



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

15 februari 2021

ADVIES 2021-23

met betrekking tot de weigering om documenten te verstrekken met betrekking tot de Overeenkomst tussen de bevoegde autoriteiten van België en Nederland met betrekking tot de toepassing van artikel 18 van het Verdrag van 5 maart 2018

(CTB/2020/20)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 8 december 2020 vraagt de heer X aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën om volgende bestuursdocumenten:

- alle bestuursdocumenten, die in verband met de beantwoording van de vragen in de Commissie Financiën en Begroting van 28 maart en 20 juni 2018 van de volksvertegenwoordigers P. Van Velthoven en J. Klaps door minister Johan van Overveldt vanwege de Federale Overheidsdienst financiën daartoe binnen de Belgische Overheid zijn verzonden dan wel intern bij de dienst internationale betrekkingen van de FOD Financiën ter voorbereiding daarvan zijn opgemaakt;
- alle bestuursdocumenten die minister Johan van Overveldt vanwege de Federale Overheidsdienst Financiën hebben bereikt, en daarmee mede ten grondslag hebben gelegen aan de Overeenkomst tussen de bevoegde autoriteiten van België en Nederland met betrekking tot de toepassing van artikel 18 van het Verdrag van 5 maart 2018 te Brussel (Publicatie: 2018-03-23 Numac: 2018011273);
- alle intern binnen de dienst internationale betrekkingen van de FOD Financiën uitgebrachte bestuursdocumenten in verband met deze Overeenkomst van 5 maart 2018 tussen Nederland en België en de documenten die tussen België en Nederland ter zake nadien zijn gewisseld.”

1.2. Bij brief van 12 januari 2021 antwoordt de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën het volgende:

Vraag 1:

De door de Minister in het jaar 2018 gebruikte of aangelegde dossiers zijn niet beschikbaar op mijn dienst. Als zodanig, en zonder dat u de stukken specificeert, is het onmogelijk om binnen uw beschrijving van “alle bestuursdocumenten” te identificeren welke documenten door uw worden beoogd.

Vraag 2 en 3:

De Belgisch-Nederlandse Overeenkomst van 5 maart 2018 waar u naar verwijst is er gekomen in het kader van een bilateraal overleg dat door de Belgische en Nederlandse bevoegde autoriteiten werd

gevoerd op grond van artikel 28, § 3 van het Belgisch-Nederlands dubbelbelastingverdrag.

Welnu, de stukken en de onderlinge briefwisseling die in het kader van de internationale overlegprocedure worden uitgewisseld worden niet geïmpacteerd door de Wet Openbaarheid van Bestuur van 11 april 1994 (hierna: “WOB”). Die handeling wordt immers genoemd 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.

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

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

1.3. Omdat hij het niet eens is met deze beslissing dient de aanvrager bij brief van 27 januari 2021 een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Financiën.

1.4. Bij brief van dezelfde dag verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie) om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereisten vermeld in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994). Hij heeft het verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en het verzoek om advies aan de Commissie tegelijkertijd verstuurt.

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 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 1, tweede lid, 2°, van de wet van 11 april 1994 en derhalve onder het toepassingsgebied *ratione materiae* van de wet valt zoals geformuleerd in artikel 4 van deze wet.

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 of, te dezen, in het kader van de negotiatie van een dubbelbelastingverdrag, 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 reden 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 Nederlandse fiscale administratie zoals de Belgische bevoegde autoriteit zich hiertegen zou verzetten, volstaat op zich evenmin. 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 Nederland worden afgesloten doch met inachtneming van 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 (zie in die zin GwH, arrest nr. 62/2016 van 28 april 2016). 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, 15 februari 2021.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster