



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 48/2021 van 2 april 2021

Betreft: Voorontwerp van wet houdende diverse fiscale bepalingen en tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten (CO-A-2021-029)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikelen 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 heer Vincent Van Peteghem, Vice-eersteminister en minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de Fraudebestrijding, ontvangen op 11/02/2021;

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

Brengt op 2 april 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De minister van Financiën (hierna de aanvrager), verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande artikelen 92 en 93 van het voorontwerp van wet houdende diverse fiscale bepalingen en tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten (hierna het voorontwerp).

Context

2. De voor advies voorgelegde artikelen 92 en 93 van het voorontwerp strekken tot wijziging van respectievelijk artikel 337, tweede lid, van het Wetboek van Inkomstenbelastingen 1992 (hierna WIB92) en artikel 93*bis*, tweede lid, Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna BTW-wetboek) met het oog op het beschikbaar stellen van fiscale gegevens van lokale besturen voor zover deze lokale besturen deze gegevens nodig hebben voor de hen opgedragen uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen. De aanvrager preciseert dat deze toegang tot bepaalde fiscale gegevens ten voordele van lokale besturen er vooral op gericht is de 'proactieve rechtentoekenning' te faciliteren, waarbij vooral kwetsbare personen moeten worden geholpen die nog te weinig gebruik maken van hun rechten.

3. De Memorie van toelichting preciseert terzake het volgende:

"Lokale besturen zetten in op proactieve rechtentoekenning. Burgers en ondernemingen verkrijgen op die manier automatisch een tegemoetkoming, een voordeel, een subsidie, een recht, een kortingskaart, enz., en dit op basis van de gegevens die de overheid al heeft. De burger of de onderneming hoeft hier dus geen specifieke aanvraag meer voor te doen. Proactieve rechtentoekenning moet voornamelijk de kwetsbare personen helpen die nog te weinig gebruik maken van hun rechten.

Dit principe hangt echter af van de toegang van lokale besturen tot overheidsinformatie. Bij heel wat lokale rechten is het belastbare inkomen en belangrijke indicator (bv. korting op de kinderopvang). De lokale besturen hebben er dan ook belang bij toegang te krijgen tot deze gegevens. (...)

*Op dit ogenblik kunnen de lokale besturen in feite niet formeel behandeld worden als mogelijke begunstigen van fiscale informatie die een opheffing van het fiscaal beroepsgeheim vereisen (art. 337, tweede lid, WIB92 en 93*bis*, tweede lid, BTW-wetboek). Als gevolg hiervan kunnen de lokale besturen deze fiscale gegevens op geen enkele manier gebruiken. Op basis van een recent overleg tussen de FOD Financiën en de lokale besturen kwam men tot de gezamenlijke conclusie dat een wetswijziging nodig is.*

Deze wijziging past helemaal binnen het federale regeerakkoord, dat tot doel heeft 'De afbouw van de administratieve lasten voor de burger en de ondernemingen, met name door de digitale dienstverlening te verbeteren, het ontsluiten en het verder ontwikkelen van bestuurstoepassingen (e-government), met respect voor de 'only once' en 'think small first' principes."

4. De ingevolge artikelen 92 en 93 van het voorontwerp in te voeren wijzigingen aan respectievelijk artikel 337, tweede lid, WIB92 en artikel 93 *bis*, tweede lid, BTW-wetboek, moeten aan de FOD Financiën toelaten fiscale inlichtingen te verstrekken aan de administratieve diensten van de lokale besturen (met name de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten) voor zover deze lokale besturen deze nodig hebben voor de hen opgedragen uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen en dit naar analogie met wat dienaangaande reeds is opgenomen in artikel 83 van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen¹.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

5. In eerste instantie herinnert de Autoriteit eraan dat, overeenkomstig artikel 1 AVG, gelezen in het licht van overweging 14, de bescherming die geboden wordt door de AVG louter betrekking heeft op natuurlijke personen en aldus geen betrekking heeft op de verwerking van gegevens over rechtspersonen en met name als rechtspersonen gevestigde ondernemingen.

A. IN HOOFDORDE

6. De Autoriteit is van oordeel dat een 'privacyvriendelijker' systeem van (proactieve) rechtentoekenning moet worden uitgewerkt en de daarmee gepaard gaande opvraging

¹ Dit artikel 83 stipuleert :

"Hij die, in welke hoedanigheid ook, optreedt bij de toepassing van dit Wetboek, de fiscale wetten of wettelijke of reglementaire bepalingen met betrekking tot niet-fiscale schuldvorderingen, of die toegang heeft tot de ambtsvertrekken van de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen, is, buiten de uitoefening van zijn ambt, verplicht tot de meest volstreekte geheimhouding aangaande alle zaken waarvan hij wegens de uitvoering van zijn opdracht kennis heeft.

*De ambtenaren van de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen oefenen hun ambt uit wanneer zij aan andere administratieve diensten van de Staat, aan de parketten en de griffies van de hoven en van alle rechtscolleges, aan de administraties van de Gemeenschappen, de Gewesten, **de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten**, evenals aan de in artikel 77, § 1, tweede lid, bedoelde openbare instellingen of inrichtingen, inlichtingen verstrekken welke voor die administratieve diensten, parketten en griffies, administraties, openbare instellingen of inrichtingen nodig zijn om de uitvoering van de hun opgedragen wettelijke of reglementaire bepalingen te verzekeren. (...)"*

van fiscale gegevens bij de fiscale administratie. Er moet vermeden worden dat uitgebreide en gedetailleerde fiscale informatie wordt vrijgegeven. Te dien einde moet werk worden gemaakt van standaardisering van categorieën van belastingplichtigen. Bij toekenning van bepaalde rechten aan aldus vooraf gestandaardiseerde categorieën van belastingplichtigen, kan het toekennende bestuur/overheid volstaan met een binair antwoord (ja/nee m.b.t. de categorie van belastingplichtige in kwestie) vanwege de fiscale administratie in plaats van uitgebreide en gedetailleerde fiscale informatie. Een dergelijk systeem zal niet allen de gegevensbescherming ten goede komen, maar tevens een efficiënte en correcte proactieve rechtentoekening aan eenieder die in aanmerking komt.

B. IN ONDERGESCHIKTE ORDE

a. Voorafgaande opmerking

7.

Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt, moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar moet ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, moet dergelijke wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerking beschrijven.² Het gaat daarbij in principe om:

- de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke;
- de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de categorieën van bestemmingen van de persoonsgegevens evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;³
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.

² Zie DEGRAVE, E., *"L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

³ Voor gebeurlijke -thans nog niet gekende- toekomstige ontvangers kan dit eventueel ook de wetgeving zijn waarop de ontvanger/derde partij zich baseert voor de verwerking in kwestie. In dergelijk geval komt het toe aan de verwerkingsverantwoordelijke terzake de nodige transparantie te garanderen ten aanzien van de betrokkenen; er kan van deze laatsten immers niet worden verwacht dat zij zelf in diverse wetteksten moeten op zoek gaan naar de verschillende ontvangers van hun gegevens en voor welke doeleinden zij deze (verder) aanwenden.

b. Analyse van artikelen 92 en 93 van het voorontwerp

8. Artikel 337, tweede lid, WIB92 en artikel 93*bis*, tweede lid, BTW-wetboek voorzien momenteel reeds in een uitzondering op het fiscaal beroepsgeheim voor het verstrekken van inlichtingen aan "*andere administratieve diensten van de Staat*", aan "*de parketten en de griffies van de hoven en van alle rechtscolleges*", aan (de administraties van) "*de Gemeenschappen*" en "*de Gewesten*". Ingevolge artikelen 92 en 93 van het voorontwerp tot wijziging van voormelde artikelen, worden hieraan "*de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten*" toegevoegd.
9. Artikel 337, tweede lid, WIB92 en artikel 93*bis*, tweede lid, BTW-wetboek stipuleren terzake nu reeds:
 - dat het daarbij moet gaan om inlichtingen die, respectievelijk, "*nodig zijn voor de hun opgedragen uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen*" en "*nodig zijn om de uitvoering van hun wettelijke of bestuursrechtelijke taken te verzekeren*".
 - dat de personen die deel uitmaken van de diensten waaraan voormelde inlichtingen van fiscale aard worden verstrekt "*tot dezelfde geheimhouding verplicht en mogen de bekomen inlichtingen niet gebruiken buiten het kader van de wettelijke bepalingen voor de uitvoering waarvan zij zijn verstrekt*".
10. Ingevolge voormeld legaliteitsbeginsel (zie randnr. 7), moet de wettelijke norm die een verwerking van persoonsgegevens omkadert voorzienbaar en nauwkeurig zijn en daartoe de essentiële elementen van deze gegevensverwerking beschrijven, waaronder de categorieën van bestemmingen van de persoonsgegevens evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt.
11. Artikel 337, tweede lid, WIB92 en artikel 93*bis*, tweede lid, BTW-wetboek, zoals deze zullen worden gewijzigd door artikelen 92 en 93 van het voorontwerp, beschrijven deze (nieuwe) categorieën van bestemmingen, evenals de redenen waarom deze bestemmingen fiscale gegevens kunnen ontvangen, zij het weliswaar op uitermate ruime wijze, met name "*voor de hun opgedragen uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen*" en "*om de uitvoering van hun wettelijke of bestuursrechtelijke taken te verzekeren*".
12. De Autoriteit merkt vooreerst op dat 'uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen/taken' een veel ruimere lading dekt dan de 'proactieve rechtentoekenning' welke de Memorie van toelichting beschrijft als reden voor het beschikbaar stellen van

fiscale gegevens aan lokale besturen. Een aan de Memorie van toelichting conforme precisering/afbakening van het kennelijk effectief beoogde doeleinde van proactieve rechtentoekening in hoofde van de lokale besturen, dringt zich dienvolgens in de tekst het voorontwerp op.

13. Ook met dergelijke precisering/afbakening, blijft de beschrijving te ruim om voldoende bij te dragen tot een voor de betrokkenen voorzienbare verwerking van persoonsgegevens. De Autoriteit wijst dienvolgens op het belang van een degelijke omkadering, conform voormeld legaliteitsbeginsel (zie randnr. 7), van de met de wettelijke, reglementaire en bestuurlijke taken en opdrachten van de lokale besturen in kwestie gepaard gaande verwerkingen van (o.a. fiscale) persoonsgegevens, waarbij alle essentiële elementen van de gegevensverwerking (doeleinden, verwerkingsverantwoordelijke, categorieën van persoonsgegevens en betrokkenen, bewaartermijn en (in voorkomend geval) bestemmingen) nauwkeurig moeten worden beschreven.
14. De Autoriteit vestigt voorts de aandacht van de aanvrager op het feit dat de mededeling van persoonsgegevens door de FOD Financiën aan lokale besturen het voorwerp moet uitmaken van een -overeenkomstig artikel 20 WVG- gesloten protocolakkoord of, bij gebrek daaraan, van een voorafgaande beraadslaging van de kamer federale overheid van het Informatieveiligheidscomité.⁴

OM DEZE REDENEN,

De Autoriteit,

IN HOOFDORDE:

- dringt er bij de aanvrager op aan om het systeem van (proactieve) rechtentoekening op basis fiscale informatie te herbekijken (zie randnr. 6)

⁴ Zie artikel 35/1, §1, eerste lid, van de wet van 15 augustus 2012 *houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator* en artikel 6 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*.

Zie ook aanbeveling nr. 02/2020 van de Autoriteit van 31 januari 2020: *"De draagwijdte van de verplichting op een protocol te sluiten om de mededelingen van persoonsgegevens door de federale publieke sector te formaliseren"*.

IN ONDERGESCHIKTE ORDE:

Is van oordeel dat volgende aanpassing zich opdringt in de het voorontwerp:

- precisering/afbakening van het doeleinde (proactieve rechtentoekening) dat met het beschikbaar stellen van fiscale gegevens aan lokale besturen wordt beoogd (zie randnr. 12).

Wijst de aanvrager op het belang van:

- een duidelijke omkadering van de gegevensverwerking van (o.a.) fiscale gegevens in de regelgeving van de betrokken lokale besturen (zie randnr. 13);
- het sluiten van een protocolakkoord tussen de FOD Financiën en de lokale besturen conform artikel 20 WVG (zie randnr. 14)

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum