



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

16 december 2014

BESLISSING nr. 2014-29

over de weigering om toegang te geven tot milieu-informatie
in het bezit van de Federale Participatie- en
Investeringsmaatschappij

(FBC/2014/19)

GREENPEACE/FEDERALE PARTICIPATIE- EN
INVESTERINGSMAATSCHAPPIJ

1. Een overzicht

1.1 Bij mail van 1 september 2014 vraagt mevrouw X, namens Greenpeace aan de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij een kopie van volgende bestuursdocumenten en dit voor elke investering en participatie in een bedrijf vanuit de FPIM sinds 01/01/2011 tot op heden, met inbegrip van deze die voorbereid worden om goedkeuring te krijgen:

- de lijst van investeringen en participaties in bedrijven door FPIM sinds 01/01/2011 tot op heden, met inbegrip van dewelke die in aanloop zijn om goedkeuring te verkrijgen;
- de milieu-elementen van het beoordelingsdossier ter beschikking gesteld aan FPIM, en de door de FPIM uitgevoerde beoordeling van deze elementen op basis van de door FPIM gehanteerde milieuprocedures;
- elk bestuursdocument dat de milieugevoeligheid van een investering of participatie in bedrijven definieert;
- het bestuursdocument dat de milieuprocedures uitlegt;
- de milieu-informatie in de relevante adviezen van het strategisch comité van de FPIM;
- de milieu-elementen in de relevante beslissingen van de Raad van Bestuur.

1.2 Bij brief van 2 oktober 2014 meldt de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij dat zij geen gunstig gevolg kan geven aan het verzoek omdat ze van oordeel is dat ze niet onder de definitie van “milieu-instantie” valt in de zin van artikel 3, 1° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. De redenering is de volgende:

Het is vooral het organiek criterium onder punt a) van de wet van 5 augustus 2006 die van belang is. Deze definitie beoogt volgens de wetgever “alle instellingen met of zonder rechtspersoonlijkheid te bestrijken, die per se administratieve functies uitoefenen” (*Parl. St. Kamer, 2005-2006*), nr. 2511/1, 12). De definities onder b) en c) betreffen natuurlijke of rechtspersonen die openbare diensten verstrekken of die activiteiten uitoefenen die betrekking hebben op het milieu.

De FPIM zou in principe als een milieu-instantie volgens de wet van 2006 te kwalificeren zijn in de mate dat men tot de conclusie zou kunnen

komen dat ze bij of krachtens een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet opgerichte rechtspersoon is. Er wordt bovendien opgemerkt dat de FPIM geen administratieve functies uitoefent. Ze neemt immers geen beslissingen die derden binden en maakt bovendien enkel gebruik van commerciële/privaatrechtelijke contractuele procedés.

Het huidige FPIM is met ingang van 1 november 2006 tot stand gekomen door een fusie tussen de vroegere FIM en de FPM (daarvoor de “ASLK-Holding”). De wet van 26 augustus 2006 houdende fusie tussen de FIM en de FPM bepaalt in artikel 3 dat de FPM en de FIM de opdracht krijgen om met elkaar te fuseren door overneming van de FPM door de FIM in overeenstemming met de bepalingen van het Wetboek van vennootschappen. De huidige FPIM is dus de opvolger van de FIM en heeft alle rechten en plichten van deze laatste overgenomen. Na de bovenvermelde fusie is de FIM als rechtspersoon blijven bestaan. Het is immers zo dat de wet van 26 augustus 2006, in artikel 4, § 5 bepaalt dat de algemene vergadering van de FIM onmiddellijk na de fusiebeslissing haar naam in FPIM zal wijzigen.

Om te beoordelen of de FPIM bij of krachtens een wet werd opgericht, dient er dus gekeken te worden naar de oprichting van de FIM. Artikel 1 van het KB van 10 juni 1994 tot oprichting van de Federale Investeringsmaatschappij luidt als volgt: “De Nationale Investeringsmaatschappij wordt ertoe gelast om een naamloze vennootschap op te richten met de naam “Federale Investeringsmaatschappij” en met als doel het nemen en beheren van participaties in ondernemingen van de publieke of particuliere sector tot uitvoering of ondersteuning van beleidsacties van de federale overheid”.

De FIM werd dus door de Nationale Investeringsmaatschappij opgericht, nadat de NIM via het KB van 10 juni 1994 de opdracht heeft gekregen om de NV FIM op te richten. De oprichting van de NV FIM gebeurde bij een authentieke akte met de tussenkomst van een notaris volgens de regels die van toepassing zijn op de naamloze vennootschappen.

De FPIM werd niet bij of krachtens een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet opgericht en valt dus niet onder de definitie van “milieu-instantie” in de zin van artikel 3, 1° van de wet van 2006.

1.3 Omdat ze het niet eens is met dit standpunt, dient mevrouw X bij mail van 6 oktober 2014 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie.

1.4 Bij mail van 17 september 2014 verzoekt het secretariaat van de Commissie dat de Federale Participatie- Investeringsmaatschappij de gevraagde documenten aan de Commissie zou verstrekken eventueel samen met een nota waarin het standpunt van de FPIM wordt toegelicht.

1.5 Op haar zitting van 27 oktober 2014 besliste de Commissie in haar beslissing nr. 2014-24 dat de FPIM als een milieu-instantie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 moet worden beschouwd en heeft ze de FPIM opgeroepen haar de betrokken documenten te bezorgen.

1.6 Bij brief van 13 november 2014 die de Commissie via mail ontving op 14 november en per aangetekende zending op 17 november 2014 betwist de FPIM dat zij een milieu-instantie is. Desondanks in het kader van een geest van overleg is het FPIM bereid toelichtingen te verstrekken over de werking van de FPIM en is ze bereid de Commissie inzage te geven in de lokalen van de FPIM in de documenten die de Commissie pertinent zou vinden.

1.7 De Commissie delegeert op haar vergadering van 25 november 2014 dat haar secretaris contact opneemt met de FPIM om kennis te nemen van de verschillende documenten.

1.8 Op 9 december 2014 raadpleegt de secretaris bij de FPIM een aantal documenten die het voorwerp uitmaken van het ingediende beroep. Er wordt meteen een nieuwe afspraak belegd voor 19 december om een aantal documenten die verspreid zijn bij verschillende medewerkers, in te kijken.

2. De ontvankelijkheid van het beroep

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. Bij afwezigheid van de vermelding van de beroepstermijn neemt deze geen aanvang. Het beroep werd ingediend op 6 oktober 2014 tegen een beslissing genomen op 2 oktober 2014 zonder dat op enige wijze de mogelijkheid om beroep in te stellen ter kennis werd gebracht aan de aanvraagster. Bijgevolg werd het beroep binnen de wettelijk bepaalde termijn ingediend.

3. De gegrondheid van het beroep

3.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2005 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

Om na te gaan of de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is, gaat de Commissie na of de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij een milieu-instantie is in de zin van deze wet en of de gevraagde informatie kan beschouwd worden als milieu-informatie.

3.1.1 Het personeel toepassingsgebied

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 Commissie wil in de eerste plaats nagaan of de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij een rechtspersoon of een orgaan is opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet. De Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) is een federale overheidsholding die een dubbele functie vervult. Ze treedt op als een investeringsmaatschappij en treedt ook op als holding van de overheid. De investeringen als openbare holding werden genomen in overleg met de overheid. In het verlengde van de openbare holdingfunctie kan de FPIM ook participaties nemen in bedrijven op uitdrukkelijke aanvraag van de federale overheid. Het gaat om gedelegeerde opdrachten.

Het huidige FPIM is met ingang van 1 november 2006 tot stand gekomen door een fusie tussen de vroegere FIM en de FPM (daarvoor de “ASLK-Holding”). De wet van 26 augustus 2006 houdende fusie tussen de FIM en de FPM bepaalt in artikel 3 dat de FPM en de FIM de opdracht krijgen om met elkaar te fuseren door overneming van de FPM door de FIM overeenkomstig de bepalingen van het Wetboek van vennootschappen. De FIM zelf werd dus door de Nationale Investeringsmaatschappij (NIM) opgericht, nadat deze via het KB van 10 juni 1994 de opdracht heeft gekregen om de NV FIM op te richten.

De huidige FPIM heeft als rechtsopvolger van de FIM alle rechten en plichten van deze laatste overgenomen.

Na de bovenvermelde fusie is de FIM als rechtspersoon blijven bestaan. Het is immers zo dat de wet van 26 augustus 2006, in artikel 4, § 5 bepaalt dat de algemene vergadering van de FIM onmiddellijk na de fusiebeslissing haar naam in FPIM zal wijzigen.

Artikel 1, § 3 van de wet van 2 april 1962 betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij en de gewestelijke

investeringsmaatschappijen bepaalt dat de FPIM een naamloze vennootschap is waarop het wetboek van vennootschappen van toepassing is, voor zover hiervan niet wordt afgeweken door deze wet of, wegens de speciale aard van de vennootschap, door haar statuten. Volgens artikel 1, § 2 staat de FPIM onder de controle van de Minister van Financiën en van de Minister van Economische Zaken. Deze kunnen zich verzetten tegen de uitvoering van elke maatregel die zou indruisen hetzij tegen de wetten en besluiten of de statuten, hetzij tegen de prioritaire doelstellingen van het financieel beleid van de Staat. Deze controle wordt uitgeoefend door toedoen van een regeringscommissaris.

De Commissie is van mening dat de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij noch door of krachtens de wet is ontstaan.

Om tot de tweede categorie te behoren, is vereist dat een persoon openbare bestuursfuncties uitoefent. De parlementaire voorbereiding bevat geen omschrijving wat moet worden verstaan onder "bestuursfuncties uitoefenen". Wel is duidelijk dat verkeerdelijk de commentaar die verwijst naar artikel 3, 1°, a) in hoofdzaak naar deze instellingen refereert als ze stelt dat ze via deze definitie alle instellingen met of zonder rechtspersoonlijkheid beoogt te bestrijken, die per se administratieve functies beoefenen (*Parl. St. Kamer, 2005-2006, nr. 512511/001, 12*). Dit standpunt kan worden onderschreven door het feit dat de instellingen bedoeld onder artikel 3, 1°, a) enkel op rechtspersonen slaat, terwijl artikel 3, 1°, b) zowel op natuurlijke als op rechtspersonen slaat.

De Commissie stelt vast dat de wet van 2 april 1962 betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappij aan de FPIM duidelijk een aantal taken opgelegd die als bestuurlijk omschreven kunnen worden. Zo stelt artikel 2, § 1 van deze wet dat de FPIM tot doel heeft enerzijds, in het belang van de Belgische economie, en rekening houdend met de industriële politiek van de Staat, de oprichting, de reorganisatie of de uitbreiding te bevorderen van privé-bedrijven die de vorm hebben van een kapitaalvennootschap, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een erkende coöperatieve vennootschap. Daarnaast heeft de FPIM als doel het economisch overheidsinitiatief te bevorderen en heeft ze tot doel bij te dragen tot de tenuitvoerlegging van de industriële politiek van de Staat en tot de afwikkeling van financiële

instellingen. Kortom uit deze opsomming blijkt dat de FPIM wel degelijk bestuurstaken uitvoert in de zin van artikel 3, 1°, b) van de wet van 5 augustus 2006. Het is daarbij niet van belang of deze bestuurstaken verband houden met het leefmilieu of niet. Artikel 3, 1°, b) van de wet van 5 augustus 2006 bevat ook geen beperking met betrekking tot het takenpakket van een instelling. Het feit dat een natuurlijke of rechtspersoon bestuursfuncties uitoefent en een instrument vormt om het beleid van de overheid te realiseren, is voldoende opdat alle activiteiten van die natuurlijke of rechtspersoon zouden gevat zijn door de wet van 5 augustus 2006. De Commissie wenst wel op te merken dat deze kwalificatie enkel geldt ten aanzien van de activiteiten die opgesomd worden in artikel 2 van de wet van 2 april 1962 betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappij aan de FPIM. Deze kwalificatie heeft enkel betrekking op de toegang tot milieu-informatie en betekent niet dat de Commissie hiermee oordeelt over welke juridische kwalificatie moet gegeven worden aan de handelingen zelf van de participatie of investeringen gerealiseerd door de FPIM. Dit betekent bovendien niet dat dit automatisch inhoudt dat alle informatie ook openbaar moet worden gemaakt.

Aangezien de Commissie tot het besluit is gekomen dat de FPIM een milieu-instantie is in de zin van de wet van 5 augustus 2006 dient de Commissie vervolgens te onderzoeken of de gevraagde informatie als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 kan worden beschouwd.

3.1.2 Het materieel toepassingsgebied

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.

De informatie die Greenpeace wenst te verkrijgen is duidelijk beperkt tot informatie die als milieu-informatie betrekking kan gekwalificeerd

worden en strekt zich niet uit tot andere informatie, met eventuele uitzondering van de lijst van investeringen en participaties in bedrijven door FPIM sinds 01/01/2011 tot op heden, met inbegrip van dewelke die in aanloop zijn om goedkeuring te verkrijgen.

Door haar aard als federale overheidsholding waarbij zij enerzijds optreedt als een investeringsmaatschappij en anderzijds als holding van de overheid is het weinig waarschijnlijk dat de FPIM over milieu-informatie beschikt in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Dit is niet anders wanneer zij participaties neemt in bedrijven op uitdrukkelijke aanvraag en mits financiering vanwege de federale overheid (de zogenaamde gedelegeerde opdrachten).

Op grond van onderzoek ter plaatse bij de FPIM heeft de Commissie kunnen vaststellen dat een aantal documenten niet bestaan: een bestuursdocument dat de milieugevoeligheid van een investering of participatie in bedrijven definieert en het bestuursdocument dat de milieuprocedures uitlegt. De wet van 5 augustus 2006 garandeert slechts het recht van toegang tot milieu-informatie voor zover deze informatie zich op een drager bevindt. Ze verplicht een milieu-instantie niet tot het aanmaken van informatie.

Daarnaast bevatten de jaarrapporten 2011, 2012, 2013 van de FPIM lijsten van de investeringen en participaties in bedrijven door FPIM. Deze lijsten kunnen echter niet beschouwd worden als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Een lijst voor 2014 is op dit ogenblik niet voorhanden. Wat dit aspect betreft oordeelt de Commissie dat het beroep niet gegrond is.

Wat de adviezen van het strategisch comité van de FPIM betreft heeft de Commissie vooreerst kunnen vaststellen dat deze enkel voorhanden zijn voor het jaar 2014. In deze adviezen kan hoogstens marginaal sprake zijn van bepaalde milieu-informatie. En zelf wanneer er enige koppeling kan worden gemaakt met de definitie van milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 is die band met het milieu zo vaag, algemeen en dermate beperkt dat de Commissie van oordeel is dat deze documenten niet onder het materieel toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 kunnen worden gebracht. Ook wat dit aspect betreft oordeelt de Commissie dat het beroep niet gegrond is.

In de beslissingen van de Raad van Bestuur is al helemaal geen milieu-informatie terug te vinden, maar worden louter organisatorische en financiële beschouwingen gemaakt zonder dat enige band met het milieu kan worden gemaakt. Bijgevolg moet ook hier de Commissie besluiten dat het beroep niet gegrond is.

Aangezien de documenten die aan de grondslag liggen voor de beslissingen van de Raad van Bestuur verspreid zijn over de verschillende medewerkers van het FPIM heeft de Commissie een nieuwe afspraak gemaakt met het FPIM of na te gaan of in deze documenten milieu-informatie aanwezig is en als dit het geval is, of eventuele uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen.

3.2 Besluit

De Commissie is van mening dat de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij moet beschouwd worden als een milieu-instantie in de wet van 5 augustus 2006 wat betreft de activiteiten die ze uitoefent krachtens artikel 2 van de wet van 2 april 1962 en dat bijgevolg al haar milieu-informatie onder het toepassingsgebied van deze wet valt.

De Commissie heeft evenwel vastgesteld dat voor wat betreft volgende informatie:

- de lijst van investeringen en participaties in bedrijven door FPIM sinds 01/01/2011 tot op heden, met inbegrip van dewelke die in aanloop zijn om goedkeuring te verkrijgen;
- elk bestuursdocument dat de milieugevoeligheid van een investering of participatie in bedrijven definieert;
- het bestuursdocument dat de milieuprocedures uitlegt;
- de milieu-informatie in de relevante adviezen van het strategisch comité van de FPIM;
- de milieu-elementen in de relevante beslissingen van de Raad van Bestuur

het beroep niet gegrond is.

Voor wat betreft de vraag om toegang tot de milieu-elementen van het beoordelingsdossier ter beschikking gesteld aan FPIM, en de door de FPIM uitgevoerde beoordeling van deze elementen op basis van de door FPIM gehanteerde milieuprocedures beslist de Commissie dit punt op de

agenda van haar volgende vergadering te plaatsen nadat inzage werd gekregen in de betrokken documenten.

Brussel, 16 december 2014

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

Claudia Hildebrand, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter