



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

18 januari 2021

ADVIES 2021-6

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot het overlegdossier tussen de FOD Financiën en de Luxemburgse fiscale administratie

(CTB/2020/03)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 16 december 2020 vraagt meester Joke Vandenbranden, namens haar cliënten, de heer X en mevrouw Y, aan de FOD Financiën om toegang te krijgen tot het overlegdossier om te weten welk standpunt de Luxemburgse administratie in de overlegprocedure in het kader van de toepassing van internationale belastingverdragen heeft ingenomen, en op basis van welke gegevens. De cliënten maken het voorwerp uit van een fiscale procedure voor de rechtbank van eerste aanleg te Hasselt, een procedure waarin door de Belgische fiscale administratie wordt verwezen naar stukken uit datzelfde overlegdossier, maar waarover de fiscale administratie nog geen enkel stuk heeft bijgebracht.

1.2. Bij brief van 6 januari 2021 weigert de FOD Financiën de toegang tot het overlegdossier van de betrokken belastingplichtige. Voor die weigering wordt volgende motivering aangehaald:

“De stukken en de onderlinge briefwisseling die in het kader van de internationale overlegprocedure worden uitgewisseld worden niet geïmpacteerd door de WOB. Die handeling wordt immers beoogd in artikel 6 van de WOB, waar de overheid gerechtigd is een vraag om mededeling in afschrift van een bestuursdocument te weigeren wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de federale internationale betrekkingen.

Welnu, naar aanleiding van uw vraag hebben wij aan de Luxemburgse autoriteiten gevraagd wat hun standpunt is ten aanzien van de openbaarmaking van de stukken van dit overlegdossier. Daarop heeft de Luxemburgse bevoegde autoriteit ons laten weten dat zij, net als de Belgische autoriteit, zich verzet tegen de openbaarmaking van de briefwisseling die in het kader van de overlegprocedure met betrekking tot het specifieke dossier van Dhr. en Mevr. Eyken-Swennen tussen de betrokken bevoegde autoriteiten wordt uitgewisseld.

Het standpunt van de Luxemburgse autoriteit indachtig, en gelet op het feit dat de bilaterale overeenkomst (het dubbelbelastingverdrag) de uiting van de wil van twee contracterende partijen is, kan het niet zijn dat één van deze partijen de andere partij verbindt door toepassing van een interne rechtsregel (i.c. de WOB). Iedere

miskening van dit principe ten aanzien van de partnerstaat zou onmiskenbaar de zekerheid en de stabiliteit van de federale internationale en bilaterale betrekking van België sterk aantasten.

Als zodanig wordt uw verzoek tot inzage, op basis van de weigeringsgrond van artikel 6, § 1 van de WOB, afgewezen.”

1.3. Omdat de aanvrager het niet eens is met die beslissing dient ze bij e-mail en bij aangetekende brief van 7 januari 2021 een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Financiën.

1.4. Bij e-mail van dezelfde dag vraagt hij 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. De aanvrager heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste vermeld in artikel 8, § 2 van de wet van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994), om tegelijkertijd zijn verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en zijn verzoek om een advies aan de Commissie in te dienen.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

De Commissie wijst er de aanvrager op dat het recht van toegang zoals dit wordt gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en door de wet van 11 april 1994 niet gekoppeld is aan (de uitoefening van) het recht van verdediging dat geldt in het kader van een rechtsgeding. Om die reden is het irrelevant dat de aanvrager deze documenten wenst te gebruiken in het kader van een rechtsprocedure. De aanvrager moet ervan bewust zijn dat de wet van 11 april 1994 een reeks uitzonderingsgronden bevatten waarvan de meeste een verplichtend karakter vertonen. Het recht van toegang op grond van de wet van 11 april 1994 staat dus los van het recht van toegang tot documenten als onderdeel van het recht van verdediging in het kader van een gerechtelijke procedure zoals die wordt georganiseerd in het Gerechtelijk Wetboek.

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).

De Commissie wenst erop te wijzen dat het niet correct is zoals de FOD Financiën inroept dat “de stukken en de onderlinge briefwisseling die in het kader van de internationale overlegprocedure worden uitgewisseld niet geïmpacteerd worden door de WOB”. De omstandigheid dat de briefwisseling tussen België en Luxemburg en het administratief dossier betrekking hebben op de onderlinge overlegprocedure, verhindert niet dat ze het karakter hebben van “bestuursdocument” in de zin van artikel 4 van de wet van 11 april 1994 en derhalve onder het toepassingsgebied *ratione materiae* van de wet valt.

De FOD Financiën roept als enige uitzonderingsgrond artikel 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking te weigeren. Deze bepaling 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: (...) 3° de federale internationale betrekkingen van België.” Deze uitzonderingsgrond kan niet zonder meer worden ingeroepen en is onderworpen aan twee voorwaarden. In de eerste plaats moet *in concreto* worden aangetoond dat de openbaarmaking effectief schade toebrengt aan de federale internationale betrekkingen van België. Daarnaast moet een belangenafweging plaatsvinden waarbij blijkt dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het beschermde belang, *in casu* de federale internationale betrekkingen van België. Zoals de Commissie al in heel wat adviezen heeft opgemerkt en nog recent door de Raad van State is bevestigd (RvS, arrest nr. 247.694 van 2 juni 2020), moet deze uitzonderingsgrond in het licht

van de toekenning van het grondrecht vervat in artikel 32 van de Grondwet, beperkend worden geïnterpreteerd. Artikel 6, § 1, 3°, kan geen grondslag vormen om aan een bestuurde systematisch de inzage van documenten in verband met zijn fiscaal dossier te weigeren. Het beroep op die bepaling moet concreet worden verantwoord met verwijzing naar de concrete gegevens van de zaak.

De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën geen specifieke en concrete redenen aangeeft met verwijzing naar de gegevens van de voorliggende zaak waarom de openbaarmaking van de documenten in het overlegdossier de federale internationale betrekkingen zou schaden. Het loutere feit dat de bevoegde Luxemburgse fiscale administratie zoals de Belgische bevoegde autoriteit zich hiertegen verzet, volstaat immers op zich niet. Trouwens, de openbaarmaking is voor deze uitzonderingsgrond niet afhankelijk van het al of niet instemmen van een andere verdragspartij. Dit zou het toevoegen zijn van een bijkomende voorwaarde die geen wettelijke basis heeft.

De Commissie kan zich hoe dan ook niet vinden in het argument van de FOD Financiën dat gelet op het feit dat de bilaterale overeenkomst (het dubbelbelastingverdrag) de uiting van de wil van twee contracterende partijen is, het niet kan zijn dat één van deze partijen de andere partij verbindt door toepassing van een interne rechtsregel. In een rechtsstaat kunnen bilaterale overeenkomsten zoals het dubbelbelastingverdrag afgesloten tussen België en Luxemburg worden afgesloten met respect voor de fundamentele grondbeginselen van beide staten. Tot die fundamentele beginselen horen onder meer ook de grondrechten, met inbegrip dus, wat België betreft, van artikel 32 van de Grondwet. Derde landen kunnen geen afbreuk doen aan de grondrechten die het interne Belgische recht aan haar burgers toekent.

De Commissie stelt bovendien vast dat de FOD Financiën nalaat een zorgvuldige belangenafweging te verrichten, waarbij, na een onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak, dient te worden vastgesteld of de openbaarmaking al dan niet opweegt tegen de bescherming van het beschermde belang. Het belang dat wordt beschermd door de uitzonderingsgrond – te dezen de internationale betrekkingen van België – dient niet te worden afgewogen tegen het particulier belang van de aanvrager, maar tegen het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking.

Tot slot komt de FOD Financiën toe om te onderzoeken of eventuele bepaalde andere uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen voor zover hij met elementen eigen aan de zaak *in concreto* behoorlijk motiveert waarom ze ingeroepen worden.

De Commissie wenst de FOD Financiën in dit verband nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarmaking kan worden onttrokken. Alle andere informatie in het bestuursdocument dient vooralsnog openbaar te worden gemaakt.

Brussel, 18 januari 2021.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster