

Vlaamse overheid

Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
afdeling openbaarheid van bestuur

Havenlaan 88, bus 20

1000 BRUSSEL

T : 02 553 57 25

Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2019/204

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijke verzoek van ■■■, bij mailbericht d.d. 7 juni 2019, gericht aan het Havenbedrijf Antwerpen, om een afschrift te verlenen van de volgende bestuursdocumenten uit de periode 2018-2019: 1. voor elke passage van een schip van de rederij Bahri alle bestuursdocumenten in het bezit van de Port of Antwerp met de volgende informatie: de naam van het schip, tijd van aankomst, tijd van vertrek, kaai of kaaien waar het schip aangemeerd is, de ondernemingen die de logistieke afhandeling deden en 2. voor elke passage van een schip van de rederij Bahri alle bestuursdocumenten in het bezit van de Port of Antwerp met betrekking tot de goederen vallend onder de International Maritime Dangerous Goods (IMDG)-reglementering die geladen werden in Antwerpen of zich aan boord van het schip bevonden, met een beschrijving van de goederen, hoeveelheid, de precieze categorisering van de gevaarlijke goederen en de bestemming van deze goederen;

Gelet op de beslissing van het Havenbedrijf Antwerpen d.d. 20 juni 2019 tot verlenging van de antwoordtermijn;

Gelet op de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van het Havenbedrijf Antwerpen d.d. 17 juli 2019;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ d.d. 7 augustus 2019 tegen voormelde beslissing van het Havenbedrijf Antwerpen;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 8 augustus 2019;

Gelet op de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 3 september 2019 tot verlenging van de termijn om uitspraak te doen over het beroepsschrift overeenkomstig artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek dateert van 7 juni 2019. Het Havenbedrijf Antwerpen heeft bij de bestreden beslissing d.d. 17 juli 2019 de gevraagde informatie vermeld onder punt 1 bezorgd, maar de tweede vraag werd negatief beantwoord. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet'). Op 7 augustus 2019 diende [REDACTED] beroep in tegen voormelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig en is **ontvankelijk**.

Wat de gegrondheid betreft:

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1) *Feiten*

Op 7 juni 2019 vraagt de beroeper om een afschrift te verlenen van de volgende bestuursdocumenten uit de periode 2018-2019: 1. voor elke passage van een schip van de rederij Bahri alle bestuursdocumenten in het bezit van de Port of Antwerp met de volgende informatie: de naam van het schip, tijd van aankomst, tijd van vertrek, kaai of kaaïen waar het schip aangemeerd is, de ondernemingen die de logistieke afhandeling deden en 2. voor elke passage van een schip van de rederij Bahri alle bestuursdocumenten in het bezit van de Port of Antwerp met betrekking tot de goederen vallend onder de International Maritime Dangerous Goods (IMDG)-reglementering die geladen werden in Antwerpen of zich aan boord van het schip bevonden, met een beschrijving van de goederen, hoeveelheid, de precieze categorisering van de gevaarlijke goederen en de bestemming van deze goederen.

Op 17 juli 2019 bezorgt het Havenbedrijf Antwerpen – zoals ook door de beroeper bevestigd in zijn beroepsschrift - de informatie m.b.t. het eerste punt van de vraag tot openbaarmaking. Wat het tweede punt van het verzoek tot openbaarmaking betreft, wijst het Havenbedrijf Antwerpen dit verzoek om een afschrift af.

Vooreerst stelt het Havenbedrijf dat, hoewel de vraag melding maakt van gevaarlijke goederen vallend onder de IMDG-reglementering, het moet vaststellen dat de gevraagde informatie (eerste vraag in combinatie met de tweede vraag) betrekking heeft op handelstrafieken en niet op het milieu als dusdanig. Het Havenbedrijf behandelt de aanvraag dan ook als een aanvraag die geen betrekking heeft op milieu-informatie.

Daarnaast stelt het Havenbedrijf dat het niet beschikt over bestuursdocumenten die rechtstreeks betrekking hebben op de bestemming van goederen (al dan niet gevaarlijke goederen). Op basis van de aanloopgegevens (verkregen als antwoord op de eerste vraag van de beroeper) blijkt enkel de bestemming van een schip, maar dit is niet noodzakelijkerwijze de bestemming van de goederen.

Een afschrift van de overige gevraagde informatie, die betrekking heeft op de beschrijving, hoeveelheid en categorisering van gevaarlijke goederen vallend onder de IMDG-reglementering, wijst het Havenbedrijf af vooreerst op grond van artikel II.35, 6° van het Bestuursdecreet, aangezien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de openbare orde en de veiligheid. Het Havenbedrijf argumenteert dit in de bestreden beslissing als volgt: *“De goederen vallend onder de International Maritime Dangerous Goods-reglementering bestaan uit uiteenlopende categorieën gaande van corrosieve substanties, toxische en besmettelijke substanties tot ontvlambare en explosieve substanties. Er bestaat een reëel risico dat informatie omtrent transporten van deze goederen, voornamelijk indien deze betrekking heeft op de laatst genoemde substanties, misbruikt kan worden voor criminele doeleinden. Het desgevallend blootleggen van systematische trafieken, met vermelding van precieze aard en hoeveelheden van getransporteerde gevaarlijke goederen, kan aanzetten tot het beramen van diefstallen of andere criminele activiteiten die op hun beurt een verdere bedreiging van de openbare veiligheid inhouden. Hierbij houdt het Havenbedrijf onder meer rekening met de huidige niveau van terreurdreiging, door het Crisiscentrum vastgesteld op algemeen dreigingsniveau 2 (“gemiddeld”) en dreigingsniveau 3 (“ernstig”) voor bepaalde gevoelige plaatsen. Ondergeschikt merkt het Havenbedrijf op dat de bedoelde informatie – voor zover zij toch beschouwd zou moeten worden als milieu-informatie (quod non – zie hoger) evenmin voor openbaarheid in aanmerking komt op grond van artikel II.36, tweede lid, §1, 10° van het Bestuursdecreet. Het Havenbedrijf verwijst in dit verband naar de bovenstaande afweging, en houdt hierbij rekening met de vaststelling dat de aanvraag in ieder geval geen betrekking heeft op emissies in het milieu”.*

Bijkomend wordt het verzoek afgewezen op grond van artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet, aangezien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het gelegitimeerde economische belang van de betrokken ondernemingen, zijnde de betrokken expediteur en de exploitant van de betrokken terminal. De motivatie luidt als volgt: *“Experts in behandeling van de betrokken goederen kunnen aan de hand van de aard, de hoeveelheid en de categorisering van de betrokken goederen achterhalen welke mogelijke verladers in casu op de betrokken terminalexploitant en de betrokken expediteur beroep doen. Deze verladers kunnen vervolgens door andere concurrerende terminalexploitanten en/of expediteurs benaderd worden, met het oog op het weggapen van trafieken. De openbaarheid van de betrokken informatie zou dus concurrentiële en commerciële schade berokkenen, zowel aan de betrokken terminalexploitant als aan de betrokken expediteur. Het Havenbedrijf wenst ook te wijzen op een ongewenste precedentswaarde. De gevraagde informatie als openbaar beschouwen, zou de deur openzetten voor een toestroom van gelijkaardige aanvragen waardoor het handelsverkeer systematisch ontwricht zou worden. Ondergeschikt merkt het Havenbedrijf op dat de bedoelde informatie – voor zover zij toch beschouwd zou moeten worden als milieu-informatie (quod non – zie hoger) evenmin voor openbaarheid in aanmerking komt op grond van art. II.36, tweede lid, §1, 7° van het Bestuursdecreet. Het Havenbedrijf verwijst in dit verband naar de bovenstaande afweging.”*

Tevens roept het Havenbedrijf de uitzonderingsgrond zoals bepaald in art. 11.35, 1° van het Bestuursdecreet in, aangezien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het economisch, financieel en commercieel belang van het Havenbedrijf. Dit wordt in de bestreden beslissing gemotiveerd als volgt: *“De goederen die vallen onder de International Maritime Dangerous Goods-reglementering (alle betrokken categorieën) maken een zeer belangrijk aandeel uit van de goederenstromen naar of vanuit de haven van Antwerpen. De gevraagde informatie, met name de aard en de hoeveelheid gevaarlijke goederen behandeld bij een bepaalde terminal of in het algemeen bij de haven van Antwerpen, kan door andere concurrerende havenbesturen aangewend worden om goederenstromen weg te kapen. De openbaarheid van de betrokken informatie zou dus belangrijke verschuivingen in trafieken kunnen veroorzaken, ten nadele van de haven van Antwerpen. Daarnaast zou het openbaar maken van de betrokken informatie ook een reden zijn voor expediteurs om de haven van Antwerpen – uit vrees voor hun concurrentiepositie – in de toekomst te mijden, en om hun goederenstromen om te leiden naar andere havens waar dergelijke informatie wel als vertrouwelijk wordt behandeld. De openbaarmaking van de betrokken informatie zou het Havenbedrijf dus economische, financiële en commerciële schade berokkenen. Het Havenbedrijf wijst ook in dit verband op een ongewenste precedentswaarde, en op het gevaar van een systematische ontwrichting van het handelsverkeer naar of vanuit de haven van Antwerpen.”*

2) De argumenten van beroeper

tekent beroep aan tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing van het Havenbedrijf Antwerpen.

Volgens de beroeper gaat het weldegelijk om milieu-informatie en heeft de opvatting van het Havenbedrijf namelijk dat uit de combinatie van zijn vragen zou blijken dat zijn vraag veeleer om een vraag naar handelsstromen zou gaan, geen relevantie bij de kwalificatie van de gevraagde informatie als milieu-informatie, aangezien voor de vraag tot toegang naar milieu-informatie geen motief of reden moet worden opgegeven. Volgens de beroeper valt de IMDG-regelgeving onder de maatregelen als bedoeld in artikel 2(1)(c), Richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003 en artikel 1.4, 11°, e) Bestuursdecreet. Het regelt het vervoer van goederen die een negatieve impact kunnen hebben op het leefmilieu en dus vallen onder artikel 2(1)(b), Richtlijn 2003/4/EG en artikel 1.4, 11°, b) Bestuursdecreet. De opgevraagde informatie geeft een concreet zicht op de toepassing van deze wetgeving en valt dus volgens de beroeper tevens onder artikel 2(1)(d), Richtlijn 2003/4/EG (vervat in artikel 1.4, 11°, e) Bestuursdecreet). De IMDG-regelgeving wordt in praktijk overal als een milieuwetgeving behandeld en dit blijkt volgens de beroeper onder meer uit de Environmental Code of Practice van de European Sea Ports Organisation (ESPO), waar de Antwerpse haven lid van is. Deze Environmental Code of Practice stelt op pagina 28 met betrekking tot "Hazardous Cargo": "Hazardous cargo poses a special danger to the surrounding environment and community. The volume of dangerous and polluting goods carried by sea is increasing and will continue to increase. ... The principal instrument is the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974 as amended which specifies the minimum standards for the construction, equipment and operation of ships, compatible with their safety. Directive 2002/59/EC establishing a Community vessel traffic monitoring and information system (part of the ERIKA II package) repeals Council Directive 93/75/EEC (HAZMAT) and sets, among others, the requirements for the notification of dangerous and polluting goods carried on board ships. The Codes prescribed in SOLAS and the EU Directive 2002/59/EC are recognized as the minimum standards for the safe transport of dangerous and polluting goods by sea, but because ports are closely linked they

are also taken as the standards for port operations. The IMO has adopted amendments to chapter VII of SOLAS to make the provisions of the International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code mandatory under the convention as from 1 January 2004.”

Dit maakt volgens de beroeper duidelijk dat de IMDG-regelgeving wel degelijk milieuwetgeving is en dat informatie die betrekking heeft op haar concrete toepassing onder milieu-informatie valt.

Tevens wordt door de beroeper verwezen naar een beslissing waarbij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie in de beslissing FBC/2010/1 informatie met betrekking tot het transport van gevaarlijke goederen, meer bepaald van het vervoer van deze goederen door de lucht, als milieu-informatie heeft beschouwd.

M.b.t. de ingeroepen uitzonderingsgrond inzake openbare orde en veiligheid (artikel 11.35, 6° van het Bestuursdecreet) stelt de beroeper dat het ingeroepen veiligheidsrisico naar aanleiding van de hier gevraagde informatie louter hypothetisch is en dat er geen concrete elementen of ernstige feiten worden aangedragen die het risico aannemelijk maken en concreet verband houden met de gevraagde informatie. Het valt niet in te zien hoe de gevraagde informatie concreet het aangehaalde, hypothetische risico zou verhogen. Algemeen dreigingsniveau 2 wordt vastgesteld "indien blijkt dat de dreiging tegen de persoon, de groepering of de gebeurtenis die het voorwerp uitmaakt van de analyse weinig waarschijnlijk is" (<https://crisiscentrum.be/nl/news/openbare-veiligheid/algemeen-dreigingsniveau-teruggebracht-naar-2-aangepaste>). Het dreigingsniveau 3 geldt voor bepaalde gevoelige plaatsen, maar uit niets blijkt dat dit geldt voor het betrokken gedeelte van de Antwerpse haven.

Volgens de beroeper is er hier dus sprake van een dreiging die weinig waarschijnlijk is, net als voor de rest van het land waar ook allerlei productie-, opslag- of vervoersinfrastructuur voor munitie staat. Dit kan moeilijk als concreet element of ernstig feit aangehaald worden om de hier gevraagde informatie te weigeren. De beroeper geeft verder aan: *“Integendeel, er volgt uit dat het aangehaalde risico weinig waarschijnlijk is. En, gezien het hier om informatie over transporten van munitie en andere gevaarlijke goederen betreft uit het verleden, is het verband met deze weinig waarschijnlijke dreiging al helemaal zoek. Hierbij wijst de beroeper erop dat de gevraagde informatie slechts 9 aanlopen door 4 schepen in het verleden betreft, terwijl de totale trafiek van gevaarlijke goederen of die van explosieve goederen door de Antwerpse haven veel groter is. Uit de gevraagde informatie valt bijgevolg moeilijk een systematiek af te leiden die het risico op criminele afleiding van munitie of explosieven zou vergroten.*

Dit zeker gezien er al veel informatie vrij beschikbaar is over opslag en transport van dit soort goederen. Het Havenbedrijf publiceert zelf ten behoeve van havengebruikers de vergunde terminals (<https://www.portofantwerp.com/nl/erkende-container-terminals>) en magazijnen (<https://www.portofantwerp.com/nl/vergunde-magazijnen>) voor de opslag en behandeling van gevaarlijke goederen. Wie verder milieuvergunningen gaat inkijken of als potentiële klant vergunde transportbedrijven benadert, zal veel sneller zicht krijgen op de systematiek van munitieopslag en transport dan uit de ladingsgegevens van deze 4 schepen kan blijken.

Dat de Bahri-rederij, als Saoedisch overheidsbedrijf, regelmatig munitie en wapens vervoert is al herhaaldelijk in de nationale en internationale pers aangestipt of door NGO's gedocumenteerd. De bevestiging van die informatie uit open bronnen kan moeilijk voor een bijkomende dreiging zorgen.

Verder kan de concrete positie van de Bahri-schepen en hun eventuele passage in Antwerpen via allerlei websites gevolgd worden

<https://www.marinetraffic.com/en/ais/details/ships/shipid:475454/mmsi:403532001/vessel:BAHRI%20YANBU>

Anderzijds heeft de gevraagde informatie wel degelijk een grote relevantie voor de openbaarheid. Zoals uit de aangehaalde persartikelen blijkt, is er al enige tijd een ruime maatschappelijke discussie aan de gang over wapenhandel met Saoedi-Arabië en de eventuele inzet van door België geleverde wapens en munitie in Jemen. Daarbij worden concrete feiten aangehaald inzake Bahri en de haven van Antwerpen, zoals blijkt uit https://vredesactie.be/sites/default/files/persdossier_Bahri_DEF2.pdf.

M.b.t. de ingeroepen uitzonderingsgrond inzake het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie (artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet) stelt de beroeper dat het ingeroepen risico zeer hypothetisch is en er geen concrete elementen worden aangehaald die dit verder aannemelijk maken of onderbouwen. Hij geeft verder aan: *“Wanneer aan de hand van de categorisering of aard van de goederen de concrete klant afgeleid kan worden, wil dit zeggen dat voor die categorie het aantal producenten of verkopers van die goederen niet uitgebreid is en zij vrij eenvoudig te identificeren zijn. Die reeks producenten of verkopers kan bijgevolg nu reeds gemakkelijk benaderd worden, zonder dat de informatie over de concrete lading van enkele schepen in het verleden daar veel aan zal veranderen. Dit zeker gezien voor zulke beperkte categorieën van goederen de concrete handel en het actief zijn van die ondernemingen richting bepaalde landen eveneens afgeleid kan worden uit allerlei andere publiek beschikbare gegevens, zoals de maandelijkse exportstatistieken van de Nationale Bank of informatie over exportvergunningen. Gezien verder niet naar de identiteitsgegevens van de klanten gevraagd wordt, valt dus moeilijk in te zien hoe de gevraagde informatie effectief een concrete, negatieve impact kan hebben op de economische belangen van de expediteur of de terminalexploitant.*

Het Havenbedrijf wijst verder op een "ongewenste precedentswaarde", want "de gevraagde informatie als openbaar beschouwen, zou de deur openzetten voor een toestroom van gelijkaardige aanvragen waardoor het handelsverkeer systematisch ontwricht zou worden."

Openbaarheid van bestuur is een grondwettelijk recht. Het feit of er al dan niet veel gebruikt van gemaakt zal worden in de toekomst, kan geen argument zijn dat meespeelt bij de beoordeling van de uitzonderingsgronden. Onredelijke aanvragen of aanvragen die een te grote belasting vormen, kunnen zonder probleem geweigerd worden op basis van Artikel 11.33.1° Bestuursdecreet, zoals ook blijkt uit de boven aangehaalde beslissing FBC/2010/1 op basis van de analoge federale wetgeving.

De beroepsinstantie heeft, om met kennis van zaken over het ingestelde beroep te kunnen oordelen, het Havenbedrijf Antwerpen op 9, 16 augustus en 11 september 2019 om nadere toelichting verzocht betreffende dit beroep en bij mailberichten d.d. 14, 20 en 22 augustus en 12 september 2019 ontvangen.

Bestuursdocument

In de bestreden beslissing heeft het Havenbedrijf Antwerpen aangegeven dat het niet beschikt over de gevraagde informatie die rechtstreeks betrekking heeft op de bestemming van goederen. In artikel 1.4, 3° Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocumenten” gedefinieerd als: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. Aangezien het Havenbedrijf Antwerpen niet in het bezit is van deze informatie, kan de beroepsinstantie redelijkerwijze niet anders dan het beroep, wat deze informatie betreft (bestemming van de goederen), **ongegrond** bevinden.

In de toelichting d.d. 14 augustus 2019 stelt het Havenbedrijf voor de eerste maal dat de overige gevraagde informatie deel uitmaakt van een webapplicatie en op zich niet gematerialiseerd is op een drager en dan ook in principe geen bestuursdocument uitmaakt. De beroepsinstantie kan niet akkoord gaan met deze stelling. In artikel 1.4, 3^o Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocumenten” gedefinieerd als: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. De definitie, zoals geformuleerd in voormeld decreet, sluit aan bij de ruime omschrijving die de grondwetgever, zowel wat de vorm als wat de inhoud betreft, heeft willen geven aan het begrip ‘bestuursdocument’. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het artikel 32 van de Grondwet werd daarover o.m. gesteld: “Met de term “bestuursdocument” wordt alle informatie bedoeld, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken. De term dient breed te worden opgevat. Het betreft alle beschikbare informatie, welke ook de informatiedrager is: schriftelijke stukken, geluids- en beeldopnamen met inbegrip van de gegevens vervat in de geautomatiseerde informatieverwerking, sommige notulen en processen-verbaal, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, contracten en vergunningen, registers van openbaar onderzoek, examencohiers, films, foto’s, enz. ... waarover een overheid beschikt zijn in regel openbaar, behoudens wanneer een uitzonderingsgrond moet worden toegepast” (*Parl. St. Kamer* 1992-93, nr. 839/1, verklarende nota, blz. 5).

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat informatie die deel uitmaakt van een webapplicatie, en waarvan, zoals blijkt uit de informatie die de beroepsinstantie van het Havenbedrijf Antwerpen mocht ontvangen, afdrukken kunnen worden gemaakt, moet worden bestempeld als bestuursdocumenten zoals bepaald in artikel 1.4., 3° Bestuursdecreet.

Milieu-informatie

Vooreerst moet de beroepsinstantie bepalen of de gevraagde informatie al dan niet betrekking heeft op milieu-informatie.

In de toelichting aan de beroepsinstantie d.d. 14 augustus II. handhaaft het Havenbedrijf haar standpunt dat, onverminderd de aard van de IMDG-goederen, het huidig verzoek geen vraag tot openbaarmaking van milieu-informatie inhoudt. Volgens het Havenbedrijf legt de aanvraag op zich uitdrukkelijk en duidelijk de

focus op het bekomen van informatie omtrent de scheepsbewegingen (bestuursdocumenten in verband met de passages van schepen van de rederij Bahri) enerzijds en anderzijds op bestuursdocumenten met betrekking tot bepaalde vervoerde en/of geladen/geloste goederen, kortom op economisch-nautische activiteiten en handelstrafieken die niet als milieu-informatie kunnen beschouwd worden. Bovendien geeft het Havenbedrijf aan dat verwezen kan worden naar de focus van de vraagstelling, die niet milieu-gerelateerd is, maar waarbij het eerder de bedoeling is om 'in te spelen op' de ruime maatschappelijke belangstelling/discussie die er bestaat rond wapenhandel aan/met Saoedi-Arabië en eventuele inzet van door België geleverde wapens en munitie in Jemen.

De beroepsinstantie dient vast te stellen dat het voorwerp van het verzoek betrekking heeft op - voor elke passage van een schip van de rederij Bahri in de periode 2018-2019- informatie, met betrekking tot de goederen vallend onder de International Maritime Dangerous Goods (IMDG)-reglementering die geladen werden in Antwerpen of zich aan boord van het schip bevonden, met een beschrijving van de goederen, de hoeveelheid en de precieze categorisering van de gevaarlijke goederen. Wat ook de doelstelling of de bedoeling is van het huidig verzoek tot openbaarmaking van de beroeper, dit is volgens de beroepsinstantie irrelevant in het kader van de beoordeling of de gevraagde informatie al dan niet milieu-informatie is.

Volgens de beroepsinstantie moet de gevraagde informatie beschouwd worden als milieu-informatie in de zin van artikel 1.4., 11° Bestuursdecreet. Het begrip milieu-informatie kent een ruime invulling, hetgeen bevestigd wordt door de exemplarische opsomming. De Internationale Code voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee (International Maritime Dangerous Goods Code, IMDG-code) is de belangrijkste code voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee, ten gevolge waarvan zowel bij laden als lossen, als bij het stouwen op het schip rekening moet worden gehouden met de gevarenprofielen en de risico's van de voor het maritieme vervoer aangeboden gevaarlijke stoffen. Deze IMDG-code is o.m. juridisch bindend gemaakt voor de toepassing van Bijlage III van het MARPOL-Verdrag. Het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, MARPOL) is een belangrijk verdrag over het voorkomen van vervuiling van het mariene milieu door schepen tijdens hun reguliere operaties en bij ongevallen. Het MARPOL-verdrag bevat regels die verontreiniging door schepen voorkomen en beperken, waarbij bijlage III regels bevat voor het voorkomen van verontreiniging door schadelijke stoffen die in verpakte vorm over zee worden vervoerd. De IMDG-code wordt hierbij als instrument gebruikt. Volgens de beroepsinstantie is informatie over schadelijke stoffen, over mariene verontreinigende stoffen, zoals opgenomen in de IMDG-code, die geladen werden in Antwerpen of zich aan boord van het schip van de rederij Bahri bevonden, weldegelijk te beschouwen als milieu-informatie.

Hieruit volgt dat de door het Havenbedrijf ingeroepen uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel II.35, 1° Bestuursdecreet (economisch, financieel of commercieel belang van het Havenbedrijf) ten onrechte werd ingeroepen, vermits deze uitzonderingsgrond niet toepasbaar is indien het gaat, zoals in casu, om milieu-informatie.

De uitzonderingsgrond, voorzien in artikel II.36, tweede lid, §1, 10° van het Bestuursdecreet

Het Havenbedrijf baseert zich voor de weigering ook op de uitzonderingsgrond, voorzien in artikel 11.36, tweede lid, §1, 10° van het Bestuursdecreet. Dit artikel bepaalt dat de overheidsinstantie de aanvraag tot openbaarmaking afwijst als ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de “openbare orde en veiligheid”.

In haar toelichting aan de beroepsinstantie d.d. 14 augustus 2019 geeft het Havenbedrijf bijkomend aan dat de opgevraagde informatie/documentatie zich niet tot louter historische informatie beperkt, maar ook informatie betreft waaruit wel degelijk een systematiek van lopende handelstrafieken kan worden afgeleid, en die dus ook betrekking heeft op toekomstige handelstrafieken. Bovendien gaat het, volgens het Havenbedrijf, niet enkel om informatie die reeds (grotendeels) beschikbaar zou zijn in milieuvergunningen van de betrokken bedrijven (of gelijkaardige informatie), maar om gedetailleerde informatie omtrent de precieze aard van een lading en omtrent de exacte tijdstippen waarop deze lading geleverd wordt, waarbij het net deze concrete informatie is die extra gevoelig is, en die het vergrote risico voor de openbare orde en veiligheid in het leven roept.

Het Havenbedrijf vervolgt dat het 'ingeroepen veiligheidsrisico' niet louter als hypothetisch kan worden beschouwd, maar dat ook wapens/munitie en drugstrafiek 'partners in crime' kunnen zijn, waarbij, onverminderd initiatieven door de verschillende stakeholders (overheden, private havenbedrijven, ...) en de successen die geboekt worden bij het proactief onderscheppen van drugs, een continue waakzaamheid en controle vereist is. Volgens het Havenbedrijf is er duidelijk een onderscheid te maken tussen maatschappelijk relevante artikels omtrent de betrokken problematiek die door verzoeker wordt nagestreefd en het overmaken/openbaar maken van detailgegevens inzake schepen, lading, tijdstip van aankomst, locatie van behandeling, Volgens het Havenbedrijf is de ingeroepen uitzonderingsgrond dan ook correct en afdoende in concreto beoordeeld en gemotiveerd in het kader van de openbare orde en veiligheid, waarvoor het Havenbedrijf Antwerpen als gebiedsbeheerder mee wenst en dient in te staan en dit "onverminderd het, misschien, beperkte aantal aanlopen".

Het komt thans aan de beroepsinstantie toe om te oordelen of er al dan niet terecht beroep werd gedaan op de voormelde uitzonderingsgrond.

De beroepsinstantie merkt op dat er telkens en in concreto moet geoordeeld worden of de voormelde uitzonderingsgrond al dan niet van toepassing is. De openbaarheid van bestuur is immers een grondrecht en de uitzonderingsgronden moeten geval per geval restrictief worden uitgelegd (artikel 11.39, eerste lid Bestuursdecreet).

De beroepsinstantie kan zich vinden in de hierboven aangehaalde argumenten van de beroeper, zowel wat het argument inzake het dreigingsniveau als wat betreft het argument omtrent de reeds beschikbare informatie over opslag en transport van gevaarlijke goederen in de haven en over de concrete positie van Bahri-schepen via de aangehaalde website. De beroepsinstantie moet eveneens vaststellen dat er in de weigeringsbeslissing geen concrete elementen of ernstige feiten worden aangevoerd die aannemelijk maken dat de openbaarmaking van de in casu gevraagde gegevens effectief direct aanleiding zou kunnen geven tot criminele activiteiten en (bijgevolg) op een (verhoogd) veiligheidsrisico. Bovendien gaat de in casu gevraagde informatie over een beperkt aantal aanlopen die zich situeren gedurende een volle periode van

een jaar in het verleden waarbij de beroepsinstantie, na kennisname van de informatie, geen systematiek ziet, noch qua data, noch gecombineerd met de haven van herkomst of bestemming, noch qua (soort) lading.

De uitzonderingsgrond, voorzien in artikel II.36, tweede lid, §1, 10° van het Bestuursdecreet, werd bijgevolg ten onrechte ingeroepen.

De uitzonderingsgrond, voorzien in artikel 11.36, tweede lid, §1, 7° van het Bestuursdecreet

Het Havenbedrijf baseert zich voor de weigering eveneens op de uitzonderingsgrond, voorzien in artikel 11.36, tweede lid, §1, 7° van het Bestuursdecreet. Volgens deze bepaling dient een aanvraag om openbaarmaking afgewezen te worden indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële milieu-informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij diegene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt.

Het Havenbedrijf handhaaft ten aanzien van de beroepsinstantie zondermeer haar standpunt zoals weergegeven in de bestreden beslissing en zoals hierboven reeds werd aangehaald.

Vooreerst wenst de beroepsinstantie op te merken dat het argument van het Havenbedrijf omtrent de ongewenste precedentswaarde – namelijk de toestroom aan gelijkaardige (toekomstige) aanvragen die het handelsverkeer zouden ontwrichten- door het openbaar maken van de gevraagde informatie, niet dienend is bij de huidige beoordeling van de uitzonderingsgrond in dit concrete dossier. Bij elk verzoek om openbaarmaking dient een concrete toetsing aan de mogelijke uitzonderingsgronden te gebeuren. Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar specifieke gegevens, eigen aan de zaak. De beroepsinstantie kan evenmin oordelen over toekomstige aanvragen.

Het Havenbedrijf geeft ter motivering van de toepassing van de voormelde uitzonderingsgrond aan dat de betrokken terminalexploitant en de betrokken expediteur commerciële schade kunnen leiden omdat, via de openbaarmaking van de aard, de hoeveelheid en de categorisering van de betrokken goederen, experts in behandeling van deze goederen kunnen achterhalen wie de mogelijke verladers ('shipper') zijn en vervolgens kunnen deze verladers door concurrenten van de betrokken terminalexploitant en expediteur, met het oog op het weggapen van trafieken, benaderd worden.

De beroepsinstantie merkt op dat het in casu gaat om de concrete lading van enkele schepen in het verleden, namelijk de lading van IMDG-goederen van 7 aanlopen van de in totaal 9 aanlopen door een schip van de rederij Bahri in 2018-2019. De aard en de hoeveelheid van de betrokken goederen maken volgens de beroepsinstantie inderdaad in hoofde van de betrokken terminalexploitant en expediteur commerciële gegevens uit. Wel wordt opgemerkt dat de vraag naar gegevens van verladers niet wordt gesteld door de beroeper en dus ook niet het voorwerp uitmaken van de gevraagde informatie.

Bovendien is het zo dat, niettegenstaande de vraag van de beroepsinstantie, het Havenbedrijf niet is ingegaan op een verdere concrete onderbouwing van de ingeroepen uitzonderingsgrond. Deze

uitzonderingsgrond laat immers niet toe om alle commerciële en industriële informatie aan de openbaarmaking te onttrekken, maar enkel die informatie die wegens haar aard een vertrouwelijk karakter vertoont. Om deze uitzonderingsgrond in te roepen is het dus nodig dat wordt aangetoond dat alle of een gedeelte van de informatie, dit vertrouwelijk karakter vertoont en dat dit voldoende wordt aangetoond. Het is maar in de mate dat concreet wordt aangetoond dat dergelijke informatie een vertrouwelijk karakter heeft, d.w.z. dat wanneer deze gegevens openbaar worden gemaakt, zij tot gevolg zullen hebben dat de concurrentiepositie van een bedrijf wordt aangetast door de openbaarmaking, dat voldaan is aan de betrokken voorwaarde.

De beroepsinstantie is van oordeel dat in casu geenszins op concrete wijze en afdoende wijze wordt aangetoond dat het openbaar maken van de gevraagde gegevens, zelfs in combinatie met de reeds openbaar gemaakte informatie, effectief tot gevolg zal hebben dat de concurrentiepositie wordt aangetast. In casu wordt door de openbaarmaking van de gevraagde gegevens de identiteit van de verladers niet openbaar gemaakt en is er dus geen concrete link van deze personen met de betrokken goederen, noch met de terminalexploitant/expediteur. Dit blijkt ook uit het feit dat de onderbouwing door het Havenbedrijf zeer algemeen en louter hypothetisch is geformuleerd, namelijk een mogelijkheid dat (niet nader omschreven) experts in de behandeling van gevaarlijke goederen kunnen achterhalen welke mogelijke verladers een beroep doen op de betrokken terminalexploitant/expediteur, hetgeen ook niet strookt met het restrictieve karakter van de uitzonderingsgrond.

Bovendien is er een maatschappelijk belang dat gediend is met de openbaarmaking van de gevraagde informatie, dat bovendien betrekking heeft op milieu-informatie. Zelfs al zou het in casu om vertrouwelijke economische informatie gaan, weegt dit belang niet op tegen het publiek belang van de openbaarmaking. Het publiek belang van de openbaarmaking blijkt alleen al uit het feit dat er een openbaarheidswetgeving inzake milieu-informatie bestaat en eveneens uit de 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. Uit Europese en interne regelgeving blijkt trouwens zeer duidelijk dat het uitgangsprincipe de openbaarheid is en dat deze geacht moet worden het algemeen belang te dienen.

De uitzonderingsgrond, voorzien in artikel II.36, tweede lid, §1, 7° van het Bestuursdecreet, werd bijgevolg ten onrechte ingeroepen.

De beroepsinstantie is voorts van oordeel dat er voor het overige geen wettelijke of decretale uitzonderingsgronden in aanmerking komen om de opgevraagde informatie aan de openbaarmaking te onttrekken.

Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat het beroep, voor dit onderdeel, als **gegrond** moet worden beschouwd.

Ten overvloede en bijkomend wenst de beroepsinstantie op te merken dat het Bestuursdecreet thans een bepaling (artikel II.44, §3) bevat waarin uitdrukkelijk gesteld wordt dat de inwilliging van een aanvraag tot openbaarmaking geen toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken als

