



Advies nr. 165/2019 van 18 oktober 2019

Betreft: adviesvraag betreffende een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van de artikelen 136/1 en 136/2 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 betreffende de elektronische aanbidding van aanslagbiljetten (CO-A-2019-173)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gezien de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, in het bijzonder de artikelen 23 en 26 (hierna de "WOG");

Gezien 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 de Richtlijn 95/46/CE* (hierna de "AVG");

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

Gelet op de adviesvraag van de vice-eersteminister en minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude, en minister van Ontwikkelingssamenwerking, de heer Alexander De Croo, ontvangen op 4 september 2019;

Gezien het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 18 oktober 2019 het volgende advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESVRAAG

1. De vice-eersteminister en minister van Financiën, de heer Alexander De Croo (hierna "de vrager") heeft op 4 september 2019 het advies gevraagd van de Autoriteit omtrent een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van de artikelen 136/1 en 136/2 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen 1992 betreffende de elektronische aanbidding van de aanslagbiljetten (hierna "het ontwerp").
2. Het ontwerp voert artikel 302 van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen in (hierna "WIB") dat bepaalt wat volgt: *"[...] de belastingplichtige kan, mits hij een uitdrukkelijke verklaring in die zin aflegt, er [...] voor opteren om de aanslagbiljetten uitsluitend door middel van een procedure waarbij informaticatechnieken worden gebruikt, te ontvangen [...]. De Koning bepaalt de toepassingsmodaliteiten van [deze] procedure [...]"*.
3. Het ontwerp voorziet in essentie dat de belastingplichtige, door de *eBox* te activeren, zijn uitdrukkelijke toestemming verleent (en derhalve deze expliciete verklaring doet) voor de elektronische aanbidding van zijn aanslagbiljetten. De belastingplichtige ontvangt dan via de *eBox* een melding wanneer er een document ter beschikking wordt gesteld op het beveiligde elektronische platform van de federale overheid, in casu *MyMinFin*. Het ontwerp voorziet eveneens dat de toestemming van de belastingplichtige met betrekking tot de verzending van berichten via de *eBox* eindigt wanneer de belastingplichtige overlijdt of wanneer hij zijn toestemming voor de verzending van berichten via de *eBox* intrekt door de *eBox* te desactiveren. Het ontwerp preciseert bovendien dat in het geval van een gemeenschappelijke aanslag, de beide partners hun *eBox* moeten activeren, bij gebrek waaraan hun aanslagbiljetten onder gesloten omslag worden toegestuurd.
4. Daar waar het ontwerp het gebruik van de *eBox* voorziet, baseert het zich tevens op de wet van 27 februari 2019 inzake de elektronische uitwisseling van berichten via de *eBox* (hierna de "*eBox*-wet")¹, en in het bijzonder de artikelen 2,3° en 6. Artikel 2,3° van de wet van 27 februari 2019 omschrijft de *eBox* als *"de dienst aangeboden door de federale overheidsdienst bevoegd voor Digitale Agenda die gebruikers toelaat om elektronische berichten uit te wisselen met natuurlijke personen [...]"*. Artikel 6 van diezelfde wet bepaalt: *"De gebruikers informeren de bestemmingen vooraf over de te volgen procedures en over de rechtsgevolgen die de elektronische uitwisseling van berichten via de eBox heeft. Natuurlijke personen moeten vooraf uitdrukkelijk ingestemd hebben met de elektronische uitwisseling van berichten via de eBox en moeten deze instemming op elk moment kunnen intrekken."* De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "CBPL") heeft op 23 mei 2018 een advies nr. 47/2018 uitgebracht over het voorontwerp van wet

¹ De Autoriteit heeft een advies uitgebracht inzake het voorontwerp van de wet inzake de elektronische uitwisseling van berichten met de overheidsinstanties, die de *eBox*-wet is geworden. Het gaat om het advies nr. 47/2018 van 23 mei 2018.

betreffende de elektronische uitwisseling van berichten met de openbare instanties, die de *eBox*-wet is geworden.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESVRAAG

5. Na onderzoek van het ontwerp stelt de Autoriteit vast dat het ontwerp vooral commentaar oproept omtrent de juridische grondslag van de verwerking en de vrijheid van keuze van de betrokken personen (i). De Autoriteit wenst bovendien te nogmaals te wijzen op het belang om een adequate veiligheid te waarborgen van de persoonsgegevens (ii)
 - i) *Juridische grondslag(en) van de verwerking en de vrijheid van keuze van de betrokken personen*
6. Volgens artikel 6 van de AVG zijn de verwerkingen van persoonsgegevens alleen rechtmatig voor zover ze steunen op ten minste een van de juridische grondslagen die erin zijn vermeld.
7. De Autoriteit meent dat de door het ontwerp georganiseerde gegevensverwerkingen kunnen worden beoordeeld als "*noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust*" (artikel 6.1.c) van de AVG), met name de verplichting die is voorzien in artikel 302 van het WIB waarbij de belastingplichtige ervoor kan "*opteren om de aanslagbiljetten uitsluitend door middel van een procedure waarbij informaticatechnieken worden gebruikt, te ontvangen*".
8. Het ontwerp voorziet dat de toestemming die wordt verleend voor de elektronische aanbidding van meldingen via de *eBox* door de activatie van de *eBox* de uitdrukkelijke instemming is die wordt vereist door artikel 302 van het WIB opdat het aanslagbiljet alleen door middel van een informatieprocedure zou worden verstuurd².
9. Zoals de Autoriteit en haar rechtsvoorganger, de CBPL, reeds de gelegenheid hebben gekregen om te benadrukken, is de toestemming voor het gebruik van de *eBox* niet de juridische grondslag in de zin van artikel 6 van de AVG, biedt deze toestemming een passende aanvullende waarborg³.

² Zie het ontwerp van het nieuwe artikel 136/1, § 1 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen 1992 betreffende de elektronische aanbidding van aanslagbiljetten – hierna "KB/WIB" – ingevoegd door artikel 1 van het ontwerp: "*Wanneer de belastingplichtige vooraf uitdrukkelijk heeft ingestemd met de elektronische uitwisseling van berichten door de activatie van de eBox, ingesteld door de wet van 27 februari 2019 inzake de elektronische uitwisseling van berichten via de eBox, geldt dit als het uitdrukkelijk akkoord met de procedure uiteengezet in artikel 302, tweede lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992. Deze instemming heeft als gevolg dat de in de voormelde bepaling bedoelde documenten uitsluitend worden aangeboden op het beveiligd platform van de Federale Overheid. Wanneer er een gemeenschappelijke aanslag wordt gevestigd en slechts één van beide echtgenoten vooraf heeft ingestemd met de uitwisseling van berichten via de eBox, worden de documenten ook overeenkomstig artikel 302, eerste lid, van hetzelfde wetboek overgemaakt.*"

³ CBPL, Advies nr. 47/2018 van 23 mei 2018 inzake het voorontwerp van de wet inzake de elektronische uitwisseling van berichten met de overheidsinstanties, punt 14 ; APD, Advies nr. 154/2019 van 4 september 2019 over het voorontwerp van

10. De Autoriteit en de CBPL hebben erop aangedrongen dat de verleende toestemming zelf zou worden omkaderd met bepaalde waarborgen: de betrokken persoon moet vooraf worden ingelicht en moet zijn toestemming op elk ogenblik kunnen intrekken⁴.

➤ *In verband met de mogelijkheid om de instemming in te trekken*

11. Het ontwerp voorziet dat *"de verzending van een bericht via de eBox wordt beëindigd wanneer [...] de belastingplichtige of in het geval van een gemeenschappelijke aanslag, één van de echtgenoten, zijn instemming met de uitwisseling van berichten via de eBox intrekt door de desactivering van de eBox. Dit kan op elk moment plaats vinden en treedt onmiddellijk in werking"*.

12. De Autoriteit neemt er nota van dat het ontwerp de mogelijkheid voorziet om de instemming op elk ogenblik in te trekken. Ze stelt echter vast dat de intrekking van de toestemming enkel mogelijk is in zijn geheel (door de eBox te desactiveren), terwijl de Autoriteit en haar rechtsvoorganger – de CBPL – erop hadden aangedrongen dat de bestemmelingen hun toestemming konden intrekken alleen ten aanzien van specifieke en welbepaalde overheidsinstanties. De bestemmelingen die de mededelingen van overheidsinstanties per post wensen te ontvangen zouden immers die vrijheid van keuze moeten behouden, bijvoorbeeld om zeker te zijn dat de meldingen die aan hun aandacht ontsnappen of om te garanderen dat alle betrokken familieleden de informatie ontvangen en kunnen volgen⁵. Volgens de Autoriteit en de CBPL zou men een dergelijke selectieve en optionele intrekking even eenvoudig moeten kunnen uitvoeren als de globale toestemming en moet ze los staan van de mogelijkheid om deze globaal gegeven toestemming in te trekken⁶.

13. Het is dus van absoluut noodzakelijk dat de vrager de mogelijkheid inbedt van een selectieve intrekking van toestemming, met name de mogelijkheid voor de burgers die de eBox gebruiken om hun instemming in te trekken met betrekking tot het gebruik van de eBox enkel voor de mededeling van de aanslagbiljetten, zonder dat ze daarvoor hun eBox volledig moeten desactiveren. De Autoriteit dringt er bovendien op aan dat de mogelijkheid om de toestemming op een selectieve manier in te trekken van meet af aan wordt geboden aan de burgers die hun eBox activeren en dat ze op een even eenvoudige manier kan worden uitgeoefend als de globaal verleende toestemming. De Autoriteit meent immers dat het niet volstaat de burgers toe te laten deze mogelijkheid te hebben als zij alleen

decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2014 betreffende de communicaties via elektronische weg tussen de gebruikers en de Waalse openbare overheden en van het decreet van 27 maart 2014, betreffende de communicaties via elektronische weg tussen de gebruikers en de Waalse openbare overheden voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 138 van de Grondwet, punt 13

⁴ CBPL, Advies nr. 47/2018 van 23 mei 2018, punt 15

⁵ De overheidsdiensten die overschakelen op de elektronische mededeling van berichten moeten zich ervan vergewissen dat de berichten worden verstuurd naar alle betrokken personen (bv. aan de ouders of de voogden van minderjarige kinderen, aan de beide gehuwde of samenwonende echtgenoten).

⁶ Advies van de CBPL nr. 47/2018 van 23 mei 2018, punten 16 en 17; Advies van de GBA nr. 154/2019 van 4 september 2019, punt 16.

kan worden uitgeoefend via een actieve zoekopdracht van de burgers in de verschillende instellingen van de *eBox*.

➤ *In verband met de voorafgaande voorlichting van de burgers*

14. De Autoriteit noteert dat het ontwerp, in toepassing van artikel 6 van de *eBox*-wet, de burgers inlicht over de te volgen procedure om de kennisgeving te krijgen van hun aanslagbiljetten via de *eBox*. Het geeft duidelijk aan dat de toestemming die wordt verleend voor het gebruik van de *eBox* via de activering ervan, wordt beschouwd als een uitdrukkelijk akkoord met de procedure voorzien in artikel 302, paragraaf 2, van het WIB. De gevolgen van die toestemming worden helder uiteengezet in het ontwerp: de aanslagbiljetten worden ter beschikking gesteld op het beveiligde elektronische platform van de federale overheid ("MyMinFin"). Het ontwerp informeert de burgers eveneens expliciet omtrent de mogelijkheid om hun instemming in te trekken.
15. De Autoriteit meent evenwel dat de burgers op een effectieve en proactieve manier moeten worden geïnformeerd over het feit dat, door hun *eBox* te activeren, zij hun uitdrukkelijk akkoord verlenen voor de elektronische mededeling van hun aanslagbiljet. Daarom acht de Autoriteit het belangrijk dat deze informatie op een heldere manier wordt verstrekt op het platform zelf van de *eBox*, en dat voorafgaand aan de activering van de *eBox*. De Autoriteit nodigt de vrager daarom uit om zich ervan te vergewissen dat dit het geval zal zijn.

ii) Beveiliging van de verwerking

16. Artikel 32 van de AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke(n) de technische en organisatorische maatregelen te treffen om een beveiligingsniveau te waarborgen om de persoonsgegevens te beschermen. Die maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau bieden waarbij rekening wordt gehouden met enerzijds de stand van de kennis ter zake en met de kosten die de invoering van die maatregelen met zich brengt en anderzijds de aard van de te beschermen gegevens en de potentiële risico's.
17. Daar waar de *eBox*-wet, in het bijzonder in het artikel 4 ervan, de verplichtingen inzake de beveiliging bepaalt die rusten op de FOD bevoegd voor de Digitale Agenda en die de *eBox* ter beschikking van de gebruikers stelt, wijst de Autoriteit erop dat artikel 32 van de AVG elke verwerkingsverantwoordelijke verplicht om de technische en organisatorische maatregelen te nemen die zijn vereist om de persoonsgegevens te beschermen. Dit maatregelen moeten een beveiligingsniveau bieden waarbij rekening wordt gehouden enerzijds met de stand van de kennis ter zake en met de kosten die de toepassing van die maatregelen met zich brengt, en anderzijds met de aard van de te beschermen gegevens en de potentiële risico's

18. Artikel 32 van de AVG verwijst in dat opzicht naar verscheidene voorbeelden van maatregelen om indien nodig een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te borgen:

- de pseudonimisering en versleuteling van de persoonsgegevens;
- de middelen die de vertrouwelijkheid, de integriteit, de constante beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen garanderen;
- de middelen die het mogelijk maken om de beschikbaarheid van de persoonsgegevens en de toegang ertoe tijdig te herstellen bij een fysiek of technisch incident;
- een procedure voor het regelmatig testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.

19. Voor de concrete uitvoering van die maatregelen verwijst de Autoriteit naar de Aanbeveling van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer⁷ die gericht zijn op het voorkomen van gegevenslekken en naar het document "Referentiemaatregelen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens"⁸. De Autoriteit benadrukt eveneens het belang van een goed beheer van de gebruikers en van de toegangen⁹.

OM DEZE REDENEN,

De Autoriteit

is van oordeel dat het ontwerp op de volgende manier moet worden aangepast:

- de mogelijkheid voorzien voor de burgers die de *eBox* gebruiken om hun akkoord in te trekken in verband met dat gebruik van de *eBox* alleen voor wat de mededeling van de aanslagbiljetten betreft, met dien verstande dat die mogelijkheid op een even vlotte manier uitgeoefend moet kunnen worden als die welke is voorzien voor de activering van de *eBox* (punt 13)

⁷Aanbeveling uit eigen beweging van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 01/2013 betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013.pdf).

⁸ Referentiemaatregelen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, versie 1.0 (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf).

⁹ Zie ook aanbeveling van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 01/2008 van 24 september 2008 met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008.pdf) (Verscheidene instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen voorstellen (zoals de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid)

Attendeert de adviesvrager op het belang van de volgende elementen:

- erop toezien dat de burgers, voorafgaand aan de activatie van hun *eBox*, heldere en zekere informatie krijgen waaruit blijkt dat deze activering impliceert dat zij hun uitdrukkelijk akkoord geven in verband met de elektronische mededeling van meldingen waarbij ze worden op de hoogte gebracht van de elektronische terbeschikkingstelling van hun aanslagbiljetten (punt 15)
- de naleving van artikel 32 AVG en de verplichting die rust op de verwerkingsverantwoordelijke om de technische en organisatorische maatregelen te nemen om de persoonsgegevens te beschermen (punt 16-19).

Alexandra Jaspar
Directrice van het Kenniscentrum