



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 169/2026 van 12 augustus 2026

Betreft: een voorontwerp van decreet *tot instemming met de overeenkomst tussen de Republiek Kosovo en het Koninkrijk België tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen en tot het voorkomen van het ontduiken en het ontwijken van belasting en het protocol* (ADV-2026-00043)

Trefwoorden: Gegevensdoorgifte aan een derde land – passende waarborgen uit artikel 46 AVG – Bevoegdheid voor Vlaamse wetgeving – Dubbelbelastingverdrag – OESO-modelverdragen – artikel 48 AVG

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 de adviesaanvraag van de heer Ben Weyts, minister van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 19 juni 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 12 augustus 2026 het volgende advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een voorontwerp van decreet *tot instemming met de overeenkomst tussen de Republiek Kosovo en het Koninkrijk België tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen en tot het voorkomen van het ontduiken en het ontwijken van belasting en het protocol* (hierna "het ontwerp").

2. Dit ontwerp voorziet met name in de instemming met een internationaal verdrag met de Republiek Kosovo, waarin regels afgesproken worden over de fiscale bevoegdheidsverdeling tussen de Republiek en het Koninkrijk België. Zo dient vermeden te worden dat, enerzijds, er op hetzelfde feit door beide staten een belasting geheven wordt, een zogeheten dubbele belasting, en anderzijds, dat de interne regels van deze staten misbruikt zouden worden om een heffing in beiden te ontwijken.

3. Van bijzonder belang voor de Autoriteit is artikel 25 van het verdrag, waarin een informatie-uitwisseling tussen beide staten voorzien wordt. Er wordt met name overeengekomen dat beide staten alle gegevens aan elkaar zullen overmaken die nodig zijn om de regels van het verdrag toe te passen, in zoverre de verwerking van deze gegevens in overeenstemming is met de wetgeving van elk van deze staten. Het feit dat de verstreckende partij geen eigen belang heeft bij de verzameling van de gevraagde gegevens, mag geen reden zijn om de doorgifte van gegevens te weigeren. Er wordt uitdrukkelijk voorzien dat de doorgegeven gegevens enkel gebruikt mogen worden voor de inning van belastingen, dat zij vertrouwelijk zijn, en dus enkel fiscale actoren hier toegang toe mogen hebben. Verdere verwerking van gegevens door de ontvangende partij voor andere doeleinden wordt evenwel door het verdrag toegelaten, in zoverre de doorgeevende partij zijn toestemming hiertoe geeft.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

II.1. Voorafgaande opmerkingen

a. Doorgiftes naar overheidsinstanties van derde landen aan de hand van verdragen

4. De Autoriteit merkt op dat de Europese Commissie tot op heden geen adequaatheidsbesluit heeft uitgevaardigd, zoals omschreven in artikel 45 AVG, waarin het de Republiek Kosovo erkend heeft als een land dat een passend beschermingsniveau waarborgt met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Overeenkomstig artikel 46.1 AVG kan een gegevensdoorgifte aan de Kosovaarse instanties dus enkel plaatsvinden mits hiervoor **passende waarborgen** voorzien worden, hierbij inbegrepen de terbeschikkingstelling van afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen aan de betrokkenen. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie dienen deze waarborgen

zodanig omschreven te worden, dat de doorgegeven persoonsgegevens een **beschermingsniveau genieten dat in grote lijnen overeenkomt met het niveau dat binnen de Europese Unie gewaarborgd wordt.**¹

5. In dit kader moet ook rekening gehouden worden met artikel 48 AVG, waarin voorzien wordt dat iedere doorgifte van persoonsgegevens aan een derde land die opgelegd wordt door een rechterlijke uitspraak of een besluit van een administratieve autoriteit van dit derde land, enkel geëerbiedigd kan worden, indien zij gebaseerd is op een internationale overeenkomst met dit derde land. Het Europees Comité voor Gegevensbescherming verduidelijkte ter zake dat artikel 48 AVG op zich geen grondslag kan vormen voor een doorgifte van persoonsgegevens in overeenstemming met de vereisten van de AVG, en dus geen afbreuk doet aan de verplichtingen uit artikel 46 AVG.²

6. De Autoriteit zal hierna dus beoordelen of het voorgelegde verdrag voldoet aan de voorwaarden om als een juridisch bindend en afdwingbaar instrument beschouwd te kunnen worden dat passende waarborgen biedt op het vlak van de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden met betrekking tot de voorziene gegevensdoorgiften, zoals omschreven in artikel 46.1.a) AVG.

7. De Autoriteit zal hierbij aanbevelingen formuleren, wat betreft de waarborgen die aan het verdrag toegevoegd dienen te worden. Om de overzichtelijkheid van het verdrag te bewaren, kunnen **deze waarborgen eventueel in een aparte bijlage** – die evenwel als een integraal onderdeel van het verdrag gezien moet worden – uitgewerkt worden.

8. De Autoriteit wijst erop dat het **Europees Comité voor Gegevensbescherming reeds richtsnoeren vastgesteld heeft** met betrekking tot de uitwerking van passende waarborgen in overeenstemming met artikel 46 AVG.³ De Autoriteit licht hier de belangrijkste aspecten van deze richtsnoeren toe, maar **verwijst de aanvrager**, voor alles dat niet in dit advies vermeld wordt, naar de aanbevelingen in deze richtsnoeren.

b. Verwerking voor strafrechtelijke doeleinden

¹ HvJ, 16 juli 2020, *Schrems II*, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, punt 96.

² Europees Comité voor Gegevensbescherming, Richtsnoeren 2/2024 (versie 2.1) van 4 juni 2025 *betreffende artikel 48 AVG*, punten 33-36, te raadplegen op: https://www.edpb.europa.eu/documents/guideline/guidelines-022024-on-article-48-gdpr_en.

³ Europees Comité voor Gegevensbescherming, Richtsnoeren 2/2020 (versie 2.0) van 15 december 2020 *betreffende artikel 46, lid 2, punt a), en lid 3, punt b), van Verordening 2016/679 inzake doorgiften van persoonsgegevens tussen overheidsinstanties en overheidsorganen binnen en buiten de EER*, te raadplegen op: https://www.edpb.europa.eu/documents/guideline/guidelines-22020-on-articles-46-2-a-and-46-3-b-of-regulation-2016679-for_nl (hierna: Richtsnoeren 2/2020).

9. De Autoriteit wijst erop dat voor gegevensuitwisseling in het kader van strafrechtelijke procedures, niet de AVG, maar Richtlijn 2016/680⁴ van toepassing is, zoals omgezet naar Belgisch recht in de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (de WVG).⁵ Gegevensuitwisselingen op basis van de passende waarborgen in de context van de opsporing en vervolging van fiscale misdrijven, zullen dus niet hun rechtsgrond vinden in artikel 46 AVG, maar in de analoge bepalingen van artikel 68 WVG.

10. De aanbevelingen die de Autoriteit hieronder uiteenzet, kunnen ook nuttig zijn voor de invoering van passende waarborgen in overeenstemming met artikel 68 WVG. De Autoriteit wijst er evenwel op dat bij de uitwisseling van gegevens in strafrechtelijke procedures er, waar relevant, **rekening gehouden moet worden met de specifieke waarborgen** die voorzien zijn in de omkadering van de **internationale wederzijdse rechtshulp in strafzaken** tussen België en Kosovo.

11. De **Autoriteit verwijst ter zake ook naar de Richtsnoeren 01/2023** van het Europees Comité voor Gegevensbescherming, waarin dieper ingegaan wordt op de doorgifte van persoonsgegevens op basis van passende waarborgen in een strafrechtelijke context.⁶

c. Verhouding tot het OESO-Modelverdrag

12. De Autoriteit merkt op dat de bepalingen van het verdrag in grote mate gebaseerd zijn op die van de meest recente versie van een modelverdrag uitgewerkt door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de '*Model Tax Convention on Income and on Capital*'.⁷ In een protocol bij het verdrag wordt met name voorzien dat bij de interpretatie van haar bepalingen rekening gehouden moet worden met de commentaren⁸ die de OESO bij de bepalingen van het modelverdrag uitwerkte.

13. De Autoriteit benadrukt dat het **gezag dat dit modelverdrag geniet, er niet aan in de weg staat dat bepalingen** die hierop gebaseerd zijn, aangepast zullen moeten worden, waar dit nodig is om het verdrag **met de AVG in overeenstemming te brengen**. In haar commentaren

⁴ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad*, Pb.L. 4 mei 2016, p. 89.

⁵ BS 5 september 2018

⁶ Europees Comité voor Gegevensbescherming, Richtsnoeren 1/2023 (versie 2.1) van 19 juni 2024 *on Article 37 Law Enforcement Directive*, te raadplegen op: https://www.edpb.europa.eu/documents/guideline/guidelines-012023-on-article-37-law-enforcement-directive_en.

⁷ Te raadplegen op: https://www.oecd.org/en/publications/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-full-version_q2g972ee-en.html

⁸ Ibid.

over het modelartikel met betrekking tot de uitwisseling van informatie tussen de partijen, laat de OESO hier bovendien uitdrukkelijk ruimte voor:

*"Contracting States which are required, according to their law, to observe data protection laws, may wish to include provisions in their bilateral conventions concerning the protection of personal data exchanged."*⁹

14. In deze context verwijst de Autoriteit ook naar Verklaring 01/2021 *over internationale overeenkomsten, waaronder die betreffende doorgifte* van het Europees Comité voor Gegevensbescherming, waarin het **Comité de EU-lidstaten opriep tot een herziening van de internationale verdragen die zij afgesloten hebben, teneinde deze in overeenstemming te brengen met de vereisten van de AVG**. Specifieke vermelding wordt hierin gemaakt van verdragen die voorzien in de doorgifte van gegevens voor belastingdoeleinden.¹⁰

II.2. Waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens

a. Beoordeling van het niveau van gegevensbescherming in Kosovo

15. Zoals reeds bevestigd door het Hof van Justitie en het Europees Comité voor Gegevensbescherming, heeft een **EU-lidstaat** die gegevens doorgeeft aan een derde land, de verplichting om een **beoordeling te maken van de waarborgen op het vlak van gegevensbescherming** die in dit land gelden, en de mate waarin zij beantwoorden aan het niveau van bescherming gewaarborgd binnen de Unie, **voordat zij tot de doorgifte kan overgaan**. Hierbij moet zij, naast de waarborgen die in de overeenkomst tot doorgifte opgenomen zijn, rekening houden met de relevante aspecten van het **rechtsstelsel** van dit land, in het bijzonder de aspecten omschreven in **artikel 45.2 AVG**.¹¹ Deze beoordeling moet de lidstaat toestaan te bepalen **of de**

⁹ Ibid, p. C(26)-11, punt 10.

¹⁰ Europees Comité voor Gegevensbescherming, Verklaring 04/2021 van 13 april 2021 *over internationale overeenkomsten, waaronder die betreffende doorgifte*, te raadplegen op: https://www.edpb.europa.eu/documents/statement/statement-042021-on-international-agreements-including-transfers_en.

¹¹ Art. 45.2 AVG: "Bij de beoordeling van de vraag of het beschermingsniveau adequaat is, houdt de Commissie met name rekening met de volgende aspecten:

a) de rechtsstatelijkheid, de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de toepasselijke algemene en sectorale wetgeving, onder meer inzake openbare veiligheid, defensie, nationale veiligheid en strafrecht en de toegang van overheidsinstanties tot persoonsgegevens, evenals de tenuitvoerlegging van die wetgeving, gegevensbeschermingsregels, beroepsregels en veiligheidsmaatregelen, met inbegrip van regels voor de verdere doorgifte van persoonsgegevens aan een ander derde land of een andere internationale organisatie die in dat land of die internationale organisatie worden nageleefd, precedents in de rechtspraak, alsmede het bestaan van effectieve en afdwingbare rechten van betrokkenen en effectieve mogelijkheden om administratief beroep of beroep in rechte in te stellen voor betrokkenen wier persoonsgegevens worden doorgegeven;

b) het bestaan en het effectief functioneren van een of meer onafhankelijke toezichhoudende autoriteiten in het derde land of waaraan een internationale organisatie is onderworpen, welke tot taak heeft of hebben de naleving van de gegevensbeschermingsregels te verzekeren en deze onder meer met passende handhavingsbevoegdheden te handhaven, betrokkenen bij de uitoefening van hun rechten bij te staan en te adviseren en met de toezichhoudende autoriteiten van de lidstaten samen te werken; en

waarborgen die in de overeenkomst opgenomen zijn, **ook in de praktijk nageleefd kunnen worden**.¹²

16. De Autoriteit benadrukt het belang van de uitvoering van een dergelijke beoordeling. Aldus beveelt zij aan om **in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van instemmingsdecreet een uiteenzetting in te voeren van de elementen** waar de Vlaamse Regering zich op gebaseerd heeft, **om de situatie** op het vlak van gegevensbescherming – en hiermee samenhangende waarborgen op het vlak van mensenrechten en de rechtsstaat in het algemeen – **te beoordelen**.

17. Er zij ter zake opgemerkt dat Kosovo – dat in februari 2008 eenzijdig zijn onafhankelijkheid heeft uitgeroepen – een potentiële kandidaat is voor toetreding tot de Europese Unie. Artikel 36 van de Kosovaarse Grondwet beschermt de persoonlijke levenssfeer en waarborgt de bescherming van persoonsgegevens¹³. Sinds 13 februari 2019¹⁴ is in Kosovo specifieke wetgeving inzake gegevensbescherming van toepassing (die de bepalingen van de AVG "omzet"¹⁵). Bovendien beschikt het land over een onafhankelijke gegevensbeschermingsautoriteit¹⁶. Deze autoriteit heeft binnen het Europees Comité voor Gegevensbescherming de status van waarnemer.¹⁷

b. Definities van begrippen

18. Het verdrag dient de waarborg in te bouwen dat de basisbegrippen van het gegevensbeschermingsrecht door beide partijen op **dezelfde wijze geïnterpreteerd** te worden. Aldus beveelt de Autoriteit aan om **volgende begrippen duidelijk te definiëren** in (bijlage bij) het verdrag, op een wijze die een beschermingsniveau dat overeenstemt met dat van de AVG, waarborgt:

- De **basisbegrippen**, zoals zij teruggevonden kunnen worden in artikel 4 AVG (persoonsgegevens, verwerking, verwerkingsverantwoordelijke, verwerker, ontvanger,...);
- De **basisbeginselen** uit artikel 5 AVG (rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, en verantwoordingsplicht);

c) de internationale toezeggingen die het derde land of de internationale organisatie in kwestie heeft gedaan, of andere verplichtingen die voortvloeien uit juridisch bindende overeenkomsten of instrumenten, alsmede uit de deelname van dat derde land of die internationale organisatie aan multilaterale of regionale regelingen, in het bijzonder met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens."

¹² HvJ, 16 juli 2020, *Schrems II*, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, punt 105; Richtsnoeren 2/2020, punten 12 en 13.

¹³ Zie <https://qzk.rks-qov.net/ActDetail.aspx?Ac-tID=3702>.

¹⁴ Zie <https://www.dlapiperdataprotection.com/?t=law&c=XK>.

¹⁵ De bepalingen die van toepassing zijn op gerechtelijke procedures en het strafregister zijn echter voornamelijk opgenomen in wet [No.05/L-053 ON SPECIALIST CHAMBERS AND SPECIALIST PROSECUTOR'S OFFICE](#) en wet [No. 08/L-194 ON CENTRAL CRIMINAL RECORDS SYSTEM OF KOSOVO](#).

¹⁶ Die slechts 19 medewerkers telde in 2019 (zie Hajdari, P., Nimani, P., Hebibi, D., & Maloku, A. (2022). Implementation of the right to privacy in the Republic of Kosovo. *International Journal of Health Sciences*, 8(S8), p. 5037 (<https://doi.org/10.53730/ijhs.v6nS8.13358>) en 32 in 2024 (zie het [jaarverslag van 2024](#) van de AIP van Kosovo, p. 15).

¹⁷ Zie <https://idp.al/en/2024/10/11/information-and-privacy-agency-of-kosovo-member-of-the-european-data-protection-board/>.

- De **rechten** die de betrokkenen genieten, zoals omschreven in de artikelen 12 tot en met 22 AVG;¹⁸

19. De Autoriteit beveelt aan te bepalen dat deze begrippen, beginselen en rechten bij **iedere doorgifte** en **iedere verdere verwerking** van de gegevens in kwestie geëerbiedigd dienen te worden, door **iedere ontvanger** die toegang tot deze gegevens krijgt.

20. Bovendien dient bepaald te worden dat de passende waarborgen waarin het verdrag voorziet, van toepassing moeten blijven op de via het verdrag doorgegeven persoonsgegevens, **nadat het verdrag beëindigd is**.

21. Wat de omschrijving van de **rechten** die overeenkomen met die uit de artikelen 12 tot en met 22 AVG betreft, benadrukt de Autoriteit met name:

- Dat de **informatiemededelingen** vanuit de transparantieplichten steeds in **duidelijke bewoordingen** moet gebeuren, en alle noodzakelijke gegevens uit de **artikelen 13 en 14 AVG** meegedeeld dienen te worden;¹⁹
- Dat het **recht van inzage** zich steeds moet uitbreiden tot alle relevante informatie vermeld in **artikel 15.1 AVG**;²⁰
- Dat overeenkomstig artikel 15.3 AVG, de betrokkene steeds het recht heeft **om in kennis te worden gesteld van de aanwezige passende waarborgen** overeenkomstig artikel 46 AVG, en specifiek steeds het recht moet hebben om de relevante bepalingen **verdrag** dat de doorgifte regelt, in te kijken, met een vereenvoudigde samenvatting van haar inhoud indien dit nuttig is;²¹
- Dat voor **geautomatiseerde individuele besluitvorming** in principe steeds **de uitdrukkelijke en geïnformeerde toestemming** van de betrokkene nodig zal zijn, overeenkomstig de vereisten van artikel 22 AVG.²²

c. Effectiviteit en afdwinging van de rechten

22. Het verdrag dient enkele voorschriften te omvatten die dienen te waarborgen dat de betrokkenen hun rechten ook effectief kunnen uitoefenen. Aldus dient op zijn minst omschreven te worden:

¹⁸ Richtsnoeren 2/2020, punten 16 en 17.

¹⁹ Richtsnoeren 2/2020, punten 29-31.

²⁰ Richtsnoeren 2/2020, punt 34.

²¹ Richtsnoeren 2/2020, punt 32.

²² Richtsnoeren 2/2020, punt 38.

- Wat de **precieze werkwijze** is voor de betrokkenen om hun rechten kunnen uitoefenen, en **hoe** de partijen deze verzoeken zullen **behandelen**;
- Wat de **termijn** is (bv. één maand) voor de partijen om de betrokkene **te informeren over het gevolg dat aan zijn verzoek gegeven werd**;
- Dat de **behandeling** van het verzoek **op voldoende duidelijke wijze uitgelegd** moet worden aan de betrokkenen, en dat desgevallend **gemotiveerd moet worden waarom er geen gevolg** aan gegeven heeft;
- Dat de betrokkene, indien er geen gevolg aan zijn verzoek gegeven werd, **op de hoogte gesteld moet worden van zijn mogelijkheden om klacht in te dienen**, bij welke bevoegde administratieve en gerechtelijke autoriteiten men hiertoe kan overgaan, en binnen welke termijn.²³

23. Het verdrag dient bovendien te voorzien in de **mogelijkheid** te voorzien voor de betrokkene om bij de partijen een **klacht** in te dienen, wat betreft de uitoefening van hun rechten, alsook voor ieder ander aspect van de gegevensverwerking in kwestie, waarvan de rechtmatigheid en proportionaliteit in vraag gesteld zou worden. Het verdrag dient te voorzien in een systeem van klachtenbehandeling voor een **onafhankelijk administratief orgaan**, zoals een gegevensbeschermingsautoriteit, enerzijds, en een **mogelijkheid van voorziening in rechte** voor een onafhankelijke rechterlijke instantie anderzijds. De behandeling van klachten dient in alle gevallen **doeltreffend** te zijn, ook voor betrokkenen die de lokale taal niet machtig zijn, geen toegang tot het grondgebied hebben, of beperkte financiële middelen hebben, in welk geval dus **specifieke faciliteiten** voorzien dienen te worden. De voorziening in rechte dient bovendien de betrokkene in staat te stellen om een vergoeding te bekomen voor zijn **effectief geleden schade, zowel materieel als immaterieel**.²⁴

24. De Autoriteit beveelt aan om een **rapportageplicht** in de overeenkomst in te voeren, waarin de partijen elkaar **op de hoogte stellen van de ingediende klachten** die verband houden met de in het verdrag voorziene gegevensdoorgiften en tot welk **resultaat** deze geleid hebben.²⁵

25. Er moet ook voor worden gezorgd dat een **partij zich niet kan onttrekken van haar aansprakelijkheid jegens de betrokkenen**, in het kader van een klachtenbehandeling, door zich te beroepen op het feit **dat een andere partij onjuiste of verouderde gegevens verstrekt zou hebben**.

d. Noodzakelijkheid en omschrijving van de verwerking

²³ Richtsnoeren 2/2020, punten 35-36

²⁴ Richtsnoeren 2/2020, punten 50-52.

²⁵ Richtsnoeren 2/2020, punt 54.

26. Overeenkomstig de vereisten van artikel 5.1.c) AVG, volstaat het niet dat de gegevens die doorgegeven worden, 'relevant' zijn voor de afdwinging van het nationale belastingrecht, zoals omschreven in artikel 25 van het verdrag. De tekst dient aangepast te worden, zodanig dat **enkel de gegevens die 'noodzakelijk' zijn** voor deze doeleinden, doorgegeven mogen worden.²⁶

27. De Autoriteit beveelt bovendien aan om, teneinde de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verwerking te waarborgen, duidelijker in het verdrag aan te geven **welke categorieën van persoonsgegevens** er doorgegeven zullen worden.²⁷

28. Met name dient nauwkeurig **omschreven** te worden **hoe de betrokkenen**, over wie fiscale gegevens uitgewisseld worden, **geïdentificeerd zullen worden**. Het ontwerp dient te verduidelijken **welke identificatiegegevens**, zoals nationale identificatienummers, doorgegeven zullen worden, en hoe de partijen zullen **verifiëren** dat de informatie die zij zullen doorgeven, op de juiste persoon betrekking heeft.

29. Ook indien **er gevoelige gegevens**, zoals omschreven in artikel 9 AVG (bv. gegevens over nationaliteit en de medische toestand, zoals een handicap, van de betrokkene) verwerkt zouden worden, of **gegevens over het strafrechtelijk verleden** van de betrokkene, zoals omschreven in artikel 10 AVG, dienen deze te verwerken categorieën **nauwkeurig in het verdrag benoemd** te worden.

30. De Autoriteit benadrukt ook dat **ieder informatieverzoek tussen de partijen voldoende gemotiveerd moet zijn**, zodanig dat de doorgevendende partij kan **verifiëren** of de doorgifte van de gevraagde gegevens effectief **noodzakelijk** is om de doeleinden, zoals omschreven in het verdrag, te bereiken. Het verdrag dient aldus een dergelijke motivatieplicht aan de partijen op te leggen.

e. Opslagbeperking

31. Overeenkomstig artikel 5.1.e) AVG dient het verdrag een **maximale bewaartermijn** te voorzien voor de persoonsgegevens die op grond van het verdrag doorgegeven worden. Zij dient specifiek omschreven te worden, en te waarborgen dat de gegevens **niet langer bijgehouden worden dan noodzakelijk** om de doeleinden van de verwerking te bereiken.²⁸

f. Verdere verwerking

²⁶Richtsnoeren 2/2020, punt 21.

²⁷ Richtsnoeren 2/2020, punt 15.

²⁸ Richtsnoeren 2/2020, punt 24.

32. In artikel 25 van het verdrag wordt de mogelijkheid voor de partijen voorzien om de doorgegeven gegevens verder te verwerken voor andere doeleinden, in zoverre zulks toegestaan is door de wetgeving van de beide partijen en de doorgevende partij hier een machtiging toe verleent aan de ontvangende partij.

33. De Autoriteit benadrukt dat een **verdere verwerking** van doorgegeven persoonsgegevens, die verder gaat dan wat overeenkomstig artikel 5.1.b) AVG als een verwerking voor verenigbare doeleinden beschouwd wordt, **zich moet beperken tot wat in een democratische samenleving noodzakelijk en evenredig is ter waarborging van** een van de **belangrijke doelstellingen van openbaar belang**, die overeenstemmen met deze omschreven in **artikel 23.1 AVG**.²⁹ De definitie van de het begrip 'andere doeleinden' in het verdrag dient hiermee in overeenstemming gebracht te worden.³⁰

34. Het verdrag dient ook te bepalen dat voor iedere verdere verwerking van doorgegeven persoonsgegevens **de waarborgen** op het vlak van gegevensbescherming die gelden **voor de initiële doorgifte, in acht genomen dienen te worden**.

35. Daarenboven beveelt de Autoriteit aan om toe te voegen dat ieder verzoek tot machtiging voor verdere verwerking, gepaard gaat met **een passende motivering** hiervoor van de verzoekende partij, die de doorgevende partij in de mogelijkheid stelt om de **noodzakelijkheid** van deze verdere verwerking te beoordelen.

g. Juistheid

²⁹ Met name:

- a) de nationale veiligheid;
- b) landsverdediging;
- c) de openbare veiligheid;
- d) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid;
- e) andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid;
- f) de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures;
- g) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van schendingen van de beroepsregels voor gereguleerde beroepen;
- h) een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt, al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de in de punten a), tot en met e) en punt g) bedoelde gevallen;
- i) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen;
- j) de inning van civielrechtelijke vorderingen.

³⁰ Richtsnoeren 2/2020, punt 47.

36. Overeenkomstig artikel 5.1.d) AVG dienen de partijen bij het verdrag te waarborgen dat de gegevens die ze doorgeven, juist en actueel zijn.

37. Om deze waarborg te bestendigen, beveelt de Autoriteit aan dat **de partijen verplicht worden om er elkaar van te informeren**, van zodra ze ervan op de hoogte zijn dat de gegevens die ze doorgegeven of ontvangen hebben, **onjuist of verouderd** zijn.³¹

38. Bovendien moet elke partij ertoe gehouden zijn om, eens ze op de hoogte zijn van het onjuist of verouderd karakter van de gegevens, **alle redelijke maatregelen** te nemen om deze gegevens te **corrigeren of te wissen**.³²

h. Veiligheid en vertrouwelijkheid

39. In artikel 25 van het verdrag wordt voorzien dat alle doorgegeven informatie door de ontvangende partij met hetzelfde niveau van **vertrouwelijkheid** behandeld wordt, als toegekend door de doorgevendende partij. De **toegang** tot de gegevens wordt vervolgens **bepikt** tot de personen die deze toegang nodig hebben voor het bereiken van de doeleinden van de doorgifte.

40. De Autoriteit is van oordeel dat deze verplichtingen **aan concrete technische en organisatorische maatregelen gekoppeld moeten worden**, zoals ook voorgeschreven door artikel 5.1.f) AVG. De Autoriteit beveelt aan om concrete maatregelen in (bijlage bij) het verdrag uit te werken, zoals versleuteling, toegangscontrole, logging, aparte markering als gegeven uit de EU etc.³³

41. In dit kader wijst de Autoriteit erop dat een verwerking van fiscale gegevens er in veel gevallen een van een bijzonder indringende aard zal zijn, wat betreft de bescherming van het privéleven van de betrokkene, en dus bijzondere waarborgen op het vlak van beveiliging en vertrouwelijkheid vereist. Bovendien is het van uiterst belang voor de heffing van de belasting, dat zij correct en zonder mogelijkheid van interferentie doorgegeven kunnen worden. Aldus beveelt de Autoriteit aan om de **doorgifte van gegevens via e-mail te verbieden, en een apart beveiligd communicatiekanaal** tussen de partijen te voorzien.

42. Wat dit beveiligd communicatiekanaal betreft, verwijst de Autoriteit naar de maatregelen die opgesomd worden in het Cyberfundamentals Framework van het Centre for Cybersecurity Belgium³⁴.

³¹ Richtsnoeren 2/2020, punt 23

³² Richtsnoeren 2/2020, punt 23

³³ Richtsnoeren 2/2020, punt 25

³⁴ Te raadplegen op: <https://atwork.safeonweb.be/tools-resources/cyberfundamentals-framework>.

Deze organisatie kan ook geraadpleegd worden voor eventueel advies en auditing. Bij wijze van voorbeeld verwijst de Autoriteit naar de volgende maatregelen die genomen kunnen worden:

- Het gebruik van een online uitwisselingsplatform met veiligheidsnormen die aan de stand van de techniek beantwoorden (bv. het gebruik van TLS 1.2, waarbij er geen ciphers mogen gebruikt worden met RC4, 3DES of GOST R Magma als technologie – aangezien deze niet meer als veilig worden beschouwd – en waarbij het gebruikte cipher een nominale sterke van minstens 256 bits moet hebben;
- Het gebruik van een encryptiesoftware die de informatie onbegrijpelijk maakt voor iedereen die niet over de nodige informatie beschikt voor de decryptie (de sleutel), zoals de gratis compressietool "7-zip" waarbij de encryptiestandaard AES-256 wordt gebruikt. Hierbij geldt dat voor het verzenden van het versleutelde bericht en de overeenkomstige decoderingssleutel twee verschillende communicatiekanalen gebruikt moeten worden (bv. e-mail en vervolgens een applicatie);
- Het gebruik van een hashingtechniek om na te gaan of de informatie tijdens de overdracht niet is gewijzigd. Net als bij versleuteling moet ervoor worden gezorgd dat er met een betrouwbaar en modern hashingalgoritme wordt gewerkt, zoals SHA-2 (SHA-256 of SHA-512) of SHA-3 (SHA3-256 of SHA3-512).

43. De Autoriteit benadrukt ook dat ieder systeem dat toegang geeft tot fiscale gegevens, beveiligd moet zijn met een adequaat loginsysteem. De Autoriteit beveelt aan om in het verdrag voorzien in het gebruik van een loginsysteem met een zekerheidsniveau substantieel of hoog, zoals voorzien in de eIDAS 2-verordening³⁵, wat in de praktijk neerkomt op het gebruik van BOSA FAS/CSAM met een adequaat zekerheidsniveau aan Belgische kant, en het gebruik van Kosovo eID/Wallet van het ministerie van Economie voor de Republiek Kosovo. Indien het gebruik van een dergelijk systeem niet mogelijk zou blijken, dient minstens een wachtwoordsysteem met twee-factor-authenticatie verplicht gesteld te worden, met dien verstande dat het gebruik van SMS niet toegestaan kan worden als veilige tweede factor is wegens de intrinsieke beveiligingsproblemen in het SS7-protocol. Bovendien dienen de wachtwoorden gehasht te worden opgeslagen met een modern en betrouwbaar hashingalgoritme zoals SHA-2 (SHA-256 of SHA-512) of SHA-3 (SHA3-256 of SHA3-512), gecombineerd met een random salt of bcrypt met een random salt en een minimale numerieke kost van 12.

i. Specifieke verplichtingen bij een gegevensinbreuk

³⁵ Verordening (EU) 2024/1183 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014, wat betreft de vaststelling van het Europees kader voor digitale identiteit, Pb.L 30 april 2024.

44. De Autoriteit beveelt aan, om in het belang van de veiligheid van de gegevens en de hierbij horende verantwoordingsplicht, volgende bepalingen in het verdrag in te voeren voor het geval er zich een **gegevensinbreuk** voordoet:

- Een **verplichting** voor de **partijen** om **elkaar** er zo snel mogelijk van **op de hoogte te stellen**, wanneer zij zelf geïnformeerd van een gegevensinbreuk met betrekking tot de doorgegeven persoonsgegevens;
- De vaststelling van een **procedure** om elkaar van een gegevensinbreuk op de hoogte te stellen
- Een **verplichting** voor de partijen om **alle redelijke en passende maatregelen te nemen** om een inbreuk te verhelpen en de gevolgen ervan te beperken
- Een **verplichting** voor de partijen om de **betrokkene op de hoogte te stellen van de inbreuk**, indien deze waarschijnlijk zal leiden tot een hoog risico voor zijn rechten en vrijheden
- De vaststelling van een **procedure en tijdschema voor de kennisgeving aan de betrokkene** van de inbreuk.³⁶

j. Monitoring

45. De Autoriteit benadrukt dat het verdrag moet voorzien in **passende controleprocedures**, die moeten waarborgen dat de voorschriften in het verdrag ook **in de praktijk op doeltreffende wijze** toegepast worden.

46. Met name dient het verdrag te voorzien in **periodieke interne controle, door de partijen zelf, van hoe de passende waarborgen toegepast worden**. Met name zal nagegaan moeten worden of er in de **nationale wetgeving wijzigingen** aangebracht zouden zijn die aan deze waarborgen afbreuk zouden doen.³⁷

47. De Autoriteit beveelt aan om in het verdrag te verplichten dat iedere partij het **rapport over zijn interne controle, overmaakt** aan de andere partij, als bijkomende controlemaatregel.³⁸

48. In het algemeen dient het verdrag te bepalen dat iedere **partij verplicht is om de vragen te beantwoorden die de andere partij zou stellen** wat betreft de doeltreffende toepassing van de passende waarborgen, op adequate wijze en binnen een redelijke termijn, op ieder punt tijdens de geldingsduur van het verdrag.³⁹

³⁶ Richtsnoeren 2/2020, punt 26.

³⁷ Richtsnoeren 2/2020, punt 57.

³⁸ Richtsnoeren 2/2020, punt 57.

³⁹ Richtsnoeren 2/2020, punt 57.

49. Bovendien moet het verdrag voorzien in de verplichting voor de partijen om het aan de andere partij te **melden, indien zij niet langer in staat zou zijn** om de **waarborgen** op doeltreffende wijze uit te voeren. De doorgevende partij dient in dit geval de **mogelijkheid** te hebben om de doorgifte **op te schorten of te beëindigen**, totdat de waarborgen opnieuw nageleefd worden.⁴⁰

50. De partijen dienen met name te verzekeren dat er **toezicht door een onafhankelijk administratief orgaan** gehouden kan worden op de naleving van de waarborgen in haar bepalingen.⁴¹

51. Ten slotte beveelt de Autoriteit ook aan om een **register van gegevensuitwisselingen bij te houden**, waarin de partijen hun verzoeken tot gegevensdoorgifte, tot bijstand in de inning van vorderingen, en tot machtiging voor verder gebruik bijhouden. In het belang van transparantie en accountability, beveelt zij aan om te voorzien dat ter zake ook **regelmatig geanonimiseerde statistieken** uitgebracht worden.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat minstens de volgende wijzigingen geboden zijn aan het ontwerp:

- De invoering van een uiteenzetting in de Memorie van Toelichting bij het instemmingsdecreet van de elementen waar de Vlaamse Regering zich op gebaseerd heeft, om de situatie op het vlak van gegevensbescherming – en hiermee samenhangende waarborgen op het vlak van mensenrechten en de rechtsstaat in het algemeen – te beoordelen (punten 15 en 16);
- De definiëring van de basisbegrippen, beginselen en rechten, die bij iedere doorgifte en verdere verwerking van de doorgegeven gegevens geëerbiedigd dienen te worden door iedere ontvanger, ook na de beëindiging van het verdrag, overeenkomstig de punten 18 tot en met 21.
- De toevoeging van een omschrijving van de modaliteiten van de uitoefening van de rechten van de betrokkene, overeenkomstig punt 22.
- De toevoeging van de mogelijkheid voor de betrokkene om, zowel administratief als gerechtelijk, op doeltreffende wijze een klacht in te dienen en zijn schade vergoed te zien, met specifieke faciliteiten indien nodig, overeenkomstig punt 23;

⁴⁰ Richtsnoeren 2/2020, punt 58.

⁴¹ Richtsnoeren 2/2020, punt 59.

- De toevoeging van een rapportageplicht tussen de partijen over de ingediende klachten, en het resultaat hiervan (punt 24);
- De toevoeging van een waarborg dat een partij zich niet van haar aansprakelijkheid kan onttrekken, omwille van de verstrekking van onjuiste of verouderde gegevens van een andere partij (punt 25);
- De aanpassing van artikel 25 van het verdrag, zodat niet de 'relevante', maar enkel de voor de doeleinden 'noodzakelijke' gegevens doorgegeven mogen worden (punt 26);
- De duidelijke omschrijving van de categorieën van persoonsgegevens die doorgegeven zullen worden, in het bijzonder de gegevens die de verificatie van de identiteit van de betrokkene toelaten, alsook de verwerkte gevoelige gegevens en strafrechtelijke gegevens (punten 27-29);
- De invoering van een motivatieplicht voor ieder verzoek tot gegevensdoorgifte, zodat de doorgevendende partij de noodzakelijkheid van de verwerking van de gevraagde gegevens kan verifiëren (punt 30);
- De invoering van een specifieke maximale bewaartermijn voor de doorgegeven persoonsgegevens (punt 31);
- De definiëring van het begrip 'andere doeleinden', zodanig dat iedere verdere verwerking, die verder gaat dan wat overeenkomstig artikel 5.1.b). AVG als een verwerking voor verenigbare doeleinden beschouwd wordt, zich moet beperken tot wat in een democratische samenleving noodzakelijk en evenredig is ter waarborging van een van de belangrijke doelstellingen van openbaar belang, die overeenstemmen met deze omschreven in artikel 23.1 AVG (punt 33);
- De toevoeging van de vereiste dat voor iedere verdere verwerking van doorgegeven persoonsgegevens de waarborgen die gelden voor de initiële doorgifte, in acht genomen dienen te worden (punt 34);
- De toevoeging van een vereiste dat ieder verzoek tot machtiging voor verdere verwerking, met een passende motivering gepaard gaat, zodat de doorgevendende partij de noodzakelijkheid hiervan kan verifiëren (punt 35);
- De toevoeging van een informatieplicht tussen de partijen, van zodra ze ontdekken dat de doorgegeven gegevens onjuist of verouderd zijn (punt 37);
- De toevoeging van de verplichting voor de partijen om alle redelijke maatregelen te nemen om onjuiste of verouderde gegevens te corrigeren of te wissen, van zodra ze hiervan op de hoogte zijn (punt 38);
- De invoering van concrete technische en organisatorische maatregelen om de vertrouwelijkheid en veiligheid van de doorgegeven gegevens te waarborgen, overeenkomstig punten 40 tot en met 43, in het bijzonder het verbod van doorgifte van gegevens via eenvoudige e-mail;
- De toevoeging van de concrete verplichtingen bij een gegevensinbreuk omschreven in punt 44;

- De invoering van passende controleprocedures voor de partijen, waaronder een periodieke interne controle met wederzijdse rapporteringsplicht, een verantwoordingsplicht bij vragen, en een meldingsplicht bij niet-naleving van de waarborgen, overeenkomstig de punten 45 tot en met 49;
- De toevoeging van een verplichting om een onafhankelijk administratief toezicht op de voorziene gegevensdoorgiften te verzekeren (punt 50);
- De invoering van een register van gegevensuitwisselingen, wat betreft de toepassing van het verdrag, en de regelmatige publicatie van geanonimiseerde statistieken ter zake (punt 51);

Bovendien benadrukt de Autoriteit:

- Dat de voorziene doorgifte van persoonsgegevens naar de Republiek Kosovo in passende waarborgen moet voorzien, veruitwendigd in het verdrag, zodanig dat het beschermingsniveau dat deze gegevens genieten, in grote lijnen overeenkomt met het niveau dat binnen de Europese Unie gewaarborgd wordt (punt 4);
- Dat de passende waarborgen in een aparte bijlage bij het verdrag omschreven kunnen worden, die evenwel als integraal onderdeel van het verdrag beschouwd moet worden (punt 7);
- Dat verdere aanbevelingen over de doorgifte van gegevens op basis van passende waarborgen aan niet-EU-lidstaten, teruggevonden kunnen worden in de Richtsnoeren 2/2020 en 1/2023 van het Europees Comité voor Gegevensbescherming (punten 8 en 11);
- Dat bij de doorgifte van gegevens in strafrechtelijke procedures, er, waar relevant, rekening gehouden moet worden met de specifieke waarborgen die voorzien zijn in de omkadering van de internationale wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen België en Kosovo (punt 10).
- Het gezag van het gebruikte OESO-modelverdrag er niet aan in de weg staat dat de bepalingen van het verdrag die hierop gebaseerd zijn, aangepast zullen moeten, waar dit nodig is om het verdrag met de AVG in overeenstemming te brengen (punten 13 en 14);

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur