

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.363 van 11 oktober 2017
in de zaak A. 216.819/X-16.334.**

- In zake :
1. Peter VERHAEGHE
woonplaats kiezend te 3290 Diest
Felix Moonsstraat 3
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
kantoor houdend te 2900 Schoten
Klamperdreef 7
 2. de VZW STRAATEGO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
kantoor houdend te 2900 Schoten
Klamperdreef 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel en Laura Janssens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 augustus 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 15 juli 2015 waarbij “[h]et beroepschrift van de heer Verhaeghe d.d. 4 juni 2015 tegen de weigeringsbeslissing van de nv BAM [...] als ontvankelijk doch ongegrond [wordt] beschouwd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 september 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Castele, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Laura Janssens, die *loco* advocaat Bart Martel verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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

3.1. Met een e-mailbericht van 20 april 2015 richt Peter Verhaeghe van stRaten-generaal (de vzw Straatego) aan F.C., juridisch expert van de nv van publiekrecht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (hierna: de nv BAM), het verzoek om een digitaal afschrift te ontvangen van onder meer:

“De volledige inkomende mailcorrespondentie (exl. de bijlagen) toegezonden door het bureau Antea aan de nv BAM betreffende de voorbereiding en opmaak van het plan-MER OWV [Oosterweelverbinding] vanaf 01 juni 2011 tot 01 oktober 2011 aanwezig in de mailbox van dhr. [L.V.D.V.] werkzaam bij de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel waarbij dhr. [L.V.D.V.] hetzij als ‘Aan’, hetzij als ‘CC’ hetzij als ‘BCC’ werd aangeduid zijnde een 8° herformulering van mijn vraag naar de mailcorrespondentie tussen het bureau Antea en de nv BAM na afwijzing van mijn vragen van 16/12/2013, 30/03/2014, 07/07/2014, 31/08/2014, 22/10/2014, van 25/11/2014 (die volgens de nv BAM verloren ging omwille van IT-problemen en die pas behandeld werd op 17 februari 2015 na tussenkomst van de Vlaamse Ombudsman op 26/01/2015 en nadien toch niet verloren bleek te zijn) en mijn vraag van 18 februari 2015 die pas behandeld werd op 3 april 2015 zonder vermelding van de wettelijke reden van de langere termijnbehandeling.”

3.2. Met een e-mailbericht van 5 mei 2015 beantwoordt F.C., juridisch expert van de nv BAM, het verzoek om openbaarheid als volgt:

“Wat het eerste onderdeel van onderstaande aanvraag betreft, stellen wij vast dat het voorwerp van de aanvraag samenvalt met het voorwerp van uw aanvraag van 18 februari 2015. Het gaat immers om dezelfde emails aan bedrijfsjurist [J.U.], waarbij dhr. [L.V.D.V.] als bestemming ‘in CC’ voorkomt. Omtrent dit emailverkeer besliste BAM op 3 april 2015

1. dat deze herformulering niet van aard is of toelaat om in andere zin te beslissen dan hetgeen beslist werd in de dossiers OVB/2014/17, OVB/2014/95 en OVB/2014/172, OVB/2014/200 en OVB/2014/223 (refertes Beroepsinstantie). BAM herneemt dan ook integraal de daartoe gevoerde argumentatie; en

2. dat dit niet kan openbaar gemaakt worden omwille van het feit dat dit een schriftelijke interactie betreft omtrent het opzet van planMER Oosterweelverbinding waarin dhr. [J.U.] en de externe juridische raadsman Stibbe betrokken zijn met input omtrent vraagstukken van juridische aard. Dhr. [J.U.] is aangesloten bij het Instituut voor Bedrijfsjuristen. De visies en opmerkingen die hij ter zake levert, zijn dan ook onderworpen aan het beroepsgeheim van de bedrijfsjurist, zoals dit wettelijk verankerd is in artikel 10 van de Wet van 1 maart 2000 houdende oprichting van het Instituut voor Bedrijfsjuristen. Wij verwijzen hierbij tevens naar het arrest van het Hof van Cassatie van 22 januari 2015, waarbij dit beroepsgeheim werd bevestigd. Tot slot verwijzen wij naar de beslissing van de Beroepsinstantie van 16 april 2015 (OVB-2015-57), waarin dit beroepsgeheim eveneens werd bevestigd. Wat het beroepsgeheim van de externe juridische raadsman van BAM betreft, verwijzen wij naar de rechtspraak zoals die tevens door de Beroepsinstantie wordt toegepast, in de zin dat ook correspondentie van een bestuursinstantie met haar advocaat onttrokken is aan de openbaarheid.

[...]

Tegen deze beslissing kan u beroep aantekenen bij de Beroepsinstantie Openbaarheid van Bestuur (Boudewijnlaan 30, bus 20, 1000 Brussel) binnen een termijn van dertig kalenderdagen, ingaand de dag na het versturen van deze beslissing.”

3.3. Tegen de voormelde beslissing van 5 mei 2015 dient Peter Verhaeghe van stRaten-generaal administratief beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie).

3.4. Met een e-mailbericht van 30 juni 2015 stelt de beroepsinstantie de beroepsindiener op de hoogte van de beslissing om de beroepstermijn van dertig kalenderdagen te verlengen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

3.5. Op 15 juli 2015 beslist de beroepsinstantie dat het beroep ontvankelijk maar ongegrond is.

Dit is de bestreden beslissing, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“[...]

Overwegende dat de beroepsinstantie evenwel van oordeel is dat hier terecht toepassing werd gemaakt van artikel 12 van het openbaarheidsdecreet, in combinatie met artikel 6, § 2, 2° van de federale openbaarheidswet van 11 april 1994;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat artikel 12 van het Decreet Openbaarheid bepaalt dat de in artikel 13 tot 15 van dit decreet bepaalde uitzonderingen gelden onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op de gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest;

Overwegende dat conform artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijst wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;

Overwegende dat inderdaad in dit dossier moet gewezen worden op artikel 5 van de wet van 1 maart 2000 houdende oprichting van het Instituut voor Bedrijfsjuristen, waarin de volgende bepaling staat te lezen: ‘De door

de bedrijfsjurist verstrekke adviezen, ten gunste van zijn werkgever en in het kader van zijn functie van juridisch raadsman, zijn confidentieel'; dat de beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat de documenten die verzoeker heeft opgevraagd (mailcorrespondentie van de heer [L.V.D.V.], werkzaam bij nv BAM, met het bureau Antea), betrekking hebben op schriftelijke interactie (via elektronische weg) met betrekking tot het opzet van een plan-Mer rond de Oosterweelverbinding en de eventuele juridische vraagstukken die in dat verband mogelijks zouden kunnen opduiken; dat immers moet worden vastgesteld dat het voorwerp volkomen identiek is aan dat van dossier OVB 2015/57, waarbij de beroepsinstantie een gelijkaardig standpunt heeft ingenomen; dat de beroepsinstantie moet vaststellen dat dhr. [L.V.D.V.] in de praktijk de hiërarchisch overste is van dhr. [J.U.], de bedrijfsjurist van de nv BAM; dat hij daarom telkens als bestemming 'in CC' voorkomt in het mailverkeer tussen het bureau Antea en de heer [J.U.];

Overwegende dat, nu wordt vastgesteld dat het om hetzelfde voorwerp gaat, het voor de beroepsinstantie niet anders kan dan dat dezelfde beoordeling wordt gemaakt in het licht van de uitzonderingen op de openbaarheid; dat er anders over beslissen, immers zou neerkomen op een omzeiling en uitholling van het hiervoor beschermde beroepsgeheim in hoofde van de bedrijfsjurist; dat de heer [L.V.D.V.], in zijn hoedanigheid van manager bestuurlijke zaken van BAM, dus eigenlijk als een orgaan van de vennootschap (nv BAM) moet worden bestempeld, ten behoeve van wie de bedrijfsjurist net zijn adviezen levert en daarom in CC werd geplaatst in het mailverkeer met het bureau Antea;

Overwegende dat de beroepsinstantie dan ook van oordeel blijft dat het mailverkeer, met visies en opmerkingen, van de heer [J.U.], die effectief is aangesloten bij het Instituut voor Bedrijfsjuristen, dan ook valt onder de wettelijke geheimhoudingsplicht, zoals voorzien in voormelde wet van 1 maart 2000; dat het kwestieuze e-mailverkeer betrekking heeft op de periode van opstart van de PlanMER-procedure, waarbij het voor zich spreekt dat deze procedure an sich, los van de technische inhoud aan milieu-gegevens waartoe deze uiteindelijk moet leiden in de vorm van een milieu-effectenrapport, bij uitstek een administratiefrechtelijk en derhalve juridisch geheel is; dat de tussenkomst van bedrijfsjurist [J.U.] dan ook in dat licht dient te worden bekeken, waarbij deze redenering naar analogie ook moet worden doorgetrokken naar de heer [L.V.D.V.], de hiërarchische overste van de bedrijfsjurist, die bij dat mailverkeer in CC werd geplaatst;

Overwegende dat de beroepsinstantie in dit kader ook verwijst naar een zeer recente uitspraak van het Hof van Cassatie d.d. 22 januari 2015 (arrest nr. 13.0532), waarbij het beroepsgeheim van de bedrijfsjurist nogmaals heel uitdrukkelijk werd bevestigd;

Overwegende dat uit wat voorafgaat dan ook moet worden afgeleid dat het beroepsgeheim van de bedrijfsjurist van de nv BAM dient beschermd te worden; dat het inderdaad een toepassing uitmaakt van de uitzondering op grond van een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting, zoals voorzien in artikel 6, § 2, 2° van de federale openbaarheidswetgeving, zodat deze dan ook primeert op de regels inzake de openbaarheid van bestuur; dat het openbaarheidsverzoek daarom dan ook moet worden afgewezen;

Overwegende dat het ingestelde beroep dan ook als ongegrond moet worden beschouwd."

IV. Wettelijk kader

4.1. 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.”

4.2. Artikel 4 van het Verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (hierna: het Verdrag van Aarhus) luidt:

“Toegang tot milieu-informatie.

1. Elke partij waarborgt dat, met inachtneming van de volgende leden van dit artikel, overheidsinstanties, in antwoord op een verzoek om milieu-informatie, deze informatie beschikbaar stellen aan het publiek, binnen het kader van de nationale wetgeving, waaronder, desgevraagd en behoudens het navolgende onderdeel b), afschriften van de feitelijke documentatie die deze informatie bevat of omvat :

[...]

4. Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op:

a) de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, wanneer in dergelijke vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht;

[...]

6. Elke Partij waarborgt dat, indien informatie die ingevolge het voorgaande [...] vierde lid is uitgezonderd van bekendmaking kan worden afgescheiden zonder afbreuk te doen aan de vertrouwelijkheid van de uitgezonderde informatie, overheidsinstanties de overige milieu-informatie waarom is gezocht beschikbaar stellen.”

4.3. Artikel 3 van de richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 ‘inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad’ (hierna: de richtlijn 2003/4/EG) bepaalt:

“Toegang tot milieu-informatie op verzoek

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager

op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren.”

Artikel 4 van diezelfde richtlijn bepaalt:

“[...]

2. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan een van de volgende punten:

a) Het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, indien deze vertrouwelijkheid bij wet is voorzien;

[...]

De in de leden 1 en 2 genoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met voor het specifieke geval inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval dient het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De lidstaten kunnen het bepaalde in lid 2, onder a), d), f), g) en h), niet als grondslag aanzien om te bepalen dat een verzoek kan worden geweigerd indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.”

De tiende considerans bij de richtlijn 2003/4/EG luidt:

“(10) De definitie van milieu-informatie moet worden gepreciseerd opdat de volgende informatie in ongeacht welke vorm hieronder valt: informatie over de toestand van het milieu, informatie over factoren, maatregelen of activiteiten ter bescherming van het milieu of die gevolgen hebben of kunnen hebben voor het milieu, informatie over de kosten-batenanalyses en economische analyses die in het kader van die maatregelen of activiteiten worden gebruikt, alsmede informatie over de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle plaatsen en bouwwerken, voorzover er voor deze zaken gevolgen zijn of kunnen zijn.”

4.4. De artikelen 13 tot en met 15 van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004) bevatten uitzonderingsgronden op basis waarvan een vraag tot openbaarmaking kan geweigerd worden. De artikelen 13 en 14 van dat decreet bevatten weigeringsgronden van toepassing op informatie die niet met het milieu te maken heeft. Artikel 15 van dat decreet bevat weigeringsgronden die gelden voor milieu-informatie.

Artikel 12 van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 bepaalt:

“De in artikelen 13 tot 15 bepaalde uitzonderingen gelden onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op de gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest.”

4.5. Artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de openbaarheidswet van 11 april 1994) luidt:

“§ 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 :

[...]

2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.”

4.6. Artikel 5 van de wet van 1 maart 2000 ‘tot oprichting van een Instituut voor bedrijfsjuristen’ (hierna: de wet van 1 maart 2000) luidt:

“De door de bedrijfsjurist verstrekte adviezen, ten gunste van zijn werkgever en in het kader van zijn functie van juridisch raadsman, zijn confidentieel.”

4.7. Artikel 2 van de wet van 5 augustus 2006 ‘betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie’ (hierna: de wet van 5 augustus 2006) bepaalt:

“Het doel van deze wet is het omzetten van de richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad.”

De artikelen 3, 4 en 5 van diezelfde wet bepalen:

“Art. 3. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1° milieu-instantie :

a) een rechtspersoon of een orgaan opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet;

b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot [het] leefmilieu;

c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

[...]

Art. 4. § 1. Deze wet is van toepassing op milieu-instanties bedoeld in artikel 3, 1°, a) en b), waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid, evenals op milieu-instanties vermeld in artikel 3, 1°, c), die onder hun toezicht staan.

§ 2. Deze wet is eveneens van toepassing op de milieu-instanties andere dan deze vermeld in § 1, maar slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot federale bevoegdheden behoren, de toegang tot milieu-informatie verbiedt of beperkt.

Art. 5. Deze wet doet geen afbreuk aan wettelijke bepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien.

Deze wet blijft van toepassing op milieu-informatie waarvoor specifieke regels van toegang tot informatie bestaan.”

V. Rechtspleging

A. Vraag om vervollediging van het administratief dossier

5.1. De verzoekende partijen vragen in hun memorie van wederantwoord om het administratief dossier te vervolledigen met 1) alle informatie en documenten die zij opgevraagd hebben bij de nv BAM en 2) alle documenten die de beroepsinstantie bezit en betrekking hebben op het verloop van de administratieve beroepsprocedure bij de beroepsinstantie, inclusief de briefwisseling tussen de beroepsinstantie en de nv BAM.

5.2. Op vraag van de auditeur-verslaggever heeft de verwerende partij aan de Raad van State een afschrift bezorgd van de “E-mailcorrespondentie (excl. de bijlagen) toegezonden door het bureau Antea aan de nv BAM betreffende de voorbereiding en de opmaak van het plan-MER OWV vanaf 1 juni 2011 tot 1 oktober 2011 aanwezig in de mailbox van dhr. [L.V.D.V.], werkzaam bij de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel, waarbij dhr. [L.V.D.V.] hetzij als ‘Aan’, hetzij als ‘CC’, hetzij als ‘BCC’ werd aangeduid” (administratief dossier, stuk 11).

5.3. De door de verwerende partij neergelegde stukken laten toe de wettigheid van de bestreden beslissing te beoordelen.

B. Vraag om vertrouwelijkheid

6. De verwerende partij vraagt om het door haar neergelegde stuk 11, in toepassing van artikel 87, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: het algemeen procedurereglement) als vertrouwelijk te beschouwen.

VI. Ontvankelijkheid - belang

Exceptie

7. De verwerende partij betwist ter terechtzitting het belang van de verzoekende partijen. Zij werpt in dit verband tegen dat de tweede verzoekende partij van haar beroep tegen onder andere het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Oosterweelverbinding – wijziging” (zaak A. 216.424/X-16.299) afstand heeft gedaan, en dat de vernietiging van dit laatste de beweegreden was voor de vraag tot openbaarmaking waarvan de weigering in beroep met huidig annulatieberoep wordt bestreden.

Beoordeling

8.1. De verzoekende partijen behoeven voor hun kwestieuze vraag tot openbaarmaking, waarvan de weigering in beroep met huidig annulatieberoep wordt bestreden, in beginsel geen belang aan te tonen. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord, onder verwijzing naar artikel 32 van de Grondwet en artikel 7 van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2006, zelf vast dat “[i]n beginsel [...] eenieder [...], zonder zich te hoeven verantwoorden, inzage [kan] vragen in bestuursdocumenten en er een (digitaal) afschrift van vragen”.

8.2. De omstandigheid dat de tweede verzoekende partij van haar beroep tegen het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Oosterweelverbinding – wijziging” (zaak A. 216.424/X-16.299) afstand heeft gedaan, vermag niet haar het rechtens vereiste belang bij huidig beroep te doen ontzeggen.

8.3. De exceptie is ongegrond.

VII. Onderzoek van het enig middel in het verzoekschrift

Standpunt van de partijen

9.1. De verzoekende partijen voeren in hun verzoekschrift in een enig middel machtsoverschrijding, onwettige motieven en onbevoegdheid aan, alsook een schending van de formelemotiveringsplicht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheids- en onpartijdigheidsbeginsel. Daarnaast wordt een schending aangevoerd van de artikelen 10, 11, 23, 32, 38, 39, 105, 108 en 134 van de Grondwet, van de openbaarheidswet van 11 april 1994, van artikel 5 van de wet van 1 maart 2000, van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 en van de wet van 5 augustus 2006. Verder beroepen de verzoekende partijen zich op een schending van de richtlijn 2003/4/EG, van het Verdrag van Aarhus, en van de wet van 17 december 2002 ‘houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998’.

Zij verduidelijken dat de kernvraag luidt of de verwerende partij op rechtens correcte gronden oordeelt dat “terecht toepassing werd gemaakt van artikel 12 van het openbaarheidsdecreet, in combinatie met artikel 6, § 2, 2° van de federale openbaarheidswet van 11 april 1994”. Zij betogen dat hun vraag om openbaarheid betrekking heeft op milieu-informatie, zoals bedoeld in het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004, de wet van 5 augustus 2006, het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2003/4/EG. Zij wijzen erop dat de wet van

5 augustus 2006 de richtlijn 2003/4/EG heeft omgezet naar Belgisch recht, en dat deze wet als “*lex posterior*” en “*lex specialis*” primeert op de openbaarheidswet van 11 april 1994. De wet van 5 augustus 2006 voorziet, in overeenstemming met de voormelde richtlijn, volgens de verzoekende partijen enkel in “facultatieve” weigeringsgronden, en voorziet niet in een weigeringsgrond ontleend aan “een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting”. Bijgevolg is volgens de verzoekende partijen de vraag aan de orde of hun vraag tot openbaarmaking wel kon worden geweigerd op grond van artikel 6, § 2, 2°, van de openbaarheidswet van 11 april 1994.

Zij voeren aan dat de verwerende partij artikel 4 van de richtlijn 2003/4/EG en artikel 4 van het Verdrag van Aarhus heeft geschonden door te besluiten dat de vraag tot openbaarmaking terecht werd geweigerd op grond van “een vertrouwelijkheid [die] bij wet is voorzien”. De toepasselijke wet van 5 augustus 2006 voorziet volgens de verzoekende partijen immers niet in een dergelijke weigeringsgrond.

Met verwijzing naar de richtlijn 2003/4/EG en naar het Verdrag van Aarhus stellen de verzoekende partijen dat de eis voor een afdoende formele motivering des te meer geldt wanneer de overheid beperkingen aan een grondrecht aanbrengt. Zij voeren aan dat het bestreden besluit geen motivering bevat op het vlak van de afweging (van de geheimhoudingsverplichting) ten aanzien van het door de openbaarmaking gediende belang.

De verzoekende partijen betogen dat de opgevraagde documenten niet als een “advies” van de bedrijfsjurist te beschouwen zijn. Voor die documenten geldt geen bij de wet gestelde geheimhoudingsverplichting.

9.2.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat enkele onderdelen van het middel onvoldoende duidelijk zijn uiteengezet. Het middel is volgens haar dan ook slechts ontvankelijk in zoverre zij het middel begrepen heeft en ertegen verweer heeft kunnen voeren. Daarnaast meent de verwerende partij dat niet (op een begrijpelijke wijze) wordt uiteengezet in welk

opzicht de bestreden beslissing in strijd is met de ingeroepen artikelen 23, 32, 38, 39, 105, 108 en 134 van de Grondwet.

9.2.2. Ten gronde repliceert de verwerende partij dat de opgevraagde bestuursdocumenten geen milieu-informatie betreffen in de zin van artikel 3, 5°, van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004, wat *a contrario* ook uit de tiende considerans van de richtlijn 2003/4/EG blijkt. De kwestieuze e-mails preciseren enkel de planmatige informatie over de wijze waarop de vaststelling van het plan-MER zal worden georganiseerd en de juridische vraagstukken die hierbij komen kijken. De verwerende partij meent dan ook terecht geen toepassing gemaakt te hebben van de wettelijke openbaarheidsregels met betrekking tot milieu-informatie.

Verder meent zij zich regelmatig te hebben kunnen beroepen op de uitzonderingsgrond van artikel 12 van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 *juncto* artikel 6, § 2, 2°, van de openbaarheidswet van 11 april 1994, gezien de confidentialiteitsplicht van de bedrijfsjurist als bedoeld in artikel 5 van de wet van 1 maart 2000. De verwerende partij meent dat het kwestieuze e-mailverkeer inhoudelijk dermate “verweven” is, dat de confidentialiteitsverplichting zou worden “gefnuikt” indien de mailberichten uitgaande van Antea openbaar zouden worden gemaakt.

Zelfs indien de kwestieuze bestuursdocumenten milieu-informatie zouden uitmaken, mocht de bestreden beslissing volgens de verwerende partij de wettelijk bepaalde confidentialiteitsplicht niet miskennen. Zij verwijst in dit verband naar artikel 12 van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 *juncto* artikel 6, § 2, 2°, van de openbaarheidswet van 11 april 1994. Aansluitend stelt zij dat artikel 4.2, a), van de richtlijn 2003/4/EG bepaalt dat de openbaarmaking van milieu-informatie kan worden geweigerd, indien dit afbreuk zou doen aan “het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, indien deze vertrouwelijkheid bij wet is voorzien”, en dat een gelijkaardige bepaling in artikel 4.4, a), van het Verdrag van Aarhus is voorzien. Deze uitzonderingsgrond werd niet geïmplementeerd in het openbaarheidsdecreet

van 26 maart 2004 of de wet van 5 augustus 2006, doch de verwerende partij meent “[b]innen de grenzen van de Europese richtlijn” toepassing te kunnen maken van artikel 6, § 2, 2°, van de openbaarheidswet van 11 april 1994.

Voorts meent de verwerende partij dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het inroepen van een schending van de formelemotiveringsplicht, nu zij een verzoekschrift hebben ingediend en de motieven van de bestreden beslissing kennen. Ten gronde betoogt zij dat de motivering pertinent en voldoende draagkrachtig is. De verwerende partij merkt op dat de mails van Antea aan de nv BAM feitelijk verweven zijn met het advies van de bedrijfsjurist van de nv BAM, en dat het begrip “advies” in de zin van de wet van 1 maart 2000 ruim moet worden geïnterpreteerd. Zij acht het “redelijkerwijze niet mogelijk [...] om een aanzienlijk deel van de e-mailkettingen te verwijderen”.

9.3.1. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat de “*exceptio obscuri libelli*” van de verwerende partij ongegrond is.

9.3.2. Verder betogen zij dat noch het Verdrag van Aarhus, noch de richtlijn 2003/4/EG voorzien in een uitzonderingsgrond ontleend aan een geheimhoudingsplicht voor wat milieu-informatie betreft. De door de verzoekende partijen gevraagde informatie betreft milieu-informatie in de Europeesrechtelijke zin en in de zin van de wet van 5 augustus 2006.

9.3.3. De verzoekende partijen voeren nog aan dat de vraag tot inzage te dezen niet met toepassing van de openbaarheidswet van 11 april 1994 is gedaan en dat verweersters betoog berust op een niet toegelaten “analoge confidentialiteits-verplichting” in hoofde van de bedrijfsjurist, zoals die geldt voor een advocaat. Onjuist is volgens de verzoekende partijen ook de stelling van de verwerende partij dat de beroepsinstantie gehandeld heeft op grond van een nationale wetgeving “[b]innen de grenzen van de Europese richtlijn”, nu zij toepassing heeft gemaakt van een federale uitzonderingsgrond met een verplicht

en absoluut karakter. De “geheimhoudingsplicht” valt volgens hen ook niet onder de categorie “vertrouwelijk karakter van handelingen van overheidsinstanties”. De omstandigheid dat het “nationaal recht” heeft voorzien in een uitzonderingsgrond, stelt de overheidsinstantie niet vrij om een eigen beoordeling te maken.

9.3.4. Voorts betogen de verzoekende partijen dat zij een belang hebben bij de aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht. In verband met dit laatste, betogen zij dat er geen belangenafweging is geweest, en dat de beroepsinstantie hoe dan ook niet aannemelijk maakt waarom het algemeen belang van de openbaarmaking te dezen moest wijken, en “hoe precies ‘de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op [...] de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties’”.

9.4. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat in het bestreden besluit op voldoende duidelijke wijze is aangegeven dat de opgevraagde informatie geen milieu-informatie in de zin van artikel 3, 5°, van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 betreft. Uit de motivering blijkt volgens haar immers dat de e-mails die het voorwerp van het openbaarheidsverzoek uitmaken, de loutere administratiefrechtelijke en organisatorische aanpak van de opstart van de plan-MER-procedure betreffen, en dat die als zodanig los staan van de milieu-gegevens die uiteindelijk leiden tot een milieueffectenrapport. Zij bevatten volgens de verwerende partij geen enkele rechtstreekse of onrechtstreekse informatie over het milieu of de toestand van het milieu of de milieudruk, noch heeft de informatie betrekking op analyses en evaluaties van maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu. De correspondentie bevat louter de administratieve en planmatige informatie over de wijze waarop de vaststelling van het plan-MER zal worden georganiseerd en over de juridische vraagstukken die hierbij aan bod komen.

De verwerende partij verwerpt de stelling dat elk document dat wordt opgesteld in de marge van een plan-MER, hoe weinig daarmee ook verwant, steeds milieu-informatie zou zijn, en dus voor de verruimde

openbaarheid in aanmerking zou komen. Gelet op de definitie van milieu-informatie in de zin van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 of de wet van 5 augustus 2006, kan het niet de bedoeling van de decreet- of wetgever zijn geweest om bijvoorbeeld ook documenten van louter organisatorische of budgettaire aard als milieu-informatie te beschouwen.

In ondergeschikte orde, indien de Raad van State “*per impossibile*” van oordeel zou zijn dat de opgevraagde bestuursdocumenten wel degelijk als milieu-informatie te kwalificeren zijn, herhaalt de verwerende partij dat zij in elk geval toepassing diende te maken van de in artikel 6, § 2, 2°, van de openbaarheidswet van 11 april 1994 bepaalde uitzonderingsgrond.

9.5. De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie onder meer nog gelden dat het toepassingsgebied van artikel 2 van de richtlijn 2003/4/EG niet beperkt wordt “door de eis dat de plan-MER-procedure administratiefrechtelijk reeds gevoerd werd”. Ook de informatie die voorafgaat aan de formele start van de plan-MER-procedure is volgens de verzoekende partijen te kwalificeren als “milieu-informatie”, die overigens tot het dossier van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan behoort.

Inzake de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 2°, van de openbaarheidswet, waarop de verwerende partij zich in ondergeschikte orde beroept, betogen de verzoekende partijen dat het voormelde artikel 6 twee cumulatief te vervullen voorwaarden omvat : 1) de vraag of “de vraag op inzage” wel gedaan is met toepassing van de openbaarheidswet van 11 april 1994, en 2) de vraag of er sprake is van “een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting”. Zij menen dat “de openbaarheidsaanvraag wel degelijk is gedaan met toepassing van de openbaarheid-decreten, en niet de wet van 11 april 1994” en dat inzake milieu-informatie “de uitzonderingsgrond van ‘een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting’ [...] eenvoudigweg niet aan de orde [is]”.

De verzoekende partijen betogen ten slotte dat “[h]et gevraagde mailverkeer tussen een opdrachtnemer en een overheidsinstelling die eveneens ter beschikking wordt gesteld aan een bedrijfsjurist [...] door het louter informeren van de bedrijfsjurist [...] niet het statuut van een ‘advies opgemaakt door de bedrijfsjurist’ [krijgt]. Het gaat dit advies ook steeds vooraf, en behoort als dusdanig dus niet tot het advies”. Zij menen dat “[d]e kunstgreep, stelselmatig toegepast door de nv BAM en beaamd door de Beroepsinstantie, [...] erin [bestaat] alle bestuursdocumenten van de nv BAM te onttrekken aan de openbaarheid van bestuur, dit door stelselmatig de bedrijfsjurist aan te wijzen als aanspreekpunt of persoon die ervan kennis (in CC) krijgt”. Deze “algemene *modus operandi*” holt volgens de verzoekende partijen artikel 32 van de Grondwet volkomen uit.

Beoordeling

10.1. Onder “middel” in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die regel volgens de verzoekende partij door de bestreden handeling wordt geschonden. Gezien het door de verwerende partij gevoerde verweer heeft zij het middel kunnen begrijpen. De “*exceptio obscuri libelli*” van deze partij is in zoverre ongegrond.

In zoverre de verwerende partij de “*exceptio obscuri libelli*” tegen de ingeroepen grondwetsbepalingen opwerpt, is de exceptie alvast ongegrond voor zover zij artikel 32 van de Grondwet (randnummer 4.1) betreft. De schending van deze bepaling wordt in het verzoekschrift op voldoende duidelijke wijze uiteengezet.

10.2. Het Grondwettelijk Hof heeft uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert (zie randnummer 4.1), afgeleid dat de grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op de openbaarheid van

bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (GwH 25 maart 1997, nr. 17/97, B.2.1 en 2.2; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.3.2).

De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

10.3. Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak.

10.4. De beroepsinstantie oordeelt met de bestreden beslissing dat de nv BAM terecht een afschrift heeft geweigerd van de onder randnummer 3.1 vermelde e-mailberichten, waarvan de openbaarmaking op grond van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 was gevraagd.

Zij oordeelt dat door de nv BAM “terecht toepassing werd gemaakt van artikel 12 van het openbaarheidsdecreet, in combinatie met artikel 6, § 2, 2°, van de federale openbaarheidswet van 11 april 1994”, en meent “dat het beroepsgeheim van de bedrijfsjurist van de nv BAM dient beschermd te worden; dat het inderdaad een toepassing uitmaakt van de uitzondering op grond van een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting, zoals voorzien in artikel 6, § 2, 2°, van de federale openbaarheidswetgeving, zodat deze dan ook primeert op de regels inzake de openbaarheid van bestuur; dat het openbaarheidsverzoek daarom dan ook moet worden afgewezen”.

10.5. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de wet van 5 augustus 2006, luidens het artikel 2 ervan, het omzetten van de richtlijn 2003/4/EG als doel heeft (zie randnummer 4.7). De verzoekende partijen betogen terecht dat deze wet, als “*lex posterior*” en “*lex specialis*” inzake openbaarheid van milieu-informatie, primeert op de algemene openbaarheidswet van 11 april 1994.

10.6. Milieu-informatie wordt in artikel 3, 5°, van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 als volgt gedefinieerd:

“5° milieu-informatie: informatie betreffende

a) het milieu;

b) maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu, alsook de analyses en evaluaties ervan die relevant zijn voor de maatregelen en activiteiten, bedoeld in e);

c) de druk die de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), veroorzaken op het milieu via de factoren van milieuverstoring zoals verontreinigingsfactoren;

d) de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens en de effecten daarop, telkens voorzover ze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van het milieu, de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), of de verstoringfactoren, bedoeld in c);

e) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben het milieu en de elementen, bedoeld in d), in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen, of druk op het milieu te voorkomen, te beperken of te compenseren, alsook de analyses en evaluaties ervan.”

De memorie van toelichting bij het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 stelt met betrekking tot deze bepaling onder meer:

“Onderdeel b)

De begrippen ‘maatregelen en de activiteiten’ moeten – in navolging van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn – ruim worden geïnterpreteerd.

De begrippen omvatten [...] niet enkel de maatregelen en activiteiten die worden uitgevoerd door privé-actoren maar ook die van de overheid. Het enige relevante criterium waarvan onderdeel b) melding maakt om uit te maken welke maatregelen en activiteiten worden bedoeld, is het criterium of de maatregelen en activiteiten milieudruk veroorzaken of niet. Welke actor de maatregel neemt of de activiteit uitoefent is irrelevant.

Als overheidsmaatregelen kunnen alle onderdelen van de beleidscyclus in aanmerking worden genomen. Het gaat onder meer om beleidsvoorbereiding en beleidsvoorbereidend onderzoek, beleidsformulering, beleidsuitvoering, handhaving en evaluatie. Dit stemt overeen met de intentie van artikel 2.3 van het Verdrag van Aarhus (bijna letterlijk overgenomen in de richtlijn) dat preciseert dat maatregelen onder meer omvatten ‘bestuurlijke maatregelen, milieu-akkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma’s’.

Voorbeelden van activiteiten zijn het produceren van goederen, landbouw, veeteelt, ontwerpen en bouwen van huizen, wonen, reizen, enz., maar ook overheidsbeleid. Een bepaalde soort activiteit wordt verricht door een doelgroep (b.v. bedrijven, landbouwers, veetelers, architecten en bouwbedrijven, huishoudens, toeristen, enz.). Doelgroepen zijn herkenbare maatschappelijke gehelen. Ze liggen aan de basis van activiteiten waaraan een milieuverstoringproces is gekoppeld. Ze zijn zodoende zowel deel van het probleem als sleutel tot een preventieve en brongerichte aanpak ervan. Milieurelevante informatie over de doelgroepen dient in die zin ook als milieu-informatie te worden beschouwd.

Zoals gezegd worden in dit onderdeel maatregelen en activiteiten enkel in oogschouw genomen wanneer ze milieudruk veroorzaken of kunnen veroorzaken of m.a.w. milieuverstoring opleveren of kunnen opleveren.

De analyses en evaluaties van deze maatregelen en activiteiten betreffen o.a. de informatie die is gegenereerd met behulp van methodes zoals de kosten-batenanalyse en de milieu-effectrapportage. Ze dienen slechts in oogschouw te worden genomen voor zover ze relevant zijn voor het milieubeleid.” (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 15-16*).

10.7. Aangezien de openbaarmaking de regel is, dient de afwijzing ervan deugdelijk gemotiveerd te worden. Uit de bestreden beslissing zelf en uit de gegevens van het administratief dossier moet blijken dat een ernstig onderzoek is gebeurd naar de milieurelevantie van de gegevens voor de openbaarmaking waarvoor de verzoekende partijen bij de beroepsinstantie in beroep zijn gegaan.

Het bestreden besluit dient derhalve een afdoende motivering te bevatten waarom de bestuursinstantie van oordeel is dat de gevraagde documenten geen betrekking hebben op milieu-informatie. De *a posteriori*-motivering die de verwerende partij bijkomend voor de Raad van State aanvoert, vermag dit gebrek in de motivering van het bestreden besluit niet goed te maken.

10.8. De verwerende partij verwijst aangaande de vraag of de kwestieuze documenten, waarvan de openbaarmaking was gevraagd, al dan niet betrekking hebben op milieu-informatie, naar de volgende passage van het bestreden besluit:

“[...] Overwegende dat inderdaad in dit dossier moet gewezen worden op artikel 5 van de wet van 1 maart 2000 houdende oprichting van het Instituut voor Bedrijfsjuristen, waarin de volgende bepaling staat te lezen: ‘de door de bedrijfsjurist verstrekte adviezen, ten gunste van zijn werkgever en in het kader van zijn functie van juridisch raadsman, zijn confidentieel’; dat de beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat de documenten die verzoeker heeft opgevraagd (mailcorrespondentie van de heer [L.V.D.V.], werkzaam bij nv BAM, met het bureau Antea), betrekking hebben op schriftelijke interactie (via elektronische weg) met betrekking tot het opzet van een plan-MER rond de Oosterweelverbinding en de eventuele juridische vraagstukken die in dat verband mogelijks zouden kunnen opduiken;

[...]

dat het kwestieuze e-mailverkeer betrekking heeft op de periode van de opstart van de PlanMER-procedure, waarbij het voor zich spreekt dat deze procedure an sich los van de technische inhoud aan milieu-gegevens

waartoe deze uiteindelijk moet leiden in de vorm van een milieueffectenrapport, bij uitstek een administratiefrechtelijk en derhalve juridisch geheel is; dat de tussenkomst van bedrijfsjurist [J.U.] dan ook in dit licht dient te worden bekeken, waarbij deze redenering naar analogie ook moet worden doorgetrokken naar de heer [L.V.D.V.], de hiërarchisch overste van de bedrijfsjurist, die bij dat mailverkeer in CC werd geplaatst.”

10.9. Daargelaten de merites van deze formele motivering kunnen de argumenten van de verwerende partij inhoudelijk niet overtuigen.

De gevraagde mailcorrespondentie heeft, zoals het bestreden besluit zelf aangeeft, betrekking op “het opzet van een plan-MER rond de Oosterweelverbinding en de eventuele juridische vraagstukken die in dat verband mogelijks zouden kunnen opduiken”. Een plan-MER aangaande de Oosterweelverbinding omvat analyses en evaluaties die in redelijkheid relevant moeten worden geacht voor de maatregelen en activiteiten die tot doel hebben het milieu – en de elementen, bedoeld in d) van de onder randnummer 10.6 geciteerde bepaling – in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen, of druk op het milieu te voorkomen, te beperken of te compenseren. De mailcorrespondentie die op de voorbereiding en de opmaak van dit plan-MER betrekking heeft, moet in redelijkheid geacht worden relevant te zijn voor het milieubeleid, en heeft derhalve wel degelijk betrekking op milieu-informatie. In het bestreden besluit wordt ten andere zelf aangegeven dat de plan-MER-procedure bij uitstek een “juridisch geheel” is.

Ten onrechte wordt in het bestreden besluit dan ook aangenomen dat de kwestieuze documenten geen milieu-informatie betreffen. De verwijzing vanwege de verwerende partij naar de tiende considerans bij de richtlijn 2003/4/EG (zie randnummer 4.3, *in fine*) doet niet anders besluiten.

10.10. Gelet op het gestelde onder randnummer 10.5, voeren de verzoekende partijen terecht aan dat de openbaarheid van de gevraagde documenten, nu deze zoals gezien milieu-informatie betreffen, niet kan geweigerd worden op grond van de in artikel 6, § 2, 2°, van de openbaarheidswet van 11 april 1994 *juncto* artikel 5 van de wet van 1 maart 2000 voorziene

geheimhoudingsverplichting, die een niet in de wet van 5 augustus 2006 voorziene verplichte en absolute weigeringsgrond betreft.

10.11. Het subsidiair gevoerde betoog van de verwerende partij dat, zelfs indien de kwestieuze documenten milieu-informatie zouden betreffen, zij hoe dan ook toepassing moest maken van de in artikel 6, § 2, 2°, van de openbaarheidswet van 11 april 1994 bepaalde uitzonderingsgrond, nu artikel 12 van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 uitdrukkelijk bepaalt dat de in artikel 15 bepaalde uitzonderingen inzake de openbaarmaking van milieu-informatie “gelden onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op de gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid”, en zij de wettelijk bepaalde confidentialiteitsplicht niet mocht miskennen, kan gezien hetgeen voorafgaat geen bijval vinden.

Anders dan de verwerende partij dit ziet, opereert zij met de bestreden beslissing geenszins “binnen de grenzen” van de richtlijn 2003/4/EG. De absolute en verplichte uitzonderingsgrond van de geheimhoudingsplicht waarop deze beslissing steunt, is immers geenszins te beschouwen als een door artikel 4, 2), van de richtlijn 2003/4/EG – en artikel 4 van het Verdrag van Aarhus – toegestane facultatieve en relatieve weigeringsgrond, voorzien door het nationaal recht, en berustend op het vertrouwelijk karakter van handelingen van overheidsinstanties. Het bijkomend betoog van de verwerende partij dat zij “wel degelijk een afweging heeft gemaakt met het door de openbaarheid gediende openbaar belang”, doet daar niets aan af, en een dergelijke afweging mag overigens niet afdoende uit de bestreden beslissing blijken.

10.12. Ten overvloede kan met de verzoekende partijen worden aangenomen dat de e-mailberichten van een opdrachtnemer die (mede) gericht zijn aan de bedrijfsjurist van een overheidsinstelling, nog geen “advies” van deze bedrijfsjurist uitmaken waarvoor de bij de wet van 1 maart 2000 ingestelde geheimhoudingsverplichting zou gelden. Minstens overtuigt het betoog van de verwerende partij dat de e-mailberichten van de bedrijfsjurist van de nv BAM

“inhoudelijk dermate verweven” zijn met en “een onlosmakelijk geheel uit[maken] met het door hem verrichte advieswerk”, niet van het tegendeel, en blijkt zulks allerminst uit het bestreden besluit. De overweging in het bestreden besluit “dat het kwestieuze e-mailverkeer betrekking heeft op de periode van opstart van de PlanMER-procedure, waarbij het voor zich spreekt dat deze procedure an sich [...] bij uitstek een administratiefrechtelijk en derhalve juridisch geheel is” kan daartoe geenszins volstaan.

11. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 15 juli 2015 waarbij “[h]et beroepschrift van de heer Verhaeghe d.d. 4 juni 2015 tegen de weigeringsbeslissing van de nv BAM [...] als ontvankelijk doch ongegrond [wordt] beschouwd”.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf oktober 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust