



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

17 augustus 2020

ADVIES 2020-109

met betrekking tot het verkrijgen van de correspondentie uitgewisseld in het kader van de overlegprocedure tussen de Belgische en de Britse belastingdiensten met het oog op het vermijden van dubbelbelastingen

(CTB/2020/98)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 26 oktober 2017 vragen meesters Frank Mortier en Luc Vanheeswijck namens de heer X aan de FOD Financiën om inzage in het fiscaal dossier van de betrokkene.

1.2. Bij brief van 15 november 2017 deelt de FOD Financiën mee dat zij de toegang tot de gevraagde documenten moet weigeren. Daarin stelt deze overheidsdienst dat geen toepassing moet worden gemaakt van artikel 337/1 van het WIB 92 dat ingevoerd werd bij de wet van 30 juni 2017. Zij oordeelt dat de onderlinge correspondentie die in het kader van de overlegprocedure tussen de internationale bevoegde autoriteiten wordt gevoerd onder het toepassingsgebied valt van de wet van 11 april 1994, omdat op grond van artikel 6 van deze wet 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 betrekking. Ze wijst erop dat de bilaterale overeenkomst de wil van twee contracterende partijen is en dat het niet kan zijn dat één van deze partijen de andere partij verbindt door toepassing van een interne rechtsregel. Elke 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.

1.3. Bij brief van 30 november 2017 verzoeken de aanvragers dat de FOD Financiën haar weigering zou heroverwegen.

1.4. Bij brief van dezelfde dag vragen zij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

1.5. Op haar zitting van 18 december 2017 bracht de Commissie een advies uit in deze zaak.

1.6. Bij beslissing van 8 januari 2018 wees de FOD Financiën het verzoek tot heroverweging af.

1.7. De aanvrager stelde tegen deze beslissing een verzoek tot nietigverklaring in bij de Raad van State op 12 maart 2018.

1.8. Bij arrest nr. 247.694 van 2 juni 2020 vernietigde de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de beslissing van de FOD Financiën tot afwijzing van het verzoek tot heroverweging van de aanvrager.

1.9. Bij e-mail van 4 juni 2020 verzoekt meester Mortier om op korte termijn een kopie te mogen ontvangen van het onderling overlegdossier.

1.10. Bij beslissing van 30 juni 2020 weigert de FOD Financiën opnieuw om toegang te verlenen tot de gevraagde bestuursdocumenten op grond van volgende argumentatie:

“Artikel 32 van de Grondwet zegt: “Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.” Er is hier sprake van een algemeen belang van openbaarheid. Dit algemeen belang kan enkel aan de kant geschoven worden door een wet, decreet of regel. In casu is dit artikel 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994.

Artikel 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer zij vaststelt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de federale internationale betrekkingen.

Er dient hierbij dus een afweging gemaakt te worden tussen het algemeen belang dat door artikel 32 beschermd wordt en het algemeen belang van de federale internationale betrekkingen.

#### 1. Federale internationale betrekkingen

Het is duidelijk dat wanneer de Belgische administratie in dit dossier de vertrouwelijke communicatie, tussen de Britse en de Belgische administratie, zou openbaar maken, en dit tegen de wil van de Britse administratie, de Belgische administratie in een lastig parket terechtkomt.

De procedure voor onderling overleg is immers een procedure voorzien in de dubbelbelastingverdragen die louter verloopt tussen partnerstaten (de belastingplichtige treedt niet op als partij – zie punt 36 bij artikel 25 van

de OESO Commentaar van 2014 bij het OESO modelverdrag) waarbij op een vertrouwelijke, constructieve, informele en pragmatische wijze een oplossing wordt gezocht en meestal gevonden om een concrete situatie van dubbele belasting ongedaan te maken.

Het spreekt voor zich dat wanneer de Belgische administratie de vertrouwelijke communicatie, die ter gelegenheid van de overlegprocedure zowel schriftelijk als mondeling wordt gevoerd, zou openbaar maken, en zeker indien de partnerstaat (in casu het Verenigd Koninkrijk) zich uitdrukkelijk verzet tegen zulke openbaarmaking, dit de relaties met de partnerstaat (in casu het Verenigd Koninkrijk) ernstig zou beschadigen. En dit zowel voor de lopende als voor de toekomstige overlegprocedures.

Het belang van de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de partnerstaten in het kader van de overlegprocedure is zeer hoog, en wordt door elke partnerstaat (in casu ook door het Verenigd Koninkrijk) als essentieel aangemerkt en ervaren om in een ongedwongen sfeer een oplossing te kunnen zoeken voor de voorgelegde problemen van dubbele belasting.

Indien onze administratie echter inzage zou geven in dit dossier, is het particulier belang van de heer X gerespecteerd, maar is het algemeen belang niet gerespecteerd. Er zou dan immers een vertrouwensbreuk ontstaan tussen de Belgische en Britse administratie, waardoor mogelijk minder inlichtingen en documenten worden uitgewisseld en waardoor Staten niet meer in een ongedwongen sfeer een oplossing kunnen zoeken voor de voorgelegde problemen van dubbele belasting. Dit leidt dan weer tot een verminderd vermogen om dossiers tot een goed einde te brengen, waardoor zowel de lopende als de toekomstige dossiers met het Verenigd Koninkrijk schade ondervinden. Dit is dan ook een algemeen belang in deze zaak dat niet over het hoofd gezien mag worden en meer bepaald het algemeen belang dat 'gediend' is met de openbaarmaking: zorgen dat lopende en toekomstige dossiers met het Verenigd Koninkrijk op dezelfde manier behandeld worden, met dezelfde mogelijkheden, inlichtingen en informatie. De Belgische Staat zou immers als een onbetrouwbare partner voor internationale samenwerking kunnen worden gecatalogeerd indien onze dienst het recht tot inzage verleent in deze zaak tegen de wil van de Britse administratie.

In concreto is in dit dossier het belang van de federale internationale betrekkingen in gevaar indien onze administratie inzage verleent. Het Verenigd Koninkrijk heeft na het arrest van de Raad van State van 2 juni 2020 tot twee maal toe laten weten (in brieven van 17 juni 2020 en 19 juni 2020) dat zij in dit dossier weigeren om inzage te verlenen en dat de Britse administratie ons ook met aandrang verzoekt om evenmin inzage te geven. Onze administratie zou door het verlenen van inzage in dit dossier, tegen de wil van het Verenigd Koninkrijk, diplomatieke onenigheid kunnen veroorzaken, waardoor overleg het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder en met andere staten in het algemeen zeer moeilijk wordt. Het belang van de openbaarheid, gewaarborgd door artikel 32 GW, en in concreto het particulier belang van de heer X weegt ons inziens niet op tegen het belang van de federale internationale betrekkingen in dit concrete dossier van de heer X, gelet op de uitdrukkelijke weigering van het Verenigd Koninkrijk om inzage te geven in 2 brieven en gelet op het diplomatiek incident dat hierdoor zal ontstaan.

Op basis van de concrete omstandigheden van deze zaak en meer bepaald rekening houdende met de 2 brieven van de Britse administratie waarin zij de Belgische overheid met aandrang verzoeken om in dit specifieke dossier X geen inzage te verlenen in het dossier dient ons inziens gesteld worden dat de openbaarmaking van de betrokken correspondentie niet opweegt tegen het belang dat gediend is met de federale internationale betrekking van België. Door het weigeren van inzage is er immers geen vertrouwensbreuk tussen beide administraties. De Belgische administratie zal op dezelfde manier kunnen verder werken met de Britse administratie en voor alle dossiers zal met evenwaardige informatie of inlichtingen een oplossing kunnen gezocht worden.

## 2. Weigering in het Verenigd Koninkrijk

Voorts wenst onze administratie ook te wijzen op het feit dat de stukken waarvan de heer X inzage wenst, stukken uitgaande van de Britse administratie zijn. In uw brief van 27 maart 2019 verklaart u onder meer:

“De heer X is van mening dat de belastingadministratie van het Verenigd Koninkrijk informatie in zijn bezit heeft, namelijk feiten en technische argumenten waarop de beslissing van de bevoegde autoriteiten van België en het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd, dat van materieel belang kan zijn

voor de uitkomst van voormeld beroep, dewelke de belastingadministratie van het Verenigd Koninkrijk verzuimt mee te delen aan de rechtbank.”

Deze inzage werd hem door de Britse administratie al eerder geweigerd (uitdrukkelijk bevestigd in twee brieven aan onze administratie van 17/06/2020 en 10/06/2020, na het arrest van 2 juni 2020 – zie bijlage 1 en 2) en ook de rechter in het Verenigd Koninkrijk weigerde tot hier toe de inzage (zie bijlage 3).

Naar onze mening zou het wel verlenen door onze administratie dan indruisen tegen enerzijds de internationale betrekkingen die ons land heeft met het Verenigd Koninkrijk en anderzijds de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk.

Bovendien heeft de inzage in de door de Britse administratie aangeleverde documenten, gelet op de uitkomst van het onderling overleg, geen relevantie meer voor het Belgische fiscale dossier en de Belgische fiscale situatie van de heer X. De inzage heeft enkel een aanwijsbaar nut voor het geschil dat de heer X heeft met de Britse belastingadministratie over zijn fiscale situatie in het Verenigd Koninkrijk. Vanuit dat perspectief lijkt de vraag om inzage aan de FOD Financiën op een U-bocht-constructie waar betrokkene, nadat de inzage in de briefwisseling in het kader van het onderling overleg is geweigerd zowel door de Britse bevoegde autoriteit als de Britse rechter, die bij de Belgische belastingadministratie probeert te forceren, ogenschijnlijk met het doel om die stukken in te brengen in een discussie cq. geschil met de Britse fiscus.

Nogmaals, het zou de relatie met onze verdragspartner en met de Britse bevoegde autoriteiten schaden, mocht de Belgische overheid hierin meegaan.

Iedere miskennis van dit principe ten aanzien van de partnerstaat, in casu het Verenigd Koninkrijk, zou onmiskenbaar de zekerheid en stabiliteit van de federale internationale en bilaterale betrekkingen met België met het Verenigd Koninkrijk sterk aantasten.

Zodoende en na afweging van de algemene belangen meent de Belgische administratie dat de weigeringsgrond voorzien in artikel 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994 een wettelijke uitzondering vormt op het grondwettelijk recht van openbaarheid in hoofde van de aanvrager.

Om bovenvermelde redenen wordt uw verzoek tot inzage afgewezen.”

1.11. Bij aangetekende brief van 6 juli 2020 dient de aanvrager bij de FOD Financiën een verzoek in om de beslissing van 30 juni 2020 te heroverwegen.

1.12. Bij aangetekende brief van dezelfde dag verzoekt hij de Commissie opnieuw om een advies.

## **2. De beoordeling van de adviesaanvraag**

De Commissie is van mening dat zij niet kan ingaan op de nieuwe adviesaanvraag. De Commissie stelt immers vast dat de beslissing die werd vernietigd door het arrest nr. 247.694 van 2 juni 2020 een beslissing was over het verzoek tot heroverweging van 8 januari 2018. Als gevolg van dit arrest heeft de FOD Financiën, na 's Raads arrest, een nieuwe beslissing genomen over het meergenoemde verzoek tot heroverweging van 30 november 2017 waarover de Commissie reeds heeft geadviseerd. De Commissie is enkel bevoegd om een advies uit te brengen over de beslissing over een oorspronkelijke aanvraag en niet over een eindbeslissing over een verzoek tot heroverweging. Tegen een eindbeslissing over een verzoek tot heroverweging staat enkel een annulatieberoep open bij de Raad van State.

Brussel, 17 augustus 2020.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster