

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.070 van 17 juni 2026
in de zaak A. 238.168/IX-10.934**

In zake: H.L.

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 januari 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing OVB/2019/33bis van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 18 november 2022, houdende weigering van een afschrift van bestuursdocumenten.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 261.683 van 9 december 2024 is het debat heropend om prejudiciële vragen voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof.

Bij arrest nr. 168/2025 van 11 december 2025 beantwoordt het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vragen.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 juni 2026.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Joost Hoste, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Voor een samenvatting van de relevante feiten mag worden verwezen naar tussenarrest nr. 261.683 van 9 december 2024.

Voor een goed begrip wordt kort herhaald:

- dat verzoeker bij de Vlaamse overheid een verzoek indient om een afschrift te verkrijgen van (i) het overzicht van rechtspersonen die een voorafgaande machtiging hebben verkregen zoals bedoeld in artikel 10 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’ (“wapenhandeldecreet”) 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;

- dat de beroepsinstantie met de thans bestreden beslissing deze aanvraag finaal afwijst op grond van de volgende motivering:

“De beroepsinstantie is vooreerst van oordeel dat de geheimhoudingsverplichting zoals ingericht in artikel 50 § 4 van het wapenhandeldecreet dusdanig werd geformuleerd dat het kan volstaan om een redelijk verantwoord vermoeden van door openbaarmaking toegebrachte schade te staven, als weigeringsgrond om de vrijgave van de opgevraagde informatie af te wijzen. Dit blijkt volgens de beroepsinstantie uit de redactie van de in voornoemd artikel vastgestelde uitzonderingsgrond op de openbaarheid van bestuur: ‘Met behoud van de toepassing van de bovenstaande paragrafen, wordt erover gewaakt dat er geen informatie zal worden meegedeeld waardoor aan de betrokken personen schade kan berokkend worden’.

De beroepsinstantie meent dan ook dat de decreetgever a priori elk mogelijk risico op schade heeft willen uitsluiten, zonder dat hierbij al zou moeten vaststaan dat de openbaarmaking van de in artikel 50 § 4 van het wapendecreet bedoelde informatie effectief schade zal toebrengen. De beroepsinstantie vindt alleszins geen spoor van een andersluidende interpretatie en het komt de beroepsinstantie enkel aannemelijk voor dat de decreetgever uiterst omzichtig heeft willen omspringen met deze bijzonder gevoelige informatie, die betrekking heeft op defensiegerelateerde goederen. Een gerechtvaardigd vermoeden van een reëel risico op mogelijke schade geldt naar het oordeel van de beroepsinstantie dan ook als afdoend motief om toepassing te kunnen maken van deze uitzondering op de (passieve) openbaarheid van bestuur.

De beroepsinstantie stelt vast dat DKABUZA [*versta*: het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken] alle betrokken bedrijven heeft gecontacteerd die een zoals door verzoeker bedoelde voorafgaande machtiging hebben gekregen of zich registreerden voor het gebruik van een algemene vergunning voor de overbrenging van defensiegerelateerde goederen. Het merendeel van die bedrijven heeft hierop gereageerd en aan DKABUZA te kennen gegeven dat zij niet wensen dat de door verzoeker gevraagde gegevens vrijgegeven zou worden. DK[A]BUZA verkreeg daarbij van die bedrijven een overzicht en omschrijving van de schade die volgens het betrokken bedrijf zou (kunnen) geleden worden bij de openbaarmaking van gevraagde informatie, DKABUZA heeft die toelichting vervolgens samengevat en onderverdeeld in een vijftal rubrieken: (potentiële) imagoschade,

commerciële schade, privacy en persoonlijke schade, schade ten aanzien van de contractuele en wettelijke verplichtingen van de bedrijven en schade aan de veiligheid en security van het bedrijf. Aan de hand van de door DK[A]BUZA ingewonnen informatie kan dus worden nagegaan welke van de betrokken bedrijven naar welke door DKABUZA opgelijste schaderisico's verwijzen om de door verzoeker gevraagde overzichten niet openbaar te maken. De beroepsinstantie is daarbij van oordeel dat, zonder bekendmaking van de door verzoeker opgevraagde bedrijfsgegevens zelf – wat immers de kern van het schaderisico uitmaakt en bijgevolg strikt confidentieel dient te worden gehouden, DKABUZA op gefundeerde wijze aantoont dat aan de betrokken personen/bedrijven schade kan worden berekend indien die gegevens worden vrijgegeven.

De beroepsinstantie sluit zich dan ook aan bij de door DKABUZA aangebrachte argumentatie en oordeelt bijgevolg dat het vrijgeven van de door verzoeker gevraagde informatie – enerzijds een overzicht van rechtspersonen die een voorafgaande machtiging gekregen hebben zoals voorzien in artikel 10 van het wapenhandeldecreet, en anderzijds van een overzicht van rechtspersonen die zich registreerden voor het gebruik van een algemene vergunning voor de overbrenging van defensiegerelateerde goederen zoals voorzien in artikel 14, § 6 van het wapenhandeldecreet – in toepassing van artikel 50 § 4 van voormeld decreet een reëel schaderisico inhoudt ten aanzien van de betrokken personen/bedrijven. De in dat artikel voorziene geheimhoudingsplicht dient volgens de beroepsinstantie bijgevolg ingang te vinden.

De beroepsinstantie stelt wel vast dat een aantal van de betrokken bedrijven, weliswaar een minderheid van de bedrijven waarop het openbaarheidsverzoek betrekking heeft, niet heeft gereageerd op de bevraging door DKABUZA en dat zij bijgevolg geen informatie hebben aangereikt over mogelijke schaderisico's bij vrijgave van de gevraagde informatie. In de gegeven omstandigheden – het gaat slechts om een minderheid van de betrokken bedrijven, kan de beroepsinstantie echter niet anders dan besluiten dat DKABUZA reeds afdoende heeft aangetoond dat de openbaarmaking van de door verzoeker gevraagde overzichten een (mogelijk) schaderisico in zich draagt en dat dit risico, zoals geduid in de door DKABUZA uiteengezette rubrieken, redelijkerwijs evenzeer toepasselijk moet worden bevonden op de bedrijven die geen toelichting hebben bezorgd aan DK[A]BUZA. Artikel II.34, 1° van het bestuursdecreet formuleert een absolute uitzonderingsgrond. De vaststelling dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de geheimhoudingsplicht volstaat om de aanvraag af te wijzen, zonder dat het belang van de openbaarheid daartegen kan worden ingebracht. De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat DBZ volkomen terecht heeft verwezen naar de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 1° van het bestuursdecreet om de gevraagde overzichten te weigeren.

Het beroepschrift moet dan ook als ongegrond worden beschouwd.”

IV. Onderzoek van het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker stelt in zijn tweede middel dat artikel 50, § 4, van het wapenhandeldecreet, gelezen in samenhang met artikel II.34, 1°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018, een schending inhoudt van de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet, van artikel 10 van het Europees verdrag over de rechten van de mens (EVRM) en van artikel 11 van het Handvest voor de Grondrechten van de EU (“het Handvest”).

Verzoeker is van mening dat er geen verantwoording voorhanden is voor het instellen, door artikel 50, § 4, van het wapenhandeldecreet, van een absolute uitzonderingsgrond op het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten. Deze absolute uitzonderingsgrond vormt volgens hem een onevenredige inperking op dit recht dat door artikel 32 van de Grondwet wordt gewaarborgd. Hij schendt volgens verzoeker aldus ook artikel 10 EVRM en artikel 11 van het Handvest. De uitzonderingsgrond is volgens verzoeker bovendien in strijd met het gelijkheidsbeginsel, zoals gewaarborgd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De nagestreefde bescherming van bepaalde belangen wordt immers ook verleend via andere relatieve weigeringsgronden zoals die in artikel II.35, 3° en 6°, van het bestuursdecreet.

Tussenarrest

5. In zijn tussenarrest nr. 261.683 van 9 december 2024 herinnert de Raad van State aan de bepalingen waarop de beroepsinstantie steunt om de gevraagde openbaarmaking af te wijzen.

- artikel II.34, inleidende zin en 1°, van het bestuursdecreet:

“Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als: [...] de openbaarmaking afbreuk doet aan een

geheimhoudingsverplichting, vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is.”

- Artikel 50, § 4, van het wapenhandeldecreet:

“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.”

6. De Raad van State stelt in voormeld arrest vervolgens vast wat volgt:

“De bestreden beslissing neemt aan dat de in artikel 50, § 4, van het wapenhandeldecreet opgenomen geheimhoudingsverplichting niet enkel geldt bij de actieve openbaarheid van bestuur en de opgelegde rapporteringsverplichtingen maar ook wanneer het bestuur in het raam van de passieve openbaarheid inzage in bestuursdocumenten wordt gevraagd.

De bestreden beslissing beschouwt die uitzonderingsgrond bovendien als een geheimhoudingsplicht in de zin van artikel II.34, 1°, van het bestuursdecreet, zodat bij deze absolute uitzonderingsgrond geen belangenafweging tegenover het belang van de openbaarheid moet worden doorgevoerd.

De bestreden beslissing stelt daarbij dat het uitsluiten van de openbaarheid wanneer erdoor ‘aan de betrokken personen schade kan worden berokkend’ inhoudt dat ‘de decreetgever a priori elk mogelijk risico op schade heeft willen uitsluiten, zonder dat hierbij al zou moeten vaststaan dat de openbaarmaking [...] effectief schade zal toebrengen’. De beroepsinstantie stelt dat een ‘gerechtvaardigd vermoeden van een reëel risico op mogelijke schade’ dan ook een afdoend motief vormt om toepassing te kunnen maken van de uitzondering op de passieve openbaarheid van bestuur.”

7. Omdat het middel kritiek levert op de verenigbaarheid van de aangehaalde decretale bepalingen met de hogere grondwettelijke normen, in samenhang met Europese normen, en het de Raad van State op grond van artikel 14 RvS-Wet niet toevalt om wetskrachtige bepalingen te toetsen aan de Grondwet, heropent de Raad het debat om het Grondwettelijk Hof te ondervragen of artikel 50, § 4, van het wapenhandeldecreet *iuncto* artikel II.34, 1°, van het bestuursdecreet verenigbaar is met de Grondwet in de lezing dat voor de uitsluiting van de openbaarheid elke vorm van schade (zoals de in de bestreden beslissingen vermelde imagoschade, commerciële schade, privacy en persoonlijke schade, schade ten aanzien van de contractuele en wettelijke verplichtingen, schade aan de

veiligheid en security van een bedrijf) volstaat en dat “een gerechtvaardigd vermoeden van een reëel risico op mogelijke schade” volstaat zonder dat moet vaststaan dat de openbaarmaking deze schade daadwerkelijk zal toebrengen.

Antwoord van het Grondwettelijk Hof

8. Bij arrest 168/2025 van 11 december 2025 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld wat volgt:

“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°, 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.”

Het Hof wijst erop dat de belangen die met de geheimhoudingsplicht worden beschermd, “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” (rov B.8.2):

“[Die bepalingen laten 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°). [Die] uitzonderingsgronden [vereisen] 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 [wapenhandeldecreet] 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).”

Aanvullende laatste memorie van de verwerende partij

9. In haar aanvullende laatste memorie verwijst de verwerende partij in de eerste plaats naar haar vroegere procedurestukken. Zij merkt op dat het Grondwettelijk Hof zich heeft uitgesproken over de in geding zijnde bepalingen in zoverre ze een absolute uitzonderingsgrond invoeren voor de toegang tot de bestuursdocumenten bedoeld in de artikelen 10 en 14, § 6, van het wapenhandeldecreet. Aldus blijven deze artikelen van het wapenhandeldecreet, “al dan niet samen gelezen, c.q. toegepast”, overeind als relatieve uitzonderingsgrond en zijn ze dus verder rechtens aanwendbaar en beoordelingswaardig, zo stelt de verwerende partij.

In rechtsoverweging B.8.2 van zijn arrest voegt het Grondwettelijk Hof hieraan toe: “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 uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in artikel II.35, 2°, 3° en 6° van het Bestuursdecreet.” Telkens gaat het immers over de *in concreto* toe te passen belangenafweging tussen de door de uitzonderingsgronden beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de bedoelde bestuursdocumenten is gediend.

Zoals uit de motivering van de aangevochten beslissing en uit het gevoerde verweer blijkt, is dit precies wat de beroepsinstantie, qua belangenafweging, heeft volbracht, zodat het vernietigingsverzoek af te wijzen is.

Beoordeling

10. Anders dan de verwerende partij ervan poogt te overtuigen, kan niet eraan voorbijgezien worden dat de beroepsinstantie bij het afwijzen van het openbaarheidsverzoek heeft geoordeeld:

“Artikel II.34, 1° van het bestuursdecreet formuleert een absolute uitzonderingsgrond. De vaststelling dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de geheimhoudingsplicht volstaat om de aanvraag af te wijzen, zonder dat het belang van de openbaarheid daartegen kan worden ingebracht. De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat DBZ volkomen terecht heeft verwezen naar de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 1° van het bestuursdecreet om de gevraagde overzichten te weigeren.”

Het staat niet aan de Raad van State om thans na te gaan, in de plaats van de beroepsinstantie, of de overwegingen die haar tot deze conclusie hebben geleid, ook in rechte “overeind” blijven als relatieve uitzonderingsgrond of door “gebruik te maken van de relatieve uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in artikel II.35, 2°, 3° en 6° van het bestuursdecreet”, nu eenmaal de beroepsinstantie heeft aangegeven haar beoordeling niet vanuit die invalshoek gevoerd te hebben en haar conclusie daarop niet te steunen.

Overigens lijkt de verwerende partij de vereiste beoordeling *in concreto* van een absolute uitzonderingsgrond en de voorgeschreven belangenafweging in het geval van een relatieve uitzonderingsgrond te verwarren.

11. Gelet op de vastgestelde ongrondwettigheid door het Grondwettelijk Hof dient het tweede middel dan ook gegrond te worden verklaard.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing OVB/2019/33bis van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 18 november 2022, houdende weigering van een afschrift van bestuursdocumenten.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventien juni tweeduizendzesentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren