



## Advies nr. 68/2017 van 22 november 2017

**Betreft:** Artikelen 145 tot en met 147 van het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake economische relance, versterking van de sociale cohesie, strijd tegen de fiscale fraude en modernisering van de invorderingsprocedures (CO-A-2017-072)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "de Commissie");

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

Gelet op het verzoek om advies van de heer Johan Van Overtveldt, minister van Financiën, ontvangen op 30 oktober 2017;

Gelet op het verslag van de heer Gert Vermeulen;

Brengt op 22 november 2017 het volgend advies uit:

## I. VOORAFGAANDE OPMERKING

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016<sup>[1]</sup>.

De verordening, meestal AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde “onthoudingsplicht”. Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze teksten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

---

<sup>[1]</sup> 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)*

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*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

## II. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. De Minister van Financiën (hierna "de aanvrager") vraagt de Commissie een advies uit te brengen over de artikelen 145-147 van het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake economische relance, versterking van de sociale cohesie, strijd tegen de fiscale fraude en modernisering van de invorderingsprocedures (hierna het "voorontwerp").
2. Het voorontwerp strekt ertoe het hergebruik van de gegevens uit het "register van uiteindelijke begunstigen" (hierna het "UBO register") voor fiscale doeleinden mogelijk te maken. Het UBO-register is tot stand gekomen ingevolge Richtlijn 2015/849 van 20 mei 2015<sup>1</sup>, ook bekend als de "Vierde Anti-Witwasrichtlijn". Richtlijn 2015/849 werd omgezet naar Belgisch recht via de wet van 18 september 2017 *tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten*<sup>2</sup>, dat het voorwerp uitmaakte van een voorafgaand advies van de Commissie (advies nr. 24/2017)<sup>3</sup>. Het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register maakte eveneens het voorwerp uit van een voorafgaand advies van de Commissie (advies nr. 46/2017)<sup>4</sup>.
3. Richtlijn (EU) 2016/2258<sup>5</sup> voorziet dat Europese belastingautoriteiten, in het kader van hun onderlinge administratieve samenwerking, voortaan ook toegang dienen te hebben tot anti-witwasinlichtingen, waaronder de inlichtingen die in het UBO-register worden bewaard. Het voorontwerp strekt er in eerste instantie toe om Richtlijn (EU) 2016/2258 om te zetten naar Belgisch recht. Van deze omzetting wordt tevens gebruik gemaakt om te voorzien dat de Belgische belastingadministratie het UBO-register mag raadplegen teneinde de juiste heffing van de Belgische belasting te verzekeren.

## III. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

4. Aangezien het UBO-register als zodanig reeds meermaals het onderwerp is geweest van een advies van de Commissie, beperkt dit advies zich tot de nieuwe elementen die het voorwerp uitmaken van de huidige adviesaanvraag. Achtereenvolgens zal eerst de toegang in het kader van

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2015/849 van 20 mei 2015 *inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie*, PB van 5 juni 2016, L 141/73–117.

<sup>2</sup> B.S., 6 oktober 2017.

<sup>3</sup> Advies nr. 24/2017 van 24 mei 2017 *betreffende het voorontwerp van wet tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten*, [https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/advies\\_24\\_2017.pdf](https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_24_2017.pdf).

<sup>4</sup> De definitieve versie van het koninklijk besluit is op dit ogenblik nog niet gekend.

<sup>5</sup> Richtlijn (EU) 2016/2258 van de Raad van 6 december 2016 *tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten*, PB van 16 december 2016, L 342/1–3.

administratieve samenwerking tussen Europese belastingautoriteiten (artikel 147 van het voorontwerp) en vervolgens de toegang om de juiste heffing van de Belgische belasting te verzekeren (artikel 146 van het voorontwerp) worden onderzocht.

#### **A. Toegang in het kader van administratieve samenwerking tussen Europese belastingautoriteiten (artikel 147 van het voorontwerp)**

5. Artikel 1 van Richtlijn (EU) 2016/2258 voegt aan Richtlijn 2011/16/EU<sup>6</sup> een nieuwe bepaling toe die luidt als volgt:

*"Met het oog op de tenuitvoerlegging en handhaving van de wetgeving van de lidstaten ter uitvoering van deze richtlijn en teneinde te waarborgen dat de administratieve samenwerking waarin zij voorziet, functioneert, stellen de lidstaten bij wet vast dat belastingautoriteiten toegang hebben tot de in de artikelen 13, 30, 31 en 40 van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad bedoelde mechanismen, procedures, documenten en inlichtingen."*

6. Met deze bepaling beoogt Richtlijn (EU) 2016/2258 het hergebruik van anti-witwasinlichtingen in het kader van de administratieve samenwerking tussen belastingautoriteiten mogelijk te maken. In opinie 1/2017 stelde de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) zich kritisch op tegenover het achterliggende voorstel van de Commissie, dat voorzag het hergebruik van anti-witwasinlichtingen voor meerdere doeleinden<sup>7</sup>. De EDPS benadrukte in het bijzonder het belang van een duidelijke en expliciete omschrijving van de doeleinden waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt<sup>8</sup>, alsook om over de proportionaliteit voor de gegevensverwerking te waken<sup>9</sup>.
7. Overweging (3) van Richtlijn (EU) 2016/2258 licht de uiteindelijke doelstelling van Richtlijn 2016/2258 toe als volgt:

*"Om er doeltreffend op te kunnen toezien dat financiële instellingen de due-diligenceprocedures van Richtlijn 2011/16/EU toepassen, moeten de belastingautoriteiten toegang hebben tot AML-inlichtingen."*

---

<sup>6</sup> Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 *betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG*, PB van 11 maart 2011, L 064/1.

<sup>7</sup> EDPS, "Opinion 1/2017 of 2 February 2017 on a Commission Proposal amending Directive (EU)2015/849 and Directive 2009/101/EC – Access to beneficial ownership information and data protection implications", paragraaf 29 [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-02-02\\_opinion\\_aml\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-02-02_opinion_aml_en.pdf)

<sup>8</sup> EDPS, Opinion 1/2017, paragrafen 24 e.v.

<sup>9</sup> EDPS, Opinion 1/2017, paragrafen 42 e.v.

Overweging (4) voegt daaraan toe dat de toegang tot AML-inlichtingen bovendien belastingautoriteiten zal toelaten "om belastingontduiking en -fraude doeltreffender te bestrijden".

8. De noodzaak om belastingautoriteiten toegang te verlenen tot anti-witwasinlichtingen wordt verantwoord door de stelling dat belastingautoriteiten zonder deze toegang er niet toe in staat zijn om erop toe te zien, te bevestigen en te controleren dat de financiële instellingen Richtlijn 2011/16/EU naar behoren toepassen door de uiteindelijk begunstigen van intermediaire structuren correct te identificeren en te rapporteren<sup>10</sup>. Wat de tweede doelstelling betreft, m.n. het meer doeltreffend bestrijden van belastingontduiking en -fraude, wordt niet bijkomend verantwoord waarom de toegang noodzakelijk wordt geacht.
9. Artikel 147 van het voorontwerp voorziet in de toevoeging van een nieuwe paragraaf aan artikel 338 van het Wetboek van Inkomstenbelastingen 1992. Deze toevoeging bepaalt dat de Belgische bevoegde autoriteit aan buitenlandse belastingautoriteiten op verzoek de gegevens bezorgt die worden bijgehouden in het UBO-register, evenals de AML-mechanismen, -procedures, -documenten en inlichtingen bedoeld in de artikelen 13, 30, 31 en 40 van richtlijn 2015/849/EU.
10. De Commissie betwist niet dat artikel 147 van het voorontwerp in wezen een noodzakelijke omzetting van Richtlijn (EU) 2016/2258 naar Belgisch recht beoogt. Net als de Europese wetgever biedt ook de Belgische wetgever echter geen bijkomende verantwoording waarom toegang tot het UBO-register noodzakelijk wordt geacht om meer doeltreffend belastingontduiking en -fraude te bestrijden. Aangezien deze tekortkoming hoofdzakelijk van belang is bij de verdere aanwending van de gegevens door nationale belastingautoriteiten, zal dit aspect onder de volgende afdeling worden onderzocht.

## **B. Toegang om de juiste heffing van de Belgische belasting te verzekeren (artikel 146 van het voorontwerp)**

11. Artikel 146 van het voorontwerp beoogt de raadpleging van het UBO-register door de Belgische fiscale administratie mogelijk te maken teneinde de juiste heffing van de belasting te verzekeren wat een bepaalde belastingplichtige betreft. Artikel 322, § 1 van het Wetboek van inkomstenbelasting 1992 zou hiertoe worden gewijzigd.

---

<sup>10</sup> Overweging (3) van Richtlijn (EU) 2016/2258. Richtlijn (EU) 2016/2258 bepaalt immers dat "wanneer de rekeninghouder een intermediaire structuur is, financiële instellingen door die structuur heen moeten kijken en de uiteindelijk begunstigen ervan moeten identificeren en rapporteren. Dit onderdeel in de toepassing van de richtlijn zou afhankelijk zijn van antiwitwasinlichtingen („anti-money-laundering" — „AML") die zijn verkregen op grond van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad om de uiteindelijk begunstigen te kunnen identificeren". (Overweging (2)).

12. De aanvrager voert twee argumenten aan om deze toegang te rechtvaardigen. Het eerste argument wordt ontleend aan de vaststelling dat de Belgische fiscale administratie ingevolge Richtlijn (UE) 2016/2258 verplicht zal zijn om aan buitenlandse belastingautoriteiten op verzoek toegang te verlenen tot inlichtingen afkomstig uit het UBO-register. Indien diezelfde inlichtingen niet toegankelijk zouden zijn voor de Belgische fiscale administratie zou de administratieve samenwerking tussen de lidstaten "in diskrediet" gebracht worden. Het tweede argument wordt ontleend aan artikel 30, 5° c van de Vierde Anti-Witwasrichtlijn, dat stelt de informatie over de uiteindelijke begunstigen toegankelijk moet zijn voor alle personen of organisaties die een "legitiem belang" kunnen aantonen. De strijd tegen de fiscale fraude zou in dat verband ook als een legitiem belang aanzien moeten worden.
13. De argumenten die de aanvrager aanreikt zijn hoofdzakelijk van beleidsmatige aard. Zij verantwoorden niet waarom het noodzakelijk zou zijn dat de Belgische belastingadministratie toegang bekomt tot het UBO-register om de juiste heffing van de Belgische belasting te kunnen verzekeren wat een bepaalde belastingplichtige betreft.
14. De Commissie herinnert er aan dat het UBO-register tot stand is gekomen met als doel om witwassen van geld en de financiering van terrorisme tegen te gaan<sup>11</sup>. Inmengingen in de persoonlijke levenssfeer die proportioneel zijn in het kader van terrorismebestrijding, zijn niet noodzakelijk proportioneel in het kader van de strijd tegen belastingfraude<sup>12</sup>.
15. Een bijkomende wettelijke basis is noodzakelijk om aan de Belgische belastingautoriteiten toe te laten om de inlichtingen die in het UBO-register vervat zitten te raadplegen met het oog op de heffing van de belastingen, aangezien dit een nieuwe doeleinde betreft die niet voorzien wordt in artikel 73 van de wet van 18 september van 2017 *tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten*, noch in het (ontwerp van) koninklijk besluit dat de werkingsmodaliteiten van het UBO-register bepaalt.
16. Naast een afdoende wettelijke basis, waar artikel 146 van het voorontwerp in tracht te voorzien, is er ook nood aan afdoende waarborgen om de proportionaliteit van de gegevensverwerking te verzekeren. Het UBO-register zal immers uiteenlopende persoonsgegevens omvatten<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Zie hoger, nr. 2.

<sup>12</sup> EDPS, Opinion 1/2017, paragraaf 51 en 66.

<sup>13</sup> Volgens het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de werkingsmodaliteiten van het register van uiteindelijke begunstigen zou het gaan om de volgende gegevens: (1) naam, (2) voornaam, (3) geboortedatum, (4) nationaliteit, (5) land van verblijf, (6) adres en, waar de informatieplichtige een vennootschap is: (7) identificatienummer van het Rijksregister of van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (of elk vergelijkbaar identificatiemiddel), (8) het ? geslacht op het moment van de inschrijving in het register, (9) de eventuele functie binnen de informatieplichtige, (10) de categorie(ën) van personen bedoeld in artikel 4, 27°, tweede lid, a), i) tot iii) van de Wet van Wet van 18 september 2017 *tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten* (alleen of te samen met anderen), (11) of het gaat om een rechtstreeks of onrechtstreekse begunstigde (en in geval van het tweede, het aantal tussenpersonen, en

De Commissie ziet niet in waarom toegang tot al deze gegevens noodzakelijk zou zijn om de juiste heffing van de Belgische belasting te kunnen verzekeren. De mogelijkheid tot systematische toegang, zonder bijkomende specificering van welke gegevens in welke omstandigheden kunnen worden opgevraagd, zou dan ook het proportionaliteitsbeginsel schenden.

17. De Commissie verwijst in dit verband naar artikel 4 van de wet van 3 augustus 2012 *houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten*<sup>14</sup>. Dit artikel voorziet in geval van interne gegevensuitwisseling (i.e. tussen de administraties en/of diensten van de FOD Financiën), naast een aantal andere waarborgen, in een specifieke procedure om te beslissen welke soorten persoonsgegevens het voorwerp kunnen uitmaken van een uitwisseling voor een welbepaalde doeleinde, na te hebben nagegaan of de gegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn. Artikel 4, 4<sup>de</sup> lid van deze wet bepaalt dat voor elke aanvraag van gegevensverwerking een voorafgaand advies van het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid gevraagd kan worden.
18. Gelet op het beoogde hergebruik van persoonsgegevens voor een nieuw doeleinde en de nood aan afdoende waarborgen om de proportionaliteit van de gegevensverwerking te verzekeren, dringt de Commissie er op aan dat bijkomend wordt gespecificeerd welke gegevens in welke omstandigheden kunnen worden opgevraagd. In ieder geval acht de Commissie het onverenigbaar met het proportionaliteitsbeginsel dat de toegang tot het UBO-register systematisch zou plaatsvinden, los van enige indicatie van onregelmatigheid. Bovendien zou de toegang enkel in het kader van welbepaalde dossiers mogen plaatsvinden, nadat voorafgaandelijk duidelijk wordt gespecificeerd welke gegevens in welke omstandigheden kunnen worden opgevraagd.
19. Artikel 146 van het voorontwerp dient dan ook in die zin te worden aangevuld zodat de omstandigheden en modaliteiten van toegang verder bepaald worden
  - ofwel in artikel 146 zelf;
  - ofwel via een koninklijk besluit na voorafgaand advies van de Commissie;
  - ofwel met toepassing van artikel 4 van de wet van 3 augustus 2012 *houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten* en na bijkomend voorafgaand advies van het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid.

---

ook voor elke van hen de volledige identificatiegegevens), (12) de omvang van het uiteindelijke belang in de informatieplichtige en (13) de datum waarop de betrokkene uiteindelijk begunstigde van de informatieplichtige is geworden.

<sup>14</sup> B.S., 24 augustus 2012.

## OM DEZE REDENEN

Brengt de Commissie een **gunstig** advies uit aangaande artikelen 145 tot en met 147 van het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake economische relance, versterking van de sociale cohesie, strijd tegen de fiscale fraude en modernisering van de invorderingsprocedures op voorwaarde dat in artikel 146 verder gespecificeerd wordt in welke omstandigheden en volgens modaliteiten de Belgische belastingadministratie de gegevens van het UBO-register mag raadplegen teneinde de juiste heffing van de belasting te verzekeren:

- ofwel in artikel 146 zelf;
- ofwel via een koninklijk besluit na voorafgaand advies van de Commissie;
- ofwel met toepassing van artikel 4 van de wet van 3 augustus 2012 *houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten* en na bijkomend voorafgaand advies van het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere