

Antwerp Tax Academy vraagt ongehinderde toegang tot Fisconetplus

1. Probleemstelling

- a. Fisconetplus wordt door de FOD Financiën als volgt gepresenteerd:¹

"Fisconetplus is de juridische en fiscale gegevensbank van de FOD Financiën bestemd ter ondersteuning van de juridische en fiscale professionals bij het uitoefenen van hun beroepen, waarbij hen leesbare, betrouwbare en actuele informatie ter beschikking wordt gesteld. De toegang is gratis voor alle gebruikers.

Fisconetplus verzamelt in één enkele omgeving:

- *de geactualiseerde wetgeving in alle domeinen van de fiscaliteit of deze nu federaal of regionaal is (directe belastingen, indirecte belastingen, patrimoniumdocumentatie, douane en accijnzen, enz). Onder wetgeving wordt verstaan de wetten, maar ook de koninklijke besluiten van uitvoering of de autonome besluiten, enz.*
- *alle informatieve documentatie die geproduceerd wordt door de diensten van de FOD Financiën (circulaires, instructies, opmerkingen, advies, publicaties, ...)*
- *de Belgische en Europese rechtspraak, de parlementaire vragen en verschillende rechtscodes (Grondwet, burgerlijk wetboek, wetboek van koophandel, het wetboek van vennootschappen, het gerechtelijk wetboek en het wetboek van strafrecht). "*

- b. In het verleden was deze website vrij toegankelijk. Sinds kort is dit niet meer het geval. Fisconetplus is enkel nog toegankelijk na het aanmaken van een profiel en een paswoord van Microsoft. In de media werd deze wijziging reeds hard bekritiseerd.² De toegang tot Fisconetplus wordt op deze wijze bemoeilijkt, en in vele gevallen zelfs praktisch onmogelijk gemaakt.

Antwerp Tax Academy sluit zich aan bij deze kritiek, vanuit de bekommernis dat de belastingplichtigen in het algemeen en de studenten fiscaal recht in het bijzonder naar behoren moeten worden geïnformeerd en dat zij ongehinderd toegang moeten krijgen tot de fiscale wetgeving en administratieve fiscale documenten.

Antwerp Tax Academy wenst hierbij de volgende elementen te benadrukken.

2. Ongeoorloofde, onevenredige en discriminerende schending van het recht op inzage van bestuursdocumenten en van de openbaarheid van bestuur

- c. De fiscale wetgeving is bijzonder uitgebreid en ingewikkeld en zij verandert (al te) dikwijls. Een actieve ondersteuning van de belastingplichtigen door de FOD Financiën, middels bekendmaking van (geüpdatete) wetgeving en administratieve toelichtingen (o.a. administratieve circulaires, administratieve beslissingen, publicaties) en rechtspraak is dan ook uiterst belangrijk om de belastingplichtigen toe te laten hun fiscale verplichtingen correct na te leven.
- d. Een dergelijke transparantie en openheid is een fundamenteel beginsel van behoorlijk bestuur. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt: *"Ieder heeft het recht elk bestuursdocument*

¹ FOD Financiën, Gebruikershandleiding Fisconetplus, maart 2018, p. 2.

² Zie o.a. De Standaard, 6 april 2018; Le Soir 6 april 2018.

te raadplegen (...), behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134."

Administratieve circulaire en beslissingen moeten ongetwijfeld worden beschouwd als bestuursdocumenten in de zin van de hiervoor vermelde bepaling. Dit begrip "bestuursdocument" dient ruim te worden opgevat en omvat ongetwijfeld ook administratieve circulaire en beslissingen.³

Ook art. 2, 1° van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur legt de verplichting op tot actieve openbaarheid van de bestuursdocumenten van de federale administratieve overheden. Deze verplichting geldt ook voor de FOD Financiën.⁴

- e. Europeesrechtelijk wordt gewezen op de toepassing van artikel 42 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat onder de titel "Recht van inzage in documenten" bepaalt: *"Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van inzage in de documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie, ongeacht het medium waarop zij zijn vastgelegd."*

Hierbij wordt gepreciseerd dat de bepalingen van dit Handvest ook gericht zijn tot de EU-lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (artikel 51 van dit Handvest). Dit is met name het geval voor de btw, de accijnzen en de douanerechten.

- f. Deze verplichting tot openbaarheid houdt in dat belastingplichtigen zonder probleem toegang moeten hebben tot o.a. de wetgeving en administratieve documenten die een interpretatie en voorlichting geven betreffende de fiscaliteit, zodat de belastingplichtigen terdege geïnformeerd worden over hun fiscale rechten en verplichtingen.
- Dit wordt o.a. uitdrukkelijk bevestigd in de Europese Code voor de Belastingplichtige.⁵ Deze code is een niet-bindend document, doch vermeldt wel uitdrukkelijk op p. 1: *"Deze Europese code voor de belastingplichtige formuleert een aantal kernbeginselen en geeft een overzicht van de belangrijkste bestaande rechten en verplichtingen die van toepassing zijn op de relatie tussen de belastingplichtige en de belastingdienst."*

Deze Code vermeldt o.a. als verplichtingen voor de fiscale overheid:

3.2.1 Verstrekken van informatie en advies aan belastingplichtigen

Belastingplichtigen kunnen het volgende verwachten:

- belastingdiensten verstrekken hun nauwkeurige en tijdige informatie zodat zij kunnen voldoen aan hun belastingverplichtingen;
- belastingdiensten houden hun informatie actueel;
- belastingdiensten streven ernaar verbeterde en proactieve communicatievormen te introduceren, indien zulks passend wordt geacht;

³ Cf. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2. *"Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd - in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht."*

⁴ Cf. Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, Afdeling openbaarheid van bestuur, advies 2017-23 van 6 maart 2017, p. 6-7: "(...) alle documenten die berusten bij organismen en instellingen die in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd (organieke openbare diensten, o.a. de federale administraties) als bestuursdocumenten dienen te worden beschouwd en dus openbaar zijn".

⁵ Europese Commissie, Directoraat-Generaal Belastingen en Douane-Unie, Richtsnoeren voor een model voor Een Europese code voor de belastingplichtige Ref. Ares(2016)6598744 - 24/11/2016.

belastingdiensten verbeteren hun kennis en begrip van belastingplichtigen zodat zij zich kunnen richten op proactief advies voor verschillende soorten belastingplichtigen of doelgroepen (bijv. startende ondernemingen) en op de juiste wijze kunnen communiceren om te voldoen aan de behoeften van deze doelgroepen;

belastingdiensten trachten gericht proactief advies te verstrekken dat belastingplichtigen helpt hun belastingverplichtingen vooraf in te schatten en fouten helpt te vermijden;

belastingdiensten houden er rekening mee dat nieuwe, digitale communicatiekanalen mogelijk niet voor alle belastingplichtigen eenvoudig te gebruiken zijn en dat er bij wet kan worden voorzien in afwijkingen bij het gebruik daarvan.

(...)

3.2.4 Interpretaties van algemene aard

Belastingplichtigen kunnen het volgende verwachten:

belastingdiensten maken interpretaties van algemene aard bekend en passen deze op consistente wijze toe;

belastingdiensten streven ernaar advies te verstrekken in verband met een verzoek van een belastingplichtige om een technische interpretatie en geven tijdig antwoord.

- Dit wordt ook bevestigd door de OESO; zie "Tax Administration 2017. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies", p. 88:

Taxpayer service.

The timely and efficient provision of service is a critical part of tax systems based on voluntary compliance; The taxpayer service function proactively and reactively provides information and services to taxpayers. This includes responding to enquiries on the application of tax laws and providing public and in many cases private rulings as well as statutory determinations on the administration's view of the law."

- De terbeschikkingstelling van informatie en toelichting over de fiscale wetgeving wordt beschouwd als een fundamentele vereiste voor een behoorlijk besturende fiscale overheid. De TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool) assessment criteria omvatten o.a. de volgende verplichting: "taxpayers have the necessary information and support to voluntarily comply at a reasonable cost to themselves".
- g. Ter vervulling van deze verplichtingen inzake openbaarheid van bestuur is een publiek toegankelijke website heden ten dage een onmisbaar instrument. Dit geldt des te meer nu de vroegere administratieve schriftelijke publicaties niet meer worden uitgegeven (handleidingen, Bulletin der belastingen, BTW-revue, ...).

De administratie moet zich er inderdaad rekenschap van geven dat belastingplichtigen nood hebben aan administratieve toelichting om de complexe en voortdurend veranderende fiscale wetgeving te kunnen begrijpen en naleven. Als de administratie dit niet kan garanderen, kan zij bezwaarlijk sancties opleggen aan belastingplichtigen die de wet – of de administratieve interpretatie ervan – niet volgen.

- h. Sinds kort is de website Fisconetplus niet meer vrij toegankelijk. Wie toegang wil krijgen moet zich inschrijven en heeft daarvoor een profiel en een paswoord van Microsoft nodig.

Deze ontwikkeling is problematisch om verschillende redenen. Vooreerst wordt opgemerkt dat de toegankelijkheid van de website Fisconetplus aldus op een onevenredige wijze wordt belemmerd.

Het door de administratie gehanteerde argument dat "*(d)eze technologie (...) ons toe(laat) om aan iedereen nieuwe nuttige functionaliteiten voor te stellen ter verbetering van de samenwerking op het vlak van beheer van kennis, opzoekingen, en het raadplegen van documenten*" is op dit punt niet overtuigend. Het opzoeken en raadplegen van documenten vereist in se geenszins dat afbreuk zou moeten worden gedaan aan de voorheen vrije toegankelijkheid.

De kritieken in diverse kranten (zie voetnoot 2) geven duidelijk aan dat de toegangsverkrijging in de praktijk problematisch is. De hele procedure is omslachtig, tijdrovend en in vele gevallen niet succesvol. Het is dan ook symptomatisch dat de administratie 3 handleidingen heeft voorzien: een gebruikershandleiding van 33 pagina's, een extra handleiding voor het geval dat de website niet wordt weergegeven in de juiste taal, en nog een extra handleiding met de procedure voor een externe gebruiker die niet over een Microsoft account beschikt.⁶

De Europese Code voor de Belastingplichtige⁷ stelt onder punt 3.2.1.:

"3.2.1 Verstrekken van informatie en advies aan belastingplichtigen

Belastingplichtigen kunnen het volgende verwachten:

(...)

□ belastingdiensten houden er rekening mee dat nieuwe, digitale communicatiekanalen mogelijk niet voor alle belastingplichtigen eenvoudig te gebruiken zijn en dat er bij wet kan worden voorzien in afwijkingen bij het gebruik daarvan."

Art. 11 van de Grondwet bepaalt dat het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend zonder discriminatie verzekerd moet worden. Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt ook dat iedere discriminatie, met name op grond van o.a. sociale afkomst, vermogen, of leeftijd verboden is.⁸

De door de administratie toegepaste toegangsprocedure schept problemen voor personen die niet of minder vertrouwd zijn met digitale communicatie en is voor hen discriminerend.

De administratie sluit ten onrechte elke toegang uit voor de belastingplichtigen die geen gebruik willen maken van - en geen behoefte hebben aan – de door de FOD Financiën als excuus voor deze toegangsbeperking ingeroepen functionaliteiten.

Cf. Europese Code voor de Belastingplichtige, punt 3.1.2.:

"3.1.2 Non-discriminatie en gelijkheid van belastingplichtigen

Belastingplichtigen kunnen het volgende verwachten:

⁶ <https://www.aideaces.be/159.php?langue=NL>

⁷ Europese Commissie, Directoraat-Generaal Belastingen en Douane-Unie, Richtsnoeren voor een model voor Een Europese code voor de belastingplichtige, Ref. Ares(2016)6598744 - 24/11/2016.

⁸ De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de EU-lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (artikel 51).

- belastingdiensten handelen consistent met het non-discriminatiebeginsel en bevorderen een gelijke behandeling voor de wet;
- belastingdiensten waarborgen dat informatie en diensten voor **alle** belastingplichtigen **naar behoefte** toegankelijk zijn."

3. Ongeoorloofde en onevenredige schending van de privacy

- i. De toegang tot Fisconetplus is enkel nog mogelijk mits inschrijving met een Microsoft-e-mailadres.⁹ De administratie meldt in dit verband:

"Indien de gebruiker niet over een mailadres beschikt of dit niet wenst te gebruiken staat het hem vrij om een account, Microsoft of andere, aan te maken welke hem in staat zal stellen om gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden van Fisconetplus.

Technisch gezien zal, indien het mailadres niet van Microsoft is, er toch een Microsoft account aangemaakt worden met het oog op deze identificatie. Tijdens de aanmaak hiervan zullen slechts een minimaal aantal gegevens gevraagd worden (naam en voornaam, geboortedatum en woonplaats). Deze gegevens mogen echter zowel echt als verzonnen zijn: er zal nooit enig controle gedaan worden van deze elementen".¹⁰

- j. Het feit dat een Microsoft account moet worden opgemaakt ter identificatie van de betrokkene, vormt een aantasting van de privacy. In tijden van schandalen over misbruik van persoonlijke gegevens (zoals bv. Cambridge Analytica) is een dergelijke aanpak ongehoord.

De administratie probeert kritiek hierop te pareren met de uitdrukkelijke bemerking dat personen verzonnen identiteitsgegevens mogen ingeven. Los van het feit dat een dergelijke aansporing van de fiscus tot het afleggen van leugenachtige verklaringen totaal ongepast is – en zou kunnen worden begrepen als een algemene aansporing aan de belastingplichtigen om het niet te nauw te nemen met de waarheidsgetrouwheid in hun andere fiscale rapporteringen – moet worden opgemerkt dat deze benadering de privacy niet eerbiedigt. Via cookies geplaatst door de Microsoft account authenticatie en de correlatie met data verkregen door het gebruik van sites van derden is de werkelijke identiteit van de betrokkene trouwens wel perfect traceerbaar. Overigens moet worden opgemerkt dat het opgeven van verzonnen identiteitsgegevens niet strookt met de door Microsoft opgelegde policy.

- k. Het feit dat de loutere consultatie van wetgeving, administratieve circulaire en beslissingen en rechtspraak op Fisconetplus niet langer mogelijk is zonder het aanmaken van een Microsoft account, vormt een inbreuk op artikel 25, lid 2, van de vanaf 25 mei 2018 rechtstreeks in België toepasselijke 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), dat bepaalt: *"De verwerkingsverantwoordelijke treft passende technische en organisatorische maatregelen om ervoor te zorgen dat in beginsel alleen persoonsgegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor elk specifiek doel van de verwerking."*

⁹ <https://financien.belgium.be/nl/Actueel/log-en-ontdek-gratis-de-nieuwe-versie-van-fisconetplus>

¹⁰ <https://www.aideaccess.be/159.php?langue=NL>

Deze bepaling verwoordt het principe "privacy by design" dat inhoudt dat er bij de ontwikkeling van systemen wordt over gewaakt dat persoonlijke gegevens enkel gevraagd en gebruikt worden die werkelijk noodzakelijk zijn. Het verlenen van toegang tot de fiscale wetgeving, administratieve circulaire's en beslissingen en rechtspraak vergt niet noodzakelijk dat de overheid persoonlijke gegevens opvraagt.

4. Conclusie

De FOD Financiën dient de mogelijkheid te herstellen consultaties mogelijk te maken van de documenten en documentatie op de website Fisconetplus, zonder verplichting tot een voorafgaande aanmaak van een Microsoft-account.