

DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIËN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 en verschillende andere decreten, wat betreft de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Dit ontwerp van decreet strekt ertoe om de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (VCF), waar nodig, verder in overeenstemming te brengen met verordening (EU) 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, verkort: de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) of General Data Protection Regulation (GDPR).

Volgens de AVG moet elke verwerking van persoonsgegevens steunen op een rechtsgrondslag in de zin van haar artikel 6 opdat ze rechtmatig zou zijn.

Voor de Vlaamse Belastingdienst is de verwerking van persoonsgegevens gesteund op volgende rechtsgrondslag, die reeds voorzien was in artikel 3.1.0.0.3, § 2 VCF: “de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen” (artikel 6, lid 1, e), AVG).

Omwille van de rechtszekerheid over de rechtmatigheid van de verwerking en de transparantievereiste, beveelt de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC) aan dat de decreten die verwerkingen in de zin van artikel 6, lid 1, e), AVG omkaderen, de essentiële elementen van die verwerkingen letterlijk en zo specifiek mogelijk vermelden.

Hieraan wordt in het ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 en verschillende andere decreten, wat betreft de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, tegemoet gekomen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

- Beleidsveld: Fiscaliteit
- Inhoudelijk Structuurelement: Fiscaliteit
- Het ontwerp van decreet brengt de de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (VCF), verder in overeenstemming met verordening (EU) 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, verkort: de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) of General Data Protection Regulation (GDPR).

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 15 december jl. heeft de Vlaamse Regering beslist haar tweede principiële goedkeuring te hechten aan het voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 en verschillende andere decreten, wat betreft de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. (VR 2023 1512 DOC.1776-1, DOC.1776-2 en DOC.1776-3).

De Vlaamse minister, bevoegd voor Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed werd gelast over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State.

In uitvoering van deze beslissing werd de Raad van State op 18 december jl. gevraagd een advies te willen verlenen bij het hiervoor vermelde voorontwerp van decreet.

Het ontwerp van decreet wordt dan ook na verwerking van het voormelde advies opnieuw aan de Vlaamse Regering voorgelegd voor een definitieve goedkeuring met het oog op het indienen van een aangepast ontwerp van decreet in het Vlaams Parlement.

1. Wetgevingsadvies

Voor dit punt kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet (VR 2023 0707 DOC.0866-1BIS).

2. Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Voor dit punt kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet (VR 2023 1512 DOC.1776-1).

3. Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie

Voor dit punt kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet (VR 2023 1512 DOC.1776-1).

4. Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit

Voor dit punt kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet (VR 2023 1512 DOC.1776-1).

5. Advies van de Raad van State

De Raad van State bracht op 29 januari 2024 een advies uit, met nummer 75.140/3.

In dit advies maakt de Raad van State een aantal opmerkingen. Om hieraan tegemoet te komen werden een aantal wijzigingen aangebracht in het ontwerp van decreet en de memorie van toelichting.

In randnummer 4 stelt de Raad van State dat om te voldoen aan het beginsel van de minimale gegevensverwerking en het legaliteitsbeginsel, minstens de noodzaak van de verwerking van “de gegevens over de gezondheid” in het licht van de doelstelling van de desbetreffende bepalingen in het decreet zelf moet worden verduidelijkt. Daarnaast dient in de memorie van toelichting bijkomend verantwoord te worden om welke reden deze categorie noodzakelijkerwijze moet worden verwerkt met het oog op de realisatie van de doelstelling van de gegevensverwerking en dient te worden verduidelijkt om welke gegevens het gaat. Om hieraan tegemoet te komen wordt de suggestie van de Raad van State gevolgd om in de desbetreffende artikelen van het voorontwerp tussen de woorden “gegevens over de gezondheid” en de woorden “voor de toekenning” de woorden “die noodzakelijk zijn” in te voegen. In de memorie van toelichting bij deze bepalingen (artikel 14, 19, 24 en 29 van het voorontwerp) worden de nodige verduidelijkingen opgenomen.

In randnummer 5 van het advies wordt de gegevenscategorie “financiële bijzonderheden” besproken. De Raad van State stelt dat door de open, niet-limitatieve, omschrijving van de gegevens binnen deze categorie in de memorie van toelichting, niet kan worden uitgesloten dat er meer persoonsgegevens zullen worden verwerkt dan strikt noodzakelijk voor de doelstelling van de verwerking van de gegevens. Bovendien vindt men het begrip ‘financiële bijzonderheden’ te vaag en te algemeen. De Raad van State concludeert vervolgens dat om aan het beginsel van minimale gegevensverwerking en het legaliteitsbeginsel te voldoen, het begrip nader moet worden verduidelijkt in de tekst van het voorontwerp en dat in de memorie dient te worden verantwoord om welke reden deze categorie van persoonsgegevens noodzakelijkerwijze verwerkt moet worden met het oog op de realisatie van de doelstelling van de verwerking. Hierop kan gerepliceerd worden dat het beginsel van de minimale gegevensverwerking, vermeld in artikel 5, lid 1, c) AVG, steeds door de verwerkingsverantwoordelijke wordt nageleefd. Dit wordt bovendien benadrukt door de verwijzing in de besproken bepaling (artikel 3.23.1.0.2 VCF) naar artikel 3.23.1.0.1, eerste lid VCF dat bepaalt dat de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie slechts persoonsgegevens kan verwerken als dat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, namelijk om de juiste heffing en inning van de belastingen te verzekeren. In randnummer 21 van haar advies met nummer 137/2023 bij het voorontwerp van decreet stelt de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) dat de concrete invulling van deze gegevenscategorie afhangt van de belasting waarop ze betrekking heeft, en aldus moet worden afgeleid uit de respectieve hoofdstukken van Titel 2 van de VCF. De GBA oordeelt vervolgens dat uit de lezing van de voormelde hoofdstukken voldoende duidelijk volgt welke persoonsgegevens van de categorie ‘financiële bijzonderheden’ eigen zijn aan de heffing van een welbepaalde belasting. Vervolgens concludeert de GBA in randnummer 27 van haar advies dat de gegevenscategorie toereikend, ter zake dienend en noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden. Er is bijgevolg aan het beginsel van de minimale gegevensverwerking voldaan.

In randnummer 6 stelt de Raad van State dat de regeling van de categorieën personen die toegang hebben tot de verwerkte persoonsgegevens niet altijd in overeenstemming blijken te zijn met het beginsel van de minimale gegevensverwerking en het legaliteitsbeginsel. Met name wordt verwezen naar de tweede paragraaf van het ontworpen artikel 3.23.1.0.4 VCF. De Raad van State stelt dat de paragraaf te algemeen is geformuleerd om als decretale grondslag te dienen opdat aan derden voor de uitvoering van taken van VLABEL persoonsgegevens kunnen worden meegedeeld die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die taken. Het is volgens de Raad niet duidelijk welke taken en welke derden worden bedoeld. Om aldus te voldoen aan het beginsel van de minimale gegevensverwerking uit de AVG en het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, dienen de aanwijzing van deze derden en de taken die aan hen worden toevertrouwd voldoende te worden omschreven hetzij

in de tekst van het ontworpen artikel 3.23.1.0.4, § 2, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 zelf, hetzij in een andere specifieke decretale basis. De Raad van State beveelt aan om minstens in de memorie te verduidelijken welke regelingen omtrent de uitvoering door derden van taken van VLABEL men in de ontworpen paragraaf op het oog heeft. Het advies wordt op dit punt niet gevolgd omdat de tweede paragraaf van het ontworpen artikel 3.23.1.0.4 VCF niet bedoeld is als decretale grondslag. De bepaling bepaalt slechts enkele algemene principes van gegevensverwerking waaraan enerzijds VLABEL zich moeten houden, “als” ze aan een derde de uitvoering toevertrouwt van handelingen die nodig zijn om taken te vervullen waarmee ze is belast (eerste lid). Anderzijds dient ook de derde zich aan deze principes te houden (tweede lid). Als dergelijke handelingen worden toevertrouwd aan derden zal dit steeds gebaseerd zijn op een decretale grondslag en uitgewerkt worden in een protocol, machtiging of overeenkomst. Overeenkomstig de opmerking in voetnoot 5 van het advies, wordt de term “werken” in het eerste lid van paragraaf 2 van het ontworpen artikel 3.23.1.0.4 vervangen door “handelingen”, zodat de terminologie uniform is.

In randnummers 7-9.2. worden de bewaartermijnen van de persoonsgegevens besproken. In randnummer 9.1.1. stelt de Raad van State dat de bewaartermijn van tien jaar na het betalen of het verjaren van de belastingen (artikel 17, 22 en 35 van het voorontwerp) zich evenredig lijkt te verhouden tot het doel van de gegevensverwerking, namelijk de juiste heffing en inning van de belastingen. Deze vaststelling behoeft geen repliek.

In randnummer 9.1.2. van het advies stelt de Raad van State de vraag waarom het nodig is te voorzien in een bewaartermijn van tien jaar na definitieve beëindiging van de administratieve en gerechtelijke procedures en de integrale betaling van alle daarmee verbonden bedragen, en waarom in de plaats daarvan niet wordt geopteerd voor een kortere bewaartermijn. Ter illustratie wordt verwezen naar de bewaartermijn van persoonsgegevens in verband met de heffing en inning van belastingen door de federale overheid, die slechts één jaar bedraagt. De overwegingen van rechtszekerheid en transparantie, die in de memorie van toelichting werden aangehaald, zijn volgens de Raad niet dienstig om deze termijn van tien jaar te verantwoorden. De bewaartermijn van tien jaar na de definitieve beëindiging van de administratieve en gerechtelijke procedures en de integrale betaling van alle daarmee verbonden bedragen, moet worden heroverwogen. Hierop kan gerepliceerd worden dat de memorie van toelichting nog andere argumenten vermeldt om de bewaartermijn van tien jaar na het beëindigen van de administratieve procedure en de integrale betaling van de belasting te verantwoorden. Zo is de historiek van een dossier en dus gegevens van vorige aanslagjaren noodzakelijk om een bezwaar, ambtshalve ontheffing of, algemeen, vragen van de belastingschuldige met betrekking tot latere aanslagjaren te verwerken (denk hierbij bijvoorbeeld aan leegstandsdossiers die jaren kunnen aanslepen en verspreid zijn over verschillende aanslagjaren). Een kortere termijn kan bijgevolg niet volstaan. In het ontwerp worden wel telkens de woorden “en gerechtelijke” weggelaten. De opvolging van gerechtelijke procedures is wegens de belangrijke precedentswaarde van de uitspraken van deze procedures noodzakelijk voor de juiste inning en invordering van de belastingen. Gezien dit een verwerking voor kennis- en archiveringsdoeleinden betreft, wordt in het ontwerp voorzien in de mogelijkheid om persoonsgegevens overeenkomstig artikel 5, 1e lid, e) AVG voor een langere periode te bewaren, voor zover die persoonsgegevens overeenkomstig artikel 89 AVG louter verwerkt worden met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden. Aangezien deze verwerking noodzakelijk is voor de juiste inning en invordering van alle belastingen van de VCF, wordt het voorbehoud voor alle bewaartermijnen voorzien. In de memorie van toelichting werd een aangepaste verantwoording opgenomen.

In randnummer 9.2. van het advies wordt de dertigjarige bewaaringstermijn voor de gegevensverwerking met betrekking tot de registratiebelasting besproken. De Raad van State stelt dat hoewel de verplichting tot het betalen van de registratiebelasting ontstaat naar aanleiding van de registratie van een akte of geschrift, en ze verband houdt met zakelijke rechtsvorderingen, uit niets blijkt hoe de dertigjarige verjaringstermijn van zakelijke rechtsvorderingen zich verhoudt tot een dertigjarige bewaartermijn van persoonsgegevens. Daarnaast vraagt de Raad van State of de bewaartermijn bij het voorbeeld van de meeneembaarheid niet korter kan zijn dan dertig jaar, en

meer, of alsnog in een dertigjarige termijn moet worden voorzien na 31 december 2023, nu de figuur van meeneembaarheid na die datum uitdooft. Hierop kan gerepliceerd worden dat de grondslag voor de dertigjarige bewaartermijn inderdaad te vinden is in de dertigjarige verjaringstermijn van zakelijke rechtsvorderingen, die is opgenomen in artikel 2262 oud Burgerlijk Wetboek. De verhouding tussen beide termijnen wordt weergegeven in artikel 3.6.0.0.6, §1 VCF. Deze bepaling voorziet in punt 1° ontheffing van de registratiebelasting voor het geval de nietigheid van een overeenkomst is uitgesproken of vastgesteld door een in kracht van gewijsde gegaan vonnis of arrest. Wanneer naar aanleiding van een zakelijke rechtsvordering de nietigheid van een overeenkomst moet worden vastgesteld, kan dus een recht van teruggave ontstaan. Hetzelfde geldt voor het geval een vonnis of een arrest geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd door een andere in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing (punt 5°). Een vonnis of arrest kan als titel van een overeenkomst gelden en belast worden met de registratiebelasting. Indien dit vonnis of arrest later wordt hervormd door een andere rechterlijke beslissing, ontstaat er een recht op teruggave van de geheven belasting op het ogenblik dat de nieuwe rechterlijke beslissing kracht van gewijsde heeft. De tienjarige bewaartermijn die voor andere clusters wordt voorzien, is voor de verwerking van de persoonsgegevens in het kader van de registratiebelasting niet voldoende. VLABEL heeft de gegevens van de oorspronkelijke heffing nodig om deze teruggaven te kunnen verlenen. Het gunstregime van de meeneembaarheid werd inderdaad met ingang van 1 januari 2024 volledig afgeschaft. Om nog van de meeneembaarheid te genieten, diende de authentieke aankoopakte van de nieuwe woning ten laatste op 31 december 2023 verleden te worden. Dit betekent echter niet dat deze dossiers niet meer moeten worden bijgehouden. Wanneer het regime, overeenkomstig artikel 3.6.0.0.6, §3 VCF bij wijze van teruggave wordt genoten, kan het laatste element in de keten van verrichting, namelijk de vervreemding van de oude hoofdverblijfplaats, nog na 31 december 2023 plaatsvinden. Tussen de eerste aankoop en de wederverkoop, kan er zoals reeds in de memorie werd toegelicht een aanzienlijke tijd verstrijken. De bewaartermijn van dertig jaar is dan ook noodzakelijk om de gegevens van de initiële aankoop nog te kunnen raadplegen. Om aan deze opmerking tegemoet te komen wordt de noodzakelijkheid van de bewaartermijn van dertig jaar voor de verwerking van de persoonsgegevens met betrekking tot de registratiebelasting in de memorie van toelichting bijkomend gemotiveerd.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. Situering

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 'algemene verordening gegevensbescherming', afgekort als AVG) strekt ertoe om de gegevensbescherming in de Europese lidstaten te harmoniseren.

Via het decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan 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 werd de VCF samen met andere Vlaamse decreten reeds aangepast om de regelgeving meer in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de AVG. Om het beginsel van doelbinding beter te kunnen toepassen, werd de grondslag voor de verwerking uitdrukkelijk in de VCF opgenomen (artikel 3.1.0.0.3, §2 VCF). Daarnaast werd overeenkomstig artikel 23 van de AVG voorzien in de mogelijkheid om het recht op inzage van de betrokkene(n) te beperken tijdens een controle of onderzoek (artikel 3.13.1.1.5 VCF).

Overeenkomstig de aanbevelingen van de VTC werden bij verschillende daaropvolgende wijzigingen van de VCF de essentiële elementen van de verwerking meegenomen in de wijzigingsbepalingen. Vanuit de vaststelling dat deze fragmentarische manier van werken niet transparant is naar belanghebbenden toe, wordt besloten om met dit ontwerp van decreet de VCF volledig in overeenstemming te brengen met de AVG door een apart hoofdstuk in te voegen die de bescherming van persoonsgegevens regelt.

2. Probleemstelling

Een verordening als de AVG is rechtstreeks toepasselijk en heeft in beginsel ook directe werking. Dat houdt in dat de AVG als zodanig moet worden toegepast en dat geen omzetting is vereist. Die toepassing betreft zowel regelgeving die al bestaat als regelgeving die nog moet worden uitgevaardigd.

Met het decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan 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 werden een aantal wijzigingen doorgevoerd om de bestaande Vlaamse regelgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de AVG.

De wijzigingen die door het decreet van 8 juni 2018 in de VCF werden doorgevoerd, waren eerder beperkt. De VCF biedt momenteel geen overzichtelijk kader voor de bescherming van persoonsgegevens. Bij verschillende decretale wijzigingen werd de aanbeveling van de VTC in aanmerking genomen om de essentiële elementen van de verwerking op te nemen. Deze fragmentarische manier van werken beantwoordt op lange termijn evenwel niet aan de transparantievereiste.

Teneinde de transparantie en rechtszekerheid ten aanzien van belanghebbenden te bevorderen, wordt met dit ontwerp van decreet in een apart hoofdstuk van de VCF verduidelijkt wat de essentiële elementen zijn van de verwerking binnen het kader van deze codex. Deze werkwijze biedt zowel een oplossing voor het huidig als het toekomstig regelgevend kader.

3. Beleidsmaatregelen en doelstelling

Er worden met dit ontwerp van decreet geen (fiscale) beleidsmaatregelen ingevoerd.

4. Impactanalyse

De verschillende verwerkingsactiviteiten die plaatsvinden binnen het kader van de VCF kunnen persoonsgegevens bevatten als omschreven in artikel 4, 1) van de AVG. Met de aanpassingen die in dit ontwerp van decreet gebeuren, worden de beginselen van de AVG expliciet in de regelgeving verankerd teneinde de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens en de rechten van de betrokkenen maximaal te waarborgen.

De decretale aanpassingen hebben geen budgettaire impact of een bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen, noch op Brussel.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor de artikelsgewijze toelichting kan worden verwezen naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Zie punt 3.A van de nota VR 2023 0707 DOC.0866-1BIS.

B. ESR-TOETS

Zie punt 3.B van de nota VR 2023 0707 DOC.0866-1BIS.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Zie punt 3.C van de nota VR 2023 0707 DOC.0866-1BIS.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Zie punt 3.D van de nota VR 2023 0707 DOC.0866-1BIS.

4. VERDER TRAJECT

Na definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering, wordt het ontwerp van decreet ingediend in het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 en verschillende andere decreten, wat betreft de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en de bijhorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE

Bijlagen:

- het goed te keuren ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting;
- het advies van de Raad van State.