



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

23 juni 2023

ADVIES 2023-89

Met betrekking tot de weigering om inzage te verlenen in het volledige fiscaal dossier

(CTB/2023/99)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 9 mei 2023 vragen X, optredend als raadsliden van besloten vennootschap Den Berk aan de FOD Financiën om inzage te verlenen in het fiscaal dossier van hun cliënt, in toepassing van artikel 32 Grondwet alsmede de wet van 11 april 1994 houdende openbaarheid van bestuur (hierna: de wet van 11 april 1994).

1.2. Op 16 mei 2023 werd de inzage digitaal verleend door de FOD Financiën met uitzondering van het verslag van het vooronderzoek op grond van de volgende redenen:

“Artikel 6, § 2, 3° van de hiervoor vermelde wet bepaalt dat de inzage mag geweigerd worden indien de openbaarheid afbreuk doet aan het geheim van de beraadslaging van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is. Dergelijk verslag van vooronderzoek bevat immers overwegingen over hoe bepaalde fiscale dossiers worden aangepakt binnen de AABBI.

Ook toepassing van artikel 6, § 1, 6° het federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet;

Deze uitzonderingsgrond kan ingeroepen worden wanneer inzage wordt in algemene documenten inzake de organisatie van de taxatie- en controlewerkzaamheden (bijv. interne instructies i.v.m. verificatiemethodes, notulen van de vergaderingen over de controlestrategie, lijst van de voor controle geselecteerde dossiers of de bijzondere operaties die voorzien worden in bepaalde sectoren, enz.) Het publiek maken van deze gegevens kan immers de federale economische en financiële belangen in het gevaar brengen. (Circulaire nr. E.T.100.971 dd 31.10.2001)”

1.3. Bij aangetekende brief van 26 mei 2023 dienen de aanvragers een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Financiën.

1.4. Bij aangetekende brief van dezelfde dag verzoeken de aanvragers ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie) om advies.

2. De beoordeling van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvragers hebben immers voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: de wet van 11 april 1994) door hun verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en hun verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn voorzien kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof; arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013). Dit geldt evenzeer voor de weigeringsgrond aanwezig in artikel 4, tweede lid van de wet van 11 april 1994.

3.2. De FOD Financiën roept in om weigering te motiveren artikelen 6, § 2, 3° en 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994.

3.3. De uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 luidt als volgt: *“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: [...] 3° aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is.”* Ten aanzien van deze uitzonderingsgrond wordt in de Memorie van Toelichting verduidelijkt dat de deze uitzonderingsgrond *“in die zin relatief is dat*

steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft. Een beraadslaging die het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking (...) kan inderdaad niet worden geacht geheim te zijn. Evengoed is het mogelijk dat een bepaald document op een gegeven moment niet kan openbaar gemaakt worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet meer het geval is op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalst. Er moet dus een beoordeling in concreto gebeuren. Wanneer geoordeeld wordt dat de betrokken beraadslaging geheim is, en dat de openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk doet aan dit geheim karakter, moet de openbaarheid worden geweigerd” (Parl. St., Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, pp. 58-59, met verwijzing naar Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, pp. 16-17).

3.4. Het doel van deze uitzonderingsgrond is te vermijden dat beraadslagingen met een geheim karakter door de openbaarmaking lam worden gelegd. Volgens het Grondwettelijk Hof doet die bepaling bovendien niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht van de rechtzoekenden op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, kan die uitzonderingsgrond immers slechts worden aanvaard in zoverre de beraadslagingen van de betrokken organen een geheim karakter hebben en de openbaarmaking van het gevraagde document aan dat geheime karakter afbreuk dreigt te doen. Het loutere feit dat het geheime karakter van de beraadslagingen niet zou voortvloeien uit een wets- of decreetsbepaling maar in voorkomend geval slechts zou voortvloeien uit hun statuten, maakt de bestreden regeling niet zonder redelijke verantwoording (Grondwettelijk Hof, 12 maart 2020, arrest 43/2020, B.42.2). Een beoordeling *in concreto* vereist dus dat voor wat betreft de nota van de juridische dienst van de AABBI moet worden aangetoond dat er een vertrouwelijke bespreking heeft plaatsgevonden. Er is niet vereist dat het geheim karakter van de beraadslagingen zou voortvloeien uit een wetsbepaling.

3.5. Deze uitzonderingsgrond beschermt niet het resultaat van een vertrouwelijke bespreking, maar wel de individuele opinies en standpunten die de deelnemers hebben ingenomen. De vaststelling van objectieve feiten kan niet worden beschouwd als de persoonlijke mening van een personeelslid van deze afdeling. De Commissie ziet dan geen

grondslag om de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 dienstig in te roepen.

3.6. Artikel 6, § 1, 6° luidt als volgt: “*Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag 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: (...) 6° een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet.*” Onder deze uitzonderingsgrond dient ook het fiscaal belang te worden begrepen.

3.7. Om deze uitzonderingsgrond te kunnen invoeren moet *in concreto* worden aangetoond dat de openbaarmaking schade zou toebrengen aan het fiscaal belang van de overheid, namelijk dat de openbaarmaking ervan zou leiden dat een belastingplichtige op die manier kan ontsnappen aan de betaling van rechtmatig vereiste belastingschulden. Bovendien moet nog een concrete belangenafweging plaatsvinden aangezien het ook hier gaat om een relatieve uitzonderingsgrond. De Commissie wenst ook hier te benadrukken dat bij die belangenafweging geen rekening dient te worden gehouden met de individuele belangen van de belastingplichtige.

Brussel, 23 juni 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter