



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 78/2022 van 22 april 2022

Betreft: Adviesaanvraag over een (1) ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 betreffende de elektronische verzending van de berichten en lijsten bedoeld in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten, houdende 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 en over een (2) Ontwerp van ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 juli 2019 houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de elektronische verzending van de in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten bedoelde kennisgevingen en lijsten (CO-A-2022-060)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),
Aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, de heer Yves-Alexandre de Montjoye en de heer 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 het verzoek om advies van de heer Vincent Van Peteghem, minister van Financiën, ontvangen op 9 maart 2022;

Brengt op 22 april 2022 het volgende advies uit:

I. Onderwerp en context van de aanvraag

1. De minister van de federale regering belast met Financiën vraagt het advies van de Autoriteit over een (1) *ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 juli 2019 betreffende de elektronische verzending van de berichten en lijsten bedoeld in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten, houdende 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* en over een (2) *Ontwerp van ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 juli 2019 houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de elektronische verzending van de in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten bedoelde kennisgevingen en lijsten* (hierna "het ontwerp KB" en het "ontwerp MB").
2. Naar het voorbeeld van wat aan bankinstellingen wordt opgelegd (mededeling aan de belastingdienst van het saldo van het vermogen van overledenen bij hun overlijden), verplicht artikel 103 van het Wetboek der Successierechten de beroepsverzekeraars om aan de belastingadministratie mededeling te doen van de details¹ van de verzekeringsovereenkomsten die betrekking hebben op roerende goederen (brand, diefstal, enz.) en die door hun cliënt of diens echtgenoot zijn gesloten in de maand die volgt op de dag waarop zij kennis hebben gekregen van hun overlijden.
3. Zoals blijkt uit de titel van het hoofdstuk van het Wetboek der Successierechten waarin de artikelen 96, 97 en 103 zijn ingevoegd, hebben deze verplichte mededelingen van persoonsgegevens tot doel de bevoegde belastingdiensten in staat te stellen de waarheidsgetrouwheid van de verklaringen van de erfgenamen betreffende het vermogen van de overledene (opgenomen in de successieaangifte) te beoordelen en het bedrag van de successierechten die de erfgenamen van de overledene verschuldigd zijn vast te stellen.
4. Artikel 103 van het Wetboek der successierechten delegeert aan de Koning de mogelijkheid om de elektronische mededeling van deze informatie op te leggen en om bijkomende modaliteiten te bepalen. Dit is het voorwerp van de ontwerpen KB en MB die voor advies zijn voorgelegd.
5. Alleen de bepalingen waarover de Autoriteit opmerkingen heeft, worden hieronder besproken.

II. Onderzoek

¹ Hetzij «1° naam of firma en domicilie van de verzekeraar ; 2° naam, voornamen en domicilie van de verzekerde, alsook de datum van zijn overlijden of van het overlijden van zijn echtgenoot; 3° datum nummer en duur van de van kracht zijnde polis of polissen en de waarde waarvoor de voorwerpen verzekerd zijn.».

6. Om de verplichting op te leggen om de gegevens bedoeld in artikel 103 van het Wetboek der successierechten elektronisch te verstrekken, heeft de auteur van het ontwerp KB en het ontwerp MB zich gebaseerd op de vereisten voor de verstrekking van lijsten van bankrekeningen en vult daarmee het KB en het MB van 22 juli 2019 en 23 juli 2019²³ in die zin verder aan.

Niet alle verzekeraars die overeenkomstig artikel 103 van het Wetboek Successierechten elektronische kennisgevingen doen, zijn verplicht gebruik te maken van een SFTP-verbinding.

7. De op grond van artikel 103 van het Wetboek der successierechten opgelegde gegevensmededelingen vormen wettelijke verplichtingen tot verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 6.1.c) van de AVG. Naast het feit dat voor het opleggen van een verplichting tot verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 6.1. c van de AVG, moet een dergelijke wettelijke bepaling noodzakelijk, evenredig en gerechtvaardigd zijn ten opzichte van het nagestreefde doel; zij moet, zoals de Werkgroep "Artikel 29", de rechtsvoorganger van het Europees Comité voor gegevensbescherming, aangeeft, noodzakelijk zijn, zodat zij voldoet aan *«aan alle toepasselijke voorwaarden om de verplichting geldig en bindend te maken»* en de formulering ervan moet derhalve duidelijk en nauwkeurig zijn, zodat de verwerkingsverantwoordelijke die aan deze verplichting is onderworpen, geen beoordelingsmarge heeft met betrekking tot de wijze waarop hij de persoonsgegevens verwerkt die nodig zijn om aan zijn wettelijke verplichting te voldoen⁴.
8. Uit het ontwerp KB en MB blijkt dat sommige verzekeraars de in artikel 103 Wetboek der successierechten bedoelde berichten of lijsten zullen moeten meedelen via een SFTP-verbinding en andere niet, zonder dat duidelijk is welke dat zijn en welke niet, en zonder dat de ontwerpen KB en MIB eisen stellen aan een beveiligde gegevensoverdracht, voor gegevensmededelingen die niet plaatsvinden via een SFTP-verbinding (behalve voor het eenvoudigweg voorzien in een "*beveiligde*

² Koninklijk besluit betreffende de elektronische verzending van de berichten en lijsten bedoeld in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten, houdende 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 - MB houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de elektronische verzending van de in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten bedoelde kennisgevingen en lijsten.

³ Waarover de Autoriteit zich reeds heeft uitgesproken in haar advies 125/2019 van 19 juni 2019 over het (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 en over het (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

⁴ Groep Artikel 29, Advies 06/2014 van 06 april 2014 over het begrip "*gerechtvaardigd belang van de voor de verwerking verantwoordelijke*" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG, blz. 23.

*elektronische verbinding*⁵ zonder verdere specificatie in de MA van de beveiligingsmethode die moet worden gebruikt om de beveiligde transmissie te garanderen van het zip-bestand met de kennisgeving(en) die moet(en) worden gedaan in toepassing van artikel 103 van het Wetboek Successierechten).

9. Het ontwerp van koninklijk besluit moet dus duidelijker en in overeenstemming met de gegevensbeschermingsvoorschriften bepalen welke verzekeraars verplicht zijn een SFTP-verbinding te gebruiken. In dit verband merkt de Autoriteit op dat, indien het de bedoeling is om het aantal kennisgevingen per jaar als onderscheidingscriterium te gebruiken - zoals zou kunnen worden afgeleid uit het ontwerpartikel 2 van het voornoemde Koninklijk Besluit van 22 juli 2009 - , een dergelijk criterium niet verenigbaar is met de AVG, aangezien moet worden voorzien in verplichtingen om al deze doorgiften te beveiligen, aangezien hun geautomatiseerde aard risico's inhoudt op het gebied van informatiebeveiliging.
10. Indien moet worden voorzien in de mogelijkheid om de in artikel 103 bedoelde kennisgevingen op een andere geautomatiseerde wijze dan via een SFTP-verbinding te doen (naar de Autoriteit heeft begrepen, zou het dan moeten gaan om het gebruik van e-mail met een zip-bestand als bijlage), zou in de ontwerpen van KB en/of MB moeten worden voorzien in de versleuteling van het zip-bestand volgens de bestaande regels van de kunst (hetzij via het versleutelingsalgoritme AES (Advanced Encryption Standard) en een sterk en afdoende lang wachtwoord⁶), wat momenteel ontbreekt.
11. Ten slotte wordt voor de overdracht van zip-bestandskennisgevingen via SFTP aanbevolen dat in de ontwerp-MA's wordt gespecificeerd dat SFTP moet worden gebruikt zoals gespecificeerd in het internetontwerp van 2006⁷ of een latere versie naarmate die beschikbaar komt.
12. De Autoriteit merkt ook op dat SFTP slechts een ontwerp is voor een communicatieprotocolnorm. De keuze van het gebruikte type communicatieprotocol zal moeten worden gecontroleerd. Afhankelijk van de technische ontwikkelingen en de opkomst van nieuwe, mogelijk veiliger technische normen, zal het passend zijn deze te gebruiken. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden opgelegd dat de overdracht plaatsvindt via een beveiligde upload door het gebruik van https, dat gemakkelijker te gebruiken is. Daarom moet de verplichting om een bepaald soort

⁵ Groep Artikel 29, Advies 06/2014 van 06 april 2014 over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de verwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG, blz. 24.

⁶ Volgens de huidige stand van de techniek moet hetzij een willekeurig wachtwoord bestaande uit letters (a-b...) van ten minste 17 tekens, hetzij een willekeurig wachtwoord bestaande uit alfanumerieke tekens (a-z, A-Z, 0-9,...) van ten minste 14 tekens worden gekozen.

⁷ <https://datatracker.ietf.org/doc/html/draft-ietf-secsh-filexfer-12>. Momenteel is de meest gebruikte implementatie van deze ontwerpnorm de open source software OpenSSH (<https://www.openssh.com/>). Sommige implementaties bieden sftp over SSH aan in plaats van SSH-2; deze dienen niet gebruikt te worden.

communicatieprotocol te gebruiken worden opgenomen in het ministerieel besluit en niet in het koninklijk besluit.

Vermelding door de verzekeraars van het identificatienummer van het Rijksregister in de gestructureerde benaming van elke kennisgeving die in een zip-bestand aan de belastingdienst moet worden gezonden, en gebruik van dit nummer door de belastingdienst.

13. In strijd met artikel 96 van het Wetboek der successierechten, dat de in lid 1 ervan bedoelde personen machtigt om het identificatienummer van het Rijksregister van overledenen te vermelden in de verplichte mededelingen van gegevens aan de belastingdienst, bevat artikel 103 van hetzelfde wetboek geen dergelijke machtiging ten gunste van de verzekeraars. Het ontwerp MB breidt daarom de de gegevens die verzekeraars aan de belastingdienst moeten verstrekken verder uit met het identificatienummer van het Rijksregister van overledenen.
14. Artikels 5 en 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. Bijgevolg kan een dergelijke machtiging van verzekeraars alleen worden verleend door het Wetboek der Successierechten of door de Koning en niet bij ministerieel besluit, aangezien het niet gaat om een zuiver technische afgeleide maatregel en de minister van Binnenlandse Zaken het monopolie heeft op het verlenen van machtigingen op dit gebied.
15. Artikel 103 van het Wetboek der successierechten voorziet niet in de mededeling van het rijksregisternummer door de verzekeraars en de delegatie aan de Koning in artikel 103 heeft geen betrekking op de bepaling of de uitbreiding van de categorieën van mee te delen gegevens. Op grond van artikel 8 van de WRR is de Autoriteit van mening dat de Koning deze machtiging echter wel kan verlenen. Het is aangewezen om het ontwerp KB in die zin aan te passen.
16. Daartoe zal de auteur van het ontwerp KB rekening houden met artikel 87 van de AVG dat bepaalt dat de lidstaten die een nationaal identificatienummer vaststellen, er moeten over waken dat dit alleen wordt gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. 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 benadrukt⁸, « *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 vermoeden⁹,*
- *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 ».*

17. Met deze overwegingen moet rekening worden gehouden bij de aanpassing van het ontwerp KB.

Naast de precisering van het gebruik dat in dit kader van dit nummer zal worden gemaakt door de juridische dienst van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de FOD Financiën en door de Administratie van de Belastingen belast met de berekening van de successierechten, moet het gebruik van dit nummer worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk en evenredig is met betrekking tot het doel waarvoor de verplichte mededeling van gegevens plaatsvindt¹⁰t (vermelding door de verzekeraars in de gestructureerde benaming van de kennisgeving bedoeld in artikel. 3 van de voornoemde MB van 23 juli 2019, gebruik door de belastingdienst om te zorgen voor een geautomatiseerde sortering van de kennisgevingen met het oog op de automatische opneming ervan in het bestand dat op naam van de nalatenschap van de overledene wordt bijgehouden met het oog op de berekening van de successierechten, ...).

18. Aangezien het ontwerp MB verder bepaalt dat dit nummer moet worden gebruikt in de gestructureerde benaming van elke kennisgeving die in het zip-bestand moet worden ingevoegd, is het des te belangrijker dat veiligheidsmaatregelen worden opgelegd op het niveau van het zip-bestand als garantie voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen (zie hierboven).

⁸ Advies 19/2018 van 29 mei 2018 over een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen "Binnenlandse Zaken".

⁹ 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.

¹⁰ Met name om de bevoegde belastingdienst in staat te stellen de waarheidsgetrouwheid van de verklaringen van de erfgenamen betreffende het vermogen van de overledene (opgenomen in de aangifte van nalatenschap) te beoordelen en het bedrag van de door de erfgenamen van de overledene verschuldigde successierechten vast te stellen (zie hierboven).

Bewaartermijn van de gegevens die zijn ingezameld in uitvoering van de artikelen 96, 97 en 103 door het bevoegde kantoor of de gewestelijke belastingdienst.

19. De artikelen 6 en 7 van het voornoemde koninklijk besluit van 2019 bepalen dat de kennisgevingen van verzekeraars die worden ontvangen door de juridische dienst van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de FOD Financiën, door deze laatste worden overgemaakt aan :
- « 1^o het bevoegde kantoor wanneer de kennisgeving een nalatenschap betreft waarvoor de Staat de dienst van de belasting verzekert;
- 2^o de gewestelijke belastingdienst wanneer de kennisgeving een nalatenschap betreft waarvoor een gewest de dienst van de belasting verzekert. »
20. Ondanks het verzoek van de Autoriteit in die zin in haar voornoemde advies 125/2019, moet de Autoriteit opnieuw wijzen op het gebrek aan precisie in de ontwerpen van KB/MB wat betreft de periode waarin de belastingdienst belast met de vaststelling van successierechten de aldus verzamelde gegevens zullen bewaren, terwijl dit een essentieel element is om de voorspelbaarheid van deze verwerking van persoonsgegevens te garanderen.
21. De afgevaardigde van de minister verwees in het aanvraagformulier voor advies naar de bewaartermijn als vastgesteld in artikel 11, §1, 3de lid 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*. Welnu, deze bepaling bepaalt de bewaartermijn van de gegevens die de FOD Financiën verzamelt in het kader van fiscale controles die tegen belastingplichtigen worden ingesteld, wat niet het geval is voor de verwerking die door het ontwerp van KB en MB wordt geregeld, aangezien het gaat om gegevens die systematisch worden verzameld in het kader van alle openstaande successies.
22. Deze lacune moet daarom worden rechtgezet in het ontwerp KB en in de relevante regionale normen¹¹, overeenkomstig het beginsel van de opslagbeperking van de AVG (artikel 5.1.c) van de AVG). Hiertoe moet de auteur van het voorontwerp van wet rekening houden met de termijn waarbinnen de belastingdienst een procedure tot rectificatie of aanslag van ambtswege tegen de betrokken belastingplichtigen kan beginnen.

¹¹ Indien die voor deze laatste niet zijn gebeurd.

**Om deze redenen,
is de Autoriteit van mening**

dat het ontwerp KB en het ontwerp MB als volgt moeten worden aangepast:

1. Preciezer en met de AVG verenigbare bepaling van het toepassingsgebied rationae personae van de verplichting om een SFTP-verbinding te gebruiken voor de mededeling van verplichte kennisgevingen (cons. 8 en 9) ;
2. De versleuteling verplichten van het zip-bestand dat de kennisgevingen bevat, zodat een minimum aan beveiliging wordt geboden voor de overdracht van kennisgevingen wanneer het niet mogelijk is een SFTP-verbinding te gebruiken (overw. 10) ;
3. Preciseren dat de gebruikte SSH-versie voor het SFTP-protocol bij voorkeur SSH-2 moet zijn of een daarop gebaseerde versie (overw.11) ;
4. De verzekeraars in het ontwerp KB machtigen om het rijksregisternummer van hun betrokken verzekeringnemers te verzamelen met het oog op de mededeling ervan aan de belastingdienst, en bepalen van de concrete gebruikmaking door de belastingdienst van het Rijksregisternummer en passende waarborgen toevoegen overeenkomstig de overwegingen 16 à 18;
5. Vaststellen van de bewaartermijn van de ingezamelde gegevens overeenkomstig het beginsel van de beperkte opslagperiode van de AVG (over. 19 tot 22).

Voor het Kenniscentrum,

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