



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 203/2022 van 9 september 2022

Betreft: Advies m.b.t. een voorontwerp van wet houdende diverse fiscale en financiële bepalingen – artikel 76 (CO-A-2022-158)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

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

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna: AVG);

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna: WVG);

Gelet op het verzoek om advies van de heer Vincent Van Peteghem, Vice-Eersteminister en Minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding (hierna: de aanvrager), ontvangen op 16/06/2022;

brengt op 9 september 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 16/06/2022 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot artikel 76 van het voorontwerp van wet *houdende diverse fiscale en financiële bepalingen* (hierna: het ontwerp).
2. Voormeld artikel van het ontwerp voorziet in de volgende wijziging van artikel 322, §1, derde lid, van het *Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992* (hierna: WIB 92): "~~De administratie mag wat een bepaalde belastingplichtige betreft, het register van de uiteindelijke begunstigen, genaamd UBO-register, gehouden binnen de Algemene Administratie van de Thesaurie en opgericht bij artikel 73 van 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, raadplegen teneinde de juiste heffing van de belasting te verzekeren. De Koning bepaalt de voorwaarden en modaliteiten van deze raadpleging.~~"
3. Artikel 73 van 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* (hierna: de wet van 18 september 2017)¹ stelt het UBO-register vast binnen de Algemene Administratie van de Thesaurie. Het volgt uit artikel 74 van dezelfde wet dat dit register tot doel heeft "*toereikende, accurate en actuele informatie ter beschikking te stellen over de uiteindelijke begunstigen bedoeld in artikel 4, 27°, a), van in België opgerichte vennootschappen, over de uiteindelijke begunstigen bedoeld in artikel 4, 27°, b), van fiducieën of trusts, over de uiteindelijke begunstigen bedoeld in artikel 4, 27°, c), van stichtingen en (internationale) verenigingen zonder winstoogmerk en over de uiteindelijke begunstigen bedoeld in artikel 4, 27°, d), van juridische constructies die vergelijkbaar zijn met fiducieën of trusts*. Overeenkomstig artikel 75 van die wet is de Koning belast met het vaststellen van de werkingsmodaliteiten van het register².
4. Binnen de context van de internationale uitwisseling van inlichtingen, specificeert artikel 338, § 24/1, WIB 92 dat de Belgische belastingadministratie, in hoedanigheid van bevoegde autoriteit, op verzoek de gegevens die worden gehouden in UBO-register bezorgt aan de buitenlandse belastingautoriteiten. Deze internationale uitwisseling van antiwitwasinlichtingen, -procedures, -

¹ De wet van 18 september 2017 voorziet in de omzetting van de Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad 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 die de oprichting van een dergelijk register in elke lidstaat van de EU verplicht stelt.*

² In dit kader dient gewezen te worden op het koninklijk besluit van 30 juli 2018 *betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register* waarin onder meer het soort informatie dat moet worden meegedeeld, de wijze van verzending en toegang tot deze informatie, de mogelijkheden om af te wijken van de openbaarheid van informatie, de toezichthoudende bevoegdheden van de Thesaurie, alsook de toepasselijke sancties en de maatregelen die genomen werden met betrekking tot verwerking van de persoonsgegevens wordt vastgesteld.

documenten en -mechanismen zorgt ervoor dat de belastingautoriteiten beter gewapend zijn om hun verplichtingen bij het toezicht op de correcte toepassing van de geconsolideerde Richtlijn (EU) 2011/16 te vervullen en om belastingontduiking en -fraude doeltreffender te bestrijden.

5. Ter bevordering van deze internationale gegevensuitwisseling, alsook voor de doeltreffende opvolging van het gebruik van complexe internationale fiscale private constructies en het treffen van maatregelen op het vlak van transparantie en preventie inzake fraudebestrijding, is het vereist dat de gegevens van het UBO-register ook in bulk (voor dataminings toepassingen) kunnen worden gebruikt door de Belgische belastingadministratie. Als dusdanig dient de beperking van de raadpleging van het register tot één enkele persoon te worden opgeheven
6. Het volgt uit de Memorie van toelichting bij het ontwerp dat deze wijziging 'gerechtvaardigd' is daar het UBO-register ook onbeperkt toegankelijk is voor de entiteiten die onderworpen zijn aan de toezichtplicht ten aanzien van hun cliënten in het kader van de antiwitwaswetgeving (zoals bijvoorbeeld banken, advocaten, notarissen en boekhouders). Bovendien, voor wat betreft de rechtspersonen, mag elke belastingplichtige een hele reeks gegevens – doch niet allemaal – in het UBO-register raadplegen, zonder dat enig legitiem belang moet worden aangetoond.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

7. Gelet op het feit dat de voormelde wijziging van artikel 322, §1, derde lid, WIB 92 *an sich* geen belangrijke invloed heeft op de wezenlijke elementen van de gegevensverwerkingen in het UBO-register (dewelke in hoofdzaak zijn vastgesteld in de wet van 18 september 2017 en het koninklijk besluit van 30 juli 2018 *betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register*), noch op de regelgeving inzake gegevensverwerking door de belastingadministratie (neergelegd in de wet van 3 augustus 2012 *houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten*³ (hierna: de wet van 3 augustus 2012)) zal onderhavig advies zich beperken tot de bespreking van artikel 76 van het ontwerp.
8. Zoals hierboven reeds toegelicht beoogt de opheffing van de beperking van de raadpleging van het UBO-register tot één enkele persoon de belastingadministratie in staat te stellen om aan haar wettelijke verplichtingen (zowel op nationaal als Europees vlak) te voldoen. Meer concreet zullen

³ Volledigheidshalve wijst de Autoriteit in dit kader op het advies nr. 143/2022 waar zij zich bijzonder kritisch heeft uitgelaten over de voorgenomen hervorming 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*. Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-143-2022.pdf>.

de gegevens in het UBO-register (die op zich niet worden uitgebreid) in bulk worden verwerkt voor dataminingtoepassingen. In dit kader dient gewezen te worden op het advies nr. 125/2018⁴ waarin de Autoriteit zich reeds bijzonder kritisch uitliet over de toepassing van datamining op de gegevens van het UBO-register.

9. Datamining op bulk-niveau, zoals naar voren wordt geschoven door het ontwerp, kan niet worden geacht te voldoen aan de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereisten. De elementen vermeld in punt III.8 van het adviesaanvraagformulier overtuigen niet; ze poneren louter dat het *'indispensable'* is en dat er geen *'mesures alternatives'* zijn, zonder dat toegelicht wordt waarom dit effectief het geval zou zijn. Daarnaast brengt de Autoriteit in herinnering dat, in het licht van artikel 8 EVRM, elke verwerking van persoonsgegevens voorzienbaar moet zijn. Om de arbitraire toepassing van dergelijke onderzoeks- of opsporingsmethoden te vermijden is het van belang dat de betrokkenen kunnen inschatten in welke gevallen datamining kan en zal worden ingezet. In geen geval beantwoordt de schrapping van de woorden *"wat een bepaalde belastingplichtige betreft"* uit artikel 322, §1, derde lid, WIB 92 aan deze vereiste. In wat volgt overloopt de Autoriteit de structurele tekortkomingen van het reglementair kader inzake datamining in de gegevens van het UBO-register.
10. In eerste instantie is voor de Autoriteit niet duidelijk welke de concrete finaliteiten zijn van deze dataminingtoepassingen en in welke mate zij kaderen binnen het verzekeren van de juiste heffing van de belasting; dat overeenkomstig artikel 322, §1, derde lid, WIB 92 als enig doeleinde voor de raadpleging van het UBO-register door de belastingadministratie wordt aangemerkt. Deze opmerking geldt temeer daar de correcte taxatie op heden geen datamining vereist, zodat bezwaarlijk kan worden beweerd dat deze doelstelling plots onmogelijk zou worden zonder datamining. De Autoriteit grijpt terug naar advies nr. 125/2018 waar zij reeds stelde dat hoe meer finaliteiten door de wetgever worden toegevoegd en/of gedoogd, hoe meer enige zinnige toepassing van de gegevensbeschermingsbeginselen overeenkomstig artikel 5 AVG op de persoonsgegevens uit het UBO-register bemoeilijkt wordt. De ongelimiteerde openstelling van het UBO-register aan de belastingadministratie houdt bovendien een hoog risico in van *'function creep'* (verruiming van de finaliteit van de verwerking tot op een niveau waar de bescherming onder de AVG totaal wordt uitgehouden). Noch het voormelde artikel 76 van het ontwerp, noch de Memorie van toelichting voorzien in een afdoende afbakening van de geïndiceerde doeleinden.
11. Hoewel de Autoriteit niet noodzakelijkerwijze betwist dat het gebruik van datamining een bijdrage kan leveren in de strijd tegen belastingfraude, brengt zij desalniettemin in herinnering dat krachtens artikel 5.1.b) AVG de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd kan worden

⁴ Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-125-2018.pdf>.

voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Bijgevolg is het noodzakelijk dat bijkomend wordt verduidelijkt op welke wijze de geïmplementeerde dataminingtoepassingen concreet bijdragen tot de juiste heffing van de belasting. Indien ook andere finaliteiten worden nagestreefd (hetgeen geïmpliceerd wordt, gelet op de verwijzing naar de internationale mededelingsverplichtingen in hoofde van de belastingadministratie, die immers een ruimere draagwijdte hebben dan louter de correcte vaststelling van de belastingen) dienen zij uitdrukkelijk opgenomen te worden in de wet. Derhalve zal het noodzakelijk zijn om in het WIB 92 een reglementair kader te creëren voor wat betreft datamining, zodanig dat er geen enkele twijfel over kan bestaan dat de gegevens in UBO-register aangewend kunnen worden door de belastingadministratie voor dergelijke finaliteiten. Bovendien dient in de Memorie van toelichting bijkomend toelichting te worden gegeven over de compatibiliteit van de geïmplementeerde dataminingtoepassingen met de initieel door de (Europese) wetgever nagestreefde doeleinden van het UBO-register en de dienvolgens gecreëerde verwachtingen bij de burgers van wie reeds gegevens in het UBO register zijn opgenomen. Zulks impliceert dat er een duidelijke afweging moet worden gemaakt tussen enerzijds de verhoogde risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en anderzijds het 'gewicht' van de maatschappelijke belangen in het kader waarvan datamining (in het UBO-register) wordt ingezet⁵.

12. Ten tweede is de Autoriteit van oordeel dat inzake de toepassing van datamining in het UBO-register uitdrukkelijk verwezen moet worden naar de waarborgen overeenkomstig artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012. Hoewel datamining wordt toegestaan onder de voormelde wet, moet er steeds sprake zijn van passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene⁶. Daartoe is het minimaal vereist dat de FOD Financiën kan aantonen dat zij de voorwaarden onder haar eigen sectorale wetgeving naleeft.
13. Ten derde, gelet op de verhoogde risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen die het gebruik van dataminingtoepassingen met zich meebrengt, is het zonder meer vereist om bijkomend toelichting te geven over de modaliteiten en de garanties van het (de) algoritme(s) zelf. Meer concreet verdient het aanbeveling om in de Memorie van toelichting te verduidelijken welke gegevens en van wie worden gebruikt om het algoritme te trainen, welke kwaliteitscriteria zullen worden gehanteerd, welke de concrete gevolgen voor de betrokkenen zijn wanneer zij op

⁵ De klassieke proportionaliteitstoets; de voorziene maatregelen (dataminingtoepassingen) mogen niet verder gaan dan wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (van het UBO-register). Dit vereist een concrete afbakening van de doeleinden waarvoor datamining ingezet kan worden.

⁶ Ter zake is de Autoriteit van oordeel dat de voorziene dataminingtoepassingen aanleiding geven tot geautomatiseerde individuele besluitvorming in de zin van artikel 22 AVG (zie de punten 55 – 57 van advies nr. 125/2018). Zie ter zake eveneens: Richtsnoeren *inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679* van Groep 29, rechtsvoorganger van de EDPB, van 3 oktober 2017 WP 251 rev.01, te raadplegen via <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053/en>

grond van de bevindingen van de algoritmes in verdenking worden gesteld van belastingfraude⁷,... Daartoe kunnen de ideeën en concepten overeenkomstig het 'Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet op de artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie⁸' reeds in rekening worden gebracht.

14. Een vierde element betreft de vereiste transparantie inzake gegevensverwerkingen overeenkomstig artikel 5.1.a) AVG⁹. De administratie dient verplicht te worden om een verslag of 'PV van informaticahandelingen' op te stellen, waarin naast de gestelde onderzoekshandelingen en de gebruikte procedés ook toelichting wordt gegeven over de werking van de algoritmes, zodat minstens *a posteriori* kan worden nagegaan of de administratie binnen haar wettelijke bevoegdheden heeft gehandeld. Daarnaast is het op heden geenszins duidelijk op welke wijze de belastingadministratie toegang krijgt/heeft tot het UBO-register. In tegenstelling immers tot een opzoeking betreffende één enkele belastingplichtige, vereist datamining de toegang tot alle gegevens in het UBO-register. De concrete modaliteiten van deze overdracht (betreft het een toegang tot het register, een kopie van de gegevens, ... ?) moeten nader vastgesteld worden. Ter zake wijst de Autoriteit ook op de verplichting om overeenkomstig artikel 20 WVG een protocolakkoord¹⁰ af te sluiten, tenzij, zoals dit reeds uitvoerig werd toegelicht in de aanbeveling

⁷ Zoals reeds werd toegelicht in de punten 47 en 58 – 61 van advies nr. 125/2018 vertonen de dataminingmodellen een zekere foutenmarge; als dusdanig dient vastgesteld te worden dat de afgeleide data (een bepaalde score of profiel) van de betrokkene, verkregen via datamining, *an sich* geen bewijswaarde hebben. De wijze waarop bij de administratie wordt omgegaan met gegevens afkomstig uit datamining moet transparant en tegensprekelijk worden gemaakt ten aanzien van de betrokkenen en 'datadeterminisme' moet worden vermeden. In het licht van de belangrijke gevolgen voor de betrokken personen, verdient het aanbeveling om bij wet te voorzien dat de resultaten van de afgeleide persoonsgegevens tezamen met de (menselijke) interpretatie ervan opgenomen moeten worden in een 'verslag van vaststelling' dat door de betrokkene kan worden opgevraagd.

⁸ Te raadplegen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>

⁹ Ter zake dient ook gewezen te worden op de overwegingen 39 en 60 van de AVG: "(...) Voor natuurlijke personen dient het transparant te zijn dat hen betreffende persoonsgegevens worden verzameld, gebruikt, geraadpleegd of anderszins verwerkt en in hoeverre de persoonsgegevens worden verwerkt of zullen worden verwerkt.

Overeenkomstig het transparantiebeginsel moeten informatie en communicatie in verband met de verwerking van die persoonsgegevens eenvoudig toegankelijk en begrijpelijk zijn, en moet duidelijke en eenvoudige taal worden gebruikt. (...)

Overeenkomstig de beginselen van behoorlijke en transparante verwerking moet de betrokkene op de hoogte worden gesteld van het feit dat er verwerking plaatsvindt en van de doeleinden daarvan. De verwerkingsverantwoordelijke dient de betrokkene de nadere informatie te verstrekken die noodzakelijk is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en transparante verwerking te waarborgen, met inachtneming van de specifieke omstandigheden en de context waarin de persoonsgegevens worden verwerkt. Voorts moet de betrokkene worden geïnformeerd over het bestaan van profilering en de gevolgen daarvan. (...)

Selon moi, il faut distinguer par un interligne le passage du considérant 39 de celui du considérant 60 et comme il ne s'agit pas de l'intégralité des considérants, ajouter des (...) là où il manque un passage.

¹⁰ Artikel 20 § 1 van de WVG maakt gewag van een facultatieve en niet-exhaustieve inhoud voor het protocol van akkoord. Het stelt namelijk: "[...] Dit protocol kan in het bijzonder voorzien in:"

1° de identificatie van de federale overheid die de persoonsgegevens doorgeeft alsook die van de ontvanger;

2° de identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke binnen de overheid die de gegevens doorgeeft alsook van de bestemming;

3° de contactgegevens van de functionarissen voor gegevensbescherming binnen de overheid die de gegevens doorgeeft alsook van de bestemming;

4° de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden doorgegeven;

5° de categorieën van doorgegeven persoonsgegevens en hun formaat;

6° de categorieën van ontvangers;

7° de wettelijke grondslag van de doorgifte;

nr. 02/2020 van de Autoriteit houdende *de draagwijdte van de verplichting om een protocol te sluiten om de mededelingen van persoonsgegevens door de federale publieke sector te formaliseren*¹¹, een wettelijke norm¹² uitdrukkelijk bepaalt welke (categorieën van) gegevens, wanneer, aan wie en voor welke doeleinden worden meegedeeld.

15. Tot slot benadrukt de Autoriteit dat een verwijzing naar de toegangsmodaliteiten (ongeacht of zij soepeler of strenger zijn) voor andere entiteiten (banken, advocaten, notarissen, bepaalde natuurlijke personen... (zie punt 6)) geenszins een rechtvaardigingsgrond vormt voor de ongelimiteerde verwerking in bulk van gegevens in het UBO-register door de belastingadministratie. De raadpleging van gegevens in het UBO-register door dergelijke derden wordt immers omkaderd door specifieke regelgeving en gebeurt voor andere doeleinden dan deze die de belastingadministratie nastreeft. Aangezien er aldus geen parallel bestaat tussen (de verwerkingen door) de in de Memorie van toelichting geviseerde derden enerzijds, en de belastingadministratie anderzijds, is de Autoriteit van oordeel dat de betrokken passages op dit punt eerder misleidend zijn en het bijgevolg aanbeveling verdient om ze te schrappen.

8° de nadere regels inzake gehanteerde communicatie;

9° elke specifieke maatregel die de doorgifte omkadert conform het proportionaliteitsbeginsel en de vereisten inzake gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen;

10° de toepasselijke wettelijke beperkingen met betrekking tot de rechten van de betrokkene;

11° de nadere regels inzake de rechten van de betrokkene bij de ontvanger;

12° de periodiciteit van de doorgifte;

13° de duur van het protocol;

14° de sancties die van toepassing zijn in geval van niet naleving van het protocol onverminderd titel 6."

¹¹ Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-02-2020.pdf>.

¹² Zonder dat deze wettelijke norm *an sich* betrekking heeft op een gegevensverwerking door de FOD Financiën.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit,**

is van oordeel dat de voorziene wijziging van artikel 322, §1, derde lid, WIB 92, in de mate dat zij de verwerking in bulk van gegevens in het UBO-register voor dataminings toepassingen door de belastingadministratie mogelijk maakt, geenszins voldoet aan de vereisten inzake proportionaliteit, noodzakelijkheid en voorzienbaarheid. Gelet op de structurele tekortkomingen moet het ontwerp grondig herzien worden. Daartoe dienen minstens de volgende elementen in rekening te worden gebracht:

- exhaustieve en uitdrukkelijk afbakening van de finaliteiten, evenals de concrete draagwijdte van elke afzonderlijke finaliteit vaststellen (punten 8 – 11);
- vaststellen van afdoende waarborgen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkenen (punt 12);
- de modaliteiten en de waarborgen betreffende de gebruikte algoritmes vaststellen, waaronder inbegrepen de bewijskracht van de afgeleide data (afkomstig uit datamining) (punt 13);
- in het licht van het transparantiebeginsel, duidelijkheid verschaffen over de voorziene verwerkingen en de toegang tot het UBO-register door de belastingadministratie (punt 14);
- de verwijzing naar de toegangsmodaliteiten voor andere actoren schrappen uit de Memorie van toelichting (punt 15).

De Autoriteit vraagt om de gereviseerde tekst opnieuw ter advies voor te leggen.

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur