

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.483 van 2 juni 2025
in de zaak A. 241.277/IX-10.421**

In zake : de BV STIBBE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Elke Casteleyn
kantoor houdend te 9160 Lokeren
Begijnhofstraat 8/0003
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE MEDEDINGINGSAUTORITEIT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sébastien Depré, Jasper De Fauw en Maxime Chomé
kantoor houdend te 1050 Brussel
Eugène Flageyplein 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 februari 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Belgische Mededingingsautoriteit van 21 december 2023, waarbij het verzoek van de verzoekende partij tot heroverweging van de beslissing van 6 oktober 2023, waarbij de openbaarheid van de gevraagde documenten wordt geweigerd, wordt afgewezen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 april 2025.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elke Casteleyn, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jasper De Fauw, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft 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 brief van 25 augustus 2023 vraagt verzoekster aan de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA) om openbaarmaking van “informatie over de inbreng van de BMA bij de totstandkoming van de herziene Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten (C (2023) 3445) (‘herziene Horizontale Richtsnoeren’) van de Europese Commissie”.

Meer specifiek ziet het verzoek op openbaarmaking van documenten die (geheel of gedeeltelijk) betrekking hebben op de inbreng van de BMA bij de totstandkoming van de herziene Horizontale Richtsnoeren, waaronder, maar niet uitsluitend:

- “• documenten die de BMA met de Europese Commissie heeft gedeeld over dit onderwerp (en andersom) in bilaterale communicaties tussen de BMA en de Europese Commissie (en vervolggcommunicatie daarover);
- documenten die de BMA binnen het ECN-verband heeft gedeeld over dit onderwerp en gespreksverslagen van eventuele ECN-bijeenkomsten waaruit de inbreng van de BMA over dit onderwerp volgt; en
- interne documenten van de BMA over dit onderwerp.”

Verzoekster geeft aan te doelen op (concepten van) brieven, interne en externe e-mails, notulen, notities, gespreksverslagen, presentaties, memoranda, adviezen, aanwijzingen, nadere toelichtingen en overige aantekeningen.

Op 6 oktober 2023 beslist de verwerende partij om het verzoek tot openbaarheid af te wijzen.

3.2. Op 13 november 2023 dient verzoekster een verzoek tot heroverweging van deze beslissing in. Zij richt tevens aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (CTB) de vraag om over dit verzoek tot heroverweging een advies uit te brengen.

In haar advies van 6 december 2023 oordeelt de CTB dat de drie door de verwerende partij ingeroepen uitzonderingsgronden uit de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (WOB), niet kunnen overtuigen *casu quo* vooralsnog onvoldoende zijn onderbouwd. Zij wijst voorts op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid, wat inhoudt dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarheid kan worden onttrokken en dat de andere informatie in het bestuursdocument wel openbaar moet worden gemaakt.

3.3. Op 21 december 2023 handhaaft de BMA haar weigering van de gevraagde openbaarheid. Dit is de bestreden beslissing. Ze is als volgt gemotiveerd (voetnoten zijn weggelaten):

“Per mail van 13 november 2023 diende u het Verzoek tot Heroverweging in en richtte u overeenkomstig artikel 8, § 2, WOB een verzoek om advies aan de Commissie voor de Toegang tot en Hergebruik van Bestuursdocumenten, Afdeling Openbaarheid van Bestuur (‘Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten’). Op 7 december 2023 hebben wij per brief het advies van de Commissie ontvangen.

Ook na in achtneming van uw argumenten van uw Verzoek tot Heroverweging en van het advies van de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten, komt de BMA tot de conclusie dat aan uw verzoek geen gevolg kan worden gegeven, om elk van de hiernavolgende redenen:

In de eerste plaats is de BMA van oordeel dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten niet opweegt tegen het belang van de federale internationale betrekkingen van België, *in casu* de betrekkingen met de Europese Unie en de andere EU-lidstaten in het kader van het ECN en daarbuiten (uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, WOB).

De openbaarmaking van de gevraagde documenten zou de internationale samenwerking en contacten tussen de BMA, de andere nationale mededingingsautoriteiten en de Europese Commissie in het kader van het ECN en daarbuiten bemoeilijken en nadeel toebrengen. De Europese Verordening 1/2003 die verbindend is en rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten, bepaalt dat de Europese Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten tezamen een netwerk, het ECN netwerk, moeten vormen met kennisgevings- en raadplegingsmechanismen om een nauwe onderlinge samenwerking mogelijk te maken. Openbaarmaking van de gevraagde documenten zou het besluitvormingsproces en de goede werking van het ECN, en de samenwerking tussen deze actoren, ondermijnen, aangezien de BMA, de andere nationale mededingingsautoriteiten en de Europese Commissie niet vrijelijk een standpunt zouden kunnen innemen over kwesties zoals *in casu* de herziening van de Horizontale Richtsnoeren. Een open dialoog met de Europese Commissie (en de autoriteiten van de andere EU-lidstaten) is niet mogelijk wanneer de BMA en de Europese Commissie

het risico lopen dat hun meningen vervat in onderling uitgewisselde documenten over dit onderwerp in het kader van het ECN en daarbuiten via een Verzoek tot Openbaarmaking openbaar worden gemaakt.

De BMA onderschrijft het advies van de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten dat de weigering om toegang te geven op grond van artikel 6, § 1, 3°, WOB op voldoende concrete wijze moet worden verantwoord. De BMA meent dat de ‘concrete omstandigheden van de zaak’ aantonen dat openbaarmaking de internationale betrekkingen van België met de Europese Commissie ernstig schade zouden toebrengen en vult haar weigeringsbeslissing nog als volgt aan.

De BMA wijst allereerst nogmaals op de uitdrukkelijke bevestiging van de Europese Commissie dat een openbaarmaking van de gevraagde documenten het besluitvormingsproces en de internationale relaties zou ondermijnen. Zoals reeds aangegeven in het Besluit van 6 oktober 2023, heeft de Europese Commissie in haar advies aangegeven dat de openbaarmaking van documenten die de BMA met haar heeft gedeeld (en vice versa) met betrekking tot de herziening van de horizontale richtsnoeren,

haar besluitvormingsproces, en dat van het ECN als deel daarvan, schade zou toebrengen. Ook stelt de Europese Commissie, zoals de BMA in het Besluit van 6 oktober 2023 heeft aangegeven en nogmaals herneemt, dat openbaarmaking de open discussies tussen haar en de nationale mededingingsautoriteiten ernstig zou ondermijnen.

Daarenboven wordt de input van de nationale mededingingsautoriteiten binnen het ECN vergaard op basis van het wederzijds begrip dat uitwisselingen binnen het ECN vertrouwelijk zijn, hetgeen wordt opgelegd door de EU-Verordening 1/2003 (zie ook infra). Zonder dit wederzijds begrip dat uitwisseling van informatie in het ECN vertrouwelijk blijft, is een vrije uitwisseling van informatie in vertrouwen niet verzekerd. De specifieke uitwisselingen van informatie tussen mededingingsautoriteiten moeten worden onderscheiden van de meer politieke discussies over het ontwerp van de herziene Horizontale Richtsnoeren, die met de betrokken ministeries van de EU-lidstaten werden gevoerd, en als zodanig geen ECN-uitwisselingen vormen. Het zijn deze standpunten van lidstaten, waarvan het advies van de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten aangeeft dat het niet ongebruikelijk is dat zij door een lidstaat worden publiek gemaakt zonder dat dit tot een vertrouwensbreuk moet leiden. De weigering van de BMA om in te gaan op het verzoek tot openbaarmaking heeft daarentegen enkel betrekking op specifieke informatie die vertrouwelijk werd uitgewisseld tussen de Europese Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten in het ECN. Deze weigering is niet gestoeld op opportuiniteitsoverwegingen maar ingegeven door de overweging dat ernstige schade zou worden toegebracht aan de werking van dit netwerk van mededingingsautoriteiten. Het feit dat één andere nationale mededingingsautoriteit op eigen initiatief heeft besloten een beknopte samenvatting van haar eigen input in het kader van het ECN te publiceren, doet niets af aan het voorgaande. Het gaat om een unilaterale beslissing van de betrokken mededingingsautoriteit die haar eigen beoordeling maakt of sprake is van vertrouwelijke informatie in een gevraagd document.

De bovenstaande overwegingen gelden niet alleen voor de documenten die de BMA en de Europese Commissie over en weer binnen het ECN en daarbuiten met elkaar hebben uitgewisseld over de herziening van de horizontale richtsnoeren, maar ook voor de interne documenten van de BMA over dit onderwerp. De openbaarmaking van de gevraagde documenten houdt, gezien de aard van de gevraagde documenten, in dat men inzicht zou krijgen in de inhoud van de tussen de BMA en de Europese Commissie uitgewisselde meningen over de herziening van de Horizontale Richtsnoeren.

Het feit dat de betrekkingen tussen de BMA en de Europese Commissie zouden worden aangetast, moet zwaarder doorwegen dan het algemeen belang van openbaarheid.

In de tweede plaats is de BMA van oordeel dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten afbreuk zou doen aan het geheim van de beraadslagingen waarbij de BMA betrokken is (uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 3°, [W]OB).

Zoals ook wordt bevestigd door het advies van de Europese Commissie heeft de uitwisseling van informatie binnen het ECN een vertrouwelijk karakter.

De Europese Verordening 1/2003 vereist dat de vertrouwelijkheid van de binnen het netwerk uitgewisselde gegevens wordt verzekerd (zie recital 32 van de preambule van Verordening 1/2003).

In dit verband, zoals ook wordt aangegeven in het advies van de Europese Commissie, sluit artikel 27 van Verordening 1/2003 ‘de briefwisseling tussen de Europese Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten of tussen die autoriteiten’ uit van de toegang tot het dossier voor de partijen die betrokken zijn in een mededingingsonderzoek. Volgens deze bepaling geldt het recht op inzage in het onderzoeksdossier van de Europese Commissie niet voor documenten die werden opgesteld uit hoofde van artikel 11 van Verordening dat o.m. betrekking heeft op de samenwerking tussen de Europese Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten inzake de toepassing van de EU-mededingingsregels en het EU-recht in het algemeen, en van artikel 14 dat toeziet op de raadpleging van het Adviescomité voor de bespreking van individuele zaken en ‘andere kwesties dan individuele zaken’, zoals ‘algemene kwesties met betrekking tot het communautaire mededingingsrecht’. Als zelfs partijen in een mededingingsonderzoek waarvan de rechten van verdediging moeten worden beschermd, geen toegang krijgen tot informatie-uitwisseling binnen het ECN, geldt dit ook voor het publiek in het kader van een verzoek om openbaarmaking op grond van de WOB. De vertrouwelijkheid van beraadslagingen binnen het ECN werd bevestigd in de rechtspraak van het Gerecht van de Europese Unie en de beslissingspraktijk van de Europese Ombudsman.

Deze vertrouwelijkheid geldt niet alleen voor de informatie-uitwisseling aangaande individuele mededingingsonderzoeken, maar ook aangaande beleidskwesties zoals de herziening van de Horizontale Richtsnoeren. De besprekingen binnen het ECN impliceren beide types van informatieuitwisseling en kunnen niet strikt van elkaar gescheiden worden. De ervaring die door de nationale mededingingsautoriteiten en de Europese Commissie is opgedaan in individuele mededingingsonderzoeken vormt een belangrijk element in de herziening van richtsnoeren over de toepassing van de mededingingsregels.

De vertrouwelijkheid van de uitgewisselde informatie, m.a.w. het geheim karakter van de beraadslagingen, dient zich uit te strekken tot de interne documenten van de BMA aangezien deze de input bevatten voor de tussen de BMA en de Europese Commissie uitgewisselde informatie in het kader van het ECN met betrekking tot de totstandkoming van de herziene Horizontale Richtsnoeren.

In haar advies is de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten ingegaan op vier voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de uitzonderingsgrond van artikel [6], § 2, 3°, WOB in te roepen.

Vooreerst stelt de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten dat het moet gaan om beraadslagingen van de federale Regering, of van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of om beraadslagingen waarbij een federale overheid betrokken is.

Volgens de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten omvatten ‘beraadslagingen’ alle elementen waaruit de inhoud van de discussie kan afgeleid worden. In casu aanvaardt de Commissie Toegang tot

Bestuursdocumenten dat de BMA in haar hoedanigheid als federale administratieve overheid is betrokken geweest bij beraadslagingen in de zin van artikel 6, § 2, 3°, [W]OB en dat vragenlijsten en standpunten die de BMA in de context van het ECN overgemaakt heeft, kunnen worden beschouwd als een onderdeel van de beraadslagingen. Deze beraadslagingen omvatten ook de interne documenten van de BMA aangezien zij de input vormden voor de standpunten die de BMA heeft overgemaakt.

Ten tweede benadrukt de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten dat in concreto moet worden gemotiveerd dat de beraadslagingen een geheim karakter hebben. Dienaangaande is de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten van oordeel dat er op het eerste zicht aanwijzingen zijn dat, anders dan de BMA stelt, de geheimhouding van de beraadslagingen bedoeld in artikel 27 van Verordening 1/2003 mogelijk niet de uitwisseling van alle informatie in het ECN dekt, met inbegrip van de in casu opgevraagde informatie van algemene aard die niet op concrete mededingingsprocedures slaat.

Volgens de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten moet de BMA op meer afdoende wijze aantonen dat artikel 27 ook de beraadslagingen en informatie-uitwisselingen in het ECN aangaande deze informatie van algemene aard omvat.

Gevolg gevend aan deze vraag stipt de BMA aan dat artikel 27, lid 2, Verordening 1/2003 moet worden samen gelezen met recital 32 van de preambule van deze verordening dat de vertrouwelijkheid van de informatie-uitwisseling in het ECN vastlegt en met artikel 11 van de verordening dat voorziet in een mechanisme van ‘nauwe’ samenwerking (het ECN-netwerk) tussen de Europese Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten. In het bijzonder omvat artikel 11, leden 1 en 5 van Verordening 1/2003 niet enkel de samenwerking tussen de Europese Commissie en de mededingingsautoriteiten in individuele mededingingsdossiers maar tevens de samenwerking inzake de toepassing van de EU-mededingingsregels en het EU-recht in het algemeen. M.a.w. de vertrouwelijkheid van de informatieuitwisseling in het kader van het ECN, en dus het geheim van de beraadslagingen in de zin van artikel 6, § 2, 3°, [W]OB, geldt voor de correspondentie tussen de Europese Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten in het kader van individuele mededingingszaken en voor uitwisseling van informatie in het kader van algemene kwesties zoals de totstandkoming van de Horizontale Richtsnoeren. In overeenstemming daarmee bepaalt artikel 27, lid 2, Verordening 1/2003 dat het recht op inzage in een individueel mededingingsdossier, niet geldt voor briefwisseling tussen de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten. Zoals reeds gezegd, als partijen in een mededingingsprocedure al geen toegang hebben tot de documenten die in het ECN worden uitgewisseld, geldt dit ook voor het publiek op basis van de WOB.

De geheimhoudingsplicht voor documenten uitgewisseld met de Europese Commissie op basis van artikel 11 Verordening 1/2003 werd uitdrukkelijk erkend in het arrest van het Gerecht in zaak T-623/13, Almacenistas. In lijn met deze rechtspraak zijn de beginselen die in de relevante jurisprudentie zijn geformuleerd, algemeen van toepassing op ECN-uitwisselingen,

aangezien de basis voor die vertrouwelijkheid rechtstreeks voortvloeit uit Verordening 1/2003 zelf (namelijk in recital 32, artikel 11, artikel 27, lid 2, en artikel 28).

De toegang tot de betrokken documenten zou een concrete en daadwerkelijke ondermijning vormen van het geheim van beraadslagingen omdat raadplegingen van nationale mededingingsautoriteiten in het kader van ECN met betrekking tot de herziene Horizontale Richtsnoeren specifiek zijn gericht op het verkrijgen van hun specifieke praktijkervaring, die per definitie verband houdt met een groot aantal verschillende individuele onderzoeken. De BMA benadrukt nogmaals het onderscheid met de meer politieke discussies gevoerd met de betrokken Ministeries van de EU-lidstaten, die als dusdanig geen ECN-uitwisselingen vormen.

Ten derde moet volgens de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten worden gemotiveerd dat de beraadslagingen die toen geheim waren, nog steeds geheim zijn en moeten blijven op het moment dat de aanvraag tot openbaarmaking wordt ingediend. Dienaangaande merkt de BMA op dat de vertrouwelijkheid van de uitwisseling van informatie in het kader van het ECN voortvloeit uit de Verordening 1/2003 zoals hierboven beschreven niet beperkt is in de tijd, waardoor het geheim karakter van de beraadslaging nog geldt, hetgeen wordt bevestigd in de rechtspraak.

De input die de nationale mededingingsautoriteiten in het proces van herziening van de Horizontale Richtsnoeren hebben geleverd, werd geleverd met het wederzijdse begrip dat ECN-uitwisselingen vertrouwelijk zijn en zullen blijven. Zonder die verstandhouding zouden de nationale mededingingsautoriteiten hun vertrouwelijke ervaringen niet vrijelijk hebben gedeeld. Als toegang wordt verleend tot deze vertrouwelijke ECN-uitwisselingen, zelfs na goedkeuring van de Horizontale Richtsnoeren door de Europese Commissie, zal dit de nauwe samenwerking met nationale mededingingsautoriteiten in het kader van het ECN bij toekomstige discussies over zaken of de herziening van richtsnoeren ernstig ondermijnen. Ten vierde stelt de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten dat enkel de individuele opinies en standpunten van de deelnemers aan de besprekingen maar niet het resultaat van de besprekingen, noch de objectieve informatie uitgewisseld naar aanleiding van de besprekingen, gedekt worden door de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 3^o, WOB.

Dienaangaande merkt de BMA op dat de antwoorden op de betrokken vragenlijsten niet het resultaat van de ECN-besprekingen of de uitwisseling van objectieve informatie bevatten maar wel het individuele standpunt van de BMA, als deelnemer aan de besprekingen. De antwoorden op deze vragenlijsten zijn het resultaat van interne communicatie binnen de BMA. Deze communicatie staat nog verder af van het resultaat van de besprekingen en bevatten louter individuele standpunten en communicatie uitgaande van individuele werknemers van de BMA. Deze communicatie wordt bijgevolg ook gedekt door de uitzonderingsgrond.

Uit het voorgaande volgt dat de openbaarmaking van de tussen de BMA en de Europese Commissie uitgewisselde documenten over de herziening van de Horizontale Richtsnoeren afbreuk zou doen aan het geheim en de vertrouwelijkheid van de besprekingen in het kader van het ECN waarbij de BMA betrokken is. Dit geldt ook voor de interne documenten van de BMA

die de input bevatten voor de tussen de BMA en de Europese Commissie uitgewisselde informatie in het kader van het ECN met betrekking tot de totstandkoming van de herziene Horizontale Richtsnoeren.

In de derde plaats merkt de BMA op dat een groot deel van de gevraagde documenten interne documenten zijn van de BMA, m.n. interne correspondentie tussen de personeelsleden van de BMA en intern aangeleverde input van deze personeelsleden met betrekking tot de herziening van de Horizontale Richtsnoeren. Het gaat om documenten die niet af of onvolledig zijn, en waarvan de openbaarmaking van de documenten tot misvatting aanleiding kan geven (uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 1°, WOB).

Volgens de adviespraktijk van de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten impliceert de volledigheid van een bestuursdocument, de voltooiing van een traject binnen een administratie dat leidt tot het standpunt van die administratie. Verder blijkt uit deze adviespraktijk dat een bestuursdocument als niet afgewerkt of onvolledig wordt beschouwd wanneer binnen een organisatie aan het betrokken document nog steeds wordt gewerkt en wordt geoordeeld dat het document de organisatie niet kan verlaten, omdat het nog niet het standpunt van de betrokken dienst of organisatie kan worden beschouwd.

Dit is ook het geval wanneer het document door verschillende diensten wordt uitgewerkt en de verschillende diensten oordelen dat het document het gezamenlijk standpunt nog niet vertegenwoordigt. Hieruit volgt dat de door u gevraagde interne documenten als onvolledig of onafgewerkt worden beschouwd. In lijn met het advies van de Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten, oordeelt de BMA dat enkel de officiële antwoorden die door de BMA aan de Europese Commissie werden toegezonden, het definitieve standpunt van de BMA weergeven. De Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten bevestigt in haar advies dat de voorbereidende documenten die aan de beslissing ten grondslag liggen, door het begrip bestuursdocument worden gevat. Bijgevolg kan de BMA wel eerdere ontwerpen of werkversies van eenzelfde einddocument beschouwen als een versie die onaf of onvolledig is. De preliminaire versies van het antwoord op de vragenlijsten zijn onafgewerkt en onvolledig omdat zij als dusdanig niet het standpunt van de BMA vertegenwoordigen.

Daarnaast oordeelt de BMA dat de inhoud van de interne e-mails aangaande de officiële antwoorden die werden toegezonden aan de Europese Commissie evenmin als het standpunt van de BMA gelden aangezien deze e-mails louter standpunten ingenomen door individuele personeelsleden bevatten.

Hoewel de openbaarmaking van deze interne documenten tot de misvatting kan leiden dat het standpunt van de BMA wordt vertolkt, erkent de BMA, in het licht van het advies van de Commissie Toegang tot Documenten, dat daaraan zou kunnen worden geredigeerd door het verstrekken van een nadere toelichting bij de interne documenten om de misvatting te beperken. Desalniettemin kunnen de interne documenten niet openbaar worden gemaakt en wijst de BMA uw Verzoek tot Openbaarmaking en Heroverweging van de gevraagde interne documenten af, gelet op de twee weigeringsgronden zoals hierboven uiteengezet.”

Bijlage 1 bij deze beslissing is een inventaris van zesentwintig stukken die volgens de verwerende partij binnen de reikwijdte van het openbaarheidsverzoek vallen.

IV. Onderzoek van het enige middel

4. In een enig middel beroept verzoekster zich op een schending van artikel 32 van de Grondwet, artikel 4 WOB, de materiële motiveringsplicht en de formele motiveringsplicht en, in drie middelonderdelen nader uitgewerkt, van artikel 6, § 1, 3°, WOB (eerste middelonderdeel), artikel 6, § 2, 3°, WOB (tweede middelonderdeel) en artikel 6, § 3, 1°, WOB (derde middelonderdeel).

A. Derde middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

5. Verzoekster vat het middelonderdeel als volgt samen:

“39. Het derde middelonderdeel is genomen uit een schending van de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 1°, WOB, alsmede de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en de formele motiveringsplicht zoals vervat in de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet.

40. De BMA stoelt de Bestreden Beslissing, tot slot, op de uitzonderingsgrond vervat in artikel 6, § 3, 1°, WOB, dewelke voorschrijft dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten wordt afgewezen indien het een bestuursdocument betreft (i) dat niet af of onvolledig is en waarvan de openbaarmaking (ii) tot misvatting aanleiding kan geven. Dit zijn cumulatieve voorwaarden.

De BMA betwist in de Bestreden Beslissing niet dat de openbaarmaking niet tot misvatting zou kunnen leiden. Sterker, de BMA erkent zelfs uitdrukkelijk dat elke potentiële misvatting zou kunnen worden geremedieerd door het verstrekken van een nadere toelichting bij de gevraagde documenten. Vermits de voormelde voorwaarden cumulatief gelden, volstaat deze vaststelling om onderhavig middelonderdeel gegrond te verklaren. Bovendien, weze het dus ten overvloede, gaat de BMA er tevens ten onrechte vanuit dat de gevraagde documenten onaf of onvolledig zijn in de zin van deze uitzonderingsgrond. De BMA doet geenszins de rechtens vereiste in concreto afweging per gevraagd document, maar wijst de openbaarmaking van een hele reeks documenten zonder meer af enkel en alleen omdat ze aan het definitieve standpunt van de BMA voorafgaan.

De BMA beroept zich bijgevolg ook ten onrechte op deze uitzonderingsgrond om de principiële openbaarheid van de betreffende bestuursdocumenten te weigeren.”

6. In de memorie van wederantwoord stipt verzoekster nog aan dat de door de verwerende partij op de inventaris vermelde documenten, die gezamenlijk het voorwerp van het verzoek tot openbaarheid uitmaken, bestaan uit eensdeels interne documenten en anderdeels het officiële standpunt van de verwerende partij, gericht aan de Europese Commissie. Daaruit volgt, aldus verzoekster, dat er omtrent de interne documenten geen misvatting kan bestaan: het is voor haar duidelijk dat die niet het officiële standpunt van de verwerende partij vertolken. Zij voegt eraan toe *primo* dat het feit dat een document onaf of onvolledig is, op zich niet leidt tot de conclusie dat er aanleiding tot misvatting kan bestaan en dat zulks *in concreto* moet worden aangetoond, wat te dezen niet is gebeurd en *secundo* dat evenmin is aangetoond dat het onvolledige karakter de rechtstreekse oorzaak is dat het document tot misvatting aanleiding kan geven. Aangezien voorts de verwerende partij met betrekking tot de documenten die haar officieel standpunt vertolken per definitie niet kan aanvoeren dat ze onaf of onvolledig zijn, besluit verzoekster dat de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 1°, WOB hoe dan ook niet kan worden toegepast op die documenten.

7. In haar laatste memorie neemt verzoekster akte van het standpunt van de auditeur-verslaggever dat artikel 6, § 3, 1°, WOB in de bestreden beslissing niet wordt aangevoerd om de weigeringsbeslissing te verantwoorden.

Beoordeling

8. In de bestreden beslissing wordt met betrekking tot de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 1°, WOB het volgende overwogen:

“Hoewel de openbaarmaking van deze interne documenten tot de misvatting kan leiden dat het standpunt van de BMA wordt vertolkt, erkent de BMA, in het licht van het advies van de Commissie Toegang tot Documenten, dat daaraan zou kunnen worden geredieerd door het verstrekken van een nadere toelichting bij de interne documenten om de misvatting te beperken. Desalniettemin kunnen de interne documenten niet openbaar worden gemaakt en wijst de BMA uw Verzoek tot Openbaarmaking en Heroverweging van de gevraagde interne documenten af, gelet op de twee weigeringsgronden zoals hierboven uiteengezet.”

Gelet op het geheel van de motivering van de bestreden beslissing dienen de twee weigeringsgronden waarnaar wordt verwezen in deze laatste alinea, als de twee overige weigeringsgronden, vermeld in het eerste en tweede middelonderdeel, te worden beschouwd.

De uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 1°, WOB vormt geen dragend motief voor de bestreden beslissing, zodat kritiek ter zake niet tot de nietigverklaring ervan kan leiden.

9. Het derde middelonderdeel is niet ontvankelijk.

B. Eerste en tweede middelonderdeel

10. Verzoekster steunt een eerste middelonderdeel op een schending van de materiële motiveringsplicht, de formele motiveringsplicht en artikel 6, § 1, 3° WOB. In een tweede middelonderdeel voert zij de schending aan van dezelfde motiveringsverplichtingen en van artikel 6, § 2, 3°, WOB.

11. De Raad van State dient niet alleen voor elk document waarop de openbaarheidsvraag betrekking heeft *in concreto* na te gaan of de door het bestuur ingeroepen uitzonderingsgrond gerechtvaardigd is, maar ook of, spijs artikel 6, § 4, WOB, een document in voorkomend geval terecht volledig aan de openbaarheid werd onttrokken.

Dat onderzoek is in principe enkel mogelijk wanneer de Raad van State van die documenten kennis kan nemen.

12. Te dezen bestaat er tussen de partijen geen discussie dat het verzoek tot openbaarheid betrekking heeft op de zesentwintig stukken die de verwerende partij heeft opgelijst op de inventaris die als ‘bijlage 1’ bij de bestreden beslissing is gevoegd.

De verwerende partij heeft deze stukken niet neergelegd in het administratief dossier.

De Raad van State brengt in herinnering dat op de verwerende partij krachtens artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 6, § 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’ (algemeen procedurereglement) de verplichting rust om in de annulatieprocedure die tegen haar beslissing wordt gevoerd voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, het volledige administratief dossier neer te leggen.

Daarbij beschikt de verwerende partij met toepassing van artikel 87, § 2, van het algemeen procedurereglement over de mogelijkheid om de vertrouwelijke behandeling te vragen van de stukken die zij in het kader van die procedure heeft neergelegd.

13. In het auditorsverslag wordt “onder voorbehoud” besloten tot de ongegrondheid van beide middelonderdelen. Die beoordeling berust op een louter principiële toetsing van de weigeringsmotieven in de bestreden beslissing aan de toepasselijke regelgeving, zonder dat die principiële benadering *in concreto* wordt betrokken – kón worden betrokken, vermits ze niet werden neergelegd – op de documenten die het voorwerp van de vraag tot openbaarheid uitmaken.

14. Het onderzoek in het auditorsverslag maakt in de huidige stand van de rechtspleging niet de oplossing van het geschil mogelijk. Er is derhalve reden een aanvullend onderzoek te gelasten.

Daartoe is een aanvulling van het administratief dossier noodzakelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State beveelt de verwerende partij om binnen dertig dagen na ontvangst van dit arrest het administratief dossier aan te vullen met de documenten die zijn vermeld op de inventaris die als ‘bijlage 1’ bij de bestreden beslissing is gevoegd.

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twee juni tweeduizend vijftientig, 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