



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

5 juli 2021

ADVIES 2021-92

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot alle dossiers m.b.t. de zaak 'GNT/21/0023'

(CTB/2020/89)

1. Een overzicht

1.1. Bij aangetekende brief van 16 maart 2021 vraagt de heer Michel Maus, namens zijn client KMSK DEINZE VZW, aan de FOD Financiën om toegang te krijgen tot de documenten die aanleiding hebben gegeven tot een onderzoek door de FOD Financiën. Bovendien verzoekt hij hetzij de klacht van een derde, hetzij de mededeling van het parket of een zusteradministratie, hetzij persberichten, hetzij instructies van de hiërarchie voor te leggen en aan het administratief dossier toe te voegen.

1.2. Omdat geen beslissing over deze vraag binnen de door de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994) bepaalde termijn ter kennis is gebracht aan de aanvragers, dient hij bij de FOD Financiën bij brief van 5 mei 2021 een verzoek tot heroverweging in.

1.3. Bij brief van dezelfde dag overgemaakt via e-mail verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna: Commissie, om een advies.

1.4. Bij e-mail van diezelfde dag verzoekt het secretariaat van de Commissie aan de aanvrager om de Commissie een kopie te bezorgen van het oorspronkelijk verzoek.

1.5. Bij e-mail van 6 mei 2021 ontvangt de Commissie het ontbrekende document van de aanvrager.

1.6. Op haar zitting van 10 mei 2021 neemt de Commissie advies 2021-69 over deze zaak.

1.7. Bij aangetekende brief van 31 mei 2021 verzoekt de aanvrager om inzage te krijgen in het dossier gekend onder referte GNT/20/0023.

1.8. Bij brief van 7 juni 2021 weigert de BBI Gent de toegang tot het betrokken dossier op grond van volgende argumentatie:

“Zoals uiteengezet in de definitieve beslissing dd. 26.05.2021 van de administratie heeft u inzage verkregen in het volledige BBI-dossier (ref. GNT/20/0023/21002) van de VZW Koninklijke Maatschappij Sportkring

Deinze (0408112958). Zoals ook eerder meegedeeld, kadert het onderzoek van dit dossier onder de zaak met referentienummer. GNT/20/0023. Deze zaak werd op 11.05.2020 opgestart en onder deze zaakreferentie worden een aantal dossiers in de voetbalsector onderzocht door de diensten van de directie BBI Gent.

Hierbij volgende verduidelijking omtrent het begrip 'zaak'. Bij de AA BBI wordt het begrip 'zaak' gebruikt als een louter interne benaming/groepering van concrete dossiers van verschillende belastingplichtigen en dit onder met het oog op de coördinatie en de opvolging van de diverse fiscale onderzoeken. In tegenstelling tot hetgeen u in uw schrijven dd. 31.05.2021 stelt, dient meegedeeld te worden dat er als dusdanig geen 'dossier' gekend onder referte GNT/20/0023" bestaat.

De 'zaak' GNT/20/0023 is immers louter een thematische groepering van verschillende dossiers in de voetbalsector in de ruime zin van het woord. Binnen deze 'zaak' is het concrete dossier GNT/20/0023/0002 van de VZW Koninklijke Maatschappij Sportkring Deinze dus slechts één van de vele onderzochte dossiers.

Voor wat al deze verschillende dossiers van de 'zaak' GNT/20/0023 betreft, dient opgemerkt te worden dat u enkel optreedt als raadsman van de VZW Koninklijke Maatschappij Sportkring Deinze (0408112058). In die hoedanigheid heeft u inzage gevraagd en reeds gekregen in het desbetreffende BBI-dossier GNT/20/023/21/0002.

Behoudens vergissing van onzentwege heeft u geen mandaat voor alle andere belastingplichtigen, die momenteel ook onder deze 'zaak' onderzocht worden door de diensten van de directie BBI Gent. Zoals u bekend zal zijn, hebben alle fiscale ambtenaren een strikt beroepsgeheim, hetgeen hen verhindert om niet gemachtigde personen inzage te geven in hun fiscaal dossier. Ik verwijs hieromtrent naar de artikels 337 WIB92 en 93bis WBTW:

“Hij die, uit welke hoofde ook, optreedt bij de toepassing van de belastingwetten of die toegang heeft tot de ambtsvertrekken van de administratie belast met die vestiging, of deze belast met de inning en de invordering, van de inkomstenbelastingen is, buiten het uitoefenen van zijn ambt, verplicht tot de meest volstreckte geheimhouding aangaande alle zaken waarvan hij wegens de uitvoering van zijn opdracht kennis heeft.”

De Wet van 11 april 1994 Openbaarheid Bestuur (W.O.B.) kent aan een belastingplichtige slechts een inzage-recht toe van alle bestaande documenten van zijn eigen dossier en verleent geen recht tot inzage in de dossiers van andere belastingplichtigen, ook al worden deze eventueel onderzocht binnen eenzelfde 'zaak' en/of door dezelfde inspectiediensten.

Hierbij kan verwezen worden naar art. 6, § 2 W.O.B.:

“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;

2° aan een bij wet **ingestelde geheimhoudingsverplichting; ...”**

Ook kan verwezen worden naar de circulaire Ci.RH.835/502.739 van 09.01.1998 die hieromtrent volgende toelichting verschaft:

- 3.6.2 ... **gegevens die betrekking hebben op andere personen niet meegegeeld worden daar zij onder het beroepsgeheim vallen....**

- 3.8.1. Gronden om een verzoek af te wijzen:

B.1 ... Wanneer de openbaarmaking afbreuk doet (artikel 6, § 2) aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling van een afschrift heeft ingestemd;

Niemand kan toegang krijgen tot gegevens in het bezit van een administratieve overheid betreffende een andere persoon tenzij deze laatste ermee instemt. ...

... Er zal slechts inzage (en eventueel afschrift) worden verleend van de stukken die betrekking hebben op de aanvrager zelf ...

B.2. ... een bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht:

Zoals hoger reeds gesteld dient bij het inroepen van deze weigeringsgrond geen belangenafweging gemaakt te worden. Deze uitsluitingsgrond heeft een absoluut karakter (advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, nr. I/CAD/94/9 dd. 26 september 1994).

Er werd reeds aangenomen dat artikel 337 WIB92 een wetsbepaling is die onder deze uitzonderingsgrond valt (advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, nr. I/CTB/94/49, dd. 19 december 1994) ... Ook gelijkaardige

bepalingen in de andere fiscale wetboeken zijn wetteksten die een geheimhoudingsplicht opleggen (bijvoorbeeld: **artikel 93bis WBTW** ... De geheimhoudingsplicht blijft dus onverkort van toepassing met dien verstande dat het niet kan ingeroepen worden tegen de betrokkene zelf wanneer hij inzage vraagt

Besluit:

- Als raadsman van de VZW Koninklijke Maatschappij Sportkring Deinze (0408112058) heeft u reeds inzage verkregen in het volledige BBI-dossier (ref. GNT/20/0023/21/00002) van deze belastingplichtige.
- Gelet op het feit dat u geen raadsman bent van andere belastingplichtigen, kan u overeenkomstig artikel 6, § 2 W.O.B. en de artikels 337 WIB92 en 93bis WBTW geen inzage worden verleend in de dossiers van andere belastingplichtigen, die ook onder deze ‘zaak’ GNT/20/0023 onderzocht worden.” (nadruk overgenomen).

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is voor zover de aanvraag geen betrekking heeft op de documenten die hij al van de FOD Financiën heeft verkregen en die betrekking hebben op het dossier GNT/20/0023/21002 dat deel uitmaakt van de ‘zaak’ GNT/20/0023’. Het begrip ‘zaak’ wordt hierbij door BBI Gent gebruikt als een louter interne benaming/groepering van concrete dossiers van verschillende belastingplichtigen en dit met het oog op de coördinatie en de opvolging van de diverse fiscale onderzoeken.

De verzoeker heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en het verzoek om advies aan de Commissie zoals vastgelegd in artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet van 11 april 1994).

3. De gegrondheid van de aanvraag

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).

De Commissie wenst erop te wijzen dat de adviespraktijk van de Commissie en de rechtspraak van de Raad van State zich gaandeweg hebben ontwikkeld en werden verfijnd, waardoor niet zomaar kan worden teruggegrepen naar oudere adviespraktijk en rechtspraak die ondertussen zijn geëvolueerd.

De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën twee uitzonderingsgronden inroept om de openbaarmaking tot de documenten in de ‘zaak’ GNT/20/0023 te weigeren.

In de eerste plaats roept de FOD Financiën artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 in. Deze 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, die met toepassing van deze wet is gedaan af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument (...) afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.” De FOD Financiën meent deze bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting te lezen is in 337 WIB92 en artikel 93bis, eerste lid van het Btw-Wetboek. Beide bepalingen zijn gelijkaardig geformuleerd.

Artikel 337 WIB92 luidt als volgt: “Hij die, uit welke hoofde ook, optreedt bij de toepassing van de belastingwetten of die toegang heeft tot de ambtsvertrekken van de administratie belast met die vestiging, of deze belast met de inning en de invordering, van de inkomstenbelastingen is, buiten het uitoefenen van zijn ambt, verplicht tot de meest volstrekte geheimhouding aangaande alle zaken waarvan hij wegens de uitvoering van zijn opdracht kennis heeft.”.

Artikel 93bis, eerste lid van het Btw-Wetboek dat bepaalt dat hij die, uit welke hoofde ook, optreedt bij de toepassing van de belastingwetten of die

toegang heeft tot de ambtsvertrekken van de administratie belast met de belasting over de toegevoegde waarde, buiten het uitoefenen van zijn ambt, is verplicht tot de meest volstrekte geheimhouding aangaande alle zaken waarvan hij wegens de uitvoering van zijn opdracht kennis heeft.”

Artikel 337 WIB92 bepaalt verder dat

“De ambtenaren van de administratie belast met de vestiging, of deze belast met de inning en de invordering, van de inkomstenbelastingen en van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie oefenen hun ambt uit wanneer zij aan andere administratieve diensten van de Staat, daaronder begrepen de parketten en de griffies van de hoven en van alle rechtsmachten, en van de Gemeenschappen en de Gewesten en aan de in artikel 329 bedoelde openbare instellingen of inrichtingen, inlichtingen verstrekken welke voor die diensten, instellingen of inrichtingen nodig zijn voor de hun opgedragen uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen.

De ambtenaren van de administratie belast met de vestiging van de inkomstenbelastingen, oefenen hun ambt uit wanneer zij tijdens een fiscale controle teneinde de correcte vestiging van de belasting te verzekeren, een beroep doen op de specifieke kennis en de ervaring van de personeelsleden van het Federaal Agentschap van de Schuld, zoals opgericht bij de Wet van 25 oktober 2016 houdende de oprichting van het Federaal Agentschap van de Schuld en opheffing van het Rentefonds.

De ambtenaren van de administratie belast met de vestiging, of deze belast met de inning en de invordering, van de inkomstenbelastingen oefenen eveneens hun ambt uit wanneer zij met betrekking tot de fiscale toestand van een belastingplichtige een vraag om raadpleging, uitleg of mededeling inwilligen van de echtgenoot op wiens goederen de aanslag wordt ingevorderd.

Personen die deel uitmaken van diensten waaraan de administratie belast met de vestiging, of deze belast met de inning en de invordering, van de inkomstenbelastingen of Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie ingevolge het tweede en het derde lid inlichtingen van fiscale aard heeft verstrekt, zijn tot dezelfde geheimhouding verplicht en mogen de bekomen inlichtingen niet gebruiken buiten het kader van de wettelijke bepalingen voor de uitvoering waarvan zij zijn verstrekt.”

Gelijkaardig stelt artikel 93*bis*, eerst lid van het Btw-Wetboek het volgende:

“De ambtenaren van de administratie belast met de belasting over de toegevoegde waarde, oefenen, overeenkomstig artikel 93*bis*, tweede lid, van het Btw-Wetboek hun ambt uit wanneer zij aan andere administratieve diensten van de Staat, aan de administraties van de Gemeenschappen en de Gewesten van de Belgische Staat, aan de parketten, de griffies van de hoven, van de rechtbanken en van alle rechtsmachten, en aan de openbare instellingen of organismen inlichtingen verstrekken.”

De FOD Financiën leidt hieruit af dat het verstrekken van inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument in het kader van de WOB aan de aanvrager die de toegang vraagt tot het bestuursdocument dat afkomstig is uit het fiscale dossier van een derde, niet wordt vermeld in artikel 337 WIB92 en artikel 93*bis*, tweede lid, van het Btw-Wetboek en dat - bij gebrek aan een (andere) wettelijke bepaling die de ambtenaar toelaat om inlichtingen te verstrekken aan andere personen als diegene bedoeld in artikel 337 WIB92 en artikel 93*bis*, tweede lid, van het Btw-Wetboek -, moet worden geoordeeld dat er geen fiscale wettelijke bepaling aanwezig is in de zin van artikel 458 van het Strafwetboek die hem expliciet toelaat de gegevens van het fiscaal dossier van een welbepaalde belastingplichtige te verstrekken aan een derde dan de instellingen en organismen bedoeld in artikel 337WIB92 en in artikel 93*bis*, tweede lid, van het Btw-Wetboek. Volgens de zienswijze van de administratie kan een ambtenaar in beginsel niet worden geacht binnen het kader van zijn ambt te handelen wanneer hij gegevens van een welbepaald fiscaal dossier verstrekt aan een derde die hierom verzoekt in het kader van de wet van 11 april 1994.

De Commissie wenst te benadrukken dat er in de rechtspraak verschillende interpretaties zijn terug te vinden over de draagwijdte van het zogenaamde fiscaal geheim en dat de hiervoor vermelde interpretatie niet door elke rechter en elk rechtscollege wordt bijgetreden. Dit houdt verband met de onduidelijke formulering van deze bepaling. In elk geval heeft de Commissie al benadrukt dat de geheimhoudingsplicht is geformuleerd in hoofde van de fiscale ambtenaren en niet in hoofde van de FOD Financiën als federale administratieve overheid. De wet van 11 april 1994 geldt ten aanzien van de FOD Financiën en een beslissing over

een vraag om toegang op grond van deze wet moet worden genomen door diegene die de FOD Financiën juridisch kan vertegenwoordigen. In principe is dit voor een FOD de bevoegde minister behoudens eventuele (uitdrukkelijke) delegatie, voor zover deze aan de vereiste delegatievoorwaarden voldoet. Kortom, de Commissie is van oordeel dat waar een individuele fiscale ambtenaar gehouden is tot geheimhouding en de miskennis ervan kan leiden tot een strafrechtelijke en eventuele tuchtrechtelijke sanctie, dit nog niet betekent dat die geheimhoudingsplicht zich ook naar de betrokken administratieve overheid uitstrekt.

Dat het fiscaal geheim geen goede grondslag vormt om de openbaarmaking te weigeren, betekent niet dat er eventueel geen andere uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen.

In de tweede plaats roept de FOD Financiën artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 die het volgende stelt: “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.” Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat niet enkel natuurlijke personen een bescherming genieten van hun persoonlijke levenssfeer, maar dat ook rechtspersonen een bepaalde mate van bescherming genieten. Dit geldt meer bepaald voor vertrouwelijke bedrijfsinformatie, wat ondermeer betrekking kan hebben over financiële informatie over een bedrijf voor zover deze niet publiek moet worden gemaakt op grond van het vennootschapsrecht. Het komt de FOD Financiën toe om te bepalen of de informatie in de gevraagde documenten hieronder kan worden begrepen. Alhoewel het hier gaat om een absolute uitzonderingsgrond, kan niet elke informatie hieronder worden gebracht. Dit moet in elk geval behoorlijk *in concreto* worden gemotiveerd. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is op zichzelf beschouwd immers relatief en bovendien wordt enkel die informatie beschermd voor zover de openbaarmaking een inbreuk inhoudt op de persoonlijke levenssfeer.

Het is aan de FOD Financiën om na te gaan of eventueel nog andere uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen.

De Commissie wenst de FOD Financiën verder nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Deze houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument evenwel moet openbaar worden gemaakt.

Brussel, 5 juli 2021.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster