



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

5 september 2019

ADVIES 2019-103

met betrekking tot het verkrijgen van inzage in het volledige fiscaal dossier

(CTB/2019/99)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 20 augustus 2019 vragen meesters Frank Vandewalle en Marian Vanden Broeck optredend namens de bvba Vastgoedplus en de nv Eddy Mandelings aan de FOD Financiën om inzage van het volledige administratief dossier.

1.2. Bij e-mail van 21 augustus 2019 weigert de FOD Financiën de inzage van het administratief dossier “aangezien het onderzoek nog lopende is”. Bovendien wordt verwezen naar artikel 6, § 3, 1° en 4°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994)

1.3. Bij e-mail van 21 augustus 2019 meldt meester Vandewalle dat hij het niet eens is met de weigering tot inzage.

1.4. Bij brief van 23 augustus 2019 dienen de aanvragers ‘een verzoek tot heroverweging’ in bij de FOD Financiën. Daarin wordt gesteld dat de aanvragers verzoeken om inzage tot en afschrift te verkrijgen van het integrale administratief dossier van cliënten, inclusief alle stukken die de bedrijfsvisitatie zijn voorafgegaan (hierin begrepen doch niet beperkt tot het verzoekschrift aan de politierechter waarin wordt verzocht om een machtiging tot huisvisitatie en de onderliggende stukken ter staving van dit verzoek, alsook de kwestieuze klacht met eventuele bijlagen)”. Bij brief van dezelfde dag vragen zij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genaamd, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is voor zover het betrekking heeft op het verkrijgen van inzage tot de gevraagde bestuursdocumenten en zij deel uitmaken van het fiscaal administratief dossier van de bvba Vastgoedplus en de nv Eddy Mandelings in het bezit van de FOD Financiën. De Commissie wenst er wel op te wijzen dat het verzoek tot heroverweging eigenlijk de e-mail van 21 augustus 2019 is. De wetgever heeft immers geen andere eisen gesteld aan het verzoek tot heroverweging dan dat de aanvrager zijn ontevredenheid tot uitdrukking brengt over de weigering van toegang. De Commissie aanvaardt evenwel dat wanneer de aanvrager binnen de

termijn waarbinnen zij bevoegd is om een advies te verstrekken, een nieuw verzoek tot heroverweging indient bij de betrokken federale administratieve overheid en tegelijkertijd een verzoek om advies bij de Commissie, voldaan is aan de gelijktijdigheidsvereiste. Het verzoek tot heroverweging bij de FOD Financiën en het verzoek om advies aan de Commissie zijn dus zoals de wet van 11 april 1994 voorschrijft, gelijktijdig ingediend. De Commissie is evenwel van oordeel dat het verzoek van 23 augustus 2019 om een kopie van het administratief dossier te bekomen of van eventuele documenten die daar niet toe behoren, niet ontvankelijk is. De aanvragers kunnen hun initieel verzoek van 20 augustus 2019 immers niet uitbreiden in het kader van hun verzoek tot heroverweging.

3. De gegrondheid van de aanvraag

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 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).

De FOD Financiën roept een aantal wettelijke uitzonderingsgronden in om de openbaarmaking te weigeren, meer bepaald artikel 6, § 3, 1° en 4°, van de wet van 11 april 1994.

Artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 houdt in dat een federale administratieve overheid de openbaarmaking mag weigeren in de mate dat de vraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. De Commissie wenst in dit verband op te merken dat deze uitzonderingsgrond geen grondslag vormt om de inzage in het (volledige) administratief dossier te weigeren. De uitzonderingsgrond slaat immers niet op het feit dat het dossier niet volledig of onaf is. Het is weliswaar mogelijk dat bepaalde documenten in het administratief fiscaal dossier onaf of onvolledig zijn maar ook dit is op zich geen reden om de

openbaarmaking te weigeren. Deze uitzonderingsgrond vereist immers dat het onaf of onvolledig zijn aanleiding tot misvatting kan geven en na een belangenafweging, meer bepaald tussen het algemeen belang dat gediend is met de openbaarheid en de risico's van misvatting als gevolg van het onaf of onvolledig zijn. Dat moet *in concreto* worden gemotiveerd. De Commissie wenst er verder op te wijzen dat deze uitzonderingsgrond een facultatief karakter heeft. Ten opzichte van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten vereist een weigering op deze facultatieve weigeringsgrondslag dan ook een meer uitgebreide motivering.

Artikel 6, § 3, 4°, van de wet van 11 april 1994 houdt in dat een federale administratieve overheid een vraag om toegang mag afwijzen in de mate dat de vraag kennelijk te vaag is geformuleerd. Dat een verzoek te vaag is geformuleerd, houdt in dat een ambtenaar die normaal vertrouwd is met het dossier redelijkerwijze niet weet wat de aanvragers wensen te verkrijgen. Het is weinig waarschijnlijk dat dit het geval is en bovendien worden geen concrete elementen aangebracht die deze uitzonderingsgrond schragen, noch is, wat deze ingeroepen uitzonderingsgrond betreft, een belangenafweging doorgevoerd met het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking. De Commissie wenst er verder op te wijzen dat ook deze uitzonderingsgrond een facultatief karakter heeft wat een verzwaarde motiveringsplicht inhoudt.

De Commissie wenst vervolgens op te merken dat het feit dat nog een onderzoek lopend is, geen uitzonderingsgrond is die zijn grondslag vindt in de wet van 11 april 1994.

Wel is het mogelijk dat andere inhoudelijke uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen. Zo sluit de Commissie niet uit dat artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994 moet worden ingeroepen op grond waarvan de openbaarheid moet worden geweigerd wanneer de administratieve overheid heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Het komt de FOD Financiën toe om in voorkomend geval de inroepbaarheid van deze uitzonderingsgrond behoorlijk en *in concreto* te motiveren.

Daarnaast sluit de Commissie niet uit dat de openbaarheid moet worden geweigerd wanneer de administratieve overheid heeft vastgesteld dat het

belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet. De Commissie heeft in het verleden al meermaals benadrukt dat deze uitzonderingsgrond ook het fiscaal belang omvat. Het komt ook in dat geval de FOD Financiën toe om de inroepbaarheid van deze uitzonderingsgrond behoorlijk en *in concreto* te motiveren.

Verder wenst de Commissie erop te wijzen - in de hypothese het lopende onderzoek (mede) gesteund is op een klacht - dat potentieel twee uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen. In de eerste plaats wordt de identiteit beschermd van diegene die de klacht heeft ingediend op grond van artikel 6, § 1, 8°, van de wet van 11 april 1994. Deze uitzonderingsgrond moet worden ingeroepen als de administratieve overheid heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit. Deze uitzonderingsgrond geldt niet enkel ten aanzien van de identiteitsgegevens zelf, maar slaat ook op alle informatie die kan leiden tot het vaststellen van de identiteit van de betrokkene. Het inroepen van deze uitzonderingsgrond vergt trouwens ook een belangenafweging *in concreto*.

In de tweede plaats mag de federale administratieve overheid de openbaarheid weigeren op grond van artikel 6, § 3, 2°, van de wet van 11 april 1994, namelijk wanneer de vraag een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld. Toch moet de Commissie erop wijzen dat deze uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen ten aanzien van feiten, maar enkel ten aanzien van een advies of een mening. Ze kan trouwens ook maar ingeroepen worden wanneer het advies of de mening uit vrije wil is geuit, d.w.z. dat er geen wettelijke of contractuele verplichting voorhanden is om die mening of dat advies te uiten aan de overheid, wat *in casu* het geval is. Bovendien moet om de vertrouwelijkheid van de inhoud van de klacht zijn verzocht. Deze uitzondering heeft een relatief karakter wat een belangenafweging vereist en heeft een facultatief karakter wat een uitgebreidere motivering betreft. Het inroepen moet ook steeds op behoorlijke wijze *in concreto* plaatsvinden.

De Commissie wenst ten slotte te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie in een bestuursdocument aan de openbaarmaking kan worden onttrokken die onder een uitzonderingsgrond valt. Alle andere informatie in een bestuursdocument moet vooralsnog openbaar worden gemaakt.

Brussel, 5 september 2019.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster