



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

19 september 2022

ADVIES 2022-59

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot
het administratief dossier

(CTB/2022/79)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 11 juli 2022 vragen meesters Christophe Dillen en Vincent Vercauteren, namens BV Propulsion Systems, aan de FOD Financiën om inzage en kopie van het administratief dossier van hun cliënte.

1.2. Bij brief van 12 augustus 2022 weigert de FOD Financiën om toegang te verlenen tot het administratief dossier op grond van volgende motivering:

“Gezien uw cliënte thans het voorwerp uitmaakt van een fiscaal onderzoek, dat nog steeds lopende is, is op datum van uw verzoek het fiscaal onderzoeksdossier bijgevolg nog niet gefinaliseerd en kunnen wij u hierin op dit ogenblik geen inzage verlenen en dit overeenkomstig de bepalingen van artikel 6, § 3 WOB.

Gezien dit dossier niet af en/of onvolledig is, kan een inzage tot misvatting aanleiding geven. Dit is uiteraard anders voor de processen-verbaal die reeds werden opgemaakt door onze dienst, waarvan de inhoud definitief is en waarvan u reeds kopie ontving, alsook voor de processen-verbaal die nog zullen worden opgemaakt n.a.v. de fiscale visitatie.

Evenwel kunt u steeds inzage bekomen in de digitale bestanden die ter plaatse bij uw cliënte werden gekopieerd. Indien gewenst kunt u hiervan eveneens een kopie bekomen, geplaatst op een aan ons bezorgd extern medium met voldoende opslagcapaciteit.”

1.3. Omdat de aanvragers niet het eens zijn met de weigering van toegang dienen zij bij brief van 6 september 2022 een verzoek tot heroverweging in.

1.4. Bij e-mail van dezelfde dag verzoeken zij ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, om een verzoek om advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvragers hebben immers 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) om hun verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en hun verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

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 FOD Financiën roept artikel 6, § 3 van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking tot het administratief dossier te weigeren, met uitzondering van de opgemaakte processen-verbaal die wel aan de aanvragers worden bezorgd voor zover ze zijn opgemaakt. De Commissie wil evenwel opmerken dat genoemd artikel vier uitzonderingsgronden bevat en de FOD Financiën dient te preciseren welke uitzonderingsgrond zij precies wenst in te roepen. De Commissie kan uit de weigeringsbeslissing evenwel uitmaken dat de FOD Financiën artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 wenst in te roepen. Deze luidt als volgt: “Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag: 1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven.” De FOD Financiën argumenteert dat omdat het dossier gezien het lopende onderzoek nog niet afgerond is, dat voldaan is aan de voorwaarde van de genoemde bepaling. In tegenstelling tot wat de FOD Financiën beweert, is de uitzonderingsgrond enkel van toepassing op onvolledige of onafgewerkte bestuursdocumenten en niet op onafgewerkte of onvolledige dossiers. De FOD Financiën moet dus voor elk bestuursdocument afzonderlijk nagaan of aan de voorwaarden is

voldaan om de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 in te roepen. Over de mogelijkheid om deze uitzonderingsgrond in te roepen heeft de Commissie trouwens een uitvoerig advies uit eigen beweging uitgebracht, namelijk advies 2018-105 dat kan worden geraadpleegd op haar website (www.bestuursdocumenten.be). Samengevat komt het erop neer dat het onafgewerkt of onvolledig karakter van een bestuursdocument op zich geen aanleiding kan geven tot de weigering tot openbaarmaking. Er is bovendien vereist dat dit onafgewerkt of onvolledig karakter aanleiding geeft tot misvatting. Dit moet *in concreto* worden aangetoond. Bovendien dient een belangenafweging plaats te vinden en geldt een verzwaarde motiveringsplicht aangezien het een facultatieve uitzonderingsgrond betreft.

De Commissie wil evenwel opmerken dat niet uitgesloten is dat nog andere uitzonderingsgronden moeten worden ingeroepen. Artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 bevatten immers verplichte uitzonderingsgronden. Zo wil de Commissie in het bijzonder de aandacht vestigen op artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994 dat 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: 6° een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet.” Uit de adviespraktijk van de Commissie en uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het fiscaal belang geacht wordt onder deze uitzonderingsgrond te vallen. Om deze uitzonderingsgrond in te roepen dient de FOD Financiën *in concreto* aan te tonen dat de openbaarmaking afbreuk doet aan het fiscaal belang. Bovendien moet zij een belangenafweging verrichten tussen enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking en het beschermde belang. Het specifieke belang van de aanvrager dient daarbij niet in rekening worden genomen.

Voor zover eventueel strafrechtelijke feiten zouden zijn vastgesteld moet de FOD Financiën onderzoeken of zij eventueel niet artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 moet inroepen. Deze uitzonderingsgrond 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: 5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten.” Deze uitzonderingsgrond is aan dezelfde voorwaarden onderworpen als de vorige: de FOD Financiën dient *in concreto* aan te tonen dat de openbaarmaking schade toebrengt aan de opsporing of vervolging van strafbare feiten en ze dient bovendien een belangenafweging te verrichten.

Er moet rekening mee worden gehouden dat de uitzonderingsgronden enkel kunnen worden ingeroepen voor de informatie in een bestuursdocument waarop ze betrekking hebben. Alle andere informatie in een bestuursdocument dient openbaar te worden gemaakt op grond van artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994.

De Commissie kan als volgt besluiten: artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 kan niet ingeroepen worden om de toegang tot het volledige administratief dossier te weigeren. De FOD Financiën zal voor elk bestuursdocument moeten nagaan of deze uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen. Daarnaast dient de FOD Financiën na te gaan of zij geen andere uitzonderingsgronden moet invoeren. In het bijzonder – zonder andere uitzonderingsgronden uit te sluiten – kan gedacht worden aan de uitzonderingsgronden in artikel 6, § 1, 5° en 6° van de wet van 11 april 1994.

Brussel, 19 september 2022.

F. SCHRAM
secretaris

L. DONNAY
voorzitter