



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 09/2021 van 5 februari 2021

Betreft: Voorontwerp van wet houdende diverse financiële bepalingen (CO-A-2020-154)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

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

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

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

Gelet op het verzoek om advies van de heer Vincent Van Peteghem, Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën, ontvangen op 21/12/2020; Gelet op de bijkomende toelichting ontvangen op 15/01/2021 en op 21/01/2021;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 5 februari 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Minister van Financiën (hierna de aanvrager), verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande artikelen 332, 2°; 374; 375 en 399 van een voorontwerp van wet houdende diverse financiële bepalingen (hierna het voorontwerp).

Context

2. De voor advies voorgelegde bepalingen van het voorontwerp betreffen een precisering/wijziging van volgende bestaande verwerkingen van persoonsgegevens:
 - het waarborgregister bij het Waarborgkantoor bij de Koninklijke Munt van België (wijziging van artikel 15 van de wet van 11 augustus 1987 *houdende waarborg van werken uit edele metalen*);
 - registratie door de FSMA (Financial Services and Market Authority) van persoonsgegevens van verzekeringstussenpersonen die grensoverschrijdende activiteiten willen ontplooiën (wijziging van artikelen 269 en 270 van de wet van 4 april 2014 *betreffende de verzekeringen*);
 - registratie door de Deposito- en Consignatiekas voor het beheer van de geconsigneerde goederen (wijziging van artikel 11 van de wet van 11 juli 2018 *op de Deposito- en Consignatiekas*).
3. Artikel 332, 2°, van het voorontwerp tot wijziging van artikel 15 van de wet van 11 augustus 1987 *houdende waarborg van werken uit edele metalen* strekt ertoe de aan registratie onderworpen actoren in de handel van edele metalen te wijzigen en dit op basis van risico's op het gebied van oplichting, heling en witwassen. Zo wordt de registratieverplichting voor invoerders, groot- of kleinhandelaars (juweliers) of herstellere van werken uit edelmetaal teruggedroefd, maar deze voor inkopers van edele metalen ingevoerd.
4. Artikelen 374 en 375 van het voorontwerp tot wijziging van respectievelijk artikelen 269 en 270 van de wet van 4 april 2014 *betreffende de verzekeringen* strekt ertoe de registratie door de FSMA van verzekeringstussenpersonen die grensoverschrijdende activiteiten willen ontplooiën te aligneren met de Europese regelgeving terzake.
5. Artikel 399 van het voorontwerp tot wijziging van artikel 11 van de wet van 11 juli 2018 *op de Deposito- en Consignatiekas* strekt tot uniformisering en vereenvoudiging van de procedure en de administratieve verwerking van de gegevens en dossiers inzake beheer van geconsigneerde goederen zodat de Deposito- en Consignatiekas sneller en efficiënter

de rechthebbenden kan identificeren en een dossier dienvolgens beter kan behandelen. De Koning wordt belast met het bepalen van de terzake noodzakelijk te registreren gegevens.

6. Deze wijzigingen betreffen o.a. verwerkingen van persoonsgegevens die hierna worden getoetst aan de, ingevolge de AVG en de WVG, geldende gegevensbeschermingsprincipes.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

a. Voorafgaande opmerkingen

7. In eerste instantie herinnert de Autoriteit eraan dat, overeenkomstig artikel 1 AVG, gelezen in het licht van overweging 14, de bescherming die geboden wordt door de AVG louter betrekking heeft op natuurlijke personen en aldus geen betrekking heeft op de verwerking van gegevens over rechtspersonen en met name als rechtspersonen gevestigde ondernemingen.
8. De Autoriteit herhaalt ook dat elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) niet alleen noodzakelijk en evenredig moet zijn, maar ook moet 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 verwerking beschrijven.¹ Het gaat hierbij minstens om:
 - de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens en
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke.Voor zover de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens geen belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen, wat *in casu* het geval lijkt te zijn, kunnen de andere (aanvullende) essentiële elementen van verwerking in uitvoeringsmaatregelen worden beschreven, meer bepaald:

¹ 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).

- 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 waarvoor ze de gegevens ontvangen);²
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.

b. Waarborgregister bij het Waarborgkantoor bij de Koninklijke Munt van België

9. Artikel 332, 2° van het voorontwerp, tot wijziging van artikel 15 van de wet van 11 augustus 1987 *houdende waarborg van werken uit edele metalen* stipuleert:

"Iedere fabrikant, handelskeurmeester of inkoper van edele metalen is verplicht zich te laten inschrijven in het waarborgregister neergelegd bij het waarborgkantoor. Na de stopzetting van zijn beroepswerkzaamheid is hij verplicht zich uit dat register uit te schrijven.

De Koning bepaalt de nadere regels betreffende die inschrijving alsook de toegangsmodaliteiten tot het register."

10. De Memorie van Toelichting bij het voorontwerp vermeldt dat de registratie in het waarborgregister o.a. tot doel heeft:

- *"de consumenten en de ondernemingen in staat te stellen gemakkelijk de ondernemingen te identificeren die gerechtigd zijn om de gereguleerde activiteiten uit te oefenen, en het verband te leggen tussen een werk edel metaal en de fabrikant ervan;*
- *hiertoe beter toegang te verlenen aan de diensten van de Economische Inspectie, de politiediensten en andere toezichthoudende autoriteiten;*
- *en de verplichting om zich elk jaar opnieuw in te schrijven, af te schaffen."*

11. De betrokkenen, waarop deze registratieverplichting rust, worden ingevolge artikel 332, 2°, van het voorontwerp gewijzigd:

- Zo wordt enerzijds de verplichte inschrijving voor invoerder, groot- of kleinhandelaar of hersteller van werken uit edel metaal afgeschaft. De Memorie van Toelichting

² Voor gebeurlijke -thans nog niet gekende- toekomstige ontvangers kan dit eventueel ook de wetgeving zijn waarop de ontvanger/derde partij zich baseert voor de verwerking in kwestie. In dergelijk geval komt het toe aan de verwerkingsverantwoordelijke terzake de nodige transparantie te garanderen ten aanzien van de betrokkenen; er kan van deze laatste immers niet worden verwacht dat zij zelf in diverse wetteksten moeten op zoek gaan naar de verschillende ontvangers van hun gegevens en voor welke doeleinden zij deze (verder) aanwenden.

verklaart daaromtrent: *"De meerwaarde van deze verplichting, zowel voor de bescherming van de consument als voor de fraudebestrijding, is immers niet duidelijk."*

- Langs de andere kant, wordt de verplichting om zich in te schrijven in het waarborgregister ingevoerd voor de handelskeurmeester of inkoper van edele metalen³. Hieromtrent verduidelijkt de Memorie van Toelichting: *"De ervaring op de markt leert immers dat dit laatste beroep grote risico's inhoudt op het gebied van oplichting, heling van gestolen goederen of het witwassen van geld."*

12. Hoewel de Autoriteit van oordeel is dat de uit de Memorie van toelichting bij het voorontwerp af te leiden doeleinden inzake consumentenbescherming, transparantie en fraudebestrijding op zich gerechtvaardigd voorkomen, kunnen zij moeilijk worden beschouwd als 'welbepaald en uitdrukkelijk omschreven' in de zin van artikel 5.1.b) AVG. Als essentieel element bij uitsteking van de beoogde registratie en verwerking van persoonsgegevens (zie randnummer 8) moet dit doeleinde precies en uitdrukkelijk worden omschreven in de wettekst die deze registratie in het leven roept. Het voorontwerp moet aan deze lacune verhelpen.
13. Hetzelfde geldt in principe voor de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4, 7) van de AVG.⁴
14. De Autoriteit neemt akte van de vanwege de aanvrager ontvangen toelichting waarin deze aangeeft dat de Federale Overheidsdienst Financiën, vertegenwoordigd door de voorzitter van het Directiecomité, als verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd.
15. De Autoriteit adviseert niettemin, in navolging van artikel 4.7) AVG, een nominatieve aanduiding als dusdanig van de verwerkingsverantwoordelijke in de wet van 11 augustus 1987 houdende waarborg van werken uit edele metalen.
Het is immers van belang dat betrokkenen duidelijk weten tot wie zich te richten met het oog op het uitoefenen en afdwingen van de hen door de AVG toegekende rechten.

³ Artikel 332, 3° van het voorontwerp definieert de 'inkoper van edele metalen' als volgt:

"Onder inkoper van edele metalen dient te worden verstaan elke onderneming in de zin van artikel I.1 van het Wetboek van economisch recht die de consument aanbiedt om werken uit edele metalen in te kopen.

Om zijn beroepswerkzaamheid te kunnen uitoefenen, moet de inkoper van edele metalen:

1° een weegschaal bezitten en gebruiken die voldoet aan de wettelijke vereisten met betrekking tot de meetinstrumenten en dan in het bijzonder de weeginstrumenten;

2° de inkooprijzen voor de verschillende edele metalen op een zichtbare wijze afficheren."

⁴ Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.

16. Omtrent de andere (aanvullende) essentiële elementen van de gegevensverwerking zegt het voorontwerp of de wet van 11 augustus 1987 *houdende waarborg van werken uit edele metalen* niets.
Artikel 332, 2°, in fine, van het voorontwerp stipuleert weliswaar dat de Koning de nadere regels betreffende de inschrijving alsook de toegangsmodaliteiten tot het register, bepaalt.
17. De Autoriteit neemt akte van deze delegatie aan de Koning en wijst de aanvrager erop dat dergelijk uitvoeringsbesluit, in navolging van artikel 36.4 AVG, eveneens voorafgaandelijk voor advies aan de Autoriteit moet worden voorgelegd. Bij die gelegenheid en met een gebeurlijk beter zicht op de concreet te verwerken persoonsgegevens en hun bewaartermijn, zal de Autoriteit deze dan kunnen toetsen aan het principe van minimale gegevensverwerking van artikel 5.1.c) van de AVG.⁵ Ook de uit te werken toegangsmodaliteiten tot het register kunnen alsdan worden getoetst aan de gegevensbeschermingsprincipes.

c. Registratie door FSMA

18. Artikel 3, §4, zesde lid, van Richtlijn (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 *betreffende verzekeringsdistributie* (hierna Richtlijn (EU) 2016/97) verplicht de lidstaten om aan EIOPA⁶ alle relevante informatie te verstrekken betreffende verzekeringstussenpersonen die (aan de terzake bevoegde autoriteit van hun lidstaat van herkomst) hun voornemen hebben kenbaar gemaakt om grensoverschrijdende activiteiten⁷ uit te oefenen.
19. In artikelen 269 en 270 van de wet van 4 april 2014 *betreffende de verzekeringen* werd deze verplichting in Belgisch recht geïmplementeerd⁸, zonder dat evenwel een omstandige opgave werd gedaan van alle terzake door de FSMA (als bevoegde Belgische autoriteit) in te zamelen relevante informatie-elementen, zoals deze wel uitdrukkelijk staan vermeld in artikelen 4 en 6 van Richtlijn (EU) 2016/97.

⁵ Immers, onduidelijkheid, onnauwkeurigheid en zeker een totaal gebrek aan opgave van de te verwerken categorieën van persoonsgegevens, maakt het voor de Autoriteit onmogelijk zelfs maar een marginale toetsing door te voeren van het principe van minimale gegevensverwerking.

⁶ European Insurance and Occupational Pensions Authority (<https://www.eiopa.europa.eu>).

⁷ Het gaat hierbij om "werkzaamheden uit hoofde van het vrij verrichten van diensten uit te oefenen" of "een bijkantoor of een permanente aanwezigheid te vestigen uit hoofde van de vrijheid van vestiging".

⁸ Wet van 6 december 2018 *tot omzetting van Richtlijn (EU) 2016/97 van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie*.

20. Artikelen 374 en 375 van het voorontwerp tot wijziging van respectievelijk artikelen 269 en 270 van de wet van 4 april 2014 *betreffende de verzekeringen* strekken ertoe de Belgische regelgeving op dit punt volledig te aligneren met de Richtlijn (EU) 2016/97 en hiermee -zoals door de aanvrager toegelicht- gevolg te geven aan opmerkingen terzake van de Europese Commissie.
21. Ingevolge artikelen 374 en 375 van het voorontwerp zullen artikelen 269 en 270 van de wet van 4 april 2014 *betreffende de verzekeringen* voortaan een exhaustieve opsomming geven van alle relevante informatie-elementen die de FSMA bij de tussenpersonen in kwestie moet inzamelen. Het betreft een letterlijke overname van de informatie-elementen die ingevolge artikel 4, §1 van Richtlijn (EU) 2016/97 (voor de tussenpersonen die activiteiten willen ontplooiën op het grondgebied van een andere lidstaat) en artikel 6, §1 van Richtlijn (EU) 2016/97 (voor de tussenpersonen die een bijkantoor/vestiging willen openen op het grondgebied van een andere lidstaat) door de bevoegde autoriteit van de lidstaten bij die tussenpersonen moeten worden ingezameld.
- De Autoriteit neemt er akte van.

d. Registratie door de Deposito- en Consignatiekas

22. Artikel 399 van het voorontwerp tot wijziging van artikel 11 van de wet van 11 juli 2018 *op de Deposito- en Consignatiekas* stipuleert:
- "De consignatiegever vermeldt voor elk type van consignatie de noodzakelijke gegevens ter identificatie van de rechthebbende van de goederen, alsook alle relevante gegevens met betrekking tot het dossier, zoals gevraagd door de Deposito- en Consignatiekas. De Koning bepaalt deze gegevens.*
- De Depositie- en Consignatiekas kan het te consigneren goed in één of meer van de volgende gevallen weigeren:*
- 1° de consignatiegever geeft haar niet alle gevraagde inlichtingen;*
- 2° de consignatiegever geeft inlichtingen die onjuist of niet waarheidsgetrouw zijn;*
- 3° de consignatie gebeurt niet overeenkomstig deze wet of haar uitvoeringsbesluiten.*
- De Schatkist verwerft onmiddellijk alle geconsigneerde goederen waarmee een rechthebbende niet identificeerbaar is. De Koning bepaalt de noodzakelijke gegevens ter identificatie van de rechthebbende."*
23. Zoals toegelicht in de Memorie van toelichting bij het voorontwerp, moet het gewijzigde artikel 11 van de wet van 11 juli 2018 *op de Deposito- en Consignatiekas* de procedure en administratieve verwerking van gegevens en dossiers door deze kas uniformiseren en

vereenvoudigen. Hierbij is een snelle en efficiënte identificatie van de rechthebbende cruciaal. In dit kader wordt aan de Deposito- en Consignatiekas de mogelijkheid gegeven, en niet langer de verplichting, om zendingen die slecht gedocumenteerd zijn te weigeren. Voorts zullen geconsigneerde goederen waarvan de rechthebbenden niet identificeerbaar zijn en waarvoor de Kas niet over de terzake noodzakelijke gegevens beschikt, onmiddellijk aan de Schatkist worden gestort (conform de regeling voor slapende safes).

24. Artikel 4 van de wet van 11 juli 2018 *op de Deposito- en Consignatiekas* bepaalt dat deze laatste is belast met *"de ontvangst, de bewaring en de teruggave van geconsigneerde goederen voor rekening van de Staat"*. Daartoe houdt deze kas, ingevolge artikel 13 van dezelfde wet, *"een register bij van alle geconsigneerde goederen met vermelding van de beschikbare relevante gegevens van iedere consignatie"*, zoals door de consignatiegever krachtens artikel 11 van deze wet aan de Deposito- en Consignatiekas bezorgd. Artikel 13 van de wet van 11 juli 2018 *op de Deposito- en Consignatiekas* voegt daar nog aan toe dat de kas de gegevens die zij ontvangt alleen gebruikt *"voor het beheer van de geconsigneerde goederen."*
25. De Autoriteit is van oordeel dat voormeld doeleinde van beheer van geconsigneerde goederen waarvoor de Deposito- en Consignatiekas persoonsgegevens in een register verwerkt, kan worden beschouwd als welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd in de zin van artikel 5.1.b) AVG.
26. De Autoriteit neemt akte van het feit dat in artikel 13 van de wet van 11 juli 2018 *op de Deposito- en Consignatiekas* deze kas wordt aangeduid als *"verantwoordelijke voor de verwerking van het register in de zin van artikel 1, §4, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens."* De Autoriteit adviseert om van het voorontwerp gebruik te maken om voormelde bewoordingen te actualiseren, rekening houdend met de sinds 2018 van toepassing geworden AVG, enerzijds, en de door de WVG dienvolgens opgeheven (privacy)wet van 8 december 1992, anderzijds.
27. Artikel 399 van het voorontwerp stipuleert dat de Koning de noodzakelijke gegevens ter identificatie van de rechthebbende van de (geconsigneerde) goederen, enerzijds, en alle relevante gegevens met betrekking tot het dossier, anderzijds, bepaalt.

⁹ Artikel 2 van de wet van 11 juli 2018 *op de Deposito- en Consignatiekas* definieert "consigneren" als *"het krachtens een wet, decreet, ordonnantie of besluit, of een rechterlijke of administratieve beslissing, of op vrijwillige basis, overmaken van roerende goederen aan de Deposito- en Consignatiekas overeenkomstig de bepalingen van deze wet opdat deze laatste ze bewaart en ter beschikking houdt van degene die van zijn recht op uitkering doet blijken."*

28. In artikel 2 van het KB van 4 mei 2020 *op de Deposito- en Consignatiekas, inzonderheid op de consignaties in valuta's* wordt deze door de wetgever aan de Koning toegewezen bevoegdheid, vervolgens quasi integraal verder naar de Minister van Financiën gedelegeerd.¹⁰

Zonder zich uit te spreken over het feit of deze delegatie na delegatie (van kennelijk niet enkel maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard) qua wetgevingstechniek toelaatbaar is, wijst de Autoriteit de aanvrager erop dat dergelijk uitvoeringsbesluit alleszins, ingevolge artikel 36.4 AVG eveneens voorafgaandelijk voor advies aan de Autoriteit moet worden voorgelegd. Bij die gelegenheid en met een gebeurlijk beter zicht op de concreet te verwerken persoonsgegevens, zal de Autoriteit deze dan kunnen toetsen aan het principe van minimale gegevensverwerking van artikel 5.1.c) van de AVG.¹¹

29. De wet van 11 juli 2018 *op de Deposito- en Consignatiekas*, noch het voorontwerp, noch het KB van 4 mei 2020 *op de Deposito- en Consignatiekas, inzonderheid op de consignaties in valuta's* vermelden een maximale bewaartermijn voor de door deze kas geregistreerde gegevens. Als (aanvullend) essentieel element van de verwerking (zie randnummer 8) adviseert de Autoriteit niettemin ook deze maximale bewaartermijn in de regelgeving op te nemen.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat de volgende aanpassingen van het voorontwerp zich opdringen:

- uitdrukkelijke omschrijving van de doeleinden die worden nagestreefd met de registratie van bepaalde actoren in de handel van edele metalen in het waarborgregister (zie randnummer 12);
- nominatieve aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke voor het waarborgregister (zie randnummer 15);

¹⁰ Artikel 2 van het KB van 4 mei 2020 *op de Deposito- en Consignatiekas, inzonderheid op de consignaties in valuta's* stipuleert: "De Minister van Financiën bepaalt de relevante gegevens en stukken die de consignatiegever op het ogenblik van de consignatie meedeelt."

De indiener van het dossier deelt voor iedere bij het dossier betrokken natuurlijke persoon het rijksregisternummer en voor iedere bij het dossier betrokken rechtspersoon het KBO-nummer mee en, voor buitenlanders, hun equivalente officiële identificatienummers."

¹¹ Immers, onduidelijkheid, onnauwkeurigheid en zeker een totaal gebrek aan opgave van de te verwerken categorieën van persoonsgegevens, maakt het voor de Autoriteit onmogelijk zelfs maar een marginale toetsing door te voeren van het principe van minimale gegevensverwerking.

- actualisering van de bewoordingen inzake de verwerkingsverantwoordelijke voor het register bij de Deposito- en Consignatiekas ingevolge het van toepassing worden van de AVG en de opheffing van de privacywet van 1992 (zie randnummer 26).

wijst de aanvrager op het belang van volgende elementen:

- voorafgaande bevraging van de Autoriteit omtrent te nemen uitvoeringsbesluiten tot uitwerking van (aanvullende essentiële) elementen van met het voorontwerp beoogde gegevensverwerkingen (zie randnummers 17 en 28).

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum