

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2019/09 van 29 april 2019

betreffende

tekst van	het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 20 december 2013, wat betreft de aanvraag tot bindende schatting van onroerende goederen in een nalatenschap en andere fiscale bepalingen (besluit bindende onroerende schatting)
titel	
roepnaam	zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 1 februari 2019
datum	

De Vlaamse Toezichtcommissie (verder "de VTC"):

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (verder: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

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 (verder AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (verder "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Lydia Peeters, Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie ontvangen door de federale Gegevensbeschermingsautoriteit op 15 maart 2019 en aan de VTC overgemaakt voor verdere behandeling op 2 april 2019;

Brengt op 29 april 2019 het volgende advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie (verder "de aanvrager") verzocht op 15 maart 2019 om het advies van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit (verder "de Autoriteit") over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit Vlaamse Codex Fiscaliteit van 20 december 2013¹, wat betreft de aanvraag tot bindende schatting van onroerende goederen in een nalatenschap en andere fiscale bepalingen (verder "het Ontwerp"), in het bijzonder artikel 3 (aanvraag bindende schatting).
2. Aangezien de VTC sinds 29 maart 2019 op grond van artikel 10/4, §1 van het e-govdecreet bevoegd is om adviezen te verlenen, heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit de adviesvraag overgemaakt aan de VTC voor verdere behandeling.
3. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, §1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

4. Met het decreet van 19 december 2014 werd de regelgeving m.b.t. de erfbelasting geïntegreerd in de Vlaamse Codex Fiscaliteit (VCF)².
5. De Toenmalige regeling inzake de schatting (art. 20 van het wetboek van 31 maart 1936 der successierechten) en de controle-schatting (art. 111, e.v. van hetzelfde wetboek) werd niet overgenomen in de VCF. Om de personen die aangifte moeten doen evenwel rechtszekerheid te verstrekken over de waardering van de aan te geven onroerende goederen, werd een nieuw artikel ingevoerd (art. 3.3.10.9 VCF) waarbij de aangifteplichtigen een waardering kunnen vragen aan de bevoegde entiteit. De raming is bindend voor de overheer en zal worden gebruikt voor de berekening van de erfbelasting.
6. Vanaf de inwerkingtreding wordt het voor al wie gehouden is tot het indienen van een aangifte van nalatenschap mogelijk om vóór de aangifte een schatting te vragen van het geheel of een deel van de onroerende goederen die zich in België bevinden en die voor hun verkoopwaarde moeten of kunnen worden aangegeven.
7. Met dit ontwerp van besluit wordt voorgesteld om het artikel 3.3.10.9, VCF in werking te doen treden³ en worden de aanvraagmodaliteiten en -procedure uitgewerkt (aanvullend op wat al in de VCF is bepaald).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

8. In het nieuwe artikel 3.3.10.7 van het BVCF, dat met artikel 3 van het Ontwerp wordt ingevoegd, wordt in §1 de inhoud van het aanvraagformulier bepaald, in §2 de mogelijkheid gecreëerd om gegevens bij de aanvragers op te vragen bij onvolledigheid of onduidelijkheid van de aanvraag en in §3 de vereiste vermeldingen van het schattingsverslag vastgelegd. Hierbij worden vanzelfsprekend ook persoonsgegevens opgevraagd en verder verwerkt. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

¹ [Besluit Vlaamse Codex Fiscaliteit van 20 december 2013 \(BVCF\)](#).

² [Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 \(VCF\)](#).

³ Tijdens de behandeling van de adviesvraag werden de artikelen 1, 2 en 5 van het voorgeselde ontwerpbesluit, via een apart uitvoeringsbesluit goedgekeurd (Besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 houdende de wijziging van het besluit Vlaamse Codex Fiscaliteit van 20 december 2013 betreffende de vergoeding voor gedeepte opentekenen op de onroerende voorheffing en de inwerkingtreding van wijzigingen naar aanleiding van de hervorming van het federale Wetboek van Vennootschappen).

De datum van inwerkingtreding van de bepalingen m.b.t. de bindende schatting zal worden aangepast zodat geen retroactieve toepassing plaatsvindt.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

9. De **wettelijke basis** van artikel 3 van het Ontwerp is te vinden in artikel 3.3.1.0.9 van de VCF dat de mogelijkheid tot aanvraag van een bindende schatting bepaalt en in artikel 3.1.0.0.3, §2, VCF dat naar aanleiding van de AVG toegevoegd werd aan de VCF. Hierin wordt de rechtsgrond voor VLABEL om persoonsgegevens te verwerken met het oog op de correcte heffing en inning van de gewestbelastingen omschreven:

"§ 2. De bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie kan persoonsgegevens verwerken als dat noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang, meer bepaald om de juiste heffing en inning van alle belastingen, vermeld in deze codex, te kunnen verzekeren."

10. De delegatie aan de Vlaamse Regering om de inhoud van het formulier voor de bindende schatting (ontworpen art. 3.3.1.0.7) uit te werken steunt op artikel 1.1.0.0.4, VCF dat een algemene delegatie geeft, aan de Vlaamse Regering om formulieren vast te stellen in het kader van de VCF:

"Art. 1.1.0.0.4. De Vlaamse Regering kan eenieder die onderhevig is aan de bepalingen van deze codex de verplichting opleggen om documenten en formulieren te gebruiken waarvan ze de inhoud en het gebruik bepaalt."

11. Het komt de stellers van het Ontwerp (en het decreet) toe om erover te waken dat elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG.

12. Als rechtsgrond voor de verwerking van de persoonsgegevens wordt in de verklarende nota het algemeen belang aangewezen (artikel 6.1, punt e)⁴ dat ook als rechtsgrond werd aangegeuid in artikel 3.3.1.0.9 van de VCF. De VTC meent dat er ook een beroep had kunnen gedaan worden op de wettelijke verplichting (artikel 6.1, punt c)). Ze wijst er in antwoord op de verklarende nota op dat "toestemming" niet de geschikte rechtsgrondslag vormt om in een dergelijke context persoonsgegevens te verwerken⁵.

13. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke inmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in "voldoende precieze wettelijke bepaling die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn. ⁶

14. De VTC onderwijnt in het bijzonder artikel 6.3 van de AVG dat – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet – voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c) of punt e) van de AVG omkaderd, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden⁷.

⁴ "e) 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 ongedragen."

⁵ "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

⁶ Zie advies GBA/150/2018 randnummer 8.e.v.

⁷ Zie DEGRAVE, E., *L'equilibrisme 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).

⁸ Zie artikel 5.1.c) AVG.

⁹ Zie ook artikel 5.1.e) AVG.

- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)¹⁰.

15. De VTC constateert dat uit de huidige tekst van het Ontwerp samen gelezen met artikel 3.3.1.0.9, VCF voldoende duidelijk kan afgeleid worden

- wat het doelende is van de vooropgestelde verwerkingen;
- de persoonsgegevens die zullen verwerkt worden; deze worden in detail vermeld (identificatiegegevens en gegevens m.b.t. de onroerende goederen);
- wie de betrokkenen zijn: aanvrager, wettelijke vertegenwoordiger (en erflater);
- aan wie de gegevens worden versprekt: VLABEL (in de verklarende nota bij de adviesvraag wordt expliciet gesteld dat VLABEL de gegevens niet zal doorgeven);
- dat VLABEL de verwerkingsverantwoordelijke is.

16. Het Ontwerp bepaalt echter geen bewaartermijn(en) voor de persoonsgegevens. In de verklarende nota wordt verwezen naar de 30-jarige bewaartermijn voor de dossiers erfbelasting, maar de VTC is van oordeel dat best in het besluit hierover duidelijkheid moet worden gegeven. Dit kan bijvoorbeeld door een verwijzing naar de bepaling uit een decreet dat de bewaartermijn vastlegt.

17. Er moet wel op gelet worden dat in een uitvoeringsbesluit verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de **essentie in het decreet zelf** moet worden opgenomen. In de verklarende nota wordt aangegeven dat in voorbereiding op een volgende wijziging van de VCF een grondige screening zal gebeuren met het oog op de eventuele aanvulling van alle essentiële elementen m.b.t. de verwerking van persoonsgegevens in het decreet.

3. Minimale gegevensverwerking

18. Conform artikel 5, o), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

19. De in het kader van de bindende schatting opgevraagde persoonsgegevens lijken aan het principe van minimale gegevensverwerking te voldoen. Enkel wat betreft het opvragen van persoonsgegevens die VLABEL ook al zou kunnen opvragen via het rijksregisternummer en INSZ, stelt zich de vraag of ze ook nog apart moeten worden opgevraagd: voornaam, achternaam, domicilië, graad van verwantschap met de erflater, de wettelijke vertegenwoordiger en de plaats en datum van overlijden van de erflater. Hierbij moet rekening gehouden worden met de bestaande regelgeving inzake e-government, in casu meer bepaald artikel III.68 van het Vlaams Bestuursdecreet van 7 december 2018, dat voorschrijft dat gegevens rechtstreeks bij de authentieke bron (en niet bij de burger) moeten opgevraagd.

20. Het is zeker positief dat het Ontwerp vermeldt welke data zullen verwerkt worden, maar de VTC beveelt aan om een onderscheid te maken tussen het aanduiden van de gegevens die aan de betrokkene zullen worden gevraagd en de gegevens die bij bestaande gegevensbronnen zullen opgevraagd worden en daarbij aan te duiden welke bronnen dat zijn.

21. In de verklarende nota wordt verwezen naar de machtigingen waarover VLABEL al beschikt. Voor een eventuele uitbreiding zal rekening moeten gehouden worden met:

- de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een *Rijksregister van de natuurlijke personen* die een machtigingsvereiste instellen van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken voor het gebruik van het rijksregisternummer¹¹;

- het recente artikel 20 van de WVG en het nieuwe artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, die aan overheden de verplichting opleggen om protocollen af te sluiten voor gegevensuitwisselingen in de publieke sector;

¹⁰ Als er meerdere verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

¹¹ Zie artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een *Rijksregister van de natuurlijke personen*.

- de bevoegdheden van het recent opgerichte "informatie veiligheidscomité"¹²

4. Rechten van de betrokkenen en transparantie

22. De VTC neemt er akte van dat het Ontwerp geen afwijkingen op de **AVG-rechten** voorziet. Het is niet duidelijk of de algemene decretale bepaling inzake het inroepen van een afwijking, met name artikel 3.13.1.15, VCF op de procedure van de bindende schatting van toepassing is. Dit artikel bevat een standaardbepaling die werd met het AVG-decreet opgenomen in diverse Vlaamse regelgeving na de inwerkingtreding van de AVG en in die bepaling wordt onder meer het volgende gesteld:

"Met toepassing van artikel 23, lid 1, e) en h), van 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 (algemene verordening gegevensbescherming) kan de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie beslissen de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet toe te passen bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon, als voldaan wordt aan de voorwaarden, vermeld in het tweede tot en met het zesde lid.

[...] de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een controle, een onderzoek of de voorbereidende werkzaamheden die daarmee verband houden, in het kader van de decretale en reglementaire opdrachten van de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie, op voorwaarde dat het voor het goede verloop van het onderzoek noodzakelijk is of kan zijn, dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet worden toegepast."

23. De in deze bepaling vereiste noodzaak lijkt niet aanwezig te zijn, omdat het initiatief van de belastingplichtige uitgaat, zodat geen geheimhouding nodig lijkt. Als de mogelijkheid toch bestaat, is een verduidelijking evenwel aangewezen.

24. De Autoriteit werd niet geraadpleegd bij de totstandkoming van het AVG-decreet, maar wel om advies gevraagd bij een Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat gelijkaardige bepalingen bevat¹³.

25. De Autoriteit heeft onder andere kritiek op de te algemene toekenning van de bevoegdheid om te beslissen om de rechten en verplichtingen niet toe te passen en dus een "blanco cheque" te geven aan, in de context van dit advies, de "bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie" (dus zonder specificering van welke categorieën personeelsleden en zonder dat daar voldoende waarborgen tegenover staan). Bovendien bekritiseert de Autoriteit de formulering waarbij de rechten van de betrokkene "niet worden toegepast" (hier "niet toe te passen") terwijl enkel een beperking van de reikwijdte mogelijk is volgens de AVG. De VTC sluit zich aan bij deze opmerkingen en verwijst naar het volledige advies van de Autoriteit. Het zou dus gepast zijn om voor wat de controle m.b.t. de registratie van de sportmakkelaars nadere criteria te bepalen.

26. De VTC stelt, anderzijds vast dat er noch in het Ontwerp, noch in het BYCF, de door de AVG **verplichte vermeldingen** zijn opgenomen.

27. Artikel 12 AVG bepaalt dat de **verwerkingsverantwoordelijke** passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14 bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34 bedoelde

¹² Wet van 5 september 2018 tot oprichting van het informatie veiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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 (B.S. 10 september 2018) <https://dt.bosla.be/nl/ncv>

¹³ Advies nr. 88/2018 van 26 september 2018 betreffende het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende aanpassing van de besluiten van de Vlaamse Regering 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 (algemene verordening gegevensbescherming) (CO-A-2018-079)

communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvaangt.

28. Er moet voor gezorgd worden dat de aanvraagformulieren en andere communicatie met de aanvragers minstens een verwijzing bevatten naar een uitgebeide privacyverklaring met alle verplichte vermeldingen.

5. Beveiligingsmaatregelen

29. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.

30. Artikel 32 AVG wijst in dit verband op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:

- de pseudonimisering en veraleuteling van persoonsgegevens;
- het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingsystemen te garanderen;
- het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
- een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.

31. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹⁴ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁵ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderschreef ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁶ en een logging van de toegangen zodat men kan controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens en waarom.

32. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken diensten en de verzekeringsmaatschappij expliciet op te leggen, dan moet zij dat wel in haar besluit doen.

¹⁴ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf)

¹⁵ Referentiemaatregelen CBPL 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)

¹⁶ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

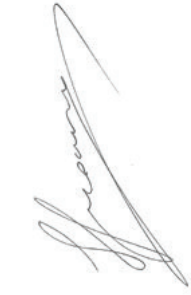
(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf)

Verscheidene instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals b.v. voorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid).

III. **BESLUIT**

33. Volgende wijzigingen zijn positief te beoordelen in het licht van de bescherming van persoonsgegevens en de fundamentele rechten; het uitdrukkelijk opnemen van de meeste vereiste elementen.
34. De volgende knepunten dienen echter te worden aangepakt, die in de eerste plaats een tussenkomst **van de decreetgever** vragen:
- de essentiële elementen van alle geplande gegevensverwerkingen bepalen, in het bijzonder de bewaringstermijnen (randnummers 14 e.v.);
 - nakijken of bepaalde opgevraagde gegevens niet te vervangen zijn door opvragingen bij de bevoegde overheden (randnummer 18 e.v.) en in het besluit het onderscheid maken met de gegevens die bij de betrokkene moeten worden opgevraagd;
 - de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 4);
 - aangeven of artikel 3.13.1.15, VCF van toepassing is in het kader van de procedure van de bindende schatting (luik 4);

Hans Graux,
Voorzitter VTC



Hans Graux Digitaal
(Signature) ondertekend
door Hans Graux
(Signature)
Datum: 2019.04.30
21:06:29 +02'00'