

Rolnummer 6751
Arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 82 van de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie, ingesteld door de vzw « Greenpeace Belgium » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 oktober 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 oktober 2017, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 82 van de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 april 2017) door de vzw « Greenpeace Belgium », de vzw « Fédération Inter-environnement Wallonie », de vzw « Forum voor Vredesactie », de Vlaamse Vereniging van Journalisten, de vzw « Bond Beter Leefmilieu » en de vzw « World Wide Fund for Nature Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Verstraeten, advocaat bij de balie te Leuven.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Vandendriessche en Mr. A. Peytchev, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 september 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 oktober 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 oktober 2018 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. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partijen stellen dat zij als vzw's een belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepaling, aangezien hun maatschappelijk doel door de bestreden norm wordt geraakt. De verzoekende partijen beogen met name de bevordering van de vrede, de democratie en de mensenrechten, de bescherming van het leefmilieu en de verdediging van de persvrijheid en de rechten van de pers. Ter behartiging van hun maatschappelijk doel stellen de verzoekende partijen regelmatig gerechtelijke procedures in, waarbij zij zich dienen te kunnen beroepen op het grondwettelijk beschermde recht van openbaarheid van bestuur om die procedures met gelijke middelen en op tegenspraak te kunnen voeren. Evenzeer beogen zij in het kader van hun maatschappelijk doel de burger op een doeltreffende wijze te informeren. Delcredere verzekert projecten die vaak een aanzienlijke sociale, politieke of ecologische impact hebben en stelt handelingen met een belangrijke maatschappelijke weerslag. Verscheidene van de verzoekende partijen hebben in het verleden reeds meerdere malen een aanvraag tot openbaarheid van bestuursdocumenten gericht aan Delcredere. Omdat die instelling weigerde in te gaan op die verzoeken, werd een procedure ingesteld voor de Rechtbank van eerste Aanleg te Brussel.

A.2.1. In het eerste onderdeel van het enige middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 82 van de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie artikel 32 van de Grondwet schendt,

doordat de bestreden bepaling de stukken die Delcredere ontvangt of produceert op een algemene en absolute wijze uitsluit van het grondwettelijk gewaarborgde recht op de passieve openbaarheid van bestuur.

A.2.2. In de eerste plaats wijzen de verzoekende partijen erop dat de afdeling wetgeving van de Raad van State bij haar advies nr. 60.806/1/2/4 van 7 februari 2017 uitdrukkelijk heeft bevestigd dat artikel 32 van de Grondwet van toepassing is op Delcredere in zijn hoedanigheid als administratieve overheid. Delcredere is immers een openbare instelling die is opgericht en geregeld bij de wet van 31 augustus 1939 betreffende Delcredere en noch onder de rechterlijke macht, noch onder de wetgevende macht valt. Aan de ministeriële afgevaardigden die zitting hebben in de raad van bestuur van die dienst en aan de ministers die ze vertegenwoordigen, is een ruime toezichtsbevoegdheid opgedragen ten aanzien van de beslissingen die de instelling neemt. Delcredere oefent opdrachten van openbare dienst uit die ertoe strekken de tekortkomingen van de privésector op het stuk van de kredietverzekering te verhelpen. De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, die het toezicht op verschillende openbare instellingen organiseert, is van toepassing op Delcredere.

Voorts heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij haar arrest nr. 234.267 van 25 maart 2016 erkend dat Delcredere valt onder de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie en achtte de manier waarop Delcredere zijn opdracht van openbare dienst concreet realiseert niet relevant.

De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten heeft eveneens geoordeeld dat Delcredere moet worden beschouwd als een federale administratieve overheid. De Commissie acht de oprichting en de opdracht van Delcredere doorslaggevend om aan het openbaarheidsprincipe te worden onderworpen, waarbij het niet belangrijk is van welke aard de activiteiten van de instelling zijn, en evenmin of zij bevoegd is om ten aanzien van derden eenzijdige bindende beslissingen te nemen. Overigens stelt Delcredere wel degelijk eenzijdige bindende bestuurshandelingen, die vallen onder het toezicht van de Raad van State, wanneer hij beslist informatie al dan niet vrij te geven aan rechtsonderhorigen die hierom verzoeken.

A.2.3. Vervolgens beklemtonen de verzoekende partijen dat de documenten die Delcredere ontvangt en produceert in het kader van zijn werking, bestuursdocumenten zijn in de zin van artikel 32 van de Grondwet. Het Hof is van mening dat het begrip « bestuursdocument » in artikel 32 van de Grondwet een zeer ruime interpretatie dient te genieten. De Grondwetgever beoogde alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt, te beschouwen als bestuursdocument en heeft private overeenkomsten zelfs expliciet vermeld bij de opsomming van informatie die als bestuursdocument moet worden beschouwd. Die definitie is eveneens opgenomen in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Bestuursdocumenten dienen geenszins voort te komen uit eenzijdige bindende bestuurshandelingen.

A.2.4. Artikel 32 van de Grondwet voorziet in de mogelijkheid voor de bevoegde wetgever om uitzonderingen in te voeren op het algemeen principe van de openbaarheid van bestuursdocumenten, voor zover ruimte wordt gelaten voor een beoordeling *in concreto* van het beschermde belang. Het Hof erkent dat uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van bestuursdocumenten mogelijk zijn onder de voorwaarden vastgelegd door een wet, decreet of ordonnantie, voor zover zij redelijk worden verantwoord, geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen en beperkend worden geïnterpreteerd. Artikel 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorziet reeds in een uitzonderingsregeling, waarbij de administratieve overheid voor elke aanvraag het belang van de openbaarheid moet afwegen tegen het belang beschermd door de uitzonderingsgrond. De bestreden bepaling voert daarentegen een algemene en absolute uitzondering in waardoor de door Delcredere ontvangen of geproduceerde documenten in hun geheel worden onttrokken aan de openbaarheid. De verzoekende partijen sluiten zich aan bij het oordeel van de afdeling wetgeving van de Raad van State dat een dergelijke algemene en absolute uitzondering op het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten niet verenigbaar is met artikel 32 van de Grondwet.

A.3. De verzoekende partijen voeren in het tweede onderdeel van hun enige middel aan dat de bestreden bepaling een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 32 van de Grondwet, doordat zij een ongeoorloofd verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, rechtsonderhorigen die bij het opvragen van informatie bij Delcredere geen beroep kunnen doen op het recht op passieve openbaarheid van bestuur en, anderzijds, rechtsonderhorigen die bij het opvragen van informatie bij andere administratieve overheden wel het recht op passieve openbaarheid van bestuur kunnen genieten. Aangezien Delcredere buiten het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur wordt geplaatst, beschikt de instelling over de mogelijkheid om elke aanvraag tot openbaarheid

gericht aan haar dienst af te wijzen, zonder beoordeling ten gronde en zonder controlemogelijkheid door de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten en door de Raad van State.

A.4.1. De bestreden bepaling strekt ertoe de vertrouwelijke bedrijfsinformatie van de cliënten van Delcredere te beschermen. De wet betreffende de openbaarheid van bestuur voorziet evenwel reeds in de mogelijkheid om dat belang te beschermen. De bestreden bepaling maakt overigens geen onderscheid tussen de door Delcredere ontvangen of geproduceerde documenten naargelang zij de commerciële belangen van zijn cliënten of derden kunnen schaden. Nochtans heeft de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie reeds geoordeeld dat een onderscheid moet worden gemaakt naargelang de openbaarmaking van de milieu-informatie de economische positie van een cliënt van Delcredere kan schaden. Niet alle documenten die Delcredere ontvangt of produceert, zijn van die aard dat zij de commerciële belangen van zijn cliënten of derden kunnen schaden. De afdeling wetgeving van de Raad van State merkt dan ook terecht op in haar advies dat het moeilijk kan worden aanvaard dat *a priori* ervan wordt uitgegaan dat alle stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten vertrouwelijke bedrijfsinformatie vormen die totaal niet toegankelijk mag worden gemaakt.

A.4.2. Daarenboven kunnen strikt vertrouwelijke documenten aan partiële openbaarheid worden onderworpen. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt in haar rechtspraak dat indien een uitzonderingsregel van toepassing is op de aanvraag tot openbaarheid, dit niet meteen mag leiden tot het weigeren van inzage van het volledige document. De administratieve overheid moet streven naar gedeeltelijke openbaarmaking, in zoverre een afscheiding van informatie mogelijk is. In de parlementaire voorbereiding wordt niet verantwoord waarom die minder verregaande maatregel het vooropgestelde doel niet zou kunnen bereiken. Partiële openbaarheid met betrekking tot documenten van Delcredere is nochtans reeds geadviseerd door de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie.

A.4.3. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de uitzonderingsregeling waarin is voorzien in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur reeds voldoende bescherming biedt aan het zakengeheim. Aangezien niet alle informatie waarover Delcredere beschikt, valt onder het zakengeheim, is een beoordeling *in concreto* van het al dan niet vertrouwelijke karakter van de gevraagde informatie niet onredelijk. Er zijn voldoende garanties ingebouwd om te voorkomen dat vertrouwelijke gegevens zouden worden vrijgegeven in de loop van de procedure ingesteld om toegang te krijgen tot bepaalde bestuursdocumenten. Bovendien kan in bepaalde gevallen het algemeen belang van de openbaarheid zwaarder doorwegen dan het economisch belang van de cliënten van Delcredere. Het staat in eerste instantie aan de administratieve overheid daarover te oordelen. De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten beschikt over een adviesbevoegdheid. In laatste instantie oefent de Raad van State een rechterlijk toezicht uit over de beslissingen genomen omtrent openbaarheidsaanvragen.

A.5.1. De Ministerraad is van oordeel dat artikel 32 van de Grondwet niet van toepassing is op Delcredere, aangezien die als exporkredietverstrekker een opdracht van uitsluitend commerciële en financiële aard vervult en niet kan worden beschouwd als administratieve overheid. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bevestigd in haar rechtspraak ten aanzien van federale overheidsbedrijven dat publiekrechtelijke entiteiten voor hun taken van zuiver commerciële aard niet optreden als administratieve overheid. Ingevolge de wijziging bij artikel 70 van de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie, wordt de opdracht van uitsluitend commerciële en financiële aard uitdrukkelijk bevestigd in de wet van 31 augustus 1939 betreffende Delcredere zodat de instelling geen opdracht van openbare dienst meer vervult. De activiteiten van Delcredere zijn geenszins vergelijkbaar met die van een administratieve overheid, maar lopen gelijk met die van andere private verzekeringsinstellingen.

Er valt niet in te zien waarom Delcredere louter vanwege zijn publiekrechtelijke rechtsvorm dient te zijn onderworpen aan artikel 32 van de Grondwet. Een dergelijke interpretatie zou leiden tot een ongeoorloofd verschil in behandeling tussen Delcredere en de door de overheid opgerichte en gecontroleerde entiteiten die over een private rechtsvorm beschikken en die eveneens commerciële en financiële werkzaamheden uitoefenen. Uit de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie en de Raad van State blijkt immers dat dergelijke entiteiten niet als administratieve overheid worden beschouwd. De nefaste impact van dat criterium op de commerciële en financiële werking van Delcredere, waarbij die de vertrouwelijkheid van al de door zijn cliënteel bezorgde documenten dient te vrijwaren, weegt niet op tegen de beweerdelijke voordelen ervan.

A.5.2. De door Delcredere gestelde handelingen zijn van uitsluitend commerciële en financiële aard en kunnen niet worden beschouwd als eenzijdige rechtshandelingen of bestuurshandelingen. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar rechtspraak bevestigd dat een publiekrechtelijke entiteit

geen bestuurshandeling stelt wanneer zij, zoals Delcredere, commerciële en financiële handelingen stelt, namelijk het toekennen of weigeren van een krediet. Zelfs in de mate waarin de commerciële en financiële handelingen van Delcredere op rechtstreekse dan wel onrechtstreekse wijze uitvoering zouden geven aan een opdracht van algemeen belang, vaardigt Delcredere geen eenzijdige bestuurshandelingen uit en vervult hij geen activiteit binnen een bestuurscontext. Aangezien de handelingen van Delcredere niet kunnen worden beschouwd als bestuurshandelingen, kunnen ook de documenten die hieraan voorafgaan of eruit voortvloeien niet worden gekwalificeerd als bestuursdocumenten in de zin van artikel 32 van de Grondwet.

A.6. Indien het Hof van oordeel zou zijn dat Delcredere onderworpen is aan artikel 32 van de Grondwet, wijst de Ministerraad erop dat de wetgever tegemoet is gekomen aan de bezwaren geuit door de afdeling wetgeving van de Raad van State. De bestaande uitzonderingsregeling van artikel 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur biedt geen afdoende oplossing voor de strikte vertrouwelijkheid die Delcredere te allen tijde aan zijn cliënten dient te garanderen voor het geheel van de door hen overgemaakte informatie. Die regeling berust immers op een beoordeling « geval per geval » en een belangenafweging, waardoor niet valt uit te sluiten dat bepaalde vertrouwelijke gegevens alsnog openbaar kunnen worden. De rechtsonzekerheid die hiermee gepaard gaat, is onverenigbaar met de specifieke marktcontext waarbinnen Delcredere opereert. Zonder de bestreden bepaling kan Delcredere een minder kwaliteitsvolle dienstverlening bieden aan zijn cliënteel en wordt hij derwijze een minder aantrekkelijke contractspartij. Zijn concurrenten zijn immers niet onderworpen aan enige openbaarheidsverplichting. Zelfs in een niet-concurrentiële omgeving bestaat het risico dat potentiële cliënten geen contact met Delcredere zullen opnemen omdat zij verwachten dat al hun gegevens op vertrouwelijke wijze worden behandeld. Een eventuele openbaarmaking van al die bedrijfsgevoelige informatie zou immers hun concurrentiële positie in het gedrang brengen en mogelijkzwaars zelfs leiden tot een aansprakelijkheidstelling voor een schending van de vertrouwelijkheidsplicht.

A.7.1. De Ministerraad is eveneens van oordeel dat de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 32 van de Grondwet, niet schendt. Ten eerste is Delcredere niet vergelijkbaar met een federale administratieve overheid. Delcredere treedt in het kader van de uitoefening van zijn commerciële en financiële werkzaamheid niet op als een administratieve overheid en neemt geen bestuursbeslissingen. Ten tweede opereert Delcredere in een commerciële en doorgaans ook concurrentiële omgeving, waarbij hij de vertrouwelijkheid van de totaliteit van de documenten van zijn cliënteel dient te vrijwaren. De bestreden bepaling beoogt de vertrouwelijke bedrijfsinformatie van het cliënteel van Delcredere en de concurrentiële positie van Delcredere te beschermen en is strikt noodzakelijk om de continuïteit van de commerciële en financiële activiteiten van Delcredere te kunnen waarborgen. Aldus verschilt Delcredere van andere federale administratieve overheden.

A.7.2. Voorts is de bestreden bepaling proportioneel in het licht van de beoogde doelstelling, aangezien die niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Zoals reeds is aangegeven, biedt de bestaande uitzonderingsregeling onvoldoende garanties om de strikte vertrouwelijkheid te waarborgen van de documenten waarover Delcredere beschikt. Een partiële openbaarmaking van de betrokken documenten zou evenmin verenigbaar zijn met het beoogde doel, aangezien het geheel van de informatie overgedragen door het cliënteel van Delcredere strikt vertrouwelijk is. Delcredere beschikt niet over informatie die formeel kan worden afgescheiden van de informatie die gebonden is aan strikte vertrouwelijkheid. De bestreden bepaling is dan ook evenredig met de beoogde doelstelling. Bijgevolg verzoekt de Ministerraad het Hof het beroep tot vernietiging te verwerpen.

- B -

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 82 van de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie (hierna : de wet van 18 april 2017).

De bestreden bepaling maakt deel uit van hoofdstuk 14 van de voormelde wet, met als titel : « Wijzigingen van de wet van 31 augustus 1939 op de Nationale Delcrederedienst ».

Artikel 69 van de wet van 18 april 2017 bepaalt :

« Het opschrift van de wet van 31 augustus 1939 op de Nationale Delcrederedienst wordt vervangen als volgt : ‘ Wet betreffende Delcredere ’ ».

B.1.2. Het bestreden artikel 82 bepaalt :

« Artikel 10 van dezelfde wet, opgeheven bij de wet van 17 juni 1991, wordt vernummerd tot artikel 11 en hersteld als volgt :

‘ Art. 11. De stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij deze wet opgelegde opdracht van commerciële en financiële aard, worden niet beschouwd als een bestuursdocument in de zin van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Op Delcredere rust een discretieplicht voor wat betreft de vertrouwelijke bedrijfsinformatie waarover hij beschikt. ’ ».

B.1.3. Artikel 1, tweede lid, 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna : de wet van 11 april 1994) definieert een bestuursdocument als « alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt ».

B.2. Het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 82 van de wet van 18 april 2017, van de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling de stukken die Delcredere ontvangt of produceert op een algemene en absolute wijze zou uitsluiten van het grondwettelijk gewaarborgde recht op passieve openbaarheid van bestuur. Voorts zou aldus ook een niet redelijk verantwoord verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, rechtsonderhorigen die bij het opvragen van informatie bij Delcredere geen beroep kunnen doen op het recht op passieve openbaarheid van bestuur en, anderzijds, rechtsonderhorigen die bij het opvragen van informatie bij andere administratieve overheden dat recht wel genieten.

B.3.1. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134 ».

B.3.2. Volgens de Grondwetgever legt die bepaling «de basisprincipes vast met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. Er is geopteerd voor een korte omschrijving van deze principes. Een nadere specificering kan alleen maar verwarring scheppen en ertoe leiden dat wat verduidelijking moet zijn een verenging wordt. Het gevaar is te groot dat wat dan niet is opgenomen als een al dan niet gewilde beperking zou worden geïnterpreteerd » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 4; nr. 839/4, p. 2; *Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 3).

B.3.3. Alhoewel het recht op toegang tot bestuursdocumenten is erkend als een grondrecht, kan het slechts worden uitgeoefend in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de onderscheiden wetgevers.

B.4. De Ministerraad betwist dat artikel 32 van de Grondwet van toepassing zou zijn op Delcredere, aangezien de instelling in de uitoefening van haar opdracht, die van commerciële en financiële aard is, niet zou optreden als een administratieve overheid en niet beschikt over bestuursdocumenten.

B.5.1. Volgens de Grondwetgever gelden de beginselen vastgesteld in artikel 32 van de Grondwet ten aanzien van alle administratieve overheden en dient bij de concrete invulling van dat begrip een zo breed mogelijke interpretatie te worden gehanteerd, aangezien het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten een fundamenteel recht vormt.

B.5.2. Delcredere is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die is opgericht en wordt geregeld bij de wet van 31 augustus 1939 betreffende Delcredere (hierna : de wet van 31 augustus 1939) en die is onderworpen aan het toezicht van de overheid. Delcredere is belast met taken van openbare dienst die ertoe strekken de internationale economische betrekkingen te bevorderen en de tekortkomingen van de privésector op het vlak van de kredietverzekering te verhelpen. De dienst is ingedeeld in categorie C bij artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

B.5.3. De taken van Delcredere worden omschreven in artikel 1, § 2, van de wet van 31 augustus 1939, zoals gewijzigd bij artikel 70 van de wet van 18 april 2017, dat bepaalt :

« Delcredere vervult een opdracht van commerciële en financiële aard die erin bestaat de internationale economische betrekkingen te bevorderen, hoofdzakelijk door de acceptatie van risico's op het gebied van uitvoer, invoer en investeringen in het buitenland.

Om zijn doel te verwezenlijken kan Delcredere :

1° alle waarborgen verlenen die strekken tot beperking van de risico's, inzonderheid de politieke risico's, de kredietrisico's en de financiële risico's, die de ondernemingen lopen bij de uitoefening van hun activiteit;

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

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

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

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

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

B.5.4. Artikel 3 van de wet van 31 augustus 1939 bepaalt :

« Delcredere oefent zijn activiteit uit :

1° voor rekening van de Staat wanneer verrichtingen als bedoeld in § 2, tweede lid, 1° tot 3°, van artikel 1 risico's inhouden waarvan de belangrijkheid en de duur zijn technische mogelijkheden te boven gaan, doch hun verwezenlijking door de Regering niettemin gepast wordt geacht of wanneer hij de opdrachten vervult als bedoeld in § 2, tweede lid, 6°, van artikel 1;

2° voor eigen rekening, zonder Staatsgarantie, voor verrichtingen die op grond van hun aard, hun duur en de intensiteit van het risico gewoonlijk eveneens worden gewaarborgd door maatschappijen die niet optreden voor rekening of met de garantie van de Staat;

3° voor eigen rekening, met Staatsgarantie, in alle overige gevallen ».

B.5.5. Uit het bovenstaande volgt dat Delcredere, hoewel hij een opdracht heeft van commerciële en financiële aard, opgericht is en geregeld wordt bij de wet, onderworpen is aan overheidstoezicht en taken van openbare dienst uitoefent en derhalve als administratieve overheid optreedt (zie in dezelfde zin: Raad van State, afdeling wetgeving, advies nr. 60.806/1/2/4 van 7 februari 2017, *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2331/001, p. 109; Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, advies nr. 2013-33 van 2 september 2013; advies nr. 2013-44 van 2 september 2013 en advies nr. 115-2016 van 24 oktober 2016).

In die hoedanigheid valt Delcredere onder het toepassingsgebied van artikel 32 van de Grondwet.

B.6.1. Artikel 32 van de Grondwet waarborgt de openbaarheid van « bestuursdocumenten ». Volgens de Grondwetgever wordt met de term « bestuursdocument » alle informatie bedoeld, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken. Dat begrip moet zeer ruim worden geïnterpreteerd (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5) :

« 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. Verslagen, studies, zelfs van niet-ambtelijke adviescommissies, 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, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5).

B.6.2. Rekening houdend met die ruime omschrijving moet, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, worden aangenomen dat de stukken die een administratieve overheid, zoals Delcredere, ontvangt of produceert in het kader van haar opdracht, dienen te worden beschouwd als bestuursdocumenten in de zin van artikel 32 van de Grondwet.

B.6.3. In tegenstelling tot wat in de parlementaire voorbereiding is vermeld en ook door de Ministerraad wordt aangevoerd ter verantwoording van de bestreden bepaling hoeft de openbaarheid van bestuur, zoals gewaarborgd door de voormelde grondwetsbepaling, niet noodzakelijk verband te houden met het bestaan van een eenzijdige bestuurshandeling. Het is

immers voldoende dat de administratieve overheid in het bezit is van de bestuursdocumenten waarvan de inzage of de mededeling wordt gevraagd.

B.7.1. 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.7.2. 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, 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 9).

B.7.3. Door het mogelijk te maken dat een wetgever kan bepalen 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.

In dat opzicht dient te worden onderstreept dat de administratieve transparantie bijdraagt tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden voor de Raad van State of voor de justitiële gerechten.

B.7.4. 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.8. Het Hof dient na te gaan of de maatregel die erin bestaat op algemene en absolute wijze alle stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij de wet van 31 augustus 1939 opgelegde opdracht van commerciële en financiële aard, uit te sluiten van het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994, en Delcredere een discretieplicht oplegt voor wat de vertrouwelijke bedrijfsinformatie betreft

waarover die instelling beschikt, in overeenstemming is met de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet.

B.9.1. De wet van 11 april 1994 is in beginsel op algemene wijze van toepassing op de federale administratieve overheden en op de niet-federale administratieve overheden doch slechts in de mate waarin die wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt (artikel 1, eerste lid).

Artikel 1, tweede lid, 1° definieert een administratieve overheid als « een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ». Luidens artikel 1, tweede lid, 2°, dient onder bestuursdocument te worden begrepen « alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt ». De artikelen 4 en 5 van de wet van 11 april 1994 regelen het principiële recht om een bestuursdocument te raadplegen, een afschrift ervan te ontvangen en uitleg daarover te verkrijgen.

B.9.2. Artikel 6, §§ 1 tot 3, van de wet van 11 april 1994 voorziet in een aantal uitzonderingen op die principiële openbaarheid :

« § 1. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende bepalingen :

1° de veiligheid van de bevolking;

2° de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden;

3° de federale internationale betrekkingen van België;

4° de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land;

5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten;

6° een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet;

7° het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld;

8° de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit.

§ 2. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet :

1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd;

2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;

3° aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is;

4° aan de belangen bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

§ 3. Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag :

1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;

2° een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld;

3° kennelijk onredelijk is;

4° kennelijk te vaag geformuleerd is ».

B.9.3. Artikel 6, § 4, van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat wanneer met toepassing van die uitzonderingsgronden een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel wordt beperkt.

B.9.4. Artikel 8 van de wet van 11 april 1994 richt een Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten op, die advies kan uitbrengen over een aanvraag tot raadpleging of verbetering van een bestuursdocument, met de mogelijkheid om tegen het advies van die Commissie beroep in te stellen bij de Raad van State. De Commissie kan ook op eigen initiatief advies verstrekken betreffende de algemene toepassing van de wet op de openbaarheid van bestuur.

B.10.1. Door te bepalen dat de stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij de wet van 31 augustus 1939 opgelegde opdracht van commerciële en financiële aard niet worden beschouwd als bestuursdocumenten in de zin van de wet van 11 april 1994, voert de bestreden bepaling een algemene uitzondering in op het fundamentele recht dat is gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet.

B.10.2. Het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen de personen die willen kennisnemen van de in de bestreden bepaling bedoelde documenten, die automatisch van dat recht zijn uitgesloten, en de personen die willen kennisnemen van andere bestuursdocumenten, die de bij de wet van 11 april 1994 ingevoerde procedure genieten, kan alleen een toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 32 van de Grondwet, doorstaan wanneer het berust op een objectief criterium en redelijk verantwoord is. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.11. De parlementaire voorbereiding van de wet van 18 april 2017 wijst op de concurrentiële omgeving waarin Delcredere opereert en verantwoordt de bestreden maatregel door de zorg om de bescherming te waarborgen van de vertrouwelijke bedrijfsinformatie van de cliënten van Delcredere, aangezien de regeling waarin is voorzien in de wet van 11 april 1994 hiervoor geen sluitende oplossing zou bieden. De uitzonderingsgronden in die wet vereisen immers dat geval per geval geoordeeld wordt welke van de gegevens die de bedrijven aan Delcredere meedelen al dan niet vertrouwelijk zijn en verplichten Delcredere tot openbaarmaking wanneer de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de bedrijfsinformatie van zijn cliënten niet opweegt tegen het belang van de openbaarheid. Aldus zou Delcredere zijn cliënten niet op sluitende wijze de vereiste bescherming van hun vertrouwelijke bedrijfsinformatie kunnen bieden.

Er wordt ook benadrukt dat niet louter bepaalde segmenten maar integendeel het geheel van de handelingen die Delcredere bij het uitoefenen van zijn kerntaken stelt, handelingen betreft die passen in het kader van een uitsluitend commerciële en financiële context. De bestreden bepaling moet toelaten dat Delcredere een bescherming kan bieden van de vertrouwelijke gegevens van zijn cliënten die gelijkwaardig is aan hetgeen bij de concurrentie

geldt. Ten slotte wordt ter verantwoording van de bestreden bepaling ook erop gewezen dat het optreden van Delcredere gericht is op het sluiten van private overeenkomsten en dat Delcredere bij de uitoefening van zijn commerciële en financiële activiteiten geen eenzijdige bestuurshandelingen stelt (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2331/001, pp. 46-50).

B.12.1. Ondernemingen hebben een rechtmatig belang om hun zakengeheimen niet aan de openbaarheid prijs te geven. Wanneer de administratieve transparantie op dergelijke informatie betrekking heeft, dient een goed evenwicht tot stand te worden gebracht tussen de bescherming van het zakengeheim en het grondrecht dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet.

B.12.2. Er kan echter niet *a priori* van worden uitgegaan dat alle stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij de wet van 31 augustus 1939 betreffende Delcredere opgelegde opdracht van openbare dienst, dermate vertrouwelijke bedrijfsinformatie bevatten dat zij in hun volledigheid aan de openbaarheid zouden moeten worden onttrokken.

Een dergelijke absolute uitsluiting verdraagt zich niet met artikel 32 van de Grondwet, dat van de openbaarheid van bestuursdocumenten de regel heeft gemaakt en vereist dat uitzonderingen daarop strikt worden geïnterpreteerd en geval per geval worden gerechtvaardigd zodat het beginsel van de administratieve transparantie niet wordt uitgehold.

B.13.1. Er wordt voorts niet aangetoond dat de uitzonderingen en de procedure ingevoerd bij de wet van 11 april 1994 ontoereikend zouden zijn om de vertrouwelijkheid van gevoelige informatie te waarborgen en dat derhalve een afwijking van die wet noodzakelijk zou zijn.

B.13.2. Zoals is vermeld in B.9.2, bevat artikel 6 van de wet van 11 april 1994 immers verschillende uitzonderingsgronden op het recht van toegang tot bestuursdocumenten.

Zo dient een administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument onder meer af te wijzen, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurdenden, de federale internationale betrekkingen van België,

een federaal economisch of financieel belang of het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld.

Voorts moet de administratieve overheid de aanvraag tot inzage of mededeling weigeren wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage of mededeling heeft ingestemd.

B.13.3. Het door de wetgever nagestreefde doel om de vertrouwelijke gegevens van de cliënten van Delcredere te beschermen, kan dus worden bereikt door gebruik te maken van de bij de wet van 11 april 1994 geregelde procedure. Enkel een dergelijke procedure komt overigens tegemoet aan de bekommernis die bij de totstandkoming van artikel 32 van de Grondwet als wezenlijk werd beschouwd, namelijk dat steeds *in concreto* moet kunnen worden beoordeeld of de aanvraag om inzage in een bestuursdocument al dan niet kan worden ingewilligd.

B.13.4. Ten slotte wordt niet aannemelijk gemaakt waarom de bestuursdocumenten die vertrouwelijke bedrijfsinformatie bevatten, niet zouden kunnen worden aangepast, overeenkomstig artikel 6, § 4, van de wet van 11 april 1994, opdat minstens een gedeeltelijke openbaarheid kan worden gewaarborgd (zie in dezelfde zin: Raad van State, advies nr. 60.806/1/2/4 van 7 februari 2017, *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2331/001, pp. 112-113).

B.14. De door de bestreden bepaling ingevoerde algemene en absolute uitzondering op het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten voor de stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij de wet van 31 augustus 1939 betreffende Delcredere opgelegde opdracht van commerciële en financiële aard, houdt een onevenredige beperking in van het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten zoals gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet en de uitsluiting van de instelling uit het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.15. Het middel is gegrond. Bijgevolg dient artikel 82 van de wet van 18 april 2017 te worden vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 82 van de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 29 november 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen