



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

8 september 2022

ADVIES 2022-50

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot
een fiscaal dossier

(CTB/2022/70)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail en aangetekende brief van 20 april 2022 verzoeken meesters Stéphanie Cassimon en Jan Tuerlinckx, namens hun cliënten, de heer X en mevrouw Y, in het kader van een fiscaal bezwaarschrift om inzage in het fiscaal dossier van hun cliënten en dat betrekking heeft op de aanslag in de personenbelasting voor het aanslagjaar 2020. Voor dat aanslagjaar waren beide cliënten gehuwd met elkaar. In september 2020 gingen de echtgenoten uit elkaar. De echtscheiding onderlinge toestemming werd gehomologeerd bij vonnis van de rechtbank van eerste aanleg, afdeling Antwerpen dd. 23 augustus 2021.

1.2. Bij e-mail van 8 mei 2022 komt de FOD Financiën gedeeltelijk tegemoet aan de aanvraag. Er wordt inzage gegeven in “alle stukken van het administratief dossier, maar ingevolge artikel 6, § 2, 1° en 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur werden enkele passages onleesbaar gemaakt in het document ‘AN78.97.1072-20 una via.pdf’, meer bepaald aangezien de openbaarmaking van die passages:

- afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer van derden (artikel 6, § 2, 1°)
- en in strijd zou zijn met de door artikel 337 WIB 92 ingestelde geheimhoudingsplicht (artikel 6, § 2, 2°).”

Uit de beslissing kan worden opgemaakt dat geen inzage werd verleend, maar dat de stukken in drie mails werden doorgestuurd, waarbij deel 1 het gehele dossier, met uitzondering van map 2 (genaamd ‘BVW AJ2020 RVS 413’) bevat. Die map werd doorgestuurd als deel 2, evenwel met uitzondering van de submap ‘Stukken verwezen BVW AJ2020’. Die laatste maakt het voorwerp uit van deel 3.

Wat betreft de documentatie over de bezwaarfase werd het ingediende bezwaarschrift en de bijhorende bijlagen niet mee doorgestuurd omwille van de bestandsgrootte enerzijds en anderzijds omdat de aanvragers hier al over beschikken.

1.3. Bij e-mail en aangetekende brief van 16 augustus 2022 verzoeken de aanvragers om integraal inzage te kunnen krijgen in het stuk ‘AN78.1072-20 una via.pdf’, dat deel uitmaakt van het fiscaal dossier, zonder anonimisering van enige passage. Bovendien voeren ze aan dat de

inzage niet volledig was doordat zij geen inzage hebben gekregen in de bijlagen bij de antwoorden op de vraag om inlichtingen, meer bepaald van 13 juli 2021 en van 15 oktober 2021.

1.4. Bij e-mail en aangetekende brief van dezelfde dag verzoekt de aanvrager ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: wet van 11 april 1994) om zijn verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

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 stelt vast dat de FOD Financiën inroept dat zij geen kopie heeft verstrekt van bijlagen in het kader van de bezwaarprocedure. De gevraagde bijlagen hebben evenwel geen betrekking op de bezwaarprocedure zelf maar op bijlagen die in het kader van een verzoek om inlichtingen door de boekhouder van de cliënten aan de FOD Financiën werden bezorgd. Ook hier geldt dat het niet is omdat deze documenten aan de FOD Financiën zijn aangeleverd in naam van cliënten dat zij achteraf geen toegang zouden kunnen vragen tot deze documenten.

Het is slechts wanneer zou aangetoond worden dat er sprake zou zijn van een manifeste onredelijkheid van de aanvraag dat de openbaarmaking van die stukken geweigerd zou kunnen worden. In dit geval kan de FOD Financiën een beroep doen op artikel 6, § 3, 4° van de wet van 11 april 1994. In haar advies uit eigen beweging nr. 2019-33 dat te raadplegen is op www.bestuursdocumenten.be heeft de Commissie uitvoerig toegelicht onder welke strikte voorwaarden deze uitzonderingsgrond is in te roepen. Het is in elk geval niet in te zien dat andere uitzonderingsgronden voor deze bijlage zouden kunnen worden ingeroepen omdat de informatie afkomstig is van de cliënten van de aanvragers zelf.

Wat de toegang tot het document 'AN78.1072-20 una via.pdf' betreft stelt de Commissie vast dat de FOD Financiën twee uitzonderingsgronden inroept, namelijk enerzijds artikel 6, § 2, 1° en artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994. Artikel 6, § 2, 1° bepaalt het volgende: "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." Deze uitzonderingsgrond kan evenwel niet zomaar worden ingeroepen. Zo kan ze niet worden ingeroepen tegen de ex-echtgenoten zelf omdat de belastingaanslag op het jaar 2020 betrekking heeft toen zij nog beiden gehuwd waren en de belastingaanslag op hen beide betrekking heeft. De uitzonderingsgrond kan dus enkel ten aanzien van derden worden ingeroepen als bovendien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moet de FOD Financiën *in concreto* aantonen dat de informatie betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer van die derde. In de tweede plaats moet de FOD Financiën *in concreto* aantonen dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van die derde. In beide gevallen mag dit evenwel niet ertoe leiden dat er afbreuk zou worden gedaan aan de persoonlijke levenssfeer van die derde op grond van artikel 4, 3° van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. In tegenstelling tot wat de aanvragers beweren gaat het hier om een absolute uitzonderingsgrond wat inhoudt dat er geen belangenafweging dient plaats te vinden. En zelfs als dit het geval was, dan nog kan enkel rekening worden gehouden met het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking en niet met het individuele belang van de cliënten van de aanvragers.

Artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 luidt als volgt: “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: [...] 2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting”. De FOD verwijst daarbij naar de door artikel 337 WIB 92 ingestelde geheimhoudingsplicht. 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 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.”

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.

De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de FOD Financiën wat betreft de bijlagen eventueel kan nagaan of er sprake is van de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag, ze dit *in concreto* moet beoordelen en dient te onderwerpen aan een belangenafweging waarbij enkel rekening kan worden gehouden met de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag enerzijds en het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking anderzijds, aangezien de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 een relatief karakter heeft. Wat het document ‘AN78.1072-20 una via.pdf’ betreft moet de FOD Financiën nadat ze de voorwaarden voor het inroepen artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april heeft nagegaan en de motivering *in concreto* is gebeurd, de toegang tot bepaalde informatie weigeren. Een belangenafweging tussen het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking en het beschermde belang is hier niet aan de orde. De Commissie is van oordeel dat artikel 6, § 2, 2°

van de wet van 11 april 1994 in combinatie met artikel 337 WIB 92 niet rechtsgeldig kan worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren.

Brussel, 8 september 2022.

F. SCHRAM
secretaris

L. DONNAY
voorzitter