



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 21/2022 van 16 februari 2022

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot de artikelen 20, 29 en 33 van het voorontwerp van wet houdende verlaging van lasten op arbeid (CO-A-2022-005)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps en de heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

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

Gelet op 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 de adviesaanvraag van vice-eersteminister en minister van Financiën van de federale regering, de heer Vincent Van Peteghem, ontvangen op 24 december 2021;

Gelet op de aanvullende informatie ontvangen op 17, 18, 20 en 25 januari 2022;

Brengt op 16 februari 2022 het volgende advies uit:

I. Onderwerp van de aanvraag

1. De minister van de federale regering die bevoegd is voor Financiën heeft het advies van de Autoriteit gevraagd met betrekking tot de artikelen 20, 29 en 33 van het voorontwerp van wet houdende verlaging van lasten op arbeid (hierna "het voorontwerp van wet").

II. Onderzoek

a. Aangifte van bedrijfsvoorheffing (artikel 20 van het voorontwerp van wet)

2. Artikel 20 van het voorontwerp van wet is een aanvulling van artikel 321 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (WIB) om te voorzien in een ruimere machtiging van de Koning dan thans het geval is voor de bepaling van de aangifte die de belastingplichtigen moeten doen om een vrijstelling van de betaling van bedrijfsvoorheffing te genieten. Het is de bedoeling van de opsteller van het voorontwerp van wet om de beperkingen van de huidige aangifte van bedrijfsvoorheffing te verhelpen door het aantal gegevens dat in dit verband systematisch wordt gevraagd te verhogen. Volgens de memorie van toelichting beschikt de fiscale administratie vandaag "per werkgever enkel over het globale bedrag van de bedrijfsvoorheffing dat van de doorstorting is vrijgesteld en het globale bedrag aan belastbare inkomsten dat recht geeft op de vrijstelling van doorstorting. Hieruit volgt dat de fiscale administratie geen rechtstreeks zicht heeft op het aantal werknemers, de hoogte van de individuele bezoldigingen van deze werknemers of de hoogte van de bedrijfsvoorheffing die op deze bezoldigingen wordt ingehouden en waar de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing op wordt toegepast. Deze informatie kan dan op dit ogenblik ook enkel worden bekomen wanneer de administratie aan de werkgever de in bijlage III ter van het KB/WIB 92 bedoelde nominatieve lijsten en bijhorende documenten opvraagt. »
3. Daarom bepaalt artikel 312 in ontwerp van het WIB dat de Koning kan bepalen dat deze aangifte een aantal gegevens moet vermelden die daarin worden opgesomd met betrekking tot de werknemers voor wie de bedrijfsvoorheffing niet (volledig) in de Schatkist is gestort.
4. Eerst en vooral moet, teneinde deze bepaling in ontwerp in overeenstemming te brengen met artikel 6, lid 3, van de AVG, het doel van deze verplichte mededeling van gegevens erin worden opgenomen, namelijk, zoals blijkt uit de door de afgevaardigde van de minister verstrekte aanvullende informatie, de fiscale administratie in staat stellen om te controleren of is voldaan aan de vereiste wettelijke voorwaarden om volledige of gedeeltelijke vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing te genieten.

5. Gevraagd naar de categorieën van aanvullende persoonsgegevens die systematisch zullen worden verzameld door middel van de verklaring, en naar de rechtvaardiging voor de noodzaak van deze gegevens, preciseerde de afgevaardigde van de minister: "Het is dus niet de bedoeling dat de belastingplichtige nieuwe gegevens verstrekt. Het is enkel de bedoeling om de aangifte van de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing te kunnen loskoppelen van de aangifte van de bedrijfsvoorheffing, en hierin ook enkele gegevens te kunnen opvragen die tot vandaag door de belastingplichtige ter beschikking moeten kunnen worden gesteld in geval van controle » en « De wet voorziet (met uitzondering van één van de 12 verschillende vrijstellingen), dat het bedrag moet worden berekend op basis van de bezoldiging van de werknemer die in aanmerking komt. Hierdoor voldoet de huidige aangifte absoluut niet om het juiste vrijstellingsbedrag te kunnen verifiëren, waardoor de Koning vraagt om deze gegevens afzonderlijk bij te houden en deze voor te leggen in geval van controle. »
6. Met uitzondering van de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing waarvan het bedrag niet afhangt van de door de werkgever betaalde bezoldigingen (waarop de afgevaardigde van de minister zinspeelde), zijn de categorieën van persoonsgegevens die zijn opgesomd in artikel 132, tweede lid, in ontwerp, van het WIB (namelijk de gegevens met betrekking tot "*de volledige identiteit*" van de werknemers van degene die bedrijfsvoorheffing verschuldigd is, de bedragen van de betaalde bezoldigingen die als grondslag hebben gediend voor de vaststelling van de bedrijfsvoorheffing, de bijzonderheden van de berekeningen van de werkgevers voor elke vrijstelling (code ter identificatie van de aard van de vrijstelling, bedrag dat ofwel de grondslag van de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing omvat, ofwel de betaalde belastbare bezoldigingen waarop geen bedrijfsvoorheffing verschuldigd is en het bedrag van de niet verschuldigde bedrijfsvoorheffing) ter zake dienend en noodzakelijk voor het beoogde doeleinde. Bijgevolg moet in artikel 312 in ontwerp van het WIB worden verduidelijkt dat deze systematische verzameling van het bedrag van de aan de betrokken werknemers betaalde bezoldigingen geen betrekking heeft op de door de afgevaardigde bedoelde vrijstellingscategorie.
7. Toen de afgevaardigde van de minister werd gevraagd naar de categorieën van identificatiegegevens van werknemers die de fiscale administratie voor het bovengenoemde doel nodig zullen hebben, preciseerde zij de genoemde gegevenscategorieën niet, maar gaf enkel aan dat het ging om « de gegevens die nodig zijn om de werknemer te kunnen identificeren. De Koning zal bepalen welke gegevens concreet worden bedoeld ». In het onderhavige geval heeft de Autoriteit er geen bezwaar tegen dat deze categorieën van identificatiegegevens door de Koning worden vastgesteld, maar het beginsel van evenredigheid indachtig, dienen de woorden "*volledige identiteit*" te worden vervangen door "categorieën van identificatiegegevens die door de Koning worden bepaald".

8. Wat betreft het verzamelen van het rijksregisternummer van ieder van deze werknemers, herinnert de Autoriteit eraan dat artikel 87 van de AVG bepaalt dat de lidstaten die een nationaal identificatienummer invoeren, erover moeten waken dat dit alleen wordt gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (WRR) beperkt het gebruik van het identificatienummer van het Register tot de taken van algemeen belang, en stelt de instellingen die bij of krachtens een wet gemachtigd zijn dat nummer met dat doel te gebruiken, vrij van voorafgaande machtiging bij ministerieel besluit. Elke wettelijke bepaling die in een dergelijk gebruik voorziet, moet een minimum aan waarborg bieden. Zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL), voorganger in rechte van de Autoriteit, reeds eerder heeft benadrukt¹, « *impliceren dergelijke waarborgen:*
- *dat het gebruik van een algemeen identificatienummer beperkt wordt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is, aangezien het risico's impliceert inzake koppeling van bestanden,*
 - *dat de doeleinden duidelijk en expliciet worden gepreciseerd zodat men de beoogde soorten verwerkingen kan vermoeden²,*
 - *dat de bewaartermijn van dat nummer en de eventuele mededelingen ervan aan derden eveneens worden omkaderd,*
 - *dat de technische en organisatorische maatregelen het beveiligd gebruik passend omkaderen, en*
 - *dat de niet-naleving van de bepalingen die het gebruik omkaderen, gesanctioneerd worden met effectieve, proportionele en ontradende sancties. »*
9. Het voorontwerp van wet moet derhalve dienovereenkomstig te worden aangepast door het precieze en concrete doel te preciseren waarvoor dit nummer in dat kader zal worden gebruikt door de fiscale administratie die belast is met de berekening van de verschuldigde bedrijfsvoorheffing, en dit doel te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk en evenredig is in het licht van deze taak.
10. Ten slotte wijst de Autoriteit erop dat in artikel 312 in ontwerp van het WIB de periode niet wordt gepreciseerd gedurende welke de fiscale administratie de gegevens zal bewaren die worden verzameld via de aangifte van de bedrijfsvoorheffing om na te gaan of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan om volledige of gedeeltelijke vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing te kunnen genieten, hoewel dit een essentieel element is om de voorspelbaarheid van deze verwerking van persoonsgegevens te waarborgen. Gevraagd naar de periode gedurende welke de

¹ Advies 19/2018 van 29 mei 2018 over een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen "Binnenlandse Zaken".

² Enkel "identificatie" opsommen als doeleinde voor het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister beantwoordt niet aan deze criteria. De redenen waarom de identificatie plaatsvindt en het kader waarin dit nummer wordt gebruikt, dienen te worden gepreciseerd, zodat men de soorten verwerkingen kan zien die met behulp van dit nummer zullen worden uitgevoerd.

fiscale administratie deze informatie zal bewaren, verwees de afgevaardigde van de minister naar de bewaartermijn bepaald in artikel 5 van 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 Autoriteit wijst erop dat deze wettelijke bepaling bepaalt hoe lang de FOD Financiën persoonsgegevens bewaart die worden verwerkt voor andere doeleinden dan het berekenen van het bedrag van de door de belastingplichtige de verschuldigde bedrijfsvoorheffing. Deze nalatigheid moet bijgevolg in het voorontwerp van wet worden rechtgezet (of ten minste, in het KB dat zal worden uitgevaardigd ter uitvoering van artikel 312 in ontwerp van het WIB, waarin de delegatie aan de Koning moet worden aangevuld met de taak om deze bewaartermijn te bepalen), met inachtneming van het beginsel van opslagbeperking van de AVG (artikel 5, lid 1, punt e), van de AVG). Hiertoe moet de opsteller van het voorontwerp van wet rekening houden met de termijn waarbinnen de fiscale administratie een procedure tot rectificatie of aanslag van ambtswege tegen de betrokken belastingplichtigen kan beginnen.

b. Taks op de inscheping van een luchtvaartuig (artikelen 29 en 33 van het voorontwerp van wet)

11. Hoofdstuk 3 van het voorontwerp van wet introduceert in het Wetboek diverse rechten en taksen (WDRT) een inschepingstaks op de burgerluchtvaart, met als doel, zoals blijkt uit de memorie van toelichting, vliegtuigreizigers bewuster te maken van de maatschappelijke kosten van de vervuiling die met vliegen samenhangt. Het ontwerp heeft de bedoeling een taks per passagier te heffen op alle burgerlijke vluchten. Het bedrag van die taks is hoger voor korte afstandsvluchten van minder dan 500 km.
12. Artikel 29 van het voorontwerp van wet bepaalt de belastingschuldigen, namelijk de luchtvaartmaatschappij, en verplicht de luchtvaartmaatschappijen die hun maatschappelijke zetel buiten de Europese Economische Ruimte hebben, een aansprakelijke vertegenwoordiger te laten erkennen die zich hoofdelijk verbindt tot de aangifte van de taks en de betaling ervan. Aangezien deze bepaling geen betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, is de Autoriteit niet bevoegd hierover een advies uit te brengen.
13. Artikel 33 van het voorontwerp voegt een artikel 165 in het WDRT in, dat de luchthavenexploitant verplicht aan de bevoegde dienst van de fiscale administratie "*de door de Koning bepaalde nodige gegevens te verstrekken om de juiste heffing van de taks te verzekeren*". Het derde lid in ontwerp voegt eraan toe dat "*de Koning de mogelijkheid wordt geboden om nuttige en noodzakelijke elementen te bepalen voor de juiste heffing van de taks, waaronder voor de identificatie van de luchtvaartmaatschappijen: hun ondernemingsnummer in geval van rechtspersonen, of hun rijksregisternummer in geval van natuurlijke personen*".

14. De Autoriteit heeft geen bezwaar tegen de delegatie aan de Koning van de vaststelling van de categorieën van gegevens die door de luchtvaartmaatschappijen aan de fiscale administratie moeten worden meegedeeld om de juiste heffing van de taks te verzekeren, voor zover de bijzonderheden van alle verplaatsingen van de klanten van de luchtvaartmaatschappijen en hun identificatiegegevens niet **systematisch** worden verzameld³ (hetgeen voor de genoemde klanten een belangrijke inmenging tot gevolg zou hebben; alle essentiële elementen van dit soort verwerking zouden dan vooraf door de wetgever in de formele zin van het woord moeten worden vastgelegd). Om redenen van samenhang moet het verplichte karakter van de vaststelling van de essentiële elementen van de voor de heffing van de taks noodzakelijke gegevensverwerkingen, worden opgenomen⁴ in het derde lid van artikel 165 in ontwerp van het WDRT, zoals het geval is in het eerste lid van artikel 165 in ontwerp van het WDRT.
15. Om te beantwoorden aan het beginsel van voorspelbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens, moet de bewaartermijn van de aldus verzamelde gegevens eveneens door de Koning worden vastgesteld. De delegatie aan de Koning dient in die zin te worden vervolledigd.
16. De Autoriteit herinnert eraan dat de vaststelling van de andere modaliteiten van deze verwerking door de Koning moet gebeuren met inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking van de AVG.

Om deze redenen,

De Autoriteit

is van mening dat het voorontwerp van wet dat voor advies voorligt, als volgt moet worden aangepast:

1. Vermelding van het doeleinde van de aangifte van de bedrijfsvoorheffing in artikel 312 in ontwerp van het WIB (punt 4);
2. Uitsluiting in artikel 312 in ontwerp van het WIB van de systematische verzameling van informatie betreffende de bezoldigingen die aan de werknemers zijn betaald met het oog op de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing waarvan het bedrag niet van de genoemde bezoldigingen afhangt (punt 6);
3. Vervanging in artikel 312 in ontwerp van het WIB van het begrip "volledige identiteit" door "categorieën van identificatiegegevens die door de Koning worden bepaald" (punt 7);

³ Hetgeen op het eerste gezicht niet meteen noodzakelijk lijkt voor de heffing van de taks en niet blijkt uit de memorie van toelichting.

⁴ De woorden "*De Koning kan bepalen*" moeten worden vervangen door "De Koning bepaalt".

4. Verduidelijking in artikel 312 van het WIB in ontwerp van het precieze en concrete doel waarvoor het rijksregisternummer van de werknemers via de aangifte van de bedrijfsvoorheffing zal worden verzameld (punten 8 en 9);
5. Toevoeging van de periode gedurende welke de administratie het recht heeft de aangifte van de bedrijfsvoorheffing te bewaren (punt 10);
6. Verduidelijking in het derde lid van artikel 165 in ontwerp van het WDRT van het verplichte karakter van de delegatie aan de Koning, en toevoeging van de bepaling door de fiscale administratie van de bewaartermijn van de aangifte van de taks op luchtvaartuigen in deze delegatie aan de Koning (punten 14 en 15).

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Rita Van Nuffelen - Verantwoordelijke a.i. van het Kenniscentrum