



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

21 maart 2023

### ADVIES 2023-49

met betrekking tot de weigering om het volledige administratief dossier en de met andere administraties gevoerde correspondentie te verstrekken over de multilaterale audit van de Randstad Groep

(CTB/2023/41)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij aangetekende brief van 17 januari 2023 verzoekt meester Patrick Smet namens de Randstad Groep<sup>1</sup> aan FOD Financiën om hem een digitale kopie (in leesbare vorm) te bezorgen van het volledig administratief dossier van de Belgische belastingadministratie, en alle correspondentie tussen de Belgische belastingadministratie en buitenlandse belastingadministraties, inzake de multilaterale audit van de Randstad Groep.

1.2. Bij beslissing van 17 februari 2023 wijst de FOD Financiën het verzoek op grond van artikel 337/1 van het WIB'92 af. Er wordt verduidelijkt dat een multilaterale controle (MLC) een manier is om tussen verschillende landen informatie uit te wisselen. België heeft dan wel het initiatief genomen om MLC te organiseren, maar wat uiteindelijk uitgewisseld wordt of zal worden, is normaal in een MLC niet eenzijdig afkomstig uit één land, maar een wisselwerking tussen meerdere landen. In die zin zullen de participanten informatie uitwisselen. Door toegang te verlenen kunnen de belangen van de deelnemers worden geschonden. Voor wat betreft communicaties tussen bevoegde autoriteiten wijst de FOD Financiën op een uittreksel uit de commentaar op het artikel 26 van het OESO-modelbelastingverdrag. De vergunningsaanvragen zijn op 17 februari 2023 aan de bevoegde buitenlandse autoriteiten toegezonden. De in artikel 337/1 bedoelde termijn van 90 dagen begint op die datum te lopen. Het antwoord van deze autoriteiten dient te worden afgewacht vooraleer een positief gevolg kan worden gegeven aan het verzoek.

1.3. Bij aangetekende brief en e-mail van 24 februari 2023 verzoekt de aanvrager de FOD Financiën om de weigeringsbeslissing te heroverwegen. De aanvrager roept in dat het risico bestaat dat onherstelbare schade wordt toegebracht aan zijn cliënte.

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

---

<sup>1</sup> Waaronder de Belgische vennootschappen Randstad Group Belgium NV (KBO 0874753819), Randstad Belgium NV (KBO 0402.725.291), Tempo-Team NV (KBO 0428327551), Randstad Construct NV (KBO 0438801472), Randstad Professionals NV (KBO 0686849377), Randstad HR Solutions NV (KBO 0465925246) en Randstad Professionals NV (KBO 0686849377).

## 2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft 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 zijn verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig 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. 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).

3.2. Dat het gebrek aan inzage voor de cliënte van de aanvrager onherstelbare schade zou kunnen oplopen, is niet relevant om te beoordelen of de openbaarmaking al dan niet terecht werd gewijzigd. Zelfs in het geval de FOD Financiën uitzonderingsgronden zou inroepen uit artikel 6, § 1 van de wet van 11 april 1994 dan kunnen geen individuele belangen van de aanvrager meegenomen worden in de daar vereiste belangenafweging. Slechts het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking dient afgewogen te worden tegen het in artikel 6, § 1 van de wet van 11 april 1994 beschermde belang.

3.3. De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën slechts één bij wet (artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994) ingesteld absolute uitzonderingsgrond inroept om de mededeling van de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren, namelijk artikel 337/1 WIB92. Deze bepaling luidt als volgt:

“In afwijking van artikel 4 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, mogen de verzoeken om inlichtingen van buitenlandse autoriteiten en de antwoorden verstrekt aan die autoriteiten evenals elke andere correspondentie tussen de bevoegde autoriteiten niet openbaar worden gemaakt zolang het onderzoek van de buitenlandse autoriteit niet is afgesloten en voor zover de openbaarmaking nadelig zou zijn voor het voormelde onderzoek, tenzij de buitenlandse autoriteit haar uitdrukkelijk akkoord heeft gegeven voor deze openbaarmaking.

Het in het eerste lid bedoelde akkoord wordt geacht te zijn bekomen wanneer de buitenlandse autoriteit niet reageert binnen een termijn van 90 dagen te rekenen vanaf het verzenden door de Belgische Staat van de vraag tot inzage, en de informatie niet verschaft dat de vertrouwelijkheid van de uitgewisselde gegevens en de correspondentie volgens de voorwaarden van dit artikel moet voortduren, wanneer de persoon in wiens hoofde het onderzoek door de buitenlandse Staat wordt gevoerd uitdrukkelijk deze toegang aan de Belgische Staat heeft gevraagd.”

In de memorie van toelichting wordt bij deze bepaling de volgende verantwoording gegeven (Parl.St. Kamer 2016-2017, nr. 54-2400/001, 9-12):

“Er wordt een artikel 337/1 in het WIB 92 ingevoegd teneinde af te wijken van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, meer bepaald van zijn artikel 4, opdat de doeltreffendheid van de internationale onderzoeken die aanleiding geven tot vragen om inlichtingen door een buitenlandse Staat, niet zou worden geschaad.

Er bestaat inderdaad in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, in artikel 3, § 7, een uitzondering ten voordele van de FOD Financiën op de verplichting om bepaalde inlichtingen aan de betrokken persoon voor te leggen, meer bepaald wat de oorsprong en de inhoud van de gegevens betreft, voor de periode waarop ze het voorwerp uitmaken van een controle of een fiscaal onderzoek of de voorbereidende stukken ervan, in de mate dat de inzage en afschrift schade zou kunnen berokkenen aan dit onderzoek.

Deze uitzondering bestaat niet in de voormelde wet van 11 april 1994.

Het is dus gemakkelijk voor een belastingplichtige die op basis van de voormelde wet van 8 december 1992, voor de noden van het onderzoek, geen toegang heeft tot bepaalde gevoelige informatie om éézelfde aanvraag in te dienen op basis van de voormelde wet van 11 april 1994.

Teneinde het welslagen van de internationale onderzoeken te garanderen, wordt er afgeweken van de verplichting van passieve openbaarheid voorzien in artikel 4 van de voormelde wet van 11 april 1994, wat betreft de vragen om inlichtingen, de verzonden antwoorden en de briefwisseling tussen de bevoegde autoriteiten, behalve indien de buitenlandse Staat uitdrukkelijk haar goedkeuring heeft gegeven voor de verspreiding ervan.

Het laatste lid van de toelichting bij artikel 4 is hier eveneens *mutatis mutandis* van toepassing.

Teneinde de rechten van de persoon in wiens hoofde een buitenlandse staat aan de Belgische fiscus inlichtingen vraagt, zoveel als mogelijk te vrijwaren worden de bepalingen van artikel 3, § 7, van de hiervoor vermelde wet van 8 december 1992, expliciet in het ontwerp opgenomen. Het gaat hier over de beperking van het verbod tot inzage en afschrift tot de periode gedurende dewelke het onderzoek van de buitenlandse staat loopt en voor zover inzage en afschrift het onderzoek kan schaden. Zodra het onderzoek van de buitenlandse staat is afgesloten vervalt het verbod.

Dit akkoord is automatisch verworven wanneer de buitenlandse autoriteit niet binnen een termijn van 90 dagen op de vraag van de Belgische Staat reageert en de informatie niet verschaft dat de vertrouwelijkheid van de uitgewisselde gegevens en de briefwisseling volgens het voorschrift van dit artikel moet voortduren, wanneer de betrokken belastingplichtige uitdrukkelijk deze toegang aan de Belgische Staat heeft gevraagd. Vanzelfsprekend kan enkel de belastingplichtige zelf of zijn of haar gemachtigde toegang hebben tot zijn dossier en niet de derde, die in voorkomend geval, de gevraagde inlichtingen heeft verschaft.

Ter informatie volgt hierna een uittreksel uit de commentaar op het artikel 26 van het OESO-modelbelastingverdrag. De Engelse versie is de officiële tekst van de OESO. De Franse tekst is een

officiële vertaling en de Nederlandse tekst is een officieuze vertaling ervan.

[...]

Paragraaf 2,

11. Wederzijdse bijstand tussen belastingdiensten is slechts mogelijk wanneer elke dienst erop vertrouwt dat de andere dienst de ontvangen inlichtingen gedurende de samenwerking met dezelfde zorg zal behandelen. De vertrouwelijkheidsregels van paragraaf 2 zijn van toepassing op alle soorten inlichtingen die op basis van paragraaf 1 ontvangen werden, met inbegrip van inlichtingen ontvangen in een verzoek en inlichtingen die als antwoord op een verzoek uitgewisseld werden. Bijgevolg zijn de vertrouwelijkheidsregels van toepassing op, bijvoorbeeld, brieven van een bevoegde autoriteit, inclusief brieven waarin inlichtingen verzocht worden. Op hetzelfde moment is het wel te verstaan dat de aangezochte staat basisinlichtingen kan onthullen die vermeld worden in een brief van een bevoegde autoriteit (maar niet de brief zelf) en die de aangezochte staat nodig heeft om de gewenste inlichtingen te verkrijgen of aan de verzoekende staat te verstrekken, zonder de inspanningen van de verzoekende staat te dwarsbomen. Indien, echter, gerechtelijke procedures e.d. op basis van de nationale wetgeving de onthulling vereisen van de brieven van de bevoegde autoriteit zelf, dan mag de bevoegde autoriteit van de aangezochte staat zulke brieven onthullen, tenzij de verzoekende staat dit uitdrukkelijk verbiedt. De geheimhouding in de ontvangende verdragsluitende staat is een aangelegenheid van nationaal recht. Paragraaf 2 bepaalt daarom dat inlichtingen die op basis van de voorzieningen van het verdrag verworven worden, in de ontvangende staat op dezelfde wijze als geheim behandeld moeten worden als inlichtingen die de ontvangende staat op basis van de nationale wetten van die staat ontvangt. Sancties voor de schending van geheimhouding in deze staat worden bepaald door de administratieve en strafrechtelijke wetgeving van die staat. In gevallen waarin de aangezochte staat vaststelt dat de verzoekende staat niet voldoet aan haar vertrouwelijkheidsverplichtingen ten aanzien van de op basis van dit artikel uitgewisselde inlichtingen, kan de aangezochte staat op grond van dit artikel bijstand opschorten totdat de verzoekende staat zekerheid biedt dat deze plichten daadwerkelijk nagekomen worden. Indien nodig kunnen de bevoegde autoriteiten een speciale regeling treffen of een

memorandum van overeenstemming sluiten over de vertrouwelijkheid van onder dit artikel uitgewisselde inlichtingen.”

Alhoewel het hier een zelfstandige uitzonderingsgrond betreft, moeten alle uitzonderingen op een fundamenteel recht restrictief worden geïnterpreteerd. Dit is hier niet anders. De Commissie dient dus na te gaan of de voorwaarden vervuld zijn om de aangehaalde uitzonderingsgrond in te roepen zonder dat een ruime invulling kan worden gegeven.

*In casu* kan uit de afwijzingsbeslissing van de FOD Financiën niet worden afgeleid dat aan de voorwaarden van artikel 337/1 WIB' 92 is voldaan. Met name staat niet vast dat een onderzoek door een buitenlandse autoriteit aan de gang is. Hieruit volgt dat deze uitzondering niet *in concreto* gemotiveerd is.

3.4. Daarnaast behoort het aan de FOD Financiën om na te gaan of eventueel andere uitzonderingsgronden uit de wet van 11 april 1994 moeten of kunnen worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren. Ze dient in elk geval wanneer zij een uitzonderingsgrond inroept behoorlijk *in concreto* aan te tonen waarom deze kan worden ingeroepen en in het geval van uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, § 1 en artikel 6, § 3 over te gaan tot een belangenafweging waaruit blijkt dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder weegt dat er in deze bepalingen beschermde belang.

3.5. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Deze 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.

3.6. Als besluit wijst de Commissie erop dat de FOD Financiën zich niet kan beroepen op artikel 337/1 WIB92 om de openbaarmaking af te wijzen zonder aan te tonen dat de voorwaarden vervuld zijn. Daarnaast kan hij nagaan of andere uitzonderingsgronden in de wet van 11 april 1994 een grondslag kunnen vormen om de openbaarmaking van bepaalde informatie in de gevraagde bestuursdocumenten af te wijzen. Dit kan evenwel slechts nadat het inroepen van één of meer uitzonderingsgronden

behoorlijk *in concreto* wordt gemotiveerd en rekening wordt gehouden met de gedeeltelijke openbaarmaking als gevolg hiervan.

Brussel, 21 maart 2023.

F. SCHRAM  
secretaris

L. DONNAY  
voorzitter