

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/042

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 2 november 2023 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoekster), een verzoek in bij de Vlaamse Belastingdienst (verder: VLABEL) tot het verkrijgen van een afschrift van het volledige fiscale dossier en de integrale aangiftes in de nalatenschap van ■■■.

Op 5 december 2023 werd voormeld openbaarheidsverzoek gedeeltelijk ingewilligd door VLABEL.

Op 21 december 2023 herhaalde verzoekster haar oorspronkelijk openbaarheidsverzoek en vroeg nogmaals uitdrukkelijk naar een afschrift van het volledige nalatenschapsdossier en de integrale ingediende aangiftes in de voormelde nalatenschap.

Op 12 januari 2024 herhaalde VLABEL haar standpunt, zoals ingenomen in haar eerdere beslissing d.d. 5 december 2023 en waarbij het openbaarheidsverzoek gedeeltelijk werd ingewilligd.

Vervolgens diende verzoekster op 8 februari 2024 een beroep in bij de beroepsinstantie tegen de voormelde gedeeltelijke weigeringsbeslissingen van VLABEL d.d. 5 december 2023 en 12 januari 2024. Dit beroep werd geregistreerd op 8 februari 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek tot openbaarmaking dateert van 2 november 2023.

De in beroep aangevochten beslissingen van VLABEL d.d. 5 december 2023 en 12 januari 2024 maken geen melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet zodat de beroepstermijn pas aanvangt vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het door verzoekster ingediende beroep van 8 februari 2024 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet en is bijgevolg **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

Op 5 december 2023 stelde VLABEL beroeper ervan in kennis dat er niet kon worden voldaan aan het verzoek om een afschrift van het volledige nalatenschapsdossier en de integrale ingediende aangiftes te bezorgen, gebaseerd op volgende motieven:

“ Een kopie van de successieaangiftes die ingediend zijn door andere erfgenamen kan ik u niet bezorgen omdat deze aangiftes deel uitmaken van het fiscaal dossier van die erfgenaam en daardoor beschermd zijn door de Algemene Verordening Gegevensbescherming van 27 april 2016 (EU) 2016/679 (GDPR).

Het verstrekken van documenten die deel uitmaken van het fiscaal dossier van een andere persoon zou dan ook een schending betekenen van het beroepsgeheim, zoals vastgelegd in artikel 3.19.0.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit(VCF).

Artikel 3.20.0.0.1 VCF bepaalt: “Het bevoegde personeelslid reikt op verzoek van de betrokkenen in rechtstreekse naam, van hun erfgenamen of rechthebbenden of op verzoek van derden die voldoende belang aantonen, een afschrift of een uittreksel van de successieaangiften uit”.

Omwille van de bovenvermelde wetgevingen kan een kopie van de volledige aangifte alleen afgeleverd worden aan een persoon die de aangifte ondertekend heeft (= betrokkene) of aan diens erfgenaam of volmachtouder. Op verzoek van een derde (= andere persoon dan hierboven vermeld) mogen inlichtingen uit de aangifte in de vorm van een uittreksel (=beknopt overzicht; samenvatting) verstrekt worden, op voorwaarde dat die derde voldoende belang kan aantonen bij het bekomen van deze inlichtingen.

Gezien het bijzonder legaat van [REDACTED] heeft zij voldoende belang bij het verkrijgen van alle informatie die de aangiftes bevatten over dat bijzonder legaat. U vindt de relevante rubrieken als bijlage bij deze email. Ik stuur u eveneens een kopie van het testament, dat als bijlage bij de aangiftes gevoegd was. “

2. Inhoud van het beroepschrift

Met haar beroepschrift van 8 februari 2024 contesteerde verzoeker voorgaande beslissing van VLABEL en ze motiveert haar beroepschrift als volgt:

“ De wettige erfgenamen dienden gezamenlijk aangiftes in de nalatenschap van de erflater in.

Cliënte is een bijzondere legataris die door een uitdrukkelijk testamentair beding (testament dd. 27/09/2022 met repertoriumnr.: ■■■ en geregistreerd op het registratiekantoor KANTOOR RECHTSZEKERHEID ANTWERPEN 2 op 13/12/2022) van de betaling van successierechten werd vrijgesteld. Cliënte haar bijzonder legaat is dus vrij van successierechten.

Op 26 oktober 2023 ontvangt Cliënte het aanslagbiljet erfbelasting voor aanslagjaar 2022.

Op grond van de aangiftes die werden ingediend door de wettige erfgenamen ging VLABEL over tot het inkohieren van een aanslag in de erfbelasting voor het aanslagjaar 2022 (met kohierartikel 228016982237 - Uitvoerbaar verklaard op 12/05/2023) gevestigd ten laste van Cliënte.

Nadat Cliënte kennisnam van het aanslagbiljet, verzocht zij VLABEL via haar raadsman om inzage en kopie van het volledige dossier en in het bijzonder van de aangiftes in de nalatenschap.

VLABEL weigert in ieder geval ten onrechte de inzage en kopij van het nalatenschapsdossier en van de volledige successieaangiftes. Het verweer met inbegrip van de rechten van verdediging door de weigering van inzage (en afschrift) van het dossier (en in het bijzonder van deze successieaangiftes) overgemaakt te krijgen - een recht gewaarborgd samen met het recht op inzage van het dossier - cfr. de bepalingen van het Bestuursdecreet van 07 december 2018 - wordt Cliënte onmogelijk gemaakt.

Door de weigering van inzage (en afschrift) van het dossier over te maken zal de belastbare grondslag op basis van het voormelde aanslagbiljet, niet naar recht bewezen zijn, aangezien kennelijk geen afschrift kan bijbrengen van de bewuste stukken.

In ieder geval heeft mijn Cliënte daar principieel recht op. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat ieder recht heeft om elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen.

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid van het Bestuursdecreet van 07 12 2018 heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

Tevens wens ik erop te wijzen dat de door VLABEL ingeroepen weigeringsgrond(en) geen stand houdt ingeval de weigering voorgelegd wordt aan de Raad van State.

Cliënte beschikt als bijzondere legataris aldus over voldoende belang om een volledige afschrift van deze successieaangiftes met alle bijlagen te verkrijgen in de zin van art. 3.20.0.0.1 VCF om zich met kennis van zaken hiertegen te verzetten.

Bij het selecteren van de rubrieken uit de aangiftes dewelke voor het vestigen van de erfbelasting relevant zou zijn volgens VLABEL, heeft zij hierbij een aantal opvallende keuzes gemaakt. Cliënte stelt immers vast dat VLABEL om onbegrijpelijke redenen voor de taxatie essentiële uitleggen van de aangevers links heeft laten liggen.

Dat de aangiftes in het nalatenschapsdossier relevante informatie bevatten die voor de taxatie en verdediging van Cliënte essentieel is, mag duidelijk zijn.

Cliënte heeft tot op heden geen inzage (en integrale kopie) gekregen van het nalatenschapsdossier en van de volledige aangiftes in de nalatenschap van ■■■ met alle bijlagen.

Cliënte stelt zich terecht de vraag hoe VLABEL aan de belastbare bedragen in het aanslagbiljet van 26/10/2023 komt. Het recht van verdediging komt in het gedrang wanneer tegen Cliënte stukken worden gebruikt die zij niet kent en waartegen zij zich dus niet met kennis van zaken kan verdedigen.”

Op grond van voormelde redenering vraagt verzoekster haar beroep in te willigen en de openbaarmaking van de gevraagde documenten toe te staan.

3. Toelichting door VLABEL

De beroepsinstantie nam contact op met VLABEL om met kennis van zaken het ingestelde beroep te kunnen beoordelen.

VLABEL bezorgde daarop de beroepsinstantie de volgende toelichting aangaande de context waarin dit beroepsdossier moet gezien worden:

“ Artikel II.34, 1° van het Bestuursdecreet is de primaire uitzonderingsgrond, gezien artikel 3.19.0.0.2 VCF die het beroepsgeheim regelt. Daarnaast is ook artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet van toepassing, aangezien het beroepsgeheim van artikel 3.19.0.0.2 VCF vanzelfsprekend inhoudt dat we de persoonlijke levenssfeer van andere partijen dan de verzoekers maximaal moeten respecteren.

De argumenten in het beroepschrift zijn identiek aan de argumenten die verzoekster aangehaald heeft in haar correspondentie met Vlabel. Verzoekster verklaarde dat ze een kopie van de ingediende successieaangifte vraagt om bezwaar te kunnen indienen tegen de aanslag van de erfbelasting die ze toegestuurd kreeg. De reden daarvoor wordt ook vermeld in het beroepschrift: volgens het testament, waarvan verzoekster wel degelijk een integraal afschrift heeft ontvangen van VLABEL, moet verzoekster geen erfbelasting betalen maar moet de erfbelasting op het verkregen legaat door de wettelijke erfgenamen betaald worden.

Verzoekster werd belast door de afdeling Taxatie en heeft daarvoor een aanslagbiljet ontvangen. Verzoekster heeft uiteraard absoluut het recht om daartegen een bezwaarschrift in te dienen en haar standpunt te motiveren door het testament, waarover ze beschikt, toe te voegen. Maar er is geen enkele reden waarom verzoekster een afschrift van de ingediende aangiftes in de nalatenschap moet krijgen en bijgevolg de persoonsgegevens van de andere erfgenamen, het actief en het passief van de hele nalatenschap, enz. moet kennen, om enkel aan te voeren dat het testament bepaalt dat ze geen erfbelasting moet betalen op het verkregen legaat.”

Vlabel wijst er nog op dat verzoekster intussen ook effectief een bezwaarschrift heeft ingediend tegen de gevestigde aanslag, dat momenteel bij Vlabel in behandeling is.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Na onderzoek en kennisname van de betrokken documenten, stelt de beroepsinstantie vast dat het fiscale dossier bij VLABEL bestaat uit de volgende documenten:

- Het aanslagbiljet d.d. 19 mei 2023

- Het notariële testament van de overledene
- Het mailverkeer tussen verzoekster en VLABEL, naar aanleiding van het aanslagbiljet
- De ingediende aangiftes in de nalatenschap

De beroepsinstantie stelt vast dat verzoekster al in het bezit is van de eerste drie voormelde documenten. Het voorwerp van het ingestelde beroep is dus beperkt tot de ingediende aangiftes in de nalatenschap.

De beroepsinstantie is eveneens van oordeel dat de ingediende aangiftes door de wettige erfgenamen in de nalatenschap van ■■■ niet openbaar kunnen gemaakt worden in toepassing van artikel II.34, 1° van het Bestuursdecreet. Deze uitzonderingsgrond legt de bestuursinstanties op om een aanvraag tot openbaarmaking, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de geheimhoudingsverplichting, vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is.

VLABEL is gehouden aan de naleving van de decretale geheimhoudingsverplichting die uitdrukkelijk is voorzien in artikel 3.19.0.0.2. Vlaamse Codex Fiscaliteit:

“ Een persoon die, op welke grond ook, optreedt bij de toepassing van de bepalingen van deze codex of die toegang heeft tot de ambtsvertrekken van de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie, is, buiten de uitoefening van zijn ambt verplicht tot volstrekte geheimhouding over alle zaken waarvan hij wegens de uitvoering van zijn opdracht kennis heeft.

De personeelsleden van de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie oefenen hun ambt uit als ze 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 openbare instellingen of inrichtingen, vermeld in artikel 3.13.1.4.1, inlichtingen verstrekken die voor die diensten, instellingen of inrichtingen nodig zijn voor de uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen die eraan zijn opgedragen.

De personeelsleden van de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie oefenen hun ambt uit als ze aan de administratieve diensten van de gemeenten en provincies inlichtingen verstrekken met betrekking tot de fiscale toestand van rechtspersonen die nodig zijn voor de uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen die eraan zijn opgedragen.

De personeelsleden van de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie oefenen ook hun ambt uit als ze met betrekking tot de fiscale toestand van een belastingplichtige een vraag om raadpleging, uitleg of mededeling inwilligen van de echtgenoot of wettelijk samenwonende op de goederen van wie de aanslag wordt ingevorderd.

Personen die deel uitmaken van diensten waaraan de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie ingevolge het tweede en het derde lid inlichtingen van fiscale aard heeft verstrekt, zijn tot dezelfde geheimhouding verplicht en mogen de verkregen inlichtingen niet gebruiken buiten het kader van de wettelijke bepalingen voor de uitvoering waarvan ze zijn verstrekt.

De bepalingen van het vijfde lid zijn ook van toepassing op de personen die behoren tot diensten waaraan ingevolge een controle als vermeld in titel 3, hoofdstuk 13, inlichtingen van fiscale aard kunnen worden verstrekt.”

In het eerste lid van voormeld decreetartikel wordt een algemene geheimhoudingsplicht opgelegd voor alle personeelsleden binnen VLABEL. In het tweede, derde en vierde lid van voormeld artikel worden een aantal uitzonderingen voorzien, waarbij in welomschreven gevallen informatie-uitwisseling wel is toegelaten met andere instanties en één private persoon (de echtgenoot of wettelijk samenwonende), waarbij de personeelsleden worden geacht op te treden binnen de uitoefening van hun ambt. Dit alles is heel strikt afgebakend. In casu gaat het openbaarheidsverzoek evenwel uit van de bijzondere legataris, zodat de vraag om informatie zich situeert buiten de uitoefening van het ambt voor de personeelsleden van VLABEL en bijgevolg het eerste lid van voormelde decreetbepaling uit de Vlaamse Codex Fiscaliteit van toepassing is.

De beroepsinstantie moet dan ook concluderen dat in casu het openbaarheidsverzoek van verzoekster wel degelijk valt onder de decretale geheimhoudingsplicht die werd ingeschreven in artikel 3.19.0.0.2. Vlaamse Codex Fiscaliteit. De vertrouwelijke informatie die zich bevindt in de door de wettige erfgenamen ingediende aangiften in de nalatenschap van ■■■ kan derhalve niet openbaar gemaakt worden ten aanzien van verzoekster, bijzonder legataris.

Artikel II.34, 1° van het Bestuursdecreet formuleert een absolute uitzonderingsgrond. De vaststelling dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de decretaal voorziene geheimhoudingsplicht volstaat om de aanvraag af te wijzen, zonder dat het belang van de openbaarheid daartegen kan worden ingebracht. De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat om voormelde redenen (decretale geheimhoudingsverplichting) de openbaarmaking van de door de wettige erfgenamen ingediende aangiften in de nalatenschap niet kan worden toegestaan.

Voor de volledigheid wijst de beroepsinstantie er nog op dat vanuit Vlabel wel degelijk ook rekening werd gehouden met de bepaling van artikel 3.20.0.0.1. VCF:

“Het bevoegde personeelslid reikt op verzoek van de betrokkenen in rechtstreekse naam, van hun erfgenamen of rechthebbenden of op verzoek van derden die voldoende belang aantonen, een afschrift of een uittreksel van de successieaangiften uit.”

Omwille van de bovenvermelde wetgeving kan een kopie van de volledige aangifte alleen afgeleverd worden aan een persoon die de aangifte ondertekend heeft (= betrokkene) of aan diens erfgenaam of volmacht houder.

Op verzoek van een derde (= andere persoon dan hierboven vermeld) mogen inlichtingen uit de aangifte in de vorm van een uittreksel (=beknopt overzicht; samenvatting) verstrekt worden, op voorwaarde dat die derde voldoende belang kan aantonen bij het bekomen van deze inlichtingen.

Het komt de beroepsinstantie voor dat VLABEL verzoekster in casu terecht als niet betrokkene maar als derde heeft beschouwd, aangezien zij de opgevraagde aangiften in de nalatenschap niet mee heeft ondertekend.

De beroepsinstantie kon vaststellen dat in dit dossier wel degelijk aan verzoekster (die daartoe het decretaal vereiste belang kan aantonen) een uittreksel uit de opgevraagde aangiften in de nalatenschap werd bezorgd.

Daarnaast is de beroepsinstantie ook van oordeel dat de door de wettige erfgenamen ingediende aangiften in de nalatenschap niet openbaar kunnen worden gemaakt aan verzoekster in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Dit artikel bepaalt dat een overheidsinstantie het verzoek, voor wat betreft andere dan milieu-informatie, afwijst als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen. De beroepsinstantie merkt op dat bij onderzoek naar de uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft.

De beroepsinstantie stelt in casu vast dat de gegevens, zoals die worden vermeld in de opgevraagde aangiftes in de nalatenschap, ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokken personen behoren. Het betreft ondermeer de volgende gegevens:

- De namen van de indieners van de aangifte
- De adressen van de indieners
- De burgerlijke staat van die personen
- eventuele vermelding van al dan niet aanwezigheid van huwelijkscontract
- Het Rijksregisternummer van de betrokkenen
- Geboorteplaats en -datum van de betrokkenen
- Het exacte aandeel in de erfenis
- exacte verwantschapsgraad met de overledene
- de hoedanigheid van de indieners
- het exacte actief en passief van de nalatenschap, met vermelding van alle bedragen in detail
- aanslagbiljetten in de personenbelasting van de betrokkenen
- allerhande betaalde facturen door betrokkenen, met detailinhoud

Het vrijgeven van al deze voormelde gegevens zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken erfgenamen. Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61). Het openbaar maken van deze gegevens heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is, na kennisname van de betreffende aangiftes in de nalatenschap van oordeel dat de inhoud ervan effectief behoort tot de persoonlijke levenssfeer van de indieners en dat de openbaarmaking van die gegevens afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Bijgevolg kunnen deze aangiftes in de nalatenschap dan ook niet openbaar worden gemaakt en dient de inhoud ervan te worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.50, §1, derde lid van het Bestuursdecreet vermeldt nog dat, als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2°, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkene en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument (als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie). De beroepsinstantie heeft daarom de betrokkenen gecontacteerd, doch tot op heden werd hun toestemming daarvoor niet bekomen.

Verwijzende naar de toepassing van de twee voormelde decretale uitzonderingsronden, zoals vermeld in artikel II.34, 1° en II.34, 2° Bestuursdecreet, is de beroepsinstantie dan ook van oordeel dat het ingestelde beroep als ongegrond moet worden verklaard.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 8 februari 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissingen van VLABEL d.d. 5 december 2023 en 12 januari 2024 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 8 maart 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter