



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 111/2025 van 21 oktober 2025

Betreft: een ontwerp van koninklijk besluit *betreffende de identificatie en de registratie van bepaalde dieren met niet-visuele identificatiemiddelen* (CO-A-2025-134)

Trefwoorden: bewaartermijn – kopie – machtiging aan de minister – centraal register – essentiële elementen

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 David Clarinval, Vice-eersteminister en minister van Werk, Economie en Landbouw (hierna de "aanvrager"), ontvangen op 21 augustus 2025;

Gelet op de aanvullende inhoudelijke toelichtingen, ontvangen op 30 september 2025;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 21 oktober 2025 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 VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de identificatie en de registratie van bepaalde dieren met niet-visuele identificatiemiddelen (hierna "ontwerp kb").

Context en voorgaanden

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp kb bepaalt de regels in verband met het gebruik van niet-visuele identificatiemiddelen voor verscheidene diersoorten (runderen, schapen en geiten, varkens, hertachtigen en kameelachtigen) voor recreatieve doeleinden alsook gehouden in geconsigneerde inrichtingen¹ en in inrichtingen welke dieren houden voor culturele, historische, recreatieve, wetenschappelijke of sportieve doeleinden. Daarmee wordt voorzien in de gedeeltelijke uitvoering van gedelegeerde verordening (EU) 2019/2035 van de Commissie van 28 juni 2019 *tot aanvulling van Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft regels voor inrichtingen waar landdieren worden gehouden en broederijen, alsmede voor de traceerbaarheid van bepaalde gehouden landdieren en broedeieren*.

3. Het ontwerp kb geeft een wettelijk kader voor de alternatieve identificatie met enkel en alleen een niet-visueel identificatiemiddel en regelt ook de traceerbaarheid van de aan erkende dierenarts verdeelde erkende niet-visuele identificatiemiddelen en het gebruik ervan door deze dierenartsen.

4. Het ontwerp hangt nauw samen met het ontwerp van koninklijk besluit *betreffende de erkenning van niet-visuele identificatiemiddelen*, dat de erkenningsprocedure en de erkenningsvoorwaarden regelt voor niet-visuele identificatiemiddelen, en waarover advies nr.110/2025 wordt gegeven op dezelfde dag als dit advies.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Artikelen 11 tot 15 van het ontwerp kb

5. De artikelen 11 tot 15 van het ontwerp kb regelen de verwerking van persoonsgegevens, namelijk in de vorm van een elektronisch register dat wordt bijgehouden door de dierenartsen die erkende niet-visuele identificatiemiddelen verwerven en gebruiken.

¹ Erkende inrichting waar dieren worden gehouden of gefokt met het oog op tentoonstellingen, onderwijs, de instandhouding van soorten of onderzoek (48° Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft regels voor inrichtingen waar landdieren worden gehouden en broederijen, alsmede voor de traceerbaarheid van bepaalde gehouden landdieren en broedeieren)

6. De Raad van State is van mening dat deze regeling kan worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de in artikel 17, eerste lid, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de Dierengezondheidswet) vermelde maatregelen, namelijk het registreren, merken en identificeren van dieren en inrichtingen, zodat geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.²

7. De Autoriteit kan dit volgen, maar wijst de aanvrager evenwel op de hierna volgende specifieke punten.

8. Continue³ registers: in het ontwerp kb wordt bepaald dat de registers continu worden bewaard (artikel 11, §1 ontwerp kb). De aanvrager verduidelijkt dat dit zo werd opgenomen aangezien "*sommige dieren vrij oud kunnen worden*". De Autoriteit is echter van oordeel dat een permanente bewaring *tout court* niet aanvaardbaar is.

9. De Autoriteit wijst dan ook op het belang van het bepalen van een bewaartermijn van persoonsgegevens in het register, nl. door het vaststellen van de maximale bewaringstermijn van de gegevens of minstens van de criteria die toelaten deze termijn te bepalen. De bepaling van de bewaringstermijn van de gegevens kan in functionele bewoordingen worden geformuleerd (bijvoorbeeld 1 jaar na het overlijden van het dier in kwestie).

10. Kopie register: ten gevolge van artikel 11, §3 ontwerp kb dient de dierenarts op ieder moment op eenvoudig verzoek van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen een kopie van zijn register te kunnen tonen of overmaken (geheel of deel van de gegevens). Het doeleinde of de doeleinden waarvoor zo een kopie kan worden gevraagd is echter niet geheel duidelijk, de Autoriteit vraagt dan ook om dit expliciet op te nemen in het ontwerp kb (zoals vereist door artikel 6.3 AVG).

11. Machtiging minister: bij artikel 11, §5 van het ontwerp kb wordt de minister gemachtigd om te bepalen welke *aanvullende* gegevens geregistreerd moeten worden.

In de mate dat dit persoonsgegevens zijn, wijst de Autoriteit op artikel 108 van de Grondwet. Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het

² RvS, advies nr. 77.707/3 over een ontwerp van koninklijk besluit *betreffende de identificatie en de registratie van bepaalde dieren met niet-visuele identificatiemiddelen*, §4.

³ Aan de Autoriteit werd tevens gevraagd of het woord 'permanent' niet beter past in de tekst van het ontwerp kb (zoals gebruikt in het ontwerp van koninklijk besluit *betreffende de erkenning van niet-visuele identificatiemiddelen*). De Autoriteit benadrukt dit.

Zie ook artikel 15, §3, eerste lid ontwerp kb.

voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

12. Om te stroken met het formele legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet mag deze machtiging niet zo ruim worden begrepen dat de minister de categorie(ën) van verwerkte persoonsgegevens (essentieel element van de verwerking) mag aanvullen. In de mate dat de minister wordt gemachtigd om te bepalen welke aanvullende gegevens geregistreerd dienen te worden, voorziet het ontwerp kb in een delegatie die in strijd is met het legaliteitsbeginsel (in tegenstelling tot de situatie waarin een andere macht wordt gemachtigd tot het preciseren van de specifieke gegevens binnen de door de wet bepaalde categorieën van gegevens). Het ontwerp kb zelf moet bijgevolg worden aangevuld met de beoogde aanvullende gegevens.

13. Identificatiebewijs: artikel 15, §2 ontwerp kb stelt dat het identificatiebewijs ondertekend wordt door de dierenarts en door de exploitant, houder van het dier, die ook zijn naam vermeldt. De Autoriteit vraagt bijgevolg de aanvrager ter volledigheid om Bijlage III.A. aan te vullen met een punt 12, namelijk de identificatie van de exploitant: zijn naam en zijn handtekening.

A. Artikelen 20 tot 22 van het ontwerp kb

14. Link met SANITEL: artikel 21 van het ontwerp kb stelt dat de verenigingen in SANITEL de link tussen de identificatiecodes en de beslagen en de individuele identificatie en herwerking van runderen, op basis van de ontvangen identificatiebewijzen beheren. De Autoriteit vraagt de aanvrager om te verduidelijken dat de verenigingen de identificatiebewijzen ontvangen op basis van artikel 15, §2, laatste lid ontwerp kb.

15. Centrale databank: de Autoriteit begrijpt uit de antwoorden van de aanvrager dat de databank zoals beschreven in artikel 22 ontwerp kb nog niet operationeel is, maar dat er alvast wordt voorzien in de mogelijkheid om in de toekomst zo een gegevensbestand op te zetten. De aanvrager verduidelijkt het volgende:

"Idealiter had het FAVV een centrale databank opgesteld waarin alle actoren (fabrikanten, leveranciers en dierenartsen) hun deel van de gegevens zouden aanleveren/invullen. Op die wijze zouden we een mooi centraal register hebben van alle erkende transponders.

Doel van dergelijke centrale databank:

- *Efficiënt centraliseren van de informatie die nu verspreid zit in de afzonderlijke registers;*
- *Opzoeken van informatie (zie artikel 20, lid 2);*
- *Vergemakkelijken van controle en rapportage;*
- *Continuïteit en volledigheid van de traceerbaarheid verzekeren.*

Helaas heeft het FAVV momenteel niet de middelen om dergelijke databank op te zetten.

Omdat het Agentschap (voorlopig) geen centrale databank opzet, wordt in de KB's meer in detail beschreven hoe elke betrokken partij zijn register moet houden.

Met artikel 22 van het KB betreffende de identificatie en registratie van bepaalde dieren met niet-visuele identificatiemiddelen geven we aan de verenigingen het initiatiefrecht om dit alsnog te realiseren in samenspraak met het FAVV en de actoren.

Indien zo'n databank wordt opgericht, is het de bedoeling dat het FAVV optreedt als verwerkingsverantwoordelijke, aangezien het FAVV bevoegd is voor de uitvoering van deze KB's en reeds verwerkingsverantwoordelijke is voor SANITEL.

De erkende vereniging kan optreden als verwerker, belast met het technisch beheer."

16. Hoewel verscheidene bepalingen in het ontwerp kb met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens kunnen worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de in artikel 17, eerste lid, van de Dierengezondheidswet vermelde maatregelen, namelijk het registreren, merken en identificeren van dieren en inrichtingen⁴, is de Autoriteit van mening dat dit echter niet evident is voor het opzetten van een centrale databank zoals bedoeld in artikel 22 ontwerp kb. Artikel 17 Dierengezondheidswet volstaat in zijn huidige vorm daartoe niet, omdat zo een databank verder gaat dan enkel en alleen het bepalen van de voorwaarden voor het registreren, het merken en de identificatie van dieren. Het is dan ook raadzaam, gelet op het legaliteitsbeginsel, om ter zake een wettelijke regeling uit te werken en de essentiële elementen op wettelijk niveau vast te leggen.

17. Wat betreft deze essentiële elementen, wenst de Autoriteit de aandacht alvast te vestigen op de hierna volgende punten.

18. Wat betreft de doeleinden van zo een centrale databank, wijst de Autoriteit op het feit dat centralisatie van informatie een middel is en geen doeleinde. Het zijn juist de doeleinden die worden nagestreefd met het centraliseren van de betrokken gegevens in een centraal gegevensbestand, die moeten worden vermeld.

19. Ook merkt de Autoriteit op dat noch in het ontwerp kb noch in de nota aan de Ministerraad wordt gespecificeerd hoe de centralisatie van persoonsgegevens zou leiden tot een efficiëntere uitvoering van de controle- en rapportagetaken of tot een betere continuïteit in vergelijking met het systeem van verscheidene registers bij de verschillende actoren in de keten. Indien de taken van het FAVV de centralisatie van persoonsgegevens (zoals opgenomen in de verschillende registers) vereisen, moet een dergelijke noodzaak duidelijk worden aangetoond en gemotiveerd.

⁴ Zie randnummer 6.

20. De Autoriteit is ook van mening dat duidelijker dient te worden opgenomen wie de verwerkingsverantwoordelijkheid draagt van zo een centraal register. Uit de tekst van het ontwerp kb, "de verenigingen kunnen⁵ een gegevensbestand opzetten", lijkt het namelijk alsof de verenigingen de enkele verwerkingsverantwoordelijkheid dragen.

21. De Autoriteit wijst in dit kader op de richtsnoeren van de European Data Protection Board over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG, dat verduidelijkt dat de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke gepast moet zijn in het licht van de feitelijke omstandigheden.⁶ Het is met andere woorden noodzakelijk om voor elke verwerking van persoonsgegevens na te gaan wie feitelijk de doeleinden nastreeft waarvoor de gegevens worden verwerkt en over de middelen beschikt die worden gebruikt om dit doel te bereiken. De Autoriteit verzoekt de aanvrager te onderzoeken of de verenigingen en het FAVV niet optreden als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken voor bepaalde gegevensverwerkingen in de bovengenoemde centrale databank. In geval van gezamenlijke verantwoordelijkheid is artikel 26 van de AVG van toepassing. De Autoriteit benadrukt dat *"het bestaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid zich niet noodzakelijkerwijs in een gelijkwaardige verantwoordelijkheid (vertaalt) [... en] (dat) deze operatoren (...) juist in verschillende stadia en in verschillende mate bij deze verwerking betrokken kunnen) zijn, zodat het niveau van verantwoordelijkheid van elk van hen moet worden beoordeeld in het licht van alle relevante omstandigheden van het geval"*.⁷ Het is *"in het kader van zijn verantwoordelijkheden, zijn bevoegdheden en zijn mogelijkheden"*⁸ dat de medeverantwoordelijke zal waken over de conformiteit van zijn activiteit met de regels inzake gegevensbescherming.

22. De Autoriteit herinnert de aanvrager eraan dat het niet steeds noodzakelijk is de verwerkingsverantwoordelijke uitdrukkelijk en nominatief aan te wijzen in de tekst van de normatieve tekst - met name indien hun rol en verantwoordelijkheid (op impliciete wijze) voldoende duidelijk blijkt uit deze normatieve tekst. Indien echter wordt geopteerd voor een expliciete aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) in de norm, dient er over te worden gewaakt dat deze gebeurt op een duidelijke en voorspelbare wijze voor de betrokkenen. *In casu* is de Autoriteit van oordeel dat de

⁵ Dit toont ook aan (of geeft de indruk) dat het opstellen van zo een databank niet echt noodzakelijk is, zie hieromtrent randnummer 19.

⁶ Zowel het Europees Comité voor gegevensbescherming als de Autoriteit benadrukken dat het begrip verwerkingsverantwoordelijke vanuit een feitelijk perspectief moet worden benaderd. Zie: EDPB, Richtsnoeren 07/2020 over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG, 7 juli 2021, https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_nl.pdf, p. 11 en Gegevensbeschermingsautoriteit, Overzicht van de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens (AVG,) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/begrippen-verwerkingsverantwoordelijke-verwerker-in-het-licht-van-de-verordening-eu-nr.-2016-679.pdf>, p. 1.

⁷ HvJ-EU, (Gr. Kam. , 5 juni 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIM V/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), zaak C-210/16, punt 43.

⁸ HvJ-EU, (Gr. Kam.), 13 mei 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. v/ AEPD), zaak C-132/12, punt 38.

gehanteerde formulering tot verwarring kan leiden. Bijgevolg dient het ontwerp van kb op dit punt te worden aangepast.

23. Om aan de vereiste van voorspelbaarheid te voldoen, moet in het ontwerp tevens worden aangegeven welke personen of entiteiten toegang kunnen hebben tot het in artikel 22 bedoelde gegevensbestand en voor welke doeleinden.

24. Voorts benadrukt de Autoriteit dat het beginsel van gegevensminimalisering inhoudt dat personen of entiteiten die toegang hebben tot het in artikel 22 bedoelde gegevensbestand alleen toegang mogen hebben tot de gegevenscategorieën die nodig zijn om het doel te bereiken waarvoor hen toegang is verleend. Daarnaast houdt het minimaliseringsbeginsel ook in dat de (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijken ervoor zorgen, bijvoorbeeld door een beveiligd toegangssysteem op te zetten, dat personen die toegang hebben alleen toegang hebben tot de gegevens waartoe zij krachtens de koninklijke besluiten toegang tot mogen hebben.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

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

- Bepalen van een bewaartermijn voor de persoonsgegevens in het register van de dierenarts (randnummers 8 en 9);
- Opnemen doeleinde(n) van het verzoek van kopie van het register door het FAVV (randnummer 10);
- Machtiging aan de minister om de aanvullende gegevens die kunnen worden geregistreerd in het register schrappen (randnummers 11 en 12);
- Bijlage III.A. aanvullen met 'identificatie van de exploitant: zijn naam en handtekening' (randnummer 13);
- Verduidelijken dat de verenigingen de identificatiebewijzen ontvangen op basis van artikel 15, §2, laatste lid ontwerp kb (randnummer 14).

wijst op het feit dat (indien de noodzakelijkheid van zo een centraal register wordt aangetoond) de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens betreffende dit centraal register zoals bedoeld in artikel 22 ontwerp kb dienen te worden vastgelegd op wettelijk niveau (randnummers 15-24).

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