



Advies nr. 125/2019 van 19 juni 2019

Betreft:

1. Ontwerp van koninklijk besluit houdende de invoering van de verplichting om de berichten en lijsten bedoeld in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten op elektronische wijze toe te sturen, houdende de nadere regels betreffende die kennisgeving en houdende wijziging van artikel 7 van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 houdende algemeen reglement van de successierechten
2. Ontwerp van ministerieel besluit houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de elektronische verzending van de in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten bedoelde berichten en lijsten (CO-A-2019-125)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van de Vice-Eersteminister en minister van Financiën en Ontwikkelingssamenwerking de heer Alexander De Croo, ontvangen op 7 mei 2019;

Gelet op het verslag van Mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit;

Brengt op 19 juni 2019 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De heer Alexander de Croo, Vice-Eersteminister en Minister van Financiën en Ontwikkelingssamenwerking, vraagt het advies van de Autoriteit met betrekking tot een ontwerp koninklijk besluit *houdende de invoering van de verplichting om de berichten en lijsten bedoeld in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten op elektronische wijze toe te sturen, houdende de nadere regels betreffende die kennisgeving en houdende wijziging van artikel 7 van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 houdende algemeen reglement van de successierechten* ("hierna het eerste ontwerp"). Ook wordt advies gevraagd over het ontwerp ministerieel besluit *houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de elektronische verzending van de in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten bedoelde berichten en lijsten* ("hierna het tweede ontwerp").

Context

2. Het eerste en tweede ontwerp zijn tot stand gekomen in uitvoering van de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten ("hierna de wet").¹ Deze artikelen bepalen dat instellingen verplicht zijn financiële informatie over een overledene mee te delen aan de Administratie Rechtszekerheid van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van FOD Financiën oftewel de "AAPD". Ze voorzien eveneens dat de Koning kan bepalen dat die lijsten elektronisch worden toegezonden. Het eerste ontwerp verplicht de instellingen om de lijsten met financiële informatie op elektronische wijze toe te sturen.
3. Artikel 96 lid 1 van de wet bepaalt dat : *"De besturen en de openbare instellingen, de stichtingen van openbaar nut en de private stichtingen, alle verenigingen of vennootschappen die in België hun voornaamste instelling, een bijhuis of een om 't even welken zetel van verrichtingen hebben, mogen na het overlijden van iemand die titularis van een inschrijving*

¹ Wet van 31 maart 1936, *Wetboek op der Successierechten*, B.S. 7 april 1936.

*of effect op naam is, de overdracht, de overgang, de conversie of de betaling daarvan slechts te bewerkstelligen, na de Patrimoniumdocumentatie bericht te hebben gegeven, binnen drie maanden na het overlijden, van het bestaan van het de inschrijving of het effect op naam waarvan de overledene eigenaar is. In afwijking van het voorafgaande wordt het bericht gegeven binnen een maand na de dag waarop de betrokken inrichting kennis heeft van het overlijden, wanneer die kennis wordt verkregen meer dan twee maanden na het overlijden.*²

4. De verplichting wordt derhalve geacht voor alle publieke en private rechtspersonen te gelden.³ Ze geldt in het bijzonder voor de banken en de verzekeringsinstellingen, maar ook voor de ziekenfondsen en de berggenootschappen van barmhartigheid.⁴ De instelling zal binnen drie maanden na het overlijden, tegemoet moeten komen aan de meldplicht. Artikel 96 lid 2 van de wet gaat over die gevallen waarin niet de titularis zelf maar de echtgenote komt te overlijden. De leden 3 en 4 gaan over die gevallen waarin er na het overlijden van de titularis toch een overdracht van de inschrijving op naam heeft plaatsgevonden voordat er aangifte werd gedaan bij de FOD Financiën. In alle genoemde gevallen zal de instelling alsnog aangifte moeten doen. In lid 5 is opgenomen dat de personen vermeld in lid 1 het Rijksregisternummer van de overledene of het identificatienummer in het bisregister, dat hem is toegekend bij toepassing van artikel 4, § 2, van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een kruispuntbank van de sociale zekerheid dienen te vermelden, wanneer zij gemachtigd zijn dat nummer te gebruiken.⁵
5. Artikel 97 van de wet bevat soortgelijke bepalingen maar daarbij gaat het om bekendmakingen van effecten, sommen en waarden. De teruggaaf, betaling of overdracht door de instellingen mag in dit geval enkel worden gedaan als de lijst der effecten, sommen of waarden binnen drie maanden na de dag van overlijden bij de AAPD is bezorgd. Ook dit artikel verplicht het gebruik van het Rijksregisternummer van de overledene in het bericht en voorziet dat de Koning kan bepalen dat de berichten op elektronische wijze worden gegeven.⁶
6. De instelling maakt gebruik van een document genaamd "Lijst 201" om de aangifte te doen. De informatie op de "Lijst 201" schetst de toestand van de tegoeden op de dag van het overlijden. Zoals hiervoor aangegeven, wordt met het eerste en tweede ontwerp, de verplichting ingevoerd om deze lijsten voortaan elektronisch aan de AAPD toe te zenden.

² Artikel 96, lid 1, van het Wetboek op der successierechten.

³ De Blauwe, R, *Inleiding tot de successierechten*, Herentals, Knops Publishing, 2013, p.615.

⁴ *Inning van successierechten door FOD Financiën*, Verslag van Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel maart 2016.

⁵ Artikel 96, lid 5, Wetboek op der Successierechten.

⁶ Artikel 97, lid 6 en 7 Wetboek op der Successierechten.

7. De ontwerpen regelen de wijze waarop kennisgevingen via elektronische weg door de instellingen aan de AAPD verzonden moeten worden, hoe de ontvangst en doorzending van kennisgevingen zal plaatsvinden, hoe er gehandeld zal worden bij disfunctioneren van het systeem via welke de kennisgevingen worden verzonden etc. Deze verplichting bestaat uit het doen van aangifte van bestaande inschrijvingen, effecten (op naam), sommen en waarden. Zonder de aangifte, mag er geen overdracht, overgang, conversie of betaling worden gedaan.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. *Rechtsgrondslag*

8. Elke verwerking van persoonsgegevens moet steunen op een rechtsgrondslag in de zin van artikel 6 AVG. De instellingen die de lijsten en berichten bedoeld in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek op der Successierechten aan AAPD van FOD Financiën toesturen, verwerken persoonsgegevens. Die verwerkingen zijn gestoeld op artikel 6.1.c) van de AVG, namelijk de wettelijke verplichting, voor wat betreft gegevens die ze verzamelen met het oog op het invullen en verzenden van de lijsten.
9. Voor zover de Autoriteit kan beoordelen zijn de verwerkingen welke uit hoofde van FOD Financiën worden gedaan, gestoeld op artikel 6.1.e) AVG, waarbij de verwerking noodzakelijk wordt geacht voor de vervulling van een taak van algemeen belang.
10. Krachtens de transparantie- en wettelijkheidsbeginselen vervat in artikelen 8 van het EVRM en 22 van de Grondwet, dient de wet duidelijk te bepalen in welke omstandigheden een verwerking van persoonsgegevens is toegestaan⁷, en bijgevolg bepalen welke gegevens worden verwerkt, de betrokkenen, de voorwaarden en doeleinden van de bedoelde verwerking, de bewaartermijn van de gegevens⁸ en de personen die toegang hebben⁹. De Autoriteit had al de gelegenheid om deze beginselen in herinnering te brengen¹⁰. Wanneer de verwerking berust op een rechtsgrond van nationaal recht, eist artikel 6.3, van de AVG eveneens specifiek dat de doeleinden van deze verwerking in deze rechtsgrond worden gedefinieerd.

⁷ In die zin, lees Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punten B.9 en v. en punt B.13.3 in het bijzonder.

⁸ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever (...) de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B. 23.

⁹ Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

¹⁰ Zie het Advies van de GBA nr. 110/2018 van 17 oktober 2018, punten 7-9.

11. In deze context is een delegatie aan de Koning «niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd¹¹.
12. Hierna zal worden onderzocht in hoeverre de betrokken regelgeving aan deze vereisten voldoet.

2. Doelbinding

13. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
14. Het hoofdstuk in het Wetboek der Successierechten waarin de artikelen 96 en 97 zijn opgenomen, is hoofdstuk XI met als titel "*Aan derden opgelegde verplichtingen ten einde de juiste heffing der ingevolge het overlijden van rijksinwoners verschuldigde succesierechten te verzekeren*".
15. Uit deze titel blijkt dat het doel van de aangifte erin bestaat een juiste heffing van belastingen mogelijk maken is. Deze belastinggelden komen vervolgens ten bate van de schatkist. Het is een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde in de zin van artikel 5.1.b) AVG.

3. Proportionaliteit van de verwerkte gegevens

16. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').
17. In de artikelen 96 en 97 van de wet is het kader gegeven op basis waarvan de Koning nadere regels in het eerste ontwerp kon bepalen. In de artikelen staat wat er in de kennisgevingen moet staan. Er moet in staan welke effecten of inschrijvingen op naam er zijn van de overleden titularis (artikel 96 lid 1). Ook de lijst van effecten, sommen of waarden die aan de overledene toebehoorden moeten worden doorgegeven aan de AAPD (artikel 97 lid 1). Beide wetsartikelen bepalen dat de instellingen en personen die de kennisgevingen moeten

¹¹ Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1 ; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1 ; Arrest 44/2015 van 23 april 2015, punt B.36.2; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4 ; Arrest nr. 29/2010 van 15 maart 2018, punt B.13.1, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.

doorsturen, het Rijksregisternummer of het identificatienummer van de overledene moeten vermelden (artikel 96 lid 5 en artikel 97 lid 6). Met dit laatste wordt eigenlijk het *"identificatienummer van de Kruispuntbank"* (officiële benaming) bedoeld.

18. De Autoriteit zal de verwerkingen van persoonsgegevens hierna bespreken. Over het eerste ontwerp heeft de Autoriteit in dit verband geen opmerkingen.
19. In artikel 2, §4 van het tweede ontwerp is opgenomen welke gegevens een verzender moet bezorgen aan FOD Financiën om een FTP- verbinding op te zetten, in het geval die nog niet tot stand was gebracht. De gegevens die worden gevraagd, zijn : de naam van de verzender, het ondernemingsnummer (indien er een is), de naam, de voornaam en het e-mailadres en het telefoonnummer of gsm-nummer van de fysieke persoon die optreedt als zijn contactpersoon en het publieke IP-adres.
20. Artikel 5 omschrijft met welke benaming lijst 201 door de instellingen aan FOD Financiën wordt verstuurd. De gestructureerde benaming van elke lijst 201 moet onder andere bevatten: het ondernemingsnummer van de verzender of het nummer hem bezorgd door de FOD gevolgd door een underscore en het nationaal nummer of het bis-nummer van de overledene gevolgd door een underscore. In het geval het nationaal nummer niet bekend is, kan deze worden vervangen door de geboortedatum van de overledene.
21. De Autoriteit stelt vast dat de in de ontwerpen en de wet vermelde gegevens in het licht van artikel 5.1.c), AVG en rekening houden met het beoogde doeleinde geen aanleiding geven tot bijzondere opmerkingen.
22. De Autoriteit neemt er akte van dat in de artikelen 96 lid 5 en artikel 97 lid 6 van het Wetboek op der Successierechten machtiging is verleend om gebruik te maken van het Rijksregisternummer. In het ministerieel besluit wordt gebruik gemaakt van het begrip "nationaal nummer". Om verwarring te voorkomen wordt het best de officiële benaming "Rijksregisternummer" gebruikt.

4. Verwerkingsverantwoordelijke

23. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke in die regelgeving kan worden aangewezen.

24. In deze wetsartikelen is bepaald dat de overdracht, overgang, conversie, teruggaaf of betaling van de effecten op naam, sommen of waarden alleen maar kan nadat de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie bericht heeft gekregen.¹² Dit doet vermoeden dat FOD Financiën de verwerkingsverantwoordelijke is. Dit volstaat echter niet. In artikel 96 en 97 van de wet of in de ontwerpen, is niet expliciet vermeld wie de verwerkingsverantwoordelijke is. De Autoriteit verzoekt met het oog op transparantie om uitdrukkelijk in de wettelijke bepaling zelf op te nemen wie de verwerkingsverantwoordelijke is. De bepaling door de wet van de verwerkingsverantwoordelijke(n) voor een verwerking van persoonsgegevens draagt eveneens bij tot de voorzienbaarheid van de wet en de doeltreffendheid van de rechten van de betrokkenen vastgelegd door de AVG.

5. Technische aspecten en beveiligingsmaatregelen

25. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
26. In artikel 2 §1 van het tweede ontwerp bepaalt dat de verzender de kennisgevingen via een FTP-verbinding volgens de technische regels die door de Stafdienst ICT van FOD opgelegd zijn, dient te versturen aan de AAPD.¹³
27. FTP biedt als zodanig geen waarborgen inzake vertrouwelijkheid, integriteit toerekenbaarheid, onweerlegbaarheid, authenticiteit. Gebruikersnamen en wachtwoorden worden verzonden als klartekst, en op een niet versleutelde manier. Maar ook de data, in casu het ZIP-bestand met de "lijst 201" worden niet versleuteld doorgestuurd. De data tijdens deze communicatie zijn dus onderhevig aan de klassieke bedreigingen: interceptie, valse aanpassing, vals invoegen van nieuwe data en ook verhoogde kans op onderbreking van de communicatie zelf (door de herkenbaarheid van het type data). Bovendien kan men door het afluisteren van gebruikersnaam/wachtwoord ook de reeds doorgestuurde data verkrijgen die nog opgeslagen zijn op de FTP-server.

¹² Artikel 1, 4° van het eerste ontwerp en artikel 1, 8° van het tweede ontwerp definiëren de "beheerder" als: de Administratie Rechtszekerheid van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de FOD, die het informatie-uitwisselingssysteem beheert

¹³ Artikel 1, 6° definieert FTP als volgt : "*File Transfer Protocol, een protocol dat de uitwisseling van bestanden tussen computers met verschillende besturingssystemen standaardiseert en vergemakkelijkt.*"

28. Artikel 2, § 3 van het tweede ontwerp bepaalt dat een verzender die geen FTP-verbinding heeft en ook geen gebruik maakt van de verbinding van een ander, vanaf 1 januari 2020 zijn lijsten 201 in een zip-bestand als bijlage van een e-mail stuurt aan het e-mailadres form201@minfinfed.be. Om de veiligheid van de te versturen persoonsgegevens te verhogen zou er minstens een encryptie van het zip-bestand of beveiliging van het pdf-bestand moeten zijn. Ook hierbij geldt echter net zoals bij de FTP-verbinding dat de verzending via de e-mail bij voorkeur dient vermeden te worden. Het gebruik van een webservice zou geprefereerd kunnen worden boven verzending via email.
29. In aanvulling op bovenstaande, kan worden gewezen op een aantal voorbeeldmaatregelen zoals omschreven in artikel 32 van de AVG. De verwerkingsverantwoordelijke en verwerker treffen passende technische en organisatorische maatregelen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen, en die waar passend, onder meer het volgende omvatten:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
30. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de Autoriteit op de aanbeveling¹⁴ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregel die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De Autoriteit onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁵.

6. Bewaartermijn van de gegevens

31. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

¹⁴ Aanbeveling Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna CBPL), rechtsvoorganger van de Autoriteit, nr. 01/2013

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf).

¹⁵ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf).

32. De Autoriteit stelt vast dat de ontwerpen niet voorzien in enige bewaartermijn van de te verwerken persoonsgegevens.
33. In het licht van artikel 6.3 AVG, moeten (maximale) bewaartermijnen van de met het oog op de onderscheiden doeleinden te verwerken persoonsgegevens worden voorzien, of toch minstens criteria worden opgenomen die toelaten deze bewaartermijnen te bepalen.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit**

oordeelt dat de volgende aanpassingen zich opdringen:

- voortaan de term "identificatienummer van de Kruispuntbank" in plaats van "identificatienummer" te gebruiken en "Rijksregisternummer" te gebruiken in plaats van "nationaal-nummer" of "bisnummer" (punten 17 en 22);
- gebruik maken van een *geëncrypteerde en veiligere* wijze van verzending van kennisgevingen (punten 28 en 29);
- preciseren van de bewaartermijn in het ontwerp (punt 33).

(get.) An Machtens
Wvd. Administrateur

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum