

NLF 2017/1766

Stukken uit Curaçao en interne e-mails Belastingdienst mogen geheim blijven (1)

Rechtbank Gelderland 6 juni 2017, 17/256, ECLI:NL:RBGEL:2017:3241

SAMENVATTING

In 2010 heeft de Inspecteur aan de broer van X vragen gesteld over zijn aangifte IB/PVV 2007. De vragen zijn niet tot tevredenheid van de Inspecteur beantwoord. Daarop zijn door de Inspecteur inlichtingen gevraagd bij de autoriteiten van Curaçao. De ontvangen informatie is voor de Inspecteur aanleiding geweest vragen aan X te stellen. X heeft veel vragen niet beantwoord. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een informatiebeschikking ten aanzien van X. Deze heeft betrekking op de aangiften IB/PVV 2011, 2012 en 2013. De vragen in de informatiebeschikking zijn gericht op de mogelijke betrokkenheid van X bij een stichting. In geschil is of sprake is van gewichtige redenen als bedoeld in artikel 8:29 Awb die rechtvaardigen dat de Inspecteur weigert de stukken van de buitenlandse autoriteiten en (grotendeels interne) e-mails openbaar te maken. De geheimhoudingskamer van Rechtbank Gelderland oordeelt dat de Inspecteur niet gehouden is een brief met bijlagen over te leggen die slechts betrekking heeft op de positie van de broer van X. Het feit dat de zaken van de broer (vooralsnog) gezamenlijk behandeld worden met de zaken van X maakt niet dat de brief met bijlagen een op de zaken van X betrekking hebbend stuk is. De Rechtbank bepaalt verder dat beperkte kennisneming respectievelijk geheimhouding van de met een beroep op artikel 8:29 Awb overgelegde stukken voor het overige gerechtvaardigd is. De Rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat de uit Curaçao ontvangen stukken vermoedelijk niet compleet zijn en mogelijk geen volledig (en juist) beeld geven. Inzage in de stukken door X brengt het risico mee dat geen andere stukken meer boven water zullen komen, omdat gesteld zal worden dat deze compleet zijn. Interne e-mails van de Belastingdienst beschouwt de Rechtbank als één stuk. De e-mails vormen volgens de Rechtbank een op de zaak betrekking hebbend stuk. Ter zake van de e-mails is volgens de Rechtbank eveneens een beroep op geheimhouding gerechtvaardigd.

NOOT

Deze noot heeft tevens betrekking op de gelijklopende uitspraak van dezelfde datum, die achterin deze aflevering in het overzicht Overige rechtspraak en actualiteiten is opgenomen (NLF 2017/1796).

Inleiding

In deze procedure bij de geheimhoudingskamer van Rechtbank Gelderland is in geschil of het resultaat van een verzoek om inlichtingen door de Inspecteur aan de autoriteiten van Curaçao geheim mag blijven, vanwege 'gewichtige redenen' als bedoeld in artikel 8:29 Awb. Eveneens in geschil is of hiervan sprake is ten aanzien van interne e-mails (tussen de Inspecteur en diens collega's), alsmede de daaraan voorafgaande vraag of sprake is van op de zaak betrekking hebben de stukken ex artikel 8:42 Awb.

‘Gewichtige redenen’

De Rechtbank vangt de beantwoording van het geschil aan met de overweging dat zij tot geheimhouding van de stukken zal gelasten als de door de Inspecteur aangevoerde redenen aanzienlijk zwaarder wegen dan het belang van belanghebbende bij (onbeperkte) kennisneming. De Rechtbank komt vervolgens aarzelend tot de conclusie dat belanghebbende een belang heeft bij overlegging van de stukken uit Curaçao. Omdat belanghebbende zich in de procedure over de informatiebeschikking op het standpunt heeft gesteld niet over de gevraagde informatie te (kunnen) beschikken, voegen de stukken uit Curaçao niet direct iets toe, zo meent de Rechtbank. De Rechtbank overweegt vervolgens dat de Inspecteur een zwaarwegend belang heeft bij geheimhouding omdat inzage in de stukken door belanghebbende het risico meebrengt dat geen andere stukken meer boven water zullen komen, ‘omdat gesteld zal worden dat deze compleet zijn’. De Rechtbank vervolgt:

‘Het opsporings- en controlebelang verzet zich ook tegen het gedeeltelijk verstrekken van de stukken, omdat niet ondenkbaar is dat eiser op basis daarvan zal kunnen herleiden welke stukken verweerder nog meer in zijn bezit heeft, waardoor nog steeds het risico bestaat dat eiser alleen die stukken zal overleggen.’

Het kennelijk zwaarwegend belang is dus volgens de geheimhoudingskamer het voorkomen van ‘strategisch procederen’.

Op de zaak betrekking hebbende stukken

De Inspecteur heeft ook om geheimhouding verzocht van een brief die volgens de Rechtbank geen op de zaak betrekking hebbend stuk is, omdat deze brief slechts betrekking heeft op de positie van de broer van belanghebbende. De Rechtbank hanteert op dit punt een onjuiste maatstaf. Niet de vraag waarop de brief betrekking heeft, maar of de brief een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming van de Inspecteur met betrekking tot het opleggen van de informatiebeschikking aan belanghebbende, is het te hanteren criterium.¹ De Inspecteur meende kennelijk van wel, gelet op het verzoek om geheimhouding.

Interne e-mails

Ten aanzien van een reeks interne e-mails oordeelt de Rechtbank dat sprake is van een op de zaak betrekking hebbend stuk. Het zwaarwegend belang van de Inspecteur dat geheimhouding rechtvaardigt is dus zijn procespositie. Het oordeel van de Rechtbank komt erop neer dat slechts een van beide partijen recht heeft op een processtrategie. Het oordeel verhoudt zich slecht met het genoemde arrest van 18 december 2015, waaruit volgt dat de verplichting om de op de zaak betrekking hebbende stukken in het geding te brengen onverkort geldt in een procedure over een informatiebeschikking.

mr. B.J.G.L. Jaeger

Jaeger Advocaten-belastingkundigen

BRON ECLI:NL:RBGEL:2017:3241

¹ HR 18 december 2015, 14/04143, ECLI:NL:HR:2015:3602.

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Belastingrecht

zaaknummers: AWB 17/256, 17/257 en 17/258

beslissing van de geheimhoudingskamer als bedoeld in artikel 8:29, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van 6 juni 2017

in de zaken tussen

[X], te [Z], eiser

(gemachtigde: mr. [gemachtigde]),

en

de inspecteur van de Belastingdienst, kantoor Breda, verweerder.

Procesverloop

Verweerder heeft aan eiser een informatiebeschikking opgelegd.

Verweerder heeft bij uitspraak op bezwaar van 19 december 2016 de beschikking gehandhaafd.

Eiser heeft daartegen bij brief van 16 januari 2017, ontvangen door de rechtbank op dezelfde datum, beroep ingesteld.

Verweerder heeft de op de zaken betrekking hebbende stukken en een verweerschrift overgelegd. Daarbij heeft hij voor een aantal stukken een beroep op geheimhouding gedaan. Bij brief van 9 maart 2017 heeft eiser daarop gereageerd. Hij berust niet in de geheimhouding.

Het verzoek van verweerder uit hoofde van artikel 8:29 van de Awb is behandeld ter zitting op 9 mei 2017.

Namens eiser is de gemachtigde verschenen. Namens verweerder zijn drs. [gemachtigde] en mr. [A] verschenen.

Overwegingen

Feiten

1. In 2010 heeft verweerder aan de broer van eiser, [B] , vragen gesteld over zijn aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekering 2007. Nadat de desbetreffende vragen niet tot tevredenheid van verweerder werden beantwoord, heeft verweerder inlichtingen gevraagd bij de autoriteiten van Curaçao. Op 10 maart 2014 heeft verweerder inlichtingen ontvangen. Hieruit kwam naar voren dat eiser een bedrag van € 1.003.300 heeft geschonken aan een Stichting [C] (hierna: [C]), genaamd [D] . Ook bleek eiser een vordering aan de [C] te hebben geschonken. Verweerder heeft nadere inlichtingen gevraagd bij de autoriteiten van Curaçao en deze op 5 januari 2015 ontvangen.

2. De ontvangen informatie is voor verweerder aanleiding geweest vragen aan eiser te stellen. Eiser heeft daarop bij brief van 3 maart 2016 geantwoord, waarbij op veel vragen is gereageerd is dat hem het antwoord niet bekend is. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de informatiebeschikking. Deze heeft betrekking op de aangiften inkomstenbelasting over de jaren 2011, 2012 en 2013. De vragen in de informatiebeschikking zijn gericht op de mogelijke betrokkenheid van eiser bij de [C] .

Geschil

3. In geschil is of sprake is van gewichtige redenen als bedoeld in artikel 8:29 van de Awb die rechtvaardigen dat verweerder weigert de stukken van de buitenlandse autoriteiten en (grotendeels interne) e-mails openbaar te maken. Met betrekking tot de interne e-mails gaat daaraan nog de vraag vooraf of sprake is van op de zaak betrekking hebbende stukken in de zin van artikel 8:42 van de Awb.

Beoordeling van het geschil

4. Ten behoeve van het nemen van deze tussenbeslissing heeft de rechtbank kennis genomen van het gehele procesdossier. Uitdrukkelijk wijst de rechtbank erop dat met de beslissing ter zake van de geheimhouding geen voorschot wordt genomen op de inhoud van de onderliggende zaak en de vraag of al dan niet terecht een informatiebeschikking is afgegeven door verweerder.

5. De rechtbank stelt voorop dat verweerder op grond van artikel 8:42, eerste lid, van de Awb gehouden is de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechtbank te zenden. Uit de arresten van de Hoge Raad van 25 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BA3823 en BB5868 en van 23 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1182, volgt dat dit stukken zijn die verweerder ter beschikking hebben gestaan en die bij de besluitvorming van verweerder een rol hebben gespeeld dan wel daarbij van enig belang kunnen zijn geweest. De vraag of een stuk een op de zaak betrekking hebbend stuk is, dient op grond van dat stuk in zijn geheel en met inachtneming van het overheersende karakter van dat stuk te worden beantwoord. Een op de zaak betrekking hebbend stuk kan dus niet gedeeltelijk als een zodanig stuk worden bestempeld.

6. Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, op grond van artikel 8:29, eerste lid, van de Awb het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de bestuursrechter mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat gewichtige redenen voor een bestuursorgaan in ieder geval niet aanwezig zijn voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: WOB) de verplichting zou bestaan een verzoek om informatie, vervat in de over te leggen stukken, in te willigen.

7. De rechtbank heeft kennis genomen van alle door verweerder overgelegde stukken en heeft deze onderworpen aan een afweging van het belang van eiser bij (onbeperkte) kennisneming tegenover de door verweerder aangevoerde redenen om aan die kennisneming beperkingen te stellen. Slechts indien naar het oordeel van de rechtbank de door verweerder aangevoerde redenen aanzienlijk zwaarder wegen dan het belang van eiser, is sprake van een gerechtvaardigd belang van verweerder bij geheimhouding.

Verzoeken om inlichtingen aan de autoriteiten van Curaçao van 12 februari 2013 en 8 mei 2014 en de antwoorden daarop inclusief overzicht

8. Verweerder heeft zich - kort gezegd - op het standpunt gesteld dat de verzoeken aan de autoriteiten van Curaçao en de daarop ontvangen antwoorden niet aan eiser ter beschikking dienen te worden gesteld, omdat hij een zwaarwegend belang heeft bij geheimhouding. Dit belang is gelegen in inspectie, controle en toezicht als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de WOB. Om een effectieve controle te kunnen uitoefenen heeft verweerder de mogelijkheid bij buitenlandse autoriteiten stukken en inlichtingen op te vragen. Bij de ontvangen stukken kunnen stukken zitten die eiser zelf op grond van artikel 47 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen dient te verstrekken. Het risico bestaat dat eiser precies die stukken zal verstrekken aan verweerder die verweerder uit anderen hoofde heeft ontvangen. Controle op volledigheid en juistheid van die stukken is dan niet meer mogelijk.

9. Eiser heeft zich - samengevat - beroepen op de beginselen van fair play en equality of arms en het verdedigingsbeginsel. Juist in het kader van een procedure ter zake van een informatiebeschikking dient hij te kunnen beschikken over de gegevens die verweerder al heeft. Alleen op die manier kan immers gecontroleerd worden of terecht een informatiebeschikking is afgegeven. Als verweerder naar

de bekende weg vraagt, is een informatiebeschikking - en de daaruit mogelijk voortvloeiende sanctie van omkering van de bewijslast - niet gerechtvaardigd, aldus eiser.

10. Tot de stukken uit Curaçao waarvan thans geheimhouding wordt verzocht behoren twee stukken die verweerder al heeft overgelegd in de procedure, te weten de schenkingsakten van 21 december 2011. Aangezien daarmee een deel van het dossier waarvan geheimhouding wordt gevraagd al is ingebracht in de procedure, kan geen sprake meer zijn van een beroep op geheimhouding. De rechtbank zal het verzoek daarom in zoverre opvatten als een verzoek om beperkte kennisneming, in die zin dat het resterende deel van de informatie uit Curaçao volledig geanonimiseerd blijft.

11. De rechtbank weegt mee dat eiser zich in de inhoudelijke procedure op het standpunt stelt dat hij alle informatie heeft verstrekt waarover hij beschikt en kan beschikken en dat hij dus de vragen uit de informatiebeschikking in voldoende mate heeft beantwoord. Ter onderbouwing van die stelling voegen de stukken waarop verweerder zich beroept niet direct iets toe. Eisers stelling impliceert immers dat hij deze stukken niet heeft en dus ook niet had kunnen overleggen aan verweerder. Niettemin kan een belang bij die stukken eiser niet geheel ontzegd worden. In de eerste plaats is het uitgangspunt dat er recht bestaat op kennisneming van alle stukken en dat van de mogelijkheid een beroep op geheimhouding te doen terughoudend gebruik dient te worden gemaakt. Daarnaast is voorstelbaar dat wanneer verweerder bepaalde concrete feiten benoemt waaruit hij de betrokkenheid van eiser bij de [C] afleidt, eiser daarop beter kan reageren. Voor de procespositie van eiser heeft dit dus wel degelijk gevolgen.

12. Niettemin acht de rechtbank het belang van verweerder bij beperkte kennisneming van de stukken aanzienlijk zwaarwegender. Dit laat zich naar zijn aard in beperkte mate motiveren. Van belang acht de rechtbank met name het feit dat verweerder heeft aangevoerd dat de uit Curaçao ontvangen stukken vermoedelijk niet compleet zijn en mogelijk geen volledig (en juist) beeld geven. Eiser en zijn broer hebben tot nu toe een proceshouding ingenomen die erop neerkomt dat zij zo weinig mogelijk informatie verstrekken en zo min mogelijk meewerken, aldus verweerder. Inzage in de stukken door eiser brengt het risico mee dat geen andere stukken meer boven water zullen komen, omdat gesteld zal worden dat deze compleet zijn. Het opsporings- en controlebelang verzet zich ook tegen het gedeeltelijk verstrekken van de stukken, omdat niet ondenkbaar is dat eiser op basis daarvan zal kunnen herleiden welke stukken verweerder nog meer in zijn bezit heeft, waardoor nog steeds het risico bestaat dat eiser alleen die stukken zal overleggen.

13. Gelet op het voorgaande is het beroep op beperkte kennisneming van deze stukken gerechtvaardigd.

Brief met bijlagen

14. Tot de stukken waarvan geheimhouding is verzocht behoort voorts een brief met bijlagen van 4 augustus 2015 van verweerder. Deze heeft slechts betrekking op de positie van de broer van eiser. Het

feit dat de zaken van de broer (vooralsnog) gezamenlijk behandeld worden met de zaken van eiser maakt niet dat de brief met bijlagen een op de zaken van eiser betrekking hebbend stuk is. Verweerder is reeds om die reden niet gehouden het stuk over te leggen. Aan het verzoek om geheimhouding van dit stuk wordt niet toegekomen.

(Interne) e-mails

15. De eerste vraag die de rechtbank dient te beantwoorden is of elke e-mail die verweerder heeft overgelegd als afzonderlijk stuk dient te worden aangemerkt. Naar het oordeel van de rechtbank is dat niet het geval en dient het geheel als één stuk te worden beschouwd. Het zou kunstmatig zijn deze e-mails als afzonderlijke, deelbare stukken te beschouwen, omdat het meer dan eens om reacties op eerdere mails gaat en als het ware een gesprek in schriftelijke vorm is gevoerd.

16. Verweerder heeft aangevoerd dat geen sprake is van een op de zaak betrekking hebbend stuk. Hoewel interne correspondentie onder omstandigheden geen stuk in de zin van artikel 8:42 van de Awb vormt, is dat gelet op het arrest van de Hoge Raad van 29 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9850 wel mogelijk. Van belang is met name of de informatiebeschikking mede is gebaseerd op informatie uit de interne correspondentie.

17. De rechtbank dient ter beoordeling van de stelling van verweerder vast te stellen wat het overwegende karakter van de e-mails is. Voor een groot deel gaat het daarbij om de tactische en procedurele invulling van de zaak. Nu de informatiebeschikking daar een uitvloeisel van is (ook het opleggen daarvan is in wezen een procedurele keuze), is de rechtbank van oordeel dat de e-mails wel een op de zaak betrekking hebbend stuk vormen.

18. Het belang van eiser om kennis te nemen van alle stukken weegt echter niet op tegen het belang van verweerder zijn procedurele afweging in vrijheid te doen zonder de verplichting eiser daarvan op de hoogte te stellen (vergelijk Gerechtshof 's-Hertogenbosch 6 oktober 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:4728). Naar het oordeel van de rechtbank dient het belang van verweerder aanmerkelijk zwaarder te wegen.

19. Op grond van het voorgaande is ook ter zake van de e-mails een beroep op geheimhouding gerechtvaardigd.

20. De rechtbank zal bepalen dat de zaken worden voortgezet in de stand waarin deze zich bevinden. Gelet op de procesafspraken die bij de behandeling van de voorlopige voorziening zijn gemaakt, en die per e-mail van 20 januari 2017 zijn bevestigd, wordt eiser in de gelegenheid gesteld thans binnen vier weken te reageren op het verweerschrift.

Beslissing

De rechtbank:

- stelt vast dat de brief van 4 augustus 2015 met bijlagen geen op de zaken betrekking hebbend stuk is;
- bepaalt dat beperkte kennisneming respectievelijk geheimhouding van de met een beroep op artikel 8:29 van de Awb overgelegde stukken voor het overige gerechtvaardigd is;
- gelast dat de zaken worden voortgezet in de stand waarin deze zich bevinden;
- stelt eiser in de gelegenheid binnen vier weken schriftelijk te reageren op de inhoud van het verweerschrift.

Deze beslissing is genomen door mr. R.A. Eskes, rechter, in tegenwoordigheid van M. Brouwer, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 6 juni 2017.

de griffier is buiten staat deze beslissing te ondertekenen

griffier

rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze tussenbeslissing kan niet eerder beroep worden ingesteld dan tegelijk met het hoger beroep tegen de einduitspraak.

