



# Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

27 oktober 2022

**BESLISSING nr. 2022-10**

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

(FBC/2022/6)

GREENPEACE/MINISTER VAN ENERGIE (2)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 1 augustus 2022 vraagt mevrouw X, namens Greenpeace, aan de Minister van Energie om een kopie van alle documenten en correspondenties, in welke vorm ook (emails met hun bijlagen, verslagen van meetings), uitgewisseld tussen:

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

en: Fluxys (Belgium, Europe, International)

doch slechts voor zover deze documenten en correspondentie betrekking hebben op de European Gas Demand Reduction Plan ("Save Gas for a Safe Winter plan").

1.2. Omdat zij geen reactie verkrijgt op haar verzoek dient de aanvraagster bij e-mail van 6 september 2022 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna: de Commissie.

1.3. Bij e-mail van 6 september 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.

1.4. 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 onvoltooide 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 (H<sub>2</sub>). 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 “bevoorradingszekerheid”, “import, export en opslag van gas”, waterstoftransitie” en het “H<sub>2</sub> 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 link 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 van 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 verstrekkende gevolgen zou kunnen hebben.”

## **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 september 2022 tegen het ontbreken van een beslissing binnen de door de wet bepaalde termijn van dertig dagen. De aanvraag werd ingediend op 1 augustus 2022 zodat de termijn van dertig dagen overschreden was op 6 september 2022. Het beroep werd ook tijdig ingediend, namelijk binnen de termijn van zestig dagen na de datum waarop over het verzoek om toegang een beslissing had moeten zijn genomen.

### 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*

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).

#### 3.1.1. Het personeel toepassingsgebied

Het wet van 5 augustus 2006 definieert het begrip milieu-instantie als volgt “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 Minister van Energie en haar beleidscel moet worden beschouwd als een milieu-instantie in de zin van artikel 3, 1°, b) van de wet van 5 augustus 2006 voor zover zij over milieu-informatie beschikken die ze gebruiken in het kader van de uitoefening van een taak van algemeen belang. Bijgevolg vallen zij onder artikel 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006.

In dit verband verduidelijkt de Memorie van toelichting bij wat de wet van 5 augustus 2006 is geworden trouwens het volgende:

“Ook beleidspersonen die een ministerieel mandaat uitoefenen, zijn te beschouwen als «milieu-instanties» in zoverre zij over milieu-informatie beschikken die zij gebruiken in het kader van de uitoefening van een taak van publiek belang waarvoor zij belast zijn. Privé-archieven van ministers of van medewerkers van beleidscellen vallen echter niet onder het toepassingsgebied van deze wet.” (*Parl.St.* Kamer, 2005-2006, nr. 512511/001, 13).

### 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 "open heel ruime invulling" heeft. (*Parl.St.* Kamer 2005-2006, nr. 51 2511/001, p. 16) Het feit dat in de definitie een veelheid aan exemplarische opsommingen voorkomt duidt erop dat aan het begrip niet eng mag worden ingevuld.

Documenten die betrekking hebben op de European Gas Demand Reduction Plan ("Save Gas for a Safe Winter plan") moeten worden geacht betrekking te hebben op energie, één van de factoren die worden opgesomd onder 3, 4°, d) van de wet van 5 augustus 2006. De Commissie



moet dan ook besluiten dat de gevraagde documenten betrekking hebben op milieu-informatie.

### 3.2. De toepasselijkheid van de uitzonderingsgronden

De Commissie kan evenwel in de eerste plaats volstaan met het onderzoeken of bepaalde uitzonderingsgronden die een formeel karakter hebben en die verband houden met de aanvraag zelf moeten of kunnen worden ingeroepen. De Commissie stelt vast dat de minister inroept dat de aanvraag kennelijk onredelijk is op grond van artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006. Deze bepaling luidt als volgt: “De milieu-instantie wijst een aanvraag af wanneer: 1° de aanvraag kennelijk onredelijk is”. De Commissie stelt evenwel vast dat de minister niet motiveert waarom de aanvraag kennelijk onredelijk is, maar wel dat de aanvraag kennelijk te vaag geformuleerd is. Dit is een uitzondering die is opgenomen in artikel 32, § 2, 2° van de wet van 5 augustus 2006. Deze laatste uitzonderingsgrond kan slechts worden ingeroepen nadat een vraag tot herformulering werd gericht aan de aanvraagster. De Commissie stelt vast dat de bevoegde minister nagelaten heeft een dergelijke vraag tot precisering aan de aanvraagster te richten. De Commissie beveelt dan ook de minister aan om de aanvraagster te verzoeken haar beslissing te herformuleren. Vervolgens kan de minister beoordelen of de aanvrager voldoet aan de vereiste dat de aanvraag voldoende duidelijk omschreven is en als dit niet het geval is de aanvraag af te wijzen op grond van artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006.

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