



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 114/2021 van 8 juli 2021

Betreft: Advies m.b.t. een voorontwerp van wet *tot invoering van diverse bepalingen inzake de invordering en tot aanpassing van bepalingen ten gevolge van de invoering van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen* (artikel 10) (CO-A-2021-108)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig mevrouw Marie-Hélène Descamps en mevrouw Alexandra Jaspar en heren Bart Preneel en Frank Robben;

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-eerste Minister en Minister van Financiën, ontvangen op 20/05/2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Brengt op 8 juli 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 20/05/2021 verzocht de heer Vincent Van Peteghem, Vice-eerste Minister en Minister van Financiën, (hierna: de aanvrager) het advies van de Autoriteit met betrekking tot artikel 10 van een voorontwerp van wet *tot invoering van diverse bepalingen inzake de invordering en tot aanpassing van bepalingen ten gevolge van de invoering van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen* (hierna: het ontwerp).
2. Artikel 10 van het ontwerp voegt een paragraaf 3 bij het artikel 77 van het *Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen* (hierna: WMGI). Het huidige artikel 77 van het WMGI geeft de ambtenaar belast met de invordering de mogelijkheid om inlichtingen op te vragen bij andere administratieve diensten van de Staat. De nieuwe paragraaf maakt het mogelijk dat de verzoeken om inlichtingen en de mededeling van deze inlichtingen ook kunnen worden gedaan via elektronische weg door middel van een gegevensuitwisseling in bulk. Onder gegevensuitwisseling in bulk wordt verstaan de gegevensuitwisseling op elektronische wijze via beveiligde FTPS-servers, waarbij de gegevens aan de centrale diensten van de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering (hierna: AAI) worden aangeleverd. Na verwerking (in het kader van een te bepalen invorderingsstrategie/-actie) wordt een welbepaald dossier ter beschikking gesteld van de betrokken ambtenaar/dossierbeheerder. De betrokken persoonsgegevens zijn slechts toegankelijk voor de invorderingsambtenaren in zoverre die bevoegd zijn voor de behandeling van de hen toegewezen dossiers en dit met het oog op het verwezenlijken van hun wettelijke invorderingsopdracht.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

3. Artikel 10 van het ontwerp beoogt een §3 in te voegen bij artikel 77 WMGI dat luidt als volgt:
*"§ 3. Teneinde de omvang van het vermogen en het inkomen vast te stellen dat noodzakelijk moet gekend zijn om de invordering van de fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen te verzekeren, kunnen **de verzoeken om inlichtingen en de mededeling van deze inlichtingen bedoeld in paragraaf 1, ook gebeuren door gegevensuitwisseling in bulk via elektronische weg** tussen de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen waarvan de ambtenaar belast met de invordering afhangt, en de administratieve diensten van de Staat, de parketten en de griffies van de hoven en alle rechtscolleges, de administraties van de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten, evenals de openbare instellingen en inrichtingen.*

In geval van een gegevensuitwisseling via elektronische weg, worden de herkomst en de integriteit van de inhoud van de gegevens verzekerd door middel van gepaste beveiligingstechnieken.

*Conform 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 en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, **blijven de gegevens** uitgewisseld met en op het tijdstip van verzoek door de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen **beperkt tot dat wat ter zake dienend en niet overmatig is en naar verwachting relevant is in verhouding met de afgelijnde invorderingsdoelstellingen van de uitwisseling**, overeenkomstig artikel 4 van het Koninklijk Besluit van 3 december 2009 houdende regeling van de operationele diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën.*

*Onverminderd de noodzakelijke bewaring voor de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden bedoeld in artikel 89 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, worden de gegevens ontvangen met toepassing van het eerste lid **niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verzameld met een maximale bewaartermijn die verstrijkt op 31 december van het jaar volgend op het jaar waarin de verjaring plaatsvindt van alle handelingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke bedoeld in het derde lid behoren en, in voorkomend geval, waarin de volledige betaling van alle ermee verbonden bedragen, evenals de definitieve beëindiging van de ermee verbonden procedures en administratieve en gerechtelijke beroepen, is geschied.**"*

4. Het huidige artikel 77 WMGI geeft aan de bevoegde ambtenaar van de AAI van de Federale Overheidsdienst Financiën de mogelijkheid om de medewerking te verkrijgen van de administratieve diensten van de Staat, de parketten en de griffies van de hoven en alle rechtscolleges, de administraties van de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten evenals de openbare instellingen en inrichtingen¹. De aanvrager geeft aan dat deze gegevensoverdracht onontbeerlijk is in het kader van de missie van de AAI zoals neergelegd in artikel 4 van het koninklijk besluit van

¹ Artikel 77, §1, 2° lid: "Onder "openbare instellingen of inrichtingen" verstaat men de instellingen, maatschappijen, verenigingen, inrichtingen en diensten welke de Staat, een Gemeenschap of een Gewest mede beheert, waaraan de Staat, een Gemeenschap of een Gewest een waarborg verstrekt, op de werkzaamheden waarvan de Staat, een Gemeenschap of een Gewest toezicht uitoefent of waarvan het bestuurspersoneel wordt aangewezen door de federale regering of een Gemeenschaps- of Gewestregering, op haar voordracht of met haar goedkeuring."

3 december 2009 houdende regeling van de operationele diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën (hierna: het koninklijk besluit van 3 december 2009). Deze opdracht betreft enerzijds de snelle inning van schulden en de correcte boekhoudkundige verwerking van de ontvangsten en teruggaven verzekeren (inningsbevoegdheid) en anderzijds op optimale wijze de schulden die niet spontaan worden betaald invorderen (invorderingsbevoegdheid).

5. Het ontwerp beoogt deze gegevensuitwisseling te optimaliseren door te voorzien in de mogelijkheid om de verzoeken om inlichtingen en de mededeling van deze inlichtingen te doen via elektronische weg door middel van een *gegevensuitwisseling in bulk*. Ter zake verduidelijkt de aanvrager dat onder een gegevensuitwisseling in bulk wordt verstaan de gegevensuitwisseling op elektronische wijze waarbij de gegevens aan de centrale diensten van de AAI worden aangeleverd, die deze data op hun beurt ter beschikking stellen aan de ambtenaren die bevoegd zijn om de invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen te verzekeren met betrekking tot een welbepaald dossier dat aan hen werd toegewezen.

a. Rechtsgrond

6. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting² en voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan een verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd³, moet overeenkomstig artikel 6.3. van de AVG, gelezen in het licht van overweging 41⁴, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 *Grondwet* noodzakelijk dat de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm worden vastgesteld.
7. Wanneer de gegevensverwerking een belangrijke inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval, moeten de volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld: het (de) precieze doeleinde(n), waarvan bij lezing reeds kan worden afgeleid welke gegevensverwerkingsverrichtingen zullen worden ingevoerd voor de verwezenlijking ervan, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (indien reeds mogelijk), het soort gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dit (deze)

² Art. 6.1.c) van de AVG

³ Art. 6.1.e) van de AVG.

⁴ Overweging 41 AVG: "Wanneer in deze verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, vereist dit niet noodzakelijkerwijs dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie. Deze rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet evenwel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie („Hof van Justitie”) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”.

doeleinde(n), de bewaartermijn van de gegevens⁵, de categorieën betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld⁶ en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld, de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

8. Hoewel de gegevensuitwisseling in bulk, zoals deze wordt geïntroduceerd door het ontwerp, geen inhoudelijke uitbreiding of wijziging van de bestaande onderzoeksbevoegdheid toegestaan aan de ambtenaren van de AAIJ inhoudt, lijkt het *in casu* aangewezen om de desbetreffende onderzoeksbevoegdheid ten gronde te onderzoeken.

b. Doeleinde

9. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
10. De gegevensuitwisseling (in bulk) die plaatsvindt tussen enerzijds de (ambtenaren van de) AAIJ en anderzijds de instellingen en organisaties geïnviseerd in artikel 77, §1 WMGI heeft als doelstelling het faciliteren van de minnelijke en gedwongen invordering van de fiscale schuldvorderingen zoals gedefinieerd in artikel 2, § 1, 7° WMGI en de niet-fiscale schuldvorderingen zoals gedefinieerd in artikel 2, § 1, 8° WMGI, waarvan de invordering wordt verzekerd door de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen overeenkomstig artikel 1 WMGI. Het is immers van belang dat de AAIJ kan beschikken over de gegevens die toelaten de omvang van het vermogen en van het inkomen van de betrokken schuldenaren vast te stellen.
11. De concrete omvang van de innings- en invorderingsbevoegdheid van de AAIJ wordt verder gepreciseerd in artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 december 2009.
12. Naar aanleiding van een verzoek om inlichtingen verklaart de aanvrager bijkomend dat de gegevensoverdrachten steeds worden voorafgegaan door een specifiek verzoek door een ambtenaar van de AAIJ met betrekking tot welbepaalde personen met een openstaande schuld die door de AAIJ dient te worden ingevorderd en dat er geenszins sprake is van een geautomatiseerde uitwisseling van gegevens. De Autoriteit neemt akte ervan, doch vraagt dat er ten deze bijkomende toelichting wordt opgenomen in het ontwerp teneinde onduidelijkheden te vermijden.

⁵ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "*de wetgever (...) de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen*", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B. 23.

⁶ Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

13. De Autoriteit is van oordeel dat de vooropgestelde doelstellingen welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

c. Verwerkingsverantwoordelijke

14. Artikel 6, §3 WMGI duidt de FOD Financiën vertegenwoordigd door de Voorzitter van het Directiecomité aan als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4.7) AVG. De Autoriteit merkt op dat de aanvrager hiermee tegemoet is gekomen aan de opmerkingen die daartoe werden gemaakt in haar advies nr. 125/2018 en neemt er akte van.

d. Minimale gegevensverwerking/ Proportionaliteit

15. Artikel 5.1.c) AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden.
16. Zoals hierboven reeds toegelicht dient elke verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting⁷ en voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang omkaderd worden door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. De aanduiding van de (categorieën van) persoonsgegevens die verwerkt zullen worden draagt in belangrijke mate bij aan deze vereiste voorzienbaarheid.
17. Uit artikel 77 WMGI volgt dat de administratieve diensten van de Staat, de parketten en de griffies van de hoven en alle rechtscolleges, de administraties van de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten evenals de openbare instellingen en inrichtingen ertoe zijn gehouden, wanneer zij daartoe worden aangezocht door een ambtenaar belast met de invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen, hem alle in hun bezit zijnde toereikende, ter zake dienende en niet overmatige inlichtingen te verstrekken, hem, zonder verplaatsing, van alle in hun bezit zijnde akten, stukken, registers en om het even welke bescheiden inzage te verlenen, en hem alle inlichtingen, afschriften of uittreksels te laten nemen, welke de bedoelde ambtenaar nodig acht om de invordering van de fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen te verzekeren. Het ontworpen artikel 77, §3 WMGI voegt daaraan toe dat de uitgewisselde gegevens beperkt moeten blijven tot "*dat wat ter zake dienend en niet overmatig is en naar verwachting relevant is in verhouding met de afgelijnde invorderingsdoelstellingen van de uitwisseling.*" Daartoe volgt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het in deze context

⁷ Art. 6.1.c) van de AVG.

niet enkel gaat om de financiële gegevens van de belastingschuldige zelf, maar ook om de gegevens die de herkomst van de middelen duiden, zoals bijvoorbeeld de gegevens aangaande de link met de werkgever, om een loonbeslag te faciliteren, of de Limosa-gegevens⁸, eveneens om beslagen te faciliteren.

18. De Autoriteit is van oordeel dat **een dergelijke algemene en ruime formulering van de op te vragen inlichtingen bezwaarlijk aanleiding geeft tot een voldoende voorzienbaarheid in hoofde van de betrokkenen** en als zodanig kan de Autoriteit zich ter zake niet uitspreken over de proportionaliteit van de beoogde verwerkingen.
19. Daarenboven blijkt nergens uit artikel 77 WMGI dat het voor de aangezochte instellingen en organisaties mogelijk is om de overdracht van bepaalde gegevens te weigeren wanneer zij van oordeel zijn dat deze gegevens niet noodzakelijk zijn in het kader van de opdracht van de aanzoekende ambtenaren. Als zodanig bestaat er geen enkele garantie dat de bevoegde ambtenaar zich effectief beperkt tot het opvragen van die inlichtingen die toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn om de invordering van de geviseerde schuldvorderingen te verzekeren.
20. Hoewel de Autoriteit *in casu* aanvaardt dat **een exhaustieve oplijsting van de persoonsgegevens die desgevallend verwerkt kunnen worden onwenselijk is, vraagt zij desalniettemin om minstens de categorieën van persoonsgegevens die in dit kader opgevraagd en verwerkt kunnen worden uitdrukkelijk vast te stellen in het ontwerp.** Als zodanig kan er vermeden worden dat de meest willekeurige inlichtingen worden opgevraagd bij de geviseerde instellingen en organisaties die bij wet verplicht zijn om hun medewerking te verlenen.

e. Bewaartermijn

21. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
22. Het ontworpen artikel 77, §3, 4^e lid WMGI bepaalt dat de gegevens die werden ontvangen naar aanleiding van een gegevensoverdracht in bulk overeenkomstig het eerste lid van datzelfde artikel *"niet langer [worden] bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verzameld met een maximale bewaartermijn die verstrijkt op 31 december van het jaar volgend*

⁸ Het invullen van de Limosa-aangifte is verplicht voor de werkgever die gedetacheerde werkrachten in België wil tewerkstellen, voor meer informatie zie: https://www.international.socialsecurity.be/working_in_belgium/nl/limosa.html.

op het jaar waarin de verjaring plaatsvindt van alle handelingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke bedoeld in het derde lid behoren en, in voorkomend geval, waarin de volledige betaling van alle ermee verbonden bedragen, evenals de definitieve beëindiging van de ermee verbonden procedures en administratieve en gerechtelijke beroepen, is geschied."

23. De Autoriteit stelt vast dat de vooropgestelde doelstellingen van de verwerking een dergelijke maximale bewaartermijn rechtvaardigen en neemt er akte van. Ter zijde, rekening houdend met het overschrijfverbod⁹, oordeelt de Autoriteit dat de passage "*niet langer* [worden] *bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verzameld*" louter het beginsel van de beperking van de opslagtermijn van persoonsgegevens herhaalt en bijgevolg geen enkele juridische meerwaarde heeft ten opzichte van artikel 5.1.e) AVG. De Autoriteit vraagt om de passage te schrappen en de tekst van het ontwerp overeenkomstig aan te passen.

OM DEZE REDENEN,

De Autoriteit,

is van oordeel dat de volgende wijzigingen aan het ontwerp zich opdringen:

- de modaliteiten van de gegevensoverdracht verduidelijken, en meer concreet, specificeren dat het gaat over een uitwisseling van gegevens op verzoek en geen geautomatiseerde gegevensoverdracht (randnummer 12);
- (minstens) de categorieën van persoonsgegevens die desgevallend opgevraagd en verwerkt kunnen worden vaststellen (randnummer 20).

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Alexandra Jaspar, Directeur

⁹ Ter herinnering, en zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie consequent in zijn rechtspraak heeft geoordeeld, houdt de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen een verbod in op een transcriptie ervan in nationaal recht, omdat een dergelijke procedure" (creëren) een dubbelzinnigheid kan inhouden met betrekking tot zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van de inwerkingtreding ervan (HJEU, 7 februari 1973, Commission vs. Italië (C-39/72), Jurisprudentie, 1973, blz. 101, § 17). zie ook en met name HJEU, 10 oktober 1973 Fratelli Variola S.p.A. vs. Italiaanse Administratie van financiën, Jurisprudentie, 1973, blz. 981, § 11; HJEU, 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.