



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 36/2025 van 21 mei 2025

Betreft: Advies m.b.t. een Voorontwerp van programmawet, Titel 2 – Financiën (artikelen 4, 132 en 134) (CO-A-2025-032)

Trefwoorden: jaarlijkse taks op de effectenrekening – weerlegbaar vermoeden – FOD Financiën – Centraal Aanspreekpunt van de Nationale Bank van België (CAP) – toegang CAP – mededelingsplicht CAP – finaliteitsbeginsel – beginsel van minimale gegevensverwerking – profilering – datamining en -matching - pseudonimisering

Originele versie

Introductie:

Onderhavige advies betreft de artikelen 4, 132 en 134 van het Voorontwerp van programmawet.

Met betrekking tot artikel 4 is de Autoriteit van oordeel dat het in beginsel gerechtvaardigd is om een weerlegbaar vermoeden te creëren dat bedoeld is om de omzetting en de overdracht van belastbare financiële instrumenten tegen te gaan, wanneer deze handelingen niet hoofdzakelijk kunnen worden verantwoord door een ander motief dan het vermijden van de jaarlijkse taks op de effectenrekening. Het is dienaangaande wel vereist om reeds de (categorieën van) persoonsgegevens vast te stellen die het voorwerp uitmaken van de kennisgevingsverplichting.

In het kader van de vestiging van de jaarlijkse taks op de effectenrekening acht de Autoriteit het gerechtvaardigd dat de daartoe aangewezen ambtenaren overeenkomstig artikel 132 toegang kunnen nemen tot het CAP, op voorwaarde dat deze toegang steunt op reeds bestaande aanwijzingen van belastingontduiking en onverminderd de aversie van de Autoriteit jegens het voornemen om de saldi van de effectenrekening in het CAP op te nemen.

Wat tot slot het voornemen betreft om overeenkomstig artikel 134 de CAP-gegevens op te nemen in het datawarehouse van de FOD Financiën voor doeleinden van datamining en -matching, waaronder inbegrepen profilering, is de Autoriteit van oordeel dat – gelet op de aanzienlijke inmenging in de

rechten en vrijheden van de betrokkenen die een dergelijke grootschalige verwerking zou teweegbrengen – de stellers van het ontwerp er niet in slagen de noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze maatregel afdoende te onderbouwen, en wijst daarbij op botsende finaliteiten, de gevaren van geautomatiseerde individuele besluitvorming, de implicaties van het transparantiebeginsel, en de problemen inzake het kopiëren van authentieke gegevensbronnen.

Voor de volledige lijst van opmerkingen wordt verwezen naar het [dispositief](#).

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: de Autoriteit);

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name op artikelen 23 en 26 (hierna: WOG);

Gelet op 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 Jan Jambon, Vice-eerste minister en Minister van Financiën en Pensioenen, (hierna: de aanvrager), ontvangen op 14 april 2025;

Brengt op 21 mei 2025 het volgende advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 14 april 2025 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot de artikelen 4, 132 en 134 van Titel 2 van het Voorontwerp van programmawet (hierna: het ontwerp).
2. Artikel 4 van het ontwerp kadert binnen de jaarlijkse taks op de effectenrekeningen en voegt in het *Wetboek diverse rechten en taken* (hierna: WDRT) een nieuw artikel 201/9/6 in. Het voorziet in een nieuwe antimisbruikmaatregel betreffende de omzetting van financiële instrumenten in financiële instrumenten op naam en de overdracht van een deel van de financiële instrumenten naar een andere effectenrekening. In het licht van het arrest nr. 138/2022 van het Grondwettelijk Hof en het verslag van het Rekenhof van september 2024 over de jaarlijkse taks op de

effectenrekening¹ wordt daarbij een weerlegbaar vermoeden opgenomen dat bedoeld is om de omzetting van financiële instrumenten die zijn ingeschreven op een effectenrekening naar financiële instrumenten die niet zijn ingeschreven op een dergelijke rekening en de overdracht van een deel van de effecten naar een effectenrekening bij dezelfde of een andere financiële instelling tegen te gaan, wanneer deze handelingen niet hoofdzakelijk kunnen worden verantwoord door een ander motief dan het vermijden van de taks.

3. In voorkomend geval kan de titularis, met concrete en verifieerbare elementen², aantonen dat een verrichting hoofdzakelijk heeft plaatsgevonden om een ander motief dan het vermijden van de belasting. Het is immers niet ondenkbaar dat gebeurtenissen die de effectenrekening beïnvloeden voortvloeien uit technische, operationele of organisatorische motieven die eigen zijn aan de financiële tussenpersoon en die aan de titularis worden opgelegd. Indien de titularis er evenwel niet in slaagt aan te tonen dat de handeling in kwestie hoofdzakelijk verantwoord wordt door een ander motief dan de wens om de taks te ontwijken, wordt de waarde van de omgezette of de overgedragen financiële instrumenten in aanmerking genomen om te bepalen of de belastbare drempel nog steeds wordt bereikt en, indien van toepassing, voor het bepalen van het bedrag van de verschuldigde taks.
4. Bij artikel 132 van het ontwerp wordt een nieuw artikel 201/9/7 WDRT ingevoegd dat in eerste instantie voorziet dat de ambtenaar (met minstens de graad van adviseur) belast met de vestiging van de jaarlijkse taks op de effectenrekeningen, het Centraal Aanspreekpunt (hierna: CAP) dat door de Nationale Bank van België gehouden wordt overeenkomstig de wet van 8 juli 2018 *houdende organisatie van een Centraal Aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest* (hierna: CAP-wet), kan vragen om de beschikbare gegevens met betrekking tot de effectenrekeningen waarvan een persoon titularis is bij Belgische of buitenlandse financiële instellingen, elke toegestane volmacht over deze effectenrekeningen alsook de identiteit van de gemachtigde erop. Een dergelijke toegang wordt voorzien in het licht van aanbeveling nr. 3 van het hierboven vermelde verslag van het Rekenhof.
5. In tweede instantie wordt ook het principe van halfjaarlijkse communicatie van het saldo voor individuele effectenrekening overeenkomstig het ontworpen artikel 4, eerste lid, 1^o/1, CAP-wet (zie artikel 149 van het ontwerp³) vastgelegd in het ontworpen artikel 201/9/7 WDTR.

¹ Te raadplegen via: https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2024_42_Effectentaks.pdf.

² De Memorie van toelichting geeft een (niet-exhaustieve) oplist van voorbeelden waarbij de omzetting of overdracht van financiële instrumenten gerechtvaardigd is, en een ander doeleinde nastreeft dan het louter ontwijken van de taks.

³ Hoofdstuk 6 van het ontwerp voorziet in de omzetting van artikel 16(3) van richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en van de Raad van 31 mei 2024 *betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen*, dat de verschillende soorten van gegevens die

De mededeling voorzien door laatstgenoemd artikel is slechts verplicht wanneer deze niet zou worden voorzien door de CAP-wet. De aanvrager geeft evenwel aan dat zulks slechts in uitzonderlijke situaties het geval zal zijn.

6. Artikel 134 van het ontwerp tot slot vult artikel 5 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* (hierna: de wet van 3 augustus 2012) aan met een paragraaf 3 dat voorziet dat de ambtenaren, specifiek aangeduid voor dit doeleinde⁴ door de minister van Financiën of zijn gemachtigde, rechtstreeks alle door het CAP gehouden gegevens kan gebruiken en samenvoegen in het datawarehouse om processen van datamining en datamatching, met inbegrip van profilering in de zin van de AVG uit te voeren.
7. Deze (persoons)gegevens zullen worden gepseudonimiseerd⁵ 'via een anonieme sleutel' vooraleer ze in het datawarehouse worden geïntegreerd en samengevoegd met de reeds daarin aanwezige gegevens. Pas als er, op basis van vooraf bepaalde risicofactoren, een risico tot het plegen van een inbreuk op een wet of een reglementering waarvan de toepassing behoort tot de opdrachten van de FOD Financiën bestaat, kan de depseudonomisatie van persoonsgegevens plaatsvinden met betrekking tot een welbepaalde belastingplichtige. De concrete gegevens kunnen enkel gecommuniceerd worden aan de met de controle belaste ambtenaar als aan de voorwaarden voorzien in artikel 322 van het *Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992* (hierna: WIB) is voldaan.
8. Tot slot wordt voorzien dat het resultaat van de processen van datamining en datamatching (met inbegrip van profilering) *an sich* in geen geval een bewijs van fiscale fraude vormt, en geen afbreuk doet aan de rechten die aan de belastingplichtige zijn toegekend door de fiscale regelgeving.

aan de gecentraliseerde registers van bankrekeningen (in België het CAP) overgemaakt moeten worden heeft aangevuld met o.a. informatie inzake effectenrekeningen en crypto-activarekeningen.

⁴ Het betreft het doeleinde omschreven in artikel 5, §1, van dezelfde wet: "*Onverminderd de verwerking van persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden bedoeld in artikel 89 [AVG], kan de Federale Overheidsdienst Financiën met het oog om, in het kader van zijn wettelijke opdrachten, enerzijds gericht controles uit te voeren op basis van risico-indicatoren en anderzijds analyses uit te voeren op relationele gegevens afkomstig van verschillende administraties en/ of diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën, de overeenkomstig artikel 3 ingezamelde gegevens samenvoegen in een datawarehouse waardoor er processen van datamining en datamatching uitgevoerd worden, met inbegrip van profilering in de zin van artikel 4, 4) [AVG].*"

⁵ Artikel 4.5) AVG bepaalt: "*Pseudonimisering: het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld.*"

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

Voorafgaande opmerkingen

9. Ten algemene titel, zoals bevestigd in het advies van de Raad van State 64.133/AV van 5 oktober 2018, brengt de Autoriteit in herinnering dat kwesties die verband houden met de grondrechten (zoals in het onderhavige geval) tot de natuurlijke bevoegdheid van de wetgever behoren, zelfs in die mate dat dit de mogelijkheid rechtvaardigt dat de wetgever zou ingrijpen op een gebied dat de Grondwet voorbehoudt aan de autonome regelgevende macht van de Koning. Daarenboven onderlijnt zij dat het legaliteitsbeginsel als functie heeft de prerogatieven van de uitvoerende macht te beperken en aldus een waarborg vormt voor het beginsel van de rechtsstaat. Het garandeert daarbij de voorafgaande tussenkomst van een democratisch debat door een verkozen wetgevende vergadering, en meer bepaald de vereiste dat de stemming van deze vergadering, en de keuzes die erin vervat zijn, het resultaat zijn van een beraadslaging van de verkozenen.

10. In het licht van het bovenstaande aldus wijst de Autoriteit op de klassieke aversie van zowel haarzelf als de Raad van State⁶ ten aanzien van het voornemen om – zoals in het onderhavige geval – bepalingen die wezenlijk raken aan de grondrechten (het recht op gegevensbescherming) op te nemen in een programmawet. Het gebruik van een programmawet kan er immers toe leiden dat belangrijke bepalingen onder de radar blijven, hetgeen moeilijk te rijmen valt met het transparantiebeginsel.

11. Inhoudelijk vervolgens verwijst de Autoriteit naar de kritische adviezen die zij in de loop der jaren reeds heeft uitgevaardigd met betrekking tot de regelgeving aangaande het CAP en datamining en -matching (in het UBO-register), het betreft:
 - Advies nr. 122/2020 van 26 november 2020 *m.b.t. hoofdstuk 5 van titel 2 van het voorontwerp van de programmawet – artikelen 22 t.e.m. 26* (inzonderheid punten 26 en 27) (te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-122-2020.pdf>);
 - advies nr. 14/2021 van 5 februari 2021 *m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 april 2019 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten* (te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-14-2021.pdf>);
 - advies nr. 80/2021 van 21 mei 2021 *m.b.t. een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van*

⁶ Zie in dat verband het advies 37.765/1/2/3/4 van 4 november 2004.

berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest (te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-80-2021.pdf>);

- advies nr. 203/2022 van 9 september 2022 *m.b.t. een voorontwerp van wet houdende diverse fiscale en financiële bepalingen – artikel 76* (inzonderheid de punten 9 – 10 en 13 – 14) (te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-203-2022.pdf>); en
- advies nr. 231/2022 van 29 september 2022 *m.b.t. een voorontwerp van wet houdende diverse fiscale en financiële bepalingen, Titel 9 – Wijzigingen van de wet van 16 december 2015 tot regeling van de mededeling van inlichtingen betreffende financiële rekeningen, door de Belgische financiële instellingen en de FOD Financiën, in het kader van een automatische uitwisseling van inlichtingen op internationaal niveau en voor belastingdoeleinden artikel 85* (inzonderheid punten 14 – 19) (te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-231-2022.pdf>).

12. Tot slot herhaalt de Autoriteit dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op (eerbiediging van) privéleven (waaronder begrepen het recht op gegevensbescherming), dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en artikel 22 *Grondwet*. Dit recht is echter niet absoluut en kan worden beperkt mits daartoe een voldoende precieze wettelijke bepaling voorhanden is die beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en op voorwaarde dat de verwerking evenredig is met het daarmee nagestreefde wettige doelstelling. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met de voormelde artikelen 8 EVRM en 22 *Grondwet*, is het daarbij vereist dat deze wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerking vaststelt. Het gaat daarbij om⁷:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).
- de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de (categorieën van) bestemmelingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens;

⁷ Met dien verstande dat de vereiste graad van precisie of de mogelijkheid om bepaalde aspecten nader uit te werken in een uitvoeringsbesluit in belangrijke mate afhangen van de ernst van de inmenging, evenals de aard en de omvang van de voorziene gegevensverwerkingen. In het onderhavige geval kan er evenwel geen twijfel over bestaan dat de voorziene verwerkingen, in het bijzonder deze die de overdracht van de CAP-gegevens naar het datawarehouse van FOD Financiën betreffen, een verregaande en enigszins onrustwekkende inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen.

- de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

13. Naast het 'formele' legaliteitsbeginsel, dient ook het materieel legaliteitsbeginsel in rekening te worden gebracht. Dit houdt in dat indien de regeling van de verwerking van persoonsgegevens beperkingen inhoudt van het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op gegevensbescherming, de inmenging in die rechten in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen geformuleerd moet worden, zodanig dat in hoofde van de betrokkenen de hypothesen voorzienbaar zijn waarin de wetgever een dergelijk inmenging toestaat. Concreet wil dit zeggen dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten, over welke gegevens het gaat, welke personen betrokken zijn en welke de voorwaarden en doeleinden zijn van de verwerking.

14. In het licht van het bovenstaande worden de ontwerpartikelen vervolgens getoetst aan het geldende gegevensbeschermingsrecht. De Autoriteit beperkt zich in haar analyse evenwel tot de door het ontwerp teweeggebrachte wijzigingen, zonder daarbij stelselmatig alle wezenlijke elementen van de geïmplementeerde verwerkingen te bespreken.⁸

Artikelsgewijze bespreking

Artikel 4 van het ontwerp – weerlegbaar vermoeden omzetting en overdracht van belastbare financiële instrumenten

15. De regels inzake de jaarlijkse taks op de effectenrekeningen liggen vervat in de artikelen 201/3 – 201/9/6⁹ WDRT, dewelke in samenlezing met de wet van 3 augustus 2012 de rechtsgrond vormen voor de gegevensverwerkingen die noodzakelijk zijn voor de heffing van de voormelde taks.

16. Zoals hierboven reeds toegelicht beoogt artikel 4 van het ontwerp te voorzien in een weerlegbaar vermoeden dat bedoeld is om de omzetting¹⁰ en de overdracht¹¹ van (een deel van) de belastbare

⁸ In voorkomend geval blijft de onderliggende regelgeving immers onveranderd.

⁹ Met dien verstande dat het ontworpen artikel 201/9/6 WDRT het voorwerp uitmaakt van onderhavig advies.

¹⁰ Het ontworpen artikel 201/9/6, §1, 1°, WDRT voorziet: "omzetting: de omzetting van financiële instrumenten die zijn ingeschreven op een effectenrekening naar financiële instrumenten die niet zijn ingeschreven op een dergelijke rekening, met behoud van alle andere kenmerken van het financieel instrument, voor zover dat onmiddellijk voor deze omzetting, de totale waarde van de belastbare financiële instrumenten op de betreffende rekening meer bedraagt dan 1.000.000 euro;"

¹¹ Het ontworpen artikel 201/9/6, §1, 2°, WDRT voorziet: "overdracht: de overdracht, naar een of meer effectenrekeningen, van een deel van de belastbare financiële instrumenten ingeschreven op een effectenrekening waarop, onmiddellijk voor deze overdracht, dergelijke instrumenten zijn ingeschreven voor een waarde van meer dan 1.000.000 euro, op voorwaarde dat:

- a) de titularis van de betrokken rekeningen dezelfde is; of
- b) de titularis van de rekening vanaf dewelke de overdracht wordt gedaan mede-titularis is van de rekening naar dewelke de overdracht wordt gedaan."

financiële instrumenten tegen te gaan, wanneer deze handelingen niet hoofdzakelijk kunnen worden verantwoord door een ander motief dan het vermijden van de jaarlijkse taks op de effectenrekening.

17. Daartoe bepaalt het ontworpen artikel 201/9/6, §1, tweede en derde lid, WDRT dat de Belgische tussenpersoon¹² (of de aansprakelijke vertegenwoordiger), dan wel de titularis van de rekening wanneer het gaat over een in het buitenland aangehouden effectenrekening waarvoor geen aansprakelijke vertegenwoordiger is aangeduid, kennis dient te geven aan de administratie van elke omzetting en elke overdracht die tijdens een bepaalde referentieperiode¹³ hebben plaatsgevonden, uiterlijk op de laatste dag van de maand die volgt op het einde van de voormelde referentieperiode.
18. Paragraaf 2 van het ontwerpartikel vervolgens voorziet dat voor de toepassing van de taks en om een heffing overeenkomstig het doel van de wet toe te laten, – met name de jaarlijkse heffing van een taks op effectenrekening waarvan de gemiddelde waarde meer bedraagt dan 1 000 000 euro – de omzetting en de overdracht aan de administratie niet kunnen worden tegengeworpen behalve indien de titularis bewijst dat ze hoofdzakelijk verantwoord zijn door een ander motief dan het ontwijken van de taks.
19. Tot slot bepaalt het ontworpen artikel 201/9/6, §3, WDRT dat de Koning de nadere regels van de kennisgevingsverplichtingen dient vast te stellen, en dat hij daarbij de vermelding van het identificatienummer van een natuurlijke persoon in het Rijksregister of in de registers van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid wanneer deze natuurlijke persoon titularis of mede-

¹² Artikel 201/3, 7°, WDTR bepaalt: *"Belgische tussenpersoon: een tussenpersoon die opgericht is naar Belgisch recht evenals een tussenpersoon die gevestigd is in België. De niet in België gevestigde tussenpersonen die een vertegenwoordiger hebben aangesteld bedoeld in artikel 201/9/1, worden voor de toepassing van deze titel gelijkgesteld met een Belgische tussenpersoon;"*. In dat verband voorziet artikel 201/3, 6°, WDTR: *"tussenpersoon: de Nationale Bank van België, de Europese Centrale Bank en de buitenlandse centrale banken die soortgelijke functies uitoefenen, een centrale effectenbewaarinstelling bedoeld in artikel 198/1, § 6, 12°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, een kredietinstelling of een beursvennootschap bedoeld in artikel 1, § 3, van de wet van 25 april 2014 op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen en beursvennootschappen, en de beleggingsondernemingen bedoeld in artikel 3, § 1, van de wet van 25 oktober 2016 betreffende de toegang tot het beleggingsdienstenbedrijf en betreffende het statuut van en het toezicht op de vennootschappen voor vermogensbeheer en beleggingsadvies, die krachtens nationaal recht toegelaten worden om financiële instrumenten voor rekening van de klanten aan te houden;"*.

¹³ Artikel 201/3, 5°, WDTR bepaalt: *"referentieperiode: een periode van twaalf opeenvolgende maanden die aanvangt op 1 oktober en eindigt op 30 september van het volgende jaar, of, in voorkomend geval, op het moment:*

- a) *dat de effectenrekening wordt afgesloten; of*
- b) *waarop de enige of laatste titularis inwoner wordt van een Staat waarmee België een dubbelbelastingverdrag heeft afgesloten en waarbij dat verdrag tot gevolg heeft dat de heffingsbevoegdheid voor het vermogen op de effectenrekening toekomt aan de andere Staat;*
- c) *waarop de effectenrekening niet langer deel uitmaakt van het bedrijfsvermogen van een in artikel 229 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 bedoelde Belgische inrichting van een niet-inwoner, indien dit ertoe leidt dat België ten gevolge van een dubbelbelastingverdrag niet langer bevoegd is om het vermogen op de effectenrekening te belasten;*
- d) *waarop de rekening niet langer voldoet aan de definitie bedoeld in de bepaling onder 3°;"*.

titularis is van een effectenrekening die betrokken is bij een omzetting of een overdracht kan voorschrijven.

20. Zoals hierboven reeds aangehaald, werd bij het arrest nr. 138/2022 van het Grondwettelijk hof het voorheen ingevoerde **onweerlegbaar vermoeden** vervat in artikel 201/6, zesde lid, WDTR vernietigd. De algemeen geldende antimisbruikbepaling, neergelegd in artikel 202 WDTR, werd evenwel goedgekeurd. Gelet op de insteek van het voormelde arrest is het aldus gerechtvaardigd dat er in hoofde van titularissen van effectenrekeningen een **weerlegbaar vermoeden** wordt gecreëerd zodanig dat de welbewuste omzetting of overdracht van financiële instrumenten niet langer de ontwijking van de taks tot gevolg kan hebben. In de mate dat het ontworpen artikel 201/9/6 WDTR evenwel louter betrekking heeft op de modaliteiten van de jaarlijkse effectentaks, is de Autoriteit van oordeel dat de door het ontwerp voorziene wijzigingen slechts secundair raken aan de wezenlijke elementen van de onderliggende verwerking van persoonsgegevens, zoals die op heden reeds plaatsvindt. Zowel de verwerkingsdoeleinden, de (aanduiding van de) verwerkingsverantwoordelijke en de maximale bewaartermijnen van de gegevens blijven *in se* ongewijzigd, en noodzaken geen bijzondere opmerkingen.
21. Wat de nieuwe kennisgevingsverplichting betreft, stelt de aanvrager dat dit noodzakelijk is om de effectieve controle van de voorgestelde maatregel mogelijk te maken. De gegevens die opgenomen moeten worden in de kennisgevingsverplichting dienen naderhand te worden vastgesteld door de Koning, doch kan ervan uit worden gegaan dat deze gegevens niet verder (mogen) gaan dan de gegevens die (in principe minstens indirect) reeds toegankelijk zijn voor de FOD Financiën. In het licht van (zowel het formele als materiële) legaliteitsbeginsel en de belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen die de kennisgevingsverplichting – waarvan de niet-naleving aanleiding geeft tot sancties – vertegenwoordigt, en rekening houdend bovendien met de administratieve last die zij teweegbrengt in hoofde van de tussenpersoon of, in voorkomend geval, de titularis, is het niettemin noodzakelijk dat de te verwerken categorieën van persoonsgegevens uitdrukkelijk vastgesteld worden in een formele wettelijke norm. Een dergelijke vaststelling kan vervolgens de grondslag vormen voor de delegatie aan de Koning om de concrete persoonsgegevens die de kennisgeving moet bevatten en de modaliteiten ervan te bepalen. Volledigheidshalve brengt de Autoriteit in herinnering dat ook dergelijke uitvoeringsbepalingen in het licht van artikel 36.4 AVG ter advies moeten worden voorgelegd.
22. In dat verband staat de Autoriteit echter positief tegenover het feit dat het ontwerp reeds voorziet dat de Koning kan voorschrijven dat de kennisgeving het Rijksregisternummer of het nummer van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid van de natuurlijke persoon titularis/ mede-titularis

moet bevatten. Hoewel de Autoriteit onvoorwaardelijk het belang van de correcte identificatie van de betrokkenen onderschrijft en van het verwerken van gegevens die voldoen aan de vereisten van kwaliteit en juistheid, wijst zij erop dat krachtens artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* het gebruik van het Rijksregisternummer niet toegelaten is zonder voorafgaandelijke machtiging, hetzij door de minister van Binnenlandse Zaken, hetzij door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie (zoals in het onderhavige geval).

23. Mits de bovenstaande opmerkingen en overwegingen in acht worden genomen, geeft artikel 4 van het ontwerp geen aanleiding tot bijkomende opmerkingen.

Artikel 132 van het ontwerp – toegang CAP voor de ambtenaren belast met de vestiging van de jaarlijkse taks op de effectenrekening

24. Ook artikel 132 van het ontwerp past binnen de regelgeving inzake de jaarlijkse taks op de effectenrekening. Het voert een nieuw artikel 201/9/7 WDRT in, zodat de ambtenaren die belast zijn met onderzoek van de correcte aangifte van de jaarlijkse taks op de effectenrekening, de beschikbare gegevens met betrekking tot de effectenrekening waarvan een persoon titularis is bij Belgische of buitenlandse financiële instellingen, elke toegestane volmacht over deze effectenrekening alsook de identiteit van de gemachtigde erop kunnen opvragen bij het CAP.
25. Deze toegang geldt dus als bijkomend controlemiddel, boven op de algemene antisubbruikbepaling neergelegd in artikel 202 WDRT en de voorziene kennisgeving van de omzettingen en overdrachten van financiële instrumenten door de tussenpersonen of titularissen (van effectenrekeningen) overeenkomstig het hierboven besproken artikel 4 van het ontwerp.
26. Binnen deze context is het noodzakelijk om te wijzen op de artikelen 147 – 151 van het ontwerp, dewelke (ten dele) voorzien in de omzetting van artikel 16(3) van Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en van de Raad van 31 mei 2024 *betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen* (6^{de} AML-richtlijn), waarbij de verschillende soorten van gegevens die in België aan het CAP moeten worden meegedeeld worden aangevuld. Deze nieuwe soorten van informatie hebben (onder andere) betrekking op de effectenrekeningen en de crypto-activarekeningen. De geciteerde artikelen wijzigingen de CAP-wet, zodanig dat voortaan ook deze informatiegegevens onderworpen zijn aan de regels die op heden reeds van toepassing zijn op (de mededeling van) de gegevens bedoeld in artikel 4 van voormelde wet. Meer concreet betreft het de mededeling van de opening of de afsluiting van elke effectenrekening of crypto-activarekening waarvan de cliënt houder of medehouder is, de toekenning of de intrekking van

een volmacht aan een of meerdere volmachtdrager(s) en de identiteit van deze volmachtdrager(s), alsook het halfjaarlijkse saldo van deze rekeningen, samen met de datum en het nummer ervan. Net zoals destijds het geval was voor de mededeling van de periodieke saldi van bank- en betaalrekeningen en het in euro uitgedrukte, periodiek geglobaliseerde bedrag van bepaalde verzekeringscontracten, dient opgemerkt te worden dat de mededeling van het saldo van de effectenrekening of crypto-activarekening een nationale beleidskeuze betreft, dewelke geenszins voortvloeit uit de Europese regelgeving.

27. Nog onverminderd de opmerkingen die de Autoriteit in dat verband reeds heeft geformuleerd in de in punt 11 geciteerde adviezen¹⁴, en vaststellend dat de Europese verplichting tot oprichting van gecentraliseerde registers van bankrekeningen in de eerste plaats tot doel had de financiering van terrorisme of andere vormen van georganiseerde misdaad te verhinderen en grootschalige witwaspraktijken op te sporen – en dus *ab initio* niet bedoeld was als fiscaal drukkingsmiddel – , is de Autoriteit andermaal van oordeel dat de mededeling van de saldi van de geviseerde rekeningen aan het CAP disproportioneel is ten aanzien van het beoogde doeleinde, in het bijzonder rekening houdend met de nieuw ingevoerde kennisgevingsplicht overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp, en de onderzoekbevoegdheden waarover de belastingadministratie reeds beschikt. In de mate immers dat de taks slechts verschuldigd is indien de gemiddelde waarde van de rekening(en) meer bedraagt dan 1 000 000 euro en de tussenpersonen of titularissen verplicht zijn om elke overdracht of omzetting van financiële instrumenten viermaal per jaar¹⁵ ter kennis te brengen van de administratie (hetgeen *de facto* overeenstemt met de mededeling van de saldi van deze rekeningen), is het niet noodzakelijk, noch proportioneel om ter verwezenlijking van datzelfde doeleinde de saldi van **alle**¹⁶ effectenrekeningen halfjaarlijks over te maken aan het CAP.
28. Zoals voorheen is het zonder meer noodzakelijk om ter zake een gegevensbeschermingseffectbeoordeling in de zin van artikel 35 AVG uit te voeren.
29. Wat concreet de toegang tot de voornoemde gegevens betreft voor de ambtenaren belast met de vestiging van de jaarlijkse taks op de effectenrekeningen (zonder afbreuk te doen aan de bovenstaande bedenkingen), meent de Autoriteit dat het *in se* gerechtvaardigd is dat zij gericht

¹⁴ Zie in het bijzonder punt 24 van advies nr. 80/2021 waaruit volgt dat hoewel de Autoriteit zich niet *ipso facto* verzet tegen een mededeling van bepaalde saldi aan het CAP, zij wel van oordeel is dat het toepassingsgebied *ratione materiae* noodzakelijkerwijze beperkt moet worden tot grote vermogens waarbij de kans het grootst is dat het bestaan van bepaalde fiscale constructies en de door de administratie aangevoerde onwil (van de financiële instellingen) om hun medewerking te verlenen, het fiscaal of strafrechtelijk onderzoek op disproportionele wijze bemoeilijken.

¹⁵ De taks wordt berekend op de gemiddelde waarde van de belastbare financiële instrumenten gedurende de referentieperiode, die loopt van 1 oktober tot 30 september van het daaropvolgende jaar. De gemiddelde waarde wordt daarbij gemeten aan de hand van vier referentietijdstippen, namelijk 1 december, 31 maart, 30 juni en 30 september.

¹⁶ En dus ook de effectenrekening waarvan de gemiddelde (geglocaliseerde) waarde aanzienlijk lager is dan de eerder genoemde 1 000 000 euro.

en met betrekking tot een welbepaalde belastingplichtige opzoeken kunnen doen in het CAP. Naar analogie evenwel met artikel 322, §3, WIB is het noodzakelijk te preciseren dat de beschikbare gegevens pas kunnen worden opgevraagd wanneer uit het (voor)onderzoek één of meerdere aanwijzingen van belastingontduiking of -ontwijking in hoofde van de betrokkene zijn gebleken. Een dergelijke aanpak strookt met de idee van specifieke en doelgerichte toegang tot het CAP, zoals die momenteel geldt voor alle informatiegerechtigden, en draagt bovendien bij aan het voorkomen van misbruik (waaronder bijvoorbeeld buitensporige en willekeurige raadplegingen). Deze opmerking geldt des te meer daar de Autoriteit zich fundamenteel verzet tegen het voornemen om overeenkomstig artikel 134 van het ontwerp alle CAP-gegevens over te hevelen naar het datawarehouse van de FOD Financiën (zie *infra*).

Artikel 134 van het ontwerp – integratie CAP in datawarehouse FOD Financiën

30. Artikel 134 van het ontwerp tot slot voorziet in een volledige integratie van het CAP in het datawarehouse zoals het bij de FOD Financiën wordt aangehouden overeenkomstig artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012, voor doeleinden van datamining en -matching met het oog op dossierselectie. Daartoe bepaalt het federaal regeerakkoord van 31 januari 2025¹⁷ dat *"Er verder wordt ingezet op datamining en risicodetectie door investeringen in informaticamiddelen. Er wordt tevens een wettelijk kader gecreëerd voor het gebruik van de gegevens uit het CAP in het kader van **anonieme** datamining met het oog op dossierselectie. (...)".* De Memorie van toelichting voegt daaraan toen: *"Met het oog op het uitvoeren van gerichte controles op basis van **risico-indicatoren** en analyses van **relationele gegevens van verschillende administraties en/of afdelingen** van de FOD Financiën moeten de ambtenaren (...) **fiscale databanken** kunnen **kruisen** en analyseren met de gegevens vervat in het CAP (...) met het oog op het vormen van **lijsten van situaties die een profiel met hoog risico vertegenwoordigen**."*
31. Er dient in dat verband opgemerkt te worden dat er een onderscheid bestaat tussen de raadpleging door een inspectiedienst in de context van een controle van een welbepaalde fiscale situatie en de 'raadpleging' die bij artikel 134 van het ontwerp wordt voorzien. Daartoe bepaalt de Memorie van toelichting immers: *"Alle gegevens die betrokken zijn bij datamining, zijnde de kruising van de fiscale databanken met de gegevens uit het CAP, zullen via een **anonieme**¹⁸ sleutel gelinkt zijn aan een individueel dossier. Pas als er op basis van vooraf bepaalde*

¹⁷ Te raadplegen via: http://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Regeerakkoord-Bart_De_Wever_nl.pdf.

¹⁸ De Autoriteit is van oordeel dat de term 'anonieme' verkeerdelijk de indruk wekt dat de kruising van de CAP-gegevens met de fiscale databanken betrekking zou hebben op anonieme gegevens, hetgeen aldus zou impliceren dat de verwerking buiten het toepassingsgebied van de AVG valt. Zoals naderhand ook wordt toegelicht is dit niet het geval, en kan er hoogstens sprake zijn van gepseudonimiseerde gegevens, dewelke zonder meer aangemerkt moeten worden als persoonsgegevens in de zin van de AVG.

risicofactoren een risico op een inbreuk is, kan er een dossierselectie volgen waarvoor alsnog een identificatie van de betrokken belastingplichtige nodig is.”

32. In dat verband stelt de aanvrager dat de gegevens die door middel van datamining werden verwerkt niet gecommuniceerd mogen worden aan de ambtenaar bevoegd om de controle uit te voeren, behalve wanneer aan de getrapte voorwaarden neergelegd in artikel 322 WIB werd voldaan. De concrete gegevens van het CAP (rekeningnummers of bedragen) waartoe de dataminers¹⁹ toegang hebben en die dossierselectie²⁰ hebben toegelaten, kunnen niet worden meegedeeld aan de controlediensten. De dataminers kunnen enkel in algemene bewoordingen de reden van de dossierselectie opgeven, op basis waarvan een controle opgestart kan worden.
33. Tot slot preciseert de aanvrager dat raadpleging van de gepseudonimiseerde gegevens uit het CAP voorbehouden is voor een beperkte groep dataminers, specifiek daartoe aangeduid door de minister van Financiën of zijn gemachtigde. Deze toegang zal bovendien slechts worden toegelaten door de dienst voor Informatieveiligheid en Bescherming van de persoonlijke Levenssfeer van de FOD Financiën middels het opstellen van een fiche Data & Acces Management door de projectleider. Deze fiche herneemt de specifieke doeleinden van de behandeling, de nagestreefde objectieven en de methodologie, de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen, de beschrijving van de gegevens, hun locatie, de analisten die toegang hebben alsook de duurtijd van het project. Deze fiche wordt zowel door de technische dienst van het datawarehouse als door de dienst Informatieveiligheid en Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer van de FOD Financiën onderzocht. Het onderzoek richt zich op de technische aspecten maar eveneens op de doeleinden, de proportionaliteit en de veiligheid. Indien het onderzoek tot een ongunstig advies leidt, zullen de gegevens niet ter beschikking worden gesteld.
34. Onverminderd de waarborgen die de aanvrager poogt te bieden teneinde het risico op misbruik zoveel mogelijk te beperken, roept de geplande integratie van de CAP-gegevens in het datawarehouse van de FOD Financiën heel wat vragen op bij de Autoriteit.

¹⁹ Toegang tot de (gepseudonimiseerde) gegevens uit het CAP zal slechts mogelijk zijn voor een beperkte groep dataminers, specifiek aangeduid door de minister van Financiën of zijn gemachtigde.

²⁰ Inzake deze dossierselectie preciseert de Memorie van toelichting het volgende: “[De] gepseudonimiseerde gegevens uit het CAP verzonden door de NBB worden vervolgens geïntegreerd met andere gegevens aanwezig binnen het datawarehouse (...). Vervolgens worden deze gegevens gekruist met de interne gegevens van de FOD Financiën om toe te laten, met behulp van bedrijfscriteria, mogelijke fraudegevallen aan het licht te brengen. Hoewel het gebruik van bedrijfscriteria de meest directe manier is om een risicoanalyse uit te voeren, kan deze ook gedeeltelijk worden gebaseerd op algoritmen onder toezicht, waarbij een risicoscore wordt toegekend op basis van gelijkenis met fraudegevallen uit het verleden, en algoritmen zonder toezicht, die kunnen worden gebruikt om relatief homogene populaties en niet-standaard of afwijkende gevallen te markeren. (...) De geselecteerde situaties ten gevolge van deze gegevensbehandeling maken steeds het voorwerp uit van een verificatie door een bevoegde ambtenaar. (...) De lijsten van geselecteerde situaties door middel van dataminingshandelingen of van datamatching zullen vervolgens bezorgd worden aan diensten van de FOD Financiën die bevoegd zijn om de dossiers te behandelen die het voorwerp uitmaken van een controle.”

35. Om te beginnen is de Autoriteit van oordeel dat de *in casu* nagestreefde finaliteit van datamining en -matching in strijd is met de doelstelling van het CAP zoals uiteengezet op de website van de FOD Financiën: *"Het doel van het CAP bestaat erin om de hierin verzamelde informatie over de in België bestaande rekeningen en financiële contracten en over de buitenlandse rekeningen van Belgische rijksinwoners snel ter beschikking te stellen van de overheden, personen en instellingen die, met het oog op de verwezenlijking van hun opdrachten van algemeen belang, bij wet **gerechtigd** zijn om **deze informatie op te vragen**."* Hieruit volgt ondubbelzinnig dat de CAP-gegevens slechts toegankelijk zijn wanneer de wet een dergelijke toegang toestaat voor de verwezenlijking van een opdracht van algemeen belang. Zoals dit ook wordt geïllustreerd in artikel 322 WIB, betreft het steeds een gerichte toegang tot de gegevens van **een of meer geïdentificeerde betrokkenen** voor de verwezenlijking van een welbepaald doeleinde (**reactief**). Het behoeft weinig betoog dat zulks indruist tegen het voornemen van de aanvrager, in zover hij de integrale CAP-databank ongericht en ongestructureerd wil kruisen met de fiscale databanken teneinde – op geheel geautomatiseerde wijze – bepaalde risicoprofielen te markeren (**proactief**), zonder dat de logica achter de beslissing noodzakelijkerwijs kan worden doorgrond. Met andere woorden, waar het CAP – in de fiscale context – momenteel enkel geraadpleegd kan worden om bijkomend bewijsmateriaal te verzamelen op het ogenblik dat er reeds duidelijke aanwijzingen van belastingfraude zijn, is de integratie van het CAP in het datawarehouse gericht op het installeren van een digitaal opsporingssysteem waarbij, door middel van sleepnetacties, burgers zullen worden ingedeeld in risicoprofielen, dewelke naderhand aanleiding kunnen geven tot een onderzoek of controle.
36. Hoewel de Autoriteit het uiteraard positief beoordeelt dat de registratie op een lijst van situaties die een hoog risicoprofiel vertegenwoordigen steeds het voorwerp uitmaakt van een verificatie door een bevoegd ambtenaar en de vermelding op een dergelijk lijst *an sich* geen rechtsgevolgen verbindt aan de betrokkenen, is het uitermate belangrijk om streng toe te zien op feitelijke draagwijdte van deze 'menselijk tussenkomst'²¹. Daartoe is het zonder meer vereist om de doorgifte van een risicoprofiel aan de inspectiedienst schriftelijk te motiveren. Ter zake kan immers verwezen worden naar het Nederlandse toelagenschandaal en anti-fraudesysteem SyRI, waarbij duizenden gezinnen onterecht werden beschuldigd van belastingfraude, zonder dat daarvoor bewijs voorhanden was of zonder dat de beschuldigingen door een fysiek persoon werden onderzocht of onderbouwd. Daarnaast ook betoogt de Autoriteit dat, hoewel de beoogde kruising van gegevens als zodanig niet op rechtsgevolg is gericht, een risicomelding wel degelijk een aanmerkelijk effect heeft op het privéleven van degene op wie de melding betrekking heeft, niet

²¹ In dat verband ook brengt de Autoriteit in herinnering dat er krachtens artikel 22 AVG een algemeen verbod geldt op volledig geautomatiseerde individuele besluitvorming, met inbegrip van profilering, waaraan voor de betrokkene juridische of anderszins aanmerkelijk gevolgen zijn verbonden. De uitzonderingen op dit verbod zijn limitatief opgesomd en vereisen in ieder geval dat passende maatregelen worden getroffen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene.

in het minst wanneer het vermoeden van fraude niet aan het licht zou zijn gekomen zonder het algoritme en enkel de geautomatiseerde risicomelding de grondslag vormt voor een verder onderzoek.

37. In tweede instantie is het uitermate belangrijk dat de kwaliteitscriteria en de indicatoren dewelke de basis vormen voor het risicomodel van het algoritme openbaar worden gemaakt, zodanig dat zowel voor de administratie, maar ook naderhand voor de belastingplichtige, objectief verifieerbare elementen voorhanden zijn die hen in staat stellen de geautomatiseerde beslissing te toetsen. Het vaststellen van de risicomodellen en -indicatoren en een diepgaand begrip van de werking van het algoritme dat zal worden gebruikt voor de datamining en -matching is uitermate belangrijk gelet op de enorme hoeveelheden data die de administratie beoogt te kruisen, en zal ook vereist zijn om aan te kunnen tonen dat het gebruikte model voldoet aan de vereisten neergelegd in de Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 *tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828* (verordening artificiële intelligentie). Het bovenstaande dient ook gekaderd te worden binnen het transparantiebeginsel in de zin van artikel 5.1.a) AVG, overeenkomstig hetwelk toegankelijke en begrijpelijke informatie met betrekking tot alle aspecten van de verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke aan de betrokkenen verstrekt moet worden. In dat verband stelt de Autoriteit op heden vast dat noch het ontwerp, noch de Memorie van toelichting eenduidig toelichten welke concrete gegevens de aanwezigheid van een bepaalde risicosituatie aannemelijk kunnen maken, oftewel welke objectieve elementen gerechtvaardigd tot de conclusie kunnen leiden dat er sprake is van een verhoogd risico (op belastingfraude of -ontwijking).
38. Ten derde is de Autoriteit van oordeel dat de door artikel 322 WIB geboden waarborgen enigszins uitgehold worden. Artikel 322, §3, 4^e lid, WIB voorziet immers dat toegang tot het CAP slechts mogelijk is in zover het onderzoek bedoeld in paragraaf 2 van datzelfde artikel één of meer aanwijzingen van belastingontduiking aan het licht heeft gebracht. Zulks impliceert dat de administratie, wanneer zij op basis van bepaalde tekenen en indiciën kan concluderen dat er één of meerdere aanwijzingen van belastingontduiking zijn, zich in eerste instantie dient te richten tot de bank-, wissel-, krediet- en/of spaarinstellingen van de betrokkene, vooraleer zij toegang kan hebben tot het CAP. Het kan daarom als enigszins pervers opgevat worden dat deze tekenen of indiciën vanaf nu – minstens indirect – kunnen voortkomen uit CAP-gegevens (dewelke in de normale procedure slechts in laatste instantie kunnen worden geraadpleegd). De vaststelling dat de CAP-gegevens op grond waarvan de risicosituatie werd beoordeeld gepseudonimiseerd (m.u.v. de identiteit van de betrokkene) zijn ten aanzien van de met het onderzoek belaste ambtenaren doet hieraan geen afbreuk. Onverminderd de vaststelling immers dat ook gepseudonimiseerde

gegevens aangemerkt moeten worden als persoonsgegevens in de zin van de AVG, lijkt het onoverkomelijk dat de keuze om tot een onderzoek over te gaan met betrekking tot een welbepaald risicodossier onderbouwd moet worden aan de hand van objectieve criteria, hetgeen impliceert dat ook de met het onderzoek belaste ambtenaren enige kennis zullen (moeten) hebben van de elementen die de hoog-risicobeslissing tot gevolg hebben gehad. Daarenboven is het ook niet onbelangrijk op te merken dat de 'sleutel voor depseudonimisatie' in handen is van dezelfde dienst die belast is met datamining en -matching binnen het datawarehouse van de FOD Financiën. Hoewel dit niet noodzakelijkerwijze als problematisch moet worden beschouwd, illustreert dit wel het belang van het opstellen van duidelijke en bindende regels (evenals controlemechanismen) over de omstandigheden dewelke depseudonimisatie kunnen rechtvaardigen, over welke gegevens het concreet kan gaan, en welke gegevens desgevallend overgedragen kunnen worden aan de inspectiediensten²².

39. Tot slot brengt de Autoriteit in herinnering dat het CAP een authentieke gegevensbron betreft en dat het lokaal kopiëren van gegevens uit dergelijke bronnen (dataduplicatie) in beginsel strijdig is met het eenmaligheidsbeginsel en het principe van de functionele opdeling van gegevens²³ (en meer bepaald de verplichting om gegevens rechtstreeks in hun authentieke bron op te halen of te raadplegen). Dataduplicatie op een dergelijke schaal creëert bovendien belangrijke risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, aangezien de kans reëel is dat er verschillen ontstaan tussen het kopie en de originele data, hetgeen op haar beurt tot gevolg zou hebben dat de besluitvorming gebeurt op basis van foutieve gegevens. Zulks geldt des te meer gelet op het feit dat de gegevens in het CAP constant in verandering zijn, en het ontwerp geenszins preciseert met welke periodiciteit de CAP-gegevens in het datawarehouse geüpdatet worden, en welke gevolgen dat desgevallend heeft op de dossierselectie en de opgestelde lijsten met risicogeveallen. Overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de Autoriteit dient dataduplicatie uit authentieke bronnen steeds tot een minimum te worden beperkt en kan het enkel betrekking hebben op gegevens die niet of slechts in geringe mate kunnen worden gewijzigd (de saldi van allerhande financiële producten kunnen aldus bezwaarlijk in aanmerking worden genomen). De concrete gevallen waarin dataduplicatie mogelijk is moeten bovendien wettelijk omkaderd en verantwoord worden op een zodanige wijze dat de integriteit en de correctheid van de gedupliceerde data te allen tijde zijn gegarandeerd en de afgeleide bestanden onderworpen zijn aan gelijkwaardige veiligheidsgaranties als de authentieke bron zelf.

²² Inzake pseudonimisering verwijst de Autoriteit volledigheidshalve naar de *Guidelines 01/2025 on Pseudonymisation* van de EDPB (het betreft de voor publieke consultatie aangenomen versie). Te raadplegen (in het Engels) via: https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2025/guidelines-012025-pseudonymisation_en.

²³ Indien er geen sprake is van een feitelijke kopie van de CAP-gegevens naar het datawarehouse kunnen de bedenkingen geformuleerd in punt 39 achterwege worden gelaten.

40. Onverminderd de bovenstaande opmerkingen en kanttekeningen – en zonder zich aldus akkoord te verklaren met de voorgenomen datamining en -matching – meent de Autoriteit dat het aan de orde is na te gaan in welke mate de voorgenomen doeleinden niet kunnen worden bereikt door middel van een *in real time* toegang tot het CAP, waarbij enkel de lijsten van situaties die een profiel met een hoog risico vertegenwoordigen lokaal worden bewaard, zonder dat de CAP-gegevens zelf gekopieerd worden naar de servers van de FOD Financiën. Dit aspect van de technische uitwerking dient zonder meer aan bod te komen in de gegevensbeschermingseffectbeoordeling overeenkomstig artikel 35 AVG die noodgedwongen uitgevoerd zal moeten worden. Nog voor wat betreft het opstellen van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling vermeldt de Autoriteit volledigheidshalve een aantal preventie-, detectie-, en controlemaatregelen die erop gericht zijn om de risico's van de verwerking zoveel mogelijk te beperken:

- voorzien in een coördinatiekader voor de betrokken diensten van de Nationale Bank van België (waarbinnen het CAP wordt gehouden) en de FOD Financiën (de dataminers en de inspectiediensten) waarin de modaliteiten van elke gegevensoverdracht nauwkeurig worden omschreven;
- duidelijke regels opstellen inzake de menselijke tussenkomst bij het beoordelen van de risicosituaties (en meer bepaald welke concrete elementen naderhand een onderzoek of inspectie kunnen rechtvaardigen);
- regels opstellen inzake de menselijke tussenkomst bij het toegangsbeheer voor bepaalde datasets of -banken, evenals parameters vaststellen voor het toezicht op of het opleggen van aanvullende toegangsvereisten voor de raadpleging van bepaalde persoonsgegevens (logging);
- vaststellen van quota/ beperking van de raadpleging per gebruiker of account voor gevoelige datasets, rekening houdend met de feitelijke doeleinden waarvoor die gegevens worden gebruikt.

Daarnaast dienen ook de volgende meer organisatorische maatregelen in acht te worden genomen:

- vaststellen van efficiënte incidentbestrijdingsplannen die het beheer van (interne of externe) inbreuken omkaderen;
- vaststellen van evaluatieprocedures met betrekking tot gegevensoverdrachten, kruising van gegevens, technologische veranderingen, nieuwe ontwikkelingen inzake regelgeving, sociale of politieke ontwikkelingen...

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

laat zich in eerste instantie kritisch uit over de vaststelling van bepalingen die wezenlijk raken aan de grondrechten in een programmawet (punten 9 – 10);

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

- artikel 4:
 - o de te werken (categorieën van) persoonsgegevens in het kader van de kennisgevingsverplichting uitdrukkelijk vaststellen (punt 21);
- artikel 132²⁴:
 - o preciseren, naar analogie met artikel 322, §3, WIB, dat toegang tot het CAP slechts mogelijk is als uit het voorafgaande onderzoek één of meerdere aanwijzingen van belastingontduiking aan het licht zijn gekomen (punt 29);

is met betrekking tot artikel 134 van het ontwerp van oordeel dat het voornemen om de CAP-gegevens integraal over te nemen in het datawarehouse van de FOD Financiën met het oog op datamining en -matching, waaronder inbegrepen profilering, een bijzonder verre gaande inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigt en dat noch de noodzaak, noch de proportionaliteit van deze maatregel op afdoende wijze is gestaafd. In dat verband moet met name met de volgende overwegingen rekening worden gehouden:

- de voorziene verwerkingen zijn naar hun aard (proactief) niet verzoenbaar met de reactieve finaliteit die kenmerkend is voor de raadpleging van het CAP door de belastingadministratie (punt 35);
- er wordt onvoldoende aandacht besteed aan de wijze waarop een geautomatiseerde beslissing al dan niet aanleiding kan geven tot een onderzoek of controle (modaliteiten en draagwijdte van de vereiste 'menselijke tussenkomst') (punt 36);
- gelet op het maatschappelijk belang en de grote risico's verbonden aan grootschalige geautomatiseerde besluitvorming, is het zonder meer noodzakelijk om voldoende duiding

²⁴ De hieronder geformuleerde opmerking geldt onder voorbehoud van hetgeen uiteengezet in de punten 26 – 28 van dit advies, met name dat de Autoriteit noodzakelijkheid en proportionaliteit betwist van de – eveneens in dit ontwerp voorziene – overdracht van de saldi van effectenrekeningen naar het CAP in het licht van de beoogde doeleinden.

te geven over de concrete werking van de aangewende algoritmes, de risicomodellen en -indicatoren en de kwaliteitscriteria van zowel de data als de beslissingen (punt 37);

- het kan als enigszins pervers worden bevonden dat de 'aanwijzingen van belastingontduiking' dewelke vereist zijn vooraleer toegang kan worden genomen tot het CAP – minstens indirect – zullen voortkomen uit de analyse van (gepseudonimiseerde) CAP-gegevens (punt 38);
- het kopiëren van (gegevens uit) authentieke gegevensbronnen is in beginsel strijdig met het eenmaligheidsbeginsel en het principe van de functionele opdeling van gegevens, en dient steeds tot een minimum te worden beperkt. In zover de aanvrager de geplande verwerkingen alsnog wil verderzetten, dient in ieder geval onderzocht te worden in hoeverre een *in real time* toegang tot het CAP (in plaats van een fysieke overdracht van gegevens naar het datawarehouse) niet kan volstaan voor de verwezenlijking van de beoogde doeleinden (punten 39 – 40).

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