



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

22 augustus 2016

BESLISSING nr. 2016-18

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 de 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 (ONDD) de gevraagde informatie vrij te geven om de 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 de 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 van de 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 de 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 de 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 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 de 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 de 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 de 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 toch van toepassing zou zijn, dan geldt dat in het kader van deze wet gelijkaardige of dezelfde uitzonderingsgronden gelden.

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 vraagt het secretariaat van de Commissie dat de Nationale Delcrederedienst de Commissie het gevraagde document zou verstrekken.

1.5. Omdat de Commissie geen reactie ontvangt op deze mail neemt ze op 8 juli 2013 een tussentijdse beslissing (beslissing nr. 2013-5), waarin ze het beroep ontvankelijk verklaart, beslist dat de ONDD onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie valt en de Nationale Delcrederedienst verzoekt om haar de documenten te bezorgen en haar uitnodigt op een hoorzitting op 29 juli 2013 om 14 u.

1.6. Bij mail van 16 juli 2013 meldt de heer Nabil Jijakli, secretaris-generaal van de ONDD de Commissie dat hij de mail van 24 juni 2013 en de tussentijdse beslissing van 8 juli heeft ontvangen en dat de zaak verder nog intern wordt besproken.

1.7. Bij mail van 17 juli 2013 nodigt de heer Nabil Jijakli de secretaris van de Commissie uit voor een verkennend gesprek. Dit gesprek vindt plaats in de kantoren van ONDD op 24 juli 2013. Uit dit gesprek blijkt dat de zaak voor de ONDD heel gevoelig ligt. Verder meldt de heer Jijakli dat hij de dag ervoor een nieuw verzoek om toegang heeft geweigerd dat op dezelfde informatie betrekking heeft, ook al bevindt die zich in andere documenten. Omwille van de gevoeligheid van het dossier wenst de heer Jijakli zelf het dossier toe te lichten aan de Commissie. Dit kan echter niet op de voorgestelde datum. Gezien de vakantieperiode kan niet meteen een datum worden gevonden in de maand augustus om de zaak te behandelen.

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

- de beslissing van de Raad van bestuur van de ONDD 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 ONDD 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.

1.9. Bij mail van 23 juli 2013 verwerpt de ONDD dit verzoek op grond van dezelfde argumenten als deze die waren ingeroepen met betrekking tot de aanvraag van 23 mei 2013.

1.10. Bij mail van 28 juli 2013 dient de heer X, namens Greenpeace, een beroep in bij de Commissie.

1.11. Op haar vergadering van 29 juli 2013 neemt de Commissie akte van het verslag van de secretaris, beslist de behandeling van het dossier te verdagen en belast haar secretaris een geschikte datum te zoeken voor een volgende vergadering.

1.12. Op haar vergadering van 2 september 2013 houdt de Commissie een hoorzitting met de Nationale Delcrederedienst waarop de beide beroepen gebundeld aan bod komen. Namens de Nationale Delcrederedienst waren aanwezig: de heer F. Vanwingh, adjunct-directeur, de heer Bernard Vanhoutte, juridisch adviseur en mevrouw Nathanaëlle Kiekens, advocate.

De heer Vanwingh licht toe dat de ONDD een openbare instelling is met rechtspersoonlijkheid, opgericht bij de wet van 31 augustus 1939 op de Nationale Delcrederedienst (*BS* 4 oktober 1939). Hij heeft tot doel de internationale economische betrekkingen te bevorderen, hoofdzakelijk door de acceptatie van risico's op het gebied van uitvoer, invoer en investeringen in het buitenland. Om zijn doel te verwezen kan de ONDD:

1° alle waarborgen verlenen die strekken tot beperking van de risico's, inzonderheid de politieke risico's, de kredietrisico's en de financiële

risico's, die de ondernemingen lopen bij de uitoefening van hun activiteit;

2° alle waarborgen verlenen die strekken tot beperking van de risico's verbonden aan internationale investeringen;

3° alle waarborgen verlenen die strekken tot beperking van de koersrisico's;

4° zijn medewerking verlenen aan de financiering van uitvoerichtingen wanneer de financieringsbronnen geheel of gedeeltelijk van openbare oorsprong zijn, of door zijn tussenkomst de eventuele ontoereikendheid van de aangeboden financiële hulp aanvullen;

5° zowel in België als in het buitenland, alle nevenactiviteiten of aanvullende activiteiten uitoefenen die het verwezenlijken van zijn doel vergemakkelijken;

6° voor rekening van de Regering elke opdracht vervullen, zowel technisch of financieel als op het vlak van de vertegenwoordiging, in verband met internationale handels- of investeringsverrichtingen, welke zij besluit hem toe te vertrouwen.

De Raad van Bestuur bestaat uit twintig leden onder wie publieke en privé-mandatarissen. De publieke mandatarissen komen zowel van het federale niveau als van de gewesten. Het bestuurlijk toezicht op federaal niveau wordt uitgeoefend door de ministers van Financiën, Buitenlandse Handel en Economie.

De ONDD is commercieel op een dubbele manier. Hij faciliteert of financiert zelf exportactiviteiten. Hij is een financiële instelling binnen een volledig concurrentiële context. De ONDD dekt zowel landenrisico's (politieke situatie wijzigt bij uitvoering) als commerciële risico's (bv. tegenpartij betaalt niet). De ONDD is financieel zelfbedruipend. Hij werkt met een kleine dotatie, maar heeft de taak om zelf kapitaal te verwerven, premies aan te rekenen en zichzelf dynamisch te positioneren op de markt. Met de winst worden reserves opgebouwd. De Nationale Delcrederedienst treedt bij de uitvoering van zijn taken in concurrentie met andere verzekeraars.

In de concrete ingediende beroepen zou het verlenen van inzage nefast zijn. Het gaat immers om een markt waarop zeer weinig spelers actief zijn en die bijzonder gevoelig is voor het lekken van informatie.

Er zijn verschillende beslissingsniveaus volgens het niveau van het bedrag van het risico. *In casu* werd de beslissing genomen door het hoogste orgaan, namelijk de Raad van bestuur.

Bij het verzekeren van activiteiten onttrekt de ONDD zich niet aan ethische normen m.b.t. milieuzorg. Op het internationaal niveau zijn er op dit vlak OESO-normen voor kredieten op lange termijn. Ook al vallen baggerwerken niet onder de toepassing van deze OESO-normen, toch past de ONDD deze toe.

De heer Vanwingh bevestigt dat er geen contacten zijn geweest met de voogdijministers, zodat de vraag om deze informatie geen voorwerp heeft.

De heer Vanwingh wenst eerst zijn achterban te raadplegen vooraleer de documenten aan de Commissie ter inzage te geven. De toenmalige voorzitter van de Commissie wijst erop dat de Commissie op 30 september opnieuw bijeenkomt en de beide zaken wenst af te ronden. Bovendien benadrukt ze op de basisuitgangspunten van de wet: het uitgangspunt is dat alle documenten openbaar zijn, de niet-openbaarmaking is de uitzondering en moet steeds *in concreto* worden gemotiveerd.

1.13. Bij brief van 30 september 2013 verwoordt de Nationale Delcrederedienst zijn argumenten die hij naar voor had gebracht op de hoorzitting op een meer systematische wijze, maar weigert hij de Commissie de gevraagde documenten te bezorgen.

1.14. Op 30 september 2013 oordeelt de Commissie in beslissing nr. 2013-7 dat ze zich kan uitspreken over beide beroepen, ook al werd ze niet in het bezit werd gesteld van de gevraagde documenten. De Commissie verklaart de ingestelde beroepen ontvankelijk en deels gegrond, deels ongegrond.

1.15. Tegen deze beslissing stelde Greenpeace op 5 december 2013 een beroep tot nietigverklaring in bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voor zover uitspraak werd gedaan over het beroep tegen de beslissing van de Nationale Delcrederedienst van 23 juli 2013 waarbij de aanvraag van Greenpeace Belgium tot toegang tot milieu-informatie ongegrond wordt verklaard.

1.16. Bij arrest nr. 234.267 van 25 maart 2016 vernietigt de Raad van State de beslissing van de Commissie *voor zover het beroep was gericht tegen de beslissing van de Nationale Delcrederedienst van 23 juli 2013 waarbij de aanvraag van de VZW Greenpeace Belgium tot toegang tot milieu-informatie ongegrond wordt verklaard*. De Raad van State oordeelt dat de Commissie niet met voldoende kennis van zaken uitspraak kon doen over de mate van openbaarheid die de gevraagde bestuursdocumenten moesten genieten, en in het bijzonder over de toepasselijkheid van de wettelijke uitzonderingen waarvan niet wordt betwist dat zij verschillen als de gevraagde informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. De Raad van State stelt eveneens dat uit de motivering niet kon worden opgemaakt dat de Commissie het vereiste onderzoek heeft gevoerd en de wettelijk opgelegde afwegingen heeft gemaakt met betrekking tot de milieu-emissies die verbonden zijn met het uitvoeren van het project.

1.17. Op 23 mei 2016 richt de Commissie een brief aan de ONDD waarin zij de overhandiging van alle documenten vraagt die het voorwerp van het beroep tegen de beslissing van 23 juli 2013 uitmaken en van de documenten die haar in staat kunnen stellen een nieuwe beslissing te nemen na een onderzoek van de zaak.

1.18. Als gevolg van de treinstakingen wordt de brief van de Commissie pas ondertekend en bezorgd op maandag 6 juni 2016. De ONDD ontvangt de brief op 8 juni en antwoordt dat hij het verzoek van de Commissie moeilijk kan behandelen voor de door haar gevraagde antwoordtermijn van 13 juni 2016.

1.19. Op haar vergadering van 27 juni 2016 stelt de Commissie vast dat zij nog steeds niet in het bezit is gesteld van de gevraagde documenten. Aangezien deze documenten in principe deel hadden moeten uitmaken van het administratief dossier dat moest worden neergelegd naar aanleiding van het beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State, komt het de Commissie voor dat het de ONDD weinig moeite kan kosten om haar de documenten waarom ze heeft verzocht in haar brief van 23 mei 2016. In een tussentijdse beslissing nr. 2016-11 van 27 juni 2016 roept de Commissie de ONDD op om in te gaan op haar verzoek om de documenten te bezorgen.

1.20. Bij brief van 30 juni 2016 stelt de ONDD, als antwoord op de voormelde brief van de Commissie van 23 mei 2016, dat zij geen bezwaar heeft dat de Commissie de betrokken documenten komt inzien en dat zij bereid is verdere contextuele duiding te geven bij die documenten.

1.21. Bij mail van 8 juli 2016 bevestigt de ONDD de ontvangst van de tussentijdse beslissing nr. 2016-11 van 27 juni 2016 en vraagt zij om rekening te houden met de verzoeken geformuleerd in de brief van 30 juni 2016.

1.22. Bij mail van 12 juli 2016 antwoordt de secretaris aan de ONDD het volgende: "Namens de Commissie zou een afvaardiging op 1 augustus om 11 u graag overeenkomstig artikel 40 van de wet "alle nuttige informatie" onmiddellijk wensen in te zien. De Commissie gaf reeds in haar brief en tussentijdse beslissing ter kennis wat in eerste instantie daaronder moet worden begrepen. Die informatie moet daar klaar staan voor ons. Wij willen die informatie zien zonder enige voorwaarde buiten de vertrouwelijkheid waartoe wij gebonden zijn. De medewerkers die de nodige duiding kunnen verschaffen bij die documenten moeten ter beschikking staan van de commissie."

1.23. Bij mail van 15 juli 2016 bevestigt de ONDD dat de documenten beschikbaar zullen zijn.

1.24. Op maandag 1 augustus 2016 krijgt een afvaardiging van de Commissie inzage in de betrokken documenten. De ONDD wordt uitgenodigd om haar desgevallend binnen een week de argumenten te bezorgen die een niet-openbaarmaking van de betrokken documenten kunnen verantwoorden.

1.25. Bij brief van 5 augustus 2016 voert de ONDD verscheidene wettelijke uitzonderingsgronden voor de weigering van de openbaarmaking van de gevraagde informatie.

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

In de eerste plaats dringt de uitzonderingsgrond voorzien in artikel 27, § 1, 10 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 Delcredere 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 Delcredere 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. Delcredere moet bijgevolg de openbaarmaking hiervan weigeren.

• 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 Delcredere. 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 Delcredere. 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 Delcredere waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische en financiële belangen worden afgewogen, zijn inderdaad geheim en vallen onder deze uitzonderingsbepaling.

In dit verband wordt er op 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 Delcredere, 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 Delcredere 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 opgetreden 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 Delcredere onmogelijk gemaakt.

Hierbij valt er ook rekening mee te houden dat in de hypothese van een openbaarmaking door

Greenpeace (bvb. op internet) van delen van beslissingen van de Raad van Bestuur van Delcredere, zowel verzekerden van Delcredere als andere belanghebbende derden hiervan kennis zullen krijgen.

Op die wijze zullen deze personen strikt vertrouwelijke informatie verwerven over de wijze waarop Delcredere zich beraadt over verzekeringsdossiers en over de interne procedure van Delcredere bij de verwerking van en de besluitvorming over deze dossiers. Dergelijke informatie wordt door andere verzekeraars uiteraard nooit publiek gemaakt.

Op grond hiervan weegt het belang van openbaarheid niet op tegen de bescherming van het geheim van de beraadslagingen en moet Delcredere weigeren om de gevraagde documenten openbaar te maken, in het bijzonder het document welke de milieuoverwegingen bevat in de beslissing van de Raad van Bestuur waarin strategische standpunten ingenomen worden over de verdere behandeling van het dossier.

• **Artikel 27, § 1, 7° van de milieu-informatiewet**

Delcredere kan de gevraagde informatie verder ook niet vrijgeven gelet op het **vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie** in de zin van artikel 27, § 1, 7° van de wet van 2006.

De gevraagde documenten bevatten zowel commerciële informatie, concrete engagementen als verklaringen van Jan De Nul. Dergelijke verklaringen werden in alle vertrouwelijkheid meegedeeld aan Delcredere 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 blijven om dergelijke 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 vallen te kaderen in de voorwaarden waarbinnen de verzekerde opereert zodat ook een gedeeltelijke openbaarmaking niet mogelijk en zinvol is. 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 hoe Jan De Nul opereert in dergelijke projecten. In de zeer concurrentiële sector van baggerwerken zal dit een enorm competitief voordeel verschaffen aan concurrenten - die de informatie onvermijdelijk zal gebruiken in het kader van toekomstige projecten waarin zij meedingen samen met Jan De Nul - en dus ernstige schade toebrengen aan deze onderneming. Delcredere 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 Delcredere en Jan De Nul herhaaldelijk zowel mondeling, als schriftelijk benadrukt.

Ten overvloede wijzen we er op dat een (potentieel) verzekerde deze informatie 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 meedelen, waardoor geen correcte of accurate kredietbeoordelingen meer kunnen worden gemaakt.

De confidentialiteit van de gegevens die aan Delcredere 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 Delcredere (en dus een engagement vormen van Delcredere naar zijn - potentiële klant toe) en zeer vaak nog geëxpliciteerd worden via "*confidentiality agreements*". Dit is een marktpraktijk zonder dewelke de cliënten van Delcredere geen beroep meer willen of kunnen doen op Delcredere en zich tot andere verzekeraars zullen richten. Inderdaad, niet alleen Delcredere 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 klanten, in het bijzonder ook in voorliggend dossier) zou dan ook de aansprakelijkheid van Delcredere - 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 verzekeren zullen zich veeleer tot andere kredietverzekeraars wenden indien ze geen zekerheid bekomen dat de informatie die ze aan Delcredere 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.

Ten slotte 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 van de informatie zou ertoe leiden dat Jan De Nul, buiten haar wilom, haar eigen verplichtingen van vertrouwelijkheid ten opzichte van de opdrachtgever schendt en zou daarenboven de verdere samenwerking van Jan De Nul met de Russische overheid ernstig hypothekeren. Dit is des te meer waar nu het project voor Rusland van groot strategisch belang is en met bijzondere aandacht door de Russische autoriteiten wordt opgevolgd.

Er moet dan ook worden besloten dat de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de aan Delcredere meegedeelde commerciële en industriële informatie van een belangrijke Belgische onderneming, alsook de confidentiële relatie van Delcredere met haar cliënten duidelijk opweegt tegen het belang van openbaarmaking. Dit geldt des te meer omdat het belang van de openbaarmaking in deze niet of nauwelijks wordt verduidelijkt en Delcredere 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.

• **Artikel 27, § 1, 3° van de milieu-informatiewet**

Daarnaast dringt de uitzonderingsgrond van artikel 27, § 1, 3° van de wet van 2006 zich op om de aanvraag af te wijzen op grond van de bescherming van de **federale internationale betrekkingen van België**.

Het spreekt voor zich dat informatie inzake kredietverzekering verstrekt door Delcredere (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 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 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 blijven een aandachtspunt zowel voor België als de Europese Unie. Het gaat niet op om documenten vrij te geven die deze betrekkingen in het gevaar zouden kunnen brengen op grond van openbaarheidsoverwegingen die niet worden onderbouwd.

Gelet op de politiek vertrouwelijke informatie die is vervat in de opgevraagde documenten weegt tenslotte de openbaarmaking van de informatie niet op tegen het belang van de door Delcredere te beschermen **federale internationale betrekkingen van België**.

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat er concrete en redelijke gronden zijn om te oordelen dat het belang van de openbaarheid *in casu* niet opweegt tegen de schade die zou worden toegebracht aan de fundamentele en overeenkomstig de milieu-informatiewet te beschermen belangen indien de documenten effectief zouden worden vrijgegeven.

2. De omvang van het beroep

De Commissie stelt vast dat haar beslissing nr. 2013-7 van 30 september 2013 gedeeltelijk werd vernietigd bij arrest nr. 234.267 van 25 maart

2016 van de Raad van State, namelijk in zoverre ze betrekking had op het beroep dat gericht was tegen de beslissing van de Nationale Delcrederedienst van 23 juli 2013 (zaak FBC/2013/6). In zoverre de voormelde beslissing van de Commissie betrekking heeft op het beroep tegen de beslissing van de Nationale Delcrederedienst van 21 juni 2013 (zaak FBC/2013/4), is deze beslissing van de Commissie nog steeds geldig en is ze zelfs definitief geworden.

Hieruit volgt dat de Commissie zich enkel kan en moet uitspreken over het beroep tegen de beslissing van de Nationale Delcrederedienst van 23 juli 2013 (zaak FBC/2013/6). Ingevolge het voormelde arrest van de Raad van State moet de Commissie opnieuw een uitspraak doen over het destijds ingestelde beroep, na een nieuw onderzoek van de zaak, met inachtneming van het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State.

3. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het beroep tegen de beslissing van 23 juli 2013 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 tegen de beslissing van 23 juli 2013 werd ingediend op 28 juli 2013, dus binnen de wettelijk bepaalde termijn.

4. De gegrondheid van de aanvraag

4.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006

De Commissie dient vooraf te bepalen of de gevraagde informatie onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 valt. De wet van 5 augustus 2006 is van toepassing op milieu-instanties bedoeld in artikel 3, 1°, a) en b), waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid, alsook op milieu-instanties vermeld in artikel 3, 1°,

c), die onder hun toezicht staan (art. 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006) en over milieu-informatie beschikken (artikel 18, § 1 van de wet).

Het begrip milieu-instantie wordt door deze wet gedefinieerd als “*a) een rechtspersoon of een orgaan opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet;*
b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot leefmilieu;
c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.”

Organen en instellingen met een gerechtelijke bevoegdheid vallen niet onder deze definitie, tenzij ze optreden in een andere functie dan de rechterlijke. De wetgevende vergaderingen en de daaraan verbonden instellingen vallen buiten deze definitie, behalve wanneer zij optreden in een administratieve functie.”

De 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. Dit aspect wordt trouwens niet betwist.

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 wijst erop dat het begrip milieu-informatie een heel ruime invulling heeft. Het gegeven dat in de definitie een veelheid aan exemplarische opsommingen voorkomt duidt erop dat aan het begrip geen enge invulling mag worden gegeven.

De documenten waarover de Commissie zich moet uitspreken betreffen:

- 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.

De beslissing van de Raad van bestuur van de Nationale Delcrederedienst en de inhoud van de vergaderingen van de Raad van Bestuur van de Nationale Delcrederedienst van 21 mei 2013 vertonen dezelfde inhoud voor zover die betrekking hebben op het project Sabetta waarvoor de onderneming Jan De Nul een verzekeringspolis wenst af te sluiten bij de Nationale Delcrederedienst.

De gedeelten die betrekking hebben op milieu-informatie zijn deze vermeld in het punt dat betrekking heeft op de context, in punt 4, dat betrekking heeft op het milieu en in de punten 5.2 en 5.3, die betrekking hebben op de milderende aspecten. Wat punt vier betreft wordt er herinnerd aan de OESO-regels, wordt verwezen naar de bezwaren van Greenpeace, wordt ingegaan op het standpunt van ONDD ten aanzien van de opmerkingen van Greenpeace evenals de reacties op politiek niveau en komt men tot een conclusie met betrekking tot de aanvraag om een verzekeringspolis. Wat de toelichting betreft gaat het om punt 4 waarin grotendeels het standpunt van Ecorem wordt weergegeven.

In het verslag van de Raad van Bestuur van de Nationale Delcrederedienst van 15 april 2013 is geen milieu-informatie opgenomen, aangezien er enkel wordt vermeld dat een aanvraag door de onderneming Jan De Nul voor het afsluiten van een verzekering werd ingediend.

In de beslissing van 18 juni 2013 is onder punt 13 milieu-informatie opgenomen met uitzondering van de laatste paragrafen, die enkel betrekking hebben op de algemene strategie die de Nationale Delcrederedienst wenst te voeren ten aanzien van dergelijke aanvragen inzake toegang tot informatie. Deze informatie, die overigens niet als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd, is algemeen van aard en slaat niet op het specifieke geval.

Wat betreft de ingevulde polisaanvraag (gebaseerd op een model dat op de website van de Nationale Delcrederedienst ter beschikking staat), is

één onderdeel terug te vinden dat als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd, namelijk rubriek 8 (“Environmental questions”). De Commissie stelt evenwel vast dat in deze rubriek ook informatie terug te vinden is die niet als milieu-informatie kan worden beschouwd, zoals de naam van de contactpersoon voor de Nationale Delcrederedienst voor verdere vragen over gevolgen voor het milieu. De Commissie merkt voorts op dat dit onderdeel van de aanvraag slechts heel rudimentair en sporadisch is ingevuld. Voor zover de vragen in het formulier niet werden beantwoord, kunnen ze niet als milieu-informatie worden beschouwd.

Wat de polis zelf betreft, is milieu-informatie terug te vinden onder de bijkomende voorwaarden “list of environmental commitments annex to Policy nr. 89.867”. Hier wordt enkel vermeld dat er emissies zullen zijn van het vaartuig waarmee de werken zullen worden uitgevoerd, maar er wordt niets vermeld over de aard en de hoeveelheid van die emissies.

Besluit

Het voorwerp van het beroep heeft slechts betrekking op de milieu-elementen aanwezig in de beslissingen van de Raad van bestuur van de Nationale Delcrederedienst met betrekking tot de aanvraag van Jan De Nul voor haar activiteiten te Sabetta, in de verslagen van de vergaderingen van de Raad van bestuur van 15 april 2013, 21 mei 2013 en 18 juni 2013, in de aanvraag door de onderneming Jan De Nul van een verzekering en in de afgeleverde polis met betrekking tot dit project. De informatie die als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd, werd hiervoor beschreven. Hieruit blijkt dat in het verslag van de Raad van bestuur van de Nationale Delcrederedienst geen milieu-informatie over het project werd opgenomen en dat dit evenmin geldt voor de laatste paragrafen van punt 13 in de beslissing van 18 juni 2013 waarin gehandeld wordt over een algemene strategie van de Nationale Delcrederedienst bij aanvragen om toegang tot informatie en voor de niet-ingevulde informatie en de verwijzing naar de contactpersoon in de polisaanvraag aanwezig in rubriek 8. Voor deze informatie moet dan ook niet worden nagegaan of er uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen.

4.2 De mogelijkheid om uitzonderingsgronden in te roepen

De potentiële uitzonderingsgronden zijn alle terug te voeren tot de uitzonderingsgronden die vermeld worden in artikel 27, § 1 van de wet van 5 augustus 2016. Er dient niet te worden onderzocht of bepaalde informatie moet worden beoordeeld op grond van artikel 27, § 2 van de wet van 5 augustus 2016, omdat in de betrokken informatie die als milieu-informatie werd geïdentificeerd en gekwalificeerd geen gegevens over emissies in het milieu werden aangetroffen. Zelfs als de loutere vermelding dat er emissies zullen zijn (zie hiervoor, punt 4.1) als een dergelijk gegeven zou worden beschouwd en bijgevolg sommige van de aangevoerde uitzonderingsgronden niet van toepassing zouden zijn overeenkomstig artikel 27, § 2, eerste lid van de wet van 5 augustus 2016, zal blijken uit wat volgt dat dit niet leidt tot een andere beslissing. Ook de omstandigheid dat de verzochte informatie betrekking zou hebben op emissies in het milieu en dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan het gegeven dat het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking van emissies in het milieu, overeenkomstig artikel 27, § 2, tweede lid van dezelfde wet, leidt niet tot een andere conclusie voor de beoordeling van de overige uitzonderingsgronden, zoals eveneens zal blijken uit wat volgt. Uit de toepasselijkheid van artikel 27, § 2, van dezelfde wet vloeien voorts geen andere uitzonderingsgronden voort dan deze vermeld in artikel 27, § 1, zodat er hoe dan ook geen andere uitzonderingsgronden door de Commissie moeten worden onderzocht.

Het is belangrijk op te merken dat bij de beoordeling om een uitzonderingsgrond van artikel 27, § 1 van de wet van 5 augustus 2016 in te roepen, eerst moet worden nagegaan of een bij wet beschermd belang aan de orde is en vervolgens als dit het geval is of het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de in voornoemd artikel beschermde belangen. De wet beschermt echter niet het belang op zich, maar enkel voor zover de openbaarmaking van bepaalde informatie schade toebrengt aan het beschermde belang. Zo is een uitzonderingsgrond voor milieu-informatie die al op een een of andere wijze openbaar werd gemaakt, niet langer in te roepen omdat de tweede openbaarmaking geen schade meer kan toebrengen.

De Commissie stelt voorshands vast dat de openbaarmaking van informatie over de uitbouw van een haven in Sabetta in Rusland onmiskenbaar een publiek belang heeft en kan leiden tot een debat in het publieke forum, zowel binnen België als op Europees niveau. Dit

wordt trouwens ook uitdrukkelijk bevestigd door de Nationale Delcrederedienst.

4.2.1 De uitzonderingsgrond vermeld in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2016

Artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2016 bepaalt dat de milieuinstantie de aanvraag afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen, meer bepaald 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.

De Commissie meent dat deze uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen, omdat onder de door haar geïdentificeerde milieu-informatie die het voorwerp van het beroep uitmaakt, geen vermelding bevat van namen, adressen, e.d. die specifiek betrekking zou hebben op de persoonlijke levenssfeer van personen. Bijgevolg moet de Commissie ook niet verder onderzoeken of de openbaarmaking schade zou toebrengen aan dit beschermd belang en evenmin of het belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder zou doorwegen dan het beschermd belang.

4.2.2 De uitzonderingsgrond vermeld in artikel 27, § 1, 6° van de wet van 5 augustus 2016

Artikel 27, § 1, 6° van de wet van 5 augustus 2016 bepaalt dat de milieuinstantie de aanvraag afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen, meer bepaald het geheim van de beraadslagingen van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen.

De Commissie stelt vooreerst dat aan deze uitzonderingsgrond een beperkte invulling moet worden gegeven. Dit blijkt trouwens uitdrukkelijk uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 augustus 2006:

“Het doel van deze uitzondering is voornamelijk ‘om te vermijden dat de politieke discussie wordt lamgelegd’. Het is daarom noodzakelijk om het geheime karakter van beraadslagingen in de schoot van de Regering, ministeriële comités, bestuursorganen van openbare instellingen, het Overlegcomité, enz. te beschermen.

Toch mag aan deze uitzonderingsgrond geen al te ruime interpretatie worden gegeven. Enkel het geheim van de beraadslagingen wordt beschermd. Het begrip ‘beraadslagingen’ moet daarbij worden begrepen in immateriële zin. Een document of een gedeelte ervan wordt met andere woorden aan de openbaarmaking onttrokken wanneer, na afweging blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof.

Er dient opgemerkt dat deze uitzondering helemaal niet kan worden ingeroepen om de beslissingen die het gevolg zijn van een beraadslaging aan de openbaarheid te onttrekken.”

Voor zover het gaat om milieu-informatie, is de Commissie van oordeel dat de informatie die op beraadslagingen betrekking heeft, enkel kan worden teruggevonden in de verslagen van de vergaderingen van de Raad van bestuur van de Nationale Delcrederedienst. Ze stelt vast de in de verslagen van 21 mei 2013 en 18 juni 2013 vervatte gegevens grotendeels beperkt zijn tot informatie die een weerspiegeling is van de beslissing zelf en van de motivering die eraan ten grondslag ligt.

Los hiervan moet er voor het inroepen van deze uitzonderingsgrond ook rekening worden gehouden met het gegeven dat het beraadslagingsproces ondertussen is afgelopen, zodat aan het doel van deze uitzonderingsgrond, namelijk het vermijden dat de (politieke) discussie zou worden lamgelegd over een bepaald onderwerp, niet meer in gevaar kan worden gebracht nu de verzekeringspolis werd toegekend, de periode waarop deze polis betrekking had, al is afgelopen nu de ermee verband houdende werken al zijn uitgevoerd. Zelfs waar in de beslissing van 21 mei 2013 reacties op politiek niveau worden vermeld, blijkt niet dat deze *in casu* politiek geïnspireerd zouden zijn. Het argument dat overwegingen uit de verslagen niet bekend worden gemaakt aan de verzekerde noch toegankelijk zijn voor het personeel van de Nationale

Delcrederedienst, met uitzondering van het management en de afdelingshoofden, doet geen afbreuk aan die vaststellingen.

De geheimhouding kan evenmin zomaar worden afgeleid uit het gegeven dat het gaat om een gevoelig dossier dat zowel op Belgisch als op internationaal vlak op de politieke agenda stond. Dat het dossier betrekking heeft op een internationaal betwist gebied, meer bepaald het Noordpoolgebied en de aanwezigheid van een buitenlandse mogendheid, namelijk Rusland, en dat over deze zaak in het federale en Europese parlement vragen werden gesteld, heeft op zich niet tot gevolg dat de betrokken informatie als geheim kan worden beschouwd in de mate dat zij geen betrekking heeft op net de politiek gevoelige aspecten (die hier overigens ook al niet aan de orde waren, zoals zo-even is vastgesteld).

De Commissie ziet hoegenaamd niet in hoe het vrijgeven van de gevraagde informatie elke besluitvorming en het bijhorende nodige serene debat over het verdere verloop van dit dossier onmogelijk zou maken. Dit dossier is immers al geruime tijd afgesloten. Bovendien moet elke aanvraag op zich worden beoordeeld, rekening houdend met de specifieke, voor elk dossier opgenomen informatie. Dat door de openbaarmaking informatie over de wijze waarop de Nationale Delcrederedienst beslissingen neemt, openbaar zou worden, is overigens niet in strijd met het doel van de wet van 5 augustus 2006. Deze wet beoogt immers transparantie te realiseren over besluitvormingsprocessen die op het milieu betrekking hebben.

Omdat de Commissie van oordeel is dat het belang dat de wetgever beoogde te beschermen niet aanwezig is, moet ze ook niet verder onderzoeken of het belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder zou doorwegen dan het beschermde belang.

4.2.3 De uitzonderingsgrond vermeld in artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2016 bepaalt dat de milieuinstantie de aanvraag afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen, meer bepaald 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. De Commissie wenst er vooreerst op te wijzen dat niet elke commerciële en industriële informatie beschermd wordt door het in deze uitzonderingsgrond vermelde belang. Enkel commerciële en industriële informatie die een vertrouwelijk karakter heeft komt in aanmerking. Commerciële en industriële informatie wordt geacht een dergelijk karakter te hebben wanneer de openbaarmaking ervan schade zou veroorzaken aan de commerciële en industriële belangen van een organisatie en zijzelf het nodige doet om deze informatie geheim te houden.

De Commissie stelt vast dat in de gevraagde informatie die zij geïdentificeerd heeft als milieu-informatie, geen dergelijke informatie aanwezig is. Dit geldt des te meer nu het contract al geruime tijd is afgesloten en de werken waarvoor een verzekeringspolis werd aangevraagd, zijn uitgevoerd. De betrokken informatie is trouwens niet van dien aard dat concurrenten die geïnteresseerd waren en blijven om dergelijke werken uit te voeren en die technisch eventueel veel minder verder staan wat betreft de beperking van de milieugevolgen, voordeel zouden kunnen halen uit de openbaarmaking die de beperkte informatie omdat zij hiervoor geen tijd en kosten zouden oplopen om deze informatie te verkrijgen. Ook al hebben de documenten betrekking op de voorwaarden waarbinnen de verzekerde opereert, toch kunnen concurrenten zeker geen volledig zicht krijgen op het project van Jan De Nul en hoe Jan De Nul opereert in dergelijke projecten. De Commissie sluit niet uit dat dit eventueel wel het geval kan zijn voor andere informatie in de documenten waarin zich de gevraagde milieu-informatie bevindt, maar dat is hier niet aan de orde. De openbaarmaking van de gevraagde milieu-informatie die duidelijk afgescheiden kan worden van andere informatie heeft dan ook niet tot gevolg dat aan concurrenten een groot competitief voordeel zou worden verschaft. Het is daarbij niet relevant dat de ONDD zichzelf een confidentialiteitsverplichting oplegt. Een confidentialiteitsverplichting geldt immers enkel voor zover die in overeenstemming wordt geacht met het recht van toegang tot milieu-informatie zoals die in uitvoering van de eerste pijler van het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4/EG in de wet van 5 augustus 2006 is bepaald. Dit laatste gegeven is trouwens niet onbekend aan de onderneming Jan De Nul, want ook zij wordt geacht deze wet te kennen. Bovendien is duidelijk dat een geheimhoudingsverplichting niet contractueel kan worden verruimd om

in te gaan tegen wat bepaald wordt in de wet van 5 augustus 2006. Er anders over oordelen zou immers voor gevolg hebben een overeenkomst tussen partijen om om het even welke reden zou kunnen ontsnappen aan een publiekrechtelijke regeling die bovendien een grondrecht betreft zoals verwoord en gegarandeerd door artikel 32 Gw.

Evenmin is in te zien dat het openbaar maken van gevraagde informatie onvermijdelijk de contractuele relaties tussen de onderneming Jan De Nul en de Russische overheid als opdrachtgever in het gedrang zou kunnen brengen en in welke mate de openbaarmaking van de gevraagde informatie ertoe zou leiden dat de verdere samenwerking van de onderneming Jan De Nul met de Russische overheid ernstig zou worden gehypothekeerd. De argumentatie dat het project voor Rusland van groot strategisch belang is en bijgevolg met bijzondere aandacht door de Russische autoriteiten wordt opgevolgd, doet daar geen afbreuk aan.

De Commissie is trouwens van oordeel dat deze uitzonderingsgrond niet op wettige wijze kan worden ingeroepen ten aanzien van de Nationale Delcrederedienst zelf. De Delcrederedienst maakt immers niet aannemelijk dat het openbaar maken van de gevraagde informatie tot gevolg zal hebben dat klanten geen beroep meer zullen doen op de Nationale Delcrederedienst en dat de werking van de Nationale Delcrederedienst hierdoor ernstig in het gedrang zou komen.

De Commissie ziet niet in dat de openbaarmaking van de gevraagde informatie in dit concrete geval schade zou kunnen toebrengen aan de vertrouwelijke relatie van de Nationale Delcrederedienst met de Onderneming Jan de Nul en eventueel andere ondernemingen. Zelfs als dit al het geval zou zijn, dan nog weegt in dit concrete geval het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder door dan het beschermde belang.

4.2.4. De uitzonderingsgrond vermeld in artikel 27, § 1, 3° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2016 bepaalt dat de milieuintantie de aanvraag afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen, meer bepaald 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.

Informatie over kredietverlening door de ONDD die betrekking heeft op werken die in opdracht van Rusland worden uitgevoerd raakt de internationale betrekkingen van België. Maar dit gegeven impliceert nog niet dat alle informatie die hierop betrekking heeft ook als vertrouwelijk moet worden geacht. Het valt niet in te zien (en er wordt ook niet geargumenteed) op welke wijze en hoe de openbaarmaking van de gevraagde informatie schade zou kunnen toebrengen aan het vertrouwelijk karakter van de internationale relaties. Dit zou anders zijn wanneer de gevraagde informatie overwegingen zou bevatten die een gevoelig politiek of economisch karakter zouden hebben, wat *in casu* niet het geval is.

Omdat de Commissie heeft vastgesteld dat de gevraagde informatie geen betrekking heeft op het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekking, moet ze ook niet verder onderzoeken of het belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

4.2.5. Besluit

De Commissie ziet geen juridische grondslag op grond waarvan de openbaarmaking tot de gevraagde informatie zou kunnen worden geweigerd en waarom niet tot openbaarmaking moet worden overgegaan.

5. Algemeen besluit

De Commissie beslist dat de gevraagde informatie in de beslissingen van de Raad van bestuur van de ONDD met betrekking tot de aanvraag van Jan De Nul voor haar activiteiten te Sabetta, in de verslagen van de vergaderingen van de Raad van bestuur van 15 april 2013, 21 mei 2013 en 18 juni 2013, in de polisaanvraag en in de afgeleverde polis met betrekking tot dit project voor zover zij als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd en door de Commissie werd afgebakend, openbaar moet worden gemaakt.

Brussel, 22 augustus 2016.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Jeroen Van Nieuwenhove, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Hrisanti Prasman, lid

Steven Vandenborre, lid

Brecht Vercruysse, lid

F. SCHRAM
secretaris

J. VAN NIEUWENHOVE
voorzitter