



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

5 september 2016

ADVIES 2016-78

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot het volledige fiscaal dossier

(CTB/2016/75)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 23 maart 2016 vraagt de heer Dirk Van Belle namens de heer X en mevrouw Y om inzage van het administratief dossier.

1.2. Bij brief van 6 juni 2016 weigert de fiscale administratie om toegang te verlenen tot het betrokken administratief dossier. Op grond van artikel 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994 wordt geweigerd om inzage te verlenen in de briefwisseling met de Franse bevoegde autoriteit omdat dit de Belgische federale internationale betrekkingen in gevaar zou brengen. Daarbij wordt verwezen naar de commentaar bij artikel 25 van het Modelverdrag OESO, waarop artikel 24 van het Belgisch-Franse dubbelbelastingverdrag geïnspireerd werd, meer bepaald in punt 61, dat “however, disclosure to the taxpayer or his representatives of the papers in the case does not seem to be warranted, in view of the special nature of the procedure”. Verder wordt ook verwezen naar de commentaar 36 bij artikel 25 waarin gesteld wordt dat de procedure zich afspeelt op het niveau van staten. Hieruit blijkt dat de betrokken belastingplichtige geen enkele actieve rol speelt bij deze procedure. Bovendien heeft noch België noch Frankrijk een voorbehoud gemaakt bij dit artikel. Indien de Belgische administratie eenzijdig toch zou overgaan tot het openbaar maken van de onderlinge briefwisseling tussen de staten, zal dit een vertrouwensbreuk veroorzaken tussen de Belgische bevoegde autoriteit en deze van de partnerstaat, in casu Frankrijk. Dit zal tot gevolg hebben dat de bevoegde autoriteit van de partnerstaat België niet langer als een betrouwbare onderhandelingspartner ziet, en dus ook niet langer beid zal zijn om actief mee te zoeken naar een oplossing voor de ontstane dubbele belasting. Het risico is dan ook niet onbestaande dat er in een aantal gevallen geen oplossing zal gevonden worden voor de ontstane dubbele belasting. Bovendien zou het nieuws, dat België bestempeld wordt als niet-loyale partner, zich zeer snel verspreiden tussen de bevoegde autoriteiten van de andere partnerstaten, waardoor het voor België bijna onmogelijk zal worden om de procedure tot onderling overleg nog op een bevredigende manier af te ronden en waardoor de Belgische belastingplichtigen hier uiteindelijk het slachtoffer van worden. De fiscale administratie besluit dat hieruit blijkt dat het briefwisseling niet kan worden vrijgegeven omdat dit de federale internationale betrekking zal schaden en dat de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de internationale betrekkingen van België.

1.3. Omdat de aanvrager het niet eens is met dit standpunt, richt hij bij brief van 29 juli 2016 een verzoek tot heroverweging tot de FOD Financiën. Bij brief van dezelfde dag vraagt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd om een advies. De Commissie ontvangt dit verzoek op 8 augustus 2016.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van mening dat de aanvraag ontvankelijk is. De adviesaanvrager heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en het verzoek om advies aan de Commissie.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

3.1. Voorafgaande opmerkingen

Voorafgaandelijk wenst de Commissie vooreerst op te merken dat er een fundamenteel onderscheid bestaat tussen enerzijds de toegang tot documenten in het kader van een procedure voor een rechter en anderzijds de toegang tot bestuursdocumenten op grond van de openbaarheidswetgeving. Waar in het eerste geval de toegang nauw verbonden is met de gelijkwaardigheid van de partijen en het recht op verdediging in het kader van een procedure voor de rechter en wordt toegekend voor zover het verkrijgen van documenten leidt tot het oplossen van het geschil dat voor de rechter is gebracht, wordt het recht van toegang die iemand krijgt tot bestuursdocumenten die op hemzelf betrekking hebben uitgeoefend binnen het kader van een publiek recht van toegang. Het gevolg is dan ook dat de rechter in het eerste geval de toegang kan toekennen los van het feit of er eventueel uitzonderingsgronden die op de bepaalde informatie van toepassing kunnen zijn binnen het kader van de openbaarheidswetgeving. In het geval van de toepassing van de openbaarheidswetgeving mag geen rekening worden gehouden met het doel dat met het verkrijgen van de bestuursdocumenten wordt beoogd. Bovendien geldt dat waar uitzonderingsgronden een relatief karakter hebben het door de wetgever beschermde belang enkel kan worden afgewogen met het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking en niet met het bijzonder belang dat iemand kan hebben om toegang te krijgen tot een

bestuursdocument. Het feit dat in een andere gelijkaardige zaak een rechter de overlegging van bepaalde bestuursdocumenten heeft bevolen, betekent nog niet dat deze bestuursdocumenten ook op grond van de wet van 11 april 1994 openbaar dienen te worden gemaakt.

De Commissie kan zich enkel uitspreken in welke mate de openbaarheidswetgeving werd gerespecteerd bij de weigering tot openbaarmaking. Ook kan de Commissie zich niet uitspreken over eventueel door de aanvrager ingeroepen schending van de beginselen van behoorlijk bestuur.

Vervolgens wil de Commissie erop wijzen dat in het oorspronkelijk verzoek de aanvraag beperkt was tot het administratief dossier van de betrokkene. Dat de aanvraag op deze wijze geformuleerd voor gevolg heeft dat het voorwerp van het recht van toegang hier toe beperkt dient te worden en geen betrekking heeft op documenten aanwezig in een ander dossier. Evenmin kan de aanvraag worden uitgebreid tot documenten die weliswaar relevant zouden zijn voor de belastingplichtige, maar door hun algemene aard niet in het administratief dossier van betrokkene zouden zijn opgenomen.

3.2. De beoordeling van de inroepbaarheid van uitzonderingsgronden

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

In principe heeft de aanvrager recht op toegang tot zijn eigen fiscaal dossier zonder dat hij enig belang dient aan te tonen, tenzij er

documenten van andere natuurlijke personen zouden zijn opgenomen die als documenten van persoonlijke aard zouden kunnen gekwalificeerd worden. In dit geval moet de aanvrager zijn belang aantonen. Een dergelijk belang is maar voorhanden voor zover hij aantoont dat de betrokken informatie rechtstreeks van belang is voor zijn belastingtoestand. Uit de aanvraag blijkt niet dat dergelijke informatie voorhanden is.

Eventueel moeten of kunnen bepaalde uitzonderingsgronden worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren. In casu roept de fiscale administratie artikel 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking te weigeren. Dit artikel stelt dat een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de federale internationale betrekkingen van België.

De Commissie stelt vast dat de fiscale administratie in haar motivering een algemene formulering gebruikt om de weigering op deze grondslag te verantwoorden. Het is vaste adviespraktijk en rechtspraak dat de fiscale administratie nooit een uitzonderingsgrond op een gestandaardiseerde wijze inroept. Ze dient telkens met de concrete elementen van de gevraagde bestuursdocumenten aantonen waarom in casu de openbaarmaking schade zou kunnen toebrengen de Belgische internationale relaties. Het is volgens de Commissie niet in te zien dat dit het geval zou zijn wanneer het gaat om informatie die van belang is voor de belastingplichtige om zijn eigen belastingssituatie beter te begrijpen en die informatie specifiek op hem betrekking heeft. De Commissie wil er wel op wijzen dat het belang dat de aanvrager inroept niet kan worden meegenomen in de afweging van enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking enerzijds en het beschermde belang anderzijds. De aanvrager roept immers een persoonlijk belang in.

Het feit dat de fiscale administratie slechts één grondslag inroept om de toegang tot het volledige dossier te weigeren gaat in tegen het feit dat de FOD Financiën per bestuursdocument moet oordelen of er uitzonderingsgronden van toepassing zijn en tegen het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking, op grond waarvan enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarmaking kan worden onttrokken en waarbij tot alle andere informatie in dat bestuursdocument toegang moet worden verleend.

Dat de fiscale administratie slechts één uitzonderingsgrond inroept, betekent niet dat er eventueel geen andere uitzonderingsgronden de toegang in de weg staan. In die zin wenst de Commissie artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994 specifiek onder de aandacht te brengen. Dit artikel bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer ze vaststelt dat de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet, waaronder ook het fiscaal belang moet worden begrepen. Om deze uitzonderingsgrond in te roepen is wel vereist dat ze in concreto wordt gemotiveerd en dat een belangenafweging zoals voor het inroepen van artikel 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994 wordt uitgevoerd.

Brussel, 5 september 2016.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster