

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.001 van 5 juni 2024
in de zaak A. 235.424/IX-10.340**

In zake:

J.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hans Rieder
kantoor houdend te 9000 Gent
Recollettenlei 39-40
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Louis De Groote
kantoor houdend te 9050 Gentbrugge
Brusselsesteenweg 101a

tegen:

minister

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
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

Tussenkommende partij:

S.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel Maus
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieterjan Smeyers
kantoor houdend te 1170 Brussel
Vorstlaan 90

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 januari 2022, strekt tot de nietigverklaring van de stilzwijgende beslissing van de federale overheidsdienst (FOD) Financiën tot afwijzing van het verzoek van verzoeker om hem inzage te verlenen in de integrale fiscale dossiers van BDW, KD, SV, PL, JDV, LVM, WL en PR, onderliggend aan de door de Belgische Staat als burgerlijke partij in de strafzaak KO78.98.2130-2011 ingestelde zelfstandige vorderingen.

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.

SV heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 26 april 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij, de verzoekende partij en de tussenkomende 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 Isabelle Slaets, die *loco* advocaten Hans Rieder en Louis De Groote 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. Verzoeker is als fiscaal adviseur medegedaagde in een strafprocedure die werd ingeleid voor de rechtbank van eerste aanleg te West-Vlaanderen, afdeling Brugge, op 27 mei 2020. Verzoeker heeft tegen een tussenvonnis van 23 juni 2021 tot verwerping van het verzoek aan de rechtbank om zich zonder rechtsmacht te verklaren, hoger beroep ingesteld bij het hof van beroep. Het hof van beroep te Gent heeft bij arrest van 16 maart 2022 beslist vier prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof. Bij arrest van 12 januari 2023 heeft het Grondwettelijk Hof deze prejudiciële vragen beantwoord.

3.2. De Belgische Staat heeft in deze strafprocedure overeenkomstig artikel 4*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering een burgerlijke vordering ingesteld tegen de medebeklaagden, die cliënt waren van verzoeker, ter recuperatie van de beweerdelijk ontdoken belasting en de intresten verschuldigd door deze belastingplichtige medebeklaagden op wier naam de belasting werd ingekohierd.

Verzoeker beweert dat hij als fiscaal adviseur potentieel hoofdelijk gehouden is tot betaling van de openstaande belastingschuld en de rente die verschuldigd zijn door zijn medeverdachten, op wier naam de

belasting werd ingekohierd. Hij verwijst daarbij naar artikel 458 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992.

3.3. Bij brief van 12 juli 2021 gericht aan de raadsman van de verwerende partij, vraagt de raadsman van verzoeker om inzage te krijgen in de integrale fiscale dossiers van de acht medebeklaagden tegen wie de Belgische Staat een burgerlijke partijstelling heeft ingediend.

Bij e-mails van 15 en 16 juli 2021 stelt de raadsman van de verwerende partij dat de vraag om inzage te verkrijgen in de fiscale dossiers van de medebeklaagden moet worden gericht aan de raadslieden van deze medebeklaagden.

Bij brief van 25 augustus 2021 en e-mail van 26 augustus 2021 met het onderwerp ‘Vraag tot inzage en kopiename van dossiers op basis van de wetgeving openbaarheid bestuur’ richt verzoeker zich rechtstreeks tot de fiscale administratie met het volgende verzoek tot openbaarheid:

“Hierbij ben ik zo vrij inzage te vragen, met mogelijkheid tot integrale kopiename, in het volledige fiscaal dossier van de volgende personen:
[...]

In zoverre deze personen gezamenlijk belast zijn met hun echtgenote of partner betreft deze aanvraag het gemeenschappelijk dossier van de echtgenoten of partners.

Als hoofdverdachte in de zaak KO.11RK213332 - KO78.98.2130-2011-KO 78.98.2130-11 voor de correctionele rechtbank te Brugge, Kamer B16, ben ik persoonlijk gedagvaard als mogelijke mededader van vermeende fiscale fraude.

De F.O.D. Financiën stelde zich burgerlijke partij met betrekking tot de personenbelasting voor bovenvermelde belastingplichtigen.

[...]

Teneinde mijn rechten van verdediging te kunnen uitoefenen vraag ik dan ook inzage in de bovengenoemde fiscale dossiers. Deze verzoeken worden gedaan onder voorbehoud van alle recht en zonder enige nadelige erkenning.

Voor zover nodig wens ik erop te wijzen dat, door het feit dat de F.O.D. Financiën besliste om zich in deze acht gevallen burgerlijke partij te stellen in een openbare procedure, het fiscale beroepsgeheim niet langer kan ingeroepen worden.”

Bij e-mail van 6 september 2021 verwijst de verwerende partij als antwoord op het verzoek tot openbaarheid opnieuw naar de raadslieden van de medebeklaagden om het dossier bij hen op te vragen:

“In deze zaak heeft uw cliënt bijgaande brief gericht aan mijn mandante.

Ik moet u herinneren aan mijn eigen e-mails, aan advocaat [P], van 16 juli.

Mijn mandante blijft op haar standpunt.

Zij verwijst u door naar de raadslieden van de betrokken personen:

[...].”

3.4. Op 30 september 2021 deelt verzoeker aan de verwerende partij mee zich niet te kunnen vinden in het antwoord op het verzoek tot openbaarheid. Hij vraagt om deze beslissing te heroverwegen. Gelijktijdig met deze brief verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna: de Commissie) om advies.

Uit het antwoord van 1 oktober 2021 blijkt dat de Commissie geen advies kan geven:

“Met ingang van 1 september 2021 is de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur buiten werking omdat het mandaat van de leden van de Commissie verstreken is in de loop van juni 2021. De Commissie heeft nog een beperkte periode verder gewerkt op grond van de continuïteit van de openbare diensten. De regering heeft op dit ogenblik nagelaten om in vervanging te voorzien. Het correct volgen van de beroepsprocedure is evenwel vereist als u eventueel tegen de beslissing over het verzoek tot heroverweging in beroep wenst te gaan bij de Raad van State. Het aanvragen van een advies bij de Commissie maakt deel uit van het administratief beroep. De wetgever heeft ook bepaald dat wanneer de Commissie niet tijdig haar advies kan verstrekken, de administratieve overheid een beslissing kan nemen zonder het advies van de Commissie binnen de door de wet voorziene termijn van 15 dagen na de termijn waarbinnen de Commissie haar advies had moeten nemen.”

3.5. De verwerende partij heeft na het verzoek tot heroverweging geen uitdrukkelijk besluit genomen waardoor er sprake is van een stilzwijgende afwijzende beslissing.

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. Verzoeker zet in zijn verzoekschrift uiteen dat hij als fiscaal adviseur mee vervolgd wordt in een strafzaak en het risico loopt hoofdelijk aansprakelijk te worden gehouden tot de betaling van de ontdoken belastingen en intresten verschuldigd door de belastingplichtige medebeklaagden op wier naam de belasting werd ingekohierd. De verwerende partij leidt hieruit af dat het verzoek tot mededeling in afschrift ertoe strekt om documenten voor de strafrechter te gebruiken.

Volgens de verwerende partij heeft de Raad van State reeds geoordeeld dat de bevoegdheid, hem verleend bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: Wet Openbaarheid Bestuur) ophoudt te bestaan op het ogenblik dat een rechtscollège wordt geadieerd dat zelf de neerlegging van documenten met inachtneming van de rechten van verdediging kan bevelen.

4.2. In haar memorie na tussenkomst voegt de tussenkomende partij hieraan toe dat de vraag om inzage ertoe kan leiden dat een derde inzage zou kunnen nemen van haar integrale fiscale dossier, waarin zich ontegensprekelijk vertrouwelijke en aldus privacygevoelige informatie bevindt.

Het verzoek tot inzage in het integrale fiscale dossier kadert in het verweer in een lopende strafzaak. De relevante stukken uit het fiscale dossier van de tussenkomende partij worden geacht deel uit te maken van het strafdossier. De toegang tot een strafdossier wordt geregeld door bepalingen uit het strafprocesrecht en het is, behoudens andersluidende regelingen, aan de

bevoegde autoriteiten om over een toegang tot het strafdossier te beslissen en om eventueel aan de verwerende partij de inzage van het volledige fiscale dossier van de tussenkomende partij te bevelen.

4.3. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat de onderhavige zaak verschilt van de zaak waarover de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State arrest nr. 256.076 van 20 maart 2023 heeft gewezen. In die zaak is er sprake van een geschil voor de rechtbank van eerste aanleg waarbij enkel de verzoeker in die zaak betrokken is als eisende partij. In die zaak, aldus de verwerende partij, kon de Raad terecht stellen dat gelet op het loutere gegeven dat in dat geding is gevraagd om de overlegging van een bestuursdocument waarin geen gegevens van derden zijn vervat, een uitspraak van de Raad over de wettigheid van een beslissing waarbij inzage of afschrift van hetzelfde bestuursdocument wordt afgewezen, niet *ipso facto* neerkomt op een inmenging in dat geding. Thans is evenwel een strafprocedure hangende waarbij meerdere beklaagden gedagvaard zijn en verzoeker de inzage van het integrale fiscale dossier van deze derden vraagt teneinde zich te verdedigen in dit concrete strafgeding. Voor de inzage in het strafdossier en overlegging van stukken zijn de specifieke bepalingen uit het strafprocesrecht van toepassing.

Indien de Raad van State zich bevoegd verklaart, zal er wel degelijk sprake zijn van een inmenging in de lopende strafzaak, die de rechten van de andere medebeklaagden op de helling kan zetten. De gegevens uit de fiscale dossiers van de medebeklaagden die noodzakelijk zijn ter begroting van de fiscale schuld werden reeds in conclusierondes uitgewisseld tussen alle betrokken partijen en maken deel uit van het strafdossier. Verzoeker heeft als medegedaagde inzage in het strafdossier. Indien bepaalde stukken niet zouden voorkomen in het strafdossier, dient verzoeker aan de rechter de overlegging van deze stukken door de fiscale administratie te vragen, waarbij het louter aan de bevoegde rechter toekomt om te oordelen of deze gegevens van derden wel degelijk nuttig zijn ter beoordeling van het geding. De bevoegde strafrechter

zal in voorkomend geval erop kunnen toezien dat het contradictoire debat hieromtrent en de rechten van de overige beklaagden niet geschonden worden.

Beoordeling

5. De verwerende partij werpt de vraag op naar de rechtsmacht van de Raad van State wanneer tegelijk een rechtscollège geadieerd is dat zelf de neerlegging van documenten kan bevelen.

6. In dit verband moet in de eerste plaats worden verwezen naar arrest nr. 256.076 van 20 maart 2023 van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.076).

Hierin wordt overwogen dat de bevoegdheid van de justitiële rechter om met toepassing van artikel 877 Gerechtelijk Wetboek (Ger.W.) partijen of derden te gelasten om een bestuursdocument over te leggen dat het bewijs inhoudt van een ter zake dienend feit, 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.

Luidens artikel 8, § 2, vierde lid, van de Wet Openbaarheid Bestuur kan immers tegen een beslissing van een federale administratieve overheid waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Deze aan de Raad van State toegewezen bevoegdheid is van een volledig andere aard dan die welke is toegekend aan de justitiële rechter bij artikel 877 Ger.W. De Raad van State dient na te gaan, wanneer hij kennisneemt van een beroep tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, of het beroep door de federale administratieve overheid op een uitzonderingsbepaling in de Wet Openbaarheid Bestuur is gemotiveerd met

verwijzing naar de concrete gegevens van de zaak en steunt op deugdelijk vastgestelde motieven.

7. *In casu* bestaat er een samenhang tussen het verzoek om inzage van de bedoelde documenten en het verweer van verzoeker in een hangende strafzaak voor een correctionele rechtbank.

Artikel 877 Ger.W. is als zodanig niet van toepassing in strafzaken, aangezien de bewijsvoering in strafzaken wordt geregeld door het Wetboek van Strafvordering (Cass. 22 september 1993, P.93.0420.F, ECLI:BE:CASS:1993:ARR.19930922.12). Wel is artikel 877 Ger.W. van toepassing voor de strafgerechten wanneer die uitspraak doen over het bestaan en de omvang van de schade (Cass. 1 december 2020, P.20.0573.N, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201201.2N.6).

Zonder de vraag te moeten beantwoorden of en onder welke voorwaarden de strafrechter kan bevelen stukken waarover de partijen of derden beschikken over te leggen, noch de vraag *in concreto* te moeten beantwoorden of ten aanzien van de stukken waarvan *in casu* op grond van de openbaarheid van bestuur de inzage wordt gevraagd de strafrechter de overlegging zou kunnen bevelen, moet worden vastgesteld dat de wetgever met de uitdrukkelijke invoeging van artikel 8, § 2, vierde lid, in de Wet Openbaarheid Bestuur blijkbaar van oordeel is geweest dat het alleen aan de Raad van State toekomt – als natuurlijke rechter van administratieve beslissingen – om kennis te nemen van een beroep tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt geweigerd. Hij heeft also dit beroep onder de exclusieve controle van de Raad van State willen plaatsen.

Ook als de strafrechter de partijen of derden zou kunnen gelasten om met het oog op de waarheidsvinding een bestuursdocument over te leggen, brengt dit niet met zich mee dat het dan uitsluitend aan die rechter zou toekomen en niet langer aan de Raad van State, om zich uit te spreken over de

wettigheid van de weigering van de federale administratieve overheid om een verzoekende partij toegang te verlenen tot dit bestuursdocument.

De strafrechter zou daarbij immers niet op de Wet Openbaarheid Bestuur steunen en zou geen uitspraak doen over de correcte toepassing van die wet door de federale administratieve overheid. De procedure inzake strafvordering betreft een aparte regeling met een eigen finaliteit en met eigen voorwaarden, gericht op de beslissing over een specifieke strafvervolgning.

De bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de Wet Openbaarheid Bestuur aan de Raad van State toegewezen bevoegdheid is dus niet enkel van een volledig andere aard dan die welke is toegekend aan de justitiële rechter bij artikel 877 Ger.W., maar ook dan die welke uit de procedure inzake strafvordering volgt. Zoals gezegd, dient de Raad van State na te gaan, wanneer hij kennisneemt van een beroep tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, of het beroep door de federale administratieve overheid op een uitzonderingsbepaling in de Wet Openbaarheid Bestuur is gemotiveerd met verwijzing naar de concrete gegevens van de zaak en steunt op deugdelijk vastgestelde motieven.

Doordat in een geding bij een strafrechter specifieke regels gelden voor de overlegging van een relevant bestuursdocument, komt een uitspraak van de Raad van State over de wettigheid van een beslissing waarbij inzage of afschrift van hetzelfde bestuursdocument wordt afgewezen, niet *ipso facto* neer op een inmenging in dat geding. Anders oordelen, zou inhouden dat de rechtzoekende de toegang tot de Raad van State wordt ontzegd voor de controle van de wettigheid van het beroep door de administratieve overheid op een uitzonderingsbepaling in de Wet Openbaarheid Bestuur, terwijl de wetgever met artikel 8, § 2, vierde lid, van diezelfde wet die wettigheidscontrole uitdrukkelijk aan de Raad van State heeft toegewezen.

8. De omstandigheid dat er *in casu* een strafprocedure hangende is en de stukken in deze strafprocedure kunnen worden gebruikt, verhindert niet dat de Raad van State over de wettigheid van het administratieve besluit dient te oordelen. Daarmee mengt de Raad van State zich niet in het lopende strafgeding.

Dat het bestuur, onder toezicht van de Raad van State, bij de beoordeling van de al dan niet openbaarmaking van een bestuursdocument eventueel rekening moet houden met het feit dat er in het bestuursdocument vertrouwelijke en privacygevoelige informatie is opgenomen, verhindert op zich evenmin de rechtsmacht van de Raad van State om op grond van artikel 8, § 2, vierde lid, van de Wet Openbaarheid Bestuur kennis te nemen van het annulatieberoep.

9. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

10.1. Verzoeker voert de schending aan van een enig middel, bestaande uit drie onderdelen.

In het *eerste onderdeel* roept verzoeker de schending in van de materiële motiveringsplicht. Artikel 32 van de Grondwet vestigt een grondrecht waarvan slechts onder de voorwaarden gedicteerd bij wet, decreet of ordonnantie kan worden afgeweken. Uitzonderingen moeten worden verantwoord en restrictief geïnterpreteerd. Ingevolge de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dienen voor iedere beslissing van een administratieve overheid motieven te bestaan waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Een weigering tot openbaarheid van bestuur dient *in concreto* te worden

verantwoord. *In casu* werd nooit geantwoord op het verzoek tot heroverweging. Op zich volstaat dit reeds om te besluiten tot de schending van de materiële motiveringsplicht en de onwettigheid van de afwijzende beslissing. De Raad van State kan niet nagaan op welke gronden de inzage aan verzoeker ontzegd wordt. In de communicatie van de verwerende partij die aan de stilzwijgende beslissing tot afwijzing voorafgaat, is evenmin enig feitelijk of juridisch motief voor de weigering terug te vinden. Het is voor verzoeker dus onmogelijk gebleken om ook maar enige afweging te maken omtrent het al dan niet aanwenden van een rechtsmiddel.

In het *tweede onderdeel* van het enige middel werpt verzoeker op dat de houding van de verwerende partij ook in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel, op grond waarvan de administratieve overheid verplicht is elke beslissing zorgvuldig voor te bereiden en daarbij de feitelijke aspecten van het dossier afdoende te controleren zodat er met kennis van zaken beslissingen genomen kunnen worden. Het ontbreken van elke beslissing wijst reeds op het gebrek aan zorgvuldigheid in de beoordeling van het verzoek tot inzage. *In casu* is er nooit enig deugdelijk onderzoek van noch een antwoord op de aanvraag van verzoeker gekomen, er vond louter een doorverwijzing naar derden plaats.

In het *derde onderdeel* wordt de schending van het redelijkheidsbeginsel aangevoerd. Dit beginsel maakt dat het bestuur zijn appreciatiemarge bij de uitvoering van zijn beleid niet kennelijk te buiten mag gaan. Verzoeker is beklaagde in een strafzaak waarin de verwerende partij eiseres is, wier eisen zwaarwichtige pecuniaire risico's inhouden voor verzoeker. De twee gemotiveerde verzoeken tot inzage werden terzijde geschoven met doorverwijzing naar (de raadslieden van) natuurlijke personen. Het verzoek tot heroverweging bleef onbeantwoord. Dit is een vorm van overheidsoptreden die elke ernst mist.

10.2. De verwerende partij weerspreekt het eerste middelonderdeel door erop te wijzen dat zij voorafgaand aan het verzoek tot heroverweging reeds haar standpunt had meegedeeld. Omdat de fiscale dossiers deel uitmaken van de strafprocedure, heeft de raadsman van de Belgische Staat verzoeker verwezen naar de raadslieden van de andere medebeklaagden om buiten het strafproces om inzage te verkrijgen, met hun toestemming. Het spreekt voor zich dat de fiscale dossiers van de medebeklaagden gegevens bevatten die de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene betreffen zoals bepaald in artikel 6, § 2, 1°, van de Wet Openbaarheid Bestuur. Dit doet uiteraard geen afbreuk aan de rechtsmacht van de strafrechter om de inzage van de fiscale dossiers van de medebeklaagden te bevelen. Na de vraag tot inzage van de betrokken fiscale dossiers, rechtstreeks gericht aan de algemene administratie van de Belastinginspectie, wederom met verwijzing naar de lopende strafzaak, wordt verzoeker nogmaals ervan op de hoogte gesteld dat hij hiervoor contact moet opnemen met de raadslieden van de medebeklaagden. Verzoeker werd dus tot tweemaal toe verzocht contact op te nemen met de raadslieden van de medebeklaagden om toegang te verkrijgen tot de fiscale dossiers. De motiveringsplicht werd aldus niet miskend.

De verwerende partij wijst erop dat zij in het kader van het verzoek tot heroverweging geen advies heeft ontvangen van de Commissie, waardoor zij naar eigen zeggen niet verder diende te reageren op het standpunt dat zij reeds had meegedeeld.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel stelt de verwerende partij dat zij wel degelijk rekening heeft gehouden met de concrete feiten eigen aan het verzoek. Omdat het verzoek tot inzage in de fiscale dossiers kaderde in het verweer in een lopende strafzaak en er stukken werden opgevraagd die betrekking hadden op derden, heeft de verwerende partij verwezen naar de raadslieden van de medebeklaagden. De fiscale dossiers van de medebeklaagden maken deel uit van het strafdossier. De toegang tot een strafdossier wordt geregeld door bepalingen uit het strafprocesrecht en het is,

behoudens andersluidende regelingen, aan de bevoegde gerechtelijke autoriteiten om over een toegang tot het strafdossier te beslissen.

Wat betreft het derde middelonderdeel, verwijst de verwerende partij naar het tweede onderdeel waarbij werd aangetoond dat de verwerende partij met alle feitelijke elementen rekening heeft gehouden en aldus met inachtneming van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel verzoeker heeft doorverwezen naar de raadslieden van de medebeklaagden.

Beoordeling

11. De openbaarheid van bestuursdocumenten is een door artikel 32 van de Grondwet 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.

12. 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 en facultatieve uitzonderingsgronden.

Wat de facultatieve uitzonderingsgronden zoals bepaald in artikel 6, § 3, van de Wet Openbaarheid Bestuur betreft, heeft de overheid niet de verplichting om de openbaarheid te weigeren. Zij beschikt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, waarbij zij beslist om al dan niet de bestuursdocumenten openbaar te maken.

De verplichte uitzonderingsgronden 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, § 1 en § 2, van de Wet Openbaarheid Bestuur, moet een onderscheid worden gemaakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden.

Een absolute uitzonderingsgrond, zoals bepaald in artikel 6, § 2, van de Wet Openbaarheid Bestuur, impliceert dat indien bepaalde informatie onder de uitzonderingsgrond valt, de openbaarheid moet worden geweigerd zonder dat enige bijhorende belangenafweging moet plaatsvinden.

Een relatieve uitzonderingsgrond, zoals bepaald in artikel 6, § 1, van de Wet Openbaarheid Bestuur, veronderstelt een zorgvuldige belangenafweging waarbij het bestuur na onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak van oordeel is dat het door de openbaarmaking gediende algemeen belang 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.

13. In de voorliggende zaak heeft de verwerende partij op het verzoek tot openbaarheid gereageerd door louter te verwijzen naar de raadslieden van de medebeklaagden, zodat verzoeker het dossier bij hen zou opvragen. Zij heeft de gevraagde openbaarheid bijgevolg geweigerd. Voor deze weigering om de gevraagde documenten mee te delen, steunt de verwerende partij niet op de uitzonderingsgronden vervat in de wet, laat staan dat deze worden ingeroepen na een beoordeling *in concreto* ervan. Deze weigering steunt dan ook niet op deugdelijke motieven. Ze is evenmin opgesteld na een zorgvuldig onderzoek.

14. Na een verzoek tot heroverweging, en overeenkomstig artikel 8, § 2, van de Wet Openbaarheid Bestuur, waarin ook bepaald wordt dat bij ontstentenis van advies van de Commissie binnen de voorgeschreven termijn aan het advies voorbijgegaan wordt, heeft het bestuur stilzwijgend een beslissing tot afwijzing genomen. Zodoende bevat de bestreden beslissing geen motieven waarom de aanvraag wordt geweigerd.

Uit het administratief dossier blijkt bovendien niet dat de verwerende partij het verzoek tot heroverweging van verzoeker zelfs maar heeft onderzocht.

Het is pas in de memorie van antwoord dat de verwerende partij voor het eerst redenen opgeeft om de openbaarheid te weigeren en verwijst naar artikel 6, § 2, 1°, van de Wet Openbaarheid Bestuur. Een dergelijke manier van werken is allerm minst zorgvuldig.

Op deze achteraf opgegeven motieven kan geen acht worden geslagen omdat op grond van het administratief dossier niet bewezen is dat ze hebben meegespeeld op het tijdstip dat de overheid haar beslissing nam.

15. Het enige middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Rechtsplegingsvergoeding

16. Voor zover de tussenkomende partij een rechtsplegingsvergoeding vordert, volstaat het deze partij erop te wijzen dat een tussenkomende partij geen rechtsplegingsvergoeding kan genieten (artikel 30/1, § 2, laatste lid, RvS-Wet).

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de stilzwijgende beslissing van de FOD Financiën tot afwijzing van het verzoek van J.V. om hem inzage te verlenen in de integrale fiscale dossiers van BDW, KD, SV, PL, JDV, LVM, WL en PR, onderliggend aan de door de Belgische Staat als burgerlijke partij in de strafzaak KO78.98.2130-2011 ingestelde zelfstandige vorderingen.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijf juni 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