



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 182/2026 van 17 augustus 2026

Betreft: Advies m.b.t. een voorontwerp van wet *tot wijziging van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde wat de invoering van de verplichting tot elektronische rapportering en de opheffing van de verplichting tot indiening van de jaarlijkse lijst van belastingplichtige afnemers betreft* (ADV-2026-00095)

Trefwoorden: btw – elektronische rapportering – gestructureerde elektronische facturering – Peppol – risicoanalyse – datamining

Originele versie

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 Jan Jambon, Vice-eersteminister en minister van Financiën en Pensioenen, belast met de Nationale Loterij en de Federale Culturele Instellingen (hierna: de aanvrager), ontvangen op 22 juli 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: de Autoriteit) op 17 augustus 2026 het volgende advies uit:

I. Voorwerp en context van de adviesaanvraag

1. Op 22 juli 2026 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot artikel 2 van het voorontwerp van wet tot wijziging van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde wat de invoering van de verplichting tot elektronische rapportering en de opheffing van de verplichting tot indiening van de jaarlijkse lijst van belastingplichtige afnemers betreft (hierna: het ontwerp).
2. Artikel 2 van het ontwerp vervangt artikel 53 *quinquies* van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: het Btw-Wetboek). De huidige bepaling verplicht de daarin bedoelde belastingplichtigen in hoofdzaak om jaarlijks een lijst van hun belastingplichtige afnemers aan de administratie over te maken. Het ontwerp vervangt deze jaarlijkse en geaggregeerde rapportering voor de betrokken belastingplichtigen door een elektronische rapportering van gegevens over afzonderlijke leveringen van goederen en diensten.
3. De ontworpen rapporteringsplicht sluit aan bij de verplichting om sinds 1 januari 2026 tussen de betrokken belastingplichtigen gestructureerde elektronische facturen uit te reiken en te ontvangen. In beginsel zullen zowel de leverancier of dienstverrichter als diens medecontractant de door de Koning te bepalen gegevens over dezelfde belastbare handeling elektronisch aan de administratie moeten overmaken. Het ontwerp voorziet daarnaast in bijzondere regelingen voor onder meer btw-eenheden, belastingplichtigen die de bijzondere landbouwregeling toepassen en bepaalde niet in België gevestigde belastingplichtigen.
4. Volgens de memorie van toelichting zullen de gegevens niet langer uitsluitend periodiek en op geaggregeerde basis, maar continu, op transactioneel niveau en nagenoeg onmiddellijk na de uitreiking van de factuur – in “*near real time*” – aan de administratie worden meegedeeld. De administratie beschikt thans enerzijds over de jaarlijks geaggregeerde gegevens uit de lijst van belastingplichtige afnemers en kan anderzijds, op grond van de artikelen 60 en 61 van het Btw-Wetboek, *ad hoc* inzage of voorlegging van facturen vragen. Volgens de aanvrager houdt de ontworpen regeling geen kwantitatieve uitbreiding in van de factuurgegevens waartoe de administratie toegang kan hebben, maar wel een kwalitatieve wijziging van de wijze waarop deze gegevens beschikbaar worden gesteld: digitaal, systematisch, transactioneel en via een push-systeem.
5. De ontworpen rapportering strekt er volgens de aanvrager toe de administratie sneller over meer betrouwbare en gedetailleerde factuurgegevens te laten beschikken, de opvolging van de correcte naleving van de btw-verplichtingen te vervroegen en de controlewerkzaamheden efficiënter te maken. De elektronische verwerking en de koppeling van deze gegevens met andere beschikbare

gegevens moeten het bovendien mogelijk maken om door middel van risicoanalyse, datamining en netwerkanalyse geautomatiseerd anomalieën en afwijkende tendensen op te sporen, in het bijzonder met het oog op de bestrijding van carrouselfraude en andere vormen van btw-fraude en de vermindering van de zogenoemde 'VAT gap'.

6. De memorie van toelichting plaatst de ontworpen nationale rapporteringsverplichting tevens in de context van Richtlijn (EU) 2025/516 van de Raad van 11 maart 2025 *tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor het digitale tijdperk* (hierna: de ViDA-richtlijn). Met ingang van 1 juli 2030 voorziet deze richtlijn onder meer in een Europese digitale rapportering voor bepaalde intracommunautaire handelingen en in voorwaarden waaraan nationale elektronische rapporteringssystemen moeten voldoen. Volgens de aanvrager wordt de nationale regeling reeds op deze toekomstige Europese voorwaarden afgestemd, teneinde latere technische en normatieve aanpassingen zoveel mogelijk te vermijden.
7. De Autoriteit beperkt haar onderzoek tot de gevallen waarin de ontworpen elektronische rapporteringsverplichting aanleiding geeft tot de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder wanneer een belastingplichtige of een andere in de factuur vermelde persoon een natuurlijke persoon is. In zoverre dit voor de beoordeling van die verwerking relevant is, zal zij tevens ingaan op de technische en organisatorische rol van Peppol en op haar eerdere adviezen ter zake.

II. Onderzoek ten gronde

a. Voorafgaande opmerkingen

8. Ten algemene titel herinnert de Autoriteit eraan dat elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt en aldus een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens, noodzakelijk en evenredig moet zijn en moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, moeten de wezenlijke elementen van de verwerking in een voldoende duidelijke en voorzienbare norm worden vastgesteld. De concrete mate van nauwkeurigheid die daarbij wordt vereist, moet worden beoordeeld in het licht van de aard, de omvang en de gevolgen van de betrokken verwerking.
9. De AVG is niet van toepassing op gegevens die uitsluitend betrekking hebben op rechtspersonen. De ontworpen rapporteringsplicht geeft evenwel aanleiding tot de verwerking van persoonsgegevens wanneer de leverancier, dienstverrichter, afnemer of een andere op de factuur vermelde persoon een natuurlijke persoon is. Dit is in het bijzonder het geval voor zelfstandigen die hun activiteit als natuurlijke persoon uitoefenen, maar kan eveneens betrekking hebben op

bestuurders, contactpersonen, werknemers of andere natuurlijke personen van wie gegevens in de factuur of de rapporteringsstroom voorkomen. De Autoriteit heeft deze afbakening reeds gehanteerd in advies nr. 123/2025.¹

10. Voor zover de betrokken persoonsgegevens uitsluitend verband houden met de beroepsmatige of economische activiteit van de betrokkene, mag in zijn hoofde een zekere mate van voorzienbaarheid worden verwacht ten aanzien van de verwerking van die gegevens voor fiscale doeleinden. Personen die beroepsmatig een economische activiteit uitoefenen, begeven zich immers vrijwillig in een gereguleerde omgeving waarin zij onderworpen zijn aan facturerings, boekhoudkundige en fiscale rapporteringsverplichtingen en waarin de administratie over controlebevoegdheden beschikt. Dit brengt mee dat de redelijke verwachtingen inzake vertrouwelijkheid voor strikt professionele transactiegegevens minder ruim zijn dan voor gegevens die uitsluitend tot de persoonlijke levenssfeer behoren.
11. Deze vaststelling doet evenwel geen afbreuk aan de toepassing van de AVG en kan evenmin verantwoorden dat de draagwijdte en modaliteiten van de verwerking onvoldoende worden afgebakend. Zij geldt bovendien niet zonder meer voor persoonsgegevens van andere natuurlijke personen die in een factuur voorkomen zonder zelf partij te zijn bij de belastbare handeling. Ook in een professionele context kan de systematische en gecentraliseerde verwerking van gedetailleerde transactiegegevens een belangrijke inmenging vormen, in het bijzonder wanneer deze gegevens worden gekoppeld aan andere bronnen en worden gebruikt voor datamining, netwerkanalyse en profilering.
12. Het ontwerp voert volgens de aanvrager geen kwantitatieve uitbreiding in van de factuurgegevens waartoe de administratie toegang kan hebben. De FOD Financiën beschikt thans immers over geaggregeerde gegevens uit de jaarlijkse lijst van belastingplichtige afnemers en kan op grond van de artikelen 60 en 61 van het Btw-Wetboek ad hoc inzage of voorlegging van facturen vragen. De Autoriteit stelt niettemin vast dat de ontworpen regeling een wezenlijke kwalitatieve wijziging inhoudt. De gegevens zullen voortaan systematisch, op transactioneel niveau, langs elektronische weg en nagenoeg onmiddellijk na de uitreiking van de factuur aan de administratie worden meegedeeld. Zij zullen bovendien rechtstreeks beschikbaar zijn voor geautomatiseerde analyse en koppeling met andere gegevens.
13. Dat de administratie de betrokken gegevens thans reeds geval per geval kan opvragen, betekent dan ook niet dat de systematische verzameling ervan in een gecentraliseerde gegevensstroom zonder meer als een louter technische wijziging kan worden beschouwd. De frequentie, de

¹ Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-123-2025.pdf>.

granulariteit, het systematische karakter en de mogelijkheden tot koppeling en analyse bepalen mede de ernst van de inmenging. De ontworpen modaliteiten moeten bijgevolg als dusdanig aan de beginselen van noodzakelijkheid, evenredigheid, minimale gegevensverwerking en opslagbeperking worden getoetst.

14. De Autoriteit wijst er in dit verband bovendien op dat de systematische centralisering van grote hoeveelheden persoonsgegevens in een datawarehouse, in combinatie met de mogelijkheden tot datamining, datamatching, netwerkanalyse en profilering, bijzondere risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen met zich meebrengt. Naarmate gegevens uit verschillende bronnen en databanken worden samengebracht, neemt immers niet alleen de hoeveelheid centraal beschikbare informatie toe, maar ontstaat tevens de mogelijkheid om zeer omvattende profielen van betrokkenen en hun relaties met derden op te stellen en deze profielen voor controledoeleinden te gebruiken. Een dergelijke concentratie en combinatie van gegevens verhoogt bovendien de gevolgen van ongeoorloofde toegang of een beveiligingsincident en kan leiden tot een verdere verwerking van gegevens die geen of slechts een onvoldoende rechtstreeks verband houden met het concrete fiscale controledoeleinde, met inbegrip van gevoelige gegevens of gegevens over derden. De mogelijkheid om gegevens in het in artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 bedoelde datawarehouse op te nemen en vervolgens voor risicoanalyse of profilering te gebruiken, kan daarom niet worden beschouwd als een algemene machtiging om, ongeacht hun bron, aard of relevantie, persoonsgegevens voor fiscale controledoeleinden te verzamelen en te combineren. In het onderhavige geval is dit risico evenwel beperkter in zoverre de ontworpen rapporteringsplicht betrekking heeft op specifiek omschreven factuurgegevens die voortvloeien uit de beroepsmatige of economische activiteiten van btw-plichtigen en die rechtstreeks verband houden met de fiscale opdrachten van de administratie. Dit neemt niet weg dat zowel de opname van deze gegevens in het datawarehouse als hun eventuele koppeling met andere gegevensbronnen moet beantwoorden aan de vereisten van noodzakelijkheid, evenredigheid, doelbinding en minimale gegevensverwerking. Naarmate een dergelijke centralisering, koppeling en profilering een ruimere draagwijdte krijgt, moeten de essentiële elementen ervan bovendien op voldoende duidelijke, nauwkeurige en voorzienbare wijze in de wet zelf worden afgebakend. Daarbij moet in het bijzonder worden bepaald welke categorieën van persoonsgegevens uit welke bronnen mogen worden verzameld en gecombineerd, op welke categorieën van betrokkenen deze verwerkingen betrekking kunnen hebben en voor welke welbepaalde doeleinden deze gegevens mogen worden gebruikt, bijvoorbeeld met het oog op de identificatie van belastingplichtigen die op grond van wettelijk afgebakende risico-indicatoren een verhoogd risico op fiscale fraude vertonen.

b. Doeleinden en noodzakelijkheid

15. De snellere beschikbaarheid van gedetailleerde factuurgegevens in digitale vorm vormt op zichzelf geen doeleinde van de verwerking, maar een middel om de fiscale opdrachten van de FOD Financiën efficiënter uit te voeren. Het eigenlijke doeleinde bestaat erin de correcte toepassing van de btw-regelgeving te controleren, de verschuldigde belasting vast te stellen en in te vorderen, en btw-fraude, waaronder carrouselfraude, sneller te detecteren en te bestrijden. Dit doeleinde kan worden afgeleid uit de fiscale regelgeving en uit de artikelen 3 en 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). Artikel 3 van die wet bepaalt dat de FOD Financiën persoonsgegevens verwerkt voor zijn wettelijke opdrachten, terwijl artikel 5 uitdrukkelijk voorziet in de samenvoeging van gegevens in een datawarehouse en in datamining, datamatching en profilering met het oog op gerichte controles en de analyse van relationele gegevens. De Autoriteit is van oordeel dat dit doeleinde in beginsel als welbepaald en gerechtvaardigd kan worden beschouwd.
16. Gelet op de omvang en het continue karakter van de nieuwe gegevensstroom verdient het niettemin aanbeveling om minstens in de memorie van toelichting een uitdrukkelijk en ondubbelzinnig verband te leggen tussen de ontworpen rapporteringsplicht en de doeleinden en waarborgen van de artikelen 3 en 5 van de wet van 3 augustus 2012. In het bijzonder moet duidelijk worden gemaakt of en onder welke voorwaarden de ontvangen factuurgegevens in het in artikel 5 bedoelde datawarehouse zullen worden geïntegreerd en voor risicoanalyse, datamining, datamatching, netwerkanalyse of profilering zullen worden gebruikt.
17. De Autoriteit neemt akte van de door de aanvrager verstrekte motivering volgens welke een jaarlijkse of geaggregeerde rapportering, een facultatief systeem of een rapportering door slechts één partij niet dezelfde snelheid, volledigheid en verifieerbaarheid zouden bieden. De overgang naar een elektronisch transactioneel rapporteringssysteem kan in beginsel geschikt zijn om fraude sneller te detecteren en de juistheid van de gerapporteerde gegevens te controleren. Dit ontslaat de aanvrager evenwel niet van de verplichting om voor iedere concrete rapporteringsmodaliteit te waarborgen dat zij niet verder reikt dan hetgeen noodzakelijk is.
18. Het ontwerp kiest in beginsel voor een dubbelzijdige rapportering, waarbij zowel de leverancier of dienstverrichter als de medecontractant gegevens over dezelfde handeling aan de administratie overmaken. Deze dubbele rapportering kan bijdragen tot de verificatie van de juistheid en volledigheid van de gegevens. Zij houdt evenwel ook in dat dezelfde handeling meermaals wordt geregistreerd en dat verschillen kunnen ontstaan tussen de gegevens die door beide partijen worden meegedeeld. Het moet daarom duidelijk volgen uit het ontwerp hoe dergelijke verschillen

worden vastgesteld en behandeld, hoe de betrokken belastingplichtigen deze gegevens kunnen verbeteren en welke gegevens in geval van discrepantie als uitgangspunt voor de verdere controle worden gehanteerd.

19. Artikel 53 *quinquies*, § 4, in ontwerp machtigt de Koning om de termijnen vast te stellen waarbinnen de gegevens moeten worden meegedeeld. Volgens de memorie van toelichting wordt een rapportering in "*near real time*" beoogd. De rapporteringsfrequentie en de termijn waarbinnen gegevens moeten worden meegedeeld, zijn evenwel mede bepalend voor de omvang van de inmenging en voor de administratieve en technische verplichtingen van de betrokkenen. De exacte termijn kan bij koninklijk besluit worden vastgesteld, maar de wet moet minstens de criteria of de maximale grenzen bevatten waarbinnen deze bevoegdheid wordt uitgeoefend. Daarbij moet worden verantwoord waarom de gekozen termijn noodzakelijk is voor het nagestreefde controledoeleinde.
20. Uit het aanvraagformulier en de memorie van toelichting blijkt dat de gegevens zullen worden gebruikt om op geautomatiseerde wijze anomalieën en afwijkende tendensen vast te stellen en om risicoprofielen en controlerichtsnoeren te ontwikkelen. Artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 biedt reeds een algemeen wettelijk kader voor datamining, datamatching en profilering door de FOD Financiën. De integratie en verwerking van de elektronisch gerapporteerde factuurgegevens moet volledig binnen dat kader plaatsvinden, met inbegrip van de daarin opgenomen voorwaarden inzake doelbinding, toegangsbeheer, pseudonimisering waar mogelijk en gecontroleerde depseudonimisering.
21. Uit de voorgelegde stukken blijkt niet dat op basis van de elektronische rapportering uitsluitend geautomatiseerde beslissingen zullen worden genomen waaraan rechtsgevolgen of vergelijkbare aanzienlijke gevolgen voor de betrokkene zijn verbonden. De Autoriteit gaat er bijgevolg van uit dat een door de geautomatiseerde analyse vastgesteld risico of een anomalie uitsluitend aanleiding geeft tot een verdere beoordeling door een bevoegde ambtenaar. Dit moet uitdrukkelijk worden bevestigd. De selectie van een dossier of de vaststelling van een afwijkend patroon mag niet zonder menselijke verificatie rechtstreeks leiden tot een belastingheffing, sanctie of andere nadelige beslissing. De toepasselijke systemen moeten bovendien voldoende traceerbaar en controleerbaar zijn om de oorsprong van een risicosignaal, de gebruikte gegevens en de daaropvolgende menselijke beoordeling te kunnen reconstrueren.
22. De Autoriteit herinnert er tot slot aan dat, voor zover bij de risicoanalyse, datamining, profilering of andere geautomatiseerde verwerkingen gebruik wordt gemaakt van systemen die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2024/1689 *tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie* (hierna: de AI-verordening) vallen, de daarin opgenomen

verplichtingen onverkort moeten worden nageleefd, naast de vereisten die voortvloeien uit de AVG. Het komt aan de aanvrager en de FOD Financiën toe om, in functie van de concrete systemen die voor deze verwerkingen worden ingezet, voorafgaandelijk na te gaan of en in welke mate de AI-verordening van toepassing is. Daarbij moet in het bijzonder worden nagegaan of deze systemen als AI-systemen met een hoog risico in de zin van artikel 6 en bijlage III bij de AI-verordening moeten worden aangemerkt, in welk geval de specifieke verplichtingen voor dergelijke systemen moeten worden nageleefd, inzonderheid – waar toepasselijk – de in artikel 27 bedoelde grondrechteneffectbeoordling.

c. Draagwijdte van de rapporteringsplicht en categorieën van persoonsgegevens

23. De paragrafen 1 en 2 van het ontworpen artikel 53 *quinquies* van het Btw-Wetboek stellen op gedetailleerde wijze vast welke categorieën van belastingplichtigen en medecontractanten tot rapportering zijn gehouden en voor welke categorieën van handelingen deze verplichting geldt. Het ontwerp voorziet daarnaast in bijzondere regelingen voor btw-eenheden, landbouwondernemingen en bepaalde niet in België gevestigde belastingplichtigen. Vanuit het oogpunt van de afbakening van het personele en materiële toepassingsgebied geeft dit in beginsel geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.
24. De Autoriteit stelt vast dat het ontworpen artikel 53 *quinquies* van het Btw-Wetboek de vaststelling van de concrete te rapporteren gegevens aan de Koning opdraagt. Een dergelijke delegatie geeft op zichzelf geen aanleiding tot bezwaar. De Belgische btw-regelgeving wordt traditioneel in belangrijke mate uitgewerkt in genummerde koninklijke besluiten. Deze regelgevingsstructuur wordt mede verklaard door het technische karakter en de hoge mate van veranderlijkheid van de btw-regels, die in ruime mate worden bepaald door regelmatig wijzigende Unierechtelijke voorschriften. In die context kan worden aanvaard dat de wet het personele en materiële toepassingsgebied en de krachtlijnen van de rapporteringsplicht vaststelt, terwijl de concrete gegevensvelden en technische uitvoeringsmodaliteiten bij koninklijk besluit worden bepaald.
25. De Autoriteit neemt in dat verband akte van de toelichting van de aanvrager dat de ontworpen rapporteringsplicht niet strekt tot een kwantitatieve uitbreiding van de mededelingsplicht, maar tot een wijziging van de wijze, de frequentie en het detailniveau waarop de betrokken gegevens aan de administratie ter beschikking worden gesteld. De aan de Koning verleende bevoegdheid moet binnen die premisse worden uitgelegd en uitgeoefend. Zij kan bijgevolg niet worden aangewend om autonoom nieuwe inhoudelijke categorieën van gegevens aan de rapporteringsplicht te onderwerpen die krachtens de geldende fiscale regelgeving niet reeds moeten worden meegedeeld.

26. Bij de vaststelling van de te rapporteren gegevens moet bovendien rekening worden gehouden met de ViDa-richtlijn. De door deze richtlijn ingevoegde artikelen 271*bis* en 271*ter* van Richtlijn 2006/112/EG regelen vanaf 1 juli 2030 de digitale rapportering per individuele transactie, de mogelijkheid om de rapportering door een derde te laten verrichten en de verenigbaarheid met de Europese norm voor elektronische facturering. Voor de digitale rapportering van intracommunautaire handelingen bepaalt het nieuwe artikel 264 van Richtlijn 2006/112/EG de te rapporteren gegevens door te verwijzen naar welbepaalde factuurgegevens van artikel 226 van die richtlijn, waaronder identificatiegegevens van de partijen en gegevens betreffende de factuur, de betrokken handeling en de belastingheffing. De ViDa-richtlijn laat de lidstaten voor binnenlandse rapporteringsstelsels toe de te rapporteren gegevens nader te bepalen, maar deze bevoegdheid moet worden uitgeoefend binnen de grenzen van noodzakelijkheid en evenredigheid.
27. Het toekomstige uitvoeringsbesluit zal de concrete draagwijdte van de verwerking bepalen, onder meer door de te rapporteren gegevensvelden, de rapporteringstermijnen en de technische modaliteiten vast te stellen. Het zal bijgevolg overeenkomstig artikel 36.4 AVG voor advies aan de Autoriteit moeten worden voorgelegd. Bij die gelegenheid zal in het bijzonder moeten worden nagegaan of de vastgestelde gegevens beperkt blijven tot de gegevens die reeds binnen het bestaande fiscale kader mogen worden verwerkt, desgevallend aangevuld met de gegevens waarvan de mededeling noodzakelijk voortvloeit uit de omzetting van de ViDA-richtlijn.

d. Technische rapporteringsketen, Peppol en verwerkingsverantwoordelijkheid

28. Artikel 53*quiquies*, § 4, in ontwerp laat de wijze van mededeling en het elektronische adres waarnaar de gegevens moeten worden verzonden volledig aan de Koning over. Uit de voorgelegde stukken kan niet met zekerheid worden afgeleid of de elektronische rapportering rechtstreeks via een afzonderlijke toepassing of API van de FOD Financiën zal verlopen, dan wel of de bestaande Peppol-infrastructuur geheel of gedeeltelijk zal worden gebruikt. Deze technische keuze is gegevensbeschermingsrechtelijk relevant, aangezien zij bepaalt welke tussenpersonen toegang hebben tot de gegevens, welke contractuele en technische regels van toepassing zijn en hoe de verantwoordelijkheden tussen de betrokken actoren worden verdeeld.
29. Indien voor de ontworpen rapportering gebruik wordt gemaakt van Peppol, verwijst de Autoriteit *mutatis mutandis* naar haar opmerkingen overeenkomstig advies nr. 123/2025. In dat advies heeft de Autoriteit erop gewezen dat OpenPeppol en de daarmee verbonden dienstverleners functioneren binnen een technisch en privaatrechtelijk governancekader en dat het wenselijk is dat de toepasselijke regelgeving uitdrukkelijk naar dit kader verwijst. Zij benadrukte eveneens dat moet worden nagegaan of de contractueel vastgelegde rollen en verantwoordelijkheden verenigbaar zijn met de verantwoordelijkheden die uit de AVG voortvloeien.

30. De belastingplichtige treedt in beginsel op als verwerkingsverantwoordelijke voor de selectie en verzending van persoonsgegevens ter nakoming van zijn wettelijke rapporteringsplicht. Een derde die uitsluitend volgens de instructies van de belastingplichtige en in diens naam en voor diens rekening rapporteert, zal in beginsel als verwerker optreden, behoudens wanneer deze derde voor een deel van de verwerking zelf de doeleinden en wezenlijke middelen bepaalt. Ook de rol van een Peppol-accesspointdienstverlener kan niet louter op grond van zijn contractuele benaming worden vastgesteld, maar moet worden beoordeeld aan de hand van zijn feitelijke taken, beslissingsruimte en eigen wettelijke of contractuele verplichtingen. De FOD Financiën is verwerkingsverantwoordelijke voor de ontvangst en verdere fiscale verwerking van de rapporteringsgegevens.
31. De technische architectuur moet de authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud en de vertrouwelijkheid van de gerapporteerde gegevens tijdens de volledige overdracht waarborgen. Er moet minstens worden voorzien in sterke authenticatie, versleuteling, toegangscontrole, logging, bescherming tegen dubbele, foutieve of onvolledige rapportering, ontvangstbevestigingen en een controleerbaar fouten- en correctiemechanisme. De Autoriteit heeft in advies nr. 123/2025 reeds benadrukt dat de betrokken technische dienstverleners, binnen de grenzen van hun eigen rol, eveneens verantwoordelijkheid dragen voor de betrouwbaarheid en integriteit van de elektronische gegevensstroom.
32. Gelet op het verplichte en nagenoeg onmiddellijke karakter van de rapportering moet bovendien een passend terugvalmechanisme worden vastgesteld voor technische storingen bij de belastingplichtige, diens dienstverlener, het transmissienetwerk of de FOD Financiën. Het moet duidelijk zijn binnen welke termijn een niet-geslaagde rapportering kan worden hernomen en hoe wordt vermeden dat een belastingplichtige nadelige gevolgen ondervindt van een technische storing die buiten zijn verantwoordelijkheid ligt. Ook dit punt sluit aan bij de opmerkingen in advies nr. 123/2025.

e. Ontvangers, transparantie en toegang

33. De primaire ontvanger van de gegevens is de administratie belast met de belasting over de toegevoegde waarde. Overeenkomstig de artikelen 4, 6 en 10 van de wet van 3 augustus 2012 moeten zowel de interne toegang binnen de FOD Financiën als de eventuele mededeling aan andere administraties of overheidsinstanties beperkt blijven tot hetgeen noodzakelijk is voor welbepaalde wettelijke opdrachten. De toegang moet individueel, profielgebonden en controleerbaar zijn en iedere toegang of toegangspoging moet worden gelogd.

34. Uit het aanvraagformulier blijkt dat verdere mededelingen aan andere overheidsinstanties kunnen plaatsvinden binnen het kader van artikel 93 *bis* van het Btw-Wetboek en dat voor structurele gegevensuitwisselingen protocollen worden gesloten. De Autoriteit neemt hiervan akte. Zij herinnert er evenwel aan dat een protocolakkoord niet in de plaats kan treden van een voldoende duidelijke wettelijke grondslag voor de betrokken gegevensuitwisseling. Een dergelijk protocol kan uitsluitend de concrete modaliteiten en waarborgen vastleggen van een mededeling die reeds haar grondslag vindt in een wettelijke norm; het kan noch de mededeling als dusdanig toestaan, noch de wezenlijke elementen ervan autonoom vaststellen of een ontoereikende wettelijke grondslag verhelpen. Het grootschalige en transactionele karakter van de nieuwe gegevensstroom mag bovendien niet leiden tot een algemene of ongedifferentieerde toegankelijkheid voor andere overheidsinstanties.
35. De verhoogde voorzienbaarheid die van beroepsmatig actieve personen mag worden verwacht, ontslaat de verwerkingsverantwoordelijken niet van hun informatieverplichtingen. De belastingplichtigen en andere betrokken natuurlijke personen moeten op duidelijke en toegankelijke wijze worden geïnformeerd over de verplichte rapportering, de te rapporteren gegevens, de rapporteringsfrequentie, de ontvangers, de verwerking voor risicoanalyse en profilering, de bewaartermijnen en de uitoefening van hun rechten. Bijzondere aandacht is vereist voor natuurlijke personen van wie gegevens in een factuur voorkomen zonder dat zij zelf de rapporteringsplichtige zijn.

f. Bewaartermijnen en gegevensbeschermingseffectbeoordeling

36. Het ontwerp stelt geen maximale bewaartermijn vast voor de elektronisch gerapporteerde factuurgegevens. In het aanvraagformulier wordt verwezen naar de duur die noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke opdrachten van de FOD Financiën, naar de toepasselijke fiscale bewaar- en verjaringstermijnen en naar artikel 11, § 1, derde lid, van de wet van 3 augustus 2012. Voor zover de ontworpen regeling geen wijziging aanbrengt in deze bestaande bewaarkaders en de betrokken gegevens niet langer worden bewaard dan voor de toepasselijke doeleinden noodzakelijk is, geeft dit punt geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.
37. De Autoriteit neemt tot slot akte van het feit dat de voorgenomen verwerking volgens het aanvraagformulier reeds aan een gegevensbeschermingseffectbeoordeling werd onderworpen. Aangezien deze beoordeling niet bij de adviesaanvraag werd gevoegd, kan de Autoriteit de inhoud ervan niet beoordelen. Gelet op de verdere uitwerking van de gegevenscategorieën, de rapporteringstermijnen en de technische architectuur bij koninklijk besluit moet de beoordeling vóór de operationalisering worden geactualiseerd. Zij moet in het bijzonder betrekking hebben op de dubbelzijdige rapportering, de behandeling van tegenstrijdige gegevens, de integratie in het

datawarehouse, de gebruikte modellen voor risicoanalyse en profilering, de rol van Peppol of andere dienstverleners en de risico's van ongeoorloofde toegang of function creep.

38. Indien uit de geactualiseerde gegevensbeschermingseffectbeoordeling blijkt dat de verwerking ondanks de voorgenomen maatregelen een hoog restrisico inhoudt, moet de Autoriteit overeenkomstig artikel 36.1 AVG voorafgaand worden geraadpleegd. De vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen overeenkomstig artikel 53*quinquies*, § 4, in ontwerp moet in ieder geval opnieuw voor advies aan de Autoriteit worden voorgelegd.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit,**

is van oordeel dat:

- minstens in de memorie van toelichting moet worden verduidelijkt hoe de elektronisch gerapporteerde gegevens zullen worden verwerkt in het kader van het datawarehouse, de risicoanalyse, datamining, datamatching, netwerkanalyse en profilering bedoeld in de wet van 3 augustus 2012 (punten 15 – 16 en 20);
- de behandeling van discrepanties die voortvloeien uit de dubbelzijdige rapportering duidelijk moet worden geregeld (punt 18);
- de wettelijke machtiging inzake de rapporteringstermijnen voldoende moet worden afgebakend en de noodzakelijkheid van de gekozen termijn moet worden verantwoord (punt 19);
- moet worden bevestigd dat de resultaten van geautomatiseerde risicoanalyse niet zonder menselijke beoordeling aanleiding kunnen geven tot een belastingheffing, sanctie of andere nadelige beslissing (punt 21);
- de bij koninklijk besluit vast te stellen gegevens beperkt moeten blijven tot hetgeen reeds binnen het bestaande fiscale kader mag worden verwerkt, desgevallend aangevuld met de gegevens waarvan de mededeling noodzakelijk voortvloeit uit de omzetting van de ViDA-richtlijn (punten 24 – 27);
- bij de verdere uitwerking van de technische rapporteringsketen rekening moet worden gehouden met de opmerkingen inzake Peppol, de rolverdeling tussen de betrokken actoren, de beveiliging en het terugvalmechanisme in de punten 28 – 32;
- iedere verdere mededeling aan andere overheidsinstanties op een toereikende wettelijke grondslag moet berusten, waarbij een protocolakkoord deze wettelijke grondslag niet kan vervangen (punten 33 – 34);

- de gegevensbeschermingseffectbeoordeling vóór de operationalisering van de regeling moet worden geactualiseerd overeenkomstig punt 35 en, indien artikel 36.1 AVG van toepassing is, voorafgaand overleg met de Autoriteit moet plaatsvinden (punten 37 – 38);
- het uitvoeringsbesluit bedoeld in artikel 53quinquies, § 4, in ontwerp overeenkomstig artikel 36.4 AVG voor advies aan de Autoriteit moet worden voorgelegd (punten 27 en 38).

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