



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

15 februari 2024

ADVIES 2024-12

Met betrekking tot de weigering om toegang tot informatie met betrekking tot belastingdossiers van Belgische voetbalclubs

(CTB/2024/10)

Sleutelwoorden : FOD Financiën – Fiscale Inbreuken – Persoonlijke levenssfeer van ondernemingen – art. 337 WIB92 – art. 57 W.Sv.

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 16 oktober 2023 verzoekt X aan de FOD Financiën om:

“1. Een (indien nodig geanonimiseerd) overzicht van alle dossiers die door de BBI [de Belgische Belastinginspectie] sinds 1/1/2019 geopend zijn tegen clubs uit het Belgische profvoetbal (m.a.w. clubs die uitkomen in reeksen 1A en 1B van de Belgische voetbalcompetitie).

2. Per dossier een overzicht van welke inbreuken er ten laste gelegd worden.

3. Een zicht op de hoeveel dossiers daarvan op dit moment nog lopende zijn en hoeveel er zijn afgesloten.

- a. Voor de afgesloten dossiers: een (geanonimiseerde) versie van de gesloten overeenkomst of minnelijke schikking. Indien dat niet mogelijk is: welk bedrag is er per dossier teruggevorderd? Welke boete is er per dossier opgelegd?*
- b. Voor de nog niet afgesloten dossiers: een overzicht van welke bedragen er per dossier worden teruggevorderd.*

4. Met betrekking tot de 200 namen die door het federaal parket aan de Bijzondere Belastinginspectie zijn overgemaakt begin 2022: Een (geanonimiseerd) overzicht van het aantal zaken dat op basis van die informatie tot een minnelijke schikking heeft geleid, het aantal zaken dat nog lopende is en het aantal zaken waarin beslist is om te seponeren.

5. Voor de zaken waarin een minnelijke schikking is getroffen, hadden wij graag (een geanonimiseerde versie van) die minnelijke schikking gekregen. Indien niet mogelijk, dan graag een zicht op welk bedrag er per dossier is teruggevorderd en welke boete er is opgelegd).”

1.2. Per e-mail van 8 november 2023 antwoordt de FOD Financiën dat zij niet volledig aan het verzoek om inzage in de bestuursdocumenten kan

voldoen. De FOD Financiën stelt bepaalde informatie ter beschikking, maar antwoordt voor het overige als volgt:

“Op basis van art. 6 §2 van de W.O.B. is de administratie wettelijk verplicht om de volgende weigeringsgronden in te roepen:

1° de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling van een afschrift heeft ingestemd.

U vraagt inzage in de fiscale dossiers van derden, zowel van natuurlijke personen als van rechtspersonen, om zo zicht te krijgen op de fiscale toestand van derde belastingplichtigen, actief in de voetbalwereld. Dit soort documenten bevat dus geen algemene informatie maar gegevens die de privacy van iemand anders raken. Om het privacyconflict te omzeilen stelt u voor om indien nodig de bestuursdocumenten te anonimiseren. O.w.v. het beperkte aantal profclubs en de specifieke situatie van iedere club, is het mogelijk om de betrokken clubs te identificeren, ook al werden de namen zwart gemaakt. Behoudens misverstand beschikt de administratie niet over de toestemming van de betrokkenen om de informatie uit hun persoonlijke fiscale dossiers aan derden vrij te geven.

2° een bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht

De administratie is bij wet gebonden aan het beroepsgeheim, zoals bepaald in art. 337 WIB92. Het fiscaal geheim heeft niet alleen betrekking op het bedrag van de belastbare inkomsten. Het is toepasselijk op alle inlichtingen betreffende de belastingplichtigen. Het heeft een algemene draagwijdte. Het beroepsgeheim beoogt de openbaarmaking van gegevens met betrekking tot de fiscale toestand van een belastingplichtige aan derden te beletten, hetgeen in casu gevraagd wordt.

Daarnaast bevatten de fiscale dossiers ook kopieën van PV's uit een lopend gerechtelijk onderzoek. Art. 57§ 1. Sv. stelt een wettelijke geheimhoudingsplicht in voor het gerechtelijk onderzoek. Eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen aan het gerechtelijk onderzoek is tot geheimhouding verplicht. Hij die

dit geheim schendt, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.

Naast de twee bovenvermelde wettelijke geheimhoudingsverplichtingen, waarvan de schending strafrechtelijk gesanctioneerd wordt, is de FOD Financiën onderworpen aan de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming afgekort als “AVG” of beter gekend als “GDPR”, de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en de wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten. De doorgifte van persoonsgegevens aan derden is verboden, tenzij de ontvangers gemachtigd zijn om deze gegevens te verwerken op basis van een wettelijke verplichting of in het kader van opdrachten van algemeen belang.

[...]

U kan enkel inzage vragen in bestaande bestuursdocumenten. De Administratie is in het kader van de W.O.B. geenszins verplicht nieuwe documenten samen te stellen ter beantwoording van vragen (Advies van de Commissie voor toegang tot bestuursdocumenten nr. I/CTB/94/34, dd. 21.11.1994). De documenten gevraagd onder 2, 3b, 4 bestaan niet. Indien het al zou mogelijk zijn om deze informatie uit de consultatie van individuele dossiers samen te stellen, kan de administratie niet verplicht worden deze documenten of overkoepelende verslagen op te stellen.

Tot slot wijs ik u er op dat enkel de procureur bevoegd is om een minnelijke schikking voor te stellen en af te sluiten op basis van art. 216bis Sv. Op basis van deze minnelijke schikking zal de strafvordering komen te vervallen. De Bijzondere Belastinginspectie heeft echter geen bevoegdheden op strafrechtelijk vlak. Indien u informatie over minnelijke schikkingen wenst te bekomen (cf vraag 5), zal u zich vermoedelijk moeten wenden tot het federaal parket [...].”

1.3. Per e-mail van 19 januari 2024 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën:

“Hartelijk dank voor uw antwoord. Wij hebben er begrip voor dat delen van de informatie die wij gevraagd hebben niet beschikbaar is bij de BBI en daardoor niet kan meegedeeld worden.

Dit gezegd zijnde, staan wij er op om bezwaar te maken tegen jullie zeer ruime interpretatie van het begrip persoonlijke levenssfeer, waarop de BBI zich beroept om ook geen informatie over betrokken rechtspersonen vrij te geven. Concreet gaat het over vragen 1 en 3a waarop wel een antwoord is gekomen, maar waar de namen van de betrokken rechtspersonen, ons inziens, onterecht zijn geanonimiseerd.

Het artikel 6 §2 van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur waar jullie naar verwijzen, heeft het louter over personen. Aangezien het vrijgeven van deze informatie niet leidt tot het identificeren van individuele natuurlijke personen, lijkt er ons geen grondslag te zijn om de rechtspersonen betrokken in deze dossiers te anonimiseren.

[...]

Daarom verzoeken wij u nogmaals om ons de volgende informatie te bezorgen.

1. Een overzicht van alle dossiers die door de BBI sinds 1/1/2019 geopend zijn tegen clubs uit het Belgische profvoetbal (m.a.w clubs die uitkomen in reeksen 1A en 1B van de Belgische voetbalcompetitie).

2. Voor de afgesloten dossiers: een overzicht van hoeveel achterstallige belasting er betaald is door elke rechtspersoon en welke (administratieve) sanctie er door de BBI werd opgelegd in deze dossiers.”

1.4. Per e-mail van diezelfde dag richt de aanvrager ook een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van

overheidsinformatie, Afdeling Openbaarheid van Bestuur (hierna: de Commissie”).

2. Betreffende de ontvankelijkheid van de vraag om advies

De aanvrager heeft 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 administratieve overheid 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 overheid 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 kunnen worden. Bovendien moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. De aanvrager beperkt zijn verzoek tot heroverweging tot de weigering tot inzage van 1) het overzicht van de dossiers die door de FOD Financiën sinds 1 januari 2019 zijn geopend tegen Belgische voetbalclubs, en 2) voor wat betreft de afgesloten dossiers: een overzicht van de terugbetaalde achterstallige belasting c.q. administratieve sancties in hoofde van de betrokken rechtspersonen. Het gaat hier meer bepaald om de documenten bedoeld in punten in 1 en 3, a van het oorspronkelijk verzoek.

De Commissie toetst bijgevolg louter voormelde verzoeken aan de bepalingen van de wet van 11 april 1994.

3.3. De FOD Financiën steunt zich op drie verschillende gronden om de inzage in de gevraagde documenten te weigeren

- De persoonlijke levenssfeer, te weten: artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994;
- Een bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht, te weten artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994, en dit meer specifiek op basis van volgende geheimhoudingsplichten:
 - o Artikel 337 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992
 - o Artikel 57 van het Wetboek van Strafvordering
- De Algemene Verordening Gegevensbescherming

3.4. Artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 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.”

In tegenstelling tot wat de aanvrager aanneemt, beschermt bovenvermelde uitzonderingsgrond zowel de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen als rechtspersonen. Het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer komt immers, zij het in beperkte mate, toe aan rechtspersonen, en strekt zich volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 16 april 2002, Société Colas Est en anderen t. Frankrijk, § 41), het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof (GwH, 19 september 2007, nr. 118/2007) in hoofdzaak uit tot vertrouwelijke bedrijfsinformatie.

Hoewel er voor wat betreft zakengeheimen in artikel 6, § 1, 7°, van de wet van 11 april 1994 al in een specifieke, relatieve uitzonderingsgrond is voorzien, betekent dat niet noodzakelijkerwijze dat de administratieve overheid geen toepassing kan maken van de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 1°, indien aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan.

Voor wat betreft de toepassing van de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 kan vertrouwelijke bedrijfsinformatie ook financiële informatie over een bedrijf omvatten voor zover deze niet publiek moet worden gemaakt op grond van het

vennootschapsrecht. De Commissie meent dat de gevraagde informatie met betrekking tot belastingen van de betrokken ondernemingen, en eventuele daarmee gepaard gaande dadingen of verschuldigde sancties, onder deze bepaling kan worden gebracht.

De FOD Financiën moet echter daarbij nog *in concreto* aantonen in welke mate het verstrekken van de gevraagde informatie schade berokkent aan de persoonlijke levenssfeer. Het feit dat bepaalde informatie betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer, is immers op zich niet afdoende om de openbaarmaking te weigeren.

Tot slot moet de FOD Financiën ook nog aantonen dat zij daadwerkelijk de betrokken ondernemingen heeft gevraagd of de informatie alsnog mag overgemaakt worden. Loutere aannames dat die ondernemingen niet akkoord zouden gaan (zoals *in casu*), volstaan niet.

3.5. De FOD Financiën beroept zich ook op artikel 337 WIB92, als uitzonderingsgrond overeenkomstig artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994.

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 volstreckte geheimhouding aangaande alle zaken waarvan hij wegens de uitvoering van zijn opdracht kennis heeft.”

De Commissie herinnert de FOD Financiën er aan dat zij al meerdere malen heeft geoordeeld dat voormelde geheimhoudingsplicht geformuleerd is 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. Hoewel een individuele fiscale ambtenaar gehouden is tot geheimhouding, betekent dit niet dat die geheimhoudingsplicht zich ook tot de betrokken

administratieve overheid zelf uitstrekt. (Zie bijvoorbeeld: Advies van 8 september 2022, nr. 2022-50; vergelijk RvSt van 9 juli 1999, nr. 81.740).

Artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 kan dan ook niet in combinatie met artikel 337 WIB92 rechtsgeldig ingeroepen worden om de openbaarmaking te weigeren.

3.6. De FOD Financiën beroept zich vervolgens op artikel 57, § 1, van het Wetboek van Strafvordering, als uitzonderingsgrond overeenkomstig artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994.

Artikel 57, § 1, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt het volgende:

“Behoudens de wettelijke uitzonderingen is het gerechtelijk onderzoek geheim. Eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen aan het gerechtelijk onderzoek is tot geheimhouding verplicht. Hij die dit geheim schendt, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.”

Artikel 57, § 1, van het Wetboek van Strafvordering beschermt het geheim van het gerechtelijk onderzoek (net zoals artikel 28quinquies, § 1, van hetzelfde Wetboek het geheim van het vooronderzoek beschermt).

Met artikel 28quinquies (voor wat betreft het opsporingsonderzoek) en artikel 57 (voor wat betreft het gerechtelijk onderzoek) van de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek (*lex posterior* t.a.v. de wet van 11 april 1994) heeft de wetgever een specifieke en uitdrukkelijke uitzondering willen invoeren om het geheim van het gerechtelijk en opsporingsonderzoek te beschermen. Een administratieve overheid kan en moet bijgevolg (via artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994) deze geheimhoudingsplicht inroepen indien de voorwaarden ervan voldaan zijn.

De in voormelde artikelen bedoelde bescherming geldt zowel ten aanzien van de dader, het slachtoffer als ten aanzien van derden en het publiek (*Parl. St.* De Kamer, 1996 – 1997, stuk nr. 857/1, pp. 7, 26 en 42). Het werd noodzakelijk geacht voor het goede verloop van het onderzoek om te verhinderen dat het vrijkomen van informatie tot gevolg zou hebben dat

belangrijke bewijselementen verloren gaan en voor de bescherming van de rechten van de verdachte om te verhinderen dat het vrijgeven van informatie kan leiden tot een publieke veroordeling, waardoor het recht op het vermoeden van onschuld en het recht op privacy worden geschonden. Het opsporingsonderzoek is *“het geheel van daden om misdrijven te onderzoeken, de daders en bewijzen ervan op te sporen en de elementen te vergaren die nuttig zijn om de strafvordering uit te oefenen”* en vindt plaats onder de leiding en het gezag van het openbaar ministerie. Het gerechtelijk onderzoek is *“het geheel van de handelingen die ertoe strekken de daders van misdrijven op te sporen, de bewijzen te verzamelen en de maatregelen te nemen die de rechtscolleges in staat moeten stellen met kennis van zaken uitspraak te doen. Het wordt gevoerd onder de leiding en het gezag van de onderzoeksrechter.”*

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het geheim van het vooronderzoek niet absoluut is en gemilderd dient te worden ten aanzien van de pers om het recht op vrije meningsuiting voorzien in artikel 10 EVRM te waarborgen.

De FOD Financiën laat evenwel na om *in concreto* te motiveren dat de opgevraagde informatie wel degelijk als informatie te beschouwen is die integraal deel uitmaakt van een lopend gerechtelijk onderzoek, waaraan zij beroepshalve heeft bijgedragen, en waarvoor de geheimhouding geldt. De Raad van State (RvS, 7 november 2011, nr. 216.175) heeft dienaangaande overigens geoordeeld dat belastingambtenaren door het indienen bij de procureur des Konings van een aangifte van een misdrijf, niet deelnemen aan het opsporingsonderzoek. Zij doen dit evenmin wanneer zij antwoorden op vragen van de procureur des Konings en hem gegevens uit hun dossier overmaken. Zij hebben in wezen geen andere hoedanigheid dan die van getuige en vallen dan ook niet onder artikel 28quinquies, § 1, (of 57, § 1) van het Wetboek van Strafvordering. De omstandigheid dat de medegedeelde documenten in een strafdossier opgenomen zijn, verhindert bovendien niet dat zij het karakter hebben van “bestuursdocument” in de zin van artikel 4 van de wet van 11 april 1994 (zie ook RvS, 27 juni 2001, nr. 97.056).

De Commissie wijst er daarbij op dat een eventueel lopend gerechtelijk onderzoek geen afbreuk doet aan de eigen bevoegdheden van de FOD Financiën om belastingen op te leggen, achterstallige belastingen in te vorderen en desgevallend administratieve sancties op te leggen; niet alle

handelingen dienaangaande kaderen in de beroepshalve medewerking met de onderzoeksrechter. De informatie waarover de FOD beschikt ten gevolge van de uitoefening van die bevoegdheden, is niet te beschouwen als informatie waarop de geheimhoudingsplicht bedoeld in artikel 57, § 1, van het Wetboek van Strafvordering slaat.

De Commissie stelt daarbij bovendien ook vast dat het verzoek van de aanvrager mede slaat op afgesloten dossiers en dat, gelet op de berichtgeving in de media, het gerecht zelf ook al een aantal dossiers afgesloten heeft via minnelijke schikking. Voor informatie aangaande afgesloten gerechtelijke dossiers is artikel 57, § 1, van het Wetboek van Strafvordering niet meer toepasselijk.

Gelet op het voorgaande moet de FOD Financiën meer duidelijkheid verschaffen of de gevraagde informatie wel degelijk deel uitmaakt van het dossier van het gerechtelijk onderzoek. Desgevallend kan de FOD Financiën ook nog nagaan of bijkomend de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kan worden, voor zover nodig om de opsporing door de FOD Financiën van strafbare feiten te beschermen.

3.7. De FOD Financiën roept tot slot ook de Algemene Verordening Gegevensbescherming (“AVG” of (“GDPR”), de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en de wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten, in om de inzage te weigeren.

De Commissie wenst er de FOD Financiën op te wijzen dat voor zover zij over de gevraagde informatie beschikt, een verzoek om toegang tot bestuursdocumenten enkel kan worden geweigerd op grond van de uitzonderingsgronden vervat in de wet van 11 april 1994 en in beginsel niet zondermeer kan worden verwezen naar de bepalingen van de AVG-regelgeving, die vreemd zijn aan de openbaarheidswetgeving (Advies van 5 oktober 2020, nr. 2020-130).

3.8. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit 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 moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 15 februari 2024

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter