



# Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

30 september 2013

BESLISSING nr. 2013-7

over de weigering om toegang te geven tot documenten met  
betrekking tot een baggerproject in Rusland en de verzekering  
ervan

(FBC/2013/4 en FBC/2013/6)

GREENPEACE/NATIONALE DELCREDEREDIENST (2) (3)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij mail van 23 mei 2013 vraagt de heer X, namens Greenpeace, aan de Nationale Delcrederedienst om een kopie van volgende documenten:

- het document waarin de milieu-argumenten, -bezorgdheden en –voorwaarden worden geformuleerd van het management van de Nationale Delcrederedienst voor de Raad van Bestuur van de Nationale Delcrederedienst van 21 mei 2013 met betrekking tot de aanvraag van Jan De Nul voor een project te Sabetta, Rusland;
- iedere communicatie (brief, mail) met de voogdijministers van de Nationale Delcrederedienst, en met Jan De Nul met betrekking tot de milieubezorgdheden en –voorwaarden inzake de aanvraag van Jan De Nul voor een project te Sabetta, Rusland.

1.2. Bij mail van 21 juni 2013 weigert de Nationale Delcrederedienst gevraagde informatie vrij te geven om volgende redenen:

- in het kader van de besluitvorming over het betrokken project is de ONDD niet onderworpen aan de wet van 5 augustus 2006 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie of de wet openbaarheid van bestuur. De betrokken beslissingen en bijhorende documenten kaderen immers in commerciële procedés en kunnen niet als administratieve beslissingen of het uitoefenen van openbare bestuursfuncties worden beschouwd.
- In elk geval bestaat er geen verplichting om bepaalde documenten op te stellen die niet bestaan of waarover ONDD niet beschikt (zoals bv. de communicatie met de betrokken voogdijministers). In de mate het verzoek op dergelijke documenten betrekking heeft, is het verzoek zonder voorwerp.
- Indien de ONDD onder de wetgeving valt, is ze van oordeel dat in elk geval meerdere wettelijke uitzonderingsgronden de openbaarmaking verhinderen.
- De ONDD is van mening dat indien zij valt onder de openbaarheid van bestuur, niet de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is, maar de wet van 11 april 1994. Voor zover dit het geval is meent de ONDD dat volgende uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen:
  - o De openbaarmaking van de documenten die worden opgevraagd zou een grote negatieve weerslag hebben op het geheim karakter van de beraadslagingen van de federale Regering en van de ONDD (artikel 6, § 2, 3°). De informatie

maakt namelijk integraal deel uit van de beraadslagingen en de hiermee inherent verbonden voorbereiding in de schoot van de federale regering en de Raad van bestuur in ONDD. Voorafgaande besprekingen en documenten opgemaakt met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing door een (voogdij)minister en de Raad van Bestuur van ONDD waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische en financiële belangen worden afgewogen, zijn geheim en vallen onder deze uitzonderingsbepaling. Bovendien gaat de voorliggende kwestie niet enkel over het Noordpoolgebied, maar ook over de internationale betrekkingen met Rusland en andere noordelijke landen, de concurrentiepositie van Europa, economische groei voor België, strategische positie van België als lidstaat van de Europese Unie, werkgelegenheid, e.d. Als deze informatie zou moeten worden vrijgegeven, wordt elke besluitvorming en het bijhorende serene debat, waarbij deze belangen worden afgewogen, tussen de leden van de Raad van Bestuur en/of de bevoegde voogdijministers onmogelijk gemaakt. In de aanvraag wordt ook niet duidelijk gemaakt welk belang in casu in het gedrang is. Er wordt in de brief van 24 mei 2013 enkel verwezen naar de kwetsbaarheid van de Noordpoolregio en de negatieve impact van de baggerwerken op bijvoorbeeld bedreigde walvissoorten. Deze argumenten worden echter op geen enkele wijze onderbouwd. In die omstandigheden kan het belang van de door de aanvrager gewenste openbaarheid in elk geval niet primeren op het geheim karakter van de beraadslagingen van de federale regering en van de ONDD.

- De gevraagde informatie kan niet worden vrijgegeven omwille van de vertrouwelijke aard van ondernemingsgegevens in de zin van artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994. Jan De Nul heeft als succesvolle 'tenderee' van het project in Rusland kosten en tijd geïnvesteerd in dit project. Een deel van deze kosten en tijd bestaat uit het succesvol doorlopen van een aanvraag voor een verzekeringspolis bij ONDD waarin ook details staan van de tender. Als concurrenten van Jan De Nul kennis zouden krijgen van specifieke voorwaarden, zouden zij een concurrentieel voordeel verkrijgen, daar zij hiervoor geen tijd en kosten zouden moeten investeren om deze informatie te verkrijgen. Bovendien staat in het betreffende document

vertrouwelijke informatie zoals de kostprijs, de duurtijd en de omvang van het project en de verzekering. Als concurrenten dergelijke informatie zouden verkrijgen, hebben ze zicht op een belangrijk project van Jan De Nul en wordt de concurrentiekracht van Jan De Nul aangetast. De bescherming van die bedrijfsgeheimen van een belangrijke Belgische onderneming weegt duidelijk op tegen een eventuele bezorgdheid over het milieu die als verantwoording voor de openbaarmaking wordt aangehaald die niet verder is onderbouwd.

- De gevraagde openbaarmaking van documenten weegt bovendien niet op tegen de ONDD te beschermen vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België (artikel 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994). De gevraagde documenten bevatten immers de politiek vertrouwelijke informatie. Informatie inzake kredietverzekering gegarandeerd door de Belgische staat houdt verband met de Belgische internationale betrekkingen en het zonder meer vrijgeven van deze in vertrouwen meegedeelde informatie, zal leiden tot vragen van de betrokken landen waarop de transactie betrekking heeft. Bovendien staan ook de (handels)relaties met andere Noordelijke staten op het spel en de strategische positie van de Europese Unie. De 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 gevaar zouden kunnen brengen op grond van niet nader omschreven (milieu)overwegingen.
- De gevraagde openbaarmaking weegt niet op tegen de door ONDD te beschermen federale economische en financiële belangen (artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994). De documenten bevatten informatie over de internationale betrekkingen met Rusland en andere noordelijke landen, de concurrentiepositie van Europa, economische groei voor België, de strategische positie van België als lidstaat van de Europese Unie, werkgelegenheid, e.d.m. De openbaarmaking kan ertoe leiden dat kredietverzekering die wordt verstrekt door ONDD om Belgische bedrijven op internationaal niveau te bevorderen, belemmerd wordt.

- Het verzoek kan onredelijk worden genoemd (artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994). Los van de bemerking dat ONDD niet in het bezit is van een groot deel van de informatie die wordt opgevraagd, dient te worden opgemerkt dat het in elk geval onmogelijk is om alle communicatie met de voogdijministers, de leden van de Raad van Bestuur en Jan De Nul te verzamelen. Deze communicatie wordt niet systematisch geklasseerd en gaat uit van verschillende interne afdelingen en bevat soms ook andere informatie.
- In ondergeschikte orde voor zover de wet van 5 augustus 2006 toch van toepassing zou zijn, dan geldt dat in het kader van deze wet gelijkaardige of dezelfde uitzonderingsgronden gelden. Zo wijst de Nationale Delcrederedienst op artikel 27, § 1, 3° van deze wet (de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België en van de betrekkingen van België met de supranationale instellingen en van de betrekkingen van de federale overheid met de gemeenschappen en gewesten), op artikel 27, § 1, 6° van deze wet (het vertrouwelijk karakter van de beraadslagingen van de federale regering en van de Nationale Delcrederedienst) en artikel 27, § 1, 7° van deze wet (de vertrouwelijke aard van ondernemingsgegevens). Er kan worden gevreesd dat als een onderneming als Jan De Nul, met een eigen uitgebouwde divisie milieuspecialisten, dit soort projecten bij gebrek aan ONDD-steun niet meer zou kunnen uitvoeren, waardoor andere ondernemingen, die technisch veel minder ver staan bij de beperking van de milieugevolgen, dit project uitvoeren, waardoor de openbaarmaking een averechts effect veroorzaakt dan gewenst.

1.3. Tegen deze beslissing stelt de heer X bij mail van 21 juni 2013 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.4. Bij mail van 24 juni 2013 nodigt het secretariaat van de Commissie de Nationale Delcrederedienst uit om de Commissie in het bezit te stellen van de gevraagde documenten.

1.5. Omdat de Nationale Delcrederedienst hierop niet ingaat, neemt de Commissie op 8 juli 2013 een tussentijdse beslissing (beslissing 2013-5) waarin ze het beroep ontvankelijk verklaart en de Nationale

Delcrederedienst oproept om haar de documenten te bezorgen en haar standpunt verder te verduidelijken.

1.6. Bij mail van 24 juni 2013 vraagt de heer X, namens Greenpeace, aan de Nationale Delcrederedienst om een kopie van volgende documenten:

- De beslissing van de Raad van bestuur van de Nationale Delcrederedienst met betrekking tot de milieu-elementen in de aanvraag van Jan De Nul voor haar activiteiten te Sabetta;
- De milieu-elementen met betrekking tot dit dossier zoals opgenomen in de verslagen van de vergaderingen van de Raad van Bestuur van de Nationale Delcrederedienst van 15 april 2013, 21 mei 2013 en 18 juni 2013;
- De milieu-elementen in de polisaanvraag van Jan De Nul met betrekking tot het project in Sabetta;
- De milieu-elementen in de afgegeven polis met betrekking tot het project in Sabetta.

1.6. Bij mail van 21 juni 2013 weigert de Nationale Delcrederedienst gevraagde informatie vrij te geven om dezelfde redenen waarom zij de aanvraag van 23 mei 2013 heeft afgewezen.

1.7. Tegen deze beslissing stelt de heer X bij mail van 28 juli 2013 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.8. De Commissie heeft beslist om de Nationale Delcrederedienst uit te nodigen om gehoord te worden en een datum hiervoor werd in gezamenlijk akkoord vastgelegd op 2 september 2013. De indiener van het beroep werd hiervan op de hoogte gebracht bij mail van 29 juli 2013.

1.9. Op haar zitting van 2 september 2013 heeft de Commissie een hoorzitting met de Nationale Delcrederedienst gehouden. Namens de Nationale Delcrederedienst waren aanwezig: de heer F. Vanwingh, adjunct-directeur, de heer Bernard Vanhoutte, juridisch adviseur en mevrouw Nathanaëlle Kiekens, advocate.

Tijdens de hoorzitting hebben de vertegenwoordigers van de Nationale Delcrederedienst informatie verschaft aan de Commissie m.b.t.:

- De structuur van de Nationale Delcrederedienst en zijn interne werking;
- Het kader waarin het contract afgesloten door de onderneming Jan De Nul en een Russische vennootschap waarvan de Russische

staat aandeelhouder is met betrekking tot het uitvoeren van baggerwerken in de haven van Sabetta in Rusland;

- De voorwaarden van de toekenning door de Nationale Delcrederedienst van het verzekeren van de risico's voor de onderneming Jan De Nul voor dit contract tot uitvoeren van baggerwerken in de haven van Sabetta in Rusland.

Deze informatie werd in een brief van de Nationale Delcrederedienst heeft gericht aan de Commissie op 30 september 2013 gsystematiseerd, maar geen enkele van de gevraagde documenten werd op zich meegedeeld.

## **2. 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. Bovendien werd geen melding gemaakt van de beroepsmogelijkheden.

## **3. De gegrondheid van de aanvraag**

### *3.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006*

De Nationale Delcrederedienst heeft in de loop van het onderzoek van het beroep zijn standpunt met betrekking tot het personeel toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie opnieuw bevestigd.

Wat dit punt betreft, verwijst de Commissie naar haar beslissingen 2013-4 van 14 mei 2013 en 2013-5 van 8 juli 2013.

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.

Ondanks het feit dat de gevraagde documenten niet aan de Commissie werden overhandigd, kan de Commissie omdat de gevraagde documenten betrekking hebben op een aanvraag tot het verzekeren van baggerwerken in Rusland niet anders besluiten dan dat er op zijn minst bepaalde informatie in de betrokken documenten als milieu-informatie moet worden gekwalificeerd. Bovendien heeft de Commissie zelf kunnen vaststellen dat bepaalde documenten uitdrukkelijk informatie bevatten die onder een hoofd "milieu" zijn samengebracht.

De Commissie wenst echter op te merken dat bepaalde documenten waarom Greenpeace de toegang verzoekt niet bestaan. Zo heeft de Nationale Delcrederedienst tegenover de Commissie uitdrukkelijk bevestigd dat zij niet in het bezit is van communicatie (brief, mail) met de voorgedijministers van de Nationale Delcrederedienst, en met Jan De Nul met betrekking tot de milieubezorgdheden en –voorwaarden inzake de aanvraag van Jan De Nul voor een project te Sabetta, Rusland. De wet van 5 augustus 2006 is slechts van toepassing op bestaande documenten, zodat bijgevolg wat deze documenten betreft het beroep niet gegrond is.

### 3.2 De uitzondering voorzien in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

Deze bepaling stelt dat

"Voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, gaat de milieu-instantie die de aanvraag ontvangt na of er uitzonderingen van toepassing zijn. Ze wijst de aanvraag af als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

1° de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden en in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.”

In zijn brief van 30 september 2013 preciseert de Nationale Delcrederedienst in dit verband het volgende:

“In de eerste plaats dringt de uitzonderingsgrond voorzien in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 2006 zich op voor alle informatie die betrekking heeft op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de leden van de Raad van Bestuur, het personeel van ONDD en van Jan De Nul zoals namen, adressen, ed. Deze informatie kan niet worden openbaar gemaakt omdat er in deze geen redenen worden aangevoerd – en ONDD deze zelf ook niet ziet – waarom het belang van de openbaarheid in deze zou opwegen tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Dit geldt des te meer aangezien niet gebleken is dat betrokkenen met een openbaarmaking van die gegevens kunnen instemmen. ONDD moet bijgevolg de openbaarmaking hiervan weigeren.”

De Commissie kan moeilijk aannemen hoe de verstrekking van de gevraagde informatie en documenten onder de ingeroepen uitzonderingsgrond kan vallen. De onderneming Jan De Nul is immers gekend bij het publiek en voor zover de namen van het personeel van de onderneming voorkomingen en de gevraagde informatie en documenten, kan de Nationale Delcrederedienst, bij afwezigheid van een instemming van deze personen wat betreft de verspreiding van hun persoonlijke gegevens, deze informatie en documenten anonimiseren, omdat deze gegevens duidelijk geen enkel cruciaal karakter vertonen ten aanzien van de vraag om toegang.

Hetzelfde kan echter worden gesteld voor de leden van de Nationale Delcrederedienst voor zover zij niet al bekend zijn bij het publiek, bijvoorbeeld doordat hun namen gepubliceerd zijn in het Belgisch Staatsblad of op de website van de Nationale Delcrederedienst (<http://www.ondd.be/webondd/website.nsf/webnl/Who+are+we+Organization+chart?OpenDocument>).

Voor het gaat om de namen van de leden van de Raad van Beheer geldt evenzeer dat ze publiekelijk bekend zijn en de ingeroepen uitzondering ook voor hen niet kan worden ingeroepen.

Slechts in de mate privé-adressen in de gevraagde documenten zouden zijn vermeld - wat de Commissie weinig waarschijnlijk lijkt - kunnen deze op grond van deze uitzonderingsgrond aan de openbaarmaking worden onttrokken.

### 3.3 De uitzondering voorzien in artikel 27, § 1, 3° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

Volgens deze uitzonderingsgrond geldt het volgende:

“Voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, gaat de milieu-instantie die de aanvraag ontvangt na of er uitzonderingen van toepassing zijn. Ze wijst de aanvraag af als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

(...)

3° het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België en van de betrekkingen van België met de supranationale instellingen en van betrekkingen van de federale overheid met de gemeenschappen en gewesten.”

In dit verband herinnerde de Nationale Delcrederedienst in zijn brief van 29 september 2013 aan het volgende:

“Daarnaast dringt de uitzonderingsgrond van artikel 27, § 1, 3° van de milieu-informatiewet zich op om uw aanvraag af te wijzen. Gelet op de politiek vertrouwelijke informatie die is vervat in de door u opgevraagde documenten weegt de openbaarmaking van documenten duidelijk niet op tegen het belang van de door ONDD te beschermen **federale internationale betrekkingen van België**.

Het spreekt voor zich dat informatie inzake kredietverzekering verstrekt door de ONDD (onderneming die middels haar maatschappelijk doel “verbonden is” aan de Belgische Staat) en die betrekking heeft op werken die in opdracht van Rusland worden

uitgevoerd, verband houdt met de Belgische internationale betrekkingen. 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. Dit werd bevestigd door het plaatsbezoek van president Putin in eigen persoon. Het betreft de uitbouw van een haven die kan bijdragen tot de verdere ontwikkeling van de betrokken regio en van Rusland in het algemeen. Tegelijkertijd betreft het een project dat in Europa politiek niet onomstreden is en waarrond de verhoudingen tussen Greenpeace (voor wie u als vertegenwoordiger optreedt) en Rusland meer dan gespannen zijn. Over het betrokken dossier werden zowel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers als in het Europees Parlement reeds verschillende parlementaire vragen gesteld. Het staat derhalve vast (en dit wordt ook door het betrokken bedrijf Jan De Nul bevestigd) dat dit dossier mede gelet op de politieke publiciteit die er aldus 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 zake tussen België en Rusland in het gedrang zouden kunnen brengen is derhalve reëel.

De 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 – zoals gezegd – niet worden onderbouwd.”

De Commissie ziet niet in door deze gegevens noch door degene die mondeling door de Nationale Delcrederedienst werden verstrekt hoe het verstrekken van deze informatie en documenten met betrekking tot de engagementen genomen door de onderneming Jan De Nul en van de Russische maatschappij of risicodekking die door de Nationale Delcrederedienst is toegekend, van dien aard is dat zij de “internationale federale relaties van België” met Rusland in gevaar kunnen brengen. Als

dit het geval is, dan zou dit slechts indirect kunnen zijn, wat trouwens de Nationale Delcrederedienst niet concreet aantoont.

In die zin lijken de voorwaarden van de uitzondering niet te zijn vervuld. Deze uitzondering is dus niet op voldoende wijze gerechtvaardigd om in casu van toepassing te kunnen worden geacht.

#### 3.4 De uitzonderingsgronden voorzien door artikel 27, § 1, 6° et 7° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

Deze bepalingen luiden als volgt:

“Voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, gaat de milieu-instantie die de aanvraag ontvangt na of er uitzonderingen van toepassing zijn. Ze wijst de aanvraag af als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

(...)

6° het geheim van de beraadslagingen van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen;

7° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie wordt beschermd om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarmaking instemt.”

In zijn brief van 30 september 2013, herneemt en verdiept de Nationale Delcrederedienst de redenen voor zijn weigering om toegang tot de door Greenpeace gevraagde documenten te verlenen op basis van deze uitzonderingsgronden als volgt:

“Artikel 27, § 1, 6° van de milieu-informatiewet

In de tweede plaats zou de openbaarmaking van de documenten die in deze specifieke zaak worden opgevraagd een grote negatieve weerslag hebben op het **geheim van de beraadslagingen van de federale regering en van de ONDD**. De toepassing van de uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 6° van de wet van 2006 dringt zich derhalve op, dit voor al de overwegingen die tijdens deze beraadslagingen aan bod kwamen en die doorheen het geheel van de opgevraagde documenten hun weerslag vinden.

Die specifieke overwegingen maken namelijk integraal deel uit van de beraadslagingen en de hiermee inherent verbonden voorbereiding in de schoot van de federale Regering (als toezichthouder) en de Raad van Bestuur in ONDD. Voorafgaandelijke besprekingen en documenten opgemaakt met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing door een (voogdij)minister en de Raad van Bestuur van ONDD, waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische en financiële belangen worden afgewogen, zijn inderdaad geheim en vallen onder deze uitzonderingsbepaling.

In dit verband wordt er gewezen dat (buiten het feit zelf van de goedkeuring of weigering van een verzekeringsaanvraag) de beraadslaging en bijhorende overwegingen in dit dossier zelfs niet bekend worden gemaakt naar de verzekerde toe. Deze overwegingen uit de verslagen zijn evenmin toegankelijk voor het personeel van ONDD, met uitzondering van het management en de afdelingshoofden. De geheimhouding van de besprekingen op de Raad van Bestuur – en *a fortiori* – de verslagen waaruit die beraadslagingen en overwegingen blijken, is dus de regel.

Dit belang van het geheim karakter van de beraadslagingen is ook evident, gelet op de doorgaans politiek erg gevoelige context waarin ONDD moet werken. Dit is in voorliggende zaak des te meer het geval aangezien het een dossier is dat zowel op Belgisch als op internationaal vlak op de politieke agenda werd gezet. Zoals hieronder (bij de bespreking van de vrijwaring van de internationale betrekkingen) wordt toegelicht, gaat de voorliggende kwestie immers niet alleen over een gebied dat internationaal betwist is (en hierdoor ook politiek gevoelig), namelijk het Noordpoolgebied. Daarbij komt dat in dit geval ook moet rekening gehouden worden met de rechtstreekse betrokkenheid van een buitenlandse mogendheid, namelijk Rusland, die in dit dossier (via een tussenvennootschap) als opdrachtgever is op(ge)treden én dat over deze zaak ook al in het federale en Europese parlement vragen werden gesteld.

Indien de gevraagde informatie zou moeten worden vrijgegeven, wordt elke besluitvorming en het bijhorende nodige serene debat

omtrent het verdere verloop van dit dossier binnen de federale regering en de raad van bestuur van ONDD onmogelijk gemaakt.

Op deze grond moet ONDD dan ook weigeren om de gevraagde documenten openbaar te maken, in het bijzonder het document welke de milieuoverwegingen bevat van de Raad van Bestuur. Hierin worden immers in essentie strategische standpunten ingenomen over de verdere behandeling van dit dossier.”

“Artikel 27, § 1, 7° van de milieu-informatiewet:

ONDD kan de gevraagde informatie verder ook niet vrijgeven gelet op het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie die aan de overheid zijn meegedeeld in de zin van artikel 27, § 1, 7° van de wet van 2006.

De gevraagde documenten bevatten commerciële informatie en concrete engagementen en verklaringen van een verzekerde. Dergelijke verklaringen werden in alle vertrouwelijkheid meegedeeld aan ONDD en hebben gediend om na te gaan of aan de concrete voorwaarden wordt voldaan om in aanmerking te komen voor een verzekering. 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. Jan De Nul stond voor dit contract in concurrentie met andere grote baggeraars die tevens 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 daar zij hiervoor geen tijd en kosten zouden oplopen om deze informatie te bekomen (free-riding). Deze documenten zijn te kaderen in de voorwaarden waarbinnen de verzekerde opereert zodat ook een gedeeltelijke openbaarmaking niet mogelijk en zinvol is. In de betreffende documenten staat inherent ook voor het overige vertrouwelijke commerciële informatie zoals de kostprijs, de duurtijd en de omvang van het project en de verzekering. Indien concurrenten dergelijke informatie zouden bekomen, wat *de facto* het gevolg zou zijn van de openbaarmaking, krijgen zij zicht op een belangrijk project van Jan De Nul en wordt de concurrentiekracht

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

Ten overvloede wijzen we er op dat de (potentieel) verzekerde zelf deze informatie enkel meedeelt in de veronderstelling dat deze informatie vertrouwelijk blijft. Het weze duidelijk dat indien deze gegevens openbaar moeten worden gemaakt, de verzekerde minder of geen informatie meer zal willen medelen, waardoor geen correcte of accurate kredietbeoordelingen meer kunnen worden gemaakt. De confidentialiteit van de gegevens die aan ONDD ter analyse van het risico worden toevertrouwd, is dan ook een hoeksteen van de verzekeringssector en in het bijzonder cruciaal bij de verzekering van politieke en economische risico's, verbonden aan grensoverschrijdende commerciële transacties. In dit verband merken wij op dat de confidentialiteit ingebouwd zit in de contractuele voorwaarden van ONDD (en dus een engagement vormen van ONDD naar zijn – potentiële – klant toe) en zeer vaak nog geëxpliciteerd worden via "*confidentiality agreements*". Dit is een marktpraktijk zonder dewelke de cliënten van ONDD geen beroep meer willen of kunnen doen op ONDD en zich tot andere verzekeraars zullen richten. Inderdaad, niet alleen ONDD hanteert deze werkingspolitiek, maar ook elke andere kredietverzekeraar, weze het met een (deels) publieke missie, weze het een pure privé-actor. Het niet respecteren van haar vertrouwelijkheidsverplichtingen (die een absolute verwachting zijn van de cliënten, in het bijzonder ook in voorliggend dossier) zou dan ook de aansprakelijkheid van ONDD – en zijn werking – zwaar in het gedrang brengen. De schade hiervan zal dan niet beperkt blijven tot het concrete dossier van Jan De Nul. Alle potentiële verzekerden zullen zich veeleer tot andere kredietverzekeraars wenden indien ze geen zekerheid bekomen dat de informatie die ze aan ONDD moeten toevertrouwen om een verzekering te bekomen, vertrouwelijk zal blijven. Dit zou het model en het economisch evenwicht van het



exportkredietverzekeringsmechanisme in België onherroepelijke zware schade toebrengen.

Tenslotte is te benadrukken dat, bijkomend in dit specifieke dossier, Jan De Nul heeft laten verstaan dat de gevraagde openbaarmaking niet alleen 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 zal brengen. Het betreft immers een dossier dat politiek gevoelig is en waarbij de Russische overheid als opdrachtgever rechtstreeks betrokken is. De openbaarmaking zou in dit kader door deze opdrachtgever beschouwd kunnen worden als een schending van de eigen verplichtingen tot vertrouwelijkheid van Jan De Nul of zou minstens de verdere betrokkenheid van Jan De Nul in de verdere uitbouw van dit project ernstig hypothekeren.

Er moet dan ook worden besloten dat de bescherming van de aan ONDD meegedeelde bedrijfsgeheimen van een belangrijke Belgische onderneming, alsook de confidentiële relatie van ONDD met haar cliënten, in het bijzonder ook gelet op de voormelde specificiteiten van het dossier, duidelijk opweegt tegen het belang van de openbaarmaking. Dit geldt dus te meer omdat het belang van de openbaarmaking in deze niet of nauwelijks wordt verduidelijkt en ONDD in het kader van de door te voeren belangenafweging hierbij dan ook een overwegend belang moet hechten aan het belang van de vertrouwelijkheid, dat zich in deze wel heel concreet en specifiek aandient.”

Het komt de Commissie voor dat de argumentatie die hier werd ontwikkeld werd en die kunnen worden aangevuld door de meer precieze aanvullende antwoorden op de hoorzitting door de vertegenwoordigers van de Nationale Delcredere dienst, toelaten om aan te nemen dat de gegevens en documenten die deel uitmaken van de pre-contractuele fase (tussen het bedrijf Jan De Nul en het Russische bedrijf) met inbegrip van de bijzondere voorwaarden van het contract en bijgevolg van de overeenkomst waarmee de Nationale Delcredere dienst instemt het risico van de onderneming Jan De Nul te dekken, kan genieten van de uitzondering van artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5

augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Het gaat om de offerte ingediend door de onderneming Jan De Nul op een bestek van een Russische organisatie, de voorwaarden waaronder de Russische onderneming op aanbod van de firma Jan De Nul is ingegaan, de inhoud van de garanties verleend door de onderneming Jan De Nul aan de Russische onderneming om aan deze voorwaarden te voldoen, de vraag aan de Nationale Delcrederedienst om de risico's te dekken die de onderneming Jan De Nul heeft aangegaan.

Deze informatie en documenten zijn inderdaad van commerciële en industriële of technologische en zelf high-level technologische aard, zodat de openbaarmaking ervan de positie die het bedrijf Jan De Nul inneemt in de betrokken sector, met inbegrip van de uitvoering van het contract waarmee ze zich heeft verbonden aan de Russische onderneming, aanzienlijk zou kunnen verzwakken. De openbaarmaking van deze informatie en documenten is dus van dien aard dat zij schade zou toebrengen aan de gelegitimeerde economische belangen van de onderneming Jan De Nul en de vertegenwoordigers hebben overduidelijk niet ingestemd met de openbaarmaking waarom werd gevraagd.

Trouwens, in de mate dat de gevraagde notulen informatie bevatten met betrekking tot de precontractuele en contractuele fase (tussen de onderneming Jan De Nul en de Russische opdrachtgever) met inbegrip van de specifieke voorwaarden van de contractaanvraag en bijgevolg van het contract om het risico te dekken waartoe de Nationale Delcrederedienst heeft ingestemd aan de onderneming Jan De Nul, kunnen zij genieten van de uitzondering van artikel 27, § 1, 6° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

De Commissie kan wel de interpretatie van de Nationale Delcrederedienst niet bijtreden op grond waarvan dat omdat zij zich contractueel heeft verbonden tot confidentialiteit, dit een grondslag vormt het invoeren van artikel 27, § 2, 7° van de wet van 5 augustus 2006 te rechtvaardigen. Dit zou immers inhouden dat elke milieu-instantie door zich contractueel een confidentialiteitsverplichting op te leggen, zou kunnen ontsnappen aan de openbaarheidsverplichting die namens artikel 32 van de Grondwet en de wet van 5 augustus 2006 op haar rust.

Deze twee uitzonderingen moeten echter strikt worden geïnterpreteerd: enkel de vermelde informatie en documenten die daadwerkelijk en concreet onder hun toepassing vallen, kunnen aan de openbaarmaking worden onttrokken.

Met betrekking tot “de vertrouwelijkheid van de beraadslaging van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen”, hebben de vertegenwoordigers van de Nationale Delcrederedienst tijdens de hoorzitting te kennen gegeven dat er, naar hun weten, geen enkele briefwisseling van of naar een minister van de federale regering noch van een beraadslaging in de schoot ervan, in het bezit is van de Nationale Delcrederedienst. Deze uitzondering is bijgevolg slechts relevant voor de weigering om mededeling te geven van de notulen van de raad van bestuur van de Nationale Delcrederedienst in de mate deze dergelijke informatie bevatten. In elk geval geldt deze uitzonderingsgrond niet voor de uitkomst van het beraadslagingsproces.

### 3.5 De uitzonderingsgrond voorzien in artikel 27, § 1, 8° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

Deze bepaling verduidelijkt:

“Voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, gaat de milieu-instantie die de aanvraag ontvangt na of er uitzonderingen van toepassing zijn. Ze wijst de aanvraag af als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

(...)

8° wanneer de aanvraag betrekking heeft op een advies of een mening die een derde vrijwillig en vertrouwelijk aan een milieu-instantie heeft meegedeeld en waarvan hij uitdrukkelijk heeft gevraagd het als vertrouwelijk te behandelen tenzij hij met de openbaarmaking instemt.”

In zijn brief van 30 september 2013 laat de Nationale Delcrederedienst het volgende weten:

“Tot slot beroept ONDD zich op artikel 27, § 1, 8° dat voorziet dat ONDD een aanvraag kan afwijzen dat een **advies of mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld**. De

verzekeringsaanvraag bevat namelijk verschillende elementen waarin geïnformeerd wordt naar situaties zoals de verzekeringsaanvrager deze inschat. Deze inschatting wordt uit vrije wil kenbaar gemaakt aan ONDD. 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. Dit staat ook uitdrukkelijk in een schrijven van Jan De Nul dd. 10 september 2013”.

Als een dergelijk advies of een dergelijke opinie werd uitgedrukt in de gevraagde documenten of sommige ervan, is het slechts in de mate zij betrekking hebben op de motivering met betrekking tot de uitzonderingen van artikel 27, § 1, 6° en 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, dat de weigering om openbaar te maken toelaatbaar is.

### *3.6 Besluit*

De Commissie oordeelt dat het beroep ingediend door Greenpeace niet gegrond is voor de informatie die direct, effectief en concreet betrekking heeft op de precontractuele en contractuele fases, op de voorwaarden van het contract tussen de onderneming Jan De Nul en de Russische onderneming, met inbegrip van de specifieke voorwaarden van de verzekeringsaanvraag en van het contract van dekking van het risico toegestaan door de Nationale Delcrederedienst aan de onderneming Jan De Nul.

Hieronder valt ook de offerte ingediend door de onderneming Jan De Nul op het bestek van de Russische onderneming, de voorwaarden waaronder de Russische onderneming de offerte ingediend door de onderneming Jan De Nul heeft gelicht, om te voldoen aan deze voorwaarden, op de aanvraag van de onderneming Jan De Nul aan de Nationale Delcrederedienst om een risicodekking te verkrijgen en de voorwaarden waaronder de Nationale Delcrederedienst heeft ingestemd om de risico's te dekken van de onderneming Jan De Nul met betrekking tot het contract afgesloten met de Russische onderneming.

Het betreft immers commerciële en industriële informatie waarvan de openbaarmaking ervan afbreuk doet aan de legitieme economische

belangen van de onderneming Jan De Nul, en bovendien omdat de vertegenwoordigers van deze laatste niet hebben ingestemd met de openbaarmaking ervan. Hetzelfde geldt voor de notulen van de vergaderingen van de Nationale Delcrederedienst evenals voor eventuele adviezen en opinies, van zodra ze dezelfde of gelijkaardige informatie bevatten. Deze informatie heeft betrekking op de in artikel 27, § 1, 6° en 7° vastgelegde uitzonderingen en indien nodig op de in artikel 27, § 1, 8° vastgestelde uitzonderingsgrond.

Voor alle andere informatie of documenten die niet onder de lijst van deze vallen die onder de aangegeven uitzonderingen vallen, dringt de openbaarheid zich op en behoort de Nationale Delcrederedienst deze aan de aanvrager ter beschikking te stellen.

Brussel, 30 september 2013.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter  
Frankie Schram, secretaris en lid  
Claire Piens, lid

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitter