



# Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

6 oktober 2014

**BESLISSING nr. 2014-19**

over de weigering om toegang de milieu-informatie met  
betrekking tot baggerwerken

(FBC/2014/12)

GREENPEACE/ NATIONALE DELCREDEREDIENST (2)

## 1. Een overzicht

1.1 Bij mail van 15 juli 2014 vraagt de heer Jan Cappelle aan Greenpeace een kopie van volgende documenten:

- een document waarin de milieu-argumenten, -bezorgdheden en –voorwaarden worden geformuleerd door de milieu-experten (intern als extern) en door het management van Delcredere met betrekking tot de aanvraag van DEME voor een project te Sabetta, Rusland;
- de beslissing van de Raad van bestuur van Delcredere met betrekking tot de milieu-elementen in de aanvraag van DEME voor haar activiteiten te Sabetta, in geval er al een beslissing zou genomen zijn;
- de milieu-elementen met betrekking tot dit dossier zoals opgenomen in de verslagen van de vergaderingen van de Raad van Bestuur van Delcredere in geval er al een bespreking zou hebben plaats gevonden;
- de milieu-elementen in de polisaanvraag van DEME met betrekking tot het project in Sabetta;
- de milieu-elementen in de afgegeven polis met betrekking tot het project in Sabetta, als deze reeds werd afgegeven;
- het milieubeheersplan dat DEME ter beschikking stelt aan Delcredere voor het Sabettaproject;
- de ECOREM analyses die Delcredere sedert juni 2014 heeft ontvangen met betrekking tot het Sabettaproject;
- alle communicatie (brief en mail) tussen personeelsleden, inclusief het management van de Delcredere – in hun functie als personeelslid van Delcredere – in verband met de milieu-effecten van het Sabettaproject, de ECOREM analyses die Delcredere sedert juni 2014 heeft ontvangen met betrekking tot dit project, en met betrekking tot de berichten in de media over dit project in de periode 1 juni 2014 – 15 juli 2014;
- alle communicatie (brief en mail) tussen Delcredere en ECOREM in verband met ontvangen analyses van Greenpeace sedert juni 2014 met betrekking tot het Sabettaproject.

1.2 Bij brief van 13 augustus 2014 weigert Delcredere toegang te verlenen op grond van drie argumenten.

1.2.1 De niet toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006

Zowel uit de parlementaire voorbereiding bij de milieu-informatiewet als uit art. 2 van de richtlijn 2003/4/EG die met de milieu-informatiewet werd omgezet, blijkt duidelijk dat om als milieu-instantie te kunnen

worden beschouwd de betrokken rechtspersoon inherent 'administratieve of openbare bestuursfuncties' moet uitoefenen. Hierbij is het duidelijk dat bij het afleveren van de verzekeringsdekkingen, Delcredere geen "administratieve functie" of "openbare bestuursfunctie" vervult. Delcredere is in het kader hiervan immers niet bevoegd beslissingen te nemen die derden binden en maakt daarenboven enkel gebruik van commerciële/privaatrechtelijke contractuele procedés. Het afsluiten van een verzekeringsovereenkomst met premie is verder 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 Delcredere zijn activiteiten uitoefent in concurrentie met andere kredietverzekeraars, zowel verzekeraars die van oorsprong door hun overheid zijn opgericht als verzekeraars van private origine.

Ook uit artikel 1, §2 van de wet op de Nationale Delcredere dienst van 31 augustus 1939 (hierna genoemd "Wet van 1939") volgt onomstotelijk dat de missie van Delcredere van commerciële aard is: *"De Dienst 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"*.

Deze commerciële aard wordt bovendien bevestigd door het feit dat Delcredere een adequate premie moet vragen voor de gedekte risico's. Artikel 4 bepaalt namelijk dat *"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"*. Dergelijke bepaling is vervat in verschillende reglementen en internationale akkoorden (in het bijzonder (i) punt 32 van de bijlage bij Richtlijn 98/29/EG van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de harmonisatie van de voornaamste bepalingen inzake de exportkredietverzekering op middellange en lange termijn, (ii) punt (j) van bijlage I bij de *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* van de Wereldhandelsorganisatie en (iii) artikel 23 van de regelingen inzake exportkrediet onder de OESO). Delcredere valt bijgevolg buiten het toepassingsgebied *ratione personae* van de milieuinformatiewet dit in afwezigheid van enige administratieve of openbare bestuursfunctie bij het uitoefenen van voorliggende activiteiten.

### 1.2.2 Uitzonderingsgronden

Delcredere verwijst naar al de voorgaande correspondentie waarin zij de toepasselijke uitzonderingsgronden reeds uitvoerig heeft toegelicht.

### 1.2.3 Lopende procedures

Gelet op de lopende procedures m.b.t. beslissing FBC/2014/1 van de Federale Beroepscommissie bij de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel en de Raad van State, zou niet enkel afbreuk worden gedaan aan het standpunt van Delcredere in beide procedures, maar zou ook vooruit worden gelopen op het vonnis en arrest. Het is aangewezen om de rechterlijke macht eerst haar taak te laten uitvoeren waarna in het licht van de vonnissen en arresten kan worden bekeken welk gevolg Delcredere aan de aanvragen kan geven.

1.3 Omdat hij van oordeel is dat deze brief niet tegemoet komt aan zijn vraag dient de heer Meeussen bij mail van 26 augustus 2014 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.3 Omdat Greenpeace het niet eens is met dit standpunt, dient de heer Cappelle, namens Greenpeace bij mail van 25 augustus 2014 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.4 Bij mail van 26 augustus 2014 vraagt het secretariaat van de Commissie de betrokken documenten op bij Delcredere en vraagt om eventueel nadere toelichting.

1.5 Bij mail van 3 september 2014 bevestigt Delcredere de ontvangst van het verzoek van de Commissie en stelt voor om de Commissie te ontmoeten zodat inzage kan worden verleend tot enkele documenten die Delcredere in zijn bezit heeft.

1.5 Bij mail van 5 september 2014 wordt in een ontmoeting voorzien op maandag 6 oktober 2014 om 10 u.

1.6. De Commissie is op 6 oktober 2014 bij Delcredere ter plaatse geweest en heeft de bestaande documenten kunnen inzien, met uitzondering van

de polis. De Raad van Bestuur van Delcredere heeft uitdrukkelijk beslist dat deze informatie niet aan de Commissie mocht worden bezorgd. Wel heeft de Commissie inzage gehad in een standaardpolis.

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

De Commissie is van oordeel dat het beroep ontvankelijk is.

Artikel 35 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat de aanvrager beroep kan instellen bij de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie tegen een beslissing van een milieu instantie bedoeld in artikel 4, § 1, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, of in geval van weigering van uitvoering of een onwillige uitvoering van een beslissing of enige andere moeilijkheid die hij ondervindt bij de uitoefening van de rechten die deze wet toekent. Het beroep moet worden ingediend binnen een termijn van zestig dagen.

Het beroep werd ingediend op 26 augustus 2014 tegen een beslissing van 13 augustus 2014. Het beroep werd bijgevolg tijdig ingesteld.

## **3. De inname van een standpunt over het verzoek om geen beslissing in te nemen over dit beroep**

Vooreerst wil de Commissie nog ingaan op het argument van de lopende procedures. Artikel 38, § 2 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat als de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie oordeelt dat de gevraagde informatie moeilijk tijdig te verzamelen is, of als de toetsing van de aanvraag tot openbaarmaking aan de uitzonderingsgronden, bedoeld in artikelen 27 tot 32 moeilijk tijdig uit te voeren is, ze binnen de termijn vermeld in § 1 aan de indiener van het beroep mededeelt dat de mededelingstermijn van de beslissing tot vijfenveertig kalenderdagen wordt verlengd. De verlengingsbeslissing vermeldt de reden of de redenen van het uitstel. Hoewel de wetgever geen sanctie heeft opgelegd tegen het niet naleven van de opgelegde termijn, blijkt uit het feit dat de wetgever heeft voorzien in een eenmalige verlengingsperiode, dat het niet de bedoeling was dat de beslissing langdurig zou worden uitgesteld.

Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat de federale wetgever tot doelstelling had met de oprichting van de Federale Beroepscommissie uitvoering te geven aan artikel 6.1 van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad waarover onder meer is gesteld dat het moet gaan om een snelle procedure waaraan weinig of geen kosten verbonden zijn. In de memorie van toelichting werd echter verkeerdelijk verwezen naar de omzetting van artikel 6.2 van deze richtlijn.

In elk geval is de Commissie ertoe gehouden om een beslissing te nemen binnen een redelijke termijn en gezien haar hoedanigheid van een specifiek administratief beroepsorgaan kan die periode zeker niet de omvang aannemen van de periode, waarbinnen de Raad van State en de rechtbank van eerste aanleg uitspraak dienen te doen over een bij hem ingediend annulatieberoep of vraag om uitvoering te geven aan een administratieve beslissing.

Trouwens, er kan niet worden vooruitgelopen op de middelen die de partijen in het beroep bij de Raad van State en bij de rechtbank van eerste aanleg hebben ingeroepen, en waarop het te wijzen arrest/vonnis zal worden gebaseerd.

Ten slotte heeft het beroep ingediend bij de Raad van State geen enkele opschortende werking. Dit is ook het geval voor wat betreft de procedure ingeleid bij de rechtbank van eerste aanleg. Dit is a fortiori het geval wanneer het voorwerp van dit beroep bij de Raad van State en van de ingespannen rechtszaak bij de rechtbank van eerste aanleg vreemd is aan datgene waarover de Commissie zich dient uit te spreken.

Als conclusie kan worden gesteld dat de beide zaken die op dit ogenblik hangende zijn, de ene voor de Raad van State, de andere voor de rechtbank van eerste aanleg, in de huidige stand van kennis van de Commissie, niet beschouwd kunnen worden als nauw met elkaar verbonden zowel wat betreft hun voorwerp en/of wat betreft de middelen die ze ondersteunen, zodat zou moeten gewacht worden op het resultaat van hun behandeling vooraleer een besluit zou kunnen worden genomen over de vraag die hier onderzocht wordt.

## 4. De gegrondheid van het beroep

### 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, omdat dit uitdrukkelijk door de Nationale Delcrederedienst wordt betwist.

#### 4.1.1 Het personeel toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006

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. 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. Het is

niet relevant of een rechtspersoon al dan niet openbare bestuursfuncties vervult. Dit is enkel het geval voor zover een natuurlijke of rechtspersoon via artikel 3, 1°, b) en c) onder het begrip milieu-instantie kan worden gebracht.

### 3.1.2 Het materieel toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006

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.

Niettemin valt informatie slechts onder het toepassingsgebied van de wet voor zover zij bestaat en gematerialiseerd is. Wat betreft de volgende documenten:

- de ECOREM analyses die Delcredere sedert juni 2014 heeft ontvangen met betrekking tot het Sabettaproject;
- alle communicatie (brief en mail) tussen personeelsleden, inclusief het management van de Delcredere – in hun functie als personeelslid van Delcredere – in verband met de milieu-effecten van het Sabettaproject, de ECOREM analyses die Delcredere sedert juni 2014 heeft ontvangen met betrekking tot dit project, en met betrekking tot de berichten in de media over dit project in de periode 1 juni 2014 – 15 juli 2014;
- alle communicatie (brief en mail) tussen Delcredere en ECOREM in verband met ontvangen analyses van Greenpeace sedert juni 2014 met betrekking tot het Sabettaproject,

heeft de Commissie na een onderzoek ter plaatse vastgesteld dat ze niet bestaan

Het milieubeheersplan dat DEME ter beschikking heeft gesteld aan Delcredere voor het Sabettaproject is niet langer meer in het bezit van Delcredere en valt dus niet langer onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006.

De Commissie stelt vast dat de Raad van Bestuur van Delcredere, met betrekking tot de milieu-elementen in de aanvraag van DEME voor haar activiteiten te Sabetta, een beslissing heeft genomen; er dient dus niet te worden ingegaan op de vraag naar de milieu-elementen met betrekking tot dit dossier in geval er al een bespreking zou hebben plaats gevonden aangezien deze geen andere milieu-informatie oplevert.

Verder heeft de Commissie vernomen dat de polisaanvraag van DEME met betrekking tot het project in Sabetta geen milieu-elementen bevat. De wet van 5 augustus 2006 is bijgevolg op dit document niet van toepassing.

De Commissie heeft vastgesteld dat de beslissing van de Raad van bestuur van Delcredere met betrekking tot (de milieu-elementen in) de aanvraag van DEME voor haar activiteiten te Sabetta nauwelijks milieu-informatie bevat tenzij één alinea. Voor het overige is de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing.

Tenslotte is de Commissie van oordeel dat voor zover de informatie in de afgegeven polis met betrekking tot het project in Sabetta aan DEME beantwoordt aan een standaard polis, deze polis nauwelijks milieu-informatie bevat. De milieu-informatie is duidelijk afgescheiden van de overige informatie en bestaat grotendeels uit een aantal zeer algemene categoriseringen en uit een document V in bijlage. Voor het overige is de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing.

De Commissie heeft vastgesteld dat beide documenten geen emissiegegevens bevatten.

#### *4.2 De mogelijkheid om uitzonderingsgronden in te roepen*

De Commissie is van mening dat Delcredere voor de motivering van haar afwijzing niet zomaar kan verwijzen naar zijn argumentatie dat hij heeft ontwikkeld in andere zaken, temeer omdat bepaalde van de gevraagde documenten uiteindelijk tot werden openbaar gemaakt.

De Commissie moet slechts onderzoeken of er zich uitzonderingsgronden verzetten tegen het openbaar maken van de milieu-informatie in de beslissing van de Raad van Bestuur van Delcredere en in de afgegeven polis aan DEME. Onder het voorbehoud van wat bij het onderzoek van beide documenten is gesteld, ziet de Commissie geen enkele uitzonderingsgrond die de openbaarmaking van de gevraagde informatie verhindert.

### *4.3 Besluit*

De Commissie is van oordeel dat het beroep ontvankelijk is, maar gedeeltelijk ongegrond omdat een aantal documenten niet bestaan, een document niet langer meer in het bezit is van Delcredere en twee documenten slechts heel beperkt milieu-informatie bevatten. Voor zover in de beslissing van de Raad van Bestuur van Delcredere en in de polisaanvraag milieu-informatie aanwezig is kunnen geen uitzonderingsgronden in artikel 27, §§ 1 en 2 en artikel 32 van de wet van 5 augustus 2005 worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren. Delcredere is er dan ook toe gehouden deze informatie openbaar te maken. Deze informatie kan eenvoudig worden gescheiden van de andere informatie, zodat de gedeeltelijke openbaarmaking van beide documenten ook eenvoudig is. De andere informatie in beide documenten zijn geen milieu-informatie en vallen bijgevolg niet onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006.

Brussel, 6 oktober 2014

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitter