

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.436 van 18 december 2019
in de zaak A. 220.771/XIV-37.248**

In zake : Johan WANSINK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dave Van Moppes
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Van Putlei 14
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Financiën
Rechtskundige dienst FOD Financiën
North Galaxy - Toren B, 26ste verdieping
met kantoren te 1030 Brussel
Koning Albert II-laan 33, bus 15
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 november 2016, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 22 september 2016 van de dienst *International Exchange of Information - Direct Taxes* van de administratie Kleine en Middelgrote ondernemingen van de Federale Overheidsdienst Financiën waarbij verzoeker de toegang wordt geweigerd tot de inzage van het volledige fiscale dossier administratieve bijstand.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

XIV-37.248-1/17

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 december 2019.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Zoë Van Hese, die *loco* advocaat Dave Van Moppes verschijnt voor verzoeker, en attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker vraagt met een brief van 31 juli 2015 zo spoedig mogelijk en onbeperkt inzage te mogen nemen van het fiscaal dossier dat betrekking heeft op zijn echtgenote.

3.2. Met een brief van 1 september 2015 beslist de algemene administratie van de Fiscaliteit dat “slechts een gedeeltelijke inzage kan worden verstrekt, namelijk in de stukken en passages die enkel [verzoeker] betreffen en waarvoor geen uitzonderingsgrond op de openbaarheid [...] geldt.” Deze stukken, geïnventariseerd bij die beslissing, worden aan verzoeker toegezonden. Wat de

overige informatie betreft, “meent de Belgische administratie dat het aan de Nederlandse Belastingdienst is om - met kennis van zaken - *in concreto* te oordelen op welke wijze en welk tijdstip deze eventueel openbaar wordt gemaakt aan [verzoeker].”

3.3. Tegen deze beslissing dient verzoeker op 10 augustus 2016 een verzoek tot heroverweging in en verzoekt hij de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten (hierna: de Commissie) een advies met betrekking tot de uitoefening van het inzagerecht van verzoeker te willen afleveren.

3.4. Op 5 september 2016 verleent de Commissie advies.

3.5. Op 22 september 2016 beslist de dienst *International Exchange of Information - Direct Taxes* van de administratie Kleine en Middelgrote ondernemingen van de Federale Overheidsdienst Financiën “dat geen gunstig gevolg kan worden gegeven aan [het] verzoek tot heroverweging dat tot doel heeft inzage te krijgen in het fiscaal dossier van [verzoeker], t.t.z. een deel van het fiscale dossier van Nederland dat België onder zich heeft door de vraag om uitwisseling van inlichtingen.” Die beslissing steunt op de volgende motivering:

“[...]

Op 9 september 2016 ontvingen wij het schrijven van de Commissie voor toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten inzake hun beslissing genomen op uw aanvraag tot advies met betrekking tot de weigering om volledige inzage te verlenen tot het dossier administratieve bijstand. In haar advies 2016-102 van 5 september 2016 stelt de Commissie vast dat de FOD Financiën ondanks haar uitgebreide verantwoording te kort schiet aan de voorwaarden waaronder uitzonderingsgronden in het kader van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur moeten of kunnen worden ingeroepen. De Commissie sluit niet uit dat in bepaalde gevallen uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen, mits ze op concrete wijze worden gemotiveerd, wat inhoudt dat op basis van de inhoud of aard van de informatie blijkt dat er schade zou worden toegebracht aan de belangen die de wet van 11 april 1994 beschermt.

Er wordt door de Belgische administratie opgemerkt dat de desbetreffende stukken waarvan inzage wordt gevraagd ook deel uitmaken van het fiscaal dossier van [verzoeker] in Nederland als Nederlandse rechtsonderhorige mogelijk is om inzage in de desbetreffende stukken/passages te vragen aan de Nederlandse fiscus in toepassing van de Nederlandse wetgeving inzake openbaarheid (Wet houdende

regelen betreffende de openbaarheid van bestuur van 31 oktober 1991).

In antwoord op uw verzoek tot heroverweging van de beslissing van 1 september 2015 vindt u hieronder het standpunt van de Belgische administratie, waarbij rekening werd gehouden met het advies van de Commissie voor toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten. Er zal bij het invoeren van de uitzonderingsgronden zoals voorzien door artikel 6, § 1 van de wet van 11 april 1994 een algemeen belang test gebeuren, die *in concreto* zal nagaan of het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking eventueel zwaarder doorweegt dan het beschermde belang. In wat volgt zullen wij ons beroepen op de uitzonderingsgronden zoals voorzien door de artikelen 6, § 1, 3°, 6, § 1, 5°, 6, § 1, 6° en 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 waarvoor een algemeen belang test vereist is en op de artikelen 6, § 2, 1, 6, § 2, 2° en van de wet van 11 april 1994 waarvoor geen algemeen belang test vereist is.

1) 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 van België.

Zoals reeds werd uiteengezet in de beslissing dd. 1 september 2015, wordt benadrukt dat het hier een fiscaal onderzoek betreft van de Nederlandse administratie naar één van haar belastingplichtigen, [verzoeker]. Bijgevolg is de Belgische belastingadministratie nog steeds van oordeel dat zij rekening dient te houden met het standpunt van de Nederlandse Belastingdienst in deze zaak.

Het onderhavige dossier bevat de correspondentie tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België. In het internationale verkeer van gegevensuitwisseling [is het] een vast gebruik [...] om de correspondentie tussen de Staten als vertrouwelijk te beschouwen zodat staten erop vertrouwen dat hun correspondentie vertrouwelijk wordt behandeld.

In dat verband wordt de aandacht erop gevestigd dat de Commentaar op artikel 26, § 2 van het OESO-modelverdrag expliciet vermeldt dat alle communicatie tussen autoriteiten vertrouwelijk is en er slechts inzage kan worden verleend na toestemming van de andere Staat. Bovendien blijkt uit deze commentaar dat indien juridische of gelijkaardige procedures in de aangezochte Staat volgens het intern recht diezelfde Staat ertoe nopen tot het openbaar maken van de brief waarin de vraag tot inlichtingen wordt uiteengezet, de bevoegde autoriteit van de aangezochte Staat daartoe mag overgaan, behalve als de verzoekende Staat het toch verbiedt.

In onderhavig geval blijft de Nederlandse belastingadministratie bij haar standpunt om slechts een beperkt inzagerecht te verlenen aan [verzoeker].

Het is essentieel en van groot strategisch belang dat het openbaar maken van internationale correspondentie wordt bepaald en uitgevoerd door de staat waar de belastingheffing plaatsvindt. Het is niet gewenst dat de aangezochte staat in het kader van de belastingheffing in een andere staat het voortouw neemt en bepaalt welke internationale correspondentie op welke wijze wanneer openbaar gemaakt wordt aan de rechtstreeks betrokken belastingplichtige.

Bij het behandelen van dit verzoek om inlichtingen handelt België in naam en voor rekening van Nederland. Het fiscaal onderzoek vindt plaats in Nederland en het fiscaal dossier van [verzoeker] ligt in Nederland. Wanneer Nederland aan België vraagt om slechts een gedeeltelijke toegang te verlenen tot de stukken van het fiscaal dossier die België verkregen heeft doordat zij in opdracht van Nederland bepaalde onderzoekshandelingen heeft gesteld, dient dit gerespecteerd te worden. Er anders over oordelen zou een inbreuk vormen op de Nederlandse soevereiniteit. [Verzoeker] dient zich tot de Nederlandse fiscus te richten om inzage te krijgen in

zijn fiscaal dossier op basis van de Nederlandse wetgeving inzake openbaarheid van bestuur. Het fiscaal dossier in Nederland omvat immers alles, inclusief de door België verstrekte inlichtingen.

Voorts zou de bestrijding van belastingfraude door de Nederlandse fiscale administratie in het gedrang kunnen komen indien de Belgische fiscale administratie volledige toegang zou verlenen tot het deel van het Nederlandse fiscale dossier dat zij onder zich heeft. Door deze bekendmaking zal de controlestrategie van de Nederlandse fiscus immers ondermijnd worden, waardoor de Nederlandse soevereine belastingheffing ernstig in gevaar kan worden gebracht en de Nederlandse economische belangen kunnen worden geschaad.

De Belgische fiscus stelt - op basis van de elementen in haar bezit - vast dat :

- de Nederlandse fiscus van oordeel is dat [verzoeker] Nederlandse belastingplichtige is en dus zijn beroepsinkomsten in Nederland dient aan te geven;
- dit laatste niet het geval zou zijn voor alle desbetreffende beroepsinkomsten;
- [verzoeker] echter zou weigeren aan de Nederlandse fiscus alle gevraagde informatie dienaangaande te verstrekken en de medewerking van [verzoeker] dienaangaande miniem zou zijn;
- het onderzoek van de Nederlandse fiscus naar deze activiteiten momenteel nog niet is afgesloten.

Het is duidelijk dat indien de Belgische fiscale administratie de gevraagde informatie in zijn geheel zou verstrekken tegen de uitdrukkelijke wil van Nederland in, dit nefaste gevolgen zou kunnen hebben voor de betrekkingen tussen de Belgische en Nederlandse belastingadministraties en dit de goede verstandhouding, welke noodzakelijk is voor een vlotte en efficiënte internationale samenwerking, in het gedrang zou kunnen brengen waardoor iedere internationale gegevensuitwisseling onmogelijk zou worden. De Belgische Staat zou als een onbetrouwbare partner worden gecatalogeerd inzake internationale samenwerking.

Gelet op het voorafgaande, meent de Belgische administratie dat na afweging het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de federale internationale betrekkingen van België.

2) Artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994

[...]

3) Artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994

[...]

4) Artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994

[...]

5) Artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994

[...]

6) Artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994

[...]

Gelet op alle voorafgaande beschouwingen, kan de Belgische administratie enkel besluiten dat geen gunstig gevolg kan worden gegeven aan uw verzoek tot heroverweging dat tot doel heeft inzage te krijgen in het fiscaal dossier van [verzoeker], t.t.z. een deel van het fiscale dossier van Nederland dat België onder zich heeft door de vraag om uitwisseling van inlichtingen.

[...].”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging - vertrouwelijkheid van stukken van het administratief dossier

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij legt samen met het administratief dossier een afzonderlijke geïnventariseerde map neer met stukken. In de memorie van antwoord vraagt zij overeenkomstig artikel 87, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemeneprocedure-regeling) de vertrouwelijke behandeling ervan. Volgens haar dringt de vertrouwelijke behandeling van die stukken zich op “omdat het de stukken betreft waarvan de inzage geweigerd werd aan verzoeker.” Bovendien, stelt zij, hebben die stukken grotendeels betrekking op verzoekers echtgenote. Vermits die geen partij is in het voorliggende geschil, is het niet duidelijk of de belangen van verzoeker en van zijn echtgenote nog gelijklopend zijn, zodat de verwerende partij niet kan oordelen of die stukken al dan niet onder het fiscaal beroepsgeheim vallen.

5. Verzoeker repliceert in de memorie van wederantwoord op omstandige wijze op het voormelde motief dat de betrokken stukken bovendien grotendeels betrekking hebben op verzoekers echtgenote.

Beoordeling

6. Overeenkomstig artikel 87, § 2, van de algemeneprocedureregeling mag een partij die een stuk indient vragen om het niet ter kennis te brengen van de overige partijen. Luidens artikel 87, § 3, van de algemeneprocedureregeling wordt het bedoelde stuk “voorlopig afzonderlijk in het dossier van de zaak opgenomen” en paragraaf 4 van dezelfde bepaling leert dat de overige partijen van het stuk kennis mogen nemen “als het verzoek om vertrouwelijke behandeling bij arrest wordt afgewezen.”

Het valt bijgevolg aan de Raad van State toe te controleren of het aangevoerde vertrouwelijk karakter relevant is, rekening houdend met de vereisten van een effectieve rechtsbescherming en van de eerbiediging van het recht op woord en wederwoord van de procespartijen en met het vereiste dat de procedure op alle onderdelen het recht op een eerlijk proces eerbiedigt.

7. Ten aanzien van het recht op toegang tot de rechter zijn enkel die maatregelen die het recht van verdediging beperken legitiem die absoluut noodzakelijk zijn.

Bij de afweging van het recht van verdediging en op een eerlijk proces tegen de eerbiediging van andere belangen is het slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar dat bepaalde stukken van het dossier, bijvoorbeeld vanwege het vertrouwelijk karakter ervan, aan de tegenspraak ontsnappen. Vertrouwelijke documenten, willen ze beschermd worden, moeten van dien aard zijn dat de onthulling ervan gebeurlijk schade kan toebrengen aan de partij die zich op de vertrouwelijkheid beroept of zelfs aan een derde die niet rechtstreeks in het geding is betrokken.

Van een procespartij die zich op het vertrouwelijk karakter van een neergelegd document beroept, moet om die reden worden verwacht dat zij de redenen aangeeft die het noodzakelijk maken dat het geïsoleerde document op een dermate vertrouwelijke wijze moet worden behandeld dat een andere partij in het geding geen inzage ervan zou mogen verkrijgen. Het ligt met andere woorden op de weg van de partij die de vertrouwelijkheid vraagt, om de Raad van State op afdoende wijze in te lichten zodat hij met volledige kennis van zaken de juiste afweging kan doen van het vereiste van een eerlijk proces en de bescherming van de vertrouwelijke aard van een document. Om aan een partij de toegang tot een neergelegd document te ontfangen, kan het bijgevolg niet volstaan louter het document te voorzien van de vermelding ‘vertrouwelijk’ of voor het document louter de vertrouwelijkheid op te eisen.

Artikel 87, § 2, van de algemene procedureregeling vereist daarenboven als vormvereiste dat een partij de motieven van haar verzoek uiteenzet “in het processtuk waarbij het bewuste stuk wordt gevoegd”.

8. De stukken waarvan de vertrouwelijkheid wordt gevraagd, zijn door de verwerende partij afzonderlijk neergelegd. De vertrouwelijkheid ervan is uitdrukkelijk aangegeven en vermeld in de inventaris en de vraag wordt uitdrukkelijk gemotiveerd in de memorie van antwoord.

Het voorwerp van het voorliggende geschil is de weigering tot volledige inzage van een fiscaal dossier. De verwerende partij verzoekt de vertrouwelijke behandeling van de geïnterpreteerde stukken omdat het de stukken betreft waarvan met de bestreden beslissing de inzage wordt geweigerd aan verzoeker. Door die stukken niet ter kennis te brengen van verzoeker, wordt zijn recht op toegang tot de rechter niet onevenredig beperkt omdat het voorliggende beroep tot nietigverklaring er enkel toe kan strekken de bestreden beslissing waarbij geen volledige inzage in die stukken werd toegekend, uit de rechtsorde te doen verdwijnen, zonder dat voor verzoeker te dezen kennis(neming) van de inhoud van de vertrouwelijk neergelegde stukken nodig is om de weigeringsgronden tot inzage, formeel opgenomen in de bestreden beslissing, met kennis van zaken en tegensprekelijk te betwisten.

9. Uit wat voorafgaat volgt dat de voormelde reden relevant is en volstaat om aan te nemen dat de stukken waarvan de verwerende partij de vertrouwelijkheid vraagt, niet aan verzoeker ter kennis mogen worden gebracht.

Verzoeker spreekt overigens, na kennisneming van deze door de verwerende partij opgegeven reden om hem de toegang tot de betrokken stukken te ontfeggen, dit motief niet tegen in zijn memorie van wederantwoord. In de mate dat hij wel nog kritiek uit op de andere door de verwerende partij aangegeven reden om de vertrouwelijke behandeling van de stukken te motiveren, richt die kritiek

zich derhalve tegen een overtollige reden om de niet-inzage te verantwoorden. Ze is derhalve niet relevant.

10. Er is geen reden om de vertrouwelijkheid van de betrokken stukken te lichten.

V. Ontvankelijkheid - exceptie inzake het voorwerp van het beroep

11. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat, in zover de beslissing van 20 augustus 2015 van de Nederlandse belastingadministratie wordt aangevochten, het beroep niet ontvankelijk is.

Nadat de verwerende partij in het auditoraatsverslag daarover mocht lezen dat haar exceptie feitelijke grondslag mist, verzaakt zij aan de mogelijkheid om dit nog tegen te spreken in een laatste memorie die zij niet heeft ingediend.

De Raad van State concludeert hieruit dat de verwerende partij niet langer op deze exceptie aandringt.

De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

12. Verzoeker voert in het verzoekschrift, dat hij in de memorie van wederantwoord herhaalt, de schending aan van artikel 32 van de Grondwet en van de artikelen 4-6 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet van 11 april 1994). Na een omstandige duiding van de

geschonden geachte regels in het recht, stelt verzoeker vast dat de verwerende partij verschillende uitzonderingen opwerpt en doet hij gelden dat de verwerende partij geen concrete belangenafweging maakt noch motiveert waarom de openbaarmaking niet opweegt tegen de ingeroepen weigeringsgrond. Vervolgens bespreekt verzoeker elke van de door de verwerende partij ingeroepen weigeringsgronden, waarbij telkens wordt geargumenteed dat geen concrete belangenafweging werd gemaakt, noch dat werd gemotiveerd waarom de openbaarmaking niet opweegt tegen de ingeroepen weigeringsgrond. Inzake de ingeroepen weigeringsgrond bepaald in artikel 6, § 1, 3° van de wet van 11 april 1994 zet verzoeker uiteen dat de reden om de inzage te weigeren omdat de Belgische fiscale administratie gehouden is om het standpunt van een buitenlandse administratie te volgen, fiscaal elke relevantie mist in het kader van het verzoek tot inzage. Stellen dat het een vast gebruik is dat staten correspondentie als vertrouwelijk behandelen, zou dan impliceren dat elk verzoek tot inzage in een internationale context niet openbaar gemaakt mag worden. Daarenboven hebben de federale internationale betrekkingen van België net betrekking op die informatie die België betreft, doch niet op de informatie die betrekking heeft op een individuele belastingplichtige waarover de Belgische administratie informatie opvraagt. Bovendien ontbeert de reden waarom de Nederlandse administratie te dezen het verzoek tot inzage afwijst elke belangenafweging. Het is, naar verzoeker stelt, niet omdat in één specifiek geval een lidstaat de inzage zou toestaan dat zij dat in alle dossiers zou toestaan en dat desgevallend de andere lidstaat die deze informatie niet wenst vrij te geven hierdoor altijd geschaad wordt. Elk dossier dient *in concreto* te worden behandeld en afgewogen. Het is aan de Belgische fiscale administratie om op concrete wijze een afweging te maken tussen de openbaarmaking en de weigeringsgrond van “vertrouwelijkheid tussen lidstaten,” hetgeen zij volgens verzoeker niet doet. Zij verwijst enkel naar de visie van de Nederlandse administratie en de overwegingen die zij vaststelt, doch die zulks geenszins rechtvaardigen zoals de wet dat vereist.

Beoordeling

13. Het auditoraat besluit tot de ongegrondheid van het eerste middel op grond van de volgende overwegingen:

“[...]”

25. Uit het administratief dossier, met inbegrip van de vertrouwelijke stukken die het Auditoraat bij zijn beoordeling mag betrekken, blijkt dat de Nederlandse belastingdienst zich stellig verzet tegen het volledig openbaar maken van de correspondentie tussen België en Nederland in het fiscale dossier administratieve bijstand DLO/Ri/001423.

[Verzoeker] betwist de redenen die worden ingeroepen door de Nederlandse belastingdienst en die zijn vermeld in de bestreden beslissing, maar die betwisting verhindert niet dat de verwerende partij die individuele gronden mag aanwenden om de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 te beoordelen. De verwerende partij beperkt zich dus niet tot een algemeenheid, maar betreft de redenen die in het dossier voorkomen, waaronder een lopend onderzoek van de Nederlandse belastingdienst omdat [verzoeker] – een Nederlandse rechtsonderhorige – niet al [zijn] beroepsinkomsten zou hebben aangegeven in Nederland en de houding van [verzoeker] in dat onderzoek, om de noodzakelijke afweging te maken. Die afweging helt over naar het niet volledig meedelen van de gevraagde gegevens want door ‘deze bekendmaking zal de controlestrategie van de Nederlandse fiscus immers ondermijnd worden, waardoor de Nederlandse soevereine belastingheffing ernstig in gevaar kan worden gebracht en de Nederlandse economische belangen kunnen worden geschaad’. Zoals de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten heeft overwogen in haar advies, kan de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, worden ingeroepen wanneer de openbaarmaking van de gevraagde informatie in België nadelen zou kunnen veroorzaken voor de rechtmatige belastinginvordering van andere landen, hier meer bepaald Nederland, en dat hierdoor de federale internationale relaties zouden kunnen vertroebelen. Nu de Nederlandse Staat zich uitdrukkelijk heeft verzet tegen een volledige openbaarmaking, mocht de verwerende partij in redelijkheid aannemen dat dergelijke openbaarmaking tot een verslechtering van de betrekkingen met Nederland aanleiding kan geven en dat het belang van openbaarheid in die omstandigheid niet opweegt tegen het belang van de federale internationale betrekkingen van België.

26. Ten slotte mag worden opgemerkt dat het inzagerecht slechts gedeeltelijk werd beperkt in het licht van de uitzonderingsgrond, te weten het deel van het fiscale dossier van Nederland dat België onder zich heeft door de vraag om uitwisseling van inlichtingen.

27. De uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 houdt stand.

In die omstandigheid behoeven de overige gronden geen bespreking. Hiermee is het onderzoek van de zaak wel niet beëindigd; dat is slechts het geval indien de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, overeind blijft in het licht van de overige middelen.”

14. Verzoeker spreekt dit standpunt niet tegen. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft hij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Hij diende immers geen laatste memorie in en verzuimde aldus om op de bespreking van het middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het eerste middel ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

15. Verzoeker voert in het verzoekschrift, dat hij in de memorie van wederantwoord herhaalt, de schending aan van de materiële- en de formelemotiveringsplicht waarbij die laatste volgt uit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht van de bestuurshandelingen’. De formelemotiveringsplicht is geschonden daar op geen enkele wijze afdoende en concreet “‘wordt gemotiveerd’ waarom deze weigeringsgrond van toepassing is vanuit Belgisch perspectief.” Wat de materiëlemotiveringsplicht betreft, is de verwerende partij niet van concrete, noch van juiste feiten uitgegaan. Zij heeft de toegang tot de documenten geweigerd op basis van assumpties en scenario’s die zich zouden kunnen voordoen zonder die te bewijzen. De verwerende partij, stelt verzoeker, reikt immers enkel elementen aan die terugkoppelen naar de Nederlandse belastingadministratie, maar zij heeft geen zelfstandige juridisch aanvaardbare motieven waarom vanuit Belgisch perspectief de toegang tot de bestuursdocumenten moet worden geweigerd.

Beoordeling

16. Het auditoraat besluit tot de ongegrondheid van het tweede middel op grond van de volgende overwegingen:

“[...]

De formele motivering van de bestreden beslissing is hiervóór weergegeven [...]. Die laat toe in te zien ‘waarom deze weigeringsgrond [van artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994] van toepassing is vanuit Belgisch perspectief’, waartegen [verzoeker] zich inhoudelijk heeft kunnen verweren, getuige hiervan overigens de inhoudelijke kritiek die [h]ij hiertegen in het middel aanvoert (schending van de materiële motiveringsplicht), alsook in de overige middelen. Dit volstaat in het licht van de geschonden geachte formelemotiveringsplicht. De enkele omstandigheid dat [verzoeker] zich niet kan vinden in de gegeven formele motivering, maakt die daarom niet onwettig.

[...]

De weigering van de Nederlandse belastingadministratie om tot volledige inzage van fiscaal dossier over te gaan, is feitelijk onbetwistbaar. De verwerende partij heeft die weigering meegenomen in haar eigen beoordeling of een beroep kon worden gedaan op de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994, met inbegrip van de vereiste belangenafweging. Het betoog dat de verwerende partij ‘geen zelfstandige juridisch aanvaardbare motieven [heeft] waarom vanuit Belgisch perspectief de toegang tot de bestuursdocumenten moet worden geweigerd’, faalt.”

17. Verzoeker spreekt dat standpunt niet tegen. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft hij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Hij diende immers geen laatste memorie in en verzuimde aldus om op de bespreking van het middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het tweede middel ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

18. Verzoeker voert in het verzoekschrift, dat hij in de memorie van wederantwoord herhaalt, de schending aan van het redelijkheidsbeginsel. Volgens hem zou *in concreto* geen enkele andere redelijke overheid tot een weigeringsbeslissing zijn gekomen op basis van de voorliggende feiten. De verwerende partij neemt niet nader gedefinieerde hypothesen en vage feiten aan als verantwoording voor het inzageverbod. Zelfs indien verzoeker een bepaald gedrag kan worden verweten - wat te deze niet het geval is - dan nog dient de verwerende partij na een concrete afweging een passende en evenredige beslissing te nemen. Dat is niet gebeurd en dergelijk overheidshandelen schendt het aangehaalde algemeen beginsel.

Beoordeling

19. Het auditoraat besluit tot de ongegrondheid van het derde middel op grond van de overweging dat, vooreerst, het in vraag stellen van de deugdelijkheid van de motieven niet dienstig is om een schending van het ingeroepen algemeen beginsel vast te stellen en voorts uit de beoordeling van het tweede middel volgt dat alvast geen schending van de motiveringsplicht voorligt. Voorts verwijt verzoeker de verwerende partij dat die niet met “concrete afweging een passende en evenredige beslissing” heeft genomen en dat “geen enkele andere redelijke overheid” tot dergelijke beslissing zou zijn gekomen, maar verzoeker concretiseert zijn kritiek niet. Daarenboven is uit de behandeling van het eerste middel gebleken dat de verwerende partij slechts gedeeltelijk het inzagerecht heeft beperkt.

20. Verzoeker spreekt dit standpunt niet tegen. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft hij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Hij diende immers geen laatste memorie in en verzuimde

aldus om op de bespreking van het middel in het auditorsverslag nog inhoudelijk te reageren.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditorsverslag bijvallend, het derde middel ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

21. Verzoeker voert in het verzoekschrift, dat hij in de memorie van wederantwoord herhaalt, de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel. Volgens hem werden in de voorgaande middelen de schending weerhouden van de motiveringsplicht en van het redelijkheidsbeginsel. Volgens hem is er sprake van een materiële onzorgvuldigheid omdat hem geen inzage in het fiscaal dossier is verleend, terwijl er in zijn hoofde sprake is van een “*criminal charge*” - wat blijkt uit het feit dat wordt verwezen naar artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 - en verzoeker op grond van artikel 6.1. van het EVRM eens te meer recht heeft om het fiscaal dossier in te kijken. Er is volgens verzoeker sprake van een formele onzorgvuldigheid omdat, samengevat, het inroepen van de bescherming van de relatie tussen België en Nederland in strijd is met artikel 32 van de Grondwet en met de voornoemde zorgvuldigheid, omdat vanuit Europeesrechtelijke context de lidstaten “nastreven dat er een informatieplicht rust op een overheid.” Tot slot betoogt verzoeker dat er, samengevat, een “principiële informatieplicht rust op de overheden, minstens een morele plicht” rust op de staten om “wetgeving tot stand te brengen waarbij de overheid verplicht wordt om informatie te verstrekken, niet alleen op verzoek van de rechtsonderhorige maar ook uit eigen beweging”. Dit niet doen schendt volgens verzoeker het zorgvuldigheidsbeginsel.

22. Het auditoraat besluit tot de ongegrondheid van het vierde middel op grond van de volgende overwegingen:

“[...]”

38. Nu een schending van de motiveringsplicht noch van het redelijkheidsbeginsel voorhanden is, kan bijgevolg – uiteraard – niet op die grond tot een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel worden besloten.

39. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten mogelijk zijn onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zoals blijkt uit de reeds besproken middelen, houdt de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 stand en vormt die een dragend motief voor de bestreden beslissing genomen door de Belgische belastingadministratie. De kritiek van [verzoeker], die betrekking heeft op de toepassing van artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994, is gericht tegen een overtollig motief en kan de bestreden beslissing ‘vanuit Belgisch perspectief’, zoals de verzoekende partij het zelf uitdrukt, dus niet vitiëren. Het ‘nastreven dat er een informatieplicht rust op een overheid’ verhindert niet dat de wet zich opdringt aan de verwerende partij. Dat er in hoofde van de wetgever de morele plicht rust om wetgeving tot stand te brengen, waarbij de ‘princiële informatieplicht’ wordt verheven tot een verplichting voor de overheid om informatie te verstrekken, is een kritiek op de wet van 11 april 1994, minstens op de opportuniteit van het wetgevend optreden, wat niet nuttig voor de afdeling Bestuursrechtspraak kan worden opgeworpen.”

23. Verzoeker spreekt dit standpunt niet tegen. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft hij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Hij diende immers geen laatste memorie in en verzuimde aldus om op de bespreking van het middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het vierde middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien december tweeduizend negentien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Bruno Seutin,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques