

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.601 van 23 april 2024
in de zaak A. 234.103/IX-10.232**

In zake: de NV S.H.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Michel Maus en Alexander Delafonteyne
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Financiën
die woonplaats kiest 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 13 juli 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit van 28 mei 2021 waarbij de vraag van de verzoekende partij tot inzage in briefwisseling tussen de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie en de Algemene Administratie van de Fiscaliteit in het kader van een aangekondigde controle van deze laatste, wordt afgewezen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 maart 2024.

Staatsraad Wouter Pas heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Staelens, die *loco* advocaten Michel Maus en Alexander Delafonteyne verschijnt voor de verzoekende partij en adviseur Ann Lauwens, 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 17 december 2020 deelt de fiscaal deskundige van de FOD Financiën - Fiscaliteit - Kleine en middelgrote ondernemingen – Centrum Kortrijk – Team 10 aan de verzoekende partij per e-mail mee dat zij geselecteerd werd voor een controle met betrekking tot de aanslagjaren 2019 en 2020 en dit zowel voor wat betreft de BTW als de vennootschapsbelasting.

De raadsman van de verzoekende partij antwoordt met een e-mail van 17 december 2020 en wijst erop dat de fiscaal deskundige “[a]ls vertegenwoordiger van de Belgische Staat en van de FOD Financiën [...] perfect

op de hoogte [is] van de procedure die momenteel hangende is tussen de belastingplichtige en de fiscale administratie”. Hij meent dat de aangekondigde nieuwe fiscale controle niet toevallig is en “geen ander doel [heeft] dan de belastingplichtige fiscaal te versmachten”. Hij verzoekt om een digitaal afschrift van het volledige administratief dossier.

Op 21 december 2020 bezorgt de betrokken fiscaal deskundige het digitaal afschrift van de gegevens die in haar bezit zijn met betrekking tot de door haar gecontroleerde aanslagjaren 2019 en 2020.

Bij e-mail van 26 december 2020 laat de raadsman van de verzoekende partij weten in de stukken nergens documenten te zien met betrekking tot de aanleiding voor de controle.

Daarop antwoordt de adviseur teamchef met een e-mail van 5 januari 2021 als volgt:

“De controle van het dossier [van de verzoekende partij] wordt ons opgelegd omdat het dossier centraal geselecteerd werd op basis van risicoanalyse. Zoals u wellicht weet worden wij ook niet op de hoogte gebracht van de redenen van selectie. Wij krijgen hiervan dan ook geen specifieke documenten. We kunnen deze dan ook niet ter beschikking stellen van de belastingplichtige.

Wij beschikken niet over correspondentie van de BBI in verband met dit dossier. De documenten waarover de BBI beschikt zijn te vinden in hun systemen waar wij als controleteam AAFISC geen toegang toe hebben. We kunnen deze dan ook niet ter beschikking stellen. Indien u inzage wenst in deze documenten dient u contact op te nemen met de BBI.

De huidige controle die ons opgelegd wordt heeft in elk geval geen verband met het BBI geschil uit het verleden.”

3.2. Bij aangetekende brief aan de FOD Financiën van 27 januari 2021 wijst de verzoekende partij erop dat er 27 dossiers hangende zijn voor de fiscale rechtbank in Brugge tussen haar en de FOD Financiën. Gelet op de lange voorgeschiedenis van deze geschillen, maakt de verzoekende partij een voorbehoud bij de aangekondigde controle die plaatsvindt net op het ogenblik dat zij besluiten moet neerleggen voor de rechtbank in alle 27 dossiers. De

verzoekende partij stelt dat zij “overtuigd [is] dat de Bijzondere Belastinginspecteur achter deze demarche zit, want het tijdstip van de controle is te toevallig om toevallig te zijn”. In het licht hiervan verzoekt zij “om op basis van de Wet op de Openbaarheid van Bestuur inzage te willen verlenen in uw dossier lastens [de verzoekende partij] en in het bijzonder de briefwisseling met de Bijzondere Belastinginspectie te willen voorleggen”.

3.3. Op 17 maart 2021 verleent het “KMO Centrum Kortrijk - Controle 10” via een Teams verbinding inzage in het administratief dossier.

3.4. Omdat volgens haar niet het volledige administratief dossier wordt voorgelegd, en in het bijzonder de briefwisseling met de Bijzondere Belastinginspectie ontbreekt, vraagt de verzoekende partij bij brief van 17 maart 2021 de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie) om een advies.

Deze Commissie brengt op 19 april 2021 advies 2021-59 uit met betrekking tot de impliciete weigering om toegang te krijgen tot de documenten in het dossier dat werd aangelegd in het kader van een controle. Het advies stelt:

“Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen in concreto en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn voorzien kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof; arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

Voor zover de FOD Financiën geen uitzonderingsgronden inroept om de inzage in de bestuursdocumenten die zich in het betrokken dossier bevinden te weigeren en het inroepen ervan behoorlijk in concreto motiveert, is hij ertoe gehouden de betrokken bestuursdocumenten openbaar te maken.

De Commissie wenst de FOD Financiën het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking in herinnering te brengen. Op grond hiervan kan slechts informatie in een bestuursdocument aan de openbaarmaking worden onttrokken die onder een uitzonderingsgrond valt. Alle andere informatie in een bestuursdocument dient vooralsnog openbaar te worden gemaakt.”

3.5. Na verdere briefwisseling per e-mail, met de vraag om informatie over de reden van de fiscale controle, neemt het KMO Centrum Kortrijk van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit op 28 mei 2021 een afwijzend besluit.

Deze beslissing luidt als volgt:

“Op uw verzoek werd uw vraag voorgelegd aan mijn hiërarchie.

De wet van 11 april 1994 voorziet in de afwijzing van het verzoek om mededeling of afschrift, wanneer het belang van deze laatste niet prevaleert boven het federale economische of financiële belang, de munt of het openbaar krediet (artikel 6, § 1, 6°).

Deze uitzondering maakt deel uit van de doelmatigheid van het optreden van de administratie. Zoals in de memorie van toelichting bij de wet is vermeld, wordt met de wet een tweeledig doel nagestreefd: enerzijds de bescherming van de doeltreffendheid van het overheidsoptreden in de economie in ruime zin, en anderzijds de mogelijkheid om belastingschulden te innen en in te vorderen.

In dit geval zou de openbaarmaking van de risicocriteria die bepalen of een dossier voor controle wordt geselecteerd, ertoe leiden dat de belastingplichtigen hun gedrag aanpassen en hun belasting situatie plannen, niet volgens de geldende wettelijke bepalingen, maar in het licht van de selectiecriteria voor controles.

Bovendien blijft het het voorrecht van de belastingadministratie om op elk moment een controle uit te voeren, zelfs bij belastingplichtigen die volledig in orde zijn. Hier werd inderdaad het dossier geselecteerd op basis van bepaalde risicocriteria zoals veel andere dossiers over het hele land.

Voor wat betreft de stukken in het bezit van de BBI, moet de vraag tot raadpleging naar de bevoegde dienst worden verstuurd.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4.1. De verwerende partij werpt op dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft in deze zaak.

Zij verwijst naar de uiteenzetting over het belang in het verzoekschrift, waarin staat:

“De verzoekende partij is betrokken in maar liefst meer dan 27 fiscale procedures met betrekking tot aanslagen die tot 30 jaar oud zijn en wordt reeds jarenlang geïnviseerd door de fiscale administratie. In december 2020 werd er opnieuw een controle aangekondigd, waarbij de belastingplichtige een kopij van de volledige boekhouding diende over te leggen. In dezelfde tijdspanne diende verzoekende partij eveneens te besluiten in 10 van de lopende procedures tegen de Belgische Staat. Om die reden heeft de verzoekende partij dan ook een persoonlijk, actueel, rechtstreeks belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing, die als een administratieve beslissing in de zin van artikel 14 § 1 van de Raad van State-wet moet worden aangemerkt.”

Uit voornoemde gegevens kan worden afgeleid dat het verzoek tot inzage en mededeling in afschrift ertoe strekt om documenten voor de fiscale rechter te gebruiken. De Raad van State heeft reeds geoordeeld dat “[d]e bevoegdheid [...], hem verleend bij artikel 8, § 2, vierde lid van de wet van 11 april 1994 [ophoudt] te bestaan op het ogenblik dat een rechtscollege wordt geadieerd dat zelf de neerlegging van documenten met inachtneming van de rechten van verdediging kan bevelen” (RvS 6 februari 1995, nr. 51.549, RvS 31 maart 2008, nr. 181.544 en RvS 15 mei 2012, nr. 219.357). De Raad van State is met andere woorden niet bevoegd om uitspraak te doen inzake beroepen ingesteld tegen de afwijzing van een verzoek om op grond van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (Wet Openbaarheid Bestuur) inzage en afschrift te verlenen wanneer er reeds een vordering is ingeleid voor een rechtscollege. De rechten van de verzoekende partij zijn gevrijwaard in de procedure voor de rechtscolleges van de rechterlijke orde waar zij de ingekohierde aanslagen aanvecht. De verzoekende partij brengt geen elementen aan waaruit blijkt dat de nietigverklaring door de Raad van State noodzakelijk zou zijn niettegenstaande de reeds aanhangig zijnde gerechtelijke procedures.

4.2. De verzoekende partij antwoordt dat er in het kader van de controle die werd uitgevoerd in december 2020 en waarop onderhavig beroep tot nietigverklaring betrekking heeft, nog geen gerechtelijke procedure hangende is. De Raad van State is dan ook wel degelijk bevoegd.

Beoordeling

5. De verwerende partij werpt de vraag op naar de rechtsmacht van de Raad van State, gelet op de bevoegdheid van de justitiële rechter om met toepassing van artikel 877 Ger.W. partijen of derden te gelasten om een bestuursdocument over te leggen dat het bewijs inhoudt van een ter zake dienend feit. In dit verband moet worden verwezen naar arrest nr. 256.076 van 20 maart 2023 van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin wordt overwogen dat die bevoegdheid niet met zich meebrengt dat het uitsluitend aan die justitiële rechter toekomt en niet langer aan de Raad van State, om zich uit te spreken over de wettigheid van de weigering om een verzoekende partij toegang te verlenen tot een bestuursdocument.

6. Overigens moet in ieder geval vastgesteld worden dat de verwerende partij in de exceptie nergens aanvoert dat omtrent het dossier waarvan de openbaarheid wordt gevraagd een gerechtelijke procedure hangende is. Bij e-mail van 5 januari 2021 stelt de fiscale administratie integendeel: “De huidige controle die ons opgelegd wordt heeft in elk geval geen verband met het BBI geschil uit het verleden.”

7. De exceptie mist feitelijke grondslag.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de verwerende partij

8.1. De verwerende partij werpt op dat het vernietigingsberoep onontvankelijk is omdat de verzoekende partij reeds heeft verkregen wat zij wenst

te bekomen met het beroep, zijnde inzage in en mededeling in afschrift van het fiscaal dossier. Uit het administratief dossier kan worden afgeleid dat de verzoekende partij reeds tweemaal inzage is gegeven in het fiscaal dossier.

Daarnaast merkt de verwerende partij op dat het recht op toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de Wet Openbaarheid Bestuur slechts betrekking heeft op bestaande documenten en dat hieruit geen verplichting kan worden afgeleid om bepaalde bestuursdocumenten tot stand te brengen. Artikel 1, tweede lid, 2°, van voormelde wet bepaalt wat moet worden verstaan onder het begrip bestuursdocument: “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt.” Uit het administratief dossier en de diverse berichten van de verzoekende partij lijkt te kunnen worden afgeleid dat zij, naast inzage in het fiscaal dossier, ook inzage in en mededeling in afschrift wenst te bekomen van een document uitgaande van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie waarmee aan de Algemene Administratie van de Fiscaliteit de opdracht wordt gegeven tot de voorgenomen controle of informatie wordt verstrekt die aanleiding heeft gegeven tot die controle. Uit het administratief dossier kan voorts worden afgeleid dat op voormelde vraag van de verzoekende partij gereageerd werd met de mededeling dat het verzoek om openbaarmaking betrekking heeft op niet-bestaande documenten. Aan de verzoekende partij werd reeds na haar eerste vraag van 7 januari 2021 meegedeeld dat haar verzoek niet kan worden ingewilligd omdat het opgevraagde document eenvoudigweg niet bestaat. Dat het document of de instructie niet bestaat, wordt ook bevestigd door de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie en door de departementsadvocaat van de verwerende partij.

Het voorliggende annulatieberoep kan bijgevolg nooit het door de verzoekende partij verhoopte resultaat tot gevolg hebben, waardoor het onontvankelijk is.

8.2. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat er door de inzage op 17 maart 2021 werd voldaan aan het verzoek van de

verzoekende partij om haar inzage te verlenen in het dossier betreffende de controle aanslagjaar 2019-2020. Inzage in de correspondentie tussen de Algemene Administratie van de Fiscaliteit en de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie is niet mogelijk aangezien die niet bestaat.

Beoordeling

9. In haar aanvraag tot inzage van 27 januari 2021 stelt de verzoekende partij het volgende:

“Bij deze verzoeken wij u dan ook om op basis van de Wet op de Openbaarheid van Bestuur inzage te willen verlenen in uw dossier lastens onze cliënten en in het bijzonder de briefwisseling met de Bijzondere Belastinginspectie te willen voorleggen.”

10. Uit het feitenrelaas blijkt dat de verzoekende partij op 17 maart 2021 weliswaar inzage heeft gekregen in het administratief dossier, maar niet in alle stukken waar zij om heeft gevraagd.

11. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij wel degelijk begrepen heeft welke documenten de verzoekende partij alsnog wenst in te zien.

De bestreden beslissing maakt op geen enkele wijze melding van het feit dat de gevraagde documenten niet zouden bestaan, maar stelt daarentegen dat er niet tot “de openbaarmaking van de risicocriteria die bepalen of een dossier voor controle wordt geselecteerd” kan worden overgegaan, op grond van artikel 6, § 1, 6°, van de Wet Openbaarheid Bestuur. De bestreden beslissing maakt ook duidelijk dat in het voorliggende geval “het dossier geselecteerd [werd] op basis van bepaalde risicocriteria zoals veel andere dossiers over het hele land”.

De weigering van het verzoek om inzage steunt dus niet op het feit dat de documenten niet zouden bestaan, maar daarentegen op de overweging dat de documenten inzake de gehanteerde risicocriteria die bepalen of een dossier

voor controle wordt geselecteerd, niet openbaar gemaakt kunnen worden, op grond van artikel 6, § 1, 6°, van de Wet Openbaarheid Bestuur. De afwijzing van het verzoek om inzage of mededeling, wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet, is logischerwijze enkel mogelijk indien er documenten bestaan die om deze redenen niet mogen worden meegedeeld aan de verzoekende partij.

12. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

13.1. De verzoekende partij voert als enig middel de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen 4 en 6, § 1, 6°, van de Wet Openbaarheid Bestuur en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991).

13.2. De verzoekende partij stelt vast dat de weigering wordt gegrond op artikel 6, § 1, 6°, van de Wet Openbaarheid Bestuur. Deze bepaling vormt een uitzondering op artikel 32 G.W., hetwelk een beschermd fundamenteel recht uitmaakt. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en beperkend worden geïnterpreteerd (GwH, nr. 17/97 van 25 maart 1997, ECLI:BE:GHCC:1997:ARR.017, overwegingen B.2.1 en B.2.2, GwH, nr. 150/2004 van 15 september 2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.150, overweging B.3.2). Artikel 6, § 1, 6°, van de Wet Openbaarheid Bestuur moet derhalve restrictief worden geïnterpreteerd. De toepassing ervan impliceert dat er een reële belangenafweging plaatsvindt. De afwijzende beslissing dient krachtens de

artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 en krachtens artikel 6, § 5, van de Wet Openbaarheid Bestuur formeel te zijn gemotiveerd.

Volgens de verzoekende partij kan de fiscale administratie niet volstaan met vage bewoordingen zonder een concrete verwijzing naar de situatie van de belastingplichtige zelf. Motieven van algemene aard die op gelijk welke belastingplichtige van toepassing zouden kunnen zijn, volstaan niet om het recht van toegang te weigeren (RvS, arrest nr. 71.688, 9 februari 1988, ECLI:BE:RVSCE:1988:ARR.71.688). Voor zover de fiscale administratie geen concrete argumenten aanbrengt, kan zij geen beroep doen op deze uitzonderingsgrond.

In casu houdt de bestreden beslissing geen enkel concreet element in waaruit de verzoekende partij zou kunnen afleiden waarom zij geen inzage zou kunnen verkrijgen in de documenten die de oorsprong van de fiscale controle verantwoorden. De fiscale administratie maakt geen melding van concrete handelingen die de verzoekende partij zou stellen teneinde haar gedrag aan te passen of die het federaal financieel belang zouden kunnen aantasten. De verwerende partij motiveert op geen enkele wijze *in concreto* haar beslissing tot afwijzing.

Evenmin kan de verzoekende partij de motieven van de fiscale administratie afleiden uit het citeren van de memorie van toelichting bij artikel 6, § 1, 6°, van de Wet Openbaarheid Bestuur. Ook dit argument heeft geen betrekking op de concrete situatie van de verzoekende partij, waardoor ook op dit punt zowel de formele- als de materiële motiveringsplicht wordt geschonden.

13.3. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing is genomen nadat de verzoekende partij tweemaal inzage werd gegeven in het fiscaal dossier en nadat haar meegedeeld werd dat het opgevraagde document niet bestaat. Daar zij bleef volhouden dat er een document of instructie van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie bestaat en bleef aandringen op een openbaarmaking daarvan, heeft de overheid de vraag van de

verzoekende partij opnieuw beoordeeld en geïnterpreteerd. Deze nieuwe beoordeling heeft geresulteerd in het, volgens de verwerende partij wellicht voorbarige, idee dat de verzoekende partij misschien inzage wenst te bekomen in de selectie- of risicocriteria die worden aangewend om dossiers te selecteren die in aanmerking komen voor een controle, alhoewel dit duidelijk niet het voorwerp was van de aanvankelijke vraag van de verzoekende partij. De hier aangevochten beslissing is het gevolg van deze nieuwe beoordeling.

In de bestreden beslissing wordt aan de verzoekende partij meegedeeld dat de vraag om inzage wordt afgewezen op grond van artikel 6, § 1, 6°, van de Wet Openbaarheid Bestuur, omdat het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het federaal economisch of financieel belang. Daarbij wordt concreet toegelicht dat de openbaarmaking van de risicocriteria die bepalen of een dossier in aanmerking komt voor een controle, tot gevolg zal hebben dat belastingplichtigen hun gedrag zullen aanpassen en hun belastingsituatie plannen, niet volgens de toepasselijke wettelijke bepalingen, maar eerder in functie van de selectiecriteria voor controles. Er kan niet ernstig worden betwist dat het federaal economisch of financieel belang, meer bepaald de belastinginning, negatief zal worden beïnvloed indien de risicocriteria en de controlestrategie die door de controlediensten worden gehanteerd openbaar worden gemaakt omdat belastingplichtigen hun gedrag zullen aanpassen om zodoende controle door de fiscale overheid te kunnen ontlopen.

13.4. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat de risicoanalysedocumenten op basis waarvan het dossier wordt geselecteerd én die niet in het bezit zijn van de controlediensten niet openbaar kunnen worden gemaakt op basis van artikel 6, § 1, 6°, van de Wet Openbaarheid Bestuur. In de bestreden beslissing wordt hierover correct gesteld dat voor deze gegevens, die niet in het bezit zijn van de controlediensten, het fiscale belang primeert op het belang van de openbaarheid voor de belastingplichtige.

Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij reeds meerdere malen haar belastingaanslagen heeft aangevochten en bijgevolg wel

degelijk tracht inzicht te krijgen in de risico-indicatoren om haar gedrag hierop af te stemmen, wat de fiscale belangen uiteraard in het gedrang kan brengen. Er werd dus wel degelijk een belangenafweging gemaakt, hoewel het inroepen van artikel 6, § 1, 6°, van de Wet Openbaarheid Bestuur *in casu* overbodig is, omdat de risicoanalyse-documenten niet in het bezit zijn van de controledienst.

Beoordeling

14. De openbaarheid van bestuursdocumenten is een door artikel 32 G.W. gewaarborgd fundamenteel recht. Eenieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de ordonnantie. De uitzonderingen kunnen enkel limitatief worden opgesomd en moeten beperkend worden geïnterpreteerd. De openbaarheid is de regel, de beslotenheid de formeel te motiveren uitzondering.

15. Het grondwettelijk recht op openbaarheid van bestuursdocumenten heeft op federaal niveau onder meer een neerslag gekregen in de reeds vermelde Wet Openbaarheid Bestuur. Deze wet voorziet in verplichte uitzonderingsgronden. Dit zijn uitzonderingsgronden waarbij het bestuur de openbaarmaking van bestuursdocumenten moet weigeren, indien de openbaarheid tekortkomt aan het beschermde belang of indien de schade aan het beschermde belang niet opweegt tegen de openbaarmaking. Bij de verplichte uitzonderingsgronden, zoals geregeld door artikel 6 van de Wet Openbaarheid Bestuur, moet een onderscheid worden gemaakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden.

Een relatieve uitzonderingsgrond, zoals bepaald in artikel 6, § 1, van de Wet Openbaarheid Bestuur, veronderstelt een belangenafweging waarbij het bestuur na onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak van oordeel is dat de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het betrokken belang.

Indien het bestuur weigert om inzage te verlenen of een afschrift af te geven van een bestuursdocument op grond van een verplichte uitzonderingsgrond, zowel bij de relatieve als bij de absolute uitzonderingsgronden, moet het dit op een concrete en niet louter abstracte wijze motiveren. Het gevolg van een beoordeling *in concreto* is dat geen enkele uitzonderingsgrond op een systematische wijze kan worden ingeroepen.

16. In de bestreden beslissing wordt toepassing gemaakt van de relatieve uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6, § 1, 6°, van de Wet Openbaarheid Bestuur. Deze bepaling verplicht de federale of niet-federale administratieve overheid ertoe de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af te wijzen “wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: [...] een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet”.

17. Het belang om belastingschulden te innen en in te vorderen kan worden beschouwd als een federaal economisch of financieel belang.

18. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij het bestaande federaal economisch of financieel belang inroept om de openbaarheid te weigeren. De beslissing stelt dat in dit geval de openbaarmaking van de risicocriteria die bepalen of een dossier voor controle wordt geselecteerd, ertoe zou leiden dat de belastingplichtigen hun gedrag aanpassen en hun belastingsituatie plannen, niet volgens de geldende wettelijke bepalingen, maar in het licht van de selectiecriteria voor controles. De beslissing stelt bovendien dat het voorrecht van de belastingadministratie blijft om op elk moment een controle uit te voeren, zelfs bij belastingplichtigen die volledig in orde zijn.

19. In deze motivering wijst de verwerende partij op algemene wijze naar de aanpassing van het gedrag van belastingplichtigen en het voorrecht van de

belastingadministratie om op elk moment een controle uit te voeren, zonder dit op concrete wijze te betrekken op de aanvraag van de verzoekende partij.

Evenmin blijkt er een belangenafweging – eigen aan de relatieve uitzonderingsgronden – te zijn gebeurd. Uit de motivering blijkt niet dat het bestuur een afweging maakt tussen het belang dat is gediend met de openbaarheid enerzijds en het ingeroepen fiscaal belang anderzijds, laat staan dat dit concreet wordt betrokken op de aanvraag van de verzoekende partij.

20. Het middel is in de hiervoor aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit van 28 mei 2021 waarbij de vraag van de nv S.H. tot inzage in briefwisseling tussen de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie en de Algemene Administratie van de Fiscaliteit in het kader van een aangekondigde controle van deze laatste, wordt afgewezen.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig april tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren