

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.785 van 20 februari 2026
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. Bij arrest nr. 263.483 van 2 juni 2025 is het debat heropend.

De verwerende partij heeft het administratief dossier aangevuld.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie na aanvullend verslag ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 januari 2026.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sam Van Hoecke, die *loco* advocaat Elke Casteleyn verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jasper De fauw, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een andersluidend 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. De voor het onderzoek van de zaak nuttige feiten zijn weergegeven in tussenarrest nr. 263.483 van 2 juni 2025. Er wordt naar verwezen.

IV. Onderzoek van het eerste en tweede middelonderdeel van het enige middel

A. Eerste middelonderdeel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij steunt het eerste middelonderdeel op een schending van artikel 32 van de Grondwet, artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (“WOB”), de materiële motiveringsplicht en de formele motiveringsplicht.

De verzoekende partij betoogt dat in de bestreden beslissing niet de noodzakelijke, specifieke en concrete redenen worden vermeld waarop de verwerende partij zich *in casu* beroept. De opgegeven redenen zijn, mede in het licht van het advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (“CTB”), volgens de verzoekende partij irrelevant omdat ze geen inzicht geven in de wijze waarop de vrijgave van de gevraagde documenten de federale internationale betrekkingen van België effectief zouden ondermijnen. Evenmin werd de vereiste belangenafweging gemaakt.

Nog steeds volgens de verzoekende partij doet de verwerende partij in essentie gelden dat zij artikel 6, § 1, 3°, WOB mag invoeren om het algemeen besluitvormingsproces en de algemene werking van het *European Competition Network* (“ECN”) als zodanig te beschermen en dat de openbaarmaking de goede werking van het ECN in het gedrang kan brengen omdat de mededingingsautoriteiten en de Europese Commissie dan niet vrijelijk hun mening zouden kunnen geven over kwesties zoals de herziening van horizontale richtsnoeren. Daaraan werpt de verzoekende partij tegen dat de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, WOB hiervoor niet is bedoeld. Zij argumenteert dat uit de parlementaire voorbereiding bij de WOB volgt dat deze uitzonderingsgrond is bedoeld voor situaties waarin een belangenafweging, gelet op de schade die de openbaarmaking van de gevraagde documenten zou veroorzaken, de toepassing ervan *in concreto* rechtvaardigt. Ondanks de expliciete bewoordingen in het advies

van de CTB ontbreekt volgens de verzoekende partij in de bestreden beslissing een dergelijke concrete motivering. Ook de verwijzing naar het advies van de Europese Commissie overtuigt de verzoekende partij niet, omdat niet duidelijk wordt gemaakt “dat de onderhandelingen of totstandkoming van de horizontale richtlijnen een dermate conflictgevoelig proces is dat de openbaarmaking van de gevraagde informatie werkelijk een impact zal hebben op de huidige relaties tussen de verschillende internationale actoren”.

Wat betreft het algemeen “wederzijds begrip” dat tussen nationale mededingingsautoriteiten zou bestaan inzake de vertrouwelijkheid van hun uitwisselingen, betoogt de verzoekende partij dat ook daarin niet de vereiste concrete onderbouwing voor de toepassing van artikel 6, § 1, 3°, WOB kan worden gevonden. Bovendien is het voor de verzoekende partij niet aannemelijk dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten zal leiden tot de door de verwerende partij vooropgestelde ondermijning. De gevraagde documenten hebben immers betrekking op de totstandkoming van beleid, waarvan niet ongebruikelijk is dat deze worden openbaargemaakt. De verwerende partij past de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, WOB dan ook op een oneigenlijke wijze toe door een kunstmatig onderscheid te maken tussen zogenaamde “politieke discussies” door “de betrokken ministeries van EU-lidstaten” en de communicatie van de nationale mededingingsautoriteiten met de Europese Commissie binnen het ECN. Hoe dan ook, zo vervolgt de verzoekende partij, hebben de nationale mededingingsautoriteiten een grote rol in de totstandkoming van het Europees mededingingsbeleid, waardoor het fundamentele belang van openbaarmaking daarvan vanuit constitutionele legitimiteit onveranderd blijft. Overigens heeft de Nederlandse mededingingsautoriteit haar officieel standpunt (gedeeltelijk) gepubliceerd.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat in de bestreden beslissing elke concrete belangenafweging ontbreekt.

5. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat de verwerende partij niet ervan overtuigt waarom de informatie-uitwisseling

binnen het ECN over de herziening van de horizontale richtsnoeren zou moeten worden onderscheiden van de “politieke discussies over de herziening van de Horizontale Richtsnoeren” die volgens de verwerende partij wél openbaargemaakt kunnen worden omdat de openbaarmaking daarvan de federale internationale betrekkingen van België niet zou schaden. De verzoekende partij stelt dat de ECN-actoren een aanzienlijke rol spelen in en een significante invloed hebben op de totstandkoming van de horizontale richtsnoeren en dat hun onderlinge informatie-uitwisselingen precies als de “politieke discussies” moeten worden beschouwd.

Voorts stelt de verzoekende partij dat het loutere feit dat de Europese Commissie zich op grond van de ter zake geldende reglementering op EU-niveau zou verzetten tegen de openbaarmaking van de documenten, niet kan volstaan om een beroep op artikel 6, § 1, 3°, WOB te wettigen. De Europese Commissie is immers niet bevoegd om een uitspraak te doen over de verenigbaarheid van een openbaarheidsverzoek met de WOB en op de verwerende partij rust een zelfstandige verplichting om de wettelijke uitzonderingsgronden van de WOB en de hiervoor geldende toepassingsvoorwaarden te toetsen. De verwerende partij kan niet ermee volstaan zich te verschuilen achter een advies van de Europese Commissie. Overigens, zo stelt de verzoekende partij, maakt de Europese Commissie al evenmin concreet wat de daadwerkelijke schade van de openbaarmaking van de gevraagde documenten zou zijn. Gewag maken van een “vertrouwensbreuk” volstaat in dat opzicht niet, net zomin als een verwijzing naar een “aantasting van de open communicatie” die een “belangrijke belemmering” zou vormen voor het besluitvormingsproces van de Europese Commissie. Het advies van de Europese Commissie steunt volgens de verzoekende partij dan ook louter op algemene, hypothetische aannames. Dergelijke aannames volstaan niet om artikel 6, § 1, 3°, WOB in te roepen en de verzoekende partij verwijst naar rechtspraak van het Europees Hof van Justitie die ertoe strekt dat indien een EU-instelling de openbaarmaking van een document waarvan de openbaarmaking is verzocht wil weigeren, zij eerst moet uitleggen hoe de openbaarmaking van dat document concreet en daadwerkelijk afbreuk zou kunnen doen aan het belang dat wordt beschermd door de betreffende uitzonderingsgrond.

Tot slot betoogt de verzoekende partij dat, indien wordt aangenomen dat de verwerende partij het risico van de openbaarmaking voor de internationale betrekkingen van België wél rechtens voldoende concreet heeft gemaakt, alleszins geen deugdelijke belangenafweging is gemaakt. Die afweging is immers, zo stelt de verzoekende partij, beperkt tot één zin met een algemene stelling, die er bovendien verkeerdelijk vanuit gaat dat de informatie-uitwisselingen tussen ECN-actoren over de herziening van de horizontale richtsnoeren geen onderdeel uitmaken van “doorsnee wetgevende procedures” waarvoor de openbaarmaking, ook in EU-context, de regel is.

6. In haar laatste memorie na aanvullend verslag stipt de verzoekende partij aan dat de Raad van State moet beoordelen of de als vertrouwelijk aangemerkte stukken in werkelijkheid in hun geheel een vertrouwelijk karakter hebben.

7. De verwerende partij betoogt dat de toepassing van artikel 6, § 1, 3°, WOB in de bestreden beslissing afdoende is gemotiveerd. Omtrent de mogelijkheid van een gedeeltelijke bekendmaking van stukken van het dossier overeenkomstig artikel 6, § 4, WOB neemt de verwerende partij geen standpunt in.

Beoordeling

8. Artikel 32 van de Grondwet luidt:

“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.”

Door in artikel 32 van de Grondwet te bepalen dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – in de regel openbaar is, heeft de grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

Volgens de grondwetgever gelden de beginselen die in het vóórmelde artikel zijn vastgesteld ten aanzien van alle administratieve overheden en dient bij de concrete invulling van het begrip ‘bestuursdocument’ een zo breed mogelijke interpretatie te worden gehanteerd, aangezien het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten een fundamenteel recht vormt (GwH, onder andere arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018, B.5.1, waarbij de Raad van State zich aansluit).

Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld bij de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en beperkend worden geïnterpreteerd (vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 19 december 2013, nr. 169/2013, B.16.2, alwaar wordt verwezen naar *Parl.St.* Senaat 1991-1992, nr. 100-49/2, 9).

9. Artikel 6, § 1, 3°, WOB luidt:

“Een administratieve instantie wijst de aanvraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

[...]

3° de federale internationale betrekkingen van België.”

De uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, WOB is een imperatieve, maar relatieve uitzonderingsgrond; dit wil zeggen een uitzonderingsgrond waarbij het bestuur de openbaarheid weliswaar dient te weigeren indien ze tekortdoet aan het beschermde belang, maar het bestuur tot die weigeringsbeslissing slechts vermog te komen na een reële belangenafweging waarbij het na een onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak tot de bevinding komt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het in de uitzonderingsgrond vermelde belang.

Artikel 6, § 1, 3°, WOB kan geen grondslag vormen om aan een bestuursde systematisch de inzage van documenten te weigeren.

De Raad van State dient derhalve na te gaan, wanneer hij kennisneemt van een beroep tegen een beslissing waarbij inzake of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, of het beroep op een uitzonderingsbepaling is gemotiveerd met verwijzing naar de concrete gegevens van de zaak en steunt op deugdelijke motieven (algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 256.076 van 20 maart 2023).

10. *Pro memorie* herneemt de Raad van State de overwegingen van de bestreden beslissing op dit punt (voetnoten zijn weggelaten):

“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.”

11.1. Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 ‘betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag’ (“verordening nr. 1/2003”) bepaalt dat de Europese Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten samen een netwerk van overheidsinstanties vormen die de communautaire mededingingsregels in nauwe samenwerking toepassen, met het oog waarop kennisgevings- en raadplegingsmechanismen in het leven worden geroepen (preambule 15). De uitwisseling van, zelfs vertrouwelijke, gegevens tussen de tot het netwerk behorende instanties en het gebruik ervan als bewijsmateriaal, moet mogelijk worden gemaakt. Die gegevens kunnen worden gebruikt met het oog op de toepassing van de artikelen 101 en 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (preambule 16 en artikel 12).

11.2. Het ECN is het in verordening nr. 1/2003 bedoelde netwerk. De participatie van de verwerende partij aan dit netwerk kan worden ingepast in de “federale internationale betrekkingen van België” zoals bedoeld in artikel 6, § 1, 3°, WOB.

12.1. Uit de bestreden beslissing kan worden afgeleid dat de verwerende partij in essentie van mening is dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten niet opweegt tegen het belang van de federale internationale betrekkingen van België ten aanzien van de Europese Unie, de andere EU-lidstaten en het ECN, doordat dit de internationale samenwerking zou bemoeilijken, de vertrouwelijkheid van de informatie die tussen de diverse actoren binnen het ECN wordt uitgewisseld, zou aantasten en het besluitvormingsproces zou ondermijnen. Zij verwijst hierbij naar verordening nr. 1/2003.

12.2. De verwerende partij verwijst bovendien naar het standpunt van de Europese Commissie, die zich tegen de openbaarmaking van de betrokken documenten verzet. De Europese Commissie heeft op 3 oktober 2023 aangegeven dat de door de verzoekende partij gevraagde openbaarmaking, zelfs gedeeltelijk, zowel de behoorlijke werking van het ECN als het besluitvormingsproces van de Europese Commissie ernstig zou ondermijnen, zowel procedureel als wat de regels

inzake vertrouwelijkheid betreft. Zij stipt aan dat het feit dat de betrokken documenten kaderen in besprekingen over horizontale richtsnoeren en niet betrekking hebben op een concreet gevoerd onderzoek inzake mededinging, geen afbreuk eraan doet dat de mededingingsautoriteiten binnen het ECN moeten kunnen uitgaan van een onderling vertrouwen en de garantie op afscherming van de uitgewisselde informatie. Beleid en individuele dossiers zijn intrinsiek met elkaar verbonden. Tot slot merkt de Europese Commissie op dat ook de Europese ombudsman van oordeel is dat alle binnen het ECN uitgewisselde informatie aan de openbaarheid is onttrokken.

Het blijkt aldus dat de Europese Commissie zich, al dan niet op goede grond, uitdrukkelijk tegen de openbaarmaking van de betrokken documenten verzet. Daaruit mocht de verwerende partij afleiden dat die openbaarmaking haar betrekkingen met zowel de Europese Commissie als met de andere mededingingsautoriteiten binnen het ECN onder druk zou zetten en zou leiden tot een vertrouwensbreuk.

Bovendien moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij in een brief van 15 december 2023 weliswaar toelicht dat zij na de voormelde beslissing van de Europese Commissie op 26 oktober 2023 een ‘confirmatief verzoek’ heeft ingediend overeenkomstig artikel 7.2 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 ‘inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie’ en dat zij daaromtrent nog geen beslissing heeft ontvangen. Uit artikel 8 van de voormelde verordening volgt evenwel dat over een ‘confirmatief verzoek’ in beginsel binnen vijftien werkdagen uitspraak wordt gedaan (termijn die eenmaal met vijftien dagen kan worden verlengd) en dat het uitblijven van een antwoord binnen de voorgeschreven termijn geldt als een afwijzend antwoord, wat de verzoeker het recht geeft om “beroep in te stellen tegen de instelling en/of een klacht in te dienen bij de ombudsman, onder de voorwaarden van het EG-verdrag”. De verzoekende partij toont niet aan dat zij de ombudsman heeft gevat of overeenkomstig artikel 263 VWEU een beroep heeft ingesteld.

13. Anders dan de verzoekende partij het ziet, is de Raad van State niet van oordeel dat de verwerende partij een kunstmatig onderscheid invoert tussen informatie-uitwisseling binnen het ECN enerzijds en ‘politieke discussies’ op het niveau van de beleidsorganen anderzijds. Het feit dat de Nederlandse nationale mededingingsautoriteit op eigen initiatief haar standpunt gedeeltelijk heeft gepubliceerd, doet daaraan geen afbreuk.

14.1. Uit het geheel van wat voorafgaat, volgt dat de verwerende partij tot een belangenafweging is overgegaan, waarbij zij na een onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak en een inschatting van de gevreesde schade heeft vastgesteld dat de openbaarmaking niet opweegt tegen de vrijwaring van het beschermde belang.

De verwerende partij heeft aldus in het algemeen beschouwd – en onverminderd wat hierna over de gedeeltelijke openbaarmaking wordt overwogen – op voldoende wijze aannemelijk gemaakt dat de openbaarmaking daadwerkelijk een reële schade zou toebrengen aan de federale internationale betrekkingen, zodat zij zich niet ten onrechte op de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, WOB beroept.

14.2. In die mate is het eerste middelonderdeel alvast niet gegrond.

15. Artikel 6, § 4, WOB luidt:

“Wanneer in toepassing van de §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, wordt de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel beperkt. De administratieve instantie vermeldt duidelijk waar informatie aan de openbaarheid werd onttrokken.”

Hieruit volgt dat een document slechts geheel aan de openbaarheid mag worden onttrokken indien ook de gedeeltelijke openbaarmaking op goede grond wordt afgewezen.

16. De vaststelling dat *in casu* de verwerende partij in de bestreden beslissing naar genoegen van recht de toepassing van artikel 6, § 1, 3°, WOB heeft verantwoord wat het principe betreft, verhindert derhalve niet dat moet worden nagegaan of voor elk betrokken document is aangetoond dat zelfs een gedeeltelijke openbaarheid niet kan worden toegestaan.

17. Bij de bestreden beslissing is een inventaris gevoegd van 26 stukken waarop de vraag tot openbaarmaking naar oordeel van de verwerende partij kan worden betrokken. Van deze stukken wordt de datum, de inhoud (de titel van het betrokken document), de ‘classificatie’ (te dezen hetzij ‘interne communicatie’, hetzij ‘communicatie BMA – DG COMP’) en de taal vermeld.

De bestreden beslissing geeft evenwel geen blijk ervan dat de mogelijkheid tot gedeeltelijke openbaarmaking van die stukken is onderzocht, laat staan dat ter zake een uitdrukkelijke en verifieerbare motivering is uiteengezet. Voor zover de verwerende partij daarmee impliciet zou aangeven dat de 26 stukken één geheel vormen, minstens dat elk stuk – ongeacht inhoud of bijlage(n) – als één en ondeelbaar moet worden beschouwd, is de Raad van State van oordeel dat zulks niet in het principe van het hiervóór aangehaalde artikel 6, § 4, WOB kan worden ingepast.

De Raad van State onderzoekt hierna derhalve voor elk stuk op de inventaris of de motieven van de bestreden beslissing, zoals ze hiervóór wat de principiële toepassing van artikel 6, § 1, 3°, WOB betreft, zijn bijgevallen, kunnen volstaan om dat stuk (geheel) aan de openbaarheid te onttrekken.

18.1. Bij die beoordeling wordt, op grond van de vóórmelde motieven, aangenomen dat afdoende is verantwoord dat (i) de lege vragenlijsten die de Europese Commissie heeft bezorgd, (ii) de interne communicatie van de verwerende partij waarin paswoorden, ontwerpantwoorden, (commentaar op werkwijzen), specifieke procedures of rechtspersonen worden vermeld en (iii) de ingevulde vragenlijsten op grond van artikel 6, § 1, 3°, WOB aan de openbaarheid worden onttrokken.

Dat doet besluiten dat de weigering van de openbaarheid naar
genoegen van recht is gemotiveerd voor de stukken 2 (e-mailbericht en bijlagen),
5 (e-mailbericht), 6 (e-mailbericht en bijlagen), 7 (e-mailbericht), 8 (e-mailbericht
en bijlage), 9 (e-mailbericht), 10 (e-mailbericht en bijlage), 11 (e-mailbericht en
bijlage), 15 (e-mailbericht), 18 (e-mailbericht), 20 (e-mailbericht), 21 (e-
mailbericht), 22 (e-mailbericht en bijlage), 23 (e-mailbericht), 24 (e-mailbericht),
25 (vragenlijst) en 26 (e-mailbericht).

18.2. Voor de stukken 1, 3 en 4 is, om de redenen die *sub* 18.1 zijn
uiteengezet, naar genoeg van recht aangetoond dat de bijlage(n) niet worden
vrijgegeven, maar ontbreekt een motivering waarom de begeleidende e-mail op
grond van artikel 6, § 1, 3°, WOB aan de openbaarheid moet worden onttrokken.

18.3. Voor de stukken 12, 13, 14, 16, 17 en 19, die bestaan uit een e-
mailbericht zonder bijlage, is evenmin afdoende gemotiveerd waarom ze op grond
van artikel 6, § 1, 3°, WOB niet openbaar kunnen worden gemaakt.

19. In de hiervóór *sub* 18.2 en 18.3 aangegeven mate is het eerste
middelonderdeel gegrond.

B. Tweede middelonderdeel

20. In het tweede middelonderdeel beroept de verzoekende partij
zich op artikel 32 van de Grondwet, artikel 6, § 2, 3°, WOB, de
materiëlemotiveringsplicht en de formelemotiveringsplicht.

21. Uit de beoordeling van het eerste middelonderdeel is gebleken
dat de verzoekende partij de onwettigheid van de bestreden beslissing voor zover
die in principe en in algemene zin beschouwd steunt op artikel 6, § 1, 3°, WOB,
niet aantoont.

22. In die mate vermag deze uitzonderingsgrond de bestreden
beslissing te schragen. Bijgevolg kan het tweede middelonderdeel, dat gericht is

tegen de aanwending van de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 3°, WOB niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

23. In de bestreden beslissing wordt evenwel evenmin uiteengezet waarom de *sub* 18.2 en 18.3 vermelde stukken zelfs met toepassing van artikel 6, § 2, 3°, WOB niet minstens ten dele openbaar kunnen worden gemaakt. Die vaststelling volstaat opdat de Raad van State, zonder te moeten onderzoeken of het op die weigeringsgrond betrekking hebbend tweede middelonderdeel gegrond is, ertoe moet besluiten dat de bestreden beslissing in haar geheel de weigering van de voormelde stukken hoe dan ook niet verantwoordt.

C. Slotopmerking

24. De hierna uit te spreken nietigverklaring houdt, gelet op de vernietigingsgrond, voor de verwerende partij niet de verplichting in om aan de verzoekende partij de door haar aangewezen documenten ter inzage te geven. Het is niet uitgesloten dat, met een gepaste belangenafweging, waar nodig, en een afdoende en deugdelijke motivering, de aanvraag tot openbaarmaking alsnog kan worden geweigerd op grond van dezelfde of andere uitzonderingsgronden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Belgische Mededingingsautoriteit van 21 december 2023 in de mate dat de openbaarmaking wordt geweigerd van de op de inventaris vermelde stukken 1, 3, 4, 12, 13, 14, 16, 17 en 19, met uitzondering van hun bijlagen.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd zijn aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig februari tweeduizend zesentwintig,
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