

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 254.914 van 27 oktober 2022
in de zaak A. 229.597/IX-10.026**

In zake: 1. de NV EDDY MANDELINGS
2. de BVBA VASTGOEDPLUS
woonplaats kiezend te 2570 Duffel
Killiaanstraat 38
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frank Vandewalle en Joke Brabants
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Léon Stynenstraat 75C

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën
woonplaats kiezend bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy – Toren B
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 november 2019, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e uitdrukkelijke weigeringsbeslissing met referentie 2018 denounce BE0449.072.980 en 2018 denounce BE0848.703.379 d.d. 19 september 2019 van de Federale Overheidsdienst Financiën, KMO Centrum Mechelen, Controle 2, [...] genomen door [W.W.], Adviseur Taxatie, Coördinator, waarbij [...] na het verzoek tot heroverweging en het advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten d.d. 5 september 2019, nog steeds inzage in en afschrift van bepaalde stukken van het administratief dossier [wordt geweigerd] [...] in het bijzonder alwaar wordt geweigerd om inzage en kopie te verlenen van (1) de ontvangen klacht die aan de basis ligt van de zeer

doorgedreven fiscale controle waarvan [de nv Eddy Mandelings en de bvba Vastgoedplus] het voorwerp uitmaken, en (2) van de verwerking van de gegevens door de e-auditcel afkomstig uit de kopienamen van de digitale bestanden bij [de nv Eddy Mandelings en de bvba Vastgoedplus] ter gelegenheid van een onaangekondigde bedrijfs- en huisvisitatie”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2022.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Luna Onzia, die *loco* advocaten Frank Vandewalle en Joke Brabants verschijnt voor de verzoekende partijen en attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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. Op 20 augustus 2019 richten de raadslieden van de verzoekende partijen het volgende schrijven tot de federale overheidsdienst (FOD) Financiën:

“Wij werden geraadpleegd door bvba Vastgoedplus alsook door nv Eddy Mandelings, [...].

Beide vennootschap mochten van uw diensten een schrijven dd. 15 juli ll ontvangen waarbij U controles aankondigde resp. op 29 en 22 augustus ek. Voorts mocht ik kopie bekomen van een mail dd. 14 augustus ll. waarin ter voorbereiding van de controles drie handelingen worden verwacht.

Eén en ander kan op dit korte tijdsbestek en gelet op de vakantieperiode onmogelijk worden klaar gemaakt zodat om een uitstel van de controle wordt gevraagd.

Wij noteren voorts dat er einde vorig jaar een huisvisitatie heeft plaatsgevonden. Noch de aanleiding daartoe noch de resultaten ervan zijn ons bekend zodat wij U bij toepassing van de Wet Openbaarheid van bestuursdocumenten vriendelijk vragen ons te willen uitnodigen om inzage te nemen van uw volledige administratieve dossier.

Daarna is het ons mogelijk onze cliënten te adviseren omtrent hun rechtspositie en kan de eerder geplande controle in correcte omstandigheden doorgang vinden.

Gelieve ons derhalve uit te nodigen om eerstdaags kennis te nemen van uw volledige administratieve dossier alsook data voor te stellen waarnaar de op 22 en 29 augustus voorziene controles kunnen verplaatst worden. De tweede helft van september is mogelijk haalbaar.”

3.2. Met een e-mailbericht van 21 augustus 2019 antwoordt de FOD Financiën dat “de controle zijn gewone doorgang zal vinden” en de gevraagde inzage van het administratief dossier wordt geweigerd “[a]angezien het onderzoek nog lopende is”. Zij verwijst hiervoor naar artikel 6, § 3, 1° en 4°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet openbaarheid van bestuur).

3.3. Met een brief van 23 augustus 2019 dienen de raadslieden van de verzoekende partijen bij de FOD Financiën een verzoek tot heroverweging in. Zij vragen om “inzage en afschrift te verlenen van het integrale administratief dossier van cliënten, inclusief alle stukken die de bedrijfsvisitatie zijn voorafgegaan

(hierin begrepen doch niet beperkt tot het verzoekschrift aan de politierechter waarin wordt verzocht om een machtiging tot huisvisitatie en de onderliggende stukken ter staving van dit verzoek, alsook de kwestieuze klacht [bedoeld wordt: de klacht die aanleiding heeft gegeven tot dat verzoek] met eventuele bijlagen)”.

Met een brief van dezelfde datum vragen zij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: de commissie) om advies.

3.4. De commissie brengt op 5 september 2019 advies 2019-103 uit.

Met betrekking tot de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag stelt zij dat “het verzoek om advies ontvankelijk is voor zover het betrekking heeft op het verkrijgen van inzage tot de gevraagde bestuursdocumenten en zij deel uitmaken van het fiscaal administratief dossier van de bvba Vastgoedplus en de nv Mandelings in het bezit van de FOD Financiën”. Zij is evenwel van oordeel “dat het verzoek van 23 augustus 2019 om een kopie van het administratief dossier te bekomen of van eventuele documenten die daar niet toe behoren, niet ontvankelijk is”, omdat de aanvragers “hun initieel verzoek van 20 augustus 2019 [...] niet [kunnen] uitbreiden in het kader van hun verzoek tot heroverweging”.

Wat de gegrondheid van de aanvraag betreft stelt de commissie:

“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 opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (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).

De FOD Financiën roept een aantal wettelijke uitzonderingsgronden in om de openbaarmaking te weigeren, meer bepaald artikel 6, § 3, 1° en 4°, van de wet van 11 april 1994.

Artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 houdt in dat een federale administratieve overheid de openbaarmaking mag weigeren in de mate dat de vraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. De Commissie wenst in dit verband op te merken dat deze uitzonderingsgrond geen grondslag vormt om de inzage in het (volledige) administratief dossier te weigeren. De uitzonderingsgrond slaat immers niet op het feit dat het dossier niet volledig of onaf is. Het is weliswaar mogelijk dat bepaalde documenten in het administratief fiscaal dossier onaf of onvolledig zijn maar ook dit is op zich geen reden om de openbaarmaking te weigeren. Deze uitzonderingsgrond vereist immers dat het onaf of onvolledig zijn aanleiding tot misvatting kan geven en na een belangenafweging, meer bepaald tussen het algemeen belang dat gediend is met de openbaarheid en de risico's van misvatting als gevolg van het onaf of onvolledig zijn. Dat moet *in concreto* worden gemotiveerd. De Commissie wenst er verder op te wijzen dat deze uitzonderingsgrond een facultatief karakter heeft. Ten opzichte van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten vereist een weigering op deze facultatieve weigeringsgrondslag dan ook een meer uitgebreide motivering.

Artikel 6, § 3, 4°, van de wet van 11 april 1994 houdt in dat een federale administratieve overheid een vraag om toegang mag afwijzen in de mate dat de vraag kennelijk te vaag is geformuleerd. Dat een verzoek te vaag is geformuleerd, houdt in dat een ambtenaar die normaal vertrouwd is met het dossier redelijkerwijze niet weet wat de aanvragers wensen te verkrijgen. Het is weinig waarschijnlijk dat dit het geval is en bovendien worden geen concrete elementen aangebracht die deze uitzonderingsgrond schragen, noch is, wat deze ingeroepen uitzonderingsgrond betreft, een belangenafweging doorgevoerd met het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking. De Commissie wenst er verder op te wijzen dat ook deze uitzonderingsgrond een facultatief karakter heeft wat een verzwaarde motiveringsplicht inhoudt.

De Commissie wenst vervolgens op te merken dat het feit dat nog een onderzoek lopend is, geen uitzonderingsgrond is die zijn grondslag vindt in de wet van 11 april 1994.

Wel is het mogelijk dat andere inhoudelijke uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen. Zo sluit de Commissie niet uit dat artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994 moet worden ingeroepen op grond waarvan de openbaarheid moet worden geweigerd wanneer de administratieve overheid heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Het komt de FOD Financiën toe om in voorkomend geval de inroepbaarheid van deze uitzonderingsgrond behoorlijk en *in concreto* te motiveren.

Daarnaast sluit de Commissie niet uit dat de openbaarheid moet worden geweigerd wanneer de administratieve overheid 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. De Commissie heeft in het verleden al meermaals benadrukt dat deze uitzonderingsgrond ook het fiscaal belang omvat. Het komt ook in dat geval de FOD Financiën toe om de inroepbaarheid van deze uitzonderingsgrond behoorlijk en *in concreto* te motiveren.

Verder wenst de Commissie erop te wijzen – in de hypothese het lopende onderzoek (mede) gesteund is op een klacht – dat potentieel twee uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen. In de eerste plaats wordt de identiteit beschermd van diegene die de klacht heeft ingediend op grond van artikel 6, § 1, 8°, van de wet van 11 april 1994. Deze uitzonderingsgrond moet worden ingeroepen als de administratieve overheid heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit. Deze uitzonderingsgrond geldt niet enkel ten aanzien van de identiteitsgegevens zelf, maar slaat ook op alle informatie die kan leiden tot het vaststellen van de identiteit van de betrokkene. Het inroepen van deze uitzonderingsgrond vergt trouwens ook een belangenafweging *in concreto*.

In de tweede plaats mag de federale administratieve overheid de openbaarheid weigeren op grond van artikel 6, § 3, 2°, van de wet van 11 april 1994, namelijk wanneer de vraag een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld. Toch moet de Commissie erop wijzen dat deze uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen ten aanzien van feiten, maar enkel ten aanzien van een advies of een mening. Ze kan trouwens ook maar ingeroepen worden wanneer het advies of de mening uit vrije wil is geuit, d.w.z. dat er geen wettelijke of contractuele verplichting voorhanden is om die mening of dat advies te uiten aan de overheid, wat *in casu* het geval is. Bovendien moet om de vertrouwelijkheid van de inhoud van de klacht zijn verzocht. Deze uitzondering heeft een relatief karakter wat een belangenafweging vereist en heeft een facultatief karakter wat een uitgebreidere motivering betreft. Het inroepen moet ook steeds op behoorlijke wijze *in concreto* plaatsvinden.

De Commissie wenst ten slotte te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie in een bestuursdocument aan de openbaarmaking kan worden onttrokken die onder een uitzonderingsgrond valt. Alle andere informatie in een bestuursdocument moet vooralsnog openbaar worden gemaakt.”

3.5. Met een aangetekende brief van 19 september 2019 deelt de FOD Financiën aan de raadsleden van de verzoekende partijen mee dat de aanvraag van hun cliënten tot openbaarmaking deels wordt ingewilligd, deels wordt afgewezen. Zij stelt:

“U vraagt om het volledige administratieve dossier in te zien met betrekking tot het dossier van uw cliënten, met inbegrip van alle stukken die de bedrijfsvisitatie zijn voorafgegaan (hierin inbegrepen doch niet beperkt tot het verzoekschrift aan de politierechter waarin wordt verzocht om een machtiging tot huisvisitatie en de onderliggende stukken ter staving van dit verzoek, alsook de kwestieuze klacht met eventuele bijlagen).

Het administratief onderzoeksdossier bevat een aantal documenten die in volgende categorieën, zoals omschreven in de Wet betreffende de openbaarheid van bestuur van 11 april 1994 (verder aangeduid als WOB), kunnen opgesplitst worden:

1. De administratieve aangiften, zoals btw-aangiften en aangiften in de vennootschapsbelasting, door uw cliënte zelf ingediend.
Deze kunnen ingekeken worden.
2. De kopienamen van bestanden die voorkomen op het informaticamaterieel van uw cliënte, genomen tijdens het bezoek ter plaatse d.d. 12 november 2018.
Deze gegevens kunnen ingekeken worden.
3. De klacht die wij ontvangen hebben waarin op precieze wijze de werkwijze werd uiteengezet die ertoe zou kunnen leiden te besluiten dat bepaalde inkomsten niet werden opgenomen in de boekhouding.
Deze gegevens kunnen niet ingekeken worden.
4. De verwerking van de gegevens van de kopienamen van de gegevens die voorkwamen op het informaticamaterieel door onze gespecialiseerde e-auditcel.
Deze gegevens kunnen niet ingekeken worden.

Motivering

De WOB bevat 3 categorieën van uitzonderingsgronden op het recht tot toegang van bestuursdocumenten:

- A. Imperatief maar met afweging van belangen
- B. Imperatief maar van absolute aard
- C. Facultatief (= beoordelingsvrijheid) met belangenafweging

De vraag om inzage van de klacht en de verwerking van de gegevens van de kopienamen van de gegevens die op het informaticamaterieel van uw cliënte voorkwamen, kan om volgende redenen niet toegestaan worden volgens voornoemde punten:

- I. A. Imperatief – met afweging van belangen (art 6, § 1, 6°)

Ik verwijs hiervoor naar artikel 6, § 1, 6°, WOB: de openbaarheid weegt niet op tegen het federaal economisch of financieel belang.

Op 22 augustus 2019 werd tijdens de controle ter plaatse afgesproken dat een aantal informele vragen zouden beantwoord worden tegen 6 september 2019 (zie het Proces-verbaal d.d. 27 augustus 2019). Het antwoord op die vragen werd nog niet ontvangen. Vermits het fiscaal onderzoek nog lopende is, zou het bekendmaken van de momenteel beschikbare informatie het onderzoek ernstige schade kunnen toebrengen.

Wanneer inzage in het fiscaal dossier zou worden verleend, zou u uw antwoorden in het kader van deze vraag kunnen beperken tot de beschikbare informatie in het dossier. Hierdoor zou u ontwijkende handelingen kunnen stellen die tot doel hebben te voorkomen de verschuldigde belasting te moeten betalen. De controleactie wordt ondoeltreffend indien u alle informatie kent. U zou hierdoor mogelijk niet meer dezelfde antwoorden geven of dezelfde informatie verstrekken dan wanneer u niet over deze informatie zou beschikken.

De openbaarheid van deze gegevens weegt aldus niet op tegen het federaal en economisch of financieel [belang].

Het fiscaal belang – het risico dat inkomsten worden onttrokken aan de belastingplicht – valt onder dit art. 6, § 1, 6° WOB.

Wij beschikken immers over concrete cijfers vermeld in de klacht en zijn van mening dat, indien deze worden meegedeeld, het antwoord zal geformuleerd worden in functie van deze gegevens. Het kan niet uitgesloten worden dat andere gegevens onvermeld zullen blijven.

Deze weigeringsgrond werd ook door de Commissie weerhouden in haar advies van 5 september 2019.

II. A. Imperatief – met afweging van belangen (art 6, § 1, 8°)

De geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft medegedeeld ter aangifte van een strafbaar feit of strafbaar geacht feit.

Wij hebben u meegedeeld dat het onderzoek het gevolg is van een klacht, waarbij de kern van de inhoud U werd meegedeeld. Het is niet verplicht om een omstandige uitleg omtrent de inhoud te verschaffen.

Ik verwijs ook naar de melding in het Proces-verbaal d.d. 27 augustus 2019, punt 7, waarin de zaakvoerder verklaard heeft dat hij een correctionele procedure overweegt tegen diegene die het bericht van 23 april 2018 bij de Administratie neerlegde.

In deze omstandigheden is het duidelijk dat de belangenafweging tussen de openbaarheid van het document en de bescherming van de identiteit resulteert in de afweging dit document niet openbaar te maken.

Deze weigeringsgrond werd ook door de Commissie weerhouden in haar advies van 5 september 2019. De Commissie heeft er aan toegevoegd dat die geheimhouding betrekking heeft op alle informatie die kan leiden tot het vaststellen van de identiteit van de betrokkene.

III. B. Imperatief – van absolute aard

Wanneer de openbaarmaking afbreuk doet (art. 6, § 2, 1° WOB) aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling [van] een afschrift heeft ingestemd. Dit betreft de bescherming van de privacy.

Betrokkene heeft uitdrukkelijk gevraagd zijn/haar identiteit niet bekend te maken en gelet op de verklaringen van de zaakvoerder, opgenomen in voornoemd Proces-verbaal, is deze vraag gegrond.

In een gelijkaardige zaak waarin om inzage werd verzocht van een klacht, heeft de Commissie op 28 september 2015 volgend advies gegeven: ‘Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en wanneer één of meer uitzonderingsgronden kan of moet 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 opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (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).

De FOD Financiën roept artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking van de observatiefiche te weigeren. Dit artikel bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer ze vaststelt dat deze afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer. De Commissie wenst erop te wijzen dat een uitzonderingsgrond maar kan worden ingeroepen in de mate deze ook *in concreto* te motiveren en waarbij rekening wordt gehouden met de voorwaarden die verbonden zijn aan het inroepen van de uitzonderingsgrond in kwestie. Zo kan deze uitzonderingsgrond slechts worden ingeroepen wanneer *in concreto* wordt aangetoond dat door de openbaarmaking ervan schade zou kunnen worden toegebracht aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de in de klacht vermelde personen. Dit geldt niet enkele voor de eventuele namen van andere personen, maar ook voor alle informatie die kan leiden tot hun identificatie. Op dit vlak schiet de beslissing van de FOD Financiën te kort. De motivering mag evenwel zelf niet toelaten dat een afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de klachtindiener’.

Gelet op de verklaringen van de zaakvoerder dat hij de indiener correctioneel zal vervolgen, is deze verklaring een solide motivering van de weigering tot inzage van de klacht op basis van deze uitzonderingsgrond.

IV. C. Facultatief – met afweging van belangen

In de mate dat de vraag (art. 6, § 3, 1° WOB) een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking kan leiden tot misvatting omdat het document nog niet af is, maar enkel wanneer het stuk dat niet af is, aanleiding kan geven tot een misvatting.

De analyse van de kopienamen is niet klaar en losse gegevens daaruit geput, mogelijk niet in de juiste context gelezen, kunnen met grote waarschijnlijkheid leiden tot foute conclusies. Het is van groot belang om deze analyses eerst te toetsen aan de antwoorden op de gestelde vragen om daarna de juiste conclusies te trekken.

Vermits het fiscaal onderzoek nog lopende is, zou het bekendmaken van de momenteel beschikbare informatie het onderzoek ernstige schade kunnen toebrengen.

Wanneer inzage in het fiscaal dossier zou worden verleend, zou u uw antwoorden in het kader van deze vraag kunnen beperken tot de beperkt geanalyseerde informatie in het dossier. Hierdoor zou u ontwijkende handelingen kunnen stellen die tot doel hebben te voorkomen de verschuldigde belasting te moeten betalen. De controleactie wordt ondoeltreffend indien u de beperkingen van de informatie kent. U zou hierdoor mogelijk niet meer dezelfde antwoorden geven of dezelfde informatie verstrekken dan wanneer u niet over deze informatie zou beschikken.

De Commissie heeft in het huidige stadium het verzoek om een kopie van het administratief dossier te bekomen onontvankelijk verklaard.”

Dit is de bestreden beslissing.

3.6. Op 9 oktober 2019 verleent de FOD Financiën inzage aan de raadvrouw van de verzoekende partijen. De raadvrouw ondertekent een verklaring waarin zij erkent inzage te hebben gekregen van “fiscaal dossier + digitale gegevens met uitz. v. analyse e-audit”. Zij vermeldt voorts dat “kopienamen werden geweigerd”.

3.7. Met e-mailberichten van 16 oktober 2019 dient de raadvrouw van de verzoekende partijen bij de FOD Financiën een verzoek tot heroverweging in en vraagt zij de commissie opnieuw om advies.

3.8. Op 4 november 2019 brengt de commissie advies 2019-129 uit, dat als volgt luidt:

“De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies niet ontvankelijk is. Rekening moet immers worden gehouden met het feit dat de aanvraag om inzage betrekking heeft op de initiële vraag van 20 augustus 2019. Hierbij werd een procedure doorlopen waarbij als gevolg van de beslissing op het verzoek tot heroverweging inzage werd verleend die werd uitgevoerd op 9 oktober 2019.

De Commissie wenst bovendien op te merken dat een aanvrager niet via het vragen van kopies nadat hij reeds een eindbeslissing van de administratieve overheid heeft gekregen over een verzoek tot heroverweging over het verkrijgen van inzage in diezelfde documenten, de Commissie kan verplichten zich uit te spreken over de verstrekte eindbeslissing van 19 september 2019 over het verzoek tot heroverweging. De Commissie heeft immers op 5 september 2019, dit is voorafgaand aan de eindbeslissing, haar advies 2019-103 verleend.”

3.9. Op 12 december 2019 deelt de FOD Financiën aan de eerste verzoekende partij mee dat besloten wordt om de procedure van de ambtshalve aanslag toe te passen, zowel wat de vennootschapsbelasting als de btw betreft.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt vooreerst op, met betrekking tot de “[o]mvang van het beroep”, dat de verzoekende partijen met hun beroep beogen

om inzage te verkrijgen in hun volledig fiscaal dossier, met inbegrip van de klachtbrief die aanleiding gaf tot het fiscaal onderzoek waarvan zij het voorwerp uitmaken en de analyse van de digitale gegevens door de e-auditcel. Volgens de verwerende partij blijkt echter uit het administratief dossier “dat reeds (gedeeltelijk) tegemoet is gekomen aan de vraag van [de verzoekende partijen] om inzage in het fiscaal dossier”. Op 9 oktober 2019 werd hun immers inzage verleend in dat volledige dossier, met uitzondering van de klachtbrief en de analyse van de digitale gegevens door de e-auditcel. De verwerende partij besluit daaruit dat moet worden aangenomen dat de vordering onontvankelijk is “in de mate dat nog inzage wordt beoogd in andere stukken van het fiscaal dossier dan de klachtbrief [...] en de analyse van de digitale gegevens door de e-auditcel”.

Voorts doet de verwerende partij gelden dat de verzoekende partijen met hun beroep tevens beogen een afschrift van het fiscaal dossier te verkrijgen, maar dat het beroep ook in zoverre onontvankelijk is, aangezien “[z]ij hebben nagelaten om een schriftelijke vraag tot het ontvangen van een afschrift van het fiscaal dossier [aan haar] te richten [...] in overeenstemming met artikel 5 van [de wet openbaarheid van bestuur]”.

5. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat hun beroep “enkel betrekking heeft op inzage van (1) de klacht d.d. 23 april 2018 die verwerende partij ontving [...] en (2) de verwerking door de gespecialiseerde e-auditcel van de gekopieerde gegevens die voorkwamen op het informaticamaterieel”. Volgens hen wordt dat in hun verzoekschrift ook duidelijk zo vermeld.

Zij stellen tevens dat zij “enkel de vernietiging van de bestreden weigeringsbeslissing [beogen] in de mate dat er wordt geweigerd inzage te verlenen van de twee voornoemde documenten” en dat “[d]e weigering tot afschrift [...] niet het voorwerp [uitmaakt] van het annulatieberoep”.

Beoordeling

6. Uit het inleidend verzoekschrift blijkt genoegzaam, wat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord overigens bevestigen, dat het voorliggende beroep slechts strekt tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing voor zover ze hun de inzage weigert van de klacht van 23 april 2018 die aanleiding heeft gegeven tot het fiscaal onderzoek van de verwerende partij jegens de verzoekende partijen en van de analyse van de verkregen fiscale gegevens door de e-auditcel.

De door de verwerende partij opgeworpen excepties missen aldus feitelijke grondslag.

Ze worden dan ook verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 6, § 1, 6° en 8°, § 2, 1°, en § 3, 1°, van de wet openbaarheid van bestuur, de artikelen 1 en 2 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, “de motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur” en “het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van de materiële motiveringsplicht”.

8.1. In een *eerste onderdeel* van het middel doen zij gelden dat er niet is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 6, § 1, 6° en 8°, § 2, 1°, en § 3, 1°, van de wet openbaarheid van bestuur.

8.2. Met betrekking tot de toepassing van artikel 6, § 1, 6°, van de voornoemde wet betogen de verzoekende partijen vooreerst dat de omstandigheid dat *in casu* het fiscaal onderzoek nog aan de gang is, geen gegronde reden is voor

de weigering van de inzage van de documenten met het oog op de bescherming van het federaal economisch of financieel belang. Het doel van het recht op inzage wordt immers niet bereikt wanneer een belastingplichtige slechts na het vestigen van aanslagen of het stellen van een vordering kennis zou krijgen van zijn dossier. Indien op grond van het federaal economisch en financieel belang de inzage van een fiscaal dossier systematisch zou kunnen worden geweigerd, zou dit het principe van de openbaarheid van bestuur uithollen. De verwerende partij moet daarom omzichtig omspringen met het invoeren van deze uitzonderingsgrond. In dit geval, zo vervolgen de verzoekende partijen, beweert het bestuur in de bestreden beslissing dat het verlenen van inzage het onderzoek zou kunnen schaden, omdat zij hun antwoorden zouden kunnen beperken tot de informatie in het dossier en aldus ontwijkende handelingen zouden kunnen stellen. De Raad van State oordeelde echter reeds eerder dat het bestaan van een mogelijke repercussie voor de financiën van de staat onvoldoende is om inzage te weigeren op grond van artikel 6, § 1, 6°, van de wet openbaarheid van bestuur. Overigens is de termijn voor het beantwoorden van de vragen om inlichtingen waarnaar de verwerende partij verwijst, inmiddels verstreken en werden er ambtshalve aanslagen aangekondigd, zodat deze argumentatie van de verwerende partij achterhaald is. Daarenboven, aldus de verzoekende partijen, toont het bestuur niet concreet aan waaruit de door de Staat geleden schade ingevolge de inzage van de kwestieuze stukken dan wel zou bestaan. Zo was het bestuur reeds in het bezit van alle gegevens die het bij de verzoekende partijen opvroeg. Er werd immers een kopie genomen van alle informaticabestanden van de verzoekende partijen. Uit de inmiddels ontvangen kennisgevingen blijkt dat het beweerde risico dat de verzoekende partijen hun antwoord zouden beperken, er niet aan in de weg heeft gestaan om belastingen na te vorderen op grond van die digitale gegevens. Dat de controleactie ingevolge de inzage ondoeltreffend zou worden, blijkt derhalve uit de lucht gegrepen.

Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat de commissie in haar advies stelt dat het aan de verwerende partij staat om de invoerbaarheid van de bedoelde uitzonderingsgrond behoorlijk en *in concreto* te motiveren met een

verplichte afweging van de belangen. *In casu* is er evenwel helemaal geen belangenafweging gebeurd. Het blijkt niet waarom het potentieel risico dat de Belgische Staat zou lopen ingevolge een wijziging in de houding van de belastingplichtige, zwaarder zou doorwegen dan het belang van de verzoekende partijen bij de openbaarheid van welbepaalde documenten, op grond waarvan niet enkel de onderzoeks- en aanslagtermijnen werden uitgebreid, maar tevens een onaangekondigde visitatie in de privéwoning werd toegestaan én een aanslag in de vennootschapsbelasting en een navordering van btw werden aangekondigd, met toepassing van een belastingverhoging van 50%, respectievelijk een geldboete van 200% wegens belastingontduiking. Door de weigering van inzage van het volledig fiscaal dossier menen de verzoekende partijen niet met kennis van zaken hun fiscale situatie te kunnen evalueren en aan de hand daarvan hun verweer te kunnen organiseren. Zo is er geen sprake van wapengelijkheid tussen de partijen. De inzage van de klacht en van de verwerking van de digitale gegevens is volgens de verzoekende partijen voor hen de enige weg die ertoe kan leiden dat zij zich kunnen verweren tegen de aantijgingen en de aangekondigde aanslagen, terwijl de verwerende partij over tal van onderzoeksmogelijkheden beschikt.

8.3. Met haar verwijzing naar artikel 6, § 1, 8°, van de wet openbaarheid van bestuur beroept de verwerende partij zich volgens de verzoekende partijen op “de uitzonderingsgrond die bestaat in de noodzaak om de klager te beschermen”. De verwerende partij wijst in dit verband op de verklaring van de zaakvoerder van de verzoekende partijen dat hij een correctionele procedure overweegt tegen diegene die de klacht van 23 april 2018 bij het bestuur indiende. Dit is echter, zo betogen de verzoekende partijen, geen correcte invulling van de voorwaarden van artikel 6, § 1, 8°, van de wet openbaarheid van bestuur opdat inzage van de klacht zou kunnen worden geweigerd. Uit niets blijkt dat de klager *in casu* moet vrezen voor zijn leven, veiligheid of vrijheid. Het gegeven dat de verzoekende partijen mogelijk stappen in rechte ondernemen is niet gelijk te stellen met represailles waardoor de betrokken persoon zou moeten vrezen voor zijn leven, veiligheid of vrijheid. De mogelijkheid tot het voeren van gerechtelijke procedures is daarentegen een wettelijk recht. De door het bestuur ingeroepen

uitzonderingsgrond inzake de noodzaak om de klager te beschermen tegen represailles die hij zou riskeren, vindt *in casu* geen toepassing, zo besluiten de verzoekende partijen.

Daarenboven, zo voegen zij eraan toe, vereist de toepassing van deze uitzonderingsgrond een belangenafweging *in concreto*, maar maakt de verwerende partij in dit geval geen enkele afweging tussen het belang van de geheimhouding van de identiteit van de klager enerzijds en het recht op openbaarmaking van de klacht anderzijds. De verwerende partij toont op geen enkele wijze aan waarom het geheim houden van de identiteit van de klager zwaarder doorweegt dan het belang van de verzoekende partijen om zichzelf te kunnen verdedigen tegen de aantijgingen van de verwerende partij en de aangekondigde aanslagen, belastingverhogingen en boetes die in belangrijke mate op deze klacht zijn gebaseerd. Overigens blijkt uit de beperkte motivering door het bestuur zelfs niet of aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 6, § 1, 8°, is voldaan, zoals het expliciet als vertrouwelijk benoemen van de klacht zelf.

8.4. Wat de toepassing van artikel 6, § 2, 1°, van de wet openbaarheid van bestuur betreft, betogen de verzoekende partijen dat deze uitzonderingsgrond de bescherming van de privacy van derden beoogt. Zo kan de inzage van een document worden geweigerd wanneer bepaalde informatie in dit document betrekking heeft op derden, waarbij de openbaarmaking van deze informatie afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer van deze derden. De verwerende partij stelt enkel dat de klachtindiener uitdrukkelijk heeft gevraagd om zijn of haar identiteit niet bekend te maken en dat gelet op de verklaring van de zaakvoerder dat hij overweegt om een correctionele procedure op te starten tegen de klachtindiener, de vraag om inzage niet kan worden ingewilligd. Vooreerst bewijst de verwerende partij niet dat er ook maar enig risico bestaat voor de persoonlijke levenssfeer van in de klacht vermelde derden. Volgens de informatie waarover de verzoekende partijen beschikken, heeft de klacht enkel op hen betrekking, zodat er geen derden aan te pas komen. Voorts bewijst de verwerende partij niet dat de openbaarmaking van de gevraagde informatie valt onder de bescherming van de persoonlijke

levenssfeer en toont zij niet aan op welke wijze de openbaarmaking van de klacht daaraan afbreuk zou doen.

8.5. Met betrekking tot de toepassing van artikel 6, § 3, 1°, van de wet openbaarheid van bestuur argumenteren de verzoekende partijen dat het feit dat de analyse van de e-auditcel onaf of onvolledig zou zijn, op zich geen reden is om de inzage van deze documenten te weigeren. Daartoe is vereist dat het onaf of onvolledig zijn aanleiding kan geven tot misvatting. Tot welke misvatting de inzage van de analyse van de digitale gegevens *in concreto* aanleiding zou kunnen geven, wordt niet vermeld. De verzoekende partijen merken “overigens” op dat de analyse waarvan zij de inzage wensen, integraal gebaseerd is op digitale gegevens die van hen zelf afkomstig zijn, hetgeen een risico op misvatting uitsluit. Het gaat volgens hen nochtans om een facultatieve weigeringsgrond waarvan de toepassing “meer uitgebreid” moet worden gemotiveerd. Voorts vereist de toepassing van deze uitzonderingsgrond ook een concrete belangenafweging, maar die wordt helemaal niet gemaakt. Ten overvloede merken de verzoekende partijen op dat de beoogde analyse minstens voor het kalenderjaar 2012 is afgewerkt, aangezien ze de basis vormt voor de aangekondigde ambtshalve aanslagen.

9. In een *tweede onderdeel* van het middel voeren de verzoekende partijen een “kennelijk motiveringsgebrek” aan. Zij stellen dat de bestreden weigering van de verwerende partij om, na het advies tot heroverweging van de commissie van 5 september 2019, inzage te verlenen in de gevraagde stukken, “geheel ongemotiveerd” is. Zij verwijzen daarbij naar hetgeen zij hiervóór hebben uiteengezet met betrekking tot de toepassing van de uitzonderingsgronden van de wet openbaarheid van bestuur.

10.1. De verwerende partij antwoordt op de grieven van de verzoekende partijen met betrekking tot de toepassing van artikel 6, § 1, 6°, van de wet openbaarheid van bestuur dat uit het administratief dossier en de motieven van de bestreden beslissing blijkt dat voldaan is aan de toepassingsvereisten van deze bepaling. Zij wijst erop dat de bestreden beslissing benadrukt dat in het kader van

een onderzoek aan de verzoekende partijen om inlichtingen werd gevraagd, waarop geen antwoord is gekomen. De documenten waarvan inzage wordt gevraagd bevatten cijfermatige gegevens. De openbaarheid van die documenten en de toegang tot die gegevens doen de mogelijkheid ontstaan om het fiscaal onderzoek te verhinderen en bijgevolg een ernstig nadeel toe te brengen aan de mogelijkheid van de verwerende partij om belastingen te innen. De verwerende partij beheert de overheidsfinanciën in het algemeen belang en heeft de taak om in het algemeen belang de belastingen op de meest efficiënte wijze te innen. Met de weigering is derhalve een meer zwaarwegend publiek belang gediend dan met het voordeel dat de openbaarmaking van het document oplevert.

10.2. Met betrekking tot artikel 6, § 1, 8°, van de wet openbaarheid van bestuur doet de verwerende partij gelden dat zij een beroep op deze bepaling heeft gedaan omdat de indiener van de klacht uitdrukkelijk heeft gevraagd om zijn identiteit niet kenbaar te maken. In de gegeven omstandigheden, waarbij de klachtindiener heeft gevraagd om de klacht vertrouwelijk te behandelen en de verzoekende partijen hebben verklaard een strafklacht te zullen indienen ten laste van de betrokkene, zou het bekendmaken van de identiteit van de klachtindiener een ontradend effect hebben op andere (toekomstige) potentiële klachtindieners, waardoor een efficiënte inning van de belastingen in het belang van het publiek in het gedrang zal komen. Het belang van de openbaarheid van het document weegt dan ook niet op tegen het belang dat wordt beschermd door de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk heeft meegedeeld aan het bestuur.

10.3. Volgens de verwerende partij heeft zij terecht ook toepassing gemaakt van artikel 6, § 2, 1°, van de wet openbaarheid van bestuur, niet alleen omdat de klacht vertrouwelijk is meegedeeld en de verzoekende partijen hebben verklaard een strafklacht te zullen indienen tegen de klachtindiener, maar ook omdat in de klachtbrief de namen van natuurlijke personen worden vermeld, namelijk E.M. en J.M. Het fiscaal onderzoek betreft niet de individuele fiscale toestand van de twee voornoemde natuurlijke personen, maar wel van de

verzoekende partijen. De voornoemde natuurlijke personen zijn bovendien geen partij in de voorliggende procedure, zodat het niet duidelijk is of hun belangen gelijklopen met die van de verzoekende partijen.

10.4. Artikel 6, § 3, 1°, van de wet openbaarheid van bestuur is eveneens correct toegepast, zo betoogt de verwerende partij. In de bestreden beslissing wordt benadrukt dat het document waarvan inzage wordt gevraagd niet af is en de losse gegevens daarvan mogelijk niet in de juiste context kunnen worden gelezen, waardoor ze aanleiding kunnen geven tot onjuiste gevolgtrekkingen. Die gegevens moeten worden aangevuld met de gegevens die van de verzoekende partijen zullen worden ontvangen in het kader van de vraag om inlichtingen. De verwerende partij herhaalt dat de openbaarheid van de gevraagde documenten en de toegang tot de gegevens ervan de mogelijkheid doen ontstaan om het fiscaal onderzoek te verhinderen en bijgevolg een ernstig nadeel toe te brengen aan haar mogelijkheid om belastingen te innen. Zij benadrukt nogmaals dat zij de overheidsfinanciën in het algemeen belang beheert en dat zij tot taak heeft om in het algemeen belang de belastingen op de meest efficiënte manier te innen. Met de weigering is derhalve een meer zwaarwegend publiek belang gediend dan met het voordeel dat de openbaarmaking van het document oplevert.

11. De verwerende partij verwijst wat het tweede onderdeel van het middel betreft naar de argumenten die zij in haar antwoord op het eerste middelonderdeel heeft aangevoerd. Zij benadrukt voorts dat in de bestreden beslissing is aangegeven waarom wordt besloten om de inzage te weigeren, zodat moet worden aangenomen dat die beslissing formeel is gemotiveerd. Uit het inleidend verzoekschrift blijkt trouwens dat de verzoekende partijen op de hoogte zijn van de redenen van de weigering van de gevraagde inzage. De redenen die haar ertoe hebben gebracht om de bestreden beslissing te nemen zijn bovendien correct, zo stelt de verwerende partij. “Volledigheidshalve” merkt zij op dat de materiële motiveringsplicht haar niet ertoe verplicht om de aangehaalde redenen nog te verantwoorden. Die redenen dienen feitelijk correct te zijn. Volgens haar blijkt uit het administratief dossier en de motieven van de bestreden beslissing dat dit het geval is.

12. In haar laatste memorie betwist de verwerende partij, met betrekking tot de toepassing van artikel 6, § 1, 8°, van de wet openbaarheid van bestuur, dat de verzoekende partijen niet ervan op de hoogte zouden zijn gesteld dat de ingediende klacht als vertrouwelijk was aangemerkt. Reeds vóór hun vraag tot inzage werden zij daarover bericht, zo blijkt uit “het afschrift van het proces-verbaal dat als bijlage is gevoegd aan de brieven van 9 november 2018 van de fiscaal controleur”.

Beoordeling

13. De bestreden beslissing weigert aan de verzoekende partijen de gevraagde inzage in de klacht die de FOD Financiën heeft ontvangen “waarin op precieze wijze de werkwijze werd uiteengezet die ertoe zou kunnen leiden te besluiten dat bepaalde inkomsten niet werden opgenomen in de boekhouding”, alsook in “[d]e verwerking van de gegevens van de kopienamen van de gegevens die voorkwamen op het informaticamaterieel door [de] gespecialiseerde e-auditcel”.

Ze steunt daartoe op de uitzonderingsgronden van de passieve openbaarheid van bestuur waarin is voorzien in artikel 6, § 1, 6° en 8°, § 2, 1°, en § 3, 1°, van de wet openbaarheid van bestuur, dat luidt als volgt:

“Art. 6. § 1. 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;

[...]

8° de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit.

§ 2. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet:

1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd;
[...]

§ 3. 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;
[...].”

14.1. De uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 6°, is een imperatieve, maar relatieve uitzonderingsgrond, dit wil zeggen een uitzonderingsgrond waarbij het bestuur de openbaarheid weliswaar dient te weigeren indien ze tekort doet aan het beschermde belang, maar het bestuur tot die weigeringsbeslissing slechts vermag te komen na een belangenafweging waarbij het na een onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak tot de bevinding komt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het in de uitzonderingsgrond vermelde belang.

14.2. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij het te vrijwaren federaal economisch of financieel belang als volgt verantwoordt:

“Op 22 augustus 2019 werd tijdens de controle ter plaatse afgesproken dat een aantal informele vragen zouden beantwoord worden tegen 6 september 2019 [...]. Het antwoord op die vragen werd nog niet ontvangen. Vermits het fiscaal onderzoek nog lopende is, zou het bekendmaken van de momenteel beschikbare informatie het onderzoek ernstige schade kunnen toebrengen.

Wanneer inzage in het fiscaal dossier zou worden verleend, zou u uw antwoorden in het kader van deze vraag kunnen beperken tot de beschikbare informatie in het dossier. Hierdoor zou u ontwijkende handelingen kunnen stellen die tot doel hebben te voorkomen de verschuldigde belasting te moeten betalen. De controleactie wordt ondoeltreffend indien u alle informatie kent. U zou hierdoor mogelijk niet meer dezelfde antwoorden geven of dezelfde informatie verstrekken dan wanneer u niet over deze informatie zou beschikken.

De openbaarheid van deze gegevens weegt aldus niet op tegen het federaal en economisch of financieel [belang].

Het fiscaal belang – het risico dat inkomsten worden onttrokken aan de belastingplicht – valt onder dit art. 6, § 1, 6° WOB.

Wij beschikken immers over concrete cijfers vermeld in de klacht en zijn van mening dat, indien deze worden meegedeeld, het antwoord zal geformuleerd worden in functie van deze gegevens. Het kan niet uitgesloten worden dat andere gegevens onvermeld zullen blijven.

Deze weigeringsgrond werd ook door de Commissie weerhouden in haar advies van 5 september 2019.”

De bestreden beslissing geeft daarmee één van haar motieven aan, maar ze laat niet blijken dat wat dit motief betreft, hetwelk eenzijdig is toegespitst op het belang van het fiscaal onderzoek, er een reële, concrete belangenafweging is gebeurd die tot het besluit leidt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het belang dat door de voormelde uitzonderingsgrond wordt beschermd.

Het voorgaande klemmt des te meer, nu de Raad van State – die slechts vermag acht te slaan op de stukken die hem door de partijen zijn voorgelegd – moet vaststellen dat het aangevoerde motief geen steun vindt in enig stuk van de verwerende partij – zo nodig vertrouwelijk neergelegd – waaruit geredelijk kan worden afgeleid dat dit motief méér is dan louter een passe-partout die de openbaarmaking van elk fiscaal dossier of onderdeel daarvan in de weg zou kunnen staan.

Een dergelijke belangenafweging is nochtans noodzakelijk, in dit geval des te meer daar de verzoekende partijen werden geconfronteerd met de dreiging van een ambtshalve aanslag, een belastingverhoging en een geldboete.

Het blijkt derhalve niet dat die wezenlijke toepassingsvoorwaarde van artikel 6, § 1, 6°, van de wet openbaarheid van bestuur is vervuld.

15.1. De uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 8°, van de wet openbaarheid van bestuur is eveneens een imperatieve, maar relatieve uitzonderingsgrond.

Hij beoogt “de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit”.

Die geheimhouding is slechts mogelijk wanneer voldaan is aan de vereisten van de voormelde wetsbepaling, namelijk dat diegene die het document of de inlichting aan het bestuur heeft meegedeeld, om de vertrouwelijke behandeling heeft verzocht en het aangegeven feit kan worden gekwalificeerd als een strafbaar feit of strafbaar geacht feit.

15.2. In de bestreden beslissing kan daaromtrent het volgende worden gelezen:

“Wij hebben u meegedeeld dat het onderzoek het gevolg is van een klacht, waarbij de kern van de inhoud U werd meegedeeld. Het is niet verplicht om een omstandige uitleg omtrent de inhoud te verschaffen.

Ik verwijs ook naar de melding in het Proces-verbaal d.d. 27 augustus 2019, punt 7, waarin de zaakvoerder verklaard heeft dat hij een correctionele procedure overweegt tegen diegene die het bericht van 23 april 2018 bij de Administratie neerlegde.

In deze omstandigheden is het duidelijk dat de belangenafweging tussen de openbaarheid van het document en de bescherming van de identiteit resulteert in de afweging dit document niet openbaar te maken.

Deze weigeringsgrond werd ook door de Commissie weerhouden in haar advies van 5 september 2019. De Commissie heeft eraan toegevoegd dat die geheimhouding betrekking heeft op alle informatie die kan leiden tot het vaststellen van de identiteit van de betrokkene.”

Aldus wordt in de bestreden beslissing niet *in concreto* aangegeven dat aan de voorwaarden van artikel 6, § 1, 8°, van de wet openbaarheid van bestuur is voldaan. Zo blijkt alvast niet uit de voormelde motivering, noch uit de stukken van het neergelegde administratief dossier dat de klacht, waarvan de verzoekende partijen inzage wensen te verkrijgen, door de betrokkene als ‘vertrouwelijk’ is aangemerkt. Voorts blijkt evenmin dat de klacht betrekking heeft op een strafbaar of strafbaar geacht feit.

Ten overvloede maakt de verwerende partij niet aannemelijk dat zij niet overeenkomstig artikel 6, § 4, van de wet openbaarheid van bestuur gedeeltelijk de gevraagde openbaarheid kan bewerkstelligen. Ter vrijwaring van het belang van de indiener van de klacht dat de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 8°, beoogt te beschermen, kan het immers volstaan om enkel die stukken of deel ervan aan de openbaarheid te onttrekken die de verzoekende partijen zouden toelaten de identiteit te kennen van de persoon die de klacht heeft ingediend.

De verwerende partij verantwoordt derhalve niet genoegzaam het beroep op de voormelde uitzonderingsgrond.

16.1. De verwerende partij beroept zich tevens op de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 1°, van de wet openbaarheid van bestuur, krachtens dewelke de openbaarmaking geen afbreuk mag doen aan “de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd”.

Het betreft een imperatieve en absolute uitzonderingsgrond, hetgeen betekent dat indien bepaalde informatie uit het document waaromtrent om de openbaarheid is verzocht, onder deze uitzonderingsgrond valt, de openbaarheid moet worden geweigerd. Met andere woorden heeft de persoonlijke levenssfeer voorrang op de openbaarheid indien eraan afbreuk zou worden gedaan.

Het invoeren van een absolute uitzonderingsgrond, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, vergt evenwel steeds een beoordeling op grond van de concrete omstandigheden van het geval. Indien het bestuur meent dat de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer, zal dit uit de motivering van de beslissing waarmee het de openbaarmaking weigert, *in concreto* moeten blijken.

16.2. De bestreden beslissing bevat in dit verband de volgende motivering:

“Betrokkene heeft uitdrukkelijk gevraagd zijn/haar identiteit niet bekend te maken en gelet op de verklaringen van de zaakvoerder, opgenomen in voornoemd Proces-verbaal, is deze vraag gegrond.

In een gelijkaardige zaak waarin om inzage werd verzocht van een klacht, heeft de Commissie op 28 september 2015 volgend advies gegeven: ‘[...] De FOD Financiën roept artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking [...] te weigeren. [...] De Commissie wenst erop te wijzen dat een uitzonderingsgrond maar kan worden ingeroepen in de mate deze ook *in concreto* te motiveren en waarbij rekening wordt gehouden met de voorwaarden die verbonden zijn aan het invoeren van de uitzonderingsgrond in kwestie. Zo kan deze uitzonderingsgrond slechts worden ingeroepen wanneer *in concreto* wordt aangetoond dat door de openbaarmaking ervan schade zou kunnen worden toegebracht aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de in de klacht vermelde personen. Dit geldt niet enkele voor de eventuele namen van andere personen, maar ook voor alle informatie die kan leiden tot hun identificatie. [...] De motivering mag evenwel zelf niet toelaten dat een afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de klachtindiener.’

Gelet op de verklaringen van de zaakvoerder dat hij de indiener correctioneel zal vervolgen, is deze verklaring een solide motivering van de weigering tot inzage van de klacht op basis van deze uitzonderingsgrond.”

Uit deze vage en algemene uiteenzetting, die voornamelijk refereert aan een advies dat de commissie over een andere aanvraag heeft verstrekt, kan niet in het minst worden afgeleid op welke wijze in dit geval, in de concrete omstandigheden van de zaak, de gevraagde openbaarmaking afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer van de klachtindiener of van andere personen.

Alleen al om die reden faalt de ingeroepen uitzonderingsgrond.

16.3. Gewis mag worden aangenomen dat gegevens zoals (voor)naam, handtekening en woonplaats die ertoe leiden dat de klachtindiener een identificeerbare natuurlijke persoon wordt, deel uitmaken van de persoonlijke levenssfeer, aangezien ze aspecten van de persoonlijkheid van de klachtindiener in zich dragen.

Uit de bestreden beslissing blijkt evenwel niet en het valt bezwaarlijk te begrijpen dat dergelijke gegevens in de weg zouden staan van een

gedeeltelijke bekendmaking overeenkomstig artikel 6, § 4, van de wet openbaarheid van bestuur.

16.4. Voor zover de verwerende partij voor het eerst in de memorie van antwoord aanvoert dat ook de namen van andere natuurlijke personen worden vermeld in de klachtbrief, te weten E.M. en J.M., moet samen met de verzoekende partijen worden vastgesteld dat dit een motivering *a posteriori* uitmaakt, waarmee de Raad van State geen rekening mag houden.

17.1. De verwerende partij roept in de bestreden beslissing ten slotte de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 1°, van de wet openbaarheid van bestuur in, die inhoudt dat het bestuur een vraag om openbaarheid mag afwijzen in de mate dat de vraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven.

Het betreft een facultatieve uitzonderingsgrond, die het bestuur niet verplicht om de openbaarheid te weigeren. Het bestuur beschikt in dit verband over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid waarbij het na een afweging van de betrokken belangen op grond van deugdelijke motieven dient te beslissen over de aanvraag tot openbaarheid.

17.2. De bestreden beslissing overweegt dienaangaande:

“De analyse van de kopiname is niet klaar en losse gegevens daaruit geput, mogelijk niet in de juiste context gelezen, kunnen met grote waarschijnlijkheid leiden tot foute conclusies. Het is van groot belang om deze analyses eerst te toetsen aan de antwoorden op de gestelde vragen om daarna de juiste conclusies te trekken.

Vermits het fiscaal onderzoek nog lopende is, zou het bekendmaken van de momenteel beschikbare informatie het onderzoek ernstige schade kunnen toebrengen.

Wanneer inzage in het fiscaal dossier zou worden verleend, zou u uw antwoorden in het kader van deze vraag kunnen beperken tot de beperkt geanalyseerde informatie in het dossier. Hierdoor zou u ontwijkende handelingen kunnen stellen die tot doel hebben te voorkomen de verschuldigde belasting te moeten betalen. De controleactie wordt ondoeltreffend indien u de beperkingen van de informatie kent. U zou hierdoor mogelijk niet meer

dezelfde antwoorden geven of dezelfde informatie verstrekken dan wanneer u niet over deze informatie zou beschikken.”

De omstandigheid dat de analyse van de gekopieerde gegevens nog niet klaar is en nog dient te worden getoetst aan de antwoorden van de verzoekende partijen op gestelde vragen, toont op zich niet aan dat inzage van het document tot misvatting aanleiding kan geven, in acht genomen dat de verzoekende partijen geacht mogen worden op de hoogte te zijn van de eigen fiscale toestand, alsook van het feit dat het onderzoek nog niet volledig is afgerond.

De vrees die het bestuur in het zo-even aangehaalde motief van de bestreden beslissing uitdrukt met betrekking tot de aanwending van de eventueel aan de verzoekende partijen ter inzage gegeven documenten, gaat dan weer de draagwijdte van de ingeroepen uitzonderingsgrond te buiten.

18. Uit al wat voorafgaat volgt dat het eerste middel, zowel wat zijn eerste als tweede onderdeel betreft, gegrond is.

Deze vaststelling volstaat om tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing te besluiten.

VI. Verzoek tot het opleggen van een verplichting aan de verwerende partij onder verbeurte van een dwangsom

Verzoek

19. *In fine* van hun inleidend verzoekschrift vragen de verzoekende partijen om “[v]erwerende partij onder verbeurte [van] een dwangsom van 250,00 [euro] per dag vertraging te verplichten om volledige inzage te geven van de administratieve dossiers van verzoekende partijen met inbegrip van de klachtbrief d.d. 23 april 2018, desgevallend geanonimiseerd, en de analyse van de digitale gegevens door de e-auditcel”.

Beoordeling

20. Het hiervóór gegrond bevonden eerste middel houdt voor de verwerende partij niet de verplichting in om aan de verzoekende partijen de door hen aangewezen documenten ter inzage te geven. Het is niet uitgesloten dat, mits een gepaste belangenafweging, waar nodig, en een afdoende en deugdelijke motivering, de aanvraag van de verzoekende partijen tot inzage alsnog kan worden geweigerd.

Hetzelfde geldt voor het tweede middel waarin de verzoekende partijen de schending aanvoeren van het redelijkheidsbeginsel, de formelemotiveringsplicht en “[h]et algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van de motiveringsplicht” en dat overigens niet tot een verder reikende vernietiging kan leiden.

De Raad van State vermag thans dan ook geen dergelijke verplichting aan de verwerende partij op te leggen, laat staan er een dwangsom aan te verbinden.

Aan het verzoek kan derhalve geen gevolg worden gegeven.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de FOD Financiën van 19 september 2019 waarbij aan de nv Eddy Mandelings en de bvba Vastgoedplus de inzage wordt geweigerd van de klacht die aanleiding heeft gegeven tot de fiscale controle waarvan beiden het voorwerp zijn en van de verwerking door de e-auditcel van de FOD Financiën van de gegevens verkregen uit de kopienamen van de digitale bestanden van de nv Eddy Mandelings en de bvba Vastgoedplus ter gelegenheid van een bedrijfs- en huisvisitatie.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren