

ADVIES Nr 29 / 1997 van 5 november 1997

O. Ref. : 10 / A / 1997 / 014

BETREFT : Gebruik van het fiscaal identificatienummer in de betrekkingen met de buitenlandse fiscale administraties.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid artikel 29;

Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid artikel 8, gewijzigd door de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid;

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister van Financiën dd. 30 april 1997;

Gelet op de bijkomende inlichtingen verstrekt per brief van 19 september 1997;

Gelet op het verslag van dhr. F. RINGELHEIM, verslaggever,

Brengt op 5 november 1997 het volgende advies uit :

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG :

Op 13 maart 1997 keurde de Raad van de OESO een Aanbeveling goed, waarin de Lid-Staten verzocht worden om de niet-ingezetenen die inkomsten genieten, aan te moedigen om hun fiscaal identificatienummer (FIN) van het land waarin ze verblijven, mede te delen aan de persoon die voornoemde inkomsten uitkeert. De Lid-Staten zouden moeten overwegen om deze mededeling verplicht te maken. Wanneer de begunstigde van de inkomsten verplicht is om zijn FIN mede te delen aan de persoon die hem de inkomsten uitkeert, zou deze laatste het FIN verplicht moeten mededelen aan de fiscale administratie van het land van de bron dat het, op zijn beurt, samen met andere inlichtingen (zoals het bedrag van de ontvangen inkomsten, de datum van inning, enz...) doorgeeft aan de fiscale administratie van het land waar de begunstigde van de inkomsten verblijft.

In zijn brief van 30 april 1997, merkt de Minister van Financiën op dat, voor zover de Lid-Staten voornoemde Aanbeveling naleven, de Belgische ingezetenen (in werkelijkheid betreft de Aanbeveling de personen die in België verblijven, Belg of niet) hun nationaal nummer zullen moeten aangeven wanneer ze inkomsten vanuit het buitenland ontvangen. Bovendien zal iemand die in België verblijft en inkomsten betaalt aan iemand die niet in België verblijft, navraag moeten doen naar het fiscaal identificatienummer van deze laatste en dit mededelen aan de Belgische administratie der directe belastingen, die het zal doorgeven aan de buitenlandse fiscale administraties.

De mededeling van de fiscale identificatienummers strekt ertoe het de Staten die overeenkomsten hebben ondertekend ter voorkoming van dubbele belastingaanslag, mogelijk te maken om de regels toe te passen die ze zijn overeengekomen inzake devolutie van de bevoegdheid tot belastingheffing.

De Minister van Financiën preciseert dat het nodig zou kunnen blijken, meer bepaald om inlichtingen te bekomen over een belastingplichtige die in België verblijft, dat de administratie der directe belastingen het Belgisch fiscaal identificatienummer, dit wil zeggen het nationaal nummer, mededeelt aan de buitenlandse administraties.

De Minister vraagt de Commissie of, rekening houdend met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en rekening houdend met het feit dat het internationaal recht voorrang heeft op het interne recht, de mededeling van het nationaal nummer aan de buitenlandse fiscale overheden kan worden toegestaan.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG :

Er dient aan herinnerd dat het fiscaal identificatienummer hetzelfde is als het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen.

De Aanbeveling van de OESO voorziet in twee hypothesen :

1. Iemand die in België verblijft (al dan niet Belg) ontvangt inkomsten van iemand die in het buitenland verblijft : eerstgenoemde zou verplicht zijn om zijn fiscaal -dus nationaal- nummer mede te delen aan degene die hem inkomsten schuldig is, opdat deze laatste het zou mededelen aan de fiscale administratie van zijn land, die het aan de Belgische fiscale administratie zou doorgeven.

2. Iemand die in België verblijft, stort inkomsten aan iemand die in het buitenland verblijft : eerstgenoemde zou van deze laatste moeten eisen dat hij zijn fiscaal nummer (in vele gevallen hetzelfde als het nationaal nummer) mededeelt, teneinde het door te geven aan de Belgische fiscale administratie, die het zou doorgeven aan de buitenlandse fiscale administratie.

In zijn brief van 30 april 1997 voorziet de Minister van Financiën in een logisch gevolg van de eerste hypothese : de mededeling door de Belgische fiscale administratie van het Belgisch fiscaal/nationaal nummer aan buitenlandse administraties. Hier wordt het geval bedoeld waarin de Belgische fiscale administratie inlichtingen zou wensen te verkrijgen over een Belgische ingezetene die inkomsten ontvangt vanuit een land dat de inlichtingen over deze inkomsten niet zou hebben meegedeeld aan de Belgische fiscale administraties. De Belgische administratie zou dit nummer, dat de identificatie van de ingezetene mogelijk maakt, kunnen mededelen om deze inlichtingen te bekomen.

Het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister wordt geregeld door artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. Krachtens dit artikel, kan de Koning, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en bij in Ministerraad overlegd besluit, de openbare overheden en instellingen bedoeld in artikel 5 machtigen om het identificatienummer te gebruiken binnen de grenzen en voor de doeleinden door Hem bepaald. Er bestaat geen koninklijk besluit over het gebruik van het Rijksregisternummer door de fiscale administratie zoals voorzien in de OESO-Aanbeveling.

De Minister van Financiën beroept zich op artikel 22 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Volgens deze bepaling kan, onverminderd de internationale overeenkomsten waarbij België partij is, de overdracht van verwerkte persoonsgegevens in enigerlei vorm tussen het Belgisch grondgebied en het buitenland, hetzij verboden worden, hetzij onderworpen worden aan een voorafgaande vergunning, hetzij gereguleerd worden, met het oog op de vrijwaring van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De voorschriften betreffende het verbod, de voorafgaande vergunning en de reglementering met betrekking tot de overdracht van die gegevens tussen het Belgisch grondgebied en het buitenland worden vastgelegd op de wijze bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Een dergelijk koninklijk besluit ontbreekt. De Commissie staat erop te herinneren aan de noodzaak een reglementering goed te keuren in een materie die zo belangrijk is voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als de uitwisseling van grensoverschrijdende gegevens. Deze reglementering dringt zich des te meer op daar het gaat om het mededelen van een zo gevoelig gegeven als het Rijksregisternummer aan buitenlandse administraties.

De Minister verwijst verder naar artikel 12 van het Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, krachtens welk de Verdragsluitende Staten het grensoverschrijdende verkeer van gegevens, louter omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, niet mogen verbieden of aan een speciale vergunning onderwerpen.

Hetzelfde artikel voorziet echter in § 3, dat de Partijen van voornoemde bepaling mogen afwijken voor zover hun wetgeving in een specifieke regeling voorziet voor bepaalde categorieën persoonsgegevens, uit hoofde van hun aard, behalve wanneer de reglementeringen van de andere Partij een gelijkwaardige bescherming bieden.

Dit principe moet in elk geval streng worden toegepast. De uitvoer van persoonsgegevens en van het nationaal nummer in het bijzonder, zou slechts toegestaan mogen zijn naar landen waarvan de wetgeving een gelijkwaardig beschermingsniveau voor de persoonlijke levenssfeer waarborgt. De OESO-Aanbeveling zou dit beginsel, dat eveneens is opgenomen in de Europese Richtlijn van 24 oktober 1995 (artikelen 25 e.v.) moeten herbevestigen.

Verder wordt de Lid-Staten in de OESO-Aanbeveling aangeraden om de mededeling van het Rijksregisternummer verplicht te maken. Volgens de Belgische wetgeving, is de mededeling van dit nummer echter niet verplicht. Niemand kan daartoe worden gedwongen. Deze bepaling van de Aanbeveling zou niet kunnen worden toegepast, daar ze in strijd is met de Belgische wetgeving.

De Minister roept het beginsel in volgens welk het internationaal recht voorrang heeft op het interne recht. De overeenkomsten ter voorkoming van de dubbele belastingaanslag die door België werden onderschreven, hebben vanzelfsprekend voorrang op de Belgische wet, wat de materie betreft die door deze verdragen wordt geregeld. In dit geval gaat het om de mededeling van inlichtingen over de belastingplichtigen. In de verdragen blijkt geen uitdrukkelijke melding te worden gemaakt van de mededeling van het Rijksregisternummer, dat in België onder een specifieke regeling valt.

Volgens de Minister vloeit de verplichting voor de Staten om het fiscaal identificatienummer mede te delen rechtstreeks voort uit de overeenkomsten ter voorkoming van de dubbele belastingaanslag, inzonderheid uit artikel 26 van het Model van fiscale overeenkomst betreffende het inkomen en het vermogen, opgesteld door de OESO, dat als basismodel dient voor de overeenkomsten die door België werden aangegaan. Volgens dit artikel wisselen de bevoegde overheden van de verdragsluitende Staten de informatie uit die nodig is voor de toepassing van de bepalingen van de huidige overeenkomst met de interne wetgeving van de verdragsluitende Staten, die de belastingen betreffen waarop de overeenkomst betrekking heeft. De Minister beschouwt het fiscaal identificatienummer van de belastingplichtige als "informatie die nodig is" om de toetsing van de informatie te vergemakkelijken.

De Commissie herinnert er opnieuw aan dat het Rijksregisternummer (dat samenvalt met het fiscaal nummer) een bijzondere beschermingsregeling geniet waarvan niet kan worden afgeweken door beroep te doen op een vaag begrip als "informatie die nodig is", in de andere overeenkomsten.

Verder baseert de Minister zich op artikel 314 van het Wetboek op de Inkomstenbelasting (W.I.B. 92), om te oordelen dat de mededeling van het nationaal nummer, door de Belgische fiscale administraties, aan de buitenlandse fiscale administraties toegelaten is. § 3, 5° van dit artikel voorziet dat de administratie der rechtstreekse belastingen het nationaal nummer mag gebruiken in haar betrekkingen met *de natuurlijke personen of rechtspersonen en de feitelijke verenigingen die ertoe gehouden zijn informatie te verstrekken omtrent de houder van dat identificatienummer, in het kader van de verplichtingen welke hun zijn opgelegd door een wets- of verordeningsbepaling betreffende de inkomstenbelastingen*. Volgens de Minister worden, voor zover de overeenkomsten ter voorkoming van de dubbele belastingaanslag verplichtingen opleggen i.v.m. de uitwisseling van informatiegegevens, in artikel 314, § 3, 5° van het W.I.B. 92 de buitenlandse administraties bedoeld.

Noch het Belgisch fiscaal recht, noch de verdragen ter voorkoming van de dubbele belastingheffing die door België werden aangegaan, bevatten bepalingen waarin een buitenlandse fiscale administratie gelijkgesteld wordt met een Belgische administratie. Men kan evenwel aannemen dat de bepalingen betreffende de verplichting die in de overeenkomsten is ingeschreven om fiscale informatie uit te wisselen, impliciet een dergelijke assimilatie inhouden.

Artikel 314, § 3, 5° van het W.I.B. 92 zou bijgevolg een wettelijke basis kunnen vormen voor de mededeling van het fiscaal en nationaal nummer.

De wettigheid van de doeleinden van de Aanbeveling, die erin bestaan om de dubbele aanslagen te voorkomen en de fiscale fraude te bestrijden, is niet betwistbaar.

Nochtans dragen de banalisering van het gebruik van het nationaal nummer, nog versterkt door de Aanbeveling; de verwarring tussen het fiscaal nummer en het nationaal nummer; de verplichting die (wat indruist tegen de Belgische wet) aan de belastingplichtigen zou worden opgelegd om hun nationaal nummer mede te delen geleidelijk bij tot de vervorming van het beschermingssysteem dat werd ingesteld door de wet tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en brengen een juridische onzekerheid mee die nadelig is voor het systeem van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In de huidige stand van de Belgische wetgeving, kan de Commissie niet anders dan een ongunstig advies uitbrengen. Zij staat er evenwel op om, zoals zij reeds heeft gedaan in vorige adviezen, eraan te herinneren dat het onontbeerlijk is geworden dat de wet op het Rijksregister wordt herzien, zodat ze wordt aangepast aan de evolutie van de feiten en de instellingen. Een dergelijke aanpassing dringt zich des te meer op daar de adviesaanvraag het probleem stelt van de organisatie van en de controle op in casu grensoverschrijdende gegevensstromen.

OM DEZE REDENEN,

Brengt de Commissie een ongunstig advies uit.

De secretaris,

De voorzitter,

(get)B. HAVELANGE

(get)P. THOMAS