



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 168/2025
van 11 december 2025
Rolnummer : 8395**

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 50, § 4, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juni 2012 « betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie », gelezen in samenhang met artikel II.34, 1°, van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 261.683 van 9 december 2024, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 december 2024, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 ‘ betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie ’ de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet in samenhang met artikel 10 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie, doordat dit artikel 50, § 4, in samenhang met artikel II.34, 1°, van het Bestuursdecreet als absolute uitzonderingsgrond de afweging met het belang van de openbaarheid uitsluit bij een vraag tot toegang tot bestuursdocumenten waarop artikel 50, § 4, Wapenhandeldecreet betrekking heeft, terwijl ingeval geen geheimhoudingsverplichting volgens artikel II.34, 1°, van het Bestuursdecreet van toepassing is en eventuele schade door de openbaarheid beoordeeld wordt op grond van artikel II.35.3° en 6°, van het Bestuursdecreet dit wel gebeurt met afweging van het belang van de openbaarheid ?

2. Schendt artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 ‘ betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie ’ artikel 32 van de Grondwet in samenhang met artikel 10 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie, in de lezing dat op grond van dit artikel 50, § 4, in samenhang met artikel II.34, 1^o, van het Bestuursdecreet elke vorm van schade volstaat om de toegang tot bestuursdocumenten uit te sluiten, en dat het volstaat een gerechtvaardigd vermoeden van een reëel risico op mogelijke schade te doen gelden om de toegang tot bestuursdocumenten uit te sluiten ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Hans Lammerant;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bart Martel en mr. Kristof Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 24 september 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Danny Pieters en Kattrin Jadin te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Het bodemgeschil heeft betrekking op een verzoek van een particulier tot het verkrijgen van een afschrift van (i) het overzicht van rechtspersonen die een voorafgaande machtiging hebben verkregen zoals bedoeld in artikel 10 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juni 2012 « betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie » (hierna : het decreet van 15 juni 2012) en (ii) het overzicht van rechtspersonen die zich registreerden voor het gebruik van een algemene vergunning voor overbrenging van defensiegerelateerde goederen, zoals bedoeld in artikel 14, § 6, van datzelfde decreet.

Het verzoek wordt afgewezen door zowel het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken van de Vlaamse overheid als, in graad van bestuurlijk beroep, de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna : de Beroepsinstantie) op grond van artikel II.34, 1^o, van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna : het Bestuursdecreet) en artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012, die voorzien in een absolute uitzonderingsgrond wanneer er informatie wordt megedeeld waardoor aan de betrokken personen schade kan worden berokkend.

Nadat de Raad van State de beslissing van de Beroepsinstantie vernietigt wegens gebrek aan afdoende motivering, wijst de Beroepsinstantie het bestuurlijk beroep van de verzoeker opnieuw af als ongegrond. De

Beroepsinstantie doet haar beslissing andermaal steunen op artikel II.34, 1°, van het Bestuursdecreet en artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012.

De verzoeker stelt tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State. Volgens de verzoeker is er geen redelijke verantwoording voor de in artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 bepaalde geheimhoudingsplicht die krachtens artikel II.34, 1°, van het Bestuursdecreet een absolute uitzonderingsgrond vormt op het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten. Op zijn suggestie stelt het verwijzende rechtscollege de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1. Volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege roepen artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 en artikel II.34, 1°, van het Bestuursdecreet, door een geheimhoudingsplicht in te voeren voor informatie die schade kan berokkenen en die als absolute weigeringsgrond te kwalificeren, een verschil in behandeling in het leven ten aanzien van informatie die niet onder een geheimhoudingsplicht valt en waarbij de eventuele schade door de openbaarheid op grond van artikel II.35, 3° en 6°, van het Bestuursdecreet wordt beoordeeld aan de hand van een belangenafweging. Volgens haar brengt dat verschil in behandeling een onevenredige beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten met zich mee.

Volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege kunnen de belangen die met artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 worden gediend, evengoed worden beschermd door artikel II.35, 3° en 6°, van het Bestuursdecreet. In de parlementaire voorbereiding van die decreten wordt geen verantwoording gegeven waarom inzake de uitvoer van wapens een absolute uitzonderingsgrond moet gelden. De bedrijven die actief zijn in de defensiesector verspreiden overigens ook zelf, via verschillende kanalen, informatie over hun activiteiten, die toelaat om die bedrijven te identificeren en vast te stellen welke producten en diensten ze leveren. Zij wijst ook op het belang van het bestaan van een effectief rechtsmiddel tegen wapenuitvoervergunningen. Ten slotte voert zij aan dat in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een soortgelijke geheimhoudingsplicht door de betrokken instanties wordt toegepast als een relatieve uitzonderingsgrond.

A.2. De Vlaamse Regering laat gelden dat het Hof het verschil in behandeling tussen de relatieve uitzonderingsgronden in artikel II.35 van het Bestuursdecreet en de absolute uitzonderingsgronden in artikel II.34 van hetzelfde decreet grondwettig heeft verklaard bij zijn arrest nr. 43/2020 van 12 maart 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.043). Volgens de Vlaamse Regering worden noch in de formulering van de prejudiciële vraag, noch in de verwijzingsbeslissing nieuwe motieven gegeven die ertoe zouden nopen in de voorliggende zaak anders te besluiten. Het feit dat in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de betrokken instanties een soortgelijke geheimhoudingsplicht toepassen als relatieve uitzonderingsgrond, is niet relevant, aangezien dat een gevolg is van de autonomie van de gewesten.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.3. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat zowel de betrokken instanties van de Vlaamse overheid als de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie een zeer brede interpretatie geven aan het begrip « schade » in artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012, waardoor in de praktijk elke passieve openbaarheid onmogelijk wordt gemaakt. Een dergelijke interpretatie beperkt het recht op toegang tot bestuursdocumenten op onevenredige wijze. De verzoekende partij haalt als voorbeeld aan dat de betrokken instanties « imagoschade » onder het schadebegrip rekenen. Hiermee raken de in het geding zijnde bepalingen ook aan de vrijheid van meningsuiting. In zoverre wapenbedrijven op grond van andere rechtsbronnen, zoals de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen, de « UN Guiding Principles on Business and Human Rights » (VN-richtlijnen voor bedrijven en mensenrechten) en de vennootschapswetgeving verplicht zijn om met hun stakeholders te communiceren over het feit dat zij in de wapensector actief zijn en over de impact van hun activiteiten op mensenrechten, valt niet in te zien hoe die

openbaarheid in haar algemeenheid als schadeveroorzakend feit kan worden beschouwd. Zoals is vermeld in A.1, verspreiden die bedrijven de voormelde informatie ook effectief. De in het geding zijnde bepaling moet dan ook minstens zo worden geïnterpreteerd dat belanghebbenden wapenexportvergunningen kunnen identificeren en kunnen beoordelen op eventuele gebreken. De in artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 bepaalde geheimhoudingsverplichting kan evenwel ook worden opgevat als een loutere instructie in het kader van de op de betrokken bedrijven rustende rapporteringsverplichtingen, waarbij de toepassing ervan dus beperkt is tot de voormelde actieve openbaarheidsverplichtingen.

A.4. Volgens de Vlaamse Regering doet artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 in de interpretatie van het verwijzende rechtscollege niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op toegang tot bestuursdocumenten. Het schadebegrip omvat alle mogelijke vormen van schade, hetgeen ingegeven is door de bijzondere aard van de betrokken informatie, met name informatie die past binnen de algemene veiligheid in de Europese Unie, het belang van een transparante vertrouwensrelatie tussen de betrokken bedrijven en de overheid, het vertrouwelijke karakter van internationale betrekkingen en de bescherming van economische en industriële gegevens. Er moet overigens wel degelijk sprake zijn van schade; het louter mislopen van een voordeel of het ervaren van een ongemak is niet voldoende. Evenmin volstaat een louter hypothetisch risico op schade. Er moet een gerechtvaardigd vermoeden van een reëel risico van mogelijke schade zijn, hetgeen impliceert dat er voldoende aanwijzingen of omstandigheden zijn die erop wijzen dat er een aanzienlijke kans is dat schade zal optreden. Of een dergelijk vermoeden voorhanden is, zal steeds *in concreto* moeten worden beoordeeld. Op dat vlak onderscheidt de in het geding zijnde bepaling zich trouwens van andere bij wet of decreet geregelde geheimhoudingsverplichtingen, zoals het fiscaal beroepsgeheim, het beroepsgeheim van advocaten of het geheim van het opsporingsonderzoek, waarbij de vertrouwelijkheid niet afhankelijk wordt gemaakt van het veroorzaken van schade. De voorwaarde inzake de schade vormt dus eigenlijk een bijkomende waarborg voor de burger. De verwijzing, door de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, naar de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de VN-richtlijnen voor bedrijven en mensenrechten, is niet relevant, daar die rechtsbronnen geen bindende kracht hebben en alleszins niet van toepassing zijn op overheden. Dat laatste geldt ook voor de door de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege bedoelde verplichtingen uit de vennootschapswetgeving.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de mogelijkheid voor een bestuurde om toegang te vragen tot bestuursdocumenten inzake de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt meer bepaald dat het verzoek tot toegang betrekking heeft op de documenten bedoeld in de artikelen 10 en 14, § 6, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juni 2012 « betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie » (hierna : het decreet van 15 juni 2012). Op grond van artikel 10 van dat decreet moet iedere aanvrager die defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal of ordehandhavingsmateriaal, definitief wil uit- of doorvoeren naar een land buiten de EU of

definitief wil overbrengen naar een andere lidstaat van de EU, houder zijn van een voorafgaande machtiging die hem of haar toelaat om activiteiten van uit-, doorvoer of overbrenging te verrichten. Krachtens artikel 14, § 6, van hetzelfde decreet moet een persoon, vooraleer deze kan gebruikmaken van een algemene vergunning voor de overbrenging van defensiegerelateerde producten naar andere lidstaten van de EU, zich registreren bij de dienst die de Vlaamse Regering daartoe heeft aangewezen. Die dienst betreft het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken van de Vlaamse overheid.

B.2.1. Artikel II.31, eerste lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna : het Bestuursdecreet) bepaalt dat de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, van datzelfde decreet, verplicht zijn aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen. Krachtens artikel II.28, § 1, 1^o, is het Bestuursdecreet van toepassing op de Vlaamse overheid.

B.2.2. De artikelen II.34 en II.35 van het Bestuursdecreet bevatten uitzonderingen op het algemene beginsel van de toegang tot bestuursdocumenten.

Wat betreft de bestuursdocumenten die geen milieu-informatie bevatten, wordt een onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde « absolute » en « relatieve » uitzonderingsgronden.

De absolute uitzonderingsgronden zijn vermeld in artikel II.34 van het Bestuursdecreet en houden in dat « een instantie de openbaarheid moet weigeren wanneer bepaalde informatie onder de uitzonderingsgrond valt. Er moet dus geen belangenafweging plaatsvinden tussen de door deze uitzonderingsgrond beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend, en de weigering tot openbaarmaking moet niet door deze belangenafweging gemotiveerd worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 57).

De relatieve uitzonderingsgronden zijn vermeld in artikel II.35 van het Bestuursdecreet. Het relatieve karakter van die uitzonderingsgronden houdt in dat de daarin « vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend » (*ibid.*, p. 61).

B.2.3. Artikel II.34, 1°, van het Bestuursdecreet bevat de volgende absolute uitzonderingsgrond :

« Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als :

1° de openbaarmaking afbreuk doet aan een geheimhoudingsverplichting, vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is; ».

De parlementaire voorbereiding van het Bestuursdecreet bevat de volgende toelichting bij deze absolute uitzonderingsgrond :

« De geheimhoudingsverplichting dient wel degelijk te zijn vastgelegd in een materie waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is. Dit kan dus in een decreet zijn geregeld, maar tevens in een federale wet, op voorwaarde dat het een aangelegenheid betreft die intussen is overgedragen naar de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.

Ofschoon deze uitzondering duidelijk een absoluut karakter heeft en bijgevolg geen afwegingsproces vereist, dient deze uitzonderingsgrond bekeken te worden in het licht van de geheimhoudingsverplichtingen die in andere wetgeving bestaat, en de manier waarop deze geheimhouding is opgelegd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 58).

Artikel II.35, 2°, 3° en 6°, van het Bestuursdecreet bevat de volgende relatieve uitzonderingsgronden :

« Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen :

[...]

2° het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten;

3° het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt;

[...]

6° de openbare orde en de veiligheid ».

B.2.4. Artikel 50, §§ 1 tot 3/2, van het decreet van 15 juni 2012 legt de Vlaamse Regering verplichtingen op tot rapportering aan het Vlaams Parlement over wapenhandel, hetgeen een vorm van actieve openbaarheid van bestuur is :

« § 1. De Vlaamse Regering brengt ieder jaar verslag uit aan het Vlaams Parlement over de toepassing van dit decreet. Dat verslag bevat onder meer de volgende elementen :

- 1° de gegevens over de Vlaamse in-, uit- en doorvoer;
- 2° de gegevens over de Vlaamse overbrengingen;
- 3° de gegevens over de toegekende vrijstellingen;
- 4° de gegevens over de in-, uit- en doorvoer op Europees en wereldniveau;
- 5° de eventuele wijzigingen van de reglementering en de procedures in het Vlaamse Gewest;
- 6° de internationale en Europese initiatieven en embargo's;
- 7° de maatregelen opgelegd met toepassing van artikel 43/1.

§ 2. In het jaarlijks verslag, vermeld in paragraaf 1, brengt de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement verslag uit over het gebruik van de algemene vergunningen, vermeld in artikel 14, § 2, en van globale vergunningen als vermeld in artikel 15.

Per algemene vergunning wordt een overzicht gegeven van het aantal personen dat van de vergunning heeft gebruikgemaakt en van de totale waarde in euro van de verrichte overbrengingen, uitgesplitst in de lidstaat van bestemming, de categorie van de bestemming, het land van eindgebruik, als dat verschillend is van het land van bestemming, de categorie van de eindgebruiker, als die verschillend is van de bestemming, en de categorie van de defensiegerelateerde producten.

Per globale vergunning wordt een overzicht gegeven van de totale waarde in euro van de verrichte overbrengingen, uitgesplitst in de lidstaat van bestemming, de categorie van de bestemming, het land van eindgebruik, als dat verschillend is van het land van bestemming, de categorie van de eindgebruiker, als die verschillend is van de bestemming, en de categorie van de defensiegerelateerde producten.

§ 3. In het jaarlijkse verslag, vermeld in paragraaf 1, en in een halfjaarlijks verslag brengt de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement verslag uit over de toegekende vrijstellingen, over andere vergunningen die toegekend en geweigerd zijn dan de vergunningen, vermeld in paragraaf 2, en over de toegekende en geweigerde verlengingen van die vergunningen.

Per land wordt een overzicht gegeven van het aantal vrijstellingen, vergunningen en verlengingen die zijn toegekend en geweigerd, en van de totale waarde daarvan in euro.

Per toegekende vrijstelling en per toegekende of geweigerde vergunning of verlenging voor dat land worden vervolgens de volgende gegevens opgelijst :

1° de categorie van de defensiegerelateerde producten, het ander voor militair gebruik dienstig materiaal, het ordehandhavingsmateriaal, de civiele vuurwapens, de onderdelen of de munitie in kwestie;

2° het land van eindgebruik, als dat verschillend is van het land van bestemming;

3° de categorieën van de bestemmingen;

4° de categorieën van de eindgebruikers, als die verschillend zijn van de bestemmingen;

5° de waarde in euro van de vrijstelling, vergunning of verlenging;

6° als dat van toepassing is, het criterium of de criteria, vermeld in artikel 26 en 28, op basis waarvan de vergunning of verlenging is geweigerd.

[...]

§ 3/2. Maandelijks wordt een verslag met een overzicht van de in de afgelopen maand toegekende vrijstellingen en de toegekende en geweigerde vergunningen en verlengingen gepubliceerd op de website van de Vlaamse overheid.

Het verslag, vermeld in het eerste lid, bevat dezelfde gegevens als de gegevens, vermeld in paragraaf 2 ».

Artikel 50, § 4, van het voormelde decreet bevat een geheimhoudingsplicht :

« Met behoud van de toepassing van de bovenstaande paragrafen, wordt erover gewaakt dat er geen informatie zal worden megedeeld waardoor aan de betrokken personen schade kan berokkend worden ».

Ten gronde

Wat betreft de eerste prejudiciële vraag

B.3. Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege van het Hof te vernemen of artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 en artikel II.34, 1°, van het Bestuursdecreet bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet, in samenhang

gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest), in zoverre die bepalingen een absolute uitzonderingsgrond op de openbaarheid van bestuur invoeren, waardoor een afweging tussen het belang beschermd door de uitzonderingsgrond en het belang van de openbaarheid is uitgesloten, terwijl bij een aanvraag tot toegang van bestuursdocumenten op grond van artikel II.35, 3° en 6°, van het Bestuursdecreet een dergelijke afweging wel dient te gebeuren.

B.4. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.1. Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

B.5.2. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op vrijheid van meningsuiting, dat de vrijheid omvat om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven. Artikel 11 van het Handvest waarborgt eveneens het recht op vrije meningsuiting, dat de vrijheid omvat om meningen te hebben en om kennis te nemen of te geven van informatie of ideeën.

B.5.3. Wanneer een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van een van de grondwetsbepalingen waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het

Hof behoort en waarvan de schending wordt aangevoerd, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen.

B.5.4. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld :

« Artikel 10 [kent] aan het individu geen recht [toe] op toegang tot informatie waarover een overheid beschikt, noch de Staat ertoe verplicht die aan hem mee te delen. Echter, [...] een dergelijk recht of een dergelijke verplichting kunnen in de eerste plaats ontstaan wanneer de bekendmaking van de informatie is opgelegd bij een uitvoerbaar geworden rechterlijke beslissing [...] en, in de tweede plaats, wanneer de toegang tot de informatie bepalend is voor de uitoefening, door het individu, van zijn recht op vrije meningsuiting, inzonderheid ‘ de vrijheid om kennis te nemen en te geven van informatie ’, en wanneer het weigeren van die toegang een inmenging vormt in de uitoefening van dat recht » (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36).

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld :

« 81. De in artikel 11 van het Handvest verankerde vrijheid van meningsuiting en van informatie wordt tevens beschermd door artikel 10 EVRM [...] (arrest van 17 december 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82. Aangezien de in artikel 11 van het Handvest en artikel 10 EVRM vastgelegde vrijheid van meningsuiting en van informatie in deze beide juridische instrumenten waarin die vrijheid is opgenomen steeds dezelfde inhoud en reikwijdte heeft, zoals blijkt uit artikel 52, lid 3, van het Handvest en uit de toelichtingen bij dit Handvest met betrekking tot artikel 11 ervan, moet worden vastgesteld dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel [...] voor beide marktdeelnemers een inbreuk vormt op deze fundamentele vrijheid (zie in die zin arresten van 26 juni 1997, *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, punt 26; 23 oktober 2003, *RTL Television*, C-245/01, EU:C:2003:580, punt 68, en 17 december 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, punten 64 en 65) » (HvJ, 3 februari 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr GmbH*, ECLI:EU:C:2021:89, punten 81-82).

In zoverre daarin het recht op toegang tot overheidsinformatie wordt erkend, hebben artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 32 van de Grondwet. De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.5.5. Het recht op toegang tot bestuursdocumenten, zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet, artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest, is niet absoluut.

Die bepalingen sluiten een beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*, voormeld, §§ 181, 187 en 196; 9 december 2021, *Rovshan Hajiyev t. Azerbeidzjan*, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53; HvJ, 4 mei 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands SARL e.a.*, ECLI:EU:C:2016:325, punt 149).

B.5.6. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 9).

B.5.7. Door het mogelijk te maken dat een wetgever bepaalt in welke gevallen en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het beginsel van de administratieve transparantie, heeft de Grondwetgever niet uitgesloten dat de toegang tot bepaalde documenten aan voorwaarden wordt gekoppeld of wordt beperkt, voor zover die beperkingen redelijk verantwoord zijn en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen.

De administratieve transparantie draagt bij tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden voor de Raad van State of voor de gewone hoven en rechtbanken.

B.5.8. Toen de Grondwetgever artikel 32 van de Grondwet heeft aangenomen, is benadrukt dat de uitzonderingen op dat recht in beginsel een onderzoek geval per geval van de verschillende aanwezige belangen vereisen : « telkens [moet] *in concreto* het belang van de openbaarmaking [...] worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5).

De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Wanneer bijvoorbeeld de veiligheid van de Staat een uitzonderingsgrond zou zijn, moet nagegaan worden of het verlenen van inzage in een bepaald document *in concreto* de veiligheid van de Staat aantast of niet. Het is mogelijk dat dit op een bepaald moment wel het geval is terwijl hetzelfde document op een later tijdstip zonder enig probleem openbaar kan worden gemaakt. Indien de openbaarheid wordt geweigerd, mag de inhoud van het document uiteraard niet via de mededeling van de weigeringsmotieven bekend geraken » (*ibid.*).

Uit wat voorafgaat, vloeit voort dat de Grondwetgever beperkingen op de toegang tot bestuursdocumenten toelaatbaar heeft geacht, op voorwaarde dat er steeds een afweging plaatsvindt van het belang van de openbaarmaking van bestuursdocumenten tegen het belang dat wordt beschermd door de uitzonderingsgrond. Voorts is er steeds een beoordeling *in concreto* vereist om na te gaan of er een daadwerkelijke aantasting is van het beschermde belang en om na te gaan of het belang van de openbaarheid opweegt tegen het beschermde belang.

B.6. Zoals blijkt uit B.2.2, B.2.3 en B.2.4, voeren artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 en artikel II.34, 1^o, van het Bestuursdecreet een absolute uitzonderingsgrond in op de openbaarheid van bestuur. Wanneer de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op bestuursdocumenten inzake de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten in de zin van het decreet van 15 juni 2012, bijvoorbeeld, zoals in het bodemgeschild, op de bestuursdocumenten bedoeld in artikel 10 en artikel 14, § 6, van dat decreet, dan moet de betrokken overheidsinstantie die aanvraag afwijzen indien zij van oordeel is dat de openbaarmaking van de gevraagde informatie aan de betrokken personen schade kan berokkenen.

Zoals is verduidelijkt in de in B.2.2 vermelde parlementaire voorbereiding, houdt het « absolute » karakter van de in artikel II.34, 1^o, vermelde uitzonderingsgrond aldus in dat de betrokken overheidsinstantie geen belangenafweging moet maken tussen de door die uitzonderingsgrond beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. De decreetgever heeft voor die uitzonderingsgrond zelf vastgesteld dat het beschermde belang steeds opweegt tegen het belang van de openbaarheid.

De decreetgever heeft aldus een verschil in behandeling ingesteld tussen de personen die willen kennisnemen van bestuursdocumenten die onder een in artikel II.34, 1^o, en artikel 50, § 4, vermelde absolute uitzonderingsgrond ressorteren, en personen die willen kennisnemen

van bestuursdocumenten die onder de relatieve uitzonderingsgronden van artikel II.35 van het Bestuursdecreet, inzonderheid het 3° en 6° ervan, ressorteren, waarvoor de overheidsinstantie zelf een belangenafweging moet maken tussen het beschermde belang en het belang van de openbaarmaking. Een dergelijk verschil in behandeling is op zich niet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien dat verschil in behandeling een onevenredige beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten met zich zou meebrengen.

Door een belangenafweging uit te sluiten, vormen de in het geding zijnde bepalingen bovendien een aanzienlijke beperking op de toegang tot bestuursdocumenten, die enkel grondwettig is in zoverre ze voldoet aan de in B.5.1 tot B.5.8 vermelde vereisten.

B.7.1. Uit de parlementaire voorbereiding van het Bestuursdecreet blijkt niet waarom de decreetgever van oordeel was dat informatie die valt onder een wettelijke geheimhoudingsverplichting, moet worden gedekt door een absolute uitzonderingsgrond. Evenmin bevat de parlementaire voorbereiding van het decreet van 15 juni 2012 een specifieke verantwoording bij de in artikel 50, § 4, van dat decreet bepaalde geheimhoudingsplicht.

In haar memories laat de Vlaamse Regering gelden dat de in het geding zijnde bepalingen worden verantwoord door het feit dat de betrokken informatie betrekking heeft op de algemene veiligheid binnen de Europese Unie, het belang van een transparante vertrouwensrelatie tussen de betrokken bedrijven en de overheid, het vertrouwelijke karakter van internationale betrekkingen en de bescherming van economische en industriële gegevens.

Tijdens een hoorzitting over het ontwerp van decreet dat aan de basis ligt van het decreet van 15 juni 2012 heeft een vertegenwoordiger van een belangenorganisatie van ondernemingen in de defensiesector over de rapporteringsverplichtingen die in de overige paragrafen van artikel 50 zijn opgenomen, opgemerkt dat « het [...] geen betoog [hoeft] dat bepaalde landen er niet van houden dat zaken worden gepubliceerd die hun nationale belangen kunnen schaden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1371/2, p. 27). Tevens werd tijdens de bespreking van het ontwerp van decreet in de bevoegde commissie opgemerkt dat « weigeringen [van vergunningen] [...] vaak gebaseerd [zijn] op vertrouwelijke informatie van binnen- en/of buitenlandse partnerinstanties of van het betrokken bedrijf, waardoor openbaarmaking zou kunnen ingaan tegen geheimhoudingsverplichtingen. Die niet respecteren zou finaal resulteren

in het niet meer krijgen van informatie, met alle negatieve gevolgen vandien » (*ibid.*, nr. 1371/6, p. 25). Ten slotte blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 30 juni 2017 « tot wijziging en optimalisatie van diverse bepalingen van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012 », dat de voormelde rapporteringsverplichtingen heeft uitgebreid, dat « het opnemen in de rapportering van de identiteit van de exporterende bedrijven » zou ingaan tegen deze geheimhoudingsverplichting (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1121/1, p. 8).

B.7.2. De openbaarmaking van de documenten bedoeld in het decreet van 15 juni 2012 kan belangrijke gevolgen hebben voor de internationale en Europese betrekkingen van het Vlaamse Gewest inzake de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, en zou het Vlaamse Gewest in het bijzonder in de toekomst informatie kunnen ontzeggen die nodig is in het kader van de controle die het moet uitoefenen bij de behandeling van de aanvragen voor vergunningen inzake de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, met name betreffende de situatie van de landen waarvoor die wapens bestemd zijn. Gelet op de artikelen 4, 8 en 9 van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 « tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie » hebben België en bijgevolg de gewesten waaruit het is samengesteld, naast een verplichting tot rapportering, een verplichting tot geheimhouding bij de uitwisseling van informatie met andere Europese partners over die uitvoer. Daaruit volgt dat de openbaarheid van dergelijke documenten de samenwerking van België met zijn Europese partners zou kunnen ondermijnen (RvSt, 29 juni 2018, nr. 242.022, ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.242.022; 7 augustus 2020, nr. 248.128, ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.248.128; 10 januari 2025, nr. 261.969, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.261.969).

Daarnaast vormen de bescherming van de nationale veiligheid en het voorkomen dat vertrouwelijke informatie wordt onthuld legitieme redenen die een beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten kunnen verantwoorden (EHRM, 3 februari 2022, *Šeks t. Kroatië*, voormeld, § 63; 8 november 2022, *Saure t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:2022:1108JUD000881916, §§ 51-52). Evenzo kan die vertrouwelijkheid betrekking hebben op commerciële gegevens ter bescherming van het commerciële succes en de levensvatbaarheid van bedrijven en industriële informatie (EHRM, 15 februari 2005, *Steel*

en *Morris t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, § 94; 5 november 2019, *Herbai t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2019:1105JUD001160815).

B.8.1. Bij zijn arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.169) heeft het Hof artikel 21, § 1, eerste lid, van het decreet van het Waalse Gewest van 21 juni 2012 « betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van civiele wapens en van defensiegerelateerde producten » (hierna : het decreet van 21 juni 2012) vernietigd. Die bepaling onttrok de certificaten en de vergunningen zoals bedoeld in dat decreet aan de openbaarheid van bestuur, door te bepalen dat die documenten geen bestuurshandelingen vormden in de zin en voor de toepassing van het decreet van het Waalse Gewest van 30 maart 1995 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : het Waalse decreet van 30 maart 1995). Het Hof heeft geoordeeld :

« B.21.1. De certificaten en vergunningen bedoeld in B.9.4 vormen bestuurshandelingen met individuele strekking. Die handelingen vallen in beginsel onder de bij artikel 32 van de Grondwet geboden bescherming.

Wanneer de Grondwetgever artikel 32 van de Grondwet heeft aangenomen, is onderstreept dat de uitzonderingen op dat recht in beginsel een onderzoek geval per geval van de verschillende aanwezige belangen vereisen : ‘ telkens [moet] *in concreto* het belang van de openbaarmaking [...] worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond ’ (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5).

B.21.2. De Waalse Regering verantwoordt de ingevoerde regeling van de vertrouwelijkheid door de zorg om de veiligheid en door het feit dat die documenten gevoelige informatie bevatten inzake economische concurrentie of internationale betrekkingen.

In de veronderstelling dat die documenten in sommige gevallen gevoelige informatie kunnen bevatten, toont de Waalse Regering niet aan dat de uitzonderingen en de procedure ingevoerd bij het Waalse decreet van 30 maart 1995 ontoereikend zouden zijn om de vertrouwelijkheid van dergelijke informatie te waarborgen, wanneer die is opgenomen in de certificaten en vergunningen bedoeld in B.9.4.

Immers, zoals is aangegeven in B.17, voorziet artikel 6 van het Waalse decreet van 30 maart 1995 in verschillende uitzonderingen op het recht van toegang, met name rekening houdend met de internationale betrekkingen van het Gewest (5°) of een gewestelijk economisch of financieel belang (6°); de toepassing van die ‘ uitzonderingsgronden ’ vereist een concrete beoordeling van de aanvraag, waarbij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten waakt over de naleving van die uitzonderingen, onder het eventuele toezicht van de Raad van State; [...]. Het nagestreefde doel inzake veiligheid kon dus worden bereikt door gebruik te maken van de bij het Waalse decreet van 30 maart 1995 geregelde procedure.

B.21.3. Door een algemene en absolute uitzondering in te voeren op het recht op administratieve transparantie voor alle certificaten en vergunningen bedoeld in B.9.4, heeft de decreetgever een maatregel genomen die niet evenredig is met het nagestreefde doel ».

B.8.2. Om dezelfde redenen moet worden vastgesteld dat de in B.7.1 vermelde belangen evengoed kunnen worden beschermd door gebruik te maken van de relatieve uitzonderingen die zijn opgenomen in artikel II.35, 2°, 3° en 6°, van het Bestuursdecreet.

Zoals is vermeld in B.2.3, laten die bepalingen toe om een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursinformatie af te wijzen met het oog op de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen (2°), van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie (3°) of van de openbare orde en de veiligheid (6°). Zoals is vermeld in B.2.2, vereisen die uitzonderingsgronden dat er een belangenafweging plaatsvindt tussen de door die uitzonderingsgronden beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. Die belangenafweging moet steeds *in concreto* worden uitgevoerd en geschiedt onder toezicht van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, zoals bepaald in de artikelen II.48 tot II.51 van het Bestuursdecreet, die optreedt in het kader van een georganiseerd administratief beroep, en, in voorkomend geval, van de bevoegde rechtscolleges.

De omstandigheid dat artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 de niet-openbaarmaking van de gevraagde gegevens afhankelijk maakt van de voorwaarde dat de toegang tot die gegevens aan de betrokken personen schade kan berokkenen, leidt niet tot een andere conclusie. Voor de toepassing van de in artikel II.35, 2°, 3° en 6°, van het Bestuursdecreet opgenomen uitzonderingen volstaat het immers niet dat de openbaarmaking schade aan de door die uitzonderingen beschermde belangen toebrengt. Vereist is dat door middel van een afwegingsproces duidelijk wordt dat het belang dat men wil beschermen, zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 61).

B.9. Door een absolute uitzondering in te voeren op het recht op openbaarheid voor de bestuursdocumenten bedoeld in de artikelen 10 en 14, § 6, van het decreet van 15 juni 2012, heeft de decreetgever bijgevolg een maatregel genomen die niet evenredig is met het nagestreefde doel.

B.10. Artikel II.34, 1°, van het Bestuursdecreet en artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 zijn niet bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest, in zoverre zij een absolute uitzonderingsgrond invoeren voor de toegang tot de bestuursdocumenten bedoeld in de artikelen 10 en 14, § 6, van het voormelde decreet van 15 juni 2012.

Wat betreft de tweede prejudiciële vraag

B.11. Met de tweede prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 50, § 4, van het decreet van 15 juni 2012 bestaanbaar is met artikel 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest, indien die bepaling zo wordt geïnterpreteerd dat het begrip « schade » betrekking heeft op elke vorm van schade en dat voor de toepassing van die bepaling « een gerechtvaardigd vermoeden van een reëel risico op mogelijke schade » volstaat.

B.12. Gelet op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, behoeft de tweede prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 50, § 4, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juni 2012 « betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie » en artikel II.34, 1^o, van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018 schenden de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre zij een absolute uitzonderingsgrond invoeren voor de toegang tot de bestuursdocumenten bedoeld in de artikelen 10 en 14, § 6, van het voormelde decreet van 15 juni 2012.

- De tweede prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 december 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen