



## Advies nr. 145/2019 van 21 augustus 2019

**Betreft:** Advies betreffende artikelen 14 en 19 van een voorontwerp van decreet *tot omzetting van de Richtlijn (EU)2017/1852 van de Raad van 10 oktober 2017 betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie* (CO-A-2019-146)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 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 minister – president van de Duitstalige Gemeenschap, de heer Oliver Paasch ontvangen op 28 juni 2019;

Gelet op het verslag van Mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit;

Brengt op 21 augustus 2019 het volgend advies uit:

## **I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De heer Oliver Paasch, minister – president van de Duitstalige Gemeenschap, vraagt het advies van de Autoriteit over de artikelen 14 en 19 van het *voorontwerp van decreet betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie* (“hierna het voorontwerp”).

### **Context**

2. Het voorontwerp voorziet in de omzetting van de Richtlijn (EU) 2017 / 1852 van de Raad van 10 oktober 2017 *betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie*. Er zijn een aantal voorschriften in vastgelegd met betrekking tot mechanismen ter beslechting van geschillen tussen lidstaten welke ontstaan naar aanleiding van de interpretatie en toepassing van overeenkomsten en verdragen tot het vermijden van dubbele belasting op inkomsten en, waar van toepassing, op vermogen.
3. De procedure die gevolgd moet worden om voormelde geschillen tussen lidstaten van de Europese Unie te beslechten, zoals voorzien in voormelde richtlijn en het voorgelegde voorontwerp, bestaat uit drie verschillende fases:
  - De eerste fase bestaat uit een bezwaarfase. De belanghebbende kan klacht indienen met betrekking tot een geschilpunt en de bevoegde autoriteiten spreken zich uit over de ontvankelijkheid van de klacht.
  - De zaak wordt in een tweede fase aan de belastingautoriteiten van de betrokken lidstaten voorgelegd met de bedoeling het geschil via een procedure voor onderling overleg te beslechten.
  - Indien in de fase van onderling overleg geen oplossing werd gevonden, kan de belanghebbende vragen om het geschil op te lossen door middel van arbitrage. Daartoe wordt, onder welbepaalde voorwaarden, een raadgevende commissie of een commissie voor alternatieve geschillenbeslechting opgericht, die een advies uitbrengen over het geschil, waarna de bevoegde autoriteiten een eindbesluit nemen. Dit eindbesluit wordt in zijn geheel of onder de vorm van een samenvatting gepubliceerd door de betrokken bevoegde autoriteiten en doorgestuurd naar de Europese Commissie voor opname in een centraal register en online beschikbaar stelling.

4. De adviesaanvraag heeft betrekking op de artikelen 14 en 19 van het voorontwerp. De Autoriteit zal haar advies dan ook beperken tot deze bepalingen.
5. Artikel 14 van het voorontwerp met als titel "*Inlichtingen, bewijsmiddelen en hoorzittingen*" voorziet in het ter beschikking stellen van inlichtingen, bewijsmiddelen en stukken die van dienst kunnen zijn, door de Belgische bevoegde autoriteit en de belanghebbende aan de raadgevende commissie of de commissie voor alternatieve geschillenbeslechting. De informatie wordt niet gegeven in het geval : er sprake is van strijd met nationale wetgeving of openbare orde; de inlichtingen betrekking hebben op handelsgeheimen, bedrijfsgeheimen, nijverheidsgeheimen, beroepsgeheimen of een fabrieks- of handelswerkwijze.
6. Artikel 19 gaat over de openbaarmaking van de adviezen die door de raadgevende commissie of de commissie voor alternatieve geschillenbeslechting schriftelijk worden uitgebracht. Het artikel bepaalt dat de bevoegde Belgische autoriteit en de buitenlandse autoriteit kunnen overeenkomen dat de eindbesluiten in het geheel worden gepubliceerd als de belanghebbenden daarmee instemmen. In het geval de belanghebbenden of de bevoegde autoriteit niet instemmen met volledige bekendmaking, wordt een samenvatting gepubliceerd. De samenvatting bevat een beschrijving van het geschilpunt en het onderwerp, de datum, de betrokken belastbare tijdperken, de rechtsgrondslag, de bedrijfstak, een beknopte beschrijving van het uiteindelijke resultaat en een beschrijving van de gebruikte wijze van arbitrage. De belanghebbende kan ook verzoeken om in de samenvatting geen gegevens te publiceren die betrekking hebben op handels-, bedrijfs-, nijverheids- of beroepsgeheim of op een fabrieks- of handelswerkwijze of die in strijd zijn met de openbare orde. De Autoriteit stelt vast dat de tekst van de artikelen identiek is aan het voorontwerp van wet van de federale overheid *tot omzetting van de Richtlijn (EU) 2017/1852 van de Raad van 10 oktober 2017 betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie*. Bijgevolge zijn de opmerkingen geformuleerd in het advies nr. 79/ 2019 hier in belangrijke mate herhaald.

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

### ***1. Rechtsgrondslag***

7. Elke verwerking van persoonsgegevens moet steunen op een rechtsgrondslag in de zin van artikel 6 AVG. De Autoriteit stelt vast dat op basis van de bepalingen in de artikelen 14 en 19 van het voorontwerp, persoonsgegevens verwerkt zullen worden. Die verwerkingen lijken een grondslag te vinden in 6.1.c) of 6.1.e) van de AVG.

8. Krachtens de transparantie- en wettelijkheidsbeginselen vervat in artikelen 8 van het EVRM en 22 van de Grondwet, dient de wet duidelijk te bepalen in welke omstandigheden een verwerking van persoonsgegevens is toegestaan<sup>1</sup>, en bijgevolg bepalen welke gegevens worden verwerkt, de betrokkenen, de voorwaarden en doeleinden van de bedoelde verwerking, de bewaartermijn van de gegevens<sup>2</sup> en de personen die toegang hebben<sup>3</sup>. De Autoriteit had al de gelegenheid om deze beginselen in herinnering te brengen<sup>4</sup>. Wanneer de verwerking berust op een rechtsgrond van nationaal recht, eist artikel 6.3, van de AVG eveneens specifiek dat de doeleinden van deze verwerking in deze rechtsgrond worden gedefinieerd.

## **2. Doeleinden**

9. Volgens artikel 5.1.b) van de AVG moeten de persoonsgegevens worden ingezameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
10. De gegevensverwerking die wordt geregeld in artikel 14 van het voorontwerp heeft als doel de raadgevende commissie of de commissie voor alternatieve geschilbeslechting de nodige informatie te verschaffen om advies te kunnen geven. Het advies wordt (zoals beschreven onder punt 5) gegeven in het kader van de door het voorontwerp ontwikkelde procedure om geschillen tussen lidstaten te beslechten die ontstaan naar aanleiding van de toepassing van verdragen tot het vermijden van dubbele belasting. De Autoriteit oordeelt dat dit doeleinde welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.
11. Artikel 19 van het voorontwerp voorziet dat het eindbesluit (of een samenvatting ervan) betreffende de beslechting van het geschilpunt, door de bevoegde autoriteit of de buitenlandse autoriteit, gepubliceerd wordt en online toegankelijk wordt gemaakt. Lezing van de voorafgaande overwegingen bij Richtlijn (EU) 2017/1852, waarvan het voorontwerp de omzetting in Belgisch recht is, leert dat publicatie en het online toegankelijk maken van voormelde eindbesluiten transparantie moeten bevorderen en dus een controle op de wijze van besluitvorming (geen willekeur, behoorlijk gemotiveerd, ...) moeten mogelijk maken, evenals kennis en inzicht doen verwerven in de 'rechtspraak' inzake interpretatie en toepassing van overeenkomsten en verdragen tot het vermijden van dubbele belasting in de Europese

---

<sup>1</sup> In die zin, lees Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punten B.9 en v. en punt B.13.3 in het bijzonder.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Zie het Advies van de GBA nr. 110/2018 van 17 oktober 2018, punten 7-9.

Unie. De Autoriteit acht dit een welp bepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde.

### **3. Proportionaliteit**

12. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').
13. Om een degelijk en goed onderbouwd advies te kunnen geven over een belastinggeschil, heeft de raadgevende commissie of commissie voor alternatieve geschillenbeslechting "*alle inlichtingen, bewijsmiddelen en stukken*" nodig (artikel 14 van het voorontwerp). De Autoriteit acht deze gegevens toereikend, terzake dienend en beperkt tot het noodzakelijke.
14. In artikel 19 van het voorontwerp wordt beschreven op welke wijze de eindbesluiten inzake de belastinggeschillen in kwestie moeten worden gepubliceerd en vervolgens doorgestuurd naar de Europese Commissie voor opname in een centraal register en online beschikbaar stelling:
  - het eindbesluit kan integraal worden gepubliceerd indien de betrokken autoriteiten en alle belanghebbenden daarmee instemmen;
  - bij gebreke aan instemming, wordt een samenvatting van het eindbesluit gepubliceerd, houdende een beschrijving van het geschilpunt en het onderwerp, de datum, de betrokken belastbare tijdperken, de rechtsgrondslag, de bedrijfstak, een beknopte beschrijving van het uiteindelijke resultaat en een beschrijving van de gebruikte wijze van arbitrage. De belanghebbende kan ook verzoeken om in de samenvatting geen gegevens te publiceren die betrekking hebben op handels-, bedrijfs-, nijverheids- of beroepsgeheim of op een fabrieks- of handelswerkwijze of die in strijd zijn met de openbare orde.
15. Aangezien het voorontwerp niet expliciet voorziet in een anonimisering of depersonalisering van voormelde (samenvattingen van) eindbesluiten alvorens van de publicatie en online verspreiding ervan, kan een verwerking van persoonsgegevens niet worden uitgesloten.
16. De Autoriteit is van oordeel dat er geen noodzaak bestaat om de eindbesluiten met identificeerbare en / of geïdentificeerde gegevens van de partijen, advocaten en derden geheel openbaar te maken om te kunnen voldoen aan het doeleinde van "transparantie en controle" zoals beschreven onder punt 11. Door publicatie verliest de verwerkingsverantwoordelijke daarenboven controle over wat derden met deze informatie

doen.<sup>5</sup> De verwerking van hun persoonsgegevens in het kader van de publicatie en het online ter beschikking stellen van eindbesluiten inzake voormelde Europese belastinggeschillen komt dan ook disproportioneel voor en dus in strijd met het principe van de minimale gegevensverwerking (artikel 5.1.c), AVG).<sup>6</sup>

17. De Autoriteit beveelt dan ook aan om in het voorontwerp uitdrukkelijk te voorzien dat de te publiceren (samenvattingen van) eindbesluiten voorafgaandelijk moeten worden ontdaan van de erin opgenomen persoonsgegevens waardoor rechtstreekse identificatie van de betrokkenen wordt uitgesloten.

#### **4. Bewaartermijn**

18. 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.
19. De Autoriteit stelt vast dat het voorontwerp niet voorziet in enige bewaartermijn van de te verwerken persoonsgegevens. In het licht van artikel 6.3 AVG, moeten (maximale) bewaartermijnen van de met het oog op de onderscheiden doeleinden te verwerken persoonsgegevens worden voorzien, of toch minstens criteria worden opgenomen die toelaten deze bewaartermijnen te bepalen.

#### **5. Verwerkingsverantwoordelijke**

20. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
21. In het voorontwerp wordt niet expliciet vermeldt wie de verwerkingsverantwoordelijke is. In artikel 19 staat dat de "*bevoegde autoriteit*", dat is volgens artikel 3, 1§, 1° van het voorontwerp "*de autoriteit die door België is aangewezen*", in dit geval de Duitstalige Gemeenschap, verantwoordelijk voor de publicatie van het eindbesluit of de samenvatting

---

<sup>5</sup> Gelet op de zich exponentieel ontwikkelende technologische mogelijkheden om (online) informatie te verzamelen en te koppelen en dus te gebruiken voor doeleinden die niet verenigbaar zijn met datgene waarvoor die informatie initieel werd verwerkt, is de Autoriteit van oordeel dat grote terughoudendheid bij de publicatie noodzakelijk is om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waaronder persoonsgegevens, te waarborgen.

<sup>6</sup> Zie ook Aanbeveling nr. 03/2012 van 8 februari 2012 van de rechtsvoorganger van de Autoriteit (de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke levenssfeer, hierna Commissie) *met betrekking tot vonnissen- en/of arrestengegevensbanken die vrij of tegen vergoeding toegankelijk zijn voor derden* ([https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling\\_03\\_2012\\_0.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_03_2012_0.pdf)).

ervan. Dit doet vermoeden dat de Duitstalige Gemeenschap verwerkingsverantwoordelijke is. Dit volstaat echter niet. De Autoriteit verzoekt met het oog op transparantie om uitdrukkelijk in het voorontwerp zelf op te nemen wie de verwerkingsverantwoordelijke is. De bepaling door het voorontwerp van de verwerkingsverantwoordelijke(n) voor een verwerking van persoonsgegevens draagt eveneens bij tot de voorzienbaarheid van de wet en de doeltreffendheid van de rechten van de betrokkenen vastgelegd in de artikelen 12 - 22 van de AVG.

## **6. Beveiligingsmaatregelen**

22. 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.

23. 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 versleuteling van persoonsgegevens;
- het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen 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.

Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de Autoriteit op de Aanbeveling van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer<sup>7</sup> ter voorkoming van gegevenslekken en op het document "Referentiemaatregelen<sup>8</sup> inzake beveiliging die bij elke verwerking van

---

<sup>7</sup> Aanbeveling uit eigen beweging van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 01/2013 van 21 januari 2013 *betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken* ([https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling\\_01\\_2013\\_0.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf)).

<sup>8</sup> Referentiemaatregelen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer 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](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf)).

persoonsgegevens in acht moeten worden genomen". De Autoriteit onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer"<sup>9</sup>.

**OM DEZE REDENEN,  
de Autoriteit**

oordeelt dat de volgende aanpassingen zich opdringen:

- uitdrukkelijk voorzien dat de te publiceren eindbesluiten en / of samenvattingen voorafgaandelijk moeten worden ontdaan van de erin opgenomen persoonsgegevens (punt 17 );
- precisering van de opslagperiodes van de persoonsgegevens voor de verschillende verwerkingen die plaatsvinden ( punt 19 );
- de verwerkingsverantwoordelijke expliciet aanwijzen ( punt 21 ).

(get.) Alexandra Jaspar  
Directeur van het Kenniscentrum

---

<sup>9</sup> Zie ook Aanbeveling van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 01/2008 van 24 september 2008 *met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector*

([https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling\\_01\\_2008\\_0.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf)).

Versillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).