



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

8. August 2023

Stellungnahme 37/2023

zu dem Vorschlag für eine Richtlinie
des Rates über schnellere und
sicherere Verfahren für die
Entlastung von überschüssigen
Quellensteuern

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten ... sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“, und er ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Rafał Wiewiórowski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

*Gemäß **Artikel 42 Absatz 1** der Verordnung 2018/1725 konsultiert die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten „[n]ach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben“. Diese Stellungnahme bezieht sich auf den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über schnellere und sicherere Verfahren für die Entlastung von überschüssigen Quellensteuern. Diese¹Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Bemerkungen oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt werden oder neue Informationen vorliegen. Diese Stellungnahme greift etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen mag, nicht vor. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Bestimmungen des Vorschlags, die unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes relevant sind.*

¹ COM(2023) 324 final.

Zusammenfassung

Am 19. Juni 2023 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über schnellere und sicherere Verfahren für die Entlastung von überschüssigen Quellensteuern vor. Mit dem Vorschlag sollen effizientere Quellensteuerverfahren eingeführt und gleichzeitig den Mitgliedstaaten die erforderlichen Instrumente zur wirksamen Bekämpfung von Steuerbetrug und -missbrauch an die Hand gegeben werden.

Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag die Verarbeitung personenbezogener Daten nach sich ziehen würde, insbesondere personenbezogener Daten über steuerpflichtige natürliche Personen, die berechtigt sind, Dividenden- oder Zinsausschüttungen für Wertpapiere zu erhalten, die in einem Mitgliedstaat einer Quellensteuer unterliegen. Darüber hinaus würde der Vorschlag die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, ein automatisiertes Verfahren zur Ausstellung von digitalen Bescheinigungen über die steuerliche Ansässigkeit („eTRC“) für Steuerzwecke im weiteren Sinne einzurichten.

Der EDSB begrüßt, dass der Vorschlag versucht, auf relevante Datenschutzaspekte einzugehen, darunter Zweckbindung, Datenminimierung und Speicherbegrenzung. Der EDSB weist jedoch darauf hin, dass jede Nutzung der eTRC für einen anderen Zweck als die Anwendung der im Vorschlag vorgesehenen Quellensteuerverfahren eine eigene (gesonderte) Rechtsgrundlage nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten erfordern würde. Aus diesem Grund empfiehlt der EDSB, Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe g des Vorschlags zu streichen oder die Zwecke (außer der Entlastung von den Quellensteuern), für die die eTRC verwendet werden soll, sowie die entsprechenden Kategorien personenbezogener Daten anzugeben.

Der EDSB begrüßt ferner, dass in dem Vorschlag festgelegt wird, in welchem Umfang die Rechte betroffener Personen eingeschränkt werden können. Um sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Beschränkungen nicht über das absolut notwendige Maß hinausgehen und nur in begründeten Fällen angewandt werden, empfiehlt der EDSB, in Artikel 20 Absatz 1 des Vorschlags die Formulierung „sofern die Ausübung dieser Rechte Untersuchungen gefährden kann“ aufzunehmen.

Inhalt

1. Einleitung.....	4
2. Allgemeine Bemerkungen	5
3. Digitale Bescheinigung über die steuerliche Ansässigkeit	6
4. Beschränkung der Rechte der betroffenen Person	7
5. Rolle der zertifizierten Finanzintermediäre und der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.....	7
6. Datenspeicherung	8
7. Schlussfolgerungen.....	8

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr („EU-DSVO“)², insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1 –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung

1. Am 19. Juni 2023 legte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über schnellere und sicherere Verfahren für die Entlastung von überschüssigen Quellensteuern³ (der „Vorschlag“) vor.
2. Laut der Begründung⁴ sind die Hauptziele des Vorschlags:
 - Unterstützung des reibungslosen Funktionierens der Kapitalmarktunion durch Erleichterung grenzüberschreitender Investitionen und
 - Gewährleistung einer fairen Besteuerung durch Verhinderung von Steuerbetrug und -missbrauch.
3. Um diese Ziele zu erreichen, würden mit dem Vorschlag effizientere Quellensteuerverfahren eingeführt und gleichzeitig den Mitgliedstaaten die erforderlichen Instrumente zur wirksamen Bekämpfung von Steuerbetrug und -missbrauch an die Hand gegeben.⁵
4. Wie in der Begründung⁶ erläutert, baut der Vorschlag auf dem Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbastrategie⁷ und dem Aktionsplan für eine Kapitalmarktunion für Menschen und Unternehmen⁸ auf.

² ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

³ COM(2023) 324 final.

⁴ COM(2023) 324 final, S. 3.

⁵ COM(2023) 324 final, S. 3.

⁶ COM(2023) 324 final, S. 3.

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbastrategie“, COM(2020) 312 final.

⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen – neuer Aktionsplan“, COM(2020) 590 final.

5. Mit der vorliegenden Stellungnahme des EDSB wird das Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 19. Juni 2023 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der EU-DSVO beantwortet. Der EDSB begrüßt ebenfalls die Tatsache, bereits gemäß Erwägungsgrund 60 der EU-DSVO informell konsultiert worden zu sein.

2. Allgemeine Bemerkungen

6. Der EDSB begrüßt die Ziele des Vorschlags, nämlich die Unterstützung des reibungslosen Funktionierens der Kapitalmarktunion durch Erleichterung grenzüberschreitender Investitionen und die gleichzeitige Gewährleistung einer fairen Besteuerung durch Verhinderung von Steuerbetrug und -missbrauch.
7. Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag die Verarbeitung personenbezogener Daten nach sich ziehen würde, insbesondere personenbezogener Daten über steuerpflichtige natürliche Personen, die berechtigt sind, Dividenden- oder Zinsausschüttungen für Wertpapiere zu erhalten, die in einem Mitgliedstaat einer Quellensteuer unterliegen. Darüber hinaus würde der Vorschlag die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, ein automatisiertes Verfahren zur Ausstellung von digitalen Bescheinigungen über die steuerliche Ansässigkeit („eTRC“) für Steuerzwecke im weiteren Sinne einzurichten.
8. Gemäß der Begründung würden personenbezogene Daten nur verarbeitet, um zu überprüfen, ob der korrekte Quellensteuersatz auf den Steuerpflichtigen angewandt wird, und um das Risiko von Steuerbetrug und -missbrauch zu mindern. Personenbezogene Daten würden nur zwischen Stellen übermittelt, die in die Verfahren der Quellensteuerentlastung im Rahmen dieser Richtlinie involviert sind. Die Menge der zu übermittelnden personenbezogenen Daten würde auf das Maß beschränkt, das erforderlich ist, um unzureichende Meldungen, unterlassene Meldungen oder Steuerbetrug oder -missbrauch aufzudecken. Schließlich würden personenbezogene Daten nur so lange gespeichert, wie es für diesen Zweck erforderlich ist.⁹
9. Der EDSB begrüßt, dass im Vorschlag relevante Datenschutzaspekte berücksichtigt werden sollen. Der EDSB begrüßt ferner, dass der Vorschlag einen Erwägungsgrund¹⁰ enthält, in dem daran erinnert wird, dass die Datenschutz-Grundverordnung¹¹ („DSGVO“) auf jede Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Vorschlags Anwendung findet. Im weiteren Verlauf dieser Stellungnahme gibt der EDSB spezifische Bemerkungen und Empfehlungen zu den Bestimmungen des Vorschlags ab, die aus dem Blickwinkel des Datenschutzes besonders relevant sind.

⁹ COM(2023) 324 final, S. 10.

¹⁰ Erwägungsgrund 14 des Vorschlags.

¹¹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1-88.

3. Digitale Bescheinigung über die steuerliche Ansässigkeit

10. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Vorschlags müssen die Mitgliedstaaten ein automatisiertes Verfahren für die Ausstellung von digitalen Bescheinigungen über die steuerliche Ansässigkeit („eTRC“) für Personen einrichten, die in ihrem Hoheitsgebiet steuerlich ansässig sind. Während der Vorschlag die Nutzung der eTRC im Zusammenhang mit Verfahren zur Quellensteuerentlastung regelt, wird in der Begründung darauf hingewiesen, dass die standardisierte eTRC auch für andere Zwecke verwendet werden kann¹².
11. In Artikel 4 Absatz 2 sind die Informationen aufgeführt, die in die eTRC aufgenommen werden sollen¹³. Der EDSB stellt fest, dass in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe g auf *„sämtliche zusätzlichen Angaben, die möglicherweise relevant sind, wenn die Bescheinigung für andere Zwecke als für die Quellensteuerentlastung gemäß dieser Richtlinie ausgestellt wird, (...)“* verwiesen wird.
12. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB daran, dass Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO verlangt, dass Daten für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen. Artikel 6 Absatz 1 DSGVO enthält eine erschöpfende und restriktive Liste der Fälle, in denen die Verarbeitung personenbezogener Daten als rechtmäßig angesehen werden kann¹⁴. Gemäß Artikel 6 Absatz 4 der DSGVO ist die Verarbeitung für einen anderen Zweck als den, für den die personenbezogenen Daten erhoben wurden, möglich, wenn sie auf einer Rechtsvorschrift der Union oder der Mitgliedstaaten beruht, die in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zur Wahrung der in Artikel 23 Absatz 1 der DSGVO genannten Ziele darstellt. Jede Nutzung der eTRC für einen anderen Zweck als die Anwendung der im Vorschlag vorgesehenen Verfahren zur Quellensteuerentlastung würde grundsätzlich eine eigene (gesonderte) Rechtsgrundlage in Form einer Rechtsvorschrift der Union oder der Mitgliedstaaten erfordern.
13. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der EDSB, Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe g des Vorschlags zu streichen oder in dem Vorschlag zu präzisieren, für welche Zwecke (neben der Quellensteuerentlastung) die eTRC verwendet werden soll. Nach Angabe dieser zusätzlichen (steuerlichen) Zwecke sollte der Vorschlag die relevanten Kategorien personenbezogener Daten spezifizieren, die für jeden dieser Zwecke erforderlich wären, und dabei die Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen¹⁵.

¹² COM(2023) 324 final, S. 11.

¹³ Handelt es sich bei dem Steuerpflichtigen um eine natürliche Person, würde die eTRC mindestens Folgendes enthalten: a) Vor- und Nachname des Steuerpflichtigen und Geburtsdatum und -ort; b) Steuer-Identifikationsnummer; c) Anschrift des Steuerpflichtigen; d) Ausstellungsdatum; e) abgedeckter Zeitraum; f) Steuerbehörde, die die Bescheinigung ausstellt.

¹⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 1. August 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601, Randnummer 67.

¹⁵ Siehe die [Kurzanleitung des EDSB zu Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit](#), 28. Juni 2020.

4. Beschränkung der Rechte der betroffenen Person

14. In Artikel 20 Absatz 1 des Vorschlags heißt es, dass die Mitgliedstaaten die Rechte betroffener Personen gemäß den Artikeln 15 bis 19 DSGVO (Recht auf Auskunft, Recht auf Berichtigung, Recht auf Löschung, Recht auf Einschränkung der Verarbeitung und Mitteilungspflicht) „*nur in dem Umfang und nur so lange [beschränken dürfen], wie dies für ihre zuständigen Behörden unbedingt erforderlich ist, um das Risiko von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung oder -umgehung in den Mitgliedstaaten zu mindern, insbesondere indem sie überprüfen, ob der korrekte Quellensteuersatz für den eingetragenen Eigentümer angewandt wird, oder indem sie überprüfen, ob der eingetragene Eigentümer die Entlastung bei entsprechendem Anspruch zeitnah erhält*“.
15. Der EDSB weist darauf hin, dass Artikel 23 DSGVO es einem nationalen Gesetzgeber oder einem Unionsgesetzgeber unter bestimmten Bedingungen gestattet, im Wege einer Gesetzgebungsmaßnahme den Anwendungsbereich der in den Artikeln 12 bis 22 vorgesehenen Pflichten und Rechte zu beschränken, sofern eine solche Beschränkung den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achtet und in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellt, die u. a. wichtige Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses der Union oder eines Mitgliedstaats, einschließlich im Steuerbereich, sicherstellt¹⁶.
16. Der EDSB begrüßt Artikel 20 Absatz 1 des Vorschlags, in dem das Ausmaß, in dem die Rechte betroffener Personen im Rahmen dieses Vorschlags beschränkt werden können, begrenzt wird. Der EDSB erinnert daran, dass die Rechte betroffener Personen beschränkt, aber nicht verwehrt werden können. Sobald die Umstände, die die Beschränkung gerechtfertigt haben, nicht mehr vorliegen, müssen die Rechte der betroffenen Personen wiederhergestellt werden. So kann es beispielsweise angebracht sein, das Auskunftsrecht in Fällen, in denen ein solcher Zugang eine Untersuchung gefährden würde, zu beschränken¹⁷. Diese Beschränkung sollte jedoch auf den für die spezifische Untersuchung erforderlichen Zeitraum begrenzt und aufgehoben werden, sobald die Steuerverwaltung die Untersuchung abschließt.¹⁸ Um sicherzustellen, dass die vorgeschlagene Beschränkung nicht über das absolut notwendige Maß hinausgeht und nur in begründeten Fällen angewandt wird, empfiehlt der EDSB, in Artikel 20 Absatz 1 die Formulierung „sofern die Ausübung dieser Rechte Untersuchungen gefährden kann“ aufzunehmen.

5. Rolle der zertifizierten Finanzintermediäre und der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten

17. Der EDSB begrüßt Artikel 20 Absatz 2 des Vorschlags, der vorsieht, dass zertifizierte Finanzintermediäre und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der

¹⁶ Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO.

¹⁷ Siehe die im Dezember 2018 veröffentlichten [Leitlinien des EDSB zu Artikel 25 der neuen Verordnung \(EU\) und internen Vorschriften](#), Absatz 6.

¹⁸ [Leitlinien 10/2020 des EDSA zu Beschränkungen nach Artikel 23 DSGVO](#), Version 2.1, angenommen am 13. Oktober 2021, Absatz 27.

Verarbeitung personenbezogener Daten als für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne von Artikel 4 Absatz 7 der DSGVO gelten.

6. Datenspeicherung

18. Im Einklang mit dem Grundsatz der Speicherbegrenzung¹⁹ dürfen personenbezogene Daten nur in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der Person nur so lange ermöglicht, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist. Daher begrüßt der EDSB Artikel 9 Absatz 5 und Artikel 20 Absatz 3 des Vorschlags, in dem eine Höchst-Speicherdauer für die Verarbeitung personenbezogener Daten festgelegt wird.

7. Schlussfolgerungen

19. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der EDSB:

- (1) *Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe g des Vorschlags zu streichen oder die Zwecke (außer der Entlastung von den Quellensteuern), für die die eTRC verwendet werden soll, sowie die entsprechenden Kategorien personenbezogener Daten anzugeben;*
- (2) *die Formulierung „sofern die Ausübung dieser Rechte Untersuchungen gefährden kann“ in Artikel 20 Absatz 1 des Vorschlags aufzunehmen.*

Brüssel, 8. August 2023
(elektronisch unterzeichnet)
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

i.A. Leonardo CERVERA NAVAS
Generalsekretär

¹⁹ Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO.