



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

13 april 2015

ADVIES 2015-21

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot een instructie

(CTB/2015/17)

1. Een overzicht

Bij brief van 29 januari 2015 verzoeken de heren Tim Melis en Alexandre Missal, namens hun cliënt de BVBA BVZ en de heer en mevrouw Van Zegbroeck-Ferreira, om een afschrift van de instructie AAFisc 36/2013 van 14 februari 2013 (Ci.R. 15/622857).

Bij brief van 26 februari 2015 weigert de FOD Financiën de toegang tot het gevraagde document en roept daarbij volgende argumenten in:

- In de instructie worden o.m. inlichtingen gegeven over de wijze waarop de selectie van de betrokken dossiers in de controleactie is gebeurd. Dergelijke informatie kan niet worden vrijgegeven, omdat het de belastingplichtige inzicht zou geven in de methodologie die de administratie gebruikt om misbruiken aan te pakken.
- De instructie bevat richtlijnen over de aanbevolen controleaanpak voorzien voor de actie. Het vrijgeven van deze richtlijnen aan de belastingplichtigen zou voorkennis geven in de wijze waarop de administratie de controle voorbereidt en aanpakt, m.a.w. in de controlestrategie.
- De instructie bevat ook informatie over de toewijzing van de dossiers aan de betrokken diensten in het kader van deze actie, over de toekenning van een wegingscoëfficiënt aan deze dossiers in het controleprogramma, over de deadlines die in casu van toepassing zijn voor de controle, alsook richtlijnen over de organisatie van de samenwerking tussen de diensten, de te volgen werkwijze bij overdracht van een dossier, de te volgen werkwijze ingeval het dossier bij de klassieke dienst ligt in het kader van een andere controleopdracht, de te verstrekken feedback in deze actie, ... Dergelijke informatie legt de interne werkwijze van de fiscale administratie bloot en laat de belastingplichtige toe inzicht te verwerven in de werkmethodes en de behandelingsstrategie van de fiscus in het kader van de desbetreffende actie.

Het openbaar maken van deze informatie zou de belastingplichtigen toelaten om zich in functie hiervan te organiseren, zodat de controle in het kader van deze actie, maar ook van toekomstige acties met betrekking tot dit thema zou hypothekeren. In casu is bijgevolg artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing.

Omdat zij het niet eens zijn met dit standpunt dienen de aanvragers bij brief van 17 maart 2015 een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Financiën. Diezelfde dag vragen ze ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van oordeel dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. Het verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en het verzoek om advies aan de Commissie werden immers tegelijkertijd ingediend zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorschrijft.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Een bestuursdocument kan slechts aan de openbaarheid worden onttrokken wanneer de aanvrager het belang mist om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard of wanneer één of meer uitzonderingsgronden moeten worden ingeroepen en dit inroepen in concreto en pertinent wordt gemotiveerd.

In casu moet de aanvrager geen belang aantonen omdat de instructie niet kan worden gezien als een document van persoonlijke aard.

De fiscale administratie roept artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking te weigeren. Deze uitzonderingsgrond houdt in dat een administratieve overheid de aanvraag moet afwijzen als 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 rechtspraak van de Raad van State en de adviespraktijk van de Commissie blijkt dat ook het fiscaal belang moet geacht worden onder deze uitzonderingsgrond te vallen.

De argumentatie van de fiscale administratie om deze uitzonderingsgrond in te roepen komt erop neer dat de openbaarmaking van de instructie de interne werking van de fiscale administratie zou openbaarmaking en de belastingplichtige toelaat om inzicht te

verwerven in de werkmethodes en de behandelingsstrategie van de fiscus in het kader van een controleactie. De Commissie moet opmerken dat deze motivering niet afdoende is om de openbaarmaking van alle informatie in de betrokken instructie te weigeren. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt overvloedig dat de fiscale administratie zich niet kan bedienen van stijlformules. Ze moet dan ook duidelijk maken op welke wijze het openbaarmaking van de informatie in de instructie de interne werking van de FOD Financiën toebrengt aan het fiscaal belang. Dit is enkel het geval voor zover het gebruik van bepaalde informatie in deze instructie het innen van federale belastingen zou bemoeilijken of verhinderen in die zin dat de belastingplichtige zich zo zou kunnen organiseren nu of in de toekomst om aan de verschuldigde belastingen te ontsnappen en dit in concreto wordt aangetoond. Het is weinig waarschijnlijk dat de volledige instructie informatie van dergelijke aard zou bevatten. Bovendien moet de fiscale administratie nagaan of het publieke belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het ingeroepen fiscaal belang. Het belang dat de aanvragers in dit verband inroepen moet hierbij niet worden meegenomen aangezien dit belang van persoonlijke aard moet worden geacht.

De Commissie wenst in herinnering te brengen dat slechts informatie aan de openbaarheid kan worden onttrokken voor zover deze onder een uitzonderingsgrond valt. Voor zover dit niet het geval is, moet de overige informatie in een bestuursdocument openbaar worden gemaakt.

Brussel, 13 april 2015.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster