



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 188/2026 van 28 augustus 2026

Betreft: Advies m.b.t. een voorontwerp van wet tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken (ADV-2026-00041).

Trefwoorden: DAM-Fiche – DFO – gegevensbronnen – doeleinden niet welbepaald – ernstige fiscale fraude – administratieve signaalanalyse – geautomatiseerde verwerking – menselijke tussenkomst – fiscale onderzoeksdaad – CFI informatie-uitwisseling – verdere verwerking – rechten van betrokkenen – legaliteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit – gegevenskruising – technologische geavanceerde verwerkingsmethoden – fiscaal patrimonium – fraudetypologieën en risicoparameters – afbakening verwerkingsbevoegdheid – beroepsgeheim – datamining en datamatching – publieke gegevensbronnen – gegevensbronnen onder licentie – databrokers

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 de heer 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 08 juni 2026;

Gelet op de aanvullende inhoudelijke toelichtingen, ontvangen op 24 juli 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 28 augustus 2026 het volgende advies uit:

Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Op 8 juni 2026 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een voorontwerp van wet tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken (hierna: Ontwerp).
3. In de strijd tegen georganiseerde criminaliteit wenst de regelgever met onderliggend Ontwerp een multidisciplinaire directie fiscale onderzoeken op te richten die de fiscus zal toelaten, onder het gezag van het parket, als een volwaardige misdaadbestrijder, met bijzondere aandacht voor de effectieve verstoring en snelle recuperatie van criminele vermogens, evenals in de uitbouw van een una via-beleid ten aanzien van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.¹
4. Met het oog hierop voorziet het Ontwerp in de oprichting van de Directie Fiscale Onderzoeken onder de gedeelde bevoegdheid van de Minister van Financiën en de Minister van Justitie.² Deze zal worden opgericht binnen de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (hierna AABBI) bij koninklijk besluit.³ Terzake wordt in kanttekening opgemerkt dat in aanmerking genomen dat onderhavig Ontwerp, geen koninklijk besluit vormt, het voor de Autoriteit onduidelijk is of deze vermelding een ander Ontwerp of een verkeerde verwijzing betreft.

II. KORTE SAMENVATTING

5. Het Ontwerp richt binnen **de AABBI de Directie Fiscale Onderzoeken (hierna DFO)** op, belast met de administratieve signaalanalyse ter detectie en vaststelling van ernstige fiscale fraude en het daarmee samenhangende misdrijf van witwassen. De Autoriteit stelt evenwel vast dat de **oprichting van deze nieuwe entiteit en de haar toegekende bevoegdheden de vereiste noodzakelijkheid missen**, mede gelet op de overlapping met de bestaande opdrachten van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (hierna CFI). Daarnaast rijzen fundamentele bezwaren vanuit het **legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel**. Het centrale begrip "**ernstige fiscale fraude**" **wordt niet wettelijk gedefinieerd⁴ of aan de hand van voldoende objectieve criteria afgebakend**, terwijl dit begrip nochtans in wezen de materiële grens bepaalt van de bevoegdheid van de DFO en van de persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse kunnen worden verwerkt. De verdere operationalisering van dit begrip aan de hand van fraudetypologieën, use cases, parameters en DAM-fiches biedt daarvoor geen afdoende wettelijke begrenzing. Deze instrumenten worden onvoldoende normatief omkaderd en kunnen bovendien niet in de plaats treden

¹ Memorie van Toelichting, 1-2.

² Memorie van Toelichting, 1.

³ Memorie van Toelichting, 2.

⁴ Memorie van Toelichting, 4.

van een voldoende duidelijke en voorzienbare wettelijke afbakening van de essentiële elementen van de verwerking.

6. Ook wat **de gegevensverwerkingen zelf** betreft, schiet het normatieve kader op essentiële punten tekort. Uit het Ontwerp, de Memorie van Toelichting en de aanvullende toelichtingen blijkt dat de administratieve signaalanalyse potentieel betrekking kan hebben op een zeer ruim geheel van gegevens uit **het fiscale gegevenspatrimonium en het datawarehouse van de FOD Financiën**, eventueel aangevuld **met publiek toegankelijke gegevens, gegevens waarvoor een licentie bestaat en gegevens afkomstig van andere instanties, waaronder de CFI**. Niettemin worden de betrokken categorieën van persoonsgegevens, gegevensbronnen, categorieën van betrokkenen, selectiecriteria en toegelaten koppelingen onvoldoende wettelijk begrensd. In het bijzonder blijft onduidelijk wat precies onder “publiek toegankelijke bronnen” en “gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat” moet worden verstaan en welke grenzen aan het gebruik daarvan worden gesteld. Hierdoor blijkt uit de norm zelf onvoldoende of en onder welke voorwaarden bijvoorbeeld **gegevens afkomstig van sociale media of andere onlineplatformen, dan wel persoonsgegevens afkomstig van commerciële gegevensleveranciers of databrokers**, voor dergelijke analyses kunnen aangewend worden. De omstandigheid dat bepaalde gegevens momenteel niet beschikbaar zijn of dat bestaande licentievoorwaarden bepaalde verwerkingen uitsluiten, vormt daarbij geen structurele wettelijke waarborg, aangezien dergelijke toegangsrechten en contractuele voorwaarden in de toekomst kunnen wijzigen.
7. De Autoriteit stelt bovendien vast dat voor de rechtvaardiging van deze verwerkingen in belangrijke mate wordt teruggevallen op **zeer algemeen geformuleerde bepalingen van de wet van 3 augustus 2012 en op de verschillende wettelijke opdrachten van de FOD Financiën**, zonder dat steeds wordt aangetoond dat de specifieke regelgeving die de **initiële verzameling, verkrijging of mededeling** van de betrokken persoonsgegevens mogelijk maakt, tevens voldoende nauwkeurig de latere verwerking ervan in het kader van de administratieve signaalanalyse afbakt. Het enkele feit dat persoonsgegevens rechtmatig door de FOD Financiën verkregen werden of zich reeds in het fiscale gegevenspatrimonium of datawarehouse bevinden, kan niet als een **blanco cheque** gelden voor iedere verdere verwerking, koppeling of analyse ervan. Voor zover een algemene bepaling, waaronder artikel 3, §3, van de wet van 3 augustus 2012, aldus zou worden opgevat dat zij zonder voldoende nadere normatieve afbakening uiteenlopende verdere verwerkingen voor fiscale doeleinden kan dragen, dreigt zij te functioneren als **een catch-all bepaling of algemene vangnetgrondslag**, hetgeen moeilijk verenigbaar is met de vereisten van legaliteit en voorzienbaarheid.
8. Deze bezwaren worden versterkt door de **onvoldoende transparantie over de concrete werking van de administratieve signaalanalyse**. Hoewel wordt verwezen naar “technologische” of “geavanceerde” verwerkingsmethoden en naar technieken zoals **datamining, datamatching en eventuele profilering**, blijft onvoldoende duidelijk welke verwerkingshandelingen precies

geautomatiseerd plaatsvinden, welke gegevens daarbij worden gekoppeld of gekruist, hoe de gebruikte parameters en indicatoren tot stand komen en **welke rol eventuele adaptieve of zelflerende systemen spelen**. Zonder die informatie dreigt de concrete werking van de signaalanalyse voor de betrokkenen in belangrijke mate **een black box** te blijven. Er wordt terzake op gewezen dat algemene verwijzingen naar technologische of geavanceerde verwerkingsmethoden de vereiste concrete en voorzienbare normatieve afbakening niet kunnen vervangen.

9. Tenslotte behoeven ook **de duur van de signaalanalyse en de bewaartermijnen, de informatie-uitwisseling met de CFI, het verdere gebruik van gegevens waarvoor geen ernstige fiscale fraude werd vastgesteld, de toepasselijke procedurele waarborgen en de transparantie ten aanzien van de betrokkenen een duidelijkere regeling**. In het bijzonder kan het ontbreken van een vaststelling van ernstige fiscale fraude niet zonder meer tot gevolg hebben dat de betrokken persoonsgegevens vervolgens voor andere fiscale doeleinden worden verwerkt zonder dat daarvoor een afzonderlijke en toereikende rechtsgrond en verenigbaarheid met het oorspronkelijke verwerkingsdoel worden aangetoond. **In hun onderlinge samenhang dreigen de open omschrijving van het doeleinde, de zeer ruime potentiële gegevensbasis, de algemene wettelijke grondslagen en de ruime operationele marge die via fraudetypologieën, use cases en DAM-fiches wordt ingevuld, de DFO een onvoldoende begrensde verwerkingsbevoegdheid te verlenen**. Het Ontwerp vereist bijgevolg op meerdere essentiële punten een **verdere wettelijke en voldoende voorzienbare begrenzing** om te voldoen aan het **legaliteitsbeginsel** en aan de beginselen van **doelbinding, minimale gegevensverwerking, noodzakelijkheid en proportionaliteit**.

III. VOORAFGAANDE BEMERKINGEN

10. De Autoriteit wenst er in hoofddorde de aandacht op te vestigen dat krachtens artikel 8(2) EVRM een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven slechts gerechtvaardigd kan zijn indien zij bij wet voorzien is, een van de in deze bepaling opgesomde legitieme doeleinden nastreeft en **noodzakelijk is in een democratische samenleving**. Daaruit volgt dat niet alleen het bestaan van een wettelijke grondslag moet worden onderzocht, maar eveneens of de betrokken maatregel beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel.
11. Aldus dient te worden verantwoord dat de inmenging die voortvloeit uit de oprichting van de DFO en de toekenning van de in het Ontwerp voorziene bevoegdheden, **noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel**.
12. Vanuit dit opzicht stelt de Autoriteit vast dat de aan de DFO toegekende taken op bepaalde punten gelijkenissen vertonen met de reeds aan de CFI toevertrouwde opdrachten. Zo wordt de CIF belast

met het ontvangen en analyseren van informatie en meldingen die verband houden met o.m. het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en daaruit voortkomende criminele activiteiten.⁵ Wanneer uit haar analyse een ernstige aanwijzing van witwassen van geld of financiering van terrorisme blijkt, deelt zij de desbetreffende informatie mee aan de procureur des Konings of aan de federale procureur.⁶

13. Wanneer deze opdrachten naast de in het Ontwerp aan de DFO toegekende taken gezet worden, stelt de Autoriteit vast dat ook de DFO belast wordt met de detectie en vaststelling van feiten die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. Nadere vergelijking toont aan dat **"ernstige fiscale fraude"**, al dan niet georganiseerd, eveneens behoort tot de criminele activiteiten die onder het toepassingsgebied van de wet van 18 september 2017 vallen.⁷ Er lijkt bijgevolg sprake te zijn van een overlapping tussen de materie die door beide instanties geanalyseerd worden. Bovendien kunnen de werkzaamheden van beide instanties uiteindelijk aanleiding geven tot de overmaking van informatie aan het Openbaar Ministerie, waaronder de Procureur des Konings.
14. In het licht hiervan acht de Autoriteit de in de Memorie van Toelichting opgenomen argumentering dat de DFO een *"efficiënte en daadkrachtige aanvulling op de al bestaande samenwerkingsvormen [vormt], zonder daarbij een overlapping te creëren"*⁸ **niet afdoende aangetoond**, minstens wat betreft de administratieve signaalanalyse die voorafgaat aan de uitoefening van de bevoegdheden van officier van gerechtelijke politie. De vraag stelt zich in welke mate er sprake kan zijn van "noodzakelijkheid" van de oprichting van de DFO, als er reeds een andere entiteit instaat voor dezelfde taken die naar behoren worden uitgevoerd.⁹
15. Uit de toelichting blijkt immers niet dat de bestaande structuren, en in het bijzonder de werking van de CFI, ontoereikend zouden zijn om de haar reeds wettelijk toevertrouwde opdrachten uit te oefenen, noch wordt concreet aangegeven welke lacune in de bestaande werking de oprichting van de DFO, wat haar administratieve signaalanalyse betreft, beoogt te verhelpen.
16. Bovendien lijkt deze stelling moeilijk te verzoenen met de Memorie van Toelichting bij artikel 5 van het Ontwerp, waarin uitdrukkelijk rekening gehouden wordt met de mogelijkheid dat de CFI en de DFO dezelfde feiten detecteren en afzonderlijk aan het Openbaar Ministerie melden. De voorziene rechtstreekse informatie-uitwisseling tussen beide instanties strekt er volgens de toelichting immers

⁵ Artikel 4, 23°, artikel 47, §1, lid 1, artikel 79 en artikel 82 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.

⁶ Artikel 82, §2 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.

⁷ Artikel 4, 23°, k) 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.

⁸ Memorie van Toelichting, 3.

⁹ FATF, Mutual Evaluation Report Of Belgium, december 2025, laatst geraadpleegd op 12 augustus 2026, langs <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Mutual-Evaluation-Belgium-2025.pdf.coredownload.inline.pdf>, 138, 281.

mede toe te vermijden dat het Openbaar Ministerie "*twee afzonderlijke, deels overlappende aangiftes over dezelfde feiten*" ontvangt. In zoverre lijkt het Ontwerp aldus zelf het bestaan van een zekere materiële overlapping tussen de werkzaamheden van beide instanties te onderkennen, hetgeen de indicaties van redundantie bevestigen.

17. Het komt de aanvrager toe nader uiteen te zetten waarin de opdrachten van de DFO zich in deze fase onderscheiden van de reeds aan de CFI toevertrouwde analyseopdrachten, welke concrete lacune in het bestaande institutionele kader met de oprichting van de DFO verholpen wordt en waarom de nagestreefde doelstellingen niet of onvoldoende door middel van de al bestaande structuren en samenwerkingsmechanismen verwezenlijkt kunnen worden.
18. **Bij gebreke van een dergelijke verantwoording acht de Autoriteit niet aangetoond dat de toekenning aan de DFO van deze administratieve analysebevoegdheden, naast de reeds bestaande opdrachten van de CFI, beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is aan het nagestreefde doel.** De enkele doelstelling om de multidisciplinaire betrokkenheid van de fiscus en de uitbouw van een una via-beleid te bevorderen, alsook de bestaande samenwerkingsvormen efficiënter en daadkrachtiger aan te vullen kan in dit verband niet volstaan, temeer daar uit de toelichting zelf blijkt dat tussen beide instanties een zekere materiële overlapping kan ontstaan waarvoor vervolgens in een afzonderlijk mechanisme van informatie-uitwisseling voorzien moet worden.
19. Daarnaast merkt de Autoriteit op dat de in het Ontwerp gehanteerde terminologie inzake de "vaststelling" van feiten die een misdrijf kunnen uitmaken nadere aandacht verdient. Voor zover de DFO in deze fase slechts feiten detecteert en beoordeelt die mogelijk op een strafbaar feit wijzen, rijst de vraag of de term "vaststelling" niet de indruk wekt dat reeds een kwalificatie wordt verricht die uiteindelijk aan de bevoegde gerechtelijke autoriteiten toekomt. De aanvrager wordt verzocht na te gaan of een terminologie die nauwer aansluit bij artikel 82, § 2, van de wet van 18 september 2017 in dit verband niet meer aangewezen is.¹⁰

IV. ONDERZOEK TEN GRONDE

IV.1 Rechtsgrond

20. *Herhaling van de principes:* Elke verwerking van persoonsgegevens moet een rechtsgrond of een rechtmatigheidsgrond hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c)

¹⁰ artikel 82 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.

of e), van de AVG.¹¹ De lezer wordt verwezen naar de toepassing van deze principes zoals hierna beschreven.

21. Een norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) **moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens**. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, moet dergelijke wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen beschrijven:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).

22. Daarnaast dient de formele norm, overeenkomstig het legaliteits- en het voorzienbaarheidsprincipe, tevens volgende (aanvullende) essentiële elementen te omvatten:¹²

- de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens;
- de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

23. *Concrete toepassing:* de verwerking van persoonsgegevens waartoe het voor advies voorliggende Ontwerp aanleiding geeft, berust op artikel 6(1)(c) AVG.¹³ In overweging genomen dat het Ontwerp de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt die: *i) betrekking heeft op speciale categorieën van persoonsgegevens (gevoelige gegevens) in de zin van de artikelen 9 en/of 10 van de AVG en/of hoogst persoonlijke gegevens; ii) de kruising of koppeling van persoonsgegevens afkomstig*

¹¹ Artikel 6, lid 1, van de AVG: "De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen; (...)."

¹² Zie DEGRAVE, E., "L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

¹³ Artikel 6(1)(e) AVG: "de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen."

*uit verschillende bronnen met zich meebrengt; iii) plaats vindt voor toezichts- of controledoeleinden; iv) waarbij de gegevens meegedeeld of toegankelijk gemaakt worden voor derden; v) voorziet in het gebruik van het rijksregisternummer; vi) kwetsbare personen betreft; vii) grootschalig is vanwege de grote hoeveelheid gegevens en/of het aantal betrokkenen; viii) in voorkomend geval, leiden tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen; ix) het gebruik omvat van een systeem voor artificiële intelligentie als bedoeld in de Verordening (EU) tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie, is de Autoriteit van oordeel dat het, *in casu*, om een belangrijke inmenging gaat, waardoor de – reeds bestaande – verplichting om de essentiële elementen vast te leggen des te zwaarder doorweegt.*

24. De Autoriteit zal hieronder nagaan of en in welke mate het thans voor advies voorliggend voorontwerp van wet strookt met de gegevensbeschermingsprincipes zoals deze voortvloeien uit de AVG en de WVG, in het bijzonder.

IV.2 Doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens

25. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
26. Terzake verwijst het aanvraagformulier naar ontworpen artikel 5 en 10 dat respectievelijk betrekking hebben op detectie en vaststelling, en opstellen van processen-verbaal en verrichten van opsporingshandelingen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.
27. In dit verband lijkt het pertinent om de aanvrager eraan te herinneren dat **de bepalingen in kwestie voornamelijk betrekking hebben op de middelen en niet de doeleinden op zich**. Zo zijn bijvoorbeeld het uitwisselen van informatie op eenvoudig verzoek¹⁴, afleggen van de eed alvorens de bevoegdheden als officier van gerechtelijke politie uit te oefenen¹⁵ eerder middelen en geen doeleinden. Zoals meermaals aangehaald in diverse adviezen, moet een doeleinde een doel op zich zijn, m.a.w. de doeleinden moeten overeenstemmen met de reden waarom men gegevens wenst te verwerken.
28. Uit analyse van het geheel blijkt dat de regeling twee onderscheiden doeleinden nastreeft. Enerzijds is er een administratief doeleinde, namelijk het detecteren en vaststellen van signalen van "ernstige fiscale fraude", al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen, en de

¹⁴ Zie artikel 5 van het Ontwerp dat stelt: "Art. 5. In het kader van deze administratieve opdracht wisselen de DFO en de Cel voor Financiële Informatieverwerking, elk binnen hun wettelijke grenzen en bevoegdheden informatie uit op eenvoudig verzoek."

¹⁵ Zie in dit verband artikel 10 van het Ontwerp: "§1 Alvorens zijn opdrachten en bevoegdheden gedefinieerd in de artikelen 7 tot en met 10 als officier van gerechtelijke politie uit te oefenen, legt de DFO agent in handen van de procureur generaal van het rechtsgebied van zijn woonplaats de eed af in de volgende bewoordingen: "Ik zweer getrouwheid aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk en het mij opgedragen ambt trouw waar te nemen." § 2 De DFO agent staat, wanneer hij optreedt als officier van gerechtelijke politie, onder het gezag en het toezicht van het bevoegde Openbaar Ministerie, zoals bedoeld in de artikelen 9 en 367 van het Wetboek van Strafvordering."

feiten die onder artikelen 22 en 25 van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 en de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie vallen, door middel van administratieve signaalanalyse¹⁶. Anderzijds is er een strafrechtelijk doeleinde, namelijk de opsporing en vervolging van "ernstige fiscale fraude," al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen door middel van processen-verbaal en opsporingshandelingen. Beide doeleinden dienen hetzelfde overkoepelende oogmerk, namelijk de bestrijding van fraude en de, al dan niet georganiseerde criminaliteit.¹⁷

29. Er kan worden aangenomen dat **de verwerkingen van persoonsgegevens door het DFO in hoofdzaak betrekking hebben op de detectie en vaststelling van "ernstige fiscale fraude."** Voor zover de verwerking tevens plaatsvindt in het kader van het Wetboek van Strafvordering en de fiscale wetgeving, herinnert de Autoriteit eraan dat het Controleorgaan op de Politie Informatie (COC) zich uitspreekt over de verwerkingen die binnen zijn bevoegdheid vallen.
30. De Autoriteit stelt evenwel vast dat de wettelijke opdracht van het DFO uitdrukkelijk wordt beperkt tot de detectie en vaststelling van feiten die een misdrijf van "ernstige fiscale fraude," **al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken**. De afbakening van de bevoegdheid van het DFO is derhalve rechtstreeks afhankelijk van de inhoud die aan dit begrip gegeven wordt. Vanuit het oogpunt van het beginsel van doelbinding en de vereiste dat een doeleinde welbepaald moet zijn, is het bijgevolg van belang na te gaan op welke wijze dit begrip ingevuld wordt.
31. In dat verband merkt de Autoriteit op dat de Memorie van Toelichting de specificiteit van het DFO ten opzichte van andere actoren benadrukt. Zo wordt onder meer gesteld dat gedetacheerde fiscale ambtenaren geen toegang hebben tot het fiscaal patrimonium van de FOD Financiën en bovendien vaak worden ingezet in dossiers die verder reiken dan georganiseerde criminaliteit en "ernstige fiscale fraude," al dan niet georganiseerd. Hieruit leidt de Autoriteit af dat de afbakening van de opdracht van het DFO juist wordt gezocht in de behandeling van ernstige fiscale fraude.
32. De Memorie van Toelichting stelt voorts dat **geen duidelijke fiscale definitie bestaat van het begrip "ernstige fiscale fraude."** Zij leidt hieruit af dat **de opdrachten en bevoegdheden van het DFO een verdere invulling kunnen krijgen** en verwijst ter ondersteuning naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie rdnr 35.
33. Na onderzoek blijkt effectief dat de fiscale wetgeving geen autonome omschrijving bevat van het begrip "ernstige fiscale fraude." Zo maakt artikel 449 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992

¹⁶ Artikel 2, 4° van het Ontwerp definieert signaalanalyse als "een voorbereidende analyse uitgevoerd in een administratieve fase waarin een eerste verzameling van gegevens en een oriënterende beoordeling van feiten, inlichtingen en omstandigheden beschikbaar binnen de FOD Financiën plaatsvindt door de DFO agent."

¹⁷ Artikel 3, 6, 8 van het Ontwerp.

(hierna WIB) weliswaar een onderscheid tussen fiscale misdrijven en dezelfde misdrijven gepleegd "*in het raam van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd*", maar preciseert die bepaling niet aan de hand van welke criteria een fraude als "*ernstig*" moet worden aangemerkt.¹⁸

34. Terzake begrijpt de Autoriteit niet zonder meer hoe het ontbreken van een wettelijke definitie ertoe zou bijdragen dat de opdrachten en bevoegdheden van het DFO een verdere invulling krijgen. Integendeel, nu de bevoegdheid van het DFO juist wordt afgebakend door het begrip "ernstige fiscale fraude", lijkt het ontbreken van objectieve afbakeningscriteria de voorzienbaarheid van die bevoegdheid eerder te verminderen.
35. Ter ondersteuning van deze benadering verwijst de Memorie van Toelichting naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waarin geoordeeld werd dat het gebruik van de terminologie "ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd" niet strijdig is met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Volgens het Hof sluiten de vereisten van duidelijkheid en voorzienbaarheid niet uit dat de wetgever aan de strafrechter een beoordelingsmarge laat, gelet op het algemene karakter van de wet en de verscheidenheid aan feitelijke situaties. Daarbij benadrukt het Hof dat geen nieuwe strafbaarstelling wordt ingevoerd, maar slechts een strafverzwarende omstandigheid wordt voorzien, waarvan de toepassing uiteindelijk door de strafrechter beoordeeld wordt.¹⁹
36. In dit verband wordt niettemin op gewezen dat deze rechtspraak betrekking heeft op de **strafrechtelijke** beoordeling van de ernst van de fraude. De beoordeling vindt plaats door de strafrechter nadat de feiten werden onderzocht en rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak.
37. Het DFO bevindt zich daarentegen in een voorafgaande **administratieve fase**, waarin het reeds vooraf moet beoordelen of feiten binnen zijn wettelijke opdracht vallen. De detectie en vaststelling van "ernstige fiscale fraude" veronderstellen immers dat reeds bij de interne analyse beoordeeld wordt of de onderzochte feiten als "ernstige fiscale fraude" aangemerkt kunnen worden. Op dat ogenblik is nog geen rechterlijke beoordeling voorhanden.
38. Vanuit deze ratio lijkt de DFO derhalve zelf een beoordeling te moeten verrichten van het ernstige karakter van de mogelijke fraude, terwijl die beoordeling tegelijkertijd bepalend is voor de materiële grens waarbinnen hij persoonsgegevens mag verwerken. De DFO geeft aldus in belangrijke mate zelf operationele invulling aan een begrip dat de reikwijdte van zijn eigen verwerkingsbevoegdheid bepaalt. De Autoriteit betwijfelt of uit een rechterlijke beoordeling waarbij het begrip "ernstige fiscale fraude" achteraf in het licht van concrete feiten wordt ingevuld, zonder meer kan worden afgeleid dat hetzelfde

¹⁸ VANDERKERKEN, C., Het onderscheid tussen gewone en ernstige fiscale fraude: achterhaald in het Belgisch fiscaal strafrecht?, AFT 2025, afl. 1, 3.

¹⁹ Memorie van Toelichting, 4.

begrip voldoende bepaald is om vooraf als materieel selectie- en bevoegdheidscriterium voor een gegevensgedreven administratieve signaalanalyse te fungeren.

39. In dat verband wordt ook gewezen op het koninklijk besluit van 9 februari 2020 tot uitvoering van artikel 29, §4, van het Wetboek van Strafvordering. Dat besluit bevat echter geen definitie van "ernstige fiscale fraude", maar somt criteria op die toelaten te beoordelen of aanwijzingen van "ernstige fiscale fraude" aanwezig zijn en die aanleiding kunnen geven tot het in artikel 29, §4, bedoelde *una via*-overleg. Het betreft evenwel indicatoren die de overlegverplichting activeren en niet de constitutieve bestanddelen van het misdrijf of een algemene wettelijke omschrijving van het begrip "ernstige fiscale fraude."
40. De Autoriteit stelt vast dat het koninklijk besluit aldus geen autonoom normatief kader biedt voor de afbakening van de materiële bevoegdheid van de DFO. **Dat besluit heeft immers uitsluitend betrekking op de organisatie van het *una via*-overleg tussen de fiscale administratie en het Openbaar Ministerie** wanneer aanwijzingen van "ernstige fiscale fraude" worden vastgesteld.
41. Bij gebreke aan een wettelijke of reglementaire omschrijving van het begrip "ernstige fiscale fraude" rijst dan ook de vraag aan de hand van welke objectieve criteria het DFO ex-ante bepaalt dat een dossier binnen zijn wettelijke opdracht valt. De beoordeling van de ernst lijkt daardoor in belangrijke mate afhankelijk te worden van de appreciatie van de met de analyse belaste ambtenaren.
42. **De Autoriteit acht het vanuit het oogpunt van het beginsel van doelbinding en de vereiste van een welbepaald doeleinde wenselijk dat nader verduidelijkt wordt aan de hand van welke objectieve criteria het DFO dient te beoordelen of sprake is van ernstige fiscale fraude.** Dienovereenkomstig wordt zowel bijgedragen tot de voorzienbaarheid van de verwerking, als het risico op uiteenlopende administratieve toepassingen beperkt.
43. **Wat de verdere verwerking betreft** merkt de Autoriteit vooreerst op dat de gegevens die verwerkt worden in het kader van signaalanalyse, vervolgens aangewend kunnen worden voor het in rdnr. 28 vermelde strafrechtelijke doeleinde, m.n. de opsporing en vervolging van "ernstige fiscale fraude," het daaruit voortvloeiend misdrijf van witwassen. Een dergelijke aanwending vormt een verdere verwerking voor een ander doeleinde dan dat waarvoor de gegevens oorspronkelijk werden verwerkt.
44. Hetzelfde geldt *a fortiori* voor een eventuele verdere verwerking voor andere doeleinden dan het voormelde strafrechtelijke doeleinde. De invoering van een specifiek wettelijk kader voor de DFO kan niet tot gevolg hebben dat persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse werden verzameld of gegenereerd, vervolgens zonder meer voor andere opdrachten van de DFO of andere entiteiten van de FOD Financiën aangewend kunnen worden. **Iedere verdere verwerking dient afzonderlijk te worden beoordeeld in het licht van het daarvoor nagestreefde doeleinde, de toepasselijke rechtsgrond en de vereisten inzake doelbinding.** Daarbij dient in

het bijzonder rekening te worden gehouden met het gegeven dat de in het Ontwerp voorziene administratieve signaalanalyse specifiek wordt ingericht met het oog op de detectie en vaststelling van feiten die “ernstige fiscale fraude”, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. **Het enkele feit dat bepaalde gegevens naar aanleiding van deze analyse beschikbaar geworden zijn, kan derhalve op zichzelf geen grondslag vormen voor hun verdere aanwending voor andere doeleinden.** Zie in dit verband eveneens advies 01/2007, rdnrs. 29-31.

IV.3 Minimale gegevensverwerking / Proportionaliteit

45. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (principe van ‘minimale gegevensverwerking’).

46. Terzake wordt in artikel 4 van het Ontwerp gesteld dat:

“De DFO agent verzamelt en verwerkt de binnen de FOD Financiën beschikbare gegevens zelfstandig en onafhankelijk in het kader van de administratieve signaalanalyse.”

47. De Memorie van Toelichting verduidelijkt hierbij dat de zelfstandigheid betrekking heeft op het administratieve karakter van de verwerking en dat er in deze fase geen sprake zou zijn van strafrechtelijke onderzoeksbevoegdheden en geen strafrechtelijk onderzoek gevoerd wordt.²⁰ In dit verband wordt verwezen naar rdnrs. 159-168, waar ingegaan wordt op de kwalificatie van “onderzoeksdaad.”

48. Het lijkt terzake dienend om erop te wijzen dat het zonder de nota aan de ministerraad (voor wat betreft het AABBI) en de Memorie van Toelichting, niet voor de hand liggend is dat deze administratieve signaalanalyse onder het gezag van de Administrateurgeneraal van de AABBI en van de adviseur generaal die belast is met de leiding van de DFO zal ressorteren.²¹ Dit wordt namelijk enkel terloops geformuleerd in artikel 22, dat een aanvulling vormt in de WVG. Het lijkt m.h.o. de voorzienbaarheid raadzaam om dit eveneens te vermelden in het onderdeel van het Ontwerp dat de basisnorm voor de DFO dient uit te maken.

49. Daarnaast blijkt eveneens uit de Memorie van Toelichting dat de gegevensverwerking in het kader van de administratieve signaalanalyse plaatsvindt binnen het wettelijk kader 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.

50. Aldus wordt de DFO organisatorisch ondergebracht binnen de AABBI en belast met de zelfstandige en onafhankelijke verwerking van de binnen de FOD Financiën beschikbare gegevens overeenkomstig het

²⁰ Memorie van Toelichting, 14.

²¹ Memorie van Toelichting, 14.

wettelijk kader van de wet van 3 augustus 2012. Het Ontwerp verduidelijkt evenwel niet hoe de gezags- en bevoegdheidsverdeling binnen de DFO is georganiseerd. Meer bepaald blijkt niet hoe de rol van de administrateur-generaal van de AABBI zich verhoudt tot die van de adviseur-generaal belast met de leiding van de DFO, noch hoe deze organisatorische inbedding zich verhoudt tot de zelfstandige en onafhankelijke uitvoering van de administratieve signaalanalyse. Er wordt aanbevolen om het Ontwerp derwijze aan te passen dat dit uit het Ontwerp zelf blijkt.

51. In de mate dat het Ontwerp geen vermelding maakt van de te verwerken categorieën van persoonsgegevens, wordt teruggekoppeld naar het aanvraagformulier dat in dit verband stelt dat er geen opsomming in het Ontwerp voorhanden is omdat de verwerking categorieën reeds geregeld zouden worden in een andere formele wet. Zo wordt gesteld dat:

"Het voorontwerp van wet tot oprichting van de DFO bevat geen expliciete opsomming van de categorieën van persoonsgegevens die door de DFO zullen worden verwerkt. In plaats daarvan verwijst het ontwerp in algemene termen naar "alle relevante gegevens binnen de FOD Financiën" die kunnen worden ingezet. Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 6 van het wetsontwerp dat de DFO-agent "de binnen de Federale Overheidsdienst Financiën beschikbare gegevens zelfstandig en onafhankelijk verzamelt en verwerkt in het kader van de administratieve signaalanalyse.". Er worden dus geen specifieke data-elementen of categorieën (zoals identiteitsgegevens, financiële gegevens, etc.) letterlijk in de wettekst opgesomd.

Wel wordt in de Memorie van Toelichting verduidelijkt dat de signaalanalyse van de DFO steunt op het "fiscaal patrimonium", m.a.w. alle gegevens waarover de FOD Financiën al beschikt in zijn interne databanken, aangevuld met publiek toegankelijke bronnen en gegevens van derden waarvoor een licentie bestaat. Dit impliceert dat de DFO een zeer brede waaier aan persoonsgegevens zal kunnen verwerken (bv. identificatie- en contactgegevens van belastingplichtigen, fiscale gegevens uit aangiften, financiële en patrimoniale gegevens, transactie- en boekhoudkundige informatie, enzovoort) voor zover die reeds in de databanken van de fiscus voorkomen of rechtmatig van andere bronnen worden verkregen.

Er is geen specifieke gegevenscategorie opgenomen omdat de DFO aansluit bij de reeds bestaande methoden en processen. De te verwerken persoonsgegevens worden inhoudelijk al begrensd door het bestaand wettelijk kader van de FOD Financiën en de AABBI. De DFO wordt immers organisatorisch ondergebracht bij de AABBI, die nu al lange tijd allerhande fiscale data verwerkt in het kader van fraudebestrijding. In die zin gebruikt de DFO grotendeels gegevens die reeds krachtens fiscale wetgeving verzameld en verwerkt mogen worden voor doeleinden van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.

Een specifieke en gedetailleerde lijst van persoonsgegevens in de nieuwe wet opnemen zou het risico inhouden dat de DFO te restrictief of te snel verouderd zou raken, aangezien de DFO een breed scala aan fiscale en financiële data moet kunnen analyseren in de strijd tegen georganiseerde misdaad.

Ook voor de strafrechtelijke betrokkenheid van de DFO in een strafdossier valt de DFO terug op bestaande structuren en regels. De gegevensbeschermingswaarborgen worden geadresseerd via andere bepalingen en bestaande wetten. Zo is de DFO expliciet onderworpen aan de regels van de Wet van 30 juli 2018 betreffende de gegevensbescherming: het wetsontwerp voegt de DFO toe aan artikel 14 en 26 van die wet, waardoor onder meer duidelijk is dat de DFO een "bevoegde overheid" is in de zin van de privacyregels en dat bepaalde uitzonderingen (bv. op rechten van betrokkenen in gerechtelijke context) van toepassing zijn op de DFO. Verder stelt artikel 13 van het ontwerp strikte voorwaarden aan interne gegevensuitwisseling (toestemming van het parket vereist) en bepaalt de memorie van

toelichting dat alle verwerkingen binnen de DFO gebonden zijn aan noodzakelijkheid en proportionaliteit en aan logging/verantwoording achteraf, conform de toepasselijke wettelijke bepalingen inzake gegevensbescherming, beroepsgeheim en het geheim van het onderzoek.

De keuze om géén gedetailleerde lijst van gegevenscategorieën op te nemen kan dus verklaart worden door te wijzen op bestaande regelgeving en interne procedures die het gebruik van persoonsgegevens door de DFO al omlijnen."

52. De Autoriteit leidt uit voorgaande af dat het ontbreken van een specifieke opsomming van de categorieën van persoonsgegevens hoofdzakelijk steunt op twee argumenten. Enerzijds wordt aangevoerd dat er een risico is dat dergelijke opsomming te restrictief zou zijn of verouderd zou raken omwille van de brede scala aan fiscale en financiële data dat geanalyseerd moet worden in strijd tegen de georganiseerde misdaad. Anderzijds wordt gesteld dat de verwerking door de DFO reeds begrensd wordt door het bestaande wettelijk kader en de interne procedures die van toepassing is op de FOD Financiën en de AABBI.
53. Hoewel de Autoriteit begrip heeft voor de onderliggende redenen, volstaat zij op zichzelf niet om af te wijken van de vereisten die voortvloeien uit het legaliteitsbeginsel en de AVG. De verwijzing naar een bestaand wettelijk kader kan slechts volstaan, voor zover werkelijk een kader is dat zelf op voldoende duidelijke wijze de categorieën van persoonsgegevens bepaalt die mogen worden verwerkt of ten minste voldoende objectieve criteria bevat om de omvang van de verwerking af te bakenen.
54. Na analyse door de Autoriteit blijkt dat **het normatieve kader waarop de gegevensverwerkingen binnen de AABBI steunen, niet op eenduidige wijze afgebakend is**. Zo geldt krachtens artikel 87 van de wet van wet betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 dat "*de [AABBI] en hun ambtenaren [...] alle bevoegdheden [hebben] die door de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake belastingen, rechten en taksen worden verleend aan de algemene fiscale administraties van de Federale Overheidsdienst Financiën.*" Bovendien blijft ook het algemene wettelijke kader waarop de gegevensverwerkingen binnen de FOD Financiën steunen op verschillende punten te ruim geformuleerd.²² Bijgevolg kan niet zonder meer worden aangenomen dat het bestaande wettelijke kader de ontbrekende precisering in het Ontwerp opvangt.
55. Tegen deze achtergrond achtte de Autoriteit het dan ook pertinent om bijkomende duiding te verzoeken teneinde de verhouding tussen het bestaande wettelijke kader voor de gegevensverwerking door de FOD Financiën en het voorgestelde kader voor de gegevensverwerking door het DFO te verduidelijken m.h.o. het kunnen beoordelen of de categorieën van persoonsgegevens die door het DFO verwerkt kunnen worden voldoende voorzienbaar en afgebakend zijn.

²² Artikel 3 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

IV.3.1 Formele wettelijke kadering van de categorieën van persoonsgegevens

56. Zodoende werd, rekening houdend met de motivering in het aanvraagformulier, de aanvrager verzocht een verwijzing te verschaffen van de normen waarin deze diverse soorten categorieën van gegevens vermeld (en/ of omschreven) worden. Hierop gaf de aanvrager aan:

"Het opnemen van een uitputtende lijst van concrete persoonsgegevens is niet aangewezen, aangezien de verwerking van persoonsgegevens rechtstreeks verband houdt met de wettelijke opdrachten en bevoegdheden van de dienst, zoals bepaald in de fiscale wetgeving, internationale normen en andere relevante regelgevende kaders, in het bijzonder de kaderwet van de DFO.

De DFO verwerkt enkel persoonsgegevens die, per concrete signaalanalyse, noodzakelijk en proportioneel zijn voor de detectie en oriënterende beoordeling van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen. De categorieën betreffen in hoofdzaak identificatiegegevens, fiscale gegevens, financiële en patrimoniale gegevens, economische/boekhoudkundige gegevens, gegevens over juridische structuren en relaties, en afgeleide analysegegevens, voor zover deze rechtstreeks relevant zijn voor de betrokken fraudetypologie en vooraf zijn afgebakend

Onverminderd het voorgaande vormen de onderstaande regelgevende bepalingen, gelezen in samenhang met de wettelijke opdrachten van de DFO, zoals bepaald in het ontwerp, het normatieve kader voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van onderzoeken naar ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.

De primaire gegevens, zijn de gegevens waarover de FOD Financiën beschikt ingevolge een wettelijke verplichting tot mededeling of gegevensuitwisseling, vloeien voort uit onder meer de volgende wetboeken:

- *Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992;*
- *Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde;*
- *Wetboek der successierechten;*
- *Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten;*
- *Wetboek diverse rechten en taksen;*
- *Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen.*
- *Uitwisselingsclausules op basis van dubbele belastingverdragen*

Daarnaast is de FOD Financiën betrokken bij en onderworpen aan diverse nationale en internationale rechtsinstrumenten die de verwerking van voormelde categorieën van persoonsgegevens regelen die potentieel relevant zijn voor de opdracht van de DFO en waar de DFO-agent rechtstreeks toegang tot kan hebben.

In bijlage kunt u een niet exhaustief overzicht raadplegen.

In de privacyverklaring beschrijft de FOD Financiën de manier waarop persoonsgegevens verwerkt worden als ook de wettelijke basis."

57. *In casu*, verschaft de aanvrager een toelichting van de reden dat er geen limitatieve opsomming van persoonsgegevens is in het Ontwerp. Hij stelt dat de categorieën reeds voortvloeien uit bestaande fiscale wetgeving, doch zonder aanduiding van de concrete wettelijke bepalingen kan niet worden nagegaan op welke formele rechtsgrond de onderscheiden categorieën persoonsgegevens steunen.

58. Evenmin kan de verwijzing naar een privacyverklaring van de FOD Financiën of naar een niet-exhaustieve bijlage deze precisering vervangen, aangezien dergelijke documenten geen formele wettelijke grondslag vormen voor de verwerking van persoonsgegevens.
59. De Autoriteit merkt op dat, indien aangevoerd wordt dat de categorieën van persoonsgegevens reeds voldoende worden afgebakend door de bestaande regelgeving, redelijkerwijze mag worden verwacht dat kan worden aangegeven welke formele wettelijke bepalingen die afbakening bevatten. Uit het verstrekte antwoord blijkt evenwel niet op welke wijze de verschillende categorieën van persoonsgegevens normatief worden begrensd, noch uit welke concrete bepalingen deze zouden voortvloeien. Dat een dergelijke precisering mogelijk is binnen de fiscale regelgeving, blijkt bovendien uit bepaalde bepalingen van de fiscale regelgeving waarin de wetgever de categorieën van persoonsgegevens uitdrukkelijk omschrijft, samen met onder meer de verwerkingsverantwoordelijke, de toegangsgerechtigde personeelsleden en de bewaartermijn (zoals bepaalde bepalingen van de Programmawet van 27 december 2004 inzake de terugbetaling van accijnzen). Hoewel hieruit niet volgt dat elke fiscale regeling een dergelijke opsomming dient te bevatten, toont dit wel aan dat **een algemene verwijzing naar fiscale wetboeken en andere rechtsinstrumenten op zichzelf onvoldoende is om aannemelijk te maken dat de door de DFO beoogde categorieën persoonsgegevens reeds voldoende in formele wetgeving zijn afgebakend.**
60. Terzake werd de aanvrager verzocht om bijkomende duiding te verschaffen over op welke formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en raadpleging van persoonsgegevens door de FOD Financiën steunt, waarop de DFO zich vervolgens baseert in het kader van de administratieve signaalanalyse. Meer bepaald werd gevraagd welke formele wettelijke bepalingen de FOD Financiën machtigen om persoonsgegevens uit de verschillende gegevensbronnen te verzamelen of te raadplegen, naast de wet van 3 augustus 2012. Hierop antwoordde de aanvrager als volgt:
- "De wettelijke opdrachten van de FOD Financiën kan u terugvinden in het [koninklijk besluit van 17 februari 2002](#) tot oprichting van de FOD Financiën.*

Daarnaast werd in de wet voorzien dat de FOD Financiën, in het kader van zijn wettelijke opdrachten, gericht controles kan uitvoeren met gegevens afkomstig van de verschillende interne administraties. Op basis van deze wet kan de FOD Financiën deze gegevens samenvoegen in een datawarehouse waardoor er processen van datamining en datamatching uitgevoerd kunnen worden, met inbegrip van profilering"
61. De Autoriteit wenst de aanvrager erop te wijzen dat het koninklijk besluit van 17 februari 2002 tot oprichting van de FOD Financiën weliswaar de institutionele organisatie en de opdrachten van de FOD Financiën verduidelijkt, maar deze op zichzelf geen formele wettelijke grondslag vormt voor de verzameling of raadpleging van persoonsgegevens uit verschillende gegevensbronnen.
62. Voor wat betreft de tweede alinea vermoedt de Autoriteit dat de aanvrager verwijst naar artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012. Deze bepaling verleent de FOD Financiën een bevoegdheid om het

overeenkomstig artikel 3 verzamelde persoonsgegevens samen te voegen in een datawarehouse en daarop datamining, datamatching en profilering toe te passen. Artikel 3 van diezelfde wet bepaalt op algemene wijze dat de FOD Financiën persoonsgegevens verzamelt en verwerkt ter uitvoering van zijn wettelijke opdrachten en dat wettelijk verzamelde persoonsgegevens later kunnen worden verwerkt in het kader van een andere wettelijke opdracht. Geen van beide bepalingen verleent hoe dan ook een autonome bevoegdheid om persoonsgegevens uit de verschillende gegevensbronnen te verzamelen of te raadplegen. De bevoegdheid tot die initiële verzameling of raadpleging moet steunen op de formele wettelijke bepalingen die de betrokken gegevensverwerking uitdrukkelijk regelen, zie in dit verband rdnrs. 64-77.

63. Gelet op de toelichting uit de Memorie van Toelichting, waarin gesteld wordt dat:

"Voor de uitvoering van deze opdracht kan de DFO gebruikmaken van gegevensverwerkingstechnieken waarover zij beschikt. Binnen de DFO zullen data analisten- werkzaam zijn die deze technische analyses uitvoeren in het kader van de administratieve signaalanalyse."

lijkt de aanvrager ervan uit te gaan dat artikel 4 van het Ontwerp de DFO toelaat gebruik te maken van de persoonsgegevens waarover de FOD Financiën reeds beschikt. Het Ontwerp verduidelijkt evenwel niet op welke formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en raadpleging van die persoonsgegevens steunt, noch in welke mate artikel 4 een zelfstandige bevoegdheid verleent om persoonsgegevens uit de verschillende gegevensbronnen te raadplegen of samen te brengen.

IV.3.1.1 Wet van 3 augustus 2012

64. Hoewel de wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën als zodanig niet het voorwerp uitmaakt van de onderhavige adviesaanvraag, acht de Autoriteit het, gelet op de aard, schaal en complexiteit van de door het Ontwerp beoogde gegevensverwerkingen, alsook op de mogelijkheid om gegevens uit verschillende bronnen samen te brengen en met behulp van geavanceerde verwerkingsmethoden verder te analyseren, noodzakelijk om enkele aandachtspunten met betrekking tot de draagwijdte van deze wet in herinnering te brengen.

65. Voorgaande in acht genomen merkt de Autoriteit op dat de wet van 3 augustus 2012 een algemeen kader vormt voor de verwerking van persoonsgegevens door de FOD Financiën met het oog op de uitvoering van zijn wettelijke opdrachten. **Daaruit vloeit echter niet voort dat deze wet op zichzelf een voldoende specifieke wettelijke grondslag vormt voor iedere initiële verzameling, raadpleging of verdere verwerking van persoonsgegevens die in het kader van die opdrachten kan plaatsvinden.**

66. Dit blijkt ook uit de draagwijdte van artikel 3 van de wet van 3 augustus 2012, dat in algemene bewoordingen bepaalt dat de FOD Financiën persoonsgegevens verzamelt en verwerkt teneinde zijn

wettelijke opdrachten uit te voeren. Deze bepaling preciseert echter niet, voor iedere concrete wettelijke opdracht, welke categorieën van persoonsgegevens verwerkt mogen worden, uit welke gegevensbronnen deze mogen worden verkregen, welke categorieën van betrokkenen kunnen worden gevisieerd, welke verwerkingsmethoden toegepast mogen worden en welke bijzondere waarborgen daarbij gelden. Dergelijke elementen dienen, naargelang de aard en de ernst van de inmenging, voldoende voorzienbaar voort te vloeien uit het toepasselijke wettelijke kader dat de betrokken opdracht en verwerking regelt. **De wet van 3 augustus 2012 dient derhalve te worden gelezen in samenhang met de bijzondere wettelijke bepalingen die de concrete opdrachten, bevoegdheden en daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen van de FOD Financiën regelen.** *In casu*, mist onderhavig Ontwerp de regeling van deze essentiële elementen.

67. Terzake stelt de Autoriteit vast dat voor de verwerking van publiek toegankelijke gegevens, waaronder bijvoorbeeld gegevens afkomstig van sociale media en ongeacht of deze via systematische webscraping worden verzameld, alsook van gegevens uit bronnen waarvoor een licentie bestaat, geen specifieke wettelijke regeling wordt aangehaald die dergelijke grootschalige en potentieel gevoelige verwerkingsactiviteiten omkadert. Evenmin zijn aanwijzingen voor het bestaan van een dergelijke regeling voorhanden. Bovendien, en rekening houdend met de verwijzingen naar de arresten in de Memorie van Toelichting, zie eveneens rdnr. 159-166, kan de mogelijkheid om dergelijke gegevens te verzamelen en verder te verwerken niet louter gegrond zijn op rechtspraak, maar dient, gelet op de aard en omvang van de betrokken verwerkingen, voldoende wettelijk te worden omkaderd.
68. Daarbij stelt de Autoriteit vast dat evenmin een voldoende duidelijke en toegankelijke wettelijke afbakening voorhanden lijkt te zijn waaruit de betrokkenen kunnen afleiden welke categorieën van persoonsgegevens en gegevensbronnen in het kader van de onderscheiden fiscale opdrachten door de FOD Financiën kunnen worden geraadpleegd en verwerkt. Voor zover deze mogelijkheden verspreid voortvloeien uit verschillende fiscale wettelijke bepalingen, kan van de betrokken burger redelijkerwijs niet worden verwacht dat hij het geheel van deze regelgeving moet reconstrueren teneinde te kunnen bepalen welke van zijn persoonsgegevens uit welke bronnen voor verwerking in aanmerking kunnen komen. Een dergelijke versnippering bemoeilijkt niet alleen de voorzienbaarheid van de oorspronkelijke verwerking, maar werkt bovendien door wanneer de aldus verkregen gegevens vervolgens voor andere verwerkingen worden samengebracht, gekoppeld of hergebruikt.
69. Als nadien geen bijkomende afbakening voorzien wordt en verdere verwerkingen geschraagd worden op een bepaling dat algemeen geformuleerd wordt, spreekt het voor zich dat er geen sprake kan zijn van een gegevensverwerking dat uitdrukkelijk geregeld wordt. Een dergelijke bepaling zou veeleer neerkomen op een blanco cheque om een onbepaald geheel aan gegevens die binnen haar toepassingsgebied kunnen worden gebracht, te verwerken en aldus in feite het karakter van een catch-all bepaling aannemen.

IV.3.1.2 Datawarehouse en geavanceerde verwerkingstechnieken

70. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat de DFO voor haar opdracht toegang zal krijgen tot alle relevante data die in het datawarehouse van de FOD Financiën beschikbaar zijn. Tevens blijkt, zoals uiteengezet onder rdns. 60-62, dat dit datawarehouse evenwel geen oorspronkelijke gegevensbron vormt als zodanig, maar een omgeving waarin persoonsgegevens die door of ten behoeve van de FOD Financiën uit onderscheiden bronnen werden verzameld, worden samengebracht en vervolgens voor bepaalde doeleinden kunnen worden verwerkt. De DFO zou aldus voor haar eigen opdracht, met name de detectie en vaststelling van feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken, opnieuw kunnen putten uit gegevens die oorspronkelijk in het kader van andere opdrachten en uit verschillende gegevensbronnen werden verzameld.²³
71. Dit brengt twee onderscheiden vragen met zich mee. **Enerzijds dient voor de gegevens die in het datawarehouse opgenomen worden reeds een rechtsgeldige grondslag te bestaan voor hun oorspronkelijke verzameling, mededeling en integratie. Anderzijds dient ook het daaropvolgende gebruik van deze gegevens voor de administratieve signaalanalyse door de DFO te berusten op een voldoende duidelijke en voorzienbare wettelijke grondslag en te voldoen aan de toepasselijke vereisten inzake onder meer doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit en gegevensminimalisatie.** De enkele omstandigheid dat persoonsgegevens rechtmatig door de FOD Financiën verkregen werden of zich reeds in het datawarehouse bevinden, kan bijgevolg niet zonder meer volstaan om iedere verdere verwerking ervan door de DFO te rechtvaardigen. Die rechtmatigheid veronderstelt immers niet alleen een wettelijke bevoegdheid tot toegang of verwerking, maar tevens dat de betrokken verwerking voldoet aan de toepasselijke vereisten van de AVG.
72. Bovendien meent de Autoriteit dat het toepasselijke wettelijke kader onvoldoende nauwkeurig bepaalt welke categorieën van persoonsgegevens in het datawarehouse kunnen worden geïntegreerd, uit welke gegevensbronnen zij afkomstig kunnen zijn, voor welke doeleinden zij daarin worden verwerkt, gedurende welke termijn zij worden bewaard en welke categorieën van personeelsleden of diensten voor welke doeleinden toegang tot deze gegevens kunnen verkrijgen. In acht genomen dat het datawarehouse aangewend wordt als gegevensbasis voor verregaande analytische verwerkingen waarbij gegevens uit verschillende bronnen worden gecombineerd door middel van onder meer datamining, datamatching, risico-indicatoren of profilering, dienen al deze essentiële elementen **van de verwerking, gelet op de aard en omvang van de inmenging, met voldoende duidelijkheid en voorzienbaarheid uit het toepasselijke wettelijke kader te blijken en**

²³ Memorie van Toelichting, 8.

kunnen zij niet uitsluitend aan interne governance- of toegangsmechanismen overgelaten worden.

73. Het is als zodanig onontbeerlijk dat de toegang tot en het gebruik van het datawarehouse en de technische tools door de DFO in het Ontwerp uitdrukkelijk opgenomen en gekaderd wordt. De luttel vermelding in de Memorie van Toelichting dat zij toegang zal hebben tot "alle relevante data" in het datawarehouse kan dan ook niet volstaan. Indien het datawarehouse een centrale gegevensbasis vormt waarop de administratieve signaalanalyse wordt uitgevoerd, dient het Ontwerp zelf voldoende duidelijk en voorzienbaar af te bakenen voor welke opdrachten en onder welke voorwaarden de DFO daarvan gebruik kan maken. Daarbij dient tevens voldoende inzicht te bestaan in de categorieën van gegevens en gegevensbronnen die voor de DFO toegankelijk zijn, de mogelijke combinaties tussen deze gegevens en de criteria aan de hand waarvan wordt bepaald welke gegevens voor een concrete analyse worden geselecteerd. Technische toegangsrechten kunnen een dergelijke normatieve afbakening niet vervangen.
74. Artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 doet aan deze vaststelling niet zonder meer afbreuk. Deze bepaling voorziet weliswaar in het samenbrengen in een datawarehouse van persoonsgegevens die overeenkomstig artikel 3 worden verzameld en verwerkt, onder meer met het oog op gerichte controles op basis van risico-indicatoren en analyses van relationele gegevens, met inbegrip van datamining, datamatching en profilering. Daaruit volgt evenwel niet dat artikel 5 op zichzelf **iedere oorspronkelijke verzameling van persoonsgegevens uit om het even welke gegevensbron** rechtvaardigt, inclusief het oogmerk voor potentiële verdere verwerkingen. De opname ervan in het datawarehouse veronderstelt derhalve dat ook die voorafgaande verwerking op een passende rechtsgrond berust en binnen de daarvoor geldende wettelijke grenzen plaatsvindt. Zij kan bijgevolg niet worden gelezen als een zelfstandige machtiging om nieuwe categorieën van gegevens, zoals bijvoorbeeld via webscraping of licentie verkregen socialmediagegevens, grootschalig te verzamelen en vervolgens te verwerken voor eender welke fiscale doeleinden. Een beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité kan hoogstens betrekking hebben op de modaliteiten van de gegevensmededeling of integratie, maar zij ontslaat de wetgever niet van zijn verplichting om, overeenkomstig artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met het legaliteitsbeginsel, artikel 22 Gw. en artikel 8 EVRM, de essentiële elementen van een verregaande gegevensverwerking in een voldoende duidelijke, nauwkeurige en voorzienbare wettelijke norm vast te leggen.
75. Tevens wordt aan herinnerd dat voor verwerkingen die waarschijnlijk een hoog risico inhouden voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, hetgeen, *in casu*, eerder wel dan niet het geval zal zijn, rekening gehouden dient te worden met de verplichtingen van artikel 35 AVG inzake de gegevensbeschermingseffectbeoordeling en, wanneer uit die beoordeling blijkt dat ondanks de voorgenomen maatregelen een hoog restrisico blijft bestaan, met de voorafgaande raadpleging overeenkomstig artikel 36 AVG.

76. Het lijkt daarnaast niet onbeduidend om de aanvrager te wijzen op de risico's die gepaard gaan met de centralisatie en onderlinge koppelbaarheid van omvangrijke hoeveelheden fiscale, financiële en andere persoonsgegevens. Naarmate meer gegevens en gegevensbronnen binnen één analytische omgeving kunnen worden ontsloten of met elkaar in verband kunnen worden gebracht, neemt ook de potentiële impact van ongeoorloofde toegang, gegevenslekken of andere beveiligingsincidenten toe, denk bijvoorbeeld aan de recente incidenten bij de Franse belastingdienst.²⁴ Deze risico's dienen overeenkomstig de AVG in de technische en organisatorische beveiliging en, waar toepasselijk, in de gegevensbeschermingseffectbeoordeling te worden betrokken.
77. **Tenslotte benadrukt de Autoriteit dat menselijke tussenkomst bij de keuze van een fraudetypologie, de vaststelling van parameters of de beoordeling van de resultaten niet uitsluit dat tussenliggende verwerkingshandelingen geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd plaatsvinden.** Het dient dan ook duidelijk te worden afgebakend **welke tussenliggende verwerkingshandelingen geautomatiseerd plaatsvinden, op welke gegevensverzamelingen deze worden toegepast en of daarbij gegevens uit verschillende bronnen automatisch worden gekoppeld of gekruist.** Evenmin blijkt uit de verschafte toelichting of gebruik wordt gemaakt **van zelflerende of andere adaptieve algoritmen** die bepaalde parameters, gewichten, drempels, kenmerken of beslisregels tijdens de verwerking zelfstandig kunnen bepalen, verfijnen of aanpassen. **Ook hierover dient uitdrukkelijk duidelijkheid te worden verschaft in het Ontwerp.** De omstandigheid dat automatisering voor bepaalde gelicentieerde gegevensbronnen thans contractueel uitgesloten zou zijn, vormt daarbij **geen structurele waarborg**, aangezien een contractuele beperking de wettelijke grenzen van de verwerkingsbevoegdheid niet bepaalt en bovendien kan worden gewijzigd. Dit is des te relevanter nu elders wordt overwogen een geautomatiseerd *hit/no hit*-systeem met de CFI op te zetten.

IV.3.1.3 Gegevensbronnen

78. Terzake werd specifiek verzocht te verduidelijken welke gegevensbronnen hierdoor bestreken worden (bv. interne databanken, authentieke bronnen, publiek toegankelijke bronnen, gegevens waarvoor een licentie bestaat, etc.) en waar deze normatief beschreven worden. De aanvrager stelde:

"De DFO zal toegang hebben tot de gegevensbronnen die reeds beschikbaar zijn binnen de FOD Financiën. Deze komen overeen met de huidige toegangsrechten en huidige situatie.

Een voorbeeld van een publiek toegankelijke gegevensbron is het Belgisch Staatsblad of de balanscentrale van de NBB.

²⁴ Le Figaro, Confrère, C., Données volées, contribuables concernés, risques d'arnaques... Toutes les réponses à vos questions sur le piratage du fisc, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2026 langs <https://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/donnees-volees-contribuables-concernes-risques-d-arnaques-toutes-les-reponses-a-vos-questions-sur-le-piratage-du-fisc-20260819>.

Een voorbeeld van gegevens waarvoor een licentie werd afgesloten, is ORBIS (corporate data). Het gebruik daarvan is contractueel vastgelegd en gelimiteerd tot een aantal gebruikers. Er zal bijgevolg nooit een geautomatiseerd proces kunnen volgen, aangezien dit buiten het contract ligt."

79. Het oogmerk van deze vraag bestond erin een overzicht te verkrijgen van de gegevensbronnen waaruit persoonsgegevens worden verwerkt, alsook van de formele wettelijke bepalingen die de toegang tot en de raadpleging van die gegevensbronnen regelen. Echter blijkt uit het antwoord niet welke concrete gegevensbronnen onder deze omschrijving vallen. **De loutere verwijzing** van de aanvrager **naar de gegevensbronnen die reeds beschikbaar zijn binnen de FOD Financiën**, geïllustreerd met enkele voorbeelden zoals het Belgisch Staatsblad en de Balanscentrale van de Nationale Bank van België, **volstaat niet**. Zoals ook verder besproken, vormt de verwijzing naar de gegevensbronnen die reeds beschikbaar zijn binnen de FOD Financiën geen voldoende afbakening van de betrokken gegevensbronnen, zie in dit verband eveneens advies 245/2022, rdnr. 96.
80. De verwijzing naar de "huidige toegangsrechten" binnen de FOD Financiën biedt evenmin een voldoende normatieve begrenzing. Zij verwijst naar een feitelijke en veranderlijke organisatorische toestand, waardoor de concrete omvang van de in artikel 4 van het Ontwerp bedoelde verwerkingsbevoegdheid afhankelijk wordt van de gegevensbronnen waartoe de FOD Financiën op een bepaald ogenblik toegang heeft, zie de bespreking bij rdnr. 192.
81. Voor zover de aanvrager verwijst naar contractuele beperkingen inzake gelicentieerde databanken, zoals ORBIS, merkt de Autoriteit op dat dergelijke contractuele voorwaarden enkel de gebruiksmodaliteiten van de betrokken gegevensbron regelen. Zij dragen niet bij tot de wettelijke afbakening van de gegevensbronnen en persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse kunnen worden verwerkt. Aldus kunnen de contractuele modaliteiten verschillen naargelang de betrokken overeenkomst, waardoor niet kan worden uitgesloten dat andere overeenkomsten een dergelijk geautomatiseerd proces wel toelaten, zie in dit verband de bespreking bij rdnr. 192.
82. Op vraag naar de wijze waarop afgebakend wordt welke persoonsgegevens uit deze gegevensbronnen in het kader van de administratieve signaalanalyse mogen worden verwerkt, gaf de aanvrager aan:

"De afbakening van de persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse mogen worden verwerkt, gebeurt niet op algemene of ongerichte wijze, maar per concrete verwerking aan de hand van een voorafgaande noodzakelijkheid- en proportionaliteitstoets.

In de eerste plaats wordt de verwerking materieel beperkt door het doel van de administratieve signaalanalyse: de detectie en oriënterende beoordeling van feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. Gegevens die geen aantoonbaar verband houden met die afgebakende opdracht mogen niet worden opgenomen in de analyse.

In de tweede plaats is de verwerking beperkt tot gegevens waarover de FOD Financiën reeds beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft, met name het fiscale patrimonium zijnde, het datawarehouse, eventueel aangevuld met

publiek toegankelijke gegevens of gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat. De administratieve signaalanalyse houdt geen verplichting voor belastingplichtigen, derden of andere overheden in om bijkomende gegevens te verstrekken.

In de derde plaats wordt de concrete gegevensselectie vooraf gedocumenteerd in een DAM-fiche indien de administratieve signaalanalyse een projectmatige aanpak vereist. Die fiche vermeldt minstens het doel en de draagwijdte van de verwerking, de betrokken gegevenscategorieën, de gebruikte gegevensbronnen, de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de gegevens, de bewaartermijnen, de toegangsbeperkingen en de menselijke tussenkomst bij de interpretatie en aanwending van de resultaten.

De DAM-fiche wordt onderworpen aan een formele en inhoudelijke controle door de bevoegde privacy-, IAM- en DPO-processen. Pas na validatie worden de noodzakelijke toegangen technisch toegekend via een rechtenmatrix, op individuele en persoonlijke basis, en uitsluitend voor de gegevens die overeenstemmen met de goedgekeurde DAM-fiche.

Ten slotte wordt de correcte naleving bewaakt door menselijke beoordeling, documentatie, logging en audittrail. Analytische resultaten hebben geen autonome rechtsgevolgen en mogen enkel na menselijke verificatie en kwaliteitscontrole worden gebruikt voor verdere dossieropbouw of, in voorkomend geval, voor het opstellen van een proces-verbaal.

Publieke gegevensbronnen en bronnen waarvoor een licentie bestaat, worden voornamelijk manueel aangewend om signalen door middel van menselijke tussenkomst te ontkrachten of te bekrachtigen."

83. De Autoriteit vermoedt dat de eerste alinea de centrale stelling is, namelijk dat de afbakening van de persoonsgegevens niet vooraf normatief bepaald wordt, maar per concrete verwerking plaatsvindt aan de hand van een noodzakelijkheid- en proportionaliteitstoets. De daaropvolgende alinea's bevatten de argumenten waarmee de aanvrager deze benadering tracht te onderbouwen.
84. Terzake beaamt de Autoriteit dat de verwerking materieel beperkt wordt door het doeleinde. Doch zoals uiteengezet in rdnr. 30-44 is de afbakening van het begrip "ernstige fiscale fraude" onvoldoende duidelijk. Bijgevolg kan de verwijzing naar dit doeleinde niet op zichzelf dienen als afdoende criterium om te bepalen welke persoonsgegevens in het kader van de administratieve signaalanalyse mogen worden verwerkt.
85. Bovendien is ook het gebruik van de term "aantoonbaar" voor discussie vatbaar. Er wordt gesteld dat "[g]egevens die geen aantoonbaar verband houden met die [...] opdracht mogen niet worden opgenomen in de analyse." Daaruit volgt *a contrario* uit dat persoonsgegevens die volgens de DFO wel een aantoonbaar verband houden, in beginsel kunnen worden verwerkt. Een dergelijk criterium biedt evenwel weinig objectieve begrenzing en waardoor een ruime beoordelingsmarge ontstaat bij de selectie van de persoonsgegevens die voor verwerking in aanmerking komen. Dit dreigt ertoe te leiden dat persoonsgegevens eerst worden verwerkt om vervolgens pas tijdens de analyse te beoordelen of zij daadwerkelijk relevant blijken, hetgeen moeilijk verenigbaar lijkt met het beginsel van gegevensminimalisatie uit artikel 5(1)(c) AVG. Een dergelijke benadering verhoogt bovendien het risico op een ongerichte of exploratieve gegevensverwerking ("fishing expedition").

86. De Autoriteit neemt ook akte van het feit dat de verwerking beperkt is tot de gegevens "*waarover de FOD Financiën reeds beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft*", dit neemt echter niet weg zoals ook eerder aangegeven dat er geen duidelijk beeld is over wat hier allemaal onder bestreken wordt.
87. Wat de argumenten met betrekking tot de DAM-fiches betreft, merkt de Autoriteit op dat de Memorie van Toelichting deze voorstelt als het centrale document waarin de voorgenomen verwerking administratief wordt vastgelegd en verantwoord. Volgens de Memorie van Toelichting bevat de DAM-fiche onder meer de concrete finaliteit van de verwerking, de wettelijke basis, de aard en reikwijdte van de beoogde analyses, de gebruikte verwerkingsmethoden, de risico-indicatoren, de categorieën van persoonsgegevens, de bewaartermijnen en de toegangsrechten. Bovendien wordt uitdrukkelijk gesteld dat zonder een vooraf opgestelde en gevalideerde DAM-fiche geen administratieve signaalanalyse met geavanceerde verwerkingsmethoden kan plaatsvinden. Hoewel dergelijke DAM-fiches kunnen bijdragen tot een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van een verwerking, **rijst de vraag of zij, gelet op de essentiële elementen die daarin worden vastgelegd, niet een functie vervullen die volgens het legaliteitsbeginsel door de formele wet zelf dient te worden vervuld**. Interne administratieve documenten kunnen immers niet in de plaats treden van een voldoende duidelijke en voorzienbare wettelijke afbakening van de essentiële kenmerken van de verwerking, zie in dezelfde lijn advies 118/2025, rdnr. 44.
88. Deze redenering wordt bovendien geschraagd in diverse arresten van het Hof van Justitie waar geoordeeld werd dat *[o]m aan het evenredigheidsvereiste te voldoen, [...] een regeling duidelijke en nauwkeurige regels [dient] te bevatten over de reikwijdte en de toepassing van de betrokken maatregel, zodat degenen van wie de persoonsgegevens aan de orde zijn, over voldoende waarborgen beschikken dat die gegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik. Die regeling moet wettelijk verbindend zijn naar intern recht en in het bijzonder aangeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel die voorziet in de verwerking van dergelijke gegevens kan worden genomen, en aldus waarborgen dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt. De noodzaak om over dergelijke waarborgen te beschikken is des te groter wanneer de persoonsgegevens op geautomatiseerde wijze worden verwerkt, met name wanneer er een aanzienlijk risico bestaat dat deze gegevens op onrechtmatige wijze zullen worden geraadpleegd.*²⁵ In het licht van deze rechtspraak rijst de vraag of een DAM-fiche, als intern administratief document, de door het Hof vereiste wettelijk verbindende regeling kan aanvullen waar de formele wet zelf de essentiële kenmerken van de verwerking onvoldoende afbakent. Indien essentiële elementen van de verwerking, zoals de concrete finaliteit, de categorieën van persoonsgegevens, de gebruikte verwerkingsmethoden of de bewaartermijnen, in hoofdzaak in een

²⁵ HvJ 6 oktober 2020, nrs. C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, 132; Zie in die zin arresten van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 54 en 55, en 21 december 2016, *Tele2*, C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punt 117; advies 1/15 (*PNR-Overeenkomst EU-Canada*) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 141.

DAM-fiche worden geconcretiseerd, **lijkt dit moeilijk verenigbaar met de vereisten inzake duidelijkheid, voorzienbaarheid en wettelijke afbakening die het Hof van Justitie afleidt uit de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest.**

89. De Autoriteit merkt tevens op dat de verschillende toelichtingen van de aanvrager geen volledig coherent beeld geven van de plaats en de functie van de DAM-fiche binnen de administratieve signaalanalyse, zie *infra*. Zo wordt de DAM-fiche in de Memorie van Toelichting voorgesteld als een voorafgaand en constitutief document zonder hetwelk geen administratieve signaalanalyse kan plaatsvinden,²⁶ terwijl uit andere antwoorden blijkt dat fraudetypologieën eerst vastgesteld worden of nog dat parameters, filters, thresholds en analysemethoden tijdens of naar aanleiding van de analyse kunnen worden verfijnd of aangepast. Hierdoor is de chronologische verhouding tussen de vaststelling van de fraudetypologieën, de bepaling van de parameters, de opstelling en validatie van de DAM-fiche en de eventuele latere aanpassing daarvan onvoldoende duidelijk. Bijgevolg kan niet met zekerheid vastgesteld worden welke essentiële kenmerken van de verwerking reeds voor aanvang van de analyse definitief vastgelegd moeten zijn en welke nadien nog gewijzigd kunnen worden.
90. Daarnaast is er ook verwarring over het niveau waarop de DAM-fiche de verwerking afbakt, zie in dit verband ook rdnr 137. Zo kan er niet met zekerheid bepaald worden of één DAM-fiche betrekking heeft op een ruim omschreven project of een volledige categorie van verwerkingen, dan wel op een specifieke use case, een individueel dossier of een concreet analyseproces. Hierdoor blijft de Autoriteit in het ongewisse over op welk ogenblik de essentiële kenmerken van de verwerking definitief vastgesteld worden.
91. Wat het menselijke toezicht betreft en de documentatie, kan aangenomen worden dat deze weliswaar essentiële waarborgen vormen, maar geen vervanging kunnen vormen voor een voldoende duidelijke formele wettelijke afbakening van de toegelaten verwerking van persoonsgegevens, zie in dit verband rdnr. 157.
92. Tenslotte wat de publieke gegevensbronnen en bronnen waarvoor een licentie betreft, wordt verwezen naar de bespreking onder rdnrs. 79-81 en 123-134.
93. Verder werd de aanvrager verzocht te verduidelijken, voor zover persoonsgegevens afkomstig zijn uit gegevensbronnen die niet specifiek in fiscale wetgeving worden geregeld, op welke formele wettelijke basis de initiële verzameling en verwerking van deze persoonsgegevens, door de FOD Financiën, steunt. *In casu*, gaf de aanvrager aan:

²⁶ Memorie van Toelichting, 15.

"Het DFO-wetsontwerp creëert geen nieuwe toegangen tot gegevens, noch nieuwe methoden voor de verwerking ervan. De DFO steunt op de bestaande toegangen, gegevensbronnen en verwerkingsprocessen binnen de FOD Financiën, zoals uiteengezet in vraag 1 als diverse antwoorden.

Gegevens uit het Rijksregister mogen worden gebruikt krachtens het Koninklijk Besluit van 27 september 1984 tot machtiging van bepaalde overheden van het Ministerie van Financiën om toegang te hebben tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en het Koninklijk Besluit van 25 april 1986 tot machtiging van bepaalde overheden van het Ministerie van Financiën om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken. Ministeriële besluiten preciseren de betrokken categorieën van ambtenaren.

Andere gegevens (KSZ, FOD Economie, enz.) mogen worden gebruikt op basis van beraadslagingen van het Sectoraal Comité van de Federale Overheid, het Informatieveiligheidscomité of protocollen die zijn aangenomen ter uitvoering van artikel 20 van de wet van 30 juli 2018."

94. Hoewel de aanvrager meent dat het Ontwerp geen nieuwe toegangen tot gegevens of nieuwe methoden voor de verwerking ervan worden gecreëerd, geldt echter dat deze beaming niet gegrond is, zie in dit verband rdnr. 127, 189 en 212. Bovendien zelfs al zou dit gegrond zijn, doet dit geen afbreuk aan de noodzaak dat de verwerking van deze persoonsgegevens reeds elders op een voldoende duidelijke formele wettelijke grondslag gebaseerd moet zijn, zie in dit verband rdnr. 64-69. Het is dan ook vanuit deze ratio dat de aanvrager verzocht werd te preciseren op welke andere formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en verwerking van persoonsgegevens uit niet-fiscale gegevensbronnen steunen.
95. Zodoende vormt de verwijzing naar het koninklijk besluit van 27 september 1984 en het koninklijk besluit van 25 april 1986, die de toegang tot en het gebruik van de gegevens uit het Rijksregister regelen, een eerste concretisering van de formele rechtsgrond waarop de verwerking van persoonsgegevens stoelt.
96. Voor de overige gegevensbronnen blijft het antwoord evenwel onvoldoende geconcretiseerd. De aanvrager verwijst in algemene bewoordingen naar gegevens afkomstig van onder meer de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en de FOD Economie, alsook naar beraadslagingen van het Sectoraal Comité van de Federale Overheid, het Informatieveiligheidscomité en protocollen aangenomen ter uitvoering van artikel 20 van de wet van 30 juli 2018, zonder te preciseren welke andere gegevensbronnen precies bedoeld worden en op welke formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en verwerking van persoonsgegevens uit die onderscheiden gegevensbronnen geschraagd worden. **Er wordt in dit verband aan herinnerd dat een beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité of een protocol inzake gegevensuitwisseling geenszins als substituut beschouwd kan worden van de vereiste wettelijke grondslag voor de betrokken verwerking of gegevensuitwisseling. Dergelijke instrumenten kunnen de concrete of technische modaliteiten van een gegevensuitwisseling die reeds op een toereikende wettelijke grondslag berust nader regelen, maar kunnen niet zelf een bevoegdheid tot verzameling, mededeling of verdere verwerking van persoonsgegevens creëren die niet**

vooraf bij formele wet is voorzien. Het is aan de aanvrager om voor iedere categorie van gegevensbronnen de toepasselijke wettelijke grondslag te identificeren waarop zowel de toegang tot of verkrijging van de betrokken gegevens als het verdere gebruik ervan in het kader van de administratieve signaalanalyse steunt.

IV.3.1.4 Afgeleide gegevens en metadata

97. Op vraag naar wat de situatie is voor afgeleide gegevens, m.n. of er ook afgeleide persoonsgegevens verwerkt worden zoals bijvoorbeeld inferenties, indicatoren, risicoscores of andere uit analyse voortvloeiende gegevens en wat de rechtsgrond en bewaartermijn hiervoor is, gaf de aanvrager aan:

"De persoonsgegevens die voortkomen uit de verwerkingen in het datawarehouse worden niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt met een maximale bewaartermijn die één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren en, in voorkomend geval, de definitieve beëindiging van de administratieve en rechterlijke procedures en rechtsmiddelen.

Indien gebruik wordt gemaakt van een DAM-Fiche in de administratieve signaalanalyse zal deze ook steeds een bepaling bevatten hoe lang de bulk van de gegevens zal bewaard worden zonder dat dit langer mag zijn dan één jaar, behalve voor de resultaten die later gebruikt worden voor onderzoeken."

98. Uit het voorgaande leidt de Autoriteit impliciet af dat afgeleide persoonsgegevens worden verwerkt. Deze lijken voort te vloeien uit de verwerkingen die binnen het datawarehouse plaatsvinden. De aanvrager wordt verzocht dit te verhelderen.
99. Wat de bewaartermijn betreft, begrijpt de Autoriteit uit het antwoord van de aanvrager dat de afgeleide persoonsgegevens die voortkomen uit de verwerkingen in het datawarehouse bewaard worden tot één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren en, in voorkomend geval, na de definitieve beëindiging van de administratieve en gerechtelijke procedures en rechtsmiddelen. In het kader van de DFO rijst evenwel de vraag hoe deze bewaartermijn concreet moet worden toegepast, nu het Ontwerp uitgaat van twee verwerkingsverantwoordelijken, namelijk de FOD Financiën en de Administrateurgeneraal van het AABBI, zie *infra*. Uit het antwoord blijkt niet of de bewaartermijn wordt bepaald aan de hand van de bevoegdheden van één van beide verwerkingsverantwoordelijken dan wel van beide gezamenlijk, zie de bespreking onder IV.5.
100. Daarnaast merkt de Autoriteit op dat de administratieve signaalanalyse een voorafgaande administratieve verwerkingsfase vormt en niet gelijkgesteld kan worden met een administratieve of gerechtelijke onderzoeksprocedure. Bijgevolg blijft onduidelijk welke bewaartermijn geldt voor persoonsgegevens die uitsluitend in het kader van deze signaalanalyse verwerkt worden en niet leiden tot een verder administratief of gerechtelijk onderzoek.
101. Ook de verwijzing naar een maximale bewaartermijn van één jaar biedt hier geen volledige duidelijkheid over, aangezien de aanvrager tegelijk aangeeft dat resultaten die later voor onderzoeken

worden gebruikt langer kunnen worden bewaard. Derhalve blijft onduidelijk volgens welke criteria deze resultaten geselecteerd worden en welke bewaartermijn vervolgens op deze gegevens van toepassing is.

102. Op vraag naar de toepassing voor de metadata werd verzocht te verduidelijken of dit eveneens deel uitmaakt van de te verwerken gegevens en welke categorieën van metadata verwerkt worden en wat de toepasselijke bewaartermijn zou zijn. De aanvrager stipuleerde hierop:

"Ja.

Toegangs- en loggingmetadata, zoals gebruiker/agent, datum en tijdstip van toegang, geraadpleegde bron, uitgevoerde handeling, wijziging, export of doorgifte worden tijdelijk bewaard met het oog op een controle (op onrechtmatige raadpleging) achteraf."

103. De Autoriteit stelt vast dat de door de aanvrager vermelde metadata hoofdzakelijk betrekking hebben op interne organisatorische en technische maatregelen, zoals toegangs- en logginggegevens met het oog op de controle van het gebruik van het systeem. Dergelijke metadata dienen, voor zover zij deel uitmaken van de verwerking, in het Ontwerp te worden opgenomen.

104. De Autoriteit verzoekt de aanvrager daarnaast te verduidelijken of eveneens metadata worden verwerkt die betrekking hebben op de betrokkenen zelf. Indien dit het geval is, dient te worden gepreciseerd om welke categorieën van metadata het gaat. Dergelijke metadata kunnen immers, afhankelijk van hun aard, bijdragen tot de contextualisering van persoonsgegevens, de vaststelling van hun herkomst, de koppeling van gegevens uit verschillende bronnen of de beoordeling van de betrouwbaarheid en actualiteit ervan. Tevens dient de formele wettelijke grondslag en de toepasselijke bewaartermijn gespecificeerd te worden.

IV.3.2 Fiscaal patrimonium

105. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat de administratieve signaalanalyse "[...] *uitsluitend op het fiscaal patrimonium [steunt], met andere woorden de gegevens waarover de FOD Financiën reeds beschikt via haar interne databanken, aangevuld met publiek toegankelijke bronnen en gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat.*"²⁷

106. In het licht hiervan werd de aanvrager verzocht duiding te verschaffen over de afbakening van hetgeen exact begrepen wordt onder het begrip "fiscaal patrimonium." Hierop stipuleerde de aanvrager:

"Onder 'fiscaal patrimonium' wordt verstaan: het geheel van gegevens, met inbegrip van persoonsgegevens, fiscale gegevens, financiële gegevens, identificatiegegevens en daarmee verband houdende administratieve gegevens, waarover de Federale Overheidsdienst Financiën rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft in het

²⁷ Memorie van Toelichting, 8.

kader van haar wettelijke opdrachten, deze gegevens zijn onder andere opgenomen in interne bronsystemen, fiscale toepassingen, registers, databanken of het datawarehouse van de FOD Financiën.

Voor de DFO betekent "fiscaal patrimonium" niet dat alle FOD Financiën-gegevens onbeperkt beschikbaar of herbruikbaar zijn. Het begrip duidt enkel op het geheel van bronnen waaruit, na voorafgaande noodzakelijkheids- en finaliteitstoets, een beperkte en doelgebonden selectie kan worden gemaakt voor de concrete wettelijke opdracht van de DFO."

107. Indien de aanvrager benadrukt dat het begrip "fiscaal patrimonium" niet impliceert dat alle gegevens waarover de FOD Financiën beschikt onbeperkt beschikbaar of herbruikbaar zijn, dient deze beperking niettemin voldoende duidelijk uit het Ontwerp zelf te blijken en niet uitsluitend uit de toelichting van de aanvrager. De aanvrager wordt aldus verzocht dit in het Ontwerp op te nemen.
108. Een afzonderlijk aandachtspunt betreft het **evolutieve karakter** van de gegevens die onder "publiek toegankelijke bronnen" en "gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat" kunnen vallen. De voorbeelden die de aanvrager thans vermeldt, zoals het Belgisch Staatsblad, de balanscentrale van de NBB en ORBIS, geven slechts de **huidige feitelijke situatie** weer. De gehanteerde begrippen sluiten op zichzelf niet uit dat daaronder ook andere online of commercieel beschikbare gegevens worden begrepen, zoals gegevens afkomstig van sociale media of gegevens betreffende locatie-, communicatie-, aankoop- of consumptiegedrag die door commerciële gegevensleverancier. In dit verband is tevens relevant dat uit het antwoord van de aanvrager op de uitdrukkelijke vraag naar het gebruik van commerciële gegevensleveranciers of databrokers niet ondubbelzinnig blijkt dat gegevens afkomstig van dergelijke actoren buiten het "fiscaal patrimonium" zouden vallen of daarvan in de toekomst geen deel zouden kunnen uitmaken, zie rdnr. 133. **Ook het gegeven dat bepaalde verwerkingsmogelijkheden thans contractueel zijn uitgesloten, biedt in dat opzicht geen structurele begrenzing**, aangezien dergelijke voorwaarden kunnen wijzigen of nieuwe licenties kunnen worden verworven, zie rdns. 77-79. De aanvrager dient derhalve te verduidelijken op **welke rechtsgrond het verkrijgen en verwerken van dergelijke externe gegevens gestoeld is**, alsook of en op welke wijze de aard van de gegevens die via dergelijke bronnen kunnen worden verkregen wettelijk begrensd wordt, in het bijzonder wanneer het gaat om gegevens waarvan de verwerking, afzonderlijk of in combinatie met fiscale gegevens, een bijzonder verregaand beeld van het gedrag of de levenssfeer van de betrokkene kan opleveren.
109. Het is in dit verband weinig geruststellend dat de aanvrager ontkennend antwoordt op de vraag naar het bestaan van geautomatiseerde gegevenskruisingen of bulkverwerkingen, terwijl enerzijds het Ontwerp en de Memorie van Toelichting aanwijzingen in een andere richting bevatten, zie rdns. 77 en 189 en zelfs uit de aanvullende toelichtingen ook tegenindicaties zijn, zie rdns. 60, 82 en 189-190. Bovendien blijkt zelfs uit de pers **dat het gebruik van publiek toegankelijke bronnen niet louter theoretisch is, blijkt bovendien uit publieke berichtgeving waarin wordt beschreven dat de Belgische fiscale administratie gegevens afkomstig van websites en sociale media**

aanwendt en deze met reeds beschikbare fiscale informatie kan vergelijken.²⁸ Dit onderschrijft het feit dat er een leemte is in het wettelijk kader waarbinnen dergelijke verwerkingen plaatsvinden. Het kan niet de bedoeling zijn dat op dit punt een grijze zone blijft bestaan waarin de grenzen van de aan de fiscale administratie toegestane gegevensverwerkingen onvoldoende voorzienbaar zijn. **In een democratische samenleving heiligt het doel niet alle middelen, aldus geldt dat** ook wanneer een legitiem doel van algemeen belang, zoals de bestrijding van "ernstige fiscale fraude", nagestreefd wordt, dienen de daartoe ingezette middelen in een democratische rechtsstaat op een voldoende voorzienbaar wettelijk kader te berusten en te beantwoorden aan de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid. Tegen deze achtergrond is het van wezenlijk belang dat het Ontwerp, maar bij uitbreiding ook de basisnorm(en) waarop de FOD Financiën voor dergelijke verwerkingen steunt, voldoende duidelijk afgebakend wordt welke categorieën van publiek toegankelijke gegevens voor de administratieve signaalanalyse verwerkt kunnen worden en op welke wijze dergelijke gegevens verzameld, gecombineerd en verder verwerkt mogen worden.

110. Meer algemeen stelt de Autoriteit vast dat **zonder de aanvullende toelichting van de aanvrager onvoldoende inzicht bestaat in de concrete werking en draagwijdte van de administratieve signaalanalyse en in de wijze waarop menselijke en geautomatiseerde verwerkingen elkaar daarbij opvolgen en aanvullen.** De Memorie van Toelichting vermeldt weliswaar het bestaan van parameters, technologische of geavanceerde verwerkingsmethoden en menselijke tussenkomst, maar maakt onvoldoende duidelijk welke rol deze onderscheiden elementen concreet vervullen binnen het verwerkingsproces en op welke momenten menselijke beoordeling daadwerkelijk plaatsvindt.
111. Uit de aanvullende toelichting van de aanvrager blijkt dienaangaande een aanzienlijk meer gedetailleerde werkwijze. **Daaruit blijkt vooreerst dat de administratieve signaalanalyse wordt georganiseerd aan de hand van fraudetypologieën en concrete use cases of projecten, elementen waarvan het bestaan en de functie niet als zodanig uit de Memorie van Toelichting blijken. Per concrete use case, fraudetypologie of project worden de doelstelling en draagwijdte van de analyse afgebakend en worden parameters, indicatoren, filters, drempels of andere selectiecriteria vastgesteld, alsook de gegevens(bronnen) en analysemethoden die daarbij worden ingezet.** Vervolgens kunnen gegevens met behulp van technologische verwerkingsmethoden worden samengebracht, gekruist, gematcht of gefilterd op basis van deze vooraf bepaalde parameters. **De daaruit voortvloeiende output wordt vervolgens inhoudelijk door een DFO-agent beoordeeld,** waarbij onder meer de relevantie, datakwaliteit, context en mogelijke fout-positieven worden onderzocht en kernbevindingen

²⁸ Nieuwsblad, Hadwick, D., De fiscus pluist Facebook, Vinted en Airbnb uit met AI: "Zelfs voor de slimste belastingcontroleur is dit onbegonnen werk", 13 juni 2026, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2026 langs <https://www.nieuwsblad.be/binnenland/de-fiscus-pluist-facebook-vinted-en-airbnb-uit-met-ai-zelfs-voor-de-slimste-belastingcontroleur-is-dit-onbegonnen-werk/156142398.html>.

desgevallend in de onderliggende bronsystemen worden geverifieerd. Uit de toelichting blijkt bovendien dat deze menselijke beoordeling aanleiding kan geven tot bijkomende verificatie, het buiten beschouwing laten van een signaal of **de verfijning of aanpassing van parameters, filters, drempels of selectiecriteria**, waarna verdere verwerking kan plaatsvinden. Pas na verdere menselijke beoordeling en, waar toepasselijk, interne kwaliteitscontrole kan een resultaat verder worden aangewend.

112. **Deze concrete wisselwerking tussen menselijke beoordeling en geautomatiseerde verwerking is essentieel om de werkelijke werking en draagwijdte van de administratieve signaalanalyse te kunnen begrijpen.** De Autoriteit verzoekt de aanvrager derhalve om in de Memorie van Toelichting een uiteenzetting op te nemen die **minstens eenzelfde mate van concretisering bevat als de aanvullende toelichting**, en waarin voor de verschillende fasen wordt verduidelijkt **welke handelingen door een DFO-agent worden verricht, welke handelingen vervolgens geautomatiseerd of technologisch worden uitgevoerd, welke output daaruit voortvloeit, op welke wijze die output door een DFO-agent wordt gecontroleerd en beoordeeld, en in welke gevallen die beoordeling aanleiding geeft tot aanpassing van de parameters, bijkomende verificatie, beëindiging van de analyse dan wel verdere behandeling van het signaal.**
113. Daarbij dient tevens de functie van de **fraudetypologieën, concrete use cases of projecten en de DAM-fiche** binnen deze werkwijze nader te worden toegelicht, evenals hun onderlinge verhouding. In het bijzonder dient voldoende inzicht te worden geboden in **wat onder een fraudetypologie wordt verstaan, hoe een dergelijke typologie tot stand komt, op grond van welke kenmerken of patronen zij wordt afgebakend en hoe zij vervolgens wordt vertaald naar een concrete use case of project en de daarbij gehanteerde parameters, indicatoren, filters of drempels.** Dit vereist niet dat in de Memorie van Toelichting een exhaustieve opsomming van alle mogelijke fraudetypologieën of bijbehorende indicatoren wordt opgenomen. **Wel dienen voldoende concrete, desgevallend hypothetische voorbeelden te worden gegeven die inzichtelijk maken hoe een fraudetypologie in de praktijk wordt opgebouwd en geoperationaliseerd.** Zo kan bijvoorbeeld worden toegelicht hoe, voor een bepaalde sector en een bepaalde vorm van fraude die als ernstige fiscale fraude kan worden aangemerkt, een combinatie van relevante patronen — zoals de recente oprichting van een onderneming, bepaalde financiële stromen of regelmatige overboekingen naar een specifieke buitenlandse rekening — aanleiding kan geven tot het hanteren van bepaalde parameters of indicatoren. **Dergelijke voorbeelden zouden toelaten de logica en draagwijdte van de verwerking te begrijpen, zonder dat de concrete fraudedetectiemethodologie exhaustief openbaar hoeft te worden gemaakt.**

IV.3.2.1 Hergebruik gegevens uit strafdossier dat "ernstige fiscale fraude" uitmaken

114. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie blijkt dat gegevens die met uitdrukkelijke toestemming van de procureur-generaal uit een strafdossier werden verkregen, door de fiscale administratie kunnen worden aangewend ten aanzien van andere belastingplichtigen dan degene tegen wie het strafdossier oorspronkelijk werd geopend, met het oog op het opsporen van krachtens de belastingwetten verschuldigde sommen.²⁹ Bijgevolg werd verzocht te verduidelijken of de gegevens die een DFO agent verkrijgt in zijn hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie en die, overeenkomstig artikel 11 en met toestemming van de bevoegde magistraat, aan andere ambtenaren van de FOD Financiën worden meegedeeld, vanaf dat ogenblik deel uitmaken van het fiscaal patrimonium. De aanvrager stipuleerde in dit verband:

"Ja, maar enkel in een beperkte en functionele betekenis. Gegevens die een DFO-agent verkrijgt als officier van gerechtelijke politie en die met toestemming van de bevoegde magistraat overeenkomstig artikel 11 aan andere FOD Financiën-ambtenaren worden meegedeeld, kunnen vanaf die rechtmatige mededeling worden beschouwd als gegevens waarover de FOD Financiën rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft binnen haar wettelijke opdrachten. In die zin vallen zij onder de voorgestelde definitie van "fiscaal patrimonium".

Maar: zij worden daardoor niet vrij herbruikbaar binnen het algemene fiscale patrimonium, het datawarehouse of de administratieve signaalanalyse door de AABBI. Zij blijven onderworpen aan hun strafrechtelijke herkomst, het geheim van het onderzoek, de toestemming en voorwaarden van de magistraat, en de beginselen van doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit en minimale gegevensverwerking. Artikel 11 creëert dus geen algemene "regularisatie" of "absorptie" van strafrechtelijke onderzoeksgegevens in alle FOD-systemen.

Artikel 11 van het voorontwerp bepaalt uitdrukkelijk dat de DFO-agent gegevens uit een strafrechtelijk onderzoek slechts mag delen met andere ambtenaren van de FOD Financiën met toestemming van de bevoegde magistraat van het Openbaar Ministerie en alleen voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun respectieve wettelijke opdrachten. Die bepaling verwijst naar artikel 21bis, § 1, derde lid, Wetboek van Strafvordering en artikel 1380, tweede lid, Gerechtelijk Wetboek.

De voorgestelde definitie van "fiscaal patrimonium" omvat gegevens waarover de FOD Financiën rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft in het kader van haar wettelijke opdrachten. Indien de gegevens dus via artikel 11 rechtmatig worden meegedeeld aan bevoegde FOD-ambtenaren, is voldaan aan het element "rechtmatig beschikken/toegang hebben".

Hergebruik is niet automatisch mogelijk. Het kan enkel indien de betrokken dienst over een eigen wettelijke opdracht en rechtsgrond beschikt, het verdere gebruik verenigbaar is met de oorspronkelijke finaliteit of op een afzonderlijke wettelijke basis steunt, enkel noodzakelijke gegevens worden gedeeld, en de toepasselijke bronbeperkingen, beroepsgeheimen, DAM-fichevoorwaarden en loggingvereisten worden nageleefd. Gegevens die voortkomen uit een strafrechtelijk onderzoek kunnen slechts worden gedeeld binnen de grenzen van art. 11 van het ontwerp, art. 21bis, §1, derde lid Sv. en art. 1380, tweede lid Ger.W., met toestemming van de bevoegde magistraat.

²⁹ Hof van Cassatie, 30 december 1991, F.1980.N, ECLI:BE:CASS:1993:ARR.19931008.15; SERMSRI C., *De correcte gegevensuitwisseling tussen de fiscus en het parket: een fait accompli of een werk in uitvoering?*, Intersentia, 2023, 20.

De gegevens kunnen daarentegen niet zonder bijkomende wettelijke basis worden aangewend voor algemene administratieve signaalanalyse, datamining, risicoprofilering. Een dergelijk gebruik zou een andere finaliteit vormen dan de doelgebonden mededeling onder artikel 11 en vereist een afzonderlijke wettelijke grondslag."

115. De Autoriteit neemt akte van de verduidelijking dat gegevens die overeenkomstig artikel 11 rechtmatig aan andere ambtenaren van de FOD Financiën worden meegedeeld, in een beperkte en functionele betekenis deel kunnen uitmaken van het fiscaal patrimonium.
116. Uit het antwoord blijkt desalniettemin dat het enkele feit dat de FOD Financiën rechtmatig over deze gegevens beschikt, niet volstaat om deze vrij te kunnen hergebruiken. Het verdere gebruik blijft immers afhankelijk van diverse bijkomende voorwaarden, waaronder de toestemming van de bevoegde magistraat, de strafrechtelijke herkomst van de gegevens, de oorspronkelijke finaliteit van de mededeling en de toepasselijke wettelijke beperkingen. De Autoriteit herinnert er in dit verband aan dat, voor zover een verdere verwerking op een lidstatelijke wettelijke bepaling steunt, deze bepaling zelf de doeleinden en voorwaarden van die verdere verwerking voldoende duidelijk moet vastleggen. De verenigbaarheidstoets van artikel 6(4) AVG is in dat geval niet het toepasselijke beoordelingskader.
117. Dit illustreert dat **de voorgestelde definitie van "fiscaal patrimonium" op zichzelf onvoldoende weergeeft welke gegevens daadwerkelijk voor welke doeleinden binnen de FOD Financiën mogen worden verwerkt**. Indien het de bedoeling is dat bepaalde categorieën van gegevens slechts onder specifieke voorwaarden verwerkt of hergebruikt kunnen worden, dient deze beperking voldoende duidelijk uit het Ontwerp zelf te blijken.

IV.3.2.2 Hergebruik gegevens die geen ernstige fiscale fraude uitmaken

118. In artikel 3, lid 3, van de wet van 3 augustus 2012, wordt aangegeven dat de gegevens die in het kader van de opdrachten verzameld zijn geweest, naderhand in het kader van een andere opdracht verwerkt kunnen worden, zie in dit verband de bespreking bij rdnr. 64-69. Daarnaast wordt in artikel 87 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 aangegeven dat het AABBI dezelfde bevoegdheden hebben dan de algemene fiscale administraties van de FOD. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat het DFO opgericht wordt binnen de AABBI.³⁰ Daarnaast blijkt dat het DFO instaat voor "*detectie en vaststelling van feiten die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken*" in de fase van administratieve signaalanalyse.
119. Gelet op het voorgaande werd de aanvrager verzocht te specificeren of de persoonsgegevens en vaststellingen die tijdens de administratieve signaalanalyse worden verkregen, maar die geen "ernstige fiscale fraude" en het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen betreffen, desondanks door andere diensten van de FOD Financiën kunnen worden hergebruikt in het kader van hun eigen wettelijke

³⁰ Memorie van Toelichting, 2.

opdrachten, bijvoorbeeld met het oog op de heffing en invordering van belastingen, fiscale controles of de vaststelling van andere fiscale inbreuken. Indien dit het geval is, op welke rechtsgrond en binnen welke grenzen is dergelijk hergebruik mogelijk. De aanvrager stipuleerde in dit verband:

"Dit is mogelijk, zoals in de vraag zelf aangegeven op o.a. die rechtsgronden als in de limieten van de wettelijke/fiscale regelgeving, bovenstaande antwoorden zijn in deze ook relevant. Als voorbeeld kan verwezen worden naar art. 335 WIB92."

120. Niettegenstaande de bemerkingen bij rdnr. 10-19, betreffende de vereiste van "noodzakelijkheid" van een maatregel, gelet op het feit dat er reeds een andere entiteit opgedragen wordt met dezelfde opdrachten en taken, kan gesteld worden dat de noodzaak om "ernstige fiscale fraude" te detecteren en te bestrijden, een legitiem doeleinde vormt. De Autoriteit merkt echter op dat uit de verschillende toelichtingen een spanningsveld naar voren komt in de wijze waarop de administratieve signaalanalyse is opgebouwd. **Enerzijds** wordt benadrukt dat de verwerking **uitsluitend gericht is op de detectie van "ernstige fiscale fraude,"** al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende witwasmisdrijf. Zoals meermaals uiteengezet, roept deze materiële afbakening vragen op, gelet op de onduidelijke invulling van het begrip "ernstige fiscale fraude." **Anderzijds** blijkt uit de toelichtingen dat de **informatie** die in het kader van deze analyses wordt verkregen, niet noodzakelijk beperkt blijft tot de vaststelling van dergelijke feiten, maar **eveneens voor andere fiscale opdrachten kan worden aangewend**. Hierdoor ontstaat de indruk dat een verregaande analyse van persoonsgegevens met verregaande technologische systemen gelegitimeerd wordt vanuit het doel van de bestrijding van "ernstige fiscale fraude," terwijl de resultaten ervan een ruimere aanwending kunnen kennen. Dit roept vragen op met betrekking tot de doelbinding van de verwerking en de afbakening van het materiële toepassingsgebied, zie in dit verband advies 01/2007, rdnr. 34.

121. Bovendien brengt ook de Memorie van Toelichting geen soelaas. Zo wordt bij de toelichting van de potentiële aanwijzingen van "ernstige fiscale fraude" louter aangegeven dat "*enkel dossiers met crimineel karakter in aanmerking komen voor eventuele strafrechtelijke vervolging, waardoor de modale belastingplichtige geen rechtsgevolgen zal ondervinden.*"³¹ Hetgeen een volstrekt incorrecte invulling is van het begrip 'rechtsgevolg'. Zo kan een fiscale rechtszetting of een administratieve boete ook beschouwd worden als een rechtsgevolg. Aldus is het niet uitgesloten dat de 'modale belastingplichtige' alsnog potentieel structureel rechtsgevolgen kan ondervinden, gelet op het feit dat informatie dat geen "ernstige fiscale fraude" uitmaakt aan andere diensten doorgegeven zou kunnen worden. Het feit dat er volgens de Memorie van Toelichting zogenaamd een bijkomende juridische filter zou bestaan wegens het voortvloeiend misdrijf van witwassen, doet hier geen afbreuk aan. Enerzijds is de procedure zo ingesteld dat de gegevens gedeeld kunnen worden en anderzijds geeft de formulering uitdrukkelijk aan "of *het voortvloeiende misdrijf van witwassen*", i.e., een alternatieve formulering tussen het ene en het andere. Bijgevolg kan niet zonder meer gesteld worden dat

³¹ Memorie van Toelichting, 12.

"disproportioneel optreden uitgesloten is", omdat potentieel wel disproportionele verwerkingen kunnen plaatsvinden.

122. Om deze dubbelzinnigheid te verhelpen, is de Autoriteit van oordeel dat vooreerst een duidelijk overzicht dient te worden verschaft van de formele wettelijke grondslagen die de verwerking van persoonsgegevens en de raadpleging van de verschillende gegevensbronnen schragen. **Daarnaast acht de Autoriteit het voor het onderhavige Ontwerp essentieel dat voldoende transparantie geboden wordt omtrent de wijze waarop de resultaten van de administratieve signaalanalyse verder aangewend kunnen worden.** Los van het feit dat dergelijke verwerking niet in lijn zou zijn met de opgenomen doeleinden, geldt dat indien de bedoeling bestaat dat ook persoonsgegevens of vaststellingen die geen "ernstige fiscale fraude" betreffen, **nadien voor andere wettelijke opdrachten van de FOD Financiën gebruikt kunnen worden, dit uitdrukkelijk en specifiek voor elk beoogde hergebruik, uit het Ontwerp** en uit de toepasselijke wettelijke regeling **moet** blijken. De Autoriteit herinnert er in dit verband aan dat een dergelijk hergebruik van persoonsgegevens eveneens een voldoende duidelijke wettelijke grondslag en afbakening vereist, **omdat het een ander doeleinde betreft**. Dit is niet alleen van belang voor de naleving van het beginsel van doelbinding, maar ook voor de voorzienbaarheid en de rechtmatigheid van de verwerking.

IV.3.2.3 Publiek toegankelijke bronnen en gegevens onder licentie

123. In de mate dat er in de Memorie van Toelichting vermelding gemaakt wordt van publiek toegankelijke bronnen en gegevens onder licentie waarover de FOD Financiën beschikt, werd de aanvrager verzocht een concreet voorbeeld te verstrekken van de wijze waarop in het verleden "ernstige fiscale fraude" werd gedetecteerd aan de hand van dergelijke publiek toegankelijke bronnen of gelicentieerde gegevens:

"Een concreet voorbeeld is de balanscentrale van de NBB. Indien de balans systematisch niet wordt neergelegd of niet overeenstemt met andere gegevens zoals de Btw-aangiften, kan dit een fraudesignaal vormen.

In België heeft de BBI deze informatie niet als zelfstandig bewijs van fraude beschouwd, maar als signaalbron. Publieke bronnen en gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat, worden in belangrijke mate gebruikt om vals-positieve resultaten te elimineren en de resultaten door menselijke tussenkomst te verifiëren."

124. De Autoriteit merkt op dat de aanvrager geen concreet voorbeeld verstrekt van een geval waarin "ernstige fiscale fraude" daadwerkelijk werd gedetecteerd aan de hand van een publiek toegankelijke gegevensbron of een gelicentieerde databank. Het antwoord beperkt zich tot een hypothetisch voorbeeld waarbij gegevens uit de Balanscentrale worden vergeleken met interne btw-gegevens om een mogelijk risicosignaal vast te stellen. Hieruit blijkt bovendien dat het signaal niet uitsluitend voortvloeit uit de publieke gegevensbron zelf, maar uit de combinatie ervan met interne fiscale gegevens. Uit de toelichting volgt echter niet op welke wijze deze vergelijking plaatsvindt en of

deze manueel dan wel (semi-)geautomatiseerd gebeurt. Dit roept des te meer vragen op nu de aanvrager elders uitdrukkelijk stelt dat publiek toegankelijke en gelicentieerde bronnen niet als autonome bulkbron voor permanente screening worden gebruikt en hoofdzakelijk manueel worden aangewend ter verificatie, verrijking of uitsluiting van fout-positieven, zie rdnr. 78, 82 en 126. Terzake wordt verwezen naar de bemerkingen in rdnr. 70-77, betreffende de leemte omtrent de concrete inhoudelijke omkadering van de datawarehouse, de vereiste om af te zien van terminologie dat de indruk wekt dat geen automatisering voorhanden is, en het gebruik van publieke bronnen en gegevensbronnen onder licentie.

125. Voorgaande in acht genomen kan niet beslist gesteld worden dat het gebruik van publiek toegankelijke bronnen en gelicentieerde gegevens beperkt blijft tot de verificatie of (manuele) verrijking van reeds verkregen analyseresultaten en de uitsluiting van fout-positieven. Het door de aanvrager aangehaalde voorbeeld toont namelijk aan dat dergelijke gegevens betrokken kunnen worden bij het genereren van risicosignalen. Aldus ziet het er naar uit dat de precieze functie die deze gegevensbronnen binnen het analyseproces kunnen vervullen, onvoldoende afgebakend is.

126. In de mate dat deze **publiek toegankelijke bronnen en de gegevens onder licentie vermoedelijk onder het fiscaal patrimonium ressorteren**³² in het kader van de DFO, vervolgens ook gebruikt kunnen worden, verzocht de Autoriteit de aanvrager te verduidelijken of er een formele wettelijke basis waarin wordt omschreven welke bronnen of gegevens worden begrepen onder “publiek toegankelijke bronnen” en “gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat.” In dit verband lichtte de aanvrager toe:

“De DFO creëert geen nieuwe wijze van gegevensverwerking en valt terug op de reeds bestaande processen van de FOD Financiën. Zie vraag 1

Publiek toegankelijke of gelicentieerde bronnen worden niet gebruikt als autonome bulkbron voor permanente screening. Zij worden enkel gebruikt wanneer zij per concrete analyse aantoonbaar noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld voor verificatie, verrijking of uitsluiting van fout-positieven, en voor zover de bron, licentievoorwaarden en gegevenskwaliteit vooraf zijn beoordeeld.

De afbakening gebeurt per concrete verwerking via de DAM-fiche en de bestaande governance inzake gegevensbescherming. Daarbij worden het doel van de verwerking, de betrokken gegevenscategorieën, de gebruikte bronnen, de noodzakelijkheid en proportionaliteit, de toegangsrechten, de bewaartermijnen, de menselijke beoordeling en de technische en organisatorische waarborgen vooraf gedocumenteerd en gevalideerd.

“Publiek toegankelijke bronnen” worden in dat kader begrepen als bronnen die zonder onderzoeksbevoegdheid of medewerkingsplicht kunnen worden geraadpleegd en vrij toegankelijk zijn op het wereldwijde web voor elke belastingplichtige, mits het gebruik ervan noodzakelijk en proportioneel is voor de detectie of vaststelling van ernstige fiscale fraude of daarmee samenhangend witwassen.

³² Zie in dit verband de Memorie van Toelichting, 10: “Tijdens de signaalanalyse gebruikt de DFO uitsluitend het fiscaal patrimonium, met andere woorden de gegevens waarover de FOD Financiën reeds beschikt of toegang tot heeft” en de gelijkaardige formulering van de aanvrager “rechtmatig toegang toe heeft”.

"Gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat" betreffen gegevens uit databanken of platformen waartoe de FOD Financiën rechtmatig toegang heeft op basis van een licentie of toegangsrecht. Ook voor deze bronnen geldt dat de licentie op zich niet volstaat: het concrete gebruik moet steeds passen binnen de wettelijke opdracht, de doelbinding, de gegevensminimalisatie en de vooraf gevalideerde DAM-fiche."

127. Zoals reeds aangegeven, begrijpt de Autoriteit dat het DFO zich zal baseren op bestaande gegevensbronnen waarover de FOD Financiën reeds rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft. **Dit neemt echter niet weg dat het Ontwerp voorziet in nieuwe verwerkingen van deze persoonsgegevens.** Deze verwerkingen dienen bijgevolg te steunen op een voldoende duidelijke formele wettelijke grondslag. Om die reden is het **van belang dat het bestaande wettelijke kader waarop deze verwerkingen steunen op voldoende concrete wijze wordt geïdentificeerd.** Hoewel de aanvrager een functionele omschrijving geeft van de publiek toegankelijke en gelicentieerde bronnen die in het kader van de administratieve signaalanalyse kunnen worden gebruikt, verwijst hij niet naar een formele wettelijke bepaling waarin deze verwerkingsmogelijkheid of de betrokken categorieën van gegevensbronnen worden omschreven. De loutere verwijzing naar de afbakening van de verwerking aan de hand van een DAM-fiche en de bestaande governance inzake gegevensbescherming kan deze vereiste niet vervangen, zie rdnr's 87-89.

128. *In casu*, blijft de Autoriteit in het ongewisse over de wijze waarop de verwerking van publiek toegankelijke of gelicentieerde bronnen in de praktijk vorm krijgt wanneer gesteld wordt dat zij enkel gebruikt worden indien zij voor een concrete analyse aantoonbaar noodzakelijk zijn. **In eerste instantie** rijst opnieuw de vraag aan de hand van welke objectieve criteria deze aantoonbare noodzakelijkheid wordt beoordeeld, zie *supra*. **In tweede instantie** is onduidelijk of dit impliceert dat in het kader van een concrete analyse gerichte opzoekingen worden verricht met betrekking tot een betrokkene.

129. Meer bepaald blijkt niet of persoonsgegevens uit publiek toegankelijke of gelicentieerde bronnen louter aangewend worden ter verificatie van een reeds vastgesteld signaal, dan wel ook als signaalbron kunnen fungeren en aldus bijdragen aan het ontstaan van een risicosignaal, zie rdnr's. 123 en 125. Hetgeen overigens vragen opwekt t.a.v. de werking van dergelijk systeem, als deze gegevens niet gebruikt worden als autonome bulkbron voor permanente screening.

130. Daarnaast blijft het onduidelijk wat concreet onder het begrip "verrijking" moet worden verstaan. In het bijzonder, of dergelijke gegevens slechts ad hoc en tijdelijk worden geraadpleegd of daadwerkelijk aan de verwerkte gegevens toegevoegd worden en bijgevolg deel uitmaken van de verzameling van gegevens van *het project, de use case of de fraudetypologie*³³ die de administratieve signaalanalyse

³³ Bij gebrek aan duidelijkheid over de afbakening van de administratieve signaalanalyse, wordt verwezen naar de door de aanvrager verschaft termen.

uitmaakt, bijvoorbeeld door opname in het datawarehouse of enige andere vorm van verdere verwerking.

131. De aanvrager werd tevens verzocht toe te lichten op welke wijze wordt nagegaan dat persoonsgegevens afkomstig uit publiek toegankelijke bronnen of uit gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat, rechtmatig worden verzameld en verwerkt, alsook welke waarborgen worden voorzien om deze rechtmatigheid te verzekeren. Hierop antwoordde de aanvrager als volgt:

"Zie het antwoord op de vorige vraag. De wettelijke opdracht van de DFO, de toepasselijke gegevensbeschermingsregels, de DAM-fiche, menselijke tussenkomst en de interne controleprocessen waarborgen gezamenlijk dat de verwerking beperkt blijft tot hetgeen noodzakelijk is voor het nagestreefde doel."

132. De Autoriteit verwijst naar eerder geleverde bemerkingen.

133. Daarnaast werd verzocht te verduidelijken of voor de verzameling van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen gebruik gemaakt wordt van commerciële gegevensleveranciers of databrokers en indien dit het geval is, elke categorieën van leveranciers worden ingeschakeld, welke categorieën van persoonsgegevens worden via hen verkregen en op basis van welke rechtsgrond worden deze gegevens verder verwerkt in het kader van de administratieve signaalanalyse. Terzake gaf de aanvrager aan:

"De DFO gebruikt geen andere gegevens dan deze die zich in het fiscaal patrimonium bevinden."

134. Bij gebreke aan een duidelijke afbakening van de gegevensbronnen die deel uitmaken van het fiscaal patrimonium, **kan niet worden uitgesloten dat ook persoonsgegevens afkomstig van commerciële gegevensleveranciers of databrokers worden verwerkt.** Het antwoord van de aanvrager biedt hier tevens **geen uitsluitsel over. Gelet op de werking van dergelijke commerciële** gegevensleveranciers en de bijzondere aandachtspunten die zij vanuit het oogpunt van gegevensbescherming kunnen oproepen, acht de Autoriteit het noodzakelijk dat hierover **uitdrukkelijk duidelijkheid wordt verschaft.** In het positieve geval, dient de FOD Financiën het rechtmatig gebruik van dergelijke gegevens afzonderlijk aan te tonen en passende waarborgen te voorzien. Bij gebreke hiervan wordt verzocht zich te onthouden van het gebruik van dergelijke gegevensinstromen.

IV.3.3 Betrokkenen

135. Wat de betrokkenen betreft werd de aanvrager verzocht te verduidelijken of de categorieën van betrokkenen die in het kader van de signaalanalyse worden verwerkt, afgebakend worden en op welke wijze dit dan gebeurt. De aanvrager lichtte toe het volgende toe:

"Ja. De categorieën van betrokkenen die in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verwerkt, worden afgebakend. Die afbakening gebeurt niet via een limitatieve wettelijke opsomming van personen aangezien dit onmogelijk en niet wenselijk is, maar functioneel en per concrete verwerking.

De signaalanalyse is uitsluitend gericht op de detectie en oriënterende beoordeling van feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. De categorieën van betrokkenen worden bijgevolg beperkt tot personen van wie de gegevens relevant en noodzakelijk zijn binnen een vooraf bepaalde analyse, fraudetypologie, risico-indicator of signaal.

Deze afbakening wordt per verwerking vastgelegd in de DAM-fiche. Daarin worden onder meer het doel van de verwerking, de betrokken gegevenscategorieën, de gebruikte bronnen, de selectiecriteria, de noodzakelijkheid en proportionaliteit, de toegangsrechten, de bewaartermijnen en de waarborgen inzake menselijke beoordeling gedocumenteerd. Alleen gegevens die binnen deze vooraf bepaalde scope vallen, mogen worden verwerkt.

Daarnaast wordt de afbakening technisch en organisatorisch verzekerd via rolgebaseerde toegang, IAM-controle, logging, audittrail, DPO advies, IAM-validatie en interne kwaliteitscontrole. De resultaten van de signaalanalyse hebben bovendien geen automatische rechtsgevolgen en worden steeds onderworpen aan menselijke beoordeling."

136. Uit de toelichting van de aanvrager blijkt dat de categorieën van betrokkenen niet op een algemene wijze afgebakend worden, maar afhankelijk zijn van de concrete verwerking. Daarbij lijken verschillende categorieën van betrokkenen te kunnen voortvloeien uit onderscheiden verwerkingsscenario's, zoals een fraudetypologie, een vooraf bepaalde analyse, een risico-indicator of een signaal.
137. In dit verband wordt de aanvrager er in kanttekening op gewezen dat de formulering "per verwerking" de indruk kan wekken dat het om een op zichzelf staande verwerking gaat. Het uitvoeren van één handeling, kan reeds een verwerking uitmaken. Echter wordt elders ook gesproken van project en use case, hetgeen niet noodzakelijk samenvalt met één afzonderlijke verwerking. Aldus is het onduidelijk welke eenheid precies het voorwerp vormt van één DAM-fiche: een afzonderlijke verwerkingshandeling, een samenhangend geheel van verwerkingshandelingen, een project of use case, een bepaalde fraudetypologie dan wel een concreet dossier, zie rdnr's. 89-90. De aanvrager wordt verzocht deze onduidelijkheid te verhelpen.
138. **Een eerste categorie** lijkt betrekking te hebben op betrokkenen die overeenkomen met personen die onder een welbepaalde fraudetypologie vallen binnen het kader van "ernstige fiscale fraude." Zoals de Autoriteit het begrijpt, vormt de DAM-fiche die voor een bepaalde fraudetypologie wordt opgesteld het kader waarbinnen de verwerking plaatsvindt. Dit lijkt te impliceren dat de verwerking binnen een welbepaalde DAM-fiche beperkt blijft tot persoonsgegevens van betrokkenen die beantwoorden aan de fraudetypologie waarvoor die DAM-fiche werd opgesteld.
139. Indien deze hypothese terecht zou zijn, kan weliswaar aangenomen worden dat er sprake is van een afbakening, doch niet één dat voorzienbaar is. Zoals meermaals aangehaald, is het feit dat "ernstige

fraude" niet welbepaald omljnd is, dubieus. Des te meer wanneer dit de kwalificatievoorwaarde vormt om diepgaande analyses uit te voeren met verregaande technische middelen op persoonlijke gegevens.

140. Daarenboven blijft onduidelijk welke fraudetypologieën concreet gehanteerd worden en welke DAM-fiches daarop betrekking hebben en op basis van welke criteria nieuwe fraudetypologieën worden ontwikkeld of bestaande worden aangepast. In de mate dat deze documenten volgens de Memorie van Toelichting en de aanvullende uitleg van de aanvrager, de concrete verwerking afbakenen, is het voor de Autoriteit niet mogelijk na te gaan op welke wijze het materiële toepassingsgebied van de verwerking daadwerkelijk wordt begrensd. Bijgevolg **ontbreekt de vereiste voorzienbaarheid betreffende de categorieën van betrokkenen waarvan persoonsgegevens kunnen worden verwerkt.**

141. **Een tweede categorie** van betrokkenen lijkt voort te vloeien uit vooraf bepaalde analyses, risico-indicatoren of signalen. Ook op dit punt blijft de werkwijze onvoldoende duidelijk. Zo is onduidelijk of het gaat om een gerichte verwerking van persoonsgegevens naar aanleiding van een reeds bestaand signaal, dan wel of dergelijke signalen voortkomen uit een ruimere analyse van persoonsgegevens. In dat laatste geval rijst de vraag hoe dergelijke signalen tot stand komen, aangezien de aanvrager enerzijds stelt dat de administratieve signaalanalyse geen continu geautomatiseerd detectieproces vormt, maar anderzijds wel verwijst naar fraudetypologieën, risico-indicatoren, filters, matchingregels en thresholds, zie rdns. 123, 125, 129, 142, 148, 151 en 179. Hierdoor blijft ook de afbakening van deze categorieën van betrokkenen die in deze fase worden verwerkt onvoldoende voorzienbaar. Hiernavolgende randnummers lijken hierop meer duiding te bieden.

IV.3.4 Menselijke tussenkomst en geautomatiseerde verwerkingen

142. In dit verband kan ook teruggekoppeld worden naar de Memorie van Toelichting waar gestipuleerd wordt dat: "[o]ok de start van deze signaalanalyse zal steeds op basis van parameters en menselijke tussenkomst gebeuren."³⁴ De aanvrager werd verzocht te verduidelijken wat concreet bedoeld wordt met "parameters" en "menselijke tussenkomst"

"Onder "parameters" moeten in deze context de vooraf bepaalde inhoudelijke en technische criteria worden verstaan op basis waarvan wordt beslist of een signaalanalyse wordt opgestart. Die parameters omvatten minstens:

- de materiële afbakening tot feiten die kunnen wijzen op ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende witwasmisdrijf;
- de toepassing van de criteria uit het KB van 9 februari 2020 tot uitvoering van artikel 29, § 4, Wetboek van Strafvordering — de Una Via-criteria — zoals complexe constructies, omvang of systematisch karakter, samenhang met andere ernstige misdrijven, nood aan dwangmaatregelen of aanwijzingen van financiering van criminele of terroristische organisaties;

³⁴ Memorie van Toelichting, 9.

- *de in een DAM-fiche vooraf vastgelegde elementen: doel, scope, gegevenscategorieën, bronnen, analysemethode, indicatoren, drempels, toegangsbeperkingen, bewaartermijn en wijze waarop menselijke beoordeling is verzekerd;*
- *operationele selectiecriteria zoals filters, knipperlichten, matchingregels, thresholds, relationele gegevensverbanden en kwaliteitscontroles die toelaten om vermoedelijke fraudepatronen te detecteren met zo weinig mogelijk fout-positieven.*

Onder "menselijke tussenkomst" wordt verstaan dat de signaalanalyse niet autonoom door een systeem wordt gestart of geëscaleerd. De menselijke tussenkomst situeert zich op verschillende momenten:

- *Vóór de opstart: een bevoegde DFO-agent beoordeelt of het beoogde signaal binnen de wettelijke opdracht valt, of de Una Via-criteria en de DAM-fiche de analyse dekken, en of de verwerking noodzakelijk en proportioneel is.*
- *Tijdens de analyse: analytische of technologische methoden kunnen ondersteunend worden gebruikt en worden door menselijke input uitgeschreven, en de output wordt inhoudelijk beoordeeld door een DFO-agent; er is dus geen automatische kwalificatie van een belastingplichtige als fraudeur.*
- *Bij interpretatie van resultaten: de DFO-agent controleert datakwaliteit, matching, context en mogelijke fout-positieven.*
- *Bij verdere opvolging: enkel na menselijke beoordeling en interne kwaliteitscontrole kan een vaststelling worden opgenomen in een werkdossier of aanleiding geven tot een proces-verbaal; het OM/EOM verricht daarna een eigen opportuniteits- en proportionaliteitstoets."*

143. Ook deze toelichting neemt de bestaande onduidelijkheid omtrent de systematiek van de administratieve signaalanalyse niet weg. Enerzijds wordt gesteld dat een signaalanalyse slechts opgestart wordt nadat een bevoegde DFO-agent, binnen de afbakening van een vooraf opgestelde DAM-fiche, geoordeeld heeft dat aan de toepasselijke parameters is voldaan. Anderzijds blijft onduidelijk waaruit het eerste signaal of de aanleiding voor deze beoordeling precies voortvloeit. De verstrekte toelichtingen laten namelijk niet toe vast te stellen of dit signaal reeds het resultaat is van een voorafgaande analyse aan de hand van een fraudetypologie en de daarbij horende parameters, dan wel of de signaalanalyse pas aanvangt nadat een extern of individueel signaal reeds beschikbaar is. De aanvrager wordt verzocht dit punt nader te verduidelijken.

144. Voor de beoordeling van de materiële afbakening van de parameters wordt verwezen naar de bespreking van de doeleinden, zie rdnr. 32-44, waar reeds werd ingegaan op de afbakening van het begrip "ernstige fiscale fraude" en de toepassing van de una via-criteria uit het koninklijk besluit van 9 februari 2020.

145. Wat de **DAM-fiche** betreft, wordt verwezen naar rdnr. 87-89 en 136-140. Zoals reeds uiteengezet, kunnen DAM-fiches bijdragen tot de organisatorische en technische uitvoering van een concrete verwerking. Zij kunnen evenwel **niet dienen om de essentiële kenmerken van de verwerking**, zoals de concrete afbakening van de toegelaten gegevenscategorieën, analysemethoden of

selectiecriteria, **vast te leggen indien deze niet reeds voldoende duidelijk uit de formele wet voortvloeien.**

146. Op vraag van de Autoriteit verschaft de aanvrager hiernavolgende voorbeelden van de gehanteerde parameters en de wijze waarop de menselijke tussenkomst zich in de praktijk manifesteert.

"In het kader van de administratieve signaalanalyse kan de DFO bijvoorbeeld een risicosignaal ontwikkelen rond een vermoedelijk georganiseerd btw-fraudemechanisme of valse-facturatietekenen. De gehanteerde parameters kunnen bestaan uit combinaties van fiscale en relationele indicatoren, zoals een disproportionele stijging van omzet of intracommunautaire handelingen, herhaalde btw-teruggaven, wanverhouding tussen aankopen van handelsgoederen en verkopen van handelsgoederen, recente oprichting van vennootschappen met hoge transactiewaarden... Deze parameters worden vooraf afgebakend in een DAM-fiche, waarin onder meer doel, gegevensbronnen, selectiecriteria, noodzakelijkheid, proportionaliteit, toegang, bewaartermijnen en menselijke tussenkomst worden beschreven.

De output van deze analyse vormt uitsluitend een administratief risicosignaal. Zij leidt niet automatisch tot een controle, sanctie, proces-verbaal of andere maatregel met rechtsgevolgen. Een bevoegde DFO-agent beoordeelt de resultaten inhoudelijk, verifieert kerngegevens in de bronsystemen, controleert of de vastgestelde afwijkingen geen legitieme verklaring hebben en toetst of de feiten binnen de afbakening van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende witwassen kunnen vallen. Bij twijfel wordt het signaal niet automatisch geëscaleerd, maar volgt bijkomende verificatie, verfijning van de parameters of afsluiting zonder gevolg.

Wanneer de menselijke beoordeling uitwijst dat het signaal voldoende onderbouwd is, wordt dit gedocumenteerd in het werkdossier. Voor impactvolle stappen, zoals voorbereiding van een proces-verbaal of gegevensdeling, geldt interne kwaliteitscontrole, onder meer via een 4-ogenprincipe. Pas na deze menselijke beoordeling en kwaliteitscontrole kan een proces-verbaal worden opgesteld en overgemaakt aan het bevoegde Openbaar Ministerie of Europees Openbaar Ministerie, dat vervolgens autonoom de opportuniteits- en proportionaliteitstoets uitvoert."

147. Uit de toelichting blijkt dat de parameters bij twijfel kunnen worden verfijnd. Er wordt echter niet verduidelijkt op welke wijze deze verfijning zich verhoudt tot de eerdere toelichtingen volgens dewelke de parameters vooraf in een gevalideerde DAM-fiche vastgelegd worden en de verwerking vooraf naar doel, inhoud en duur wordt afgebakend. In het bijzonder blijft onduidelijk of een dergelijke verfijning aanleiding geeft tot een wijziging van de DAM-fiche, dan wel betrekking heeft op een latere analyse of een nieuwe verwerking. Wat de procedure betreft, wordt verwezen naar de hiernavolgende bespreking onder rdnr. 149.

148. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken welke paramaters gehanteerd worden bij de opstart van een signaalanalyse en waar deze omschreven worden of bepaald worden op basis van welke criteria zij worden vastgesteld. De aanvrager gaf in dit verband aan:

"De opstart gebeurt op basis van vooraf bepaalde risicoparameters per concrete use case of fraudetypologie. Die parameters worden vastgesteld binnen het juridische kader van de opdracht van de DFO, namelijk de detectie en vaststelling van feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken.

De juridische afbakening gebeurt aan de hand van de niet-cumulatieve Una Via-criteria van het koninklijk besluit van 9 februari 2020 tot uitvoering van artikel 29, § 4, van het Wetboek van Strafvordering. Deze criteria hebben betrekking

op onder meer het ernstige of georganiseerde karakter van de feiten, de omvang, het systematische karakter, het gebruik van complexe juridische of financiële constructies, internationale dimensies, valse stukken, samenhang met andere ernstige misdrijven, de noodzaak van gerechtelijke dwangmaatregelen of de mogelijke financiering van criminele organisaties.

De concrete operationele parameters worden per analyse omschreven in een DAM-fiche en in de bijhorende projectdocumentatie. Daarbij worden het doel van de verwerking, de gegevensbronnen, de gegevenscategorïeën, de selectiecriteria, de analysemethode, de proportionaliteit, de toegangsbeperkingen en de menselijke tussenkomst gedocumenteerd. De parameters worden uitgewerkt door business experts en dataminers (DFO-agenten) op basis van het betrokken fraudemechanisme, beschikbare gegevens, datakwaliteit, verwachte fout-positieven en noodzakelijkheid voor de wettelijke opdracht. Omdat de fraude typologieën zeer snel wijzigen, is het onmogelijk om in de wet de parameters op te nemen."

149. Bij samenlezing van de antwoorden van de aanvrager in rdnr. 142 en 146, begrijpt de Autoriteit dat vooraf een fraudetypologie of concrete analyse afgebakend wordt, waarvoor de parameters in een DAM-fiche vastgelegd worden. Deze parameters bestaan onder meer uit filters, knipperlichten, matchingregels, thresholds, relationele gegevensverbanden en kwaliteitscontroles. Zij worden vervolgens toegepast binnen de administratieve signaalanalyse, waarvan de output een administratief risicosignaal vormt. De analyse lijkt bijgevolg niet gericht op een vooraf geïdentificeerde betrokkene, maar op een gegevensverzameling waarop vooraf bepaalde detectieregels toegepast worden. De omvang van deze gegevensverzameling en de wijze waarop zij wordt afgebakend, blijkt evenwel niet duidelijk uit de verstreckte toelichtingen, maar lijkt gelet op voorgaande bespreking van toepassing te zijn op het gehele fiscale patrimonium, de publieke bronnen en gegevens en andere bronnen waarvoor de FOD Financiën licenties heeft.

150. Daarnaast wordt ook wederom verwijzing gemaakt naar de DAM-fiches en de opmaak daarvan. Uit de verstreckte toelichting blijkt dat de concrete operationele parameters per analyse worden uitgewerkt door business experts en dataminers en worden vastgelegd in een DAM-fiche. Deze parameters bepalen onder meer welke gegevens worden verwerkt, uit welke bronnen zij afkomstig zijn, volgens welke selectiecriteria en analysemethoden zij worden gecombineerd en binnen welke proportionaliteitsafweging de verwerking plaatsvindt. Zoals ook eerder besproken, wordt wederom benadrukt dat het hier niet louter gaat om technische uitvoeringsmodaliteiten, maar om elementen die de concrete draagwijdte van de verwerking bepalen. Dit zijn essentiële elementen die in een formele wet gekaderd dienen te worden. **De omstandigheid dat fraudetypologieën snel evolueren kan op zichzelf niet verantwoorden dat deze essentiële afbakening volledig aan interne documenten en operationele beslissingen wordt overgelaten.**

151. Op vraag naar welke rol de menselijke tussenkomst vervult bij de selectie, beoordeling en eventuele verdere behandeling van signalen, gaf de aanvrager aan:

"Bij de opstart van de signaalanalyse

Een DFO-agent beoordeelt of een signaalanalyse binnen de wettelijke scope valt. De opstart gebeurt dus niet automatisch, maar op basis van parameters én menselijke tussenkomst.

Bij de opmaak en validatie van de DAM-fiche

De DAM-fiche documenteert doel, gegevensbronnen, methodologie, proportionaliteit, toegang en veiligheidsmaatregelen. Ze wordt nagekeken door onder meer projectcoördinator, privacy/IAM-beheerder en DPO.

Bij de interpretatie van de resultaten

Analyse-output of bulkresultaten worden niet automatisch als fraude beschouwd. Een agent bekijkt de resultaten, beoordeelt de relevantie, identificeert fout-positieven en beslist of bijkomende verificatie nodig is.

Bij verfijning van parameters

Als de resultaten te veel of te weinig dossiers opleveren, of als niet-frauduleuze gevallen worden gedetecteerd, worden thresholds, filters of selectiecriteria aangepast na menselijke evaluatie en feedback.

Bij verificatie in bronsystemen

Kernbevindingen worden gecontroleerd in bronsystemen om datakwaliteit, matching en context te verifiëren. Bij twijfel volgt geen automatische escalatie, maar bijkomende controle of conservatieve beoordeling.

Bij escalatie naar proces-verbaal

De beslissing om een signaal voldoende onderbouwd te achten en een proces-verbaal op te maken, gebeurt na menselijke beoordeling en interne kwaliteitscontrole, waaronder het 4-ogenprincipe.

Bij de overgang naar de strafrechtelijke fase

Na overmaking aan het OM of EOM beoordeelt de bevoegde magistraat de opportuniteit en proportionaliteit van verdere strafrechtelijke opvolging. De DFO-agent treedt pas in de strafrechtelijke fase op als officier van gerechtelijke politie onder gezag en leiding van de magistraat."

152. Terzake wordt verwezen naar rdnr's. 70-77 en 110-113, die hier naar analogie van toepassing zijn.

153. Nauw aansluitend met het voorgaande, wordt in de Memorie van Toelichting op p. 9 aangegeven dat:

"[...] Het gezag van de bevoegde magistraat is nog niet nodig aangezien dit louter intern binnen de DFO plaatsvindt en pas uitwerking heeft op het publiek na menselijke controle en in het strafonderzoek pas na beoordeling door een magistraat. Als gevolg zullen deze geavanceerde verwerkingsmethoden nooit directe gevolgen hebben zonder menselijke tussenkomst en expertise. De resultaten zullen steeds onderworpen zijn aan een menselijke analyse." De aanvrager werd bijgevolg bevraagd naar waaruit de menselijke analyse concreet bestaat. De aanvrager stipuleert in dit verband:

"1. Beslissing om een signaalanalyse op te starten

Een bevoegde DFO-agent beslist om een signaalanalyse te starten binnen het toetsingskader van de Una Via-criteria en binnen de afbakening van een DAM-fiche. De opstart gebeurt dus niet automatisch op basis van een systeemoutput.

2. Inhoudelijke interpretatie van de analyseresultaten

De (semi-)geautomatiseerde analyse levert uitsluitend een risicosignaal of detectievoorstel op. De DFO-agent moet vervolgens beoordelen:

- *of de vastgestelde anomalie daadwerkelijk relevant is;*
- *of er een plausibele legitieme verklaring bestaat;*
- *of de resultaten coherent zijn met de feiten van het dossier;*
- *of de bevindingen passen binnen de afbakening van ernstige fiscale fraude of witwassen.*

3. Verificatie van de resultaten in de bronsystemen

De DFO-agent moet de kernbevindingen verifiëren in de onderliggende bronsystemen en nagaan of matching- en/of datakwaliteitsproblemen aanwezig zijn. De agent onderzoekt dus niet enkel de output van het model, maar ook de onderliggende gegevens waarop die output gebaseerd is.

4. Beoordeling van twijfelgevallen

De documenten bepalen uitdrukkelijk dat bij twijfel of ambiguïteit niet automatisch wordt geëscaleerd. In dergelijke gevallen volgt een conservatieve beoordeling of bijkomende verificatie. Dit impliceert dat de DFO-agent daadwerkelijk een discretionaire beoordeling maakt en signalen kan verwerpen.

5. Beslissing over de verdere behandeling

Pas na menselijke beoordeling beslist de DFO-agent:

- *of het signaal zonder gevolg wordt geklasseerd;*
- *of bijkomende administratieve verificaties nodig zijn;*
- *of het signaal wordt opgenomen in een werkdossier;*
- *of een proces-verbaal wordt voorbereid."*

154. Zie in dit verband de bespreking onder rdnr's. 70-77 en 110-113, die hier naar analogie van toepassing is. De Autoriteit benadrukt daarbij dat **de omstandigheid dat de parameters, indicatoren, filters of drempels vooraf door natuurlijke personen worden bepaald, op zichzelf geenszins uitsluit dat de daaropvolgende verwerking geautomatiseerd plaatsvindt**. Er dient derhalve duidelijkheid te worden verschaft over: (i) *de geautomatiseerde tussenliggende verwerkingshandelingen en de daarbij betrokken gegevens(bronnen)*, (ii) *eventuele geautomatiseerde koppelingen of kruisingen tussen gegevens*, (iii) *het gebruik van zelflerende of andere adaptieve systemen en de mate waarin deze zelf parameters, gewichten, drempels of beslisregels kunnen bepalen of aanpassen*, en (iv) *de aard en herkomst van de systeemoutput of het signaal waarop de verdere analyse steunt*.

155. Daarnaast werd de aanvrager verzocht te verduidelijken op welke wijze gewaarborgd wordt dat de menselijke tussenkomst daadwerkelijk betekenisvol is en niet louter een formele validatie van de resultaten van de signaalanalyse vormt. De aanvrager gaf in dit verband aan:

"1. De output heeft geen autonome beslissingsbevoegdheid

Risicoprofielen en signaalanalyse dienen uitsluitend als analytisch hulpmiddel en de output leidt nooit automatisch tot maatregelen of rechtsgevolgen. Zo heeft het datawarehouse "geen operationele of autonome beslissingsfunctie".

Dat betekent dat de signaalanalyse op zichzelf geen controle, sanctie, proces-verbaal of onderzoeksmaatregel kan genereren.

2. De interpretatie gebeurt verplicht door een DFO-agent

De resultaten van technologische verwerkingsmethoden worden altijd onderworpen aan een menselijke analyse door een bevoegde DFO-agent.

De menselijke tussenkomst is dus geen optionele stap maar een verplichte voorwaarde voor verdere behandeling van het signaal.

3. De menselijke beoordelaar kan het resultaat naast zich neerleggen

Een essentieel element van betekenisvolle menselijke tussenkomst is dat de beoordelaar niet verplicht is de systeemoutput te volgen.

- *bijkomende verificatie mogelijk is;*
- *signalen kunnen worden afgevoerd;*
- *bij twijfel niet automatisch wordt geëscaleerd;*
- *interpretatie en opname in het werkdossier pas gebeuren na menselijke beoordeling.*

Dat wijst erop dat de DFO-agent een reële beoordelingsvrijheid behoudt.

4. Verificatie van de onderliggende gegevens

De menselijke tussenkomst beperkt zich niet tot het lezen van een risicoscore. De agent moet de kernbevindingen controleren in de bronsystemen en nagaan of de resultaten berusten op correcte en relevante gegevens. Daardoor wordt voorkomen dat de menselijke tussenkomst louter bestaat uit het bevestigen van een geautomatiseerde conclusie.

5. Interne kwaliteitscontrole via het 4-ogenprincipe

Voor impactvolle vaststellingen en voor de beslissing om een signaal als voldoende onderbouwd te beschouwen, voorziet de DFO-processen een bijkomende kwaliteitscontrole via het 4-ogenprincipe. Ook de beslissing tot opmaak van een proces-verbaal wordt onderworpen aan deze interne controle.

Daardoor wordt de beoordeling niet uitsluitend aan één medewerker overgelaten.

6. Volledige logging en documentatie

De analyse, interpretatie, verificaties en beslissingsmomenten moeten worden gedocumenteerd en gelogd. Hierdoor kan achteraf worden gecontroleerd of daadwerkelijk een inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden en welke elementen daarbij in aanmerking zijn genomen.

7. Bijkomende beoordeling door het Openbaar Ministerie

Zelfs indien de DFO besluit een proces-verbaal op te stellen, heeft dat nog geen automatisch strafrechtelijk gevolg. Het Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie voert vervolgens een eigen opportuniteits- en proportionaliteitstoets uit en beslist autonoom over het verdere verloop van het dossier."

156. De Autoriteit neemt akte van de toelichting van de aanvrager. De aanvrager wordt er niettemin aan herinnerd dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat ook wanneer een geautomatiseerde output niet formeel de eindbeslissing vormt, artikel 22 AVG toepassing kan vinden indien deze output een beslissende rol speelt bij de besluitvorming.³⁵ In dat verband is van belang dat de menselijke tussenkomst daadwerkelijk inhoudelijk is en niet louter neerkomt op een formele bevestiging van de geautomatiseerde output. *In casu*, lijkt de aanvrager uiteen te zetten dat op verschillende momenten in de procedure menselijke tussenkomst plaatsvindt. Voor zover deze tussenkomst daadwerkelijk inhoudelijk is, de bevoegde DFO-agent over een reële beoordelingsvrijheid beschikt en de resultaten van de analyse daadwerkelijk kan verwerpen of wijzigen, kan zij een relevante waarborg vormen tegen een uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming.

157. Onverlet het voorgaande acht de Autoriteit het aangewezen dat voldoende transparantie wordt gewaarborgd over de wijze waarop de administratieve signaalanalyse in de praktijk wordt uitgevoerd.

³⁵ HvJ 07 december 2023, nr.C-634/21, *OQ v Land Hessen (Scoring) v. SCHUFA Holding AG*, ECLI:EU:C:2023:957, 50.

Hoewel de Memorie van Toelichting reeds vermeldt dat daarbij gegevensverwerkingstechnieken, waaronder datamining en datamatching, kunnen worden aangewend, dat de analyse op basis van parameters en menselijke tussenkomst plaatsvindt en dat de resultaten aan een inhoudelijke beoordeling door een DFO-agent worden onderworpen, **blijkt de concrete invulling van verschillende aspecten van deze werkwijze voornamelijk uit de aanvullende toelichtingen van de aanvrager**. Dit geldt onder meer voor de aard en functie van de gehanteerde parameters, de verschillende momenten waarop menselijke tussenkomst plaatsvindt en de wijze waarop de resultaten van de analyse worden beoordeeld. De Autoriteit beveelt daarom aan deze elementen, voor zover zij noodzakelijk zijn om de werking en draagwijdte van de administratieve signaalanalyse voldoende inzichtelijk te maken, eveneens op passende wijze tot uitdrukking te brengen in het Ontwerp en waar toepasselijk de Memorie van Toelichting, zie in dit verband rdnr. 70-77.

158. **Daarnaast dient de FOD Financiën, in het bijzonder de AABBI, op haar officiële webpagina op een gemakkelijk toegankelijke en begrijpelijke wijze voldoende informatie ter beschikking te stellen over de administratieve signaalanalyse, de daarbij gebruikte geautomatiseerde verwerkingsmethoden en de daarmee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens.** Dit staat los van de rechten en verplichtingen die desgevallend voortvloeien uit de regelgeving inzake de openbaarheid van bestuur. **Evenmin doet dergelijke algemene informatieverstreking afbreuk aan de informatie- en transparantieplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke uit hoofde van de AVG en de daarmee corresponderende rechten van betrokkenen op informatie en toegang met betrekking tot de verwerking van hun persoonsgegevens, waaronder, voor zover de toepasselijke bepalingen daarin voorzien, zinvolle informatie over de onderliggende logica van de geautomatiseerde besluitvorming.**

IV.3.5 Administratieve signaalanalyse geen onderzoeksdaad?

159. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken wat de ratio is achter de keuze om de administratieve signaalanalyse niet als een onderzoeksdaad in de zin van de fiscale wetgeving te kwalificeren. *In casu*, gaf de aanvrager aan dat:

"Hiermee werd aangesloten bij de rechtspraak van het Hof van Cassatie over het begrip 'onderzoeksdaaden'. (Cass. 23.10.2025, nr. F.24.0006.N)."

160. Het Hof bepaalt in dit verband dat:

"De in artikel 333, derde lid, WIB 92 bedoelde onderzoeken zijn deze die voor de belastingplichtige, de derde of voor de openbare dienst, instelling of inrichting, bij wie ze plaatsvinden, leiden tot de verplichting om op verzoek van de administratie boeken, bescheiden of inlichtingen mede te delen overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk II van titel VI WIB 92. Onderzoeken die niet op een actieve medewerkingsverplichting van de belastingplichtige,

*derde of overheid berusten, maken geen onderzoeken in de zin van artikel 333, derde lid, WIB 92 uit en kunnen bijgevolg zonder voorafgaande kennisgeving worden uitgevoerd.*³⁶

161. Nog elders wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat *"het Hof van Cassatie reeds geoordeeld in haar uitspraak van 12 februari 2016, nr. F.14.0216.F, dat de raadpleging van gelicentieerde databank geen onderzoeksdaad vormt door een ambtenaar van de FOD Financiën."*³⁷

162. Op vraag naar wat deze "andere onderzoeksbevoegdheden" zijn waarnaar verwezen wordt in de Memorie van Toelichting en of hiermee o.m. de bevoegdheid om inlichtingen op te vragen bij financiële instellingen, de voorafgaande vraag om inlichtingen of andere onderzoeksbevoegdheden bedoeld worden,³⁸ gaf de aanvrager het volgende aan:

"Wij gaan ervan uit dat met "andere onderzoeksbevoegdheden" op p. 9 wordt verwezen naar "bijkomende onderzoeksbevoegdheden".

Dat is correct. Hiermee worden de fiscale administratieve onderzoeksbevoegdheden bedoeld, zijnde alle bevoegdheden waarvan de uitoefening een actieve medewerking van een belastingplichtige, een derde of een andere overheid veronderstelt."

163. Wat de aangehaalde rechtspraak betreft dient een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds het verrichten van onderzoeken die een actieve medewerkingsverplichting doen ontstaan en anderzijds het raadplegen of verder verwerken van gegevens waarover de administratie reeds beschikt. Zo oordeelde het Hof van Cassatie in zijn arrest van 12 februari 2016 concreet dat de raadpleging van de databank Belfirst geen onderzoek in de zin van artikel 333, lid 3, WIB 92 uitmaakt en dat de administratie zich na het verstrijken van de gewone onderzoekstermijn kan baseren op gegevens die reeds in haar bezit zijn. In zijn arrest van 23 oktober 2025 bevestigde het Hof dat onderzoeken die niet op een actieve medewerkingsverplichting van de belastingplichtige, een derde of een overheid berusten, geen onderzoeken in de zin van artikel 333, lid 3, WIB 92 uitmaken, en dat reeds verkregen informatie verder kan worden verwerkt zonder de in die bepaling bedoelde voorafgaande kennisgeving.

164. Uit deze rechtspraak kan weliswaar niet zonder meer worden afgeleid dat ieder gegevensgedreven analyseproces dat geen actieve medewerkingsverplichting doet ontstaan, ongeacht de aard, omvang en diversiteit van de daarbij betrokken gegevensbronnen en verwerkingshandelingen, daardoor als geheel buiten het begrip "onderzoek" en de daaraan verbonden procedurele waarborgen kan worden geplaatst. Het arrest van 12 februari 2016 had immers specifiek betrekking op de raadpleging van Belfirst en op gegevens die reeds in het bezit van de administratie waren. De aangehaalde rechtspraak spreekt zich niet uit over een administratieve signaalanalyse zoals door het Ontwerp wordt

³⁶ Hof van Cassatie. 23 oktober 2025, nr. F.24.0006.N, punt 2.

³⁷ Memorie van Toelichting, 11.

³⁸ Memorie van Toelichting, 9.

ingevoerd, waarbij gegevens uit verschillende bronnen kunnen worden samengebracht, gekruist, gefilterd en geanalyseerd met behulp van geavanceerde verwerkingsmethoden.

165. Dit onderscheid is des te meer pertinent nu het begrip "fiscaal patrimonium" in het Ontwerp en de toelichting een aanzienlijk ruimere draagwijdte lijkt te krijgen dan louter de gegevens die zich reeds feitelijk binnen de FOD Financiën bevinden, zie in dit verband rdnr. 126. Daaronder worden immers eveneens publiek toegankelijke gegevens en gegevens uit betalende derde platformen waarvoor een geldige licentie bestaat, begrepen. **Indien iedere gegevensbron waartoe de FOD Financiën op enig ogenblik rechtmatig toegang kan verkrijgen zonder actieve medewerking van de betrokkene, een derde of een overheid, onder het voor de administratieve signaalanalyse beschikbare fiscaal patrimonium kan worden gebracht, rijst de vraag waar de materiële buitengrens van deze analyse gelegen is.**

166. Zonder nadere wettelijke afbakening zou de combinatie van deze ruime invulling van het fiscaal patrimonium en het criterium van de actieve medewerkingsverplichting er namelijk toe kunnen leiden dat de omvang van de administratieve signaalanalyse in belangrijke mate wordt bepaald door de gegevens waartoe de FOD Financiën technisch of contractueel toegang kan verkrijgen. Het enkele feit dat de raadpleging van een bepaalde databank afzonderlijk beschouwd geen onderzoeksdaad vormt, beantwoordt evenwel niet de vraag in welke mate die gegevens vervolgens op systematische wijze met andere interne en externe gegevensbronnen kunnen worden gecombineerd, gematcht en geanalyseerd met het oog op de detectie van ernstige fiscale fraude. De aangehaalde rechtspraak biedt, derhalve, op zichzelf geen afbakening van de aard, omvang en intensiteit van een dergelijk analytisch verwerkingsproces.

167. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken of de kwalificatie van de administratieve signaalanalyse als "geen onderzoeksdaad" impliceert dat gedurende deze fase persoonsgegevens kunnen worden verzameld, geraadpleegd, gecombineerd en geanalyseerd zonder toepassing van de procedurele waarborgen die de fiscale wetboeken verbinden aan onderzoeksdaaden. Indien dit niet het geval is, vanaf welk ogenblik zijn deze procedurevoorschriften van toepassing en welke waarborgen verhinderen dat zij door middel van de voorafgaande signaalanalyse omzeild worden. De aanvrager gaf in dit verband aan:

"Deze waarborgen blijven onverkort van toepassing. De omstandigheid dat de administratieve signaalanalyse niet als een onderzoeksdaad in de zin van de fiscale wetgeving wordt beschouwd, doet geen afbreuk aan de wettelijke vereisten die gelden voor de verwerking van persoonsgegevens. Elke verwerking moet steeds beantwoorden aan een welbepaald doel en beperkt blijven tot wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking daarvan.

Het ontbreken van de kwalificatie als onderzoeksdaad verleent de DFO dan ook geen vrijgeleide om persoonsgegevens onbeperkt te verzamelen, te raadplegen, te combineren of te analyseren. Ook in deze fase blijft elke verwerking van persoonsgegevens onderworpen aan de beginselen van doelbinding, proportionaliteit, noodzakelijkheid en gegevensminimalisatie. De kwalificatie van onderzoeksdaad of niet heeft eerder belang in het kader van een correcte UNA-VIA uitvoering als het respecteren van de fiscale taxatieprocedure."

168. De Autoriteit merkt op dat de aanvrager in zijn antwoord voornamelijk verwijst naar de beginselen van de AVG, zoals doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit en gegevensminimalisatie. Hoewel deze beginselen onverkort van toepassing zijn, beantwoorden zij niet aan de gestelde vraag, namelijk op welk ogenblik de procedurele waarborgen uit de fiscale wetgeving aan de uitoefening van onderzoeksbevoegdheden verbindt (waaronder, naargelang het geval, de toepasselijke onderzoekstermijnen en voorafgaande kennisgevingsvereisten) gelden en op welke wijze vermeden wordt dat deze waarborgen door middel van een voorafgaande administratieve signaalanalyse omzeild worden.³⁹ Evenmin wordt verduidelijkt welke criteria bepalen wanneer de administratieve signaalanalyse eindigt en een fiscale onderzoeksfase aanvangt, noch welke procedurele gevolgen aan die overgang verbonden zijn.

169. Onverlet het voorgaande stelt de Autoriteit vast dat de kwalificatie van de administratieve signaalanalyse als zijnde geen "onderzoeksdaad" contradictoir lijkt met artikel 5 van het Ontwerp. Krachtens deze bepaling kan in het kader van de administratieve signaalanalyse immers op eenvoudig verzoek informatie worden uitgewisseld met de CIF. De administratieve signaalanalyse lijkt zich aldus niet noodzakelijk te beperken tot de raadpleging en verwerking van gegevens die reeds binnen de FOD Financiën beschikbaar zijn, maar kan tevens aanleiding geven tot het gericht verkrijgen van bijkomende informatie bij een andere instantie. Dit lijkt aldus overeen te stemmen met de criteria van actieve medewerkingsverplichting, zie *supra*. In dit geval kan geenszins gesteund worden op de rechtvaardiging dat dergelijke handelingen geen onderzoeksdaad uitmaken en zal de DFO bijgevolg genoodzaakt zijn om de informatieverplichtingen en beschermingswaarborgen van de betrokkenen te respecteren.

170. Bovendien leidt deze vaststelling tot verdere tegenstrijdigheden met de verklaring van de aanvrager dat de verwerking beperkt blijft tot gegevens "*waarover de FOD Financiën reeds beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft*" en dat de administratieve signaalanalyse "*geen verplichting voor belastingplichtigen, derden of andere overheden [inhoudt] om bijkomende gegevens te verstrekken*". De aanvrager dient derhalve te verduidelijken hoe deze verklaring zich verhoudt tot de in artikel 5 voorziene mogelijkheid om in het kader van een concrete signaalanalyse informatie bij de CFI op te vragen, zie *infra* voor wat betreft het gebrek aan rechtsgrond.

171. Daarbij dient een verschil gemaakt te worden tussen enerzijds het rechtmatig kunnen raadplegen van een gegevensbron waartoe reeds toegang bestaat en anderzijds het naar aanleiding van een concrete analyse richten van een verzoek aan een andere instantie teneinde bijkomende informatie te verkrijgen. In het tweede geval wordt de beschikbare gegevensbasis immers actief uitgebreid naar aanleiding van de betrokken analyse. Dergelijk onderscheid speelt namelijk mee in de afbakening van

³⁹ Zie bijvoorbeeld, wat de inkomstenbelastingen betreft, artikel 333 WIB 92 inzake de onderzoekstermijnen en de daaraan, onder de daarin bepaalde voorwaarden, verbonden voorafgaande kennisgeving van aanwijzingen van belastingsontduiking. De toepasselijke procedurele waarborgen kunnen verschillen naargelang de betrokken belasting en onderzoeksbevoegdheid.

de gegevensbronnen en de persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse verwerkt kunnen worden, alsook voor de beoordeling van de toepasselijke procedurele waarborgen.

172. De Autoriteit wijst de aanvrager erop dat de in artikel 5 van het Ontwerp bedoelde informatie-uitwisseling met de CFI tegenstrijdig is en aldus tot gevolg heeft dat dergelijke handelingen bijgevolg **gekwalificeerd zullen worden als een onderzoeksdaad** i.p.v. een interne verwerking. In dit verband wordt verwezen naar de bespreking onder rdnr. 189-190, dat ingaat op het oogmerk om hiervan een geautomatiseerde uitwisseling te maken.

173. Tegen deze achtergrond en rekening houdend met de bemerkingen en de uiteengezette gevolgen, wordt de aanvrager verzocht de samenhang met de eerdere toelichting dat de administratieve signaalanalyse geen verplichting voor derden of andere overheden inhoudt om bijkomende gegevens te verstrekken, te expliciteren. Daarbij dient in het bijzonder uitdrukkelijk aangegeven te worden of de CFI gehouden is gevolg te geven aan een eenvoudig verzoek van de DFO, welke gegevens op deze wijze kunnen worden verkregen en of deze bevoegdheid kan worden aangewend om informatie te verkrijgen waarover de FOD Financiën voor het betrokken verzoek nog niet beschikte.

IV.3.6 Doorgifte gegevens CFI en DFO

174. Los van de voorgaande kwalificatievraag rijst bovendien een afzonderlijk vraagstuk omtrent de grondslag voor de informatiestroom van de CFI naar de DFO. In dit verband merkt de Autoriteit op dat de toevoeging van de DFO aan artikel 79, § 2, van de wet van 18 september 2017 op zichzelf slechts betrekking lijkt te hebben op de mededeling van informatie aan de CFI. Artikel 79 belast de CFI immers met het ontvangen en analyseren van informatie die haar door de in deze bepaling opgesomde autoriteiten en diensten wordt meegedeeld. De opname van de DFO onder deze autoriteiten lijkt derhalve een rechtsgrond te bieden voor een informatiestroom van de DFO naar de CFI, maar niet zonder meer voor de omgekeerde mededeling van informatie door de CFI aan de DFO.

175. Tevens wordt op gewezen dat de CFI, gelet op de bijzondere aard van haar opdrachten, over uitermate gevoelige en vertrouwelijke informatie beschikt waarop een specifiek geheimhoudings- en beschermingsregime van toepassing is. Zo zijn de leden en personeelsleden van de CFI krachtens artikel 83, §1, lid 2 van de wet van 18 september 2017 in beginsel gehouden tot geheimhouding van de informatie waarvan zij bij de uitoefening van hun opdrachten kennis hebben gekregen, behoudens de uitdrukkelijk wettelijk bepaalde uitzonderingen. *In casu*, is de DFO niet inbegrepen in deze uitzonderingen. **Onder de in artikel 5 van het Ontwerp voorziene informatie-uitwisseling kan bijgevolg niet worden begrepen dat de DFO op eenvoudig verzoek onbeperkt toegang zou kunnen verkrijgen tot alle informatie waarover de CFI beschikt, zonder dat hiermee inbreuk wordt gemaakt op het CFI toepasselijk beroepsgeheim.**

176. Bovendien dient ook de aandacht gevestigd te worden op informatie waaruit rechtstreeks of onrechtstreeks de **identiteit** kan blijken van personen of entiteiten die informatie aan de CFI hebben **gemeld**.⁴⁰ Het Unierecht voorziet immers in specifieke waarborgen ter bescherming van personen die vermoedens van witwassen of terrorismefinanciering melden en in regels inzake de vertrouwelijkheid van dergelijke meldingen.⁴¹ De invoering van een informatie-uitwisselingsbevoegdheid ten behoeve van de DFO kan niet tot gevolg hebben dat deze bijzondere beschermingsregeling wordt uitgehold. De aanvrager dient bijgevolg **te verduidelijken welke categorieën van CFI-informatie krachtens artikel 5 aan de DFO kunnen worden meegedeeld, of daaronder informatie betreffende de herkomst of de melder van een melding kan vallen, en welke waarborgen verhinderen dat informatie wordt meegedeeld waarvan de bekendmaking krachtens het toepasselijke nationale of Unierechtelijke geheimhoudingsregime uitgesloten of beperkt is.**

IV.3.7 Maximale duur van de administratieve signaalanalyse

177. Op vraag naar wat de maximale duur is van een administratieve signaalanalyse en of hiervoor termijnen of andere beperkingen gelden, gaf de aanvrager aan:

"De administratieve signaalanalyse is geen permanent proces. Zij wordt per project/use case geïnitieerd, met vooraf bepaalde scope, parameters en eindmoment. De maximale operationele duur wordt per analyse vastgesteld in de DAM-fiche. Na afloop worden tijdelijke werkbestanden verwijderd of beperkt tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor een werkdossier, proces-verbaal, audit of verantwoordingsdoel."

178. De aanvrager stelt dat de administratieve signaalanalyse per project of use case wordt georganiseerd en vooraf wordt afgebakend door middel van een DAM-fiche waarin onder meer de scope, parameters en duur van de verwerking worden vastgelegd, zie in dit verband rdnr. 70-77 en 110-113. Bovendien kan ook niet uitgemaakt worden of dergelijke use case al dan niet geïndividualiseerd is op één persoon en of deze signaalanalyse jarenlang aansleept, dan wel beperkt is tot enkele weken of maanden. De aanvrager wordt verzocht dit in het Ontwerp te verhelderen, zie terzake rdnr. 70-77 en 111-113.

IV.3.8 Continu en geautomatiseerd proces?

179. Op vraag of de administratieve signaalanalyse bestaat uit een continu en geautomatiseerd proces waarbij alle beschikbare persoonsgegevens binnen de FOD Financiën, (incl. publiek toegankelijke bronnen en gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat), dan wel een deel daarvan, permanent worden samengebracht, gecombineerd, gecontroleerd en geanalyseerd met het oog op de detectie van signalen van "ernstige fiscale fraude," stipuleerde de aanvrager het volgende:

⁴⁰ Artikel 58 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.

⁴¹ Artikelen 38 en 39 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.

"De administratieve signaalanalyse binnen de DFO bestaat niet uit een continu en geautomatiseerd proces. Zij vangt steeds aan met een menselijke beoordeling en de voorafgaande vastlegging van specifieke parameters voor de opstart van een welomschreven project. Een dergelijk project wordt niet automatisch en permanent aangevuld met nieuwe projecten of gegevensstromen. Er is bijgevolg geen sprake van een permanente opslag of een voortdurende verwerking van gegevens."

180. Zie in dit verband eerdere besprekingen onder rdnr's. 70-77 en 110-113, die hier naar analogie gelden.

181. Daarnaast wordt in de Memorie van Toelichting vermeld dat er gebruik gemaakt zal worden van "technologische verwerkingsmethoden" of "geavanceerde verwerkingsmethoden." De aanvrager werd verzocht te verduidelijken wat hier concreet mee begrepen wordt.

"Concreet gaat het om data-gedreven signaalanalyse binnen de DFO-context. De MvT omschrijft de signaalanalyse als een voorbereidende administratieve opdracht waarbij de DFO-agent gegevens verzamelt en beoordeelt die binnen FOD Financiën beschikbaar zijn; de DFO-agent beoordeelt daarbij resultaten afkomstig van "technologische verwerkingsmethoden".

Die methoden omvatten voornamelijk:

- *het samenbrengen en kruisen van gegevens uit interne fiscale databanken/datawarehouse;*
- *matching en filtering op vooraf bepaalde parameters, indicatoren of risicofactoren;*

Belangrijk: De DFO valt volledig terug op de reeds bestaande en geverifieerde verwerkingstechnieken van de AABBI."

182. Hoewel in de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de administratieve signaalanalyse gebruik zal maken van technologische of geavanceerde verwerkingsmethoden, blijkt dit niet uit de tekst van het Ontwerp zelf. Voor zover de aanvrager beoogt dat de DFO bij de administratieve signaalanalyse gebruik maakt van de in artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 bedoelde processen van datamining, datamatching en profilering, dient dat ook uitdrukkelijk uit het Ontwerp blijkt. Een loutere verwijzing in de Memorie van Toelichting of een verdere concretisering via een DAM-fiche volstaat hiertoe niet, gelet op het belang van deze verwerkingsmethoden voor de omvang en de aard van de verwerking.

183. In dit verband werd verzocht te verduidelijken welke technologieën of analysemethoden hieronder zullen ressorteren (algoritmische analyses, machine learning, datamining, andere). De aanvrager specificeerde dat:

"De DFO valt terug op bestaande technieken die binnen de FOD gebruikt worden en voegt geen nieuwe technieken toe."

184. De Autoriteit merkt op dat deze toelichting geen enkel verduidelijking biedt omtrent de concrete technologische verwerkingsmethoden die binnen de administratieve signaalanalyse zullen worden aangewend. De loutere verwijzing naar de bestaande technieken die reeds binnen de FOD Financiën gebruikt worden, laat niet toe vast te stellen welke analysemethoden, technologieën of geautomatiseerde verwerkingstechnieken in het kader van de DFO daadwerkelijk zullen worden ingezet, zie in dit verband rdnr's. 64-77. Gelet op de centrale rol die deze technieken binnen de administratieve signaalanalyse vervullen, dienen de essentiële categorieën van verwerkingsmethoden

of de uitdrukkelijke verwijzing naar de toepasselijke wettelijke grondslag in het Ontwerp opgenomen worden. Dienovereenkomstig wordt bijgedragen tot de transparantie, de voorzienbaarheid en de afbakening van de verwerkingsbevoegdheid.

185. Daarbij wordt in kanttekening opgemerkt dat er moeilijk in te zien valt waarom een afzonderlijke wettelijke regeling voor de DFO ingevoerd wordt indien de concrete technologische bevoegdheden volledig afgeleid worden uit de algemene verwerkingsbevoegdheden van de FOD Financiën, zonder dat het Ontwerp zelf verduidelijkt op welke wijze deze binnen de administratieve signaalanalyse zullen aangewend worden.

186. Op vraag of deze verwerkingsmethoden vooraf bepaalde parameters of modellen toepassen en, zo ja, op welke wijze deze vastgesteld, gevalideerd en periodiek geëvalueerd worden, lichtte de aanvrager toe:

"Ja. Parameters worden per use case vooraf vastgesteld op basis van de betrokken fraudetypologie, de Una Via-criteria, beschikbare gegevenskwaliteit, verwachte fout-positieven en proportionaliteit. Zij worden gedocumenteerd in de DAM-fiche en projectdocumentatie, gevalideerd door de bevoegde business- en dataverantwoordelijken, en onderworpen aan DPO/IAM-controle waar relevant. De werking wordt geëvalueerd aan de hand van fout-positieven, feedback van DFO-agenten, datakwaliteit, proportionaliteit en noodzaak tot bijsturing. Wijzigingen aan parameters of modellen worden gedocumenteerd en, indien materieel een impact, opnieuw gevalideerd."

187. Terzake wordt verwezen naar rdnr. 142-147, waar reeds nader werd ingegaan op de wijze waarop de parameters en de DAM-fiches worden vastgesteld. De Autoriteit merkt in dit verband op dat geen inzicht wordt verschaft in de concrete fraudetypologieën waarop deze parameters gebaseerd worden, zie *supra* wat betreft de aanbeveling om hypothetische voorbeelden te gebruiken. Dit klemmt des te meer nu de aanvrager zelf aangeeft dat fraudetypologieën snel kunnen wijzigen, zie rdnr. 148, hetgeen niet bijdraagt tot de voorzienbaarheid van de verwerking. Weliswaar dienen deze fraudetypologieën zich binnen het kader van "ernstige fiscale fraude" te situeren, maar ook de afbakening van dit begrip roept, zoals eerder uiteengezet, vragen op.

188. Tevens leidt de Autoriteit, wat de validatie betreft, af dat de omstandigheid dat de parameters gevalideerd worden door business- en dataverantwoordelijken en, waar relevant, onderworpen worden aan DPO- en IAM-controle, op zichzelf geen weerwoord biedt op de vereiste wettelijke afbakening van de verwerking. De parameters zijn namelijk niet louter technische uitvoeringsmodaliteiten, maar lijken mede te bepalen welke gegevens en betrokkenen geselecteerd worden, welke verbanden onderzocht worden en welke resultaten als risicosignaal aangemerkt worden. Voor zover zij aldus bepalend zijn voor de reikwijdte van de verwerking, kan hun interne validatie niet in de plaats treden van de vereiste voorafgaande wettelijke afbakening, zie in dit verband rdnr. 70-77 en 111-113.

189. Tenslotte wenst de Autoriteit ook in te gaan op hetgeen in de Memorie van Toelichting gestipuleerd wordt, zijnde dat:

"Er wordt nagegaan of een geautomatiseerd informatie uitwisselingssysteem kan worden opgezet op basis van het delen van geanonimiseerde filters (hit/no hit). In het geval van een hit kan steeds aanvullende informatie worden opgevraagd"

190. Uit de verstrekte toelichting, zie *supra*, blijkt dat een onderscheid moet worden gemaakt naargelang de betrokken gegevensbron. Terwijl publiek toegankelijke bronnen en bronnen waarvoor een licentie bestaat volgens de aanvrager voornamelijk manueel geraadpleegd worden ter verificatie, verrijking of uitsluiting van fout-positieven en niet als autonome bulkbron voor permanente screening aangewend worden,⁴² blijkt voor de binnen de FOD Financiën beschikbare gegevens uitdrukkelijk dat gebruik wordt gemaakt van het samenbrengen en kruisen van gegevens uit interne fiscale databanken en het datawarehouse, alsook van matching en filtering aan de hand van vooraf bepaalde parameters, indicatoren of risicofactoren. De aanvrager kwalificeert deze verwerking bovendien zelf als een "(semi)geautomatiseerde analyse", zie in dit verband rdnr's. 108-109 betreffende het gebruik van publieke gegevens zoals sociale media en andere.

191. De **verklaring dat de administratieve signaalanalyse "niet uit een continu en geautomatiseerd proces" bestaat, behoeft bijgevolg nadere nuancering**. Uit de verstrekte antwoorden lijkt namelijk niet te volgen dat geen geautomatiseerde verwerking plaatsvindt, maar veeleer dat: (i) de geautomatiseerde verwerking projectmatig en niet permanent wordt opgestart, (ii) zij voor wat betreft de geautomatiseerde gegevenskruising in hoofdzaak betrekking heeft op interne gegevensbronnen, en (iii) publiek toegankelijke en gelicentieerde bronnen voornamelijk manueel worden aangewend. Dit bevestigt tevens de, in rdnr's. 78-81, door de Autoriteit geformuleerde bedenkingen omtrent de draagwijdte van de door de aanvrager aangehaalde waarborgen tegen geautomatiseerde gegevensverwerking.

192. Tegen deze achtergrond acht de Autoriteit het **bijzonder opmerkelijk** dat de Memorie van Toelichting **tegelijkertijd uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om na te gaan of met de CFI een geautomatiseerd informatie-uitwisselingssysteem**, op basis van geanonimiseerde filters en een hit/no-hit-mechanisme, kan worden opgezet, waarbij in geval van een hit aanvullende informatie kan worden opgevraagd. Hieruit blijkt minstens **dat geautomatiseerde vergelijking en uitwisseling met een gegevensbron die zich buiten het eigen gegevenspatrimonium** van de FOD Financiën bevindt, **niet principieel wordt uitgesloten**. De omstandigheid dat bepaalde externe bronnen thans manueel worden geraadpleegd of dat automatisering ten aanzien van een bepaalde gelicentieerde gegevensbron contractueel niet mogelijk zou zijn, kan derhalve niet als een voldoende duurzame waarborg worden beschouwd dat externe gegevensbronnen in de toekomst niet in geautomatiseerde vergelijkings- of matchingprocessen worden betrokken.

⁴² Zie in dit verband de bespreking bij rdnr's. 128-130.

193. Dit is des te meer problematisch gelet op het feit dat de materiële afbakening van dergelijke geautomatiseerde verwerkingen zelf onvoldoende voorzienbaar blijft. De aanvrager geeft aan dat een concrete signaalanalyse vooraf afgebakend wordt aan de hand van fraudetypologieën, parameters en een DAM-fiche. Zoals reeds uiteengezet in rdnrs. 140, 150 en 187, dient voldoende inzicht verschaft te worden in de fraudetypologieën die gehanteerd kunnen worden, de criteria aan de hand waarvan zij worden vastgesteld, de concrete parameters die bepalen welke personen en gegevens in een analyse worden betrokken, zie in dit verband de aanbevelingen in rdnrs. 70-77 en 111-113. Het loutere feit dat een verwerking projectmatig wordt opgestart en intern in een DAM-fiche wordt afgebakend, biedt onvoldoende voorzienbaarheid voor de betrokkenen omtrent de omstandigheden waarin hun persoonsgegevens aan een dergelijke geautomatiseerde vergelijking kunnen worden onderworpen.
194. Bovendien **blijft ook de potentiële gegevensbasis bijzonder ruim en onvoldoende afgebakend, zie rdnrs. 70-77 en 111-113.** Het door de aanvrager gehanteerde begrip "fiscaal patrimonium" omvat immers het geheel van gegevens waarover de FOD Financiën rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft, waarna per concrete analyse een selectie zou worden gemaakt. Daarbovenop wordt melding gemaakt van publiek toegankelijke bronnen, gegevensbronnen waarvoor een licentie bestaat en, krachtens artikel 5 van het Ontwerp, informatie-uitwisseling met de CFI. Bij gebrek aan een voldoende duidelijke wettelijke afbakening van de gegevensbronnen, gegevenscategorieën, betrokkenen, selectiecriteria en mogelijke combinaties daarvan, **kan niet worden uitgesloten dat de administratieve signaalanalyse aanleiding geeft tot steeds ruimere geautomatiseerde kruisingen tussen verschillende gegevensbestanden.**
195. De voorgenomen informatie-uitwisseling met de CFI doet in dit verband bijkomende vragen rijzen. Anders dan de gegevens die zich reeds binnen de FOD Financiën bevinden, betreft het informatie die wordt verwerkt door een afzonderlijke instantie waarop een bijzonder wettelijk geheimhoudingsregime rust. Zoals hiervoor uiteengezet, is onvoldoende duidelijk of de CFI gehouden is gevolg te geven aan een eenvoudig verzoek van de DFO, welke informatie in het kader van een hit/no-hit-mechanisme wordt vergeleken of teruggekoppeld, welke informatie na een hit aanvullend kan worden opgevraagd en op welke wettelijke grondslag de informatiestroom van de CFI naar de DFO berust. Een geautomatiseerde technische koppeling kan deze voorafgaande vragen inzake bevoegdheid en vertrouwelijkheid niet ondervangen.
196. In het licht van het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel, alsook de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit, acht de Autoriteit het dan ook onvoldoende dat de grenzen van dergelijke geautomatiseerde gegevenskruisingen hoofdzakelijk zouden voortvloeien uit interne DAM-fiches, operationele fraudetypologieën, technische parameters of de op een bepaald ogenblik geldende contractuele voorwaarden van externe gegevensbronnen. Naarmate de technologische mogelijkheden tot systematische combinatie en vergelijking van persoonsgegevens toenemen, dient het normatieve kader voldoende duidelijk te bepalen welke gegevensbronnen en categorieën van persoonsgegevens

met elkaar mogen worden vergeleken, voor welke doeleinden en categorieën van betrokkenen, onder welke voorwaarden, met welke mate van automatisering en met welke waarborgen.

197. Bijgevolg kan de Autoriteit in de huidige stand van het **Ontwerp geen gunstig oordeel vellen over een regeling die de mogelijkheid openlaat om geautomatiseerde kruisings- of matchingmechanismen tot stand te brengen tussen het ruime en onvoldoende nader afgebakende fiscale gegevenspatrimonium van de FOD Financiën en externe gegevensbronnen**, waaronder publiek toegankelijke bronnen, gelicentieerde gegevensbronnen en informatie waarover de CFI beschikt, zonder dat de essentiële grenzen van dergelijke verwerkingen vooraf op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze in het normatieve kader zijn vastgelegd. Dit geldt des te meer voor de CFI, gelet op het bijzondere beroepsgeheim waaraan zij is onderworpen en de bestaande onduidelijkheid omtrent zowel de rechtsgrond, de richting en de verplichte dan wel facultatieve aard van de informatie-uitwisseling als de categorieën van informatie die daarbij kunnen worden verwerkt, zie in dit verband rdnr. 172-176.

IV.3.9 Mogelijkheid tot gebruik van serviceproviders?

198. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken of dit een intern systeem is of een systeem die door derden geleverd of beheerd wordt. Hierop gaf de aanvrager aan:

"Er wordt gebruik gemaakt van de bestaande infrastructuur van de FOD Financiën. Indien er in de toekomst gebruik gemaakt wordt van externe leveranciers, zal dit noodzakelijkerwijze gepaard gaan met de contractuele garanties en juridische waarborgen."

199. De Autoriteit neemt hier akte van, maar wijst er niettemin op dat, gelet op hetgeen in rdnr. 186-**Error! Reference source not found.**, uiteengezet werd omtrent het belang van de parameters en modellen voor de afbakening van de verwerking, een eventuele inschakeling van externe leveranciers er niet toe mag leiden dat de inhoudelijke criteria aan de hand waarvan de administratieve signaalanalyse uitgevoerd wordt, door deze leveranciers bepaald worden. De eventuele tussenkomst van externe dienstverleners dient beperkt te blijven tot hetgeen verenigbaar is met het wettelijk vastgestelde kader en mag geen verschuiving meebrengen van de verantwoordelijkheid voor de vaststelling en beoordeling van de criteria die de reikwijdte van de verwerking bepalen.
200. De luttel vermelding dat een eventuele inschakeling van externe leveranciers gepaard zal gaan met "contractuele garanties en juridische waarborgen" biedt overigens onvoldoende klaarheid over de rol die dergelijke leveranciers zouden kunnen vervullen. In voorkomend geval dient duidelijk afgebakend te worden welke handelingen aan externe dienstverleners toevertrouwd kunnen worden en welke beslissingen, gelet op hun bepalende invloed op de verwerking, bij de bevoegde overheidsinstantie dienen te blijven.

IV.4 Verwerkingsverantwoordelijke

201. De aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke moet overeenstemmen met de rol die deze actor in de praktijk zal opnemen en met de zeggenschap die hij heeft over de doeleinden en de middelen die voor de verwerking zullen worden ingezet. Dit moet in de praktijk voor elke verwerking van persoonsgegevens worden nagegaan.

202. Terzake stipuleert het aanvraagformulier het volgende:

"artikel 3: FOD Financiën – reeds bestaande verwerkingsverantwoordelijke: art. 4: De administrateur generaal van de bijzondere belastinginspectie is bevoegd voor alle aspecten van de organisatie van de dienst, inclusief de rol als verwerkingsverantwoordelijke. Uitvoering KB preciseert. art. 24: voegt DFO toe aan titel 2 van de wet 30 juli 2018."

203. In dit verband wordt de aanvrager op gewezen dat artikel 3 van het Ontwerp niet ingaat op de verwerkingsverantwoordelijke. De Autoriteit vermoedt dat er in feite eerder artikel 3 van de wet betreffende FOD Financiën⁴³, bedoeld wordt, waar effectief sprake is van de FOD Financiën dat gegevens verzamelt en verwerkt om zijn wettelijke opdrachten uit te voeren.⁴⁴

204. Het is nadien onduidelijk welke bepaling beoogd wordt met de verwijzing naar artikel 4 in het aanvraagformulier. Zowel artikel 4 van het Ontwerp als, van de wet FOD Financiën, lijken niet in te gaan op de aanwijzing van de rol van de verwerkingsverantwoordelijke.

205. Zo heeft artikel 4 van de wet FOD Financiën enkel betrekking op de interne uitwisseling van persoonsgegevens binnen de FOD Financiën en de bevoegdheden van de voorzitter van het Directiecomité. Zij regelt de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke niet, noch de bevoegdheden van de Administrateurgeneraal van de AABBI in dat verband. Terwijl artikel 4 van het Ontwerp enkel de verzameling, de verwerking van de binnen de FOD Financiën beschikbare gegevens vaststelt.

206. Intuïtief kan worden aangenomen dat de toelichting uit het aanvraagformulier aansluit bij de Memorie van Toelichting, waar gesteld wordt dat de DFO opgericht wordt binnen de AABBI onder het gezag van de Administrateurgeneraal.⁴⁵

207. Bijgevolg, en rekening houdend met voorgaande aspecten, kan de Autoriteit afleiden dat de Administrateurgeneraal voor wat betreft de bevoegdheden uitgeoefend binnen de AABBI, de rol van verwerkingsverantwoordelijke toebedeeld wordt. Echter wordt de aanvrager erop gewezen dat deze gevolgtrekking niet noodzakelijk even voor de hand liggend is voor het breder publiek. Zo wordt de informatie van uit het aanvraagformulier niet automatisch gepubliceerd en is het voor leken niet steeds

⁴³ Wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten.

⁴⁴ Artikel 3, lid 1 wet FOD Financiën.

⁴⁵ Memorie van Toelichting, 2 en 14; Zie eveneens de nota aan de Ministerraad, 1.

vanzelfsprekend om de Memorie van Toelichting te analyseren. De aanvrager wordt verzocht dit uitdrukkelijk in het Ontwerp op te nemen.

208. Tot slot wordt ook verwezen naar artikel 24 van het uitvoerend koninklijk besluit dat de DFO toevoegt aan titel 2 van de wet 30 juli 2018. Aangezien de Autoriteit niet over de tekst van deze bepaling beschikt, kan zij zich hierover niet uitspreken.

IV.5 Bewaartermijn

209. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

210. Terzake wordt in het aanvraagformulier aangegeven dat het Ontwerp geen maximale bewaartermijn voorziet.

211. De aanvrager werd in dit verband verzocht duiding te geven, over de leemte hiervan en eventueel te verwijzen naar potentiële andere normen die hier van toepassing waren, hetgeen als volgt beantwoord werd:

"De DFO voegt geen nieuwe verwerking toe en moet zich bijgevolg baseren op de reeds bestaande maximale bewaartermijnen van de FOD Financiën. De bewaartermijnen zijn raadpleegbaar op de website van de FOD [Privacyverklaring / FOD Financiën](#)."

212. De Autoriteit kan deze redenering niet volgen. Zoals reeds uiteengezet, voert het Ontwerp wel degelijk nieuwe verwerkingen en doeleinden in. Krachtens het legaliteitsbeginsel dienen voor deze verwerkingen een maximale bewaartermijn of objectieve criteria ter bepaling daarvan te worden voorzien. Indien, zoals de aanvrager aanvoert, wordt gesteund op reeds bestaande bewaartermijnen, dienen de toepasselijke wettelijke bepalingen op voldoende duidelijke en welbepaalde wijze te worden geïdentificeerd. Een verwijzing naar de privacyverklaring op de website van de FOD Financiën kan een dergelijke formele wettelijke grondslag niet vervangen. Evenmin volstaat een algemene verwijzing naar bestaande bewaartermijnen, aangezien voor de betrokkenen op voldoende voorzienbare wijze moet kunnen worden vastgesteld welke bewaartermijn geldt voor welke verwerking en voor welk doeleinde.

213. Op vraag naar welk het ogenblik is dat persoonsgegevens die niet langer noodzakelijk zijn voor de administratieve signaalanalyse verwijderd of geanonimiseerd worden, gaf de aanvrager aan:

"De persoonsgegevens die voortkomen uit de verwerkingen in het datawarehouse en nadien gebruikt in een fiscaal onderzoek of controle worden niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt met een maximale bewaartermijn die één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren en, in voorkomend geval, de definitieve beëindiging van de administratieve en rechterlijke procedures en rechtsmiddelen."

214. De Autoriteit begrijpt dat de aanvrager aansluiting zoekt bij de bestaande bewaartermijn die eindigt één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren en, in voorkomend geval, na de definitieve beëindiging van de administratieve en rechterlijke procedures en rechtsmiddelen. Deze verwijzing laat desalniettemin verschillende vragen onbeantwoord. **Vooreerst** werd reeds uiteengezet, zie rdnr. 99 en 204-207, dat in het kader van het Ontwerp minstens twee verwerkingsverantwoordelijken worden aangeduid, waardoor onduidelijk blijft aan wiens bevoegdheden en termijnen moet worden aangeknoopt. **Daarnaast** blijkt uit de antwoorden van de aanvrager, zie rdnr. 119, dat gegevens die tijdens de administratieve signaalanalyse aan het licht komen, ook wanneer zij geen “ernstige fiscale fraude” uitmaken, onder bepaalde omstandigheden kunnen worden aangewend voor andere wettelijke opdrachten binnen de FOD Financiën. Hierdoor vervaagt de afbakening tussen de onderscheiden verwerkingen en wordt evenmin duidelijk welke bewaartermijn op welke verwerking van toepassing is. **Tenslotte** voorziet het Ontwerp geen afzonderlijke bewaartermijn, noch objectieve criteria om deze te bepalen, voor persoonsgegevens die uitsluitend in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verwerkt. Bijgevolg blijft onduidelijk op welk ogenblik deze gegevens moeten worden verwijderd of geanonimiseerd wanneer zij niet langer noodzakelijk zijn voor dat specifieke doeleinde. Nochtans blijkt zoals hiernavolgend weergeven dat bewaartermijnen wel meespelen.

215. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken of er een onderscheid gemaakt wordt tussen de duur van de administratieve signaalanalyse en de bewaartermijn van de persoonsgegevens na afloop van de administratieve signaalanalyse. De aanvrager gaf in dit verband aan:

“Ja, de DFO-agent die bevoegd is voor het uitvoeren van de administratieve signaalanalyse is heeft ook de plicht om, indien de administratieve signaalanalyse niet meer relevant is, deze te verwijderen.

Er is echter altijd de maximale limiet van de archiefwet van 24 juni 1955 en rekening houdend met verjaringstermijnen en gerechtelijke procedures voor de persoonsgegevens na afloop van een administratieve signaalanalyse met strafrechtelijk gevolg.”

216. Uit voorgaand wordt vastgesteld dat de aanvrager een onderscheid lijkt te maken tussen enerzijds de administratieve signaalanalyse als dusdanig en anderzijds de bewaartermijn van de persoonsgegevens na afloop ervan. Deze toelichting wekt eveneens bijkomende vragen op. **In eerste instantie** blijft onduidelijk wat precies onder het verwijderen van de administratieve signaalanalyse moet worden verstaan en of dit betrekking heeft op de analyse als dossier, de resultaten ervan dan wel op de onderliggende persoonsgegevens. **In tweede instantie** wordt de verwijderingsplicht gekoppeld aan het criterium dat de administratieve signaalanalyse “niet meer relevant” is. De aanvrager specificeert evenwel niet aan de hand van welke objectieve criteria deze relevantie beoordeeld wordt, noch op welk ogenblik deze beoordeling plaatsvindt.

217. Ten slotte wordt voor persoonsgegevens met een strafrechtelijk gevolg verwezen naar de archiefwet van 24 juni 1955, de verjaringstermijnen en de gerechtelijke procedures, zonder te preciseren welke

concrete bewaartermijnen op de onderscheiden verwerkingen van toepassing zijn. Terzake wordt de aanvrager er ook op gewezen dat de archiefwet geen algemene maximale bewaartermijn voor persoonsgegevens of administratieve dossiers bevat, maar het beheer, de overbrenging en de eventuele vernietiging van overheidsarchieven regelt. De enkele verwijzing naar deze wet staat niet gelijk aan het vaststellen van een maximale bewaartermijn omdat het toelaat te bepalen hoe lang persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verwerkt, mogen worden bewaard.

218.Op vraag naar welke bewaartermijn toepasselijk is voor persoonsgegevens die worden afgeleid of gegenereerd in het kader van de administratieve signaalanalyse (zoals risicoscores, indicatoren, profielen of andere afgeleide gegevens), gaf de aanvrager het volgende aan:

"De DFO creëert op dit punt geen volledig nieuw bewaarsysteem, maar steunt op de reeds bestaande gegevens, processen en controlemechanismen van de FOD Financiën en de AABBI.

De toepasselijke bewaartermijn wordt bepaald per verwerking of use case en moet worden verantwoord in de DAM-fiche. Die DAM-fiche bevat onder meer het doel, de afbakening van de verwerking, de betrokken gegevenscategorieën, de noodzaak en proportionaliteit, de bewaartermijnen, de toegangsbeperkingen en de waarborgen inzake menselijke tussenkomst."

219.De Autoriteit stelt vast dat deze toelichting moeilijk verenigbaar is met de eerder verstrekte antwoorden. Aanvankelijk werd immers gesteld dat het DFO geen nieuwe verwerkingen invoert en bijgevolg steunt op de reeds bestaande bewaartermijnen van de FOD Financiën. Thans wordt daarentegen aangegeven dat de bewaartermijn per verwerking of use case bepaald wordt en in de DAM-fiche verantwoord moet worden. Hierdoor blijft onduidelijk of de bewaartermijnen reeds normatief zijn vastgelegd dan wel per concrete verwerking worden bepaald. Indien het laatste het geval is, kan een DAM-fiche geen vervanging vormen voor een voldoende duidelijke wettelijke regeling van de bewaartermijnen.

220.De aanvrager werd verzocht aan te geven of er voor de bewaartermijn een onderscheid gemaakt wordt naargelang de categorie van persoonsgegevens of de aard van de verwerkte gegevens. Hierop lichtte de aanvrager toe:

"Ja. Het uitgangspunt is dat de bewaartermijn functie- en doelgebonden wordt bepaald, rekening houdend met de aard van de gegevens, het doel van de verwerking en de fase waarin de DFO optreedt.

Zo dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen de gegevens in het fiscaal patrimonium en de gegevens in de strafonderzoeken die door het parket worden gevoerd. Deze laatste worden afgeschermd en zijn onderworpen aan een eigen regime (wetboek strafvordering)."

221.Aldus bevestigt de aanvrager dat een onderscheid wordt gemaakt naargelang de aard en het toepasselijke juridische regime van de verwerkte gegevens. Indien dit het geval is, verwacht de Autoriteit dat voor de onderscheiden verwerkingen eveneens duidelijk aangegeven wordt welke

maximale bewaartermijn of welke objectieve criteria ter bepaling daarvan van toepassing zijn. Deze specificering ontbreekt, m.u.v. het onderscheid tussen gegevens die deel uitmaken van het fiscaal patrimonium en gegevens afkomstig uit strafonderzoeken, waarbij deze laatste onder het regime van het Wetboek van Strafvordering vallen.

222. Bovendien lijkt deze **toelichting moeilijk verenigbaar met de eerder verstrekte antwoorden.**

Enerzijds werd benadrukt dat het fiscaal patrimonium geen vrij herbruikbare gegevensverzameling vormt en dat persoonsgegevens slechts op beperkte en doelgebonden wijze kunnen worden verwerkt, waarbij een verder gebruik afhankelijk is van een eigen wettelijke opdracht, een rechtsgrond en bijkomende voorwaarden, zie rdnrs. 105-117. **Anderzijds** werd later bevestigd dat persoonsgegevens en vaststellingen die tijdens de administratieve signaalanalyse worden verkregen, ook wanneer zij geen "ernstige fiscale fraude" betreffen, door andere diensten van de FOD Financiën kunnen worden hergebruikt in het kader van hun eigen wettelijke opdrachten, zie rdnr. 119. Tegen deze achtergrond blijft **onduidelijk welke bewaartermijn op welke verwerking van toepassing is en op welk ogenblik de verwerking in het kader van de administratieve signaalanalyse geacht wordt te zijn beëindigd.**

223. Denk bijvoorbeeld aan de verwerking van persoonsgegevens afkomstig uit publiek toegankelijke bronnen en de noodzaak van een duidelijke regeling inzake bewaartermijnen. Wanneer dergelijke gegevens in het kader van de administratieve signaalanalyse worden overgenomen of verwerkt, ontstaat immers een nieuwe verwerking binnen de FOD Financiën. De aanvrager verduidelijkt niet hoe lang deze gegevens vervolgens mogen worden bewaard, noch welk regime daarop van toepassing is. Dit is des te relevanter nu gegevens die oorspronkelijk publiek toegankelijk waren, nadien kunnen worden gewijzigd, verwijderd of niet langer publiek beschikbaar zijn. Bij gebreke aan een duidelijke regeling blijft onduidelijk of en hoelang dergelijke gegevens, eenmaal opgenomen in de administratieve signaalanalyse, verder mogen worden bewaard en gebruikt.

IV.6 Integriteit en vertrouwelijkheid

224. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat er gebruik gemaakt zal worden van een beveiligde digitale opslagomgeving die voor de DFO wordt voorzien en uit een afzonderlijk netwerk binnen de FOD Financiën bestaat, afgeschermd van de standaardinfrastructuur van de AABBI.⁴⁶ Er wordt hierbij gespecificeerd dat toegang tot deze omgeving uitsluitend via rolgebaseerde- toegangscontrole met authenticatie gebeurt, waarbij enkel geautoriseerde DFO agenten de mogelijkheid hebben om gegevens te raadplegen of te verwerken. Alle handelingen binnen dit domein worden automatisch geregistreerd via een volledige audittrail, waardoor elke inzage, wijziging of doorstroming van

⁴⁶ Memorie van Toelichting, 24.

gegevens retrospectief controleerbaar is voor het bevoegd Openbaar Ministerie en de toezichthoudende autoriteit.

225. Terzake werd de aanvrager verzocht te verduidelijken of er gewerkt wordt met gradaties in soorten gegevens en toegangsmechanismes waar toegang toe verschaft wordt. Hetgeen als volgt beantwoord werd:

"Ja. Er wordt gewerkt met gradaties, zowel wat betreft de aard van de gegevens als wat betreft de toegang ertoe. Dit is een belangrijk element om te benadrukken: de DFO steunt op bestaande FOD Financiën-mechanismen voor toegangsbeheer, waaronder de methode van DAM-fiches, IAM-rechtenbeheer, Toegang wordt gefaseerd, rolgebonden, doelgebonden, gelogd en gekoppeld aan bestaande FOD Financiën-governance.

Bijvoorbeeld: een BBI agent heeft geen toegang tot de onderzoeksdossiers van de DFO."

226. De aanvrager bevestigt aldus het bestaan van toegangsmechanismes tussen de DFO en de andere BBI-agenten. Er wordt niettemin aan herinnerd dat er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de technisch toegang, die via IAM-rechten en DAM-fiches beheerd wordt, en de juridische afbakening van de gegevens die voor een welbepaalde wettelijke opdracht mogen worden geraadpleegd en verwerkt.

227. Tenslotte wordt de aanvrager erop gewezen dat het, gelet op de delicate aard, de complexiteit en de omvang van de verwerking, raadzaam is om regelmatig DPIAs en risicoanalyses uit te voeren, zowel t.a.v. het systeem en de procedure als van de artificiële intelligentie systemen die gehandhaafd worden en de daaruit voortvloeiende output. Dienovereenkomstig kunnen potentiële risico's en vormen van bias op tijd vastgesteld worden en passende maatregelen genomen worden.

IV.7 Rechten van de betrokkenen

228. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken welke transparantiemechanismen voorzien worden om betrokkenen te informeren over de administratieve signaalanalyse, de wijze waarop deze wordt uitgevoerd, de categorieën van verwerkte persoonsgegevens, de doeleinden van de verwerking en de daarbij geldende waarborgen.

"Dezelfde zoals deze bestaan voor de FOD Financiën. Informatie over de betrokken zal worden opgenomen voor verwerking zoals beschreven in de Privacy verklaring die op de website van FOD Financiën is gepubliceerd."

229. De Autoriteit merkt op dat de loutere verwijzing naar de bestaande privacyverklaring van de FOD Financiën slechts een gedeeltelijk antwoord biedt op de gestelde vraag. Overeenkomstig de artikelen 13 en 14 AVG dient de betrokkene op een behoorlijke, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke wijze te worden geïnformeerd over de verwerking van zijn persoonsgegevens, met inbegrip van onder meer de doeleinden van de verwerking, de betrokken categorieën van

persoonsgegevens en, in de gevallen bedoeld in artikel 14 AVG, de bron waaruit de persoonsgegevens zijn verkregen. Gelet op de specifieke aard van de administratieve signaalanalyse en de daarbij gebruikte technologische of geavanceerde verwerkingsmethoden, dient de aanvrager te verzekeren dat de aan de betrokkenen verstrekte informatie voldoende specifiek betrekking heeft op deze verwerking **en hen daadwerkelijk in staat stelt de aard en draagwijdte ervan te begrijpen**. Daarbij dient minstens op voldoende duidelijke en toegankelijke wijze informatie te worden verschaft over het bestaan en de doeleinden van de administratieve signaalanalyse, de categorieën van persoonsgegevens en gegevensbronnen die daarbij kunnen worden aangewend, de algemene wijze waarop de verwerking plaatsvindt en de voor betrokkenen relevante waarborgen. Het feit dat de algemene procedures en privacyverklaring van de FOD Financiën van toepassing zijn, volstaat niet indien daaruit de specifieke kenmerken van de verwerking door de DFO niet kenbaar zijn.

230. Deze transparantieverplichtingen zijn in het bijzonder pertinent wanneer persoonsgegevens voor een ander doel verder worden verwerkt, zoals in onderhavig Ontwerp mogelijk wordt (bijvoorbeeld van FOD Financiën naar DFO; van DFO naar CIF en omgekeerd, enz.). Krachtens artikelen 13(3), en 14(4) AVG geldt dat de betrokkene in dat geval voor die verdere verwerking informatie dient te ontvangen over dat andere doel en alle relevante verdere informatie als bedoeld in deze bepalingen. Dit geldt dus in het bijzonder waar, voor zover persoonsgegevens die oorspronkelijk door de FOD Financiën in het kader van andere wettelijke opdrachten werden verkregen, vervolgens voor de administratieve signaalanalyse door de DFO aangewend worden. Voor zover de aanvrager zich ten aanzien van persoonsgegevens die niet bij de betrokkene zijn verkregen zou beroepen op de uitzondering van artikel 14(5)(c) AVG, **dient bovendien in herinnering te worden gebracht dat deze uitzondering slechts geldt wanneer de verkrijging of verstrekking uitdrukkelijk is voorgeschreven** door Unierecht of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is **en passende maatregelen ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene bevat**. De toepasselijkheid van deze uitzondering kan derhalve niet zonder meer worden afgeleid uit het enkele bestaan van een wettelijke opdracht of bevoegdheid van de FOD Financiën.

231. Op vraag naar welke mechanismen voorzien worden om betrokkenen in staat te stellen onjuiste persoonsgegevens, onjuiste afgeleide gegevens, foutieve verbanden of onterechte conclusies die in het kader van de administratieve signaalanalyse worden gegenereerd en die (potentieel) aanleiding kunnen geven tot verdere administratieve of gerechtelijke stappen, te laten verbeteren of rectificeren, gaf de aanvrager aan:

"Dezelfde zoals deze bestaan voor de FOD Financiën en in de strafrechtelijke fase, dezelfde die reeds bestaan voor strafrechtelijke onderzoeken.

De privacyverklaring van de FOD Financiën, bevat de procedure voor burgers om hun rechten uit te oefenen. Deze procedure zal eveneens van toepassing zijn in het kader van de verwerking door de DFO."

232. De Autoriteit merkt op dat de aanvrager in algemene bewoordingen verwijst naar de bestaande procedures voor de uitoefening van de rechten van betrokkenen binnen de FOD Financiën. Hiermee wordt echter niet verduidelijkt op welke wijze en vanaf welk ogenblik een betrokkene specifiek kan opkomen tegen onjuiste afgeleide gegevens, foutieve verbanden of onterechte conclusies die door de administratieve signaalanalyse zelf worden gegenereerd. Inzicht in dit onderscheid is relevant nu het niet noodzakelijk gaat om de rectificatie van onjuiste persoonsgegevens in een onderliggende gegevensbron, maar eveneens om gegevens, verbanden of conclusies die door het combineren en analyseren van op zichzelf correcte persoonsgegevens tot stand komen.
233. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een omzetgegeven, een btw-aangifte en ondernemingsgegevens elk afzonderlijk correct zijn, maar uit de combinatie ervan ten onrechte een risicosignaal afgeleid wordt. In een dergelijke situatie behoeven de onderliggende persoonsgegevens als zodanig geen rectificatie, maar kan wel de daarop gebaseerde afleiding of beoordeling onjuist zijn. De door de aanvrager elders beschreven menselijke tussenkomst, waarbij een DFO-agent onder meer de datakwaliteit, matching, context en mogelijke fout-positieven controleert, kan in deze fase een belangrijke interne waarborg vormen om dergelijke onjuiste afleidingen te detecteren en verdere opvolging ervan te voorkomen.
234. Deze menselijke tussenkomst biedt evenwel op zichzelf geen volledig antwoord op de gestelde vraag, aangezien zij onderscheiden moet worden van de mogelijkheid voor de betrokkene om zelf kennis te nemen van en op te komen tegen een foutief verband, afgeleid gegeven of risicosignaal. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het ogenblik waarop de betrokkene van de verwerking of de daaropvolgende handeling in kennis wordt gesteld. Het enkele feit dat een betrokkene op een later ogenblik wordt geïnformeerd over een controle, onderzoek of andere opvolging, impliceert immers niet noodzakelijk dat hij tevens kennis verkrijgt van het feit dat een administratieve signaalanalyse aan deze opvolging ten grondslag lag, noch van de relevante gegevens, criteria of afleidingen die tot zijn selectie hebben geleid. Zonder voldoende informatie hieromtrent kan de daadwerkelijke betwisting van een foutief risicosignaal of een onjuiste analytische afleiding worden bemoeilijkt.
235. De Autoriteit verzoekt de aanvrager derhalve te verduidelijken op welke wijze en vanaf welk ogenblik een betrokkene in staat gesteld wordt om niet alleen de juistheid van de onderliggende persoonsgegevens, maar ook de juistheid van de in het kader van de administratieve signaalanalyse gegenereerde afgeleide gegevens, verbanden en risicosignalen te betwisten en, in voorkomend geval, een herbeoordeling ervan te verkrijgen. Tevens dient verduidelijkt te worden welke gevolgen een gegronde betwisting heeft voor het betrokken risicosignaal en de eventuele verdere verwerking of opvolging ervan.
236. Dit is des te meer zwaarwegend nu uit de toelichting van de aanvrager in rdnr. 119 blijkt dat gegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verkregen, maar geen betrekking blijken te hebben op "ernstige fiscale fraude," klaarblijkelijk verder kunnen worden aangewend door andere

entiteiten van de FOD Financiën in het kader van hun respectieve wettelijke opdrachten. Een eventuele onjuiste afleiding, foutief verband of fout-positief risicosignaal kan derhalve potentieel gevolgen hebben die verder reiken dan de administratieve signaalanalyse binnen de DFO zelf. In het licht hiervan dient gewaarborgd te worden dat niet alleen onjuiste brongegevens, maar ook onjuiste afgeleide gegevens en verbanden tijdig kunnen geïdentificeerd en gecorrigeerd worden en dat dergelijke onjuistheden niet zonder meer doorwerken in verdere verwerkingen binnen de FOD Financiën.

237. Daarnaast acht de Autoriteit het aangewezen dat op voldoende toegankelijke wijze algemene informatie wordt verstrekt over de administratieve signaalanalyse en over de wijze waarop betrokkenen hun rechten in dit verband kunnen uitoefenen. Deze informatie dient minstens beschikbaar te zijn via de daartoe bestemde pagina's van de FOD Financiën en, gelet op de organisatorische inbedding van de DFO, gemakkelijk toegankelijk te zijn vanuit de informatiepagina's betreffende de AABBI en de DFO.

238. Tenslotte stelt de Autoriteit, **na analyse van de privacyverklaring van de FOD Financiën, vast dat daarin geen uitdrukkelijke melding gemaakt wordt van het feit dat in het kader van de verwerking van persoonsgegevens tevens gebruik kan worden gemaakt van publiek toegankelijke bronnen en gegevensbronnen waarvoor een geldige licentie bestaat.** Gelet op de toelichting van de aanvrager omtrent de aanwending van dergelijke bronnen binnen de administratieve signaalanalyse, dient de verstrekte informatie dienovereenkomstig te worden aangevuld. De betrokkenen moeten op een voldoende toegankelijke wijze kunnen kennisnemen van de categorieën van gegevensbronnen waaruit hun persoonsgegevens kunnen worden verkregen, alsook van de wijze waarop deze gegevens in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verzameld en verder verwerkt. Dit geldt eveneens wanneer de betrokken gegevens afkomstig zijn uit bronnen waarvan de raadpleging een account, abonnement of licentie vereist.⁴⁷

OM DEZE REDENEN,

Is de Autoriteit van oordeel dat:

1. De noodzakelijkheid van de oprichting van de DFO en van de toekenning van administratieve analysebevoegdheden naast de reeds bestaande opdrachten van de CFI nader aangetoond moet worden. In het bijzonder dient verduidelijkt te worden waarin de opdrachten van beide instanties materieel van elkaar verschillen, welke concrete lacune

⁴⁷ Zie eveneens in dezelfde lijn CNIL, CNIX2434790V, Délibération n° 2024-081 du 14 novembre 2024 portant avis sur un projet de décret modifiant le décret n° 2021-148 du 11 février 2021 relatif aux modalités de mise en œuvre par la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects de traitements informatisés et automatisés permettant la collecte et l'exploitation de données rendues publiques sur les sites internet des opérateurs de plateforme en ligne, laatst geraadpleegd op 11 augustus 2026 langs <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050935691>.

met de oprichting van de DFO verholpen wordt en waarom de bestaande structuren en samenwerkingsmechanismen ontoereikend zijn (**rdnrs. 10-18**);

2. De in het Ontwerp gehanteerde terminologie inzake de "vaststelling" van feiten die een misdrijf kunnen uitmaken nader onderzocht dient te worden, teneinde te vermijden dat de indruk ontstaat dat de DFO reeds in de administratieve fase een kwalificatie verricht die aan de bevoegde gerechtelijke autoriteiten toekomt (**rdnr. 19**);
3. Het Ontwerp verder dient te verduidelijken aan de hand van welke objectieve criteria de DFO moet beoordelen of er sprake is van "ernstige fiscale fraude", zodat de materiële reikwijdte van zijn verwerkingsbevoegdheid voldoende duidelijk, voorzienbaar en objectief afgebakend wordt (**rdnrs. 26-42**);
4. Het verdere gebruik van persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse verwerkt worden afzonderlijk afgebakend dient te worden overeenkomstig het beginsel van doelbinding, waarbij rekening dient te worden gehouden met de uitdrukkelijke beperking van de oorspronkelijke verwerking tot de detectie en vaststelling van "ernstige fiscale fraude" (**rdnrs. 43-44**);
5. Het Ontwerp uitdrukkelijk moet bepalen onder wiens gezag de administratieve signaalanalyse uitgevoerd wordt en hoe de gezags- en bevoegdheidsverdeling tussen de Administrateur-generaal van de AABBI en de adviseur-generaal van de DFO zich verhoudt tot de zelfstandige en onafhankelijke uitvoering van deze analyse (**rdnrs. 48-50**);
6. De categorieën van persoonsgegevens die door de DFO verwerkt kunnen worden op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze in een formele wettelijke norm afgebakend dienen te worden, waarbij een algemene verwijzing naar het bestaande wettelijke kader van de FOD Financiën en de AABBI niet kan volstaan indien dit kader zelf geen voldoende duidelijke begrenzing bevat (**rdnrs. 52-59**);
7. Het Ontwerp nader dient te verduidelijken op welke concrete formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en raadpleging van persoonsgegevens door de FOD Financiën steunt en in welke mate artikel 4 van het Ontwerp de DFO een zelfstandige bevoegdheid verleent om persoonsgegevens uit verschillende gegevensbronnen te raadplegen of samen te brengen (**rdnrs. 60-63**);
8. De wet van 3 augustus 2012, gelet op haar algemene formulering, niet kan volstaan als rechtsgrond voor iedere verwerking van persoonsgegevens door de DFO, en de specifieke verwerkingen in het kader van de administratieve signaalanalyse voldoende wettelijk moeten worden afgebakend (**rdnrs. 64-69**);

9. De toegang van de DFO tot en het gebruik van het datawarehouse en de daaraan verbonden, al dan niet geautomatiseerde, analysetechnieken uitdrukkelijk in het Ontwerp moeten worden gekaderd en begrensd (**rdnrs. 70-74 en 77**);
10. De gegevensbronnen waartoe de DFO in het kader van de administratieve signaalanalyse toegang kan hebben voldoende duidelijk en normatief moet worden afgebakend, zonder dat een verwijzing naar het fiscaal patrimonium, de gegevensbronnen die reeds binnen de FOD Financiën beschikbaar zijn, de "huidige toegangsrechten" of contractuele voorwaarden van gelicentieerde databanken kan volstaan (**rdnrs. 79-81**);
11. Het Ontwerp objectieve criteria dient vast te stellen voor de selectie van persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse kunnen worden verwerkt, teneinde te vermijden dat een ruim criterium zoals het bestaan van een "aantoonbaar verband" aanleiding geeft tot ongerichte of exploratieve gegevensverwerking in strijd met het beginsel van minimale gegevensverwerking (**rdnrs. 83-86**);
12. Essentiële elementen van de verwerking, waaronder de concrete finaliteit, de categorieën van persoonsgegevens, de gebruikte verwerkingsmethoden en de bewaartermijnen, niet hoofdzakelijk via interne DAM-fiches mogen worden bepaald, maar op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze in een formele wettelijk verbindend normatief kader dienen vastgelegd te worden (**rdnrs. 87-92**);
13. Voor persoonsgegevens afkomstig uit niet-fiscale gegevensbronnen verder uiteengezet moet worden welke concrete gegevensbronnen gebruikt worden en op welke formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en verwerking van persoonsgegevens uit iedere onderscheiden gegevensbron steunt (**rdnrs. 94-96**);
14. In het Ontwerp de categorieën van afgeleide persoonsgegevens en metadata nader moeten worden bepaald, met verduidelijking van de toepasselijke rechtsgrond en bewaartermijnen voor zover het persoonsgegevens betreft (**rdnrs. 98-101 en 102-104**);
15. De functie en onderlinge verhouding van fraudetypologieën, use cases of projecten en de DAM-fiche nader dienen te worden verduidelijkt, onder meer aan de hand van concrete, desgevallend hypothetische voorbeelden die inzicht geven in de wijze waarop een fraudetypologie wordt opgebouwd en geoperationaliseerd (**rdnr. 113**);
16. Uit het Ontwerp zelf klaarblijkelijke voortvloeit dat het begrip "fiscaal patrimonium" geen onbeperkte beschikbaarheid of hergebruik van alle gegevens van de FOD Financiën

inhoudt en op basis van welke objectieve criteria een beperkte en doelgebonden selectie plaatsvindt (**rdnrs. 105-114**);

17. Het Ontwerp duidelijk dient af te bakenen onder welke voorwaarden gegevens afkomstig uit strafrechtelijke onderzoeken, die rechtmatig aan de FOD Financiën meegedeeld zijn, deel kunnen uitmaken van het fiscaal patrimonium en voor welke doeleinden deze gegevens vervolgens kunnen worden verwerkt of hergebruikt (**rdnrs. 114-117**);
18. Het Ontwerp voldoende transparantie dient te bieden over de verdere aanwending van de resultaten van de administratieve signaalanalyse en uitdrukkelijk moet bepalen onder welke voorwaarden persoonsgegevens of vaststellingen die geen "ernstige fiscale fraude" betreffen voor andere wettelijke opdrachten van de FOD Financiën kunnen worden gebruikt (**rdnrs. 118-122**);
19. De functie van publiek toegankelijke en gelicentieerde gegevensbronnen binnen de administratieve signaalanalyse nader afgebakend dient te worden, in het bijzonder wat betreft de vraag of deze uitsluitend voor verificatie en verrijking worden gebruikt dan wel eveneens kunnen bijdragen tot het genereren van risicosignalen, en de formele wettelijke grondslag (**rdnrs. 124-125**);
20. Verder gespecificeerd moet worden aan de hand van welke objectieve criteria wordt beoordeeld of het gebruik van publiek toegankelijke of gelicentieerde gegevens voor een concrete analyse noodzakelijk is, of daarbij gerichte opzoeken naar betrokkenen plaatsvinden, of deze bronnen als signaalbron kunnen fungeren en wat concreet onder de "verrijking" met dergelijke gegevens dient te worden verstaan (**rdnrs. 127-130**);
21. Uitdrukkelijk aangegeven moet worden of persoonsgegevens afkomstig van commerciële gegevensleveranciers of databrokers verwerkt worden en, indien dit het geval is, het rechtmatig gebruik van dergelijke gegevens afzonderlijk dient te worden aangetoond en passende waarborgen voorzien moeten worden, bij gebreke waarvan van dergelijke gegevensinstromen onthouden moet worden (**rdnr. 134**);
22. De categorieën van betrokkenen van wie persoonsgegevens in het kader van de administratieve signaalanalyse verwerkt kunnen worden op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze afgebakend dienen te worden, in het bijzonder wat betreft betrokkenen die worden geselecteerd aan de hand van fraudetypologieën, vooraf bepaalde analyses, risico-indicatoren of signalen (**rdnrs. 136-141**);
23. De systematiek van de administratieve signaalanalyse nader verduidelijkt dient te worden, in het bijzonder waaruit het eerste signaal of de aanleiding voor de analyse voortvloeit en of dit signaal reeds het resultaat is van een voorafgaande analyse aan de hand van een

fraudetypologie en parameters dan wel of de signaalanalyse pas aanvangt nadat een extern of individueel signaal beschikbaar is (**rdnr. 143**);

24. De essentiële kenmerken van de verwerking, waaronder de toegelaten gegevenscategorieën, analysemethoden en selectiecriteria, niet d.m.v. DAM-fiches vastgesteld mogen worden indien deze niet reeds voldoende duidelijk uit de formele wet voortvloeien (**rdnr. 145**);
25. Nader verduidelijkt moet worden hoe de verfijning van parameters tijdens de administratieve signaalanalyse zich verhoudt tot de voorafgaande vastlegging ervan in een gevalideerde DAM-fiche en of een dergelijke verfijning aanleiding geeft tot een wijziging van de DAM-fiche dan wel betrekking heeft op een latere analyse of nieuwe verwerking (**rdnr. 147**);
26. De omvang van de gegevensverzameling waarop de vooraf bepaalde detectieregels in het kader van de administratieve signaalanalyse toegepast worden nader dienen te worden afgebakend (**rdnrs. 149-150**);
27. Het precieze en chronologische verloop van de administratieve signaalanalyse nader dient te worden verduidelijkt, in het bijzonder het ogenblik waarop de DAM-fiche opgesteld en gevalideerd wordt en vanaf wanneer deze de verwerking daadwerkelijk begrenst (**rdnr. 152**);
28. In de Memorie van Toelichting op duidelijke wijze dient te worden uiteengezet welke concrete rol de menselijke tussenkomst binnen de administratieve signaalanalyse vervult en op welke wijze wordt gewaarborgd dat deze daadwerkelijk inhoudelijk en betekenisvol is, waarbij de bevoegde DFO-agent over reële beoordelingsvrijheid moet beschikken en de resultaten van de analyse daadwerkelijk moet kunnen verwerpen of wijzigen (**rdnrs. 155-157**);
29. Nader afgebakend dient te worden in welke mate de administratieve signaalanalyse, gelet op de aard, omvang en diversiteit van de betrokken gegevensbronnen en verwerkingshandelingen, buiten het begrip "onderzoeking" en de daaraan verbonden procedurele waarborgen kan worden geplaatst (**rdnrs. 163-166**);
30. Verduidelijkt moet worden vanaf welk ogenblik de procedurele waarborgen uit de fiscale wetgeving van toepassing zijn, welke criteria bepalen wanneer de administratieve signaalanalyse eindigt en een fiscale onderzoeksfase aanvangt, welke procedurele gevolgen aan deze overgang verbonden zijn (**rdnr. 168**);

31. De verhouding tussen artikel 5 van het Ontwerp en de kwalificatie van de administratieve signaalanalyse als zijnde geen onderzoeksdaad dient te worden herzien of verduidelijkt (**rdnrs. 169-172**);
32. De samenhang tussen de informatie-uitwisseling met de CFI waarin artikel 5 van het Ontwerp voorziet en de toelichting dat de administratieve signaalanalyse geen verplichting voor derden of andere overheden inhoudt om bijkomende gegevens te verstrekken dient te worden geëxpliciteerd. In het bijzonder moet aangegeven worden of de CFI gehouden is gevolg te geven aan een eenvoudig verzoek van de DFO, welke gegevens verkregen kunnen worden (**rdnr. 173**);
33. Voor de informatiestroom van de CFI naar de DFO dient te worden voorzien in een voldoende duidelijke wettelijke grondslag (**rdnr. 174**);
34. De in artikel 5 van het Ontwerp voorziene informatie-uitwisseling met de CFI voldoende duidelijk afgebakend dient te worden met eerbiediging van het toepasselijke geheimhoudings- en beschermingsregime, zodat zij niet kan worden begrepen als een onbeperkte toegang van de DFO tot alle informatie waarover de CFI beschikt (**rdnr. 175**);
35. Verduidelijkt moet worden welke categorieën van CFI-informatie krachtens artikel 5 aan de DFO kunnen meegedeeld worden, of daaronder informatie betreffende de herkomst of de melder van een melding kan vallen en welke waarborgen er gelden (**rdnr. 176**);
36. De maximale duur van de administratieve signaalanalyse op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze afgebakend dient te worden. Hierbij moet onmiskenbaar worden gemaakt hoe lang een project of use case kan voortduren en hoe deze temporele begrenzing zich verhoudt tot de DAM-fiche, de fraudetypologie, het initiële signaal en de opstart van de analyse (**rdnrs. 177-178**);
37. De chronologie van de administratieve signaalanalyse nader verduidelijkt dient te worden, in het bijzonder waarop de voorafgaande menselijke beoordeling betrekking heeft, op basis van welke concrete elementen wordt beslist een project op te starten en hoe een reeds bestaand of "beoogd" signaal zich tot het risicosignaal verhoudt dat door de analyse zelf gegenereerd wordt (**rdnrs. 179-180**);
38. Uit het Ontwerp zelf uitdrukkelijk dient te blijken in welke mate bij de administratieve signaalanalyse gebruik kan worden gemaakt van technologische of geavanceerde verwerkingsmethoden, waaronder in voorkomend geval datamining, datamatching en profilering in de zin van artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 (**rdnr. 182**);

39. De essentiële categorieën van technologische verwerkings- en analysemethoden, dan wel een verwijzing naar hun wettelijke grondslag, in het Ontwerp moeten worden opgenomen (**rdnrs. 182-185**);
40. Voldoende inzicht moet worden geboden in de fraudetypologieën en parameters die de reikwijdte en uitkomst van de administratieve signaalanalyse bepalen, zonder dat interne validatie en controle de vereiste wettelijke afbakening kunnen vervangen (**rdnrs. 187-188**);
41. De stelling dat de administratieve signaalanalyse niet uit een continu en geautomatiseerd proces bestaat moet worden genuanceerd en de verschillende vormen en graden van automatisering binnen de analyse duidelijk omschreven (**rdnrs. 189-191**);
42. De materiële afbakening van geautomatiseerde verwerkingen voldoende voorzienbaar dient gemaakt te worden, waarbij een projectmatige opstart en interne afbakening in een DAM-fiche op zichzelf niet volstaan (**rdnr. 193**);
43. De potentiële gegevensbasis van de administratieve signaalanalyse wettelijk dient te worden getraceerd wat betreft de gegevensbronnen, gegevenscategorieën, betrokkenen, selectiecriteria en mogelijke combinaties daarvan, (**rdnr. 194**);
44. Onthouden moet worden van een geautomatiseerd informatie-uitwisselingssysteem met de CFI, waaronder een hit/no-hit-mechanisme en de daaropvolgende opvraging van aanvullende informatie. Indien hier toch voor geopteerd wordt moet vooraf duidelijk bepaald worden of de CFI gehouden is gevolg te geven aan een verzoek van de DFO, welke informatie in het kader van een hit/no-hit-mechanisme wordt vergeleken of teruggekoppeld, welke informatie na een hit aanvullend kan worden opgevraagd en op welke wettelijke grondslag de informatiestroom van de CFI naar de DFO berust (**rdnrs. 192 en 195**);
45. Het Ontwerp voldoende duidelijk dient te omschrijven welke gegevensbronnen en categorieën van persoonsgegevens met elkaar mogen worden vergeleken, voor welke doeleinden en categorieën van betrokkenen, onder welke voorwaarden, met welke mate van automatisering en met welke waarborgen, waarbij deze essentiële grenzen niet hoofdzakelijk uit interne DAM-fiches, operationele fraudetypologieën, technische parameters of contractuele voorwaarden mogen voortvloeien (**rdnr. 196**);
46. Het Ontwerp derwijze aangepast dient te worden dat geen geautomatiseerde kruisings- of matchingmechanismen tussen het ruime fiscale gegevenspatrimonium van de FOD Financiën en externe gegevensbronnen, waaronder publiek toegankelijke bronnen, gelicentieerde gegevensbronnen en informatie van de CFI, mogelijk zijn zonder dat de

essentiële grenzen daarvan vooraf voldoende duidelijk en voorzienbaar in een formele wet vastgelegd zijn (**rdnr. 198**);

47. Bij een eventuele inschakeling van externe leveranciers duidelijk moet worden afgebakend welke taken aan hen kunnen worden toevertrouwd, waarbij de vaststelling en beoordeling van de inhoudelijke criteria die bepalend zijn voor de reikwijdte van de verwerking bij de bevoegde overheidsinstantie moeten blijven (**rdnrs. 199-200**);
48. Het Ontwerp uitdrukkelijk dient te bepalen welke actor als verwerkingsverantwoordelijke optreedt voor de verwerkingen door de DFO en, in het bijzonder, welke rol daarbij toekomt aan de Administrateurgeneraal van de AABBI (**rdnrs. 201-208**);
49. Het Ontwerp een maximale bewaartermijn of voldoende objectieve criteria ter bepaling daarvan dient te voorzien voor de persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse verwerkt worden en, indien gesteund wordt op reeds bestaande bewaartermijnen, de toepasselijke wettelijke bepalingen op voldoende duidelijke en welbepaalde wijze dienen te worden geïdentificeerd (**rdnr. 212**);
50. Het Ontwerp dient te expliciteren welke bewaartermijn op iedere onderscheiden verwerking van toepassing is, aan de bevoegdheden van welke verwerkingsverantwoordelijke daarbij wordt aangeknoopt en op welk ogenblik persoonsgegevens die uitsluitend in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verwerkt moeten worden verwijderd of geanonimiseerd (**rdnr. 214**);
51. Verder verheldert moet worden wat onder het verwijderen van een administratieve signaalanalyse verstaan moet worden, op welke persoonsgegevens, resultaten of dossiers deze verwijderingsplicht betrekking heeft en a.d.h.v. welke criteria en het ogenblik van de beoordeling (**rdnr. 216**);
52. Voor de onderscheiden verwerkingen en categorieën van persoonsgegevens moet, in het Ontwerp, duidelijk worden aangegeven welke maximale bewaartermijn of welke objectieve criteria ter bepaling daarvan gelden, rekening houdend met de aard van de gegevens, het toepasselijke juridische regime en het doeleinde waarvoor zij worden verwerkt (**rdnrs. 219 en 221-222**);
53. Het Ontwerp dient te specificeren hoe lang persoonsgegevens afkomstig uit publiek toegankelijke bronnen, eenmaal opgenomen of verwerkt in het kader van de administratieve signaalanalyse, mogen worden bewaard en welk bewaarregime daarop van toepassing is (**rdnr. 223**);

54. De juridische afbakening van de persoonsgegevens die voor een welbepaalde wettelijke opdracht door de DFO mogen worden geraadpleegd en verwerkt duidelijk hoort onderscheiden te worden van de technische toegangsmechanismen (**rdnr. 226**);
55. Regelmatig DPIA's en risicoanalyses dienen te worden uitgevoerd (**rdnr. 227**);
56. Verduidelijkt moet worden op welke wijze en vanaf welk ogenblik de betrokkene de juistheid kan betwisten van de onderliggende persoonsgegevens, de in het kader van de administratieve signaalanalyse gegenereerde afgeleide gegevens, verbanden en risicosignalen, alsook welke gevolgen een gegronde betwisting heeft voor het risicosignaal en de verdere verwerking ervan (**rdnrs. 233-236**);
57. Gewaarborgd moet worden dat niet alleen onjuiste brongegevens, maar ook onjuiste afgeleide gegevens en verbanden tijdig geïdentificeerd en gecorrigeerd kunnen worden en dat dergelijke onjuistheden niet zonder meer verder verwerkt worden (**rdnr. 236**);
58. Op voldoende toegankelijke wijze algemene informatie dient te worden verstrekt over de administratieve signaalanalyse en de wijze waarop betrokkenen hun rechten in dit verband kunnen uitoefenen. Deze informatie moet minstens beschikbaar zijn via de daartoe bestemde pagina's van de FOD Financiën, net zoals vanuit de informatiepagina's betreffende de AABBI en de DFO (**rdnrs. 229 en 237**);
59. De transparantie-informatie en privacyverklaring uitdrukkelijk rekening moeten houden met het gebruik van publiek toegankelijke bronnen en gegevens waarvoor een licentie, account of abonnement vereist is (**rdnr. 238**).

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