



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

25 juni 2024

ADVIES 2024-81

met betrekking tot de weigering om inzage in de correspondentie tussen fiscale autoriteiten dossier

(CTB/2024/83)

Sleutelwoorden : FOD Financiën – correspondentie – artikel 6, § 1, 3°,
Wet 11 april 1994

1. Een overzicht

1.1. Per e-mail van 18 maart 2024 vraagt Mr. Guido De Wit, namens zijn cliënt Nike Trading Company Singapore Branch, aan de Belgische Belastinginspectie (BBI) (hierna: “de FOD Financiën”) om het volgende

“Verzoek tot kopie van het schrijven van de BBI aan de UK douane autoriteiten

Bij deze verzoek ik u tevens om een kopie van de vraag om informatie die u heeft verstuurd naar de douaneautoriteiten van het Verenigd Koninkrijk te willen overmaken.

Ik verwijs hierbij naar artikel 32 van de Grondwet juncto artikel 4, eerst lid en artikel 5 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Er is in casu geen enkele uitzonderingsgrond in voormelde wet op basis waarvan deze vraag om informatie niet kan worden medegedeeld aan Nike. Inderdaad, daar waar er mogelijk een bezwaar kan zijn om deze informatie mee te delen voorafgaandelijk aan de kennisgeving door de administratie dat een onderzoek is gestart, is dit in casu niet het geval.”

1.2. Per e-mail van 16 april 2024 antwoordt de FOD Financiën het volgende:

“Verzoek tot kopie van het schrijven van de BBI aan de UK douane autoriteiten

In eerste instantie willen wij er u op wijzen dat er geen schrijven verricht is aan de UK douane maar ingevolge de verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7/10/2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde. [sic]

U stelt dat er geen uitzonderingsgrond van toepassing is op de wet van 11/4/1994 betreffende de openbaarheid van bestuur aangezien de kennisgeving reeds meegedeeld is.

Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur:

Op grond van artikel 6, § 1, 6°, van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur kan een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afgewezen worden indien zij vaststelt 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 voor de Toegang tot bestuursdocumenten verklaart in een antwoord op een vraag om advies (nr. J/CTB/96/133) van 18/12/1996 dat fiscale documenten in beginsel onder de toepassing van de wet vallen en dientengevolge normaliter moeten meegedeeld worden. Doch stelt de Commissie dat zonedig een uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen om deze mededeling te weigeren met name "een federaal economisch of financieel belang, de munt op het openbaar krediet". De Commissie is van mening dat uit de voorbereidende werken van de wet duidelijk blijkt dat het federaal fiscaal belang, alhoewel niet expliciet vermeld, wel degelijk vervat is in de zinsnede "federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet".

Gezien de stukken, waarvoor inzage gevraagd werd, deel uitmaken van de organisatie van de taxatie- en controlewerkzaamheden, kan er geen inzage en/of kopiname ervan toegestaan worden. Op deze manier kan het bijkomend nazicht onverwijld en doeltreffend uitgevoerd worden. Bij openbaarmaking van de desbetreffende stukken bestaat het gevaar dat de belastingplichtige zich op zodanige manier gaat organiseren dat het nazicht niet doeltreffend uitgevoerd kan worden."

1.3. Per aangetekend schrijven van 21 mei 2024 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën:

"Cliënte is van oordeel dat in casu echter geen enkele wettelijke rechtvaardigingsgrond kan worden ingeroepen om het verzoek tot inzage te weigeren."

1.4. Bij aangetekende brief van dezelfde dag verstuurt de aanvrager ook aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van

bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”) een op omstandige wijze onderbouwd verzoek om advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “wet van 11 april 1994”) door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de betrokken instantie en een verzoek tot advies bij de Commissie 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 waarover een administratieve overheid beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. Overeenkomstig artikel 1, tweede lid, 2°, juncto artikel 4 van de wet van 11 april 1994 is de administratieve overheid slechts gehouden tot het geven van inzage voor zover het gaat om een bestuursdocument, d.w.z. om informatie, in welke vorm ook, waarover zij effectief beschikt. Indien een document niet bestaat, kan een administratieve overheid hier ook geen inzage toe verlenen.

De FOD Financiën creëert in haar e-mail van 16 april 2024 onduidelijkheid over het bestaan van de gevraagde informatie. Zo schrijft zij eerst:

“In eerste instantie willen wij er u op wijzen dat er geen schrijven verricht is aan de UK douane maar ingevolge de verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7/10/2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het

gebied van de belasting over de toegevoegde waarde.” (eigen onderlijning)

Later in diezelfde e-mail gaat de FOD Financiën evenwel toch in op eventueel toepasbare uitzonderingsgronden en lijkt zij wel het bestaan te aanvaarden van *“de stukken, waarvoor inzage gevraagd werd, deel uitmaken van de organisatie van de taxatie- en controlewerkzaamheden”*.

Het komt aan de FOD Financiën toe om op ondubbelzinnige wijze te verduidelijken of zij al dan niet beschikt over de gevraagde informatie, i.e. stukken met betrekking tot enige communicatie met de douane instanties in het Verenigd Koninkrijk.

Hierna wordt ingegaan op de ingeroepen uitzonderingsgrond voor zover dergelijke bestuursdocumenten daadwerkelijk zouden bestaan.

3.3. De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën artikel 6, § 1, 6°, van de wet van 11 april 1994 inroept om de openbaarmaking te weigeren. Op grond hiervan moet een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen, wanneer zij 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.

Uit de vaste adviespraktijk van de Commissie (zie bijvoorbeeld Advies nr. 2022-92, 22 december 2022) en de rechtspraak van de Raad van State (RvS, 2 oktober 1997, nr. 68.609, bvba Ba-wa; RvS, 2 oktober 1997, nr. 68.610, Delwart) blijkt dat het fiscaal belang moet worden geacht deel uit te maken van het federaal economisch of financieel belang. Voor zover de openbaarmaking dan ook schade toebrengt aan het fiscaal belang en het belang van de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt, kan de FOD Financiën mits een concrete en pertinente motivering de openbaarmaking van die informatie weigeren.

Het beschermde belang kan dan ook niet zomaar worden ingeroepen. Er dient ook een belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds het fiscaal belang en het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking. De individuele belangen van de belastingplichtige moeten daarbij niet in rekening worden genomen.

De Commissie mist *in casu* een concrete motivering die aan de hiervoor vermelde vereisten voldoet.

Het volstaat niet om te verklaren dat er het gevaar bestaat dat bij openbaarmaking van de stukken de belastingplichtige zich “*op zodanige manier gaat organiseren dat het nazicht niet doeltreffend uitgevoerd kan worden*”. Dit lijkt immers een dermate algemene stelling die zou leiden tot een systematische weigering van toegang tot elk stuk waarover de fiscale instanties beschikken. De FOD Financiën moet aan de hand van concrete elementen in de stukken en de omstandigheden (bijvoorbeeld het soort van de informatie, handelingen van de aanvrager) aantonen dat er *in casu* een daadwerkelijk hoog risico bestaat dat de betrokkene het nazicht op haar dossier zou verhinderen om zo te ontsnappen aan de betaling van rechtmatig vereiste belastingschulden.

3.4. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 25 juni 2024.

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter