid meegedeeld aan de ONDD en dient om na te gaan of aan de concrete voorwaarden wordt voldaan die bij de aflevering van de verzekering zijn besproken. De onderneming Jan de Nul beschikt, als absolute wereldleider over een eigen uitgebouwde divisie milieuspecialisten en heeft als succesvolle 'tenderee' van het project in Rusland kosten en tijd geïnvesteerd in dit project. De onderneming Jan De Nul stond voor dit contract in concurrentie met andere grote baggeraars die ook geïnteresseerd waren en ook blijven om de werken uit te voeren. Zodoende kunnen concurrenten die technisch misschien veel minder ver staan bij de beperking van de milieugevolgen voordeel halen uit de openbaarmaking van deze documenten omdat zij hiervoor geen tijd en kosten moeten oplopen om deze informatie te verkrijgen (*free-riding*) en zicht krijgen op de monitoring-methodes van de onderneming Jan De Nul.

Deze gevraagde documenten kaderen in de voorwaarden waarbinnen de verzekerde opereert, zodat ook een gedeeltelijke openbaarmaking niet mogelijk en zinvol is. Als concurrenten deze informatie kunnen verkrijgen, wat *de facto* het gevolg zou zijn van de openbaarmaking, krijgen zij zicht op een belangrijk project van de onderneming Jan De

Nul en wordt de concurrentiekracht van deze onderneming aangetast. De openbaarmaking ervan kan dus ernstige schade toebrengen aan deze onderneming. De ONDD heeft terzake een confidentialiteitsverplichting, en *in casu* wil de verzekerde, de onderneming Jan De Nul, zeer uitdrukkelijk ook niet dat deze informatie publiekelijk bekend geraakt. Het strikt confidentiële karakter van de toevertrouwde informatie werd tussen de ONDD en de onderneming Jan de Nul herhaaldelijk zowel mondeling, als schriftelijk benadrukt.

De (potentieel) verzekerde deelt deze informatie trouwens enkel mee in de veronderstelling dat ze vertrouwelijk blijft. Als deze gegevens openbaar moeten worden gemaakt, zal de verzekerde minder of geen informatie meer willen meedelen, waardoor geen correcte of accurate kredietbeoordelingen meer kunnen worden gemaakt. De confidentialiteit van de gegevens die aan de ONDD ter analyse worden toevertrouwd, is dan ook een hoeksteen van de vertrouwensrelatie tussen de verzekerde en de verzekeraar.

De confidentialiteit zit trouwens ingebouwd in de contractuele voorwaarden van de ONDD (en dus een engagement vormen van de ONDD naar zijn –potentiële – klant toe) en zeer vaak nog geëxpliciteerd worden via “*confidentiality agreements*”. Dit is een marktpraktijk zonder dewelke de cliënten van de ONDD geen beroep meer willen of kunnen doen op haar en zich tot andere verzekeraars zullen richten. De ONDD hanteert deze werkingspolitiek net als elke andere kredietverzekeraar, zij het met een (deels) publieke missie, zij het een pure privé-actor. Het niet respecteren van haar vertrouwelijkheidsverplichtingen (die een absolute verwachting zijn van de cliënten, in het bijzonder ook in dit dossier) zou dan ook de aansprakelijkheid van de ONDD – en zijn werking – zwaar in het gedrang brengen. De schade hiervan zal dan niet beperkt blijven tot het concrete dossier van de onderneming Jan De Nul. Alle potentiële verzekerden zullen zich veeleer tot andere kredietverzekeraars wenden als ze geen zekerheid verkrijgen dat de informatie die ze aan de ONDD moeten toevertrouwen om een verzekering te verkrijgen, vertrouwelijk zal blijven. Dit zou het model en het economisch evenwicht van het exportkredietverzekeringsmechanisme in België onherroepelijke zware schade toebrengen.

Tenslotte heeft de onderneming Jan De Nul in dit specifieke dossier laten verstaan dat de gevraagde openbaarmaking niet enkel het risico inhoudt

dat vertrouwelijke informatie terechtkomt bij haar rechtstreekse concurrenten (bij de verdere uitvoering van) dit project, maar dat dit onvermijdelijk haar contractuele relaties met de Russische overheid als opdrachtgever in gedrang kan brengen. Het betreft immers een dossier dat politiek gevoelig is en waarbij de Russische overheid als opdrachtgever rechtstreeks betrokken is. Ook de opdrachtgever en dus de Russische overheid zelf, is verantwoordelijk voor de opvolging van de potentiële milieu-impact van het project wat ook nader wordt besproken in deze milieu-updates.

De openbaarmaking zou in dit kader door deze opdrachtgever beschouwd kunnen worden als een schending van de eigen verplichtingen tot vertrouwelijkheid van de onderneming Jan De Nul of zou minstens de verdere betrokkenheid van deze onderneming in de verdere uitbouw van dit project ernstig hypothekeren.

De bescherming van de aan de ONDD meegedeelde bedrijfsgeheimen van een belangrijke Belgische onderneming, alsook de confidentiële relatie van de ONDD met haar cliënten, in het bijzonder omwille van de specificiteiten van het dossier, weegt duidelijk op tegen het belang van de openbaarmaking. Dit geldt des te meer omdat het belang van de openbaarmaking niet of nauwelijks wordt verduidelijkt en de ONDD in het kader van de door te voeren belangenafweging hierbij een overwegend belang moet hechten aan het belang van de vertrouwelijkheid, dat zich in deze heel concreet en specifiek aandient.

- Artikel 27, § 1, 3° van de wet van 5 augustus 2006

Informatie inzake kredietverzekering verstrekt door de ONDD en die betrekking heeft op werken die in opdracht van Rusland worden uitgevoerd, houdt verband met de Belgische internationale betrekkingen. Informatie inzake de uitvoering van een kredietverzekering verstrekt door de ONDD en betrekking heeft op werken die in opdracht van Rusland worden uitgevoerd, houdt verband met de Belgische internationale betrekkingen. De opdrachtgever (de Russische overheid) is zelf ook verantwoordelijk voor de opvolging van de potentiële milieu-impact. Het vrijgeven van deze in vertrouwen meegedeelde informatie, zal in dit geval zo goed als zeker leiden tot ernstige vragen van de betrokken landen waarop de transactie betrekking heeft en het verstoren van de internationale betrekkingen van België met Rusland.

Het betrokken project is immers voor Rusland van groot strategisch belang. Het betreft de uitbouw van een haven die kan bijdragen tot de verdere ontwikkeling van de betrokken regio en van Rusland in het algemeen. Rond het project zijn de verhouding tussen Greenpeace en Rusland meer dan gespannen. Over het betrokken dossier werden zowel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers als in het Europees Parlement al verschillende parlementaire vragen gesteld. Het staat dan ook vast dat dit dossier – mede gelet op de politieke publiciteit die er aan gegeven is – met bijzondere aandacht door de Russische autoriteiten wordt opgevolgd. Het risico dat een openbaarmaking van de betrokken gegevens, de vertrouwelijkheid van de internationale betrekkingen ter zaken tussen België en Rusland in het gedrang zouden kunnen brengen, is bijgevolg reëel.

Die 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 het gevaar zouden kunnen brengen op grond van openbaarheidsoverwegingen die niet worden onderbouwd.

De ONDD besluit dat op basis van de aangehaalde argumenten blijkt dat ze niet is opgetreden als een milieu-instantie. Voor zover de wet van 5 augustus 2006 toch van toepassing zou zijn, werd op concrete en redelijke wijze geoordeeld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de schade die zou worden toegebracht aan de fundamentele en overeenkomstig de wet van 5 augustus 2006 te beschermen belangen als de documenten effectief zouden worden vrijgegeven.

1.3 Bij mail van 2 oktober 2013 dient de heer Jan Cappelle namens Greenpeace een beroep in tegen deze weigeringsbeslissing van de ONDD bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.4 Bij mail van 9 oktober 2013 nodigt het secretariaat van de Commissie de ONDD uit om de Commissie in het bezit te stellen van de gevraagde documenten.

## 1. 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 moeilijkheid 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.

## 2. De gegrondheid van de aanvraag

### *2.1 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, omdat dit uitdrukkelijk door de ONDD wordt betwist. 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 dezelfde 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 ONDD 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. Het loutere feit dat het gaat om een rechtspersoon die bij wet is opgericht, is de enige voorwaarde op grond waarvan een rechtspersoon onder de wet wordt gebracht.

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.

Omdat de Commissie niet in het bezit is gesteld van de gevraagde documenten, kan zij vooralsnog geen uitspraak doen of de gevraagde informatie in deze documenten als milieu-informatie moet worden gekwalificeerd.

De Commissie roept dan ook de Nationale Delcrederedienst op om de gevraagde documenten zoals de wet van 5 augustus 2006 in artikel 35 voorschrijft aan haar te bezorgen tegen uiterlijk 15 november 2013 te bezorgen, zodat zij kan onderzoeken of deze als milieu-informatie moeten 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.

De Commissie biedt de Nationale Delcrederedienst ook de mogelijkheid om haar standpunt te verduidelijken in een hoorzitting op een in afspraak vastgestelde datum. De Commissie is ook bereid – zo de Nationale Delcrederedienst daaraan de voorkeur heeft om – om ter plaatse een toelichting over het standpunt van de Nationale Delcrederedienst te krijgen op een in afspraak vastgestelde datum.

Brussel, 28 oktober 2013.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter  
Frankie Schram, secretaris en lid  
Claudia Hildebrand, lid  
Steven Vandenborre, lid

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitter