



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

24 oktober 2016

ADVIES 2016-115

met betrekking tot de weigering om een overzicht van  
de bij Delcredere ingediende  
exportverzekeringsdossiers met betrekking tot wapens,  
munitie en gerelateerd materieel te bezorgen

(CTB/2016/113)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 28 april 2016 vragen de heren Wouter De Vriendt en Benoit Hellings aan de Delcredere dienst om een kopie van volgende documenten die de volgende informatie bevatten:

- Een volledig overzicht van de aangevraagde dossiers die betrekking hebben op de export van wapens, munitie, materieel voor militair gebruik of ordehandhaving en de daaraan verbonden technologie:
  - o door de jaren 2013, 2014 en 2015;
  - o gerangschikt per land van bestemming;
  - o met informatie over de aard van het materiaal;
  - o of de aanvraag toegekend werd of geweigerd;
  - o wie de aanvrager is en in welk gewest hij gevestigd is;
  - o de financiële waarde van de aanvraag.

1.2. Bij brief van 24 mei 2016 weigert de Delcredere dienst om op het verzoek in te gaan. Daarbij worden volgende argumenten aangereikt:

- Delcredere verleent geen exportvergunningen en beperkt zich tot het bevorderen van internationale economische betrekkingen door onder meer een exportkredietverzekering aan te bieden aan de Belgische exporteurs. Delcredere verwijst vervolgens de aanvragers door naar de gewesten, aangezien zij zelf niet in het bezit is van de exportvergunningen.

- Voor zover de gevraagde inlichtingen betrekking hebben op informatie in het kader van de bij haar verzekerde transacties meent zij dat zij deze niet kan bezorgen op grond van de wet van 11 april 1994 om volgende redenen:

1. De wet van 11 april 1994 is niet van toepassing op Delcredere

Om als administratieve overheid te kunnen worden beschouwd moet Delcredere inherent 'administratieve of openbare bestuursfuncties' uitoefenen. Dit is niet het geval.

Delcredere heeft een éénmalige dotatie ontvangen maar staat voor het overige zelf in voor haar werking waardoor zij minstens break-even moet draaien. Om zijn kerntaak te kunnen uitvoeren moet Delcredere bijgevolg commerciële activiteiten ontwikkelen waarbij hij concurreert

met de privémarkt. De inlichtingen die de aanvrager opvraagt, kaderen in deze zuiver commerciële activiteiten van Delcredere.

Ook uit artikel 1, § 2 van de Wet op de Nationale Delcredere dienst van 31 augustus 1939 (hierna genoemd "Wet van 1939") volgt volgens Delcredere dat de missie van Delcredere van commerciële aard is: *"De Dienst heeft tot doel de internationale economische betrekkingen te bevorderen, hoofdzakelijk door de acceptatie van risico's op het gebied van uitvoer, invoer en investeringen in het buitenland"*.

Deze commerciële aard wordt bovendien bevestigd door het feit dat Delcredere een adequate premie moet vragen voor de gedekte risico's. Artikel 4 bepaalt namelijk dat *"De waarborg wordt slechts door de Dienst verleend mits betaling van premiën vastgesteld volgens de aard, de gewichtigheid en de duur van het gedekte risico"*. Dergelijke bepaling is vervat in verschillende reglementen en internationale akkoorden (in het bijzonder (i) punt 32 van de bijlage bij Richtlijn 98/29/EG van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de harmonisatie van de voornaamste bepalingen inzake de exportkredietverzekering op middellange en lange termijn, (ii) punt (j) van bijlage I bij de Agreement on Subsidies and Countervailing Measures van de Wereldhandelsorganisatie en (iii) artikel 23 van de regelingen inzake exportkrediet onder de OESO).

Bij het afleveren van de verzekeringsdekkingen vervult Delcredere geen *"administratieve functie"* of *"openbare bestuursfunctie"*. Delcredere is in het kader hiervan immers niet bevoegd beslissingen te nemen die derden binden en maakt daarenboven enkel gebruik van commerciële/privaatrechtelijke contractuele procedés. Het afsluiten van een verzekeringsovereenkomst met premie is verder een objectieve daad van koophandel en ook om die reden geen administratieve of bestuursfunctie. Dat geen sprake is van een "bestuursfunctie" wordt verder bevestigd, doordat Delcredere zijn activiteiten uitoefent in concurrentie met andere kredietverzekeraars, zowel verzekeraars die van oorsprong door hun overheid zijn opgericht als verzekeraars van private origine.

Conform de rechtspraak van de Raad van State (C.E., arrêt n° 116.818, du 10 mars 2003, Vanhecke; C.E., arrêt n° 208.030 du 11 octobre 2010, bvba Cycle Service) worden commerciële handelingen - en de daarbij horende documentatie - beschouwd als privaatrechtelijke activiteiten en zijn dit geen administratieve handelingen. De Raad van State heeft in deze zin bevestigd dat bepaalde openbare instellingen die louter commerciële

activiteiten uitoefenen geen administratieve overheid zijn bij de uitvoering van hun concrete opdracht.

Alle documentatie die betrekking heeft op verzekeringspolissen is dan ook te kaderen in de commerciële activiteiten van Delcredere.

Delcredere valt bijgevolg buiten het toepassingsgebied *ratione personae* van de Wet van 1994, dit in afwezigheid van enige administratieve of openbare bestuursfunctie bij de uitvoering van voorliggende activiteiten.

## 2. De gevraagde inlichtingen zijn geen bestuursdocument

Ook indien de Wet van 1994 van toepassing zou zijn op Delcredere, *quod non*, is de door de aanvrager opgevraagde informatie geen bestuursdocument in de zin van artikel 1, b, 2° van de Wet van 1994 dat stelt dat een bestuursdocument informatie is waarover een administratieve overheid beschikt.

Dit is niet het geval vermits ingaan op de aanvraag Delcredere zou verplichten om een nieuw document op te stellen en niet zozeer om de aanvragers een bestaand document te bezorgen. De vraag is dan ook een verzoek om inlichtingen en geen verzoek tot openbaarmaking.

Bijgevolg valt het verzoek buiten het toepassingsgebied *ratione materiae* van de Wet van 1994, dit in afwezigheid van een bestaand bestuursdocument.

## 3. Verschillende uitzonderingsgronden zijn van toepassing

Voor zover Delcredere al onder de Wet van 1994 zou vallen en de informatie een bestuursdocument is, *quod non*, is Delcredere verder van oordeel dat er meerdere wettelijke uitzonderingsgronden in acht te nemen zijn die de openbaarmaking in dit geval niet toelaten.

In de eerste plaats is de aanvraag te vaag vermits niet duidelijk is welke informatie of welke documenten de aanvrager juist opvraagt (artikel 6, §3, 4° van de Wet van 1994).

Vermits de toekenning van exportvergunningen voor wapens een bevoegdheid is van de gewesten, en gelet op de specifiek vertrouwelijke aard van de taken eigen aan Delcredere, is Delcredere van oordeel dat zij volgende uitzonderingsgronden moet invoeren.

Het belang van openbaarmaking weegt niet op tegen de bescherming van de internationale betrekkingen (artikel 6, § 1, 3° van de Wet van 1994), noch tegen de bescherming van het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld (artikel 6, §1, 7° van de Wet van 1994). De confidentialiteit van de gegevens die aan Delcredere ter analyse van het risico worden toevertrouwd, is dan ook een hoeksteen in de verzekeringssector en in het bijzonder cruciaal bij de verzekering van politieke en economische risico's, verbonden aan grensoverschrijdende commerciële transacties.

1.3. Bij brief van 11 oktober 2016 verzoeken de aanvragers dat Delcredere haar beslissing zou heroverwegen. Hierin wijzen ze erop dat ze nergens in hun aanvraag suggereren dat Delcredere zelf exportvergunningen verleent. Bij brief van dezelfde datum vragen zij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, om een advies.

## **2. De bevoegdheid van de Commissie en de toepasselijkheid van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur**

Artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat wie moeilijkheden ondervindt om toegang te krijgen tot een bestuursdocument in het bezit van een federale administratieve overheid een administratief beroep kan instellen. Vooraleer kan worden onderzocht of de aanvraag ontvankelijk is, moet eerst worden nagegaan of de Commissie bevoegd is en bijgevolg ook of de wet van 11 april 1994 van toepassing is. De Commissie heeft al meermaals in haar adviezen bevestigd dat Delcredere een federale administratieve overheid in de zin van de wet van 11 april 1994.

Ter ondersteuning wenst de Commissie erop te wijzen dat op grond van arrest nr. 208.030 van 11 oktober 2010 de Raad van State oordeelde dat de Nationale Loterij die een nv van publiekrecht een administratieve overheid is in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wanneer zij, zoals te dezen, beslissingen neemt die kaderen in de “opdrachten van openbare dienst” waarmee zij is belast. Alle handelingen die Delcredere stelt kaderen volledig binnen het kader van de opdracht die zij in artikel 1, § 2 van de Wet op de Nationale Delcredere dienst van 31 augustus 1939 als volgt is geformuleerd: “De

*Dienst heeft tot doel de internationale economische betrekkingen te bevorderen, hoofdzakelijk door de acceptatie van risico's op het gebied van uitvoer, invoer en investeringen in het buitenland".* Het is daarbij niet belangrijk van welke aard die activiteiten zijn, evenmin of zij bevoegd is om ten aanzien van derden eenzijdig bindende beslissingen te nemen. Kortom, uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat niet de aard van de juridische aard van de beslissingen die Delcredere neemt van belang is om te bepalen of Delcredere moet beschouwd worden als een federale administratieve overheid. Evenmin is het van belang dat de door de Delcredere afgesloten rechtshandelingen zelf niet onder het toezicht vallen van de Raad van State. De vraag heeft hier immers betrekking op de toegang tot bestuursdocumenten waarvan de beslissing moet beschouwd worden als een eenzijdig bindende beslissing, die wel onder het toezicht valt van de Raad van State.

### **3. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag**

De aanvragers hebben tegelijkertijd - zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 voorschrijft - een verzoek tot heroverweging aan Delcredere en een verzoek om advies aan de Commissie ingediend. De adviesaanvraag is bijgevolg ontvankelijk.

### **4. De gegrondheid van de adviesaanvraag**

De Commissie merkt op dat de wetgever aan het begrip "bestuursdocument" een heel ruime invulling heeft gegeven. Het gaat om "alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt" (artikel 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994). Aan dit begrip moet een ruime invulling worden gegeven, zeker wanneer de aanvraag betrekking zou hebben op een databank. Waar in principe geldt dat er geen verwerking dient plaats te vinden om tot de gevraagde informatie te komen, geldt ten aanzien van databanken wanneer op een eenvoudige wijze, zonder dat daartoe extra manipulaties dienen te worden uitgevoerd die bijzondere inspanningen vergen, dat het bijeenbrengen van bepaalde informatie uit die databank tot een nieuw document, wel degelijk als een bestuursdocument moet worden opgevat en dit onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 moet worden geacht te vallen. Wanneer bijkomende programmering

nodig is om die informatie aan de databank te ontsluiten, moet dit geacht worden niet onder de wet van 11 april 1994 te vallen.

Voor zover de informatie op eenvoudige wijze zou kunnen worden afgeleid uit de databank en deze informatie zoals de aanvragers beweren zich inderdaad in een databank bevindt, moet vervolgens worden onderzocht of er beperkingen op de openbaarmaking ervan kunnen worden ingeroepen.

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen in concreto en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

Delcredere toont niet aan hoe de betrokken informatie op zich een inbreuk zou vormen op de bescherming van de federale internationale relaties van België (art. 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994) en het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld (art. 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994). Bovendien toont Delcredere evenmin aan dat de beschermde langens zwaarder zouden doorwegen dan het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking van deze informatie.

De Commissie moet opmerken dat hoe dan ook – voor zover de motivering voldoende in concreto zou gebeuren – de aangevoerde uitzonderingsgronden geen volledige uitsluiting van de openbaarmaking kunnen motiveren. In die zin wenst ze te herinneren aan het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie aan de openbaarmaking kan worden onttrokken voor zover deze onder een uitzonderingsgrond valt. Voor zover dit niet het geval is, moet de informatie openbaar worden gemaakt.

Brussel, 24 oktober 2016.

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitster