



# Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

7 juli 2014

**BESLISSING nr. 2014-11**

over de weigering om toegang te geven tot documenten  
bezorgd door de Nationale Delcrederedienst aan de OESO

(FBC/2014/1)

GREENPEACE/NATIONALE DELCREDEREDIENST

## 1. Een overzicht

1.1 Bij mail van 6 november 2013 vraagt de heer Jan Cappelle, namens Greenpeace, aan de Nationale Delcrederedienst (ONDD) om een kopie van alle aan de OESO bezorgde documenten, sedert juni 2012 met betrekking tot naleving van artikel 41 van OESO Recommendation of the Council on common approaches for officially supported export credits and environmental and social due diligence (THE "COMMON APPROACHES"): "Members shall report to the ECG ex post on an ongoing basis or at a minimum semi-annually, in accordance with Annex III of this Recommendation, all projects classified in Category A and Category B for which a final commitment has been issued."

1.2 Bij brief van 19 december 2013 weigert ONDD de gevraagde informatie vrij te geven om volgende redenen:

In hoofdorde roept ONDD in dat zij van mening is dat zij geen "milieuinstantie 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. ONDD verwijst ook naar artikel 1, § 2 van de wet op de Nationale Delcrederedienst van 31 augustus 1939 waaruit blijkt dat de missie van ONDD van commerciële aard is: "De Dienst heeft tot doel de internationale betrekkingen te bevorderen, hoofdzakelijk door de acceptatie van risico's op het gebied van uitvoer, invoer en investeringen in het buitenland". Ze leest een bevestiging van deze commerciële aard ook in het feit dat de Nationale Delcrederedienst een adequate premie moet vragen voor de gedekte risico's. Artikel 4 van de wet van 31 augustus 1939 bepaalt in die zin het volgende: "De waarborg wordt slechts door de Dienst verleend mits betaling van premiën vastgesteld volgens de aard, de gewichtigheid en de duur van het gedekte risico".

Voor zover de gevraagde documenten wel onder de wet van 5 augustus 2006 zouden vallen, roept ONDD de uitzonderingsgrond van artikel 27, § 1, 3° van de wet van 5 augustus 2006 in, dat voorziet in het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België en van de betrekkingen van België met de supranationale instellingen. De aanvraag verwijst immers naar rapporteringen van ONDD aan de ECG (Working Party on Export Credits and Credit Guarantees) van de OESO onder OESO-aanbeveling van 12 juni 2012 (Recommendation of the Council on common approaches for officially supported export credits and environmental and social due diligence). In het kader van de doelstellingen die deze aanbeveling nastreeft, bepaalt artikel 41 in rapporteringen aan de ECG. De bedoeling van deze rapportering is op een geheel transparante wijze, een peer review toe te laten. Dergelijke peer review is de kern en de sterkte van de OESO. Dit kan niet worden bereikt als er geen zekerheid bestaat over het lot van documenten die in deze context zouden worden overgemaakt. Confidentialiteit is bijgevolg in eerste instantie een basisvoorwaarde opdat dergelijke peer review mogelijk zou zijn en is eveneens vereist voor een goede samenwerking tussen de OESO-lidstaten, zodat niet alleen de doelstellingen die de ECG voorop stelt kunnen worden nagestreefd, maar ook de missie van de OESO in het algemeen.

ONDD kan deze doelstellingen van de OESO en de goede samenwerking met de andere OESO-lidstaten niet op het spel zetten door deze vertrouwensrelatie te doorbreken. Dit zou nochtans het gevolg zijn van de openbaarmaking van de opgevraagde rapporteringen. Dat dergelijke openbaarmaking zeker niet de intentie is van de OESO of de ECG, wel integendeel, blijkt des te meer uit de OESO-aanbeveling. Er wordt in de OESO-aanbeveling nadrukkelijk een onderscheid gemaakt tussen een interne rapportering en een openbaarmaking. Deze opdeling verzekert een proportioneel correcte verhouding tussen enerzijds het informeren van het publiek enerzijds en anderzijds de mogelijkheid van een peer review (en *sensu lato* de bevordering van een degelijk economisch en sociaal beleid in de verschillende lidstaten). De rapporten die worden opgevraagd zijn louter intern.

De reputatie van de ONDD, en bij uitbreiding die van het Koninkrijk België met haar gemeenschappen en gewesten zou daarenboven danig worden aangetast bij een eventuele openbaarmaking. ONDD die op dit

ogenblik een voortrekkersrol speelt bij de ECA's (Export Credit Agency's) zou namelijk niet meer als een betrouwbare partner kunnen worden beschouwd. Daarentegen heeft een openbaarmaking maar weinig toegevoegde waarde voor de maatschappij vermits de ECA's reeds de kernelementen publiceren van deze transacties.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de OESO wel op regelmatige basis informatiesessies biedt voor externe stakeholders waaronder milieu-NGO's.

Verder licht ONDD in dit verband toe wat zij al uitvoerig mondeling en schriftelijk heeft toegelicht, en zoals ook door de OESO wordt bevestigd, dat korte termijn en cash transacties niet onder het toepassingsgebied van de Common Approaches vallen. ONDD brieft de OESO op geheel vrijwillige basis, ten gepaste tijde en op een informele wijze over transacties zoals het Sabetta-dossier. Hiermee gaat ONDD al veel verder dan wat de OESO normen voorschrijven. Deze rapporteringen zijn informeel en brengen niet noodzakelijkerwijze een schriftelijke rapportering mee.

1.3 Bij mail van 6 januari 2014 dient de heer Capelle namens Greenpeace een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.4 Bij mail van 7 januari 2014 brengt het secretariaat van de Commissie ONDD op de hoogte van het ingediende beroep en vraagt dat ONDD de gevraagde document(en) aan de Commissie zou bezorgen of op zijn minst de Commissie de mogelijkheid te geven om de inhoud van deze documenten te kunnen inzien om tot een afgewogen beslissing te kunnen komen.

1.5 Omdat de Nationale Delcrederedienst niet ingaat op het verzoek van het secretariaat van de Commissie, neemt de Commissie op 3 februari 2014 een tussentijdse beslissing waarin ze ONDD oproept om haar de gevraagde documenten zoals de wet van 5 augustus 2006 in artikel 40 voorschrijft aan haar uiterlijk tegen 20 februari 2014 te bezorgen of haar ten minste ter plaatse inzage te verlenen, zodat zij kan onderzoeken of de informatie erin als milieu-informatie moet 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.

1.6 Bij brief van 11 februari 2014 richt ONDD zich tot de Commissie waarin ze oordeelt dat het niet opportuun is dat de Commissie de opgevraagde documenten, waarvan er een schriftelijk spoor bestaat, reeds komt inzien. Ze roept daarbij drie elementen in:

- De schorsing van de debatten in afwachting van het arrest van de Raad van State

ONDD is van mening dat uit het beroep dat Greenpeace heeft ingediend bij de Raad van State tegen beslissing 2013-7 van de Commissie zal blijken of de wet van 5 augustus 2006 al dan niet van toepassing is. Als de Raad van State vaststelt dat de wet niet van toepassing is, zijn alle lopende en nieuwe procedures onontvankelijk.

- De opgevraagde informatie is op dit ogenblik onvoltooid

Er is extra input ontvangen van de contactpersonen van ONDD bij de OESO met betrekking tot de rapporteringsplicht onder artikel 41 van de OESO Recommendation. De informatie die werd opgesteld, wordt gecompileerd in samenspraak met het secretariaat van de OESO. Het secretariaat van de OESO zal aan de hand van deze informatie een finaal rapport opstellen dat enerzijds wordt gehanteerd voor peer review binnen de OESO en anderzijds wordt bijgewerkt om voor te stellen tijdens een civil society meeting voor externe stakeholders. ONDD meent dat hierbij een beroep kan worden gedaan op artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 dat bepaalt dat een aanvraag kan worden afgewezen wanneer de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie die onvoltooid is of die niet af is en waarvan de openbaarmaking aanleiding kan geven tot misvatting.

Dergelijke misvatting bij een eventuele openbaarmaking van de onvoltooide rapporteringen is evident. Het is vanzelfsprekend dat als Greenpeace als belangenorganisatie onvoltooide rapporteringen zou verkrijgen dit een vertekend beeld zal geven van de situatie. In afwachting van de verdere afwerking van deze rapporten lijkt het niet opportuun dat de Commissie inzage krijgt in deze onafgewerkte documenten.

- Bijkomende argumentatie tot weigering van de aanvraag van Greenpeace

In de beslissing van 3 februari 2014 oordeelde dat Commissie dat heel wat van de informatie niet schriftelijk voorhanden is. Voor de informatie die wel schriftelijk bestaat, is op grond van de concrete argumentatie een inzage niet nodig om een weloverwogen en gemotiveerde beslissing te nemen. ONDD verwijst daarbij naar zijn weigeringsbeslissing van 19 december 2013 die op zelfstandige basis – in samenlezing met de common approaches – duidelijk aantoont dat het belang van deze openbaarheid in deze zaak niet opweegt tegen het belang van de internationale betrekkingen van België.

Bovendien meent ONDD dat gelet op de hoeveelheid vragen en beroepsprocedures - die zij roekeloos noemt – om randinformatie te bekomen van milieu-informatie die al het voorwerp uitmaakte van voorbije procedures – beroep kan worden gedaan op artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006, dat bepaalt dat een aanvraag wordt afgewezen als de aanvraag kennelijk onredelijk is. ONDD meent tot deze conclusie te komen op grond van de gangbare rechtspraak en rechtsleer met als uitgangspunt de definitie die werd gehanteerd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 augustus 2006.

ONDD meent om bovenvermelde redenen dat een inzage of vrijgave (op dit ogenblik) niet aan de orde is, maar ter beschikking blijft om haar standpunt met de Commissie te bespreken.

1.7 Op basis van de voorhanden zijnde informatie beslist de Commissie in een tussentijdse beslissing (beslissing nr. 2014-4) nadat ze in haar beslissing 2014-3 al had geoordeeld dat het beroep van Greenpeace ontvankelijk was. Daarnaast heeft ze geoordeeld dat de Nationale Delcrederedienst onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 valt en dat de vraag of de gevraagde documenten als milieu-informatie kan worden beschouwd, kan worden beperkt tot de vraag in welke mate de beschikbare informatie in een gematerialiseerde vorm bestaat. In elk geval blijkt uit de informatie die op grond van Annex III van de Common Approaches dat op zijn minst een gedeelte van de informatie die in het kader van artikel 41 wordt verstrekt, als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 moet worden beschouwd. Verder heeft ze in deze tussentijdse beslissing geoordeeld dat

zij niet kan ingaan op het verzoek van ONDD om de beslissing uit te stellen tot dat de Raad van State zich heeft uitgesproken over een andere zaak waarin Greenpeace een beroep tegen een beslissing van de Commissie heeft ingesteld. Tenslotte heeft de Commissie geoordeeld dat noch artikel 32, § 1, noch artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 dienstig kunnen worden ingeroepen om de toegang tot de gevraagde informatie te weigeren.

1.8. In antwoord op de tussentijdse beslissing nr. 2014-4 heeft ONDD bij brief van 28 maart 2014 volgende informatie aan de Commissie bezorgd.

Met betrekking tot de OESO-aanbevelingen licht ONDD toe dat de OESO een rapportering aanbeveelt die per project de volgende informatie zou moeten bevatten:

- classificatie van het project;
- type van geanalyseerde informatie (EIA, actieplan, vragenlijst, ....);
- andere betrokken Export Credit Agencies;
- internationale milieu- en sociale standaarden waartegen het project werd gebenchmarked;
- belangrijkste impact van het project (keuze uit een lijst: waste management, child labour, gender issues, climate change considerations);
- status van het project (beantwoordt het project al dan niet of gedeeltelijk aan de (internationale) normen;
- of de dekking wordt voorgesteld met of zonder bijkomende voorwaarden;
- aanduiding of er verdere rapportering volgt gedurende het project.

Bij de concrete invulling van deze aanbevelingen, houdt een Export Credit Agency rekening met drie basiselementen:

- de grondslag voor de rapportering is slechts een aanbeveling, waarbij de leden kiezen hoeveel informatie zij willen meedelen aan de andere leden;
- de rapportering kadert in een internationale vrijwillige samenwerking tussen leden van de “Working Party on Export Credits and Credit Guarantees” in de schoot van de OESO;
- de rapportering dient eveneens een ultiem publiek doen, namelijk de verwerking door de OESO zelf tot een gecompileerd OESO-

rapport ten behoeve van de civil society, stakeholders en meer algemeen het publiek.

De rapportering wordt vaak tot het minimum beperkt om reden van confidentialiteit van bedrijfsgegevens en om reden van de concurrentiepositie van zowel ECA als exporteur tegenover andere ECA-leden.

Deze rapportering en de hieropvolgende communicatie dient vervolgens als basis voor wat op zogenaamde ‘Practitioners Meetings’ wordt besproken. De deelnemers wegen hierbij voortdurend af hoeveel informatie zij werkelijk meedelen en welke informatie zij hiervoor in ruim willen ontvangen van de andere deelnemers.

Met het zich op de verwerking van deze informatie door het OESO-secretariaat zijn er bilaterale contacten tussen het OESO-secretariaat en de betrokken ECA om verder in detail de rapportering (mondeling) te bespreken. Volgens ONDD is de door een EC rapportering nooit volledig af.

Tenslotte, op basis van de (zowel schriftelijke als mondelinge) rapportering en deze Practitioners Meetings wordt de informatie van alle leden verwerkt om hier vervolgens een uitgebreid rapport van op te stellen dat publiek beschikbaar is. Daarnaast vinden, op regelmatige basis, stakeholders meetings plaats waar ook NGO's op aanwezig zijn.

Buiten deze door de Commissie gevraagde informatie voert ONDD opnieuw argumenten aan om de vraag tot openbaarmaking af te wijzen.

Zo stelt ONDD dat in de praktijk de rapportering die Greenpeace opvraagt:

- informatie betreft die niet gefinaliseerd is, juist omwille dat dit verder wordt besproken tijdens de bilaterale contacten tussen ONDD en het OESO-Secretariaat en tijdens de daaropvolgende Practitioners Meetings; en
- bij een openbaarmaking, misverstanden creëren vermits er soms minder informatie wordt gerapporteerd dan eigenlijk beschikbaar is voor het concrete project. Zo is het mogelijk dat een project werd getoetst aan verschillende standaarden, maar dat in de



rapportering slechts sprake is van een benchmarking aan één internationale standaard.

ONDD benadrukt nogmaals dat de rapportering in kwestie vrijblijvend is en bovenal een ‘inter-statelijke’ rapportering. De OESO tracht een nauwere samenwerking tussen zijn lidstaten aan te moedigen door dergelijke vormen van interne rapportering. Dit is een langzaam proces waarbij geleidelijk het vertrouwen tussen de leden moet worden opgebouwd om zo de communicatiestroom te verbeteren, ervaringen uit te wisselen en uiteindelijk een optimaal systeem (en evenwicht) te vinden. Uiteindelijk zal dit systeem ook in het voordeel spelen van het publiek en het algemeen belang (vermits er een grotere informatiestroom zal plaatsvinden). Een openbaarmaking in België van de interne rapportering, berokkent schade aan de reputatie van de federale Staat België en zijn gewesten (alle vertegenwoordigd in de Raad van Bestuur van ONDD) en bemoeilijkt een transparante dialoog met de andere ECA. Hierbij verwijst ONDD naar haar argumentatie aangevoerd in haar weigeringsbeslissing van 19 december 2013.

De aanvraag, voorwerp van het huidige beroep, brengt het hiervoor omschreven proces nodeloos in gevaar, te meer er reeds voorzien wordt in een compilatie van deze interne rapportering in een uitgebreid document dat wél beschikbaar is voor het publiek en dat een belangrijk deel van de opgevraagde informatie bevat. In dit rapport wordt de informatie zelf verwerkt in tabellen en statistieken.

ONDD besluit dat zij meent dat niet kan worden ingegaan op het verzoek tot openbaarmaking van Greenpeace:

- vermits het onvoltooide informatie betreft en er een groot gevaar bestaat dat er misverstanden ontstaan;
- gelet op de schade die wordt toegebracht aan het internationaal belang, is het belang van openbaarheid van de interne “tussen” rapporteringen ver te zoeken en weegt dit niet op tegen de bescherming van de internationale betrekkingen;
- vermits het publiek uiteindelijk door middel van een extensief en omvangrijk rapport geïnformeerd zal worden, is het belang van openbaarheid in deze minimaal.

1.9. Op haar vergadering van 31 maart 2014 neemt de Commissie kennis van deze brief en beslist te wachten op de bijkomende toelichting die aan

ONDD werden opgevraagd zodat voor de Commissie duidelijk is of de verstrekte informatie al dan niet betrekking heeft op de kredietverstrekking aan de onderneming Jan De Nul of ook op andere kredietverstrekkingen.

1.10. Bij mail van 31 maart 2014 brengt de secretaris-generaal van ONDD de Commissie ter kennis dat de informatie uitsluitend te maken heeft met andere dossiers en dat de rapportering voor het Sabetta-dossier slechts plaatsvond in februari 2014.

1.11. Op 5 mei 2014 neemt de Commissie een tussentijdse beslissing 2014-6 van 5 mei 2014 waarin ze bepaalde argumenten van ONDD beoordeelt en ONDD oproept om haar zo snel mogelijk toegang tot de betrokken documenten te verlenen.

1.12. Bij mail van 22 mei 2014 laat de secretaris-generaal van ONDD aan de Commissie weten dat onder voorbehoud van al hun rechten, ONDD akkoord gaat om de Commissie op het kantoor van ONDD inzage te verlenen tot de desbetreffende documenten en worden een aantal data voorgesteld.

1.13. Omwille van agendaproblemen en in onderling overleg wordt een ontmoeting ingepland op 7 juli 2014. De aanwezige leden van de Commissie krijgen inzage in de betrokken documenten.

## **2. De ontvankelijkheid van het beroep**

In navolging van beslissing 2014-3 is de Commissie 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 6 januari 2014 tegen een beslissing van 19 december 2013 en dus binnen de wettelijk bepaalde termijn.

### 3. De gegrondheid van de aanvraag

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

3.1.1 De Commissie heeft in haar beslissing 2014-3 geoordeeld dat er geen twijfel over kan bestaan dat ONDD moet beschouwd worden als een milieu-instantie in de zin van 3, 1°, a) van de wet van 5 augustus 2006. Ze bevestigt en herhaalt hierbij haar standpunt.

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 Nationale Delcrederedienst 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.

3.1.2 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.

3.1.3 De Commissie heeft de informatie die het voorwerp uitmaakt van het beroep met ONDD tijdens de ontmoeting die plaatsvond op 6 januari 2014 in het kader van de behandeling van de zaak waarover de Commissie haar beslissing 2013-1 uitbracht, ter sprake gebracht. Naar aanleiding hiervan heeft de Commissie vernomen dat bepaalde informatie niet in een materiële vorm voorhanden is. Op deze communicatie is de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing, omdat enkel gematerialiseerde informatie onder het toepassingsgebied van de wet valt, wat manifest niet het geval is voor - in casu - telefonisch verstrekte informatie.

3.1.4 De Commissie bevestigt dan ook haar tussentijdse beslissingen 2014-3 en 2014-4 dat zij zich bijgevolg enkel dient over de beschikbare informatie die in een gematerialiseerde vorm bestaat die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag. In elk geval blijkt uit de informatie die op grond van Annex III van de Common Approaches aan de OESO dient te worden verstrekt milieugerelateerd is en in zijn geheel moet worden beschouwd als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006.

3.1.5 De Commissie heeft vastgesteld dat de informatie in de betrokken documenten vrij beperkt is en het voorwerp uitmaakt van nader mondeling overleg vanuit het secretariaat van de OESO en van een werkgroep binnen de schoot van de OESO.

### *3.2 De mogelijkheid om formele uitzonderingsgronden in te roepen*

ONDD heeft een aantal formele uitzonderingsgronden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren. Deze werden door de Commissie al in eerdere tussentijdse beslissingen (beslissing 2014-4 en beslissing 2014-6)

behandeld en de standpunten die hierbij werden ingenomen, worden hierna opnieuw bevestigd.

### 3.2.1 De mogelijkheid om artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 in te roepen

Artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieu-instantie een aanvraag kan afwijzen wanneer de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie die onvoltooid is of die niet af is en waarvan de openbaarmaking aanleiding kan geven tot misvatting. Daarbij moet in elk afzonderlijk geval het algemeen belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken.

Deze uitzonderingsgrond kan niet zomaar worden ingeroepen. Er dient daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen het geval waarin ONDD in het kader van artikel 41 van de Common Approaches al documenten heeft verstrekt aan de OESO en toekomstig te verstrekken documenten.

Wat de al verstrekte documenten betreft is de Commissie van mening dat deze niet als onvoltooid of onaf worden beschouwd in hoofde van ONDD. Dat de OESO de beslissing neemt om op basis van de ontvangen informatie zelf een rapport op te stellen in functie van de beoogde doelstellingen van de aanbeveling, verandert daaraan niets. Het beroep heeft immers geen betrekking op het door de OESO opgestelde rapport, maar op de documenten die ONDD voor de OESO in het kader van artikel 41 van de aanbeveling heeft opgesteld en aan de OESO bezorgd. Aangezien artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 een cumulatieve voorwaarde bevat, moet de Commissie niet verder onderzoeken of de openbaarmaking aanleiding kan vormen tot misvatting. Voor zover het gaat om nog niet bestaande nog op te stellen documenten is de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing.

Informatie die door ONDD aan de OESO wordt verstrekt, moet geacht worden gefinaliseerd te zijn althans vanuit het oogpunt van ONDD, ook al neemt de OESO geen genoegen met de verstrekte informatie en verstrekt ONDD nadien opnieuw bijkomende informatie. Het feit dat de informatie ONDD verlaat en toevertrouwd wordt aan een externe organisatie, leidt ertoe te besluiten dat ze vanuit het oogpunt van ONDD op het moment van de verstrekking als afgewerkt moet worden

beschouwd. Het feit dat informatie verder wordt aangevuld, doet daaraan geen afbreuk. Een andere standpunt innemen, zou trouwens voor gevolg hebben dat deze informatie volledig aan de openbaarmaking zou ontsnappen. Dit zou de invoering betekenen van een absolute uitzonderingsgrond, wat volgens het Grondwettelijk Hof in strijd is met artikel 32 van de Grondwet. Aangezien het niet gaat om onafgewerkte informatie, moet de Commissie ook niet verder onderzoeken of het openbaar maken ervan aanleiding tot misvatting kan geven. In het kader van artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 moeten immers alle voorwaarden cumulatief worden vervuld. Het niet voldoen aan één van de voorwaarden, leidt dan ook tot de niet toepasbaarheid van de uitzondering.

### 3.2.2 De mogelijkheid om artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 in te roepen

Artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de openbaarmaking moet weigeren wanneer een verzoek om toegang kennelijk onredelijk is. De memorie van toelichting bij het ontwerp van deze wet stelt hierover het volgende:

«Onder onredelijke aanvraag moeten de aanvragen worden verstaan die duidelijk bedoeld zijn om de goede werking van de administratie te verhinderen. Een aanvraag die bijvoorbeeld het verkrijgen van de gehele internationale, Europese en Belgische milieuwetgeving beoogt, vormt een onredelijke aanvraag. Ook aanvragen met een kwellend karakter voor de milieuinstanties worden ongerechtvaardigd geacht.» (*Parl. St. Kamer, 2005-2006, nr. 51 2511/001, 42-43*).

De Commissie is van oordeel dat de aanvraag van Greenpeace helemaal niet als kennelijk onredelijk kan worden beschouwd. Er mag immers niet worden vermoed en er kan niet worden bewezen dat het de doelstelling van Greenpeace is om de goede werking van de Nationale Delcrededienst te verhinderen. Als NGO actief op het vlak van milieu is het vanzelfsprekend dat zij probeert informatie te verwerven in het kader van haar eigen doelstellingen. Bovendien is het irrelevant of de gevraagde informatie nu al dan niet als randinformatie moet worden beschouwd, zoals ONDD beweert. Het komt immers enkel de aanvrager toe om te beoordelen in welke mate de gevraagde milieu-informatie voor

hem relevant is. De Commissie wil opmerken dat de wet van 5 augustus 2006 geen specifieke uitzonderingsgrond bevat om herhaalde aanvragen naar verschillende documenten, ook al bevatten ze dezelfde informatie, maar wat de aanvrager niet automatisch kan weten, te weigeren. In dit concrete geval is trouwens zelfs helemaal niet zomaar te beweren dat de nu gevraagde documenten betrekking heeft op al gevraagde informatie.

### *3.3 De inroepbaarheid van de inhoudelijke uitzonderingsgronden van artikel 27, § 1 van de wet van 5 augustus 2006*

3.3.1. De Commissie stelt zich heel wat vragen over de risico's die de openbaarmaking van de gevraagde informatie volgens ONDD zou kunnen teweegbrengen in het licht van artikel 27, § 1, 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 het licht van artikel 27, § 1, 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).

3.3.2. Zoals ONDD zelf stelt, wordt de rapportering vaak tot het minimum beperkt om reden van confidentialiteit van bedrijfsgegevens en om reden van de concurrentiepositie van zowel ECA als de exporteur tegenover andere ECA-leden. ONDD moet trouwens de nodige omzichtigheid aan de dag leggen ten aanzien van het verstrekken van confidentiële bedrijfsgegevens, omdat zij geen enkele garantie heeft dat de in het kader van de rapportering verstrekte informatie ook daadwerkelijk geheim wordt gehouden. Er is evenmin in te zien dat de openbaarmaking schade zou kunnen toebrengen aan 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. Het spreekt voor zich dat ONDD geen informatie aan andere landen kan verstrekken waardoor zij 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 schade zou toebrengen, aangezien zij geen enkele garantie heeft deze informatie geheim wordt gehouden. Bovendien blijkt uit de



argumentatie van ONDD zelf dat zij nauwelijks vertrouwelijke informatie aan de OESO verstrekt, aangezien zij zelf aangeeft dat de meeste informatie in het eindrapport is opgenomen dat de OESO later actief openbaar maakt.

3.3.3. De Commissie heeft zelf kunnen vaststellen dat de in de formulieren aan de OESO verstrekte informatie dermate beperkt is, dat niet enkel op logische gronden zoals hiervoor uiteengezet, maar evenzeer uit de documenten zelf blijkt dat geen van de hiervoor vermelde uitzonderingsgronden de openbaarmaking in de weg staat.

3.3.4. De Commissie wenst er tenslotte op te wijzen dat het niet relevant is om na te gaan of de openbaarmaking van de gevraagde informatie een meerwaarde biedt ten opzichte van de door de OESO publiek gemaakte rapportering. De wet van 6 augustus 2006 laat immers niet hiermee rekening te houden. Het komt enkel de aanvrager toe om te beoordelen of de gevraagde informatie voor hem al dan niet een meerwaarde biedt.

#### **4. Besluit**

4.1. Op grond van haar onderzoek, op basis de informatie die de Nationale Delcrederedienst haar heeft verstrekt en na kennisname van de betrokken documenten, is de Commissie van oordeel dat zij geen redenen ziet op grond waarvan de gevraagde informatie niet openbaar zou moeten worden gemaakt voor zover de gevraagde informatie is gematerialiseerd. In deze zin is het ingediende beroep gegrond.

4.2. Informatie die mondeling is uitgewisseld valt niet onder het toepassingsgebied van de wet en op dit vlak is het ingediende beroep dan ook niet gegrond.

4.3. De Commissie wenst de Nationale Delcrederedienst wel te suggereren om de openbaarmaking van de gevraagde documenten te vergezellen van een toelichtende nota, waarin ze duidelijk maakt dat de betrokken documenten slechts minimale informatie bevatten die nauwelijks of zelfs niet toelaat om hieraan conclusies aan te verbinden en dat meer verrijkte informatie kan worden teruggevonden in de jaarlijkse verslagen van de OESO die actief door deze internationale instelling worden openbaar gemaakt.

4.4. Voor zover het beroep gericht tegen de Nationale Delcredere gegrond is, is de ONDD ertoe gehouden om de gevraagde documenten aan de aanvrager ter beschikking te stellen binnen de door de wet van 5 augustus 2006 in artikel 39 bepaalde termijn.

Brussel, 7 juli 2014.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Claudia Hildebrand, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitter