Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

30 juni 2026

ADVIES 2026-143

met betrekking tot de weigering van inzage in een administratief dossier

(CTB/133/2026)

Sleutelwoorden : FOD Financiën – administratief dossier – art. 6, § 1, 3°, wet 11 april 1994 – internationale uitwisselingen

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 19 maart 2026 richt Meester Dieter Van Welden, namens zijn cliënten X (hierna: "de aanvragers"), volgend verzoek om inzage aan de FOD Financiën:

> *"Gelieve mij een (digitaal) afschrift te bezorgen van het administratief dossier m.b.t. het onderling overleg van aanslagjaren 2020 t.e.m. 2024 op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur."*

1.2. Per brief van 13 april 2026 sturen de aanvragers een herinnering aan de FOD Financiën.

1.3. Per brief van 21 mei 2026 wijst de FOD Financiën het verzoek van de aanvragers af, op grond van volgende motivatie:

> *"Ik heb begrip voor de bezorgdheden van uw cliënten omtrent de duur van de behandeling van het dossier en hun wens om inzage te verkrijgen in de administratieve stukken. Graag wens ik hierover de volgende toelichting te verstrekken.*
>
> *Het initiële verzoek tot onderlinge overlegprocedure werd ingediend in oktober 2022. Reeds in november 2022 werd een eerste standpunt overgemaakt aan de bevoegde Ierse autoriteit. Sindsdien wordt het dossier op regelmatige wijze opgevolgd door onze administratie. De nadien door uw kantoor ingediende verzoeken tot uitbreiding voor latere aanslagjaren werden geïntegreerd in de globale behandeling van het dossier.*
>
> *Zoals bekend, berusten onderlinge overlegprocedures op samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van twee verdragsluitende staten overeenkomstig artikel 25 van het toepasselijke dubbelbelastingverdrag. De duur van dergelijke procedures hangt af van verschillende factoren, waaronder de complexiteit van het dossier, de noodzakelijke informatie-uitwisselingen en de respectieve administratieve procedures van de betrokken bevoegde autoriteiten.*

In het voorliggende dossier werd het standpunt van de Ierse bevoegde autoriteit ontvangen in februari 2025. Dit bracht een interpretatieverschil aan het licht met betrekking tot de kwalificatie van bepaalde inkomsten, hetgeen bijkomende analyse en verdere uitwisselingen noodzakelijk maakte. Deze besprekingen hebben inmiddels geleid tot een gedeeltelijk akkoord met betrekking tot de kwalificatie van het pensioen uitgekeerd door de Health Service Executive. De analyse loopt momenteel verder inzake de terugbetalingen verricht door AVIVA Life & Pensions Ireland DAC.

Zoals reeds aan uw cliënt werd meegedeeld, werd op 12 maart 2026 een bijkomend schrijven gericht aan de Ierse bevoegde autoriteit. Op basis van de huidige stand van zaken lijkt het aannemelijk dat op relatief korte termijn een voorstel van akkoord aan uw cliënt zal kunnen worden voorgelegd.

Wat uw verzoek tot afschrift van het administratief dossier betreft, wens ik erop te wijzen dat onderlinge overlegprocedures onderworpen zijn aan specifieke vertrouwelijkheidsvereisten die inherent zijn aan hun internationaal karakter en aan de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van verdragsluitende staten. In dit kader bevatten de betrokken dossiers onder meer interne analyses, standpunten en uitwisselingen tussen bevoegde autoriteiten die vertrouwelijk van aard zijn.

De vertrouwelijkheid van dergelijke uitwisselingen vormt een essentieel element voor het goede verloop van onderlinge overlegprocedures en voor het behoud van een doeltreffende samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van verdragsluitende staten.

Overeenkomstig artikel 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur kan een aanvraag tot inzage of afschrift worden afgewezen wanneer het belang van de open baarheid niet opweegt tegen de bescherming van bepaalde belangen, waaronder onder meer de federale internationale betrekkingen van België.

In het voorliggende geval ben ik van oordeel dat openbaarmaking van de gevraagde documenten afbreuk zou kunnen doen aan de bescherming van voormelde belangen, in het bijzonder gelet op de vertrouwelijkheid die eigen is aan de uitwisselingen tussen bevoegde autoriteiten in het kader van een lopende onderlinge overlegprocedure. Bijgevolg dient uw verzoek tot afschrift van het administratief dossier te worden afgewezen overeenkomstig artikel 6 van voormelde wet.

Met het oog op transparantie werd uw cliënt evenwel reeds geïnformeerd omtrent de stand van zaken van het dossier en de voornaamste elementen die de behandelingsduur verklaren. Voor zover verenigbaar met voormelde vertrouwelijkheidsvereisten, werd aldus informatie verstrekt over de procedurele voortgang."

1.4. Per aangetekend schrijven van 11 juni 2026 richten de aanvragers volgend verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën:

"Met dit schrijven dienen cliënten een verzoek tot heroverweging in tegen de beslissing van uw dienst, ontvangen op 21 mei 2026, waarbij de toegang tot en het verkrijgen van een digitaal afschrift van het administratieve MAP-dossier (Mutual Agreement Procedure) integraal werd geweigerd.

Dit verzoek is gesteund op artikel 8, § 2 van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna tevens "wet openbaarheid van bestuur" of "WOB").

[…]

De weigering vanwege uw diensten berust op een onjuiste rechtsopvatting, in zoverre zij ervan uitgaat dat documenten die verband houden met een internationale onderlinge overlegprocedure onder een dubbelbelastingverdrag per definitie aan de openbaarheid van bestuur zouden zijn onttrokken.

Een dergelijke benadering miskent zowel de draagwijdte van de WOB als de rechtspraak van de Raad van State.

De Raad van State heeft in het verleden reeds geoordeeld dat het loutere feit dat een administratief dossier en de bijbehorende briefwisseling betrekking hebben op een onderlinge overlegprocedure tussen bevoegde autoriteiten, niet volstaat om die stukken buiten het toepassingsgebied van de WOB te plaatsen.

Deze rechtspraak wordt als bijlage 5 bij huidig verzoek gevoegd [RvS (9e k.), nr. 247.694, 2 juni 2020].

Ook dergelijke stukken blijven bestuursdocumenten wanneer zij berusten bij een administratieve overheid en verband houden met de uitoefening van haar bestuurlijke taak. Dat de procedure een internationaal of verdragsrechtelijk karakter heeft, kan dus hoogstens relevant zijn bij de beoordeling van een concrete uitzonderingsgrond, maar sluit de openbaarheid niet principieel uit.

Daaruit volgt dat de administratie zich niet kan beperken tot een abstract beroep op internationale soevereiniteit, diplomatieke vertrouwelijkheid of de aard van de MAP-procedure. Artikel 6, § 1, 3° WOB laat slechts een weigering toe wanneer de openbaarmaking van een concreet bestuursdocument daadwerkelijk en aantoonbaar afbreuk zou doen aan het door de wet beschermde belang.

De uitzonderingsgrond moet restrictief worden uitgelegd en vergt een individuele, actuele en zorgvuldige beoordeling per document of per relevant onderdeel ervan. Een algemene verwijzing naar de gevoeligheid van internationale fiscale overlegprocedures volstaat in dit kader dan ook niet.

De FOD Financiën diende dus concreet te motiveren welke stukken, of welke passages daarin, de internationale betrekkingen met Ierland zouden kunnen schaden, en waarom dat risico in de gegeven omstandigheden reëel en voldoende zwaarwegend is.

Deze benadering wordt bovendien bevestigd door de eigen administratieve richtlijnen van de FOD Financiën, die erkennen dat de WOB in beginsel van toepassing is op documenten waarover de belastingadministratie beschikt. In die zin kan verwezen

worden naar circulaire 2018/C/27, dat als bijlage 6 bij huidig schrijven wordt gevoegd.

Het bestaan van fiscale geheimhoudingsplichten of van internationale overlegkanalen heft het recht op toegang niet automatisch op, maar verplicht de administratie net tot een nauwkeurige afweging tussen het belang van transparantie en het specifiek beschermde vertrouwelijkheidsbelang.

Indien slechts bepaalde passages gevoelig zouden zijn, kan dit bovendien geen volledige weigering dragen.

Precies daarom is de categorische weigering in dit dossier onverenigbaar met de WOB.

De administratie heeft niet aangetoond dat elk gevraagd document, zonder onderscheid, onder de internationale uitzonderingsgrond valt. Evenmin heeft zij onderzocht of gedeeltelijke openbaarmaking mogelijk was.

Nochtans verplicht artikel 6, § 4 WOB de overheid om, wanneer slechts een deel van een document aan openbaarmaking kan worden onttrokken, de overige delen wel vrij te geven. In voorkomend geval konden strikt vertrouwelijke passages worden weggelaten of onleesbaar gemaakt, terwijl de feitelijke nota's, procedurele correspondentie, Belgische standpunten, statusinformatie en stukken die rechtstreeks betrekking hebben op de rechtspositie van cliënten minstens gedeeltelijk toegankelijk dienden te blijven.

[…]"

1.5. Per brief en per e-mail van diezelfde dag, verzoeken de aanvragers ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: Commissie), om een advies.

2. De ontvankelijkheid van het verzoek om advies

De aanvragers hebben voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: "de wet van 11 april 1994") door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de FOD Financiën en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

3. Betreffende de grond van de zaak

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve instantie beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. De FOD Financiën beroept zich op artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 om de openbaarmaking te weigeren, aangezien de gevraagde informatie slaat op de gegevensuitwisseling met de belastingadministratie van de Republiek Ierland

3.2.1. Voormelde bepaling luidt als volgt:

> *"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: (…) 3° de federale internationale betrekkingen van België."*

Deze uitzonderingsgrond kan niet zonder meer worden ingeroepen en is onderworpen aan twee voorwaarden. In de eerste plaats moet *in concreto* worden aangetoond dat de openbaarmaking effectief schade toebrengt aan de federale internationale betrekkingen van België. Daarnaast moet een belangenafweging plaatsvinden waarbij blijkt dat het algemeen belang dat

gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het beschermde belang, i.e. de federale internationale betrekkingen van België.

Zoals de Commissie al in heel wat adviezen heeft opgemerkt (zie bijvoorbeeld 2024-80 van 6 juni 2024) en zoals ook door de Raad van State is bevestigd (RvS, arrest nr. 247.694, 2 juni 2020), moet deze uitzonderingsgrond in het licht van de toekenning van het grondrecht vervat in artikel 32 van de Grondwet, beperkend worden geïnterpreteerd. Artikel 6, § 1, 3°, kan geen grondslag vormen om aan een bestuurde systematisch de inzage van documenten in verband met zijn fiscaal dossier te weigeren.

3.2.2. Het beroep op deze uitzonderingsgrond moet bijgevolg concreet worden verantwoord met verwijzing naar de specifieke gegevens van de zaak.

Het loutere feit dat er contacten waren met een buitenlandse fiscale administratie, kan niet als motivatie volstaan.

Ook de verklaringen dat *"specifieke vertrouwelijkheidsvereisten […] inherent zijn aan [het] internationaal karakter en aan de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van verdragsluitende staten"* of dat zij *"een essentieel element [zijn] voor het goede verloop van onderlinge overlegprocedures en voor het behoud van een doeltreffende samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van verdragsluitende staten"* zijn te algemeen en zonder specifiek verband met het concrete voorliggende dossier of met de effectieve samenwerkingsrelatie met de Ierse Republiek. Zij zijn dan ook als loutere stijlformules te beschouwen.

Meer in het bijzonder wordt nog niet voldoende gemotiveerd wat de aard van de vertrouwelijke informatie is, en wat het daadwerkelijk risico voor de internationale relaties concreet inhoudt, en of dit risico redelijkerwijze voorzienbaar is en niet louter hypothetisch van aard. Indien de FOD Financiën zou willen inroepen dat de mededeling van de informatie zou kunnen leiden tot een breuk in de samenwerking de Ierse Republiek, zal ook duidelijk gemaakt moeten worden of dergelijke aanname reëel is in het licht van het dubbelbelastingverdrag en realistisch op grond van specifieke ervaring met de betrokken landen naar aanleiding van eerdere, vergelijkbare situaties (Vergelijk bijvoorbeeld met Ger.EU van 25 april

2007, Case T-264-04, WWF v. Raad van de EU, § 41, aangaande een vergelijkbare uitzondering in verordening n° 1049/2001: in die zaak oordeelde het Gerecht dat een dergelijk risico afdoende werd gemotiveerd gelet op het feit dat onderhandelingen nog lopende waren en op een eerder moment ook effectief waren afgebroken ten gevolge van een vertrouwensbreuk).

3.2.3. Het (gemotiveerde) beschermde belang kan daarenboven niet zomaar worden ingeroepen. Er dient ook een belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds de bescherming van het belang van de federale internationale betrekkingen en anderzijds het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking. Ook hier mist de Commissie een concrete motivering die aan deze vereiste voldoet.

3.3. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel een welbepaald stuk in een dossier dan wel enkel informatie in een bestuursdocument dat/die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere stukken van het dossier, dan wel de andere informatie in het bestuursdocument, moet wel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 30 juni 2026,

S. JOCHEMS	L. DONNAY
Secretaris	Voorzitter