



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 12/2021 van 5 februari 2021

Betreft: adviesaanvraag over het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 houdende regeling van de aanbieding van akten van bepaalde instrumenterende ambtenaren tot de registratieformaliteit en tot de hypothecaire openbaarmaking (CO-A-2020-153)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de 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 vicepremier en minister van Financiën, de heer Vincent Van Peteghem, ontvangen op 21 december 2020;

Gelet op de bijkomende informatie, ontvangen op 15 januari 2021;

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

Brengt op 5 februari 2021 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Artikel 2, al. 3 en 4, van het Wetboek der Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten, en artikel 144, 1°, van de Hypotheekwet, geven de Koning de bevoegdheid om de aanbieding op gedematerialiseerde wijze op te leggen van akten die onderworpen zijn aan de registratieformaliteit of de hypothecaire openbaarmaking, om er de modaliteiten van vast te stellen, evenals de maatregelen die nodig zijn voor de billijke inning van de verschuldigde rechten, en met dat doel op te leggen dat die aanbieding vergezeld gaat van gestructureerde metagegevens over de akte. Voor de uitvoering van die bepalingen is het Koninklijk Besluit (KB) van 14 maart 2014¹ vastgesteld, dat door het ontwerp van KB waarvan de artikelen 2 t.e.m. 6 ter advies zijn voorgelegd, wordt gewijzigd.
2. Dat KB van 14 maart 2014 heeft het voorwerp uitgemaakt van een advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL) op datum van 5 februari 2014².
3. De belangrijkste wijzigingen in ontwerp zijn het gevolg van de integratie van de hypotheekkantoren in de Administratie "Rechtszekerheid" van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de FOD Financiën, van de opheffing van de hypothecaire openbaarmaking van het in pand geven van een handelszaak, en de oprichting van de Notariële Aktebank onder het beheer van de Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat (KFBN).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

Verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG

4. De akten die worden meegedeeld aan de bevoegde kantoren van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de Federale Overheidsdienst Financiën (vroegere registratie- en hypotheekkantoren), ter uitvoering van de hypothecaire en registratieformaliteiten, bevatten persoonsgegevens voor zover de partijen bij die akten natuurlijke personen zijn.

¹ KB van 14 maart 2014 houdende regeling van de aanbieding van akten van bepaalde instrumenterende ambtenaren tot de registratieformaliteit en tot de hypothecaire openbaarmaking.

² Advies 05/2014 van 5 februari 2014 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot het koninklijk besluit houdende regeling van de aanbieding van akten van bepaalde instrumenterende ambtenaren tot de registratieformaliteit en tot de hypothecaire openbaarmaking, beschikbaar op de website van de Autoriteit.

Opheffing van de hypothecaire openbaarmaking van het in pand geven van een handelszaak (art. 3)

5. Artikel 3 van het KB van 2014 is aangepast om rekening te houden met de hervorming van het in pand geven van een handelszaak, die tot gevolg heeft dat pandovereenkomsten die een handelszaak tot voorwerp hebben, niet meer onderworpen zijn aan de hypothecaire openbaarmaking; hierbij heeft de Autoriteit geen opmerking. Dit geldt ook voor de wijzigingen in artikel 4 van dit KB, die geen impact hebben op het recht op bescherming van persoonsgegevens.

Mededeling door de fiscale administratie van vermeldingen van registratie en hypothecaire openbaarmaking (art. 5)

6. Wat betreft de wijziging van artikel 5 van dit KB, deze bestaat in de verduidelijking dat de mededelingen door de fiscale administratie van vermeldingen van registratie en hypothecaire openbaarmaking aan de Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat (KFBN) gebeuren "*met het oog op de bewaring bedoeld in artikel 18 ter, eerste lid, 2° en 3°, van de wet van 25 ventôse jaar XI op het notarisambt*"; namelijk de bewaring in de Notariële Aktebank (NABAN) onder het beheer van de KFBN. Op dat punt heeft de Autoriteit geen opmerking bij die bepaling in ontwerp, aangezien de wet van 25 ventôse jaar XI voorziet in de vermelding van die informatie in die gegevensbank, behalve dat het raadzaam is om er in het algemeen op te wijzen dat het meedelen van die vermeldingen bedoeld is om het bewijs te leveren van de uitvoering van de hypothecaire en registratieformaliteiten; dit ontbreekt momenteel in het voornoemde KB van 2014.
7. Uit de door de afgevaardigde van de minister verstrekte bijkomende informatie blijkt dat het begrip vermelding van de registratie gedefinieerd wordt in artikel 1 van het ministerieel besluit van 25 januari 1940 betreffende de uitvoering van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten³. In het geval dat natuurlijke personen partij zijn bij de betrokken akte, gaat het om gepseudonimiseerde persoonsgegevens in de zin van artikel 4.5 van de AVG. Om redenen van voorspelbaarheid moet de verwijzing naar die wettelijke definitie in artikel 1 van het KB, dat wordt gewijzigd door het ontwerp van KB dat ter advies is voorgelegd, worden toegevoegd. Wat de vermelding van de hypothecaire openbaarmaking betreft, blijkt op grond van bijkomende inlichtingen dat het in dat geval eveneens gaat om gepseudonimiseerde gegevens. Om dezelfde redenen zou een definitie van dat begrip in het voornoemde KB van 2014 moeten worden toegevoegd.

³ Het gaat om "*de benaming van het kantoor en de datum waarop de akte is geregistreerd, de verwijzing naar het formaliteitsregister, het aantal rollen en verzendingen die de akte bevat en het totaal bedrag van de rechten en desgevallend van de boeten die werden geheven. De datum, het aantal rollen en verzendingen en de totale geheven som worden met volle letters geschreven..* »

Beveiliging van die geautomatiseerde mededelingen van persoonsgegevens (art. 4 en 5)

8. Het ontwerp van KB wijzigt artikel 5 van het KB van 2014 door aan de administratie Financiën de zorg over te dragen van het bepalen van de technische voorschriften krachtens welke de bedoelde geautomatiseerde mededelingen zullen moeten plaatsvinden. De Autoriteit is van mening dat de technische voorschriften die de mededeling van persoonsgegevens moeten omkaderen, uitvoeringsmaatregelen zijn die op reglementaire wijze kunnen worden bepaald met eerbiediging van het legaliteitsbeginsel voorzien in de Grondwet. Dit gezegd zijnde, moet die taak⁴ aan de minister van Financiën en niet aan zijn administratie worden gedelegeerd, in navolging van wat is voorzien in artikel 4 van dat KB voor geautomatiseerde mededelingen van akten met het oog op het vervullen van de hypothecaire en registratieformaliteiten.

9. Bovendien wijst de Autoriteit er in het algemeen op dat de artikelen 5.1.f) en 32 van de AVG ertoe verplichten technische en organisatorische maatregelen ter bescherming van persoonsgegevens te nemen. Deze technische en organisatorische maatregelen moeten zorgen voor een passend niveau van beveiliging overeenkomstig de huidige regels van de kunst voor het geautomatiseerde verkeer van persoonsgegevens ten gevolge van het voorleggen van akten voor registratie en de hypothecaire openbaarmaking, en de mededeling van vermeldingen als bewijs van die registratie en hypothecaire openbaarmaking, met inbegrip van de bescherming tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking, en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging. Deze maatregelen moeten enerzijds rekening houden met de huidige stand van kennis ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen, en anderzijds met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's. Artikel 32 AVG wijst in dit verband op een aantal voorbeelden van maatregelen om onder andere een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
 - de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.

⁴ In diezelfde zin, advies 55.359/2 van de Raad van State van 10 maart 2014.

10. Wat betreft het gebruik van een beveiligde elektronische brievenbus voor de mededeling van vermeldingen van registratie en hypothecaire openbaarmaking in het geval van uitvoering van registratieformaliteiten en neerlegging van hypotheek door het aanbieden van stukken op papier (art. 6, § 2 en 3, in ontwerp) (gevallen waarin de akten niet langs geautomatiseerde weg aan registratie en hypotheek is verzonden); op de vraag welk type beveiligde elektronische brievenbus zal worden gebruikt, antwoordde de afgevaardigde van de minister: "het betreft het gebruiken van de IT bouwstenen voorgesteld door de FOD Financiën (Virtual Printer en eBox) of door in afstemming met de partner opgezette beveiligde webservices die ook gebruikt worden voor de elektronische flow".
11. Zoals haar voorganger in rechte, merkt de Autoriteit op dat wanneer de servers van de gebruikte elektronische berichtendienst zich buiten de Europese Economische Ruimte bevinden, het mogelijk is dat een doorgifte van gegevens plaatsvindt naar een derde land dat geen passend beschermingsniveau biedt, zonder dat er noodzakelijkerwijs passende garanties in de zin van hoofdstuk V van de AVG bestaan. FOD Financiën moet rekening houden met dat aspect bij zijn keuze van de elektronische berichtendienst.
12. De Autoriteit is bovendien van mening dat om de risico's bij geautomatiseerde mededelingen van persoonsgegevens te beperken, de bedoelde inlichtingen op beveiligde wijze op een server van de bevoegde administratie bewaard moeten worden in de registers van registratie en hypotheek, en de gestuurde elektronische berichten enkel de informatie mogen bevatten dat de vermelding van registratie of hypothecaire openbaarmaking op de server beschikbaar is, in navolging van het Ebox-systeem; waarna de instrumenterende ambtenaren en hun afgevaardigden de informatie op die server kunnen raadplegen (na identificatie en authenticatie).
13. Om redenen van rechtszekerheid en overeenkomstig de beginselen van integriteit en vertrouwelijkheid van de AVG, is de Autoriteit van mening dat het raadzaam is dat de Koning een definitie van die "beveiligde brievenbus" toevoegt, door te verwijzen naar het bestaande rechtsbegrip van een berichtendienst met de vereiste kwaliteiten krachtens artikel 32 van de AVG, of door erin op te nemen welke garantieniveau's deze moet bieden om te voldoen aan de eisen van het beveiligingsbeginsel van de AVG. Een mogelijkheid zou zijn om deze taak te delegeren aan de minister van Financiën.

Mededeling van de vermeldingen van registratie en hypothecaire openbaarmaking aan de KFBN (art. 6 in ontwerp)

14. Het ontwerp van KB vervolledigt artikel 6 van het voornoemde KB van 2014 door te bepalen dat in het geval de akten niet langs geautomatiseerde weg naar registratie en hypotheek zijn doorgezonden, de vermelding van de registratie en van de hypothecaire openbaarmaking via dezelfde beveiligde brievenbus aan de KFBN worden meegedeeld.
15. Deze mededeling van persoonsgegevens aan de KFBN streeft hetzelfde doeleinde na als hierboven vermeld, en de Autoriteit heeft hierbij geen andere opmerking dan de hierboven genoemde over de uitdrukkelijke vermelding van het doeleinde van die mededeling.

Metagegevens die bij de neerlegging van akten ter uitvoering van de hypothecaire en registratieformaliteiten moeten worden vermeld

16. Op grond van het Registratiewetboek en de Hypotheekwet bepaalt de bijlage van het voornoemde KB van 2014 de metagegevens over de akte die bij de indiening bij de bevoegde fiscale administratie moeten worden verstrekt bij het vervullen van de verplichte registratieformaliteiten en de hypothecaire openbaarmaking.

Verduidelijking van het begrip eigendomstoestand van het kadastraal patrimoniumparceel (punt IV c van de bijlage)

17. Met betrekking tot de nieuwe metagegevens in verband met de aanduiding van het betrokken onroerend goed in de akte die het voorwerp uitmaakt van registratie en publicitaire openbaarmaking is (punt IV c. en d. van de bijlage), merkt de Autoriteit op dat zij de bedoeling hebben om op nauwkeurige wijze het betrokken onroerend goed te identificeren, evenals de zakelijke rechten die de vroegere eigenaars op het betrokken goed hadden. De Autoriteit stelt hun relevante karakter vast met betrekking tot het doeleinde van de hypothecaire openbaarmaking.
18. Dit gezegd zijnde, merkt de Autoriteit op dat het begrip "*eigendomstoestand van het kadastraal patrimoniumparceel*" (punt IV d. van de bijlage) gedefinieerd wordt door de verwijzing naar artikel 2, 7° van het KB van 20 juli 2018. Deze definitie⁵ bevat echter een tautologie en is enigszins vaag, aangezien het begrip kadastrale kenmerken er niet in wordt gedefinieerd; dit

⁵ Artikel 2, 7°, van dat KB definieert de eigendomstoestand als "*de toestand van een kadastraal patrimoniumparceel op een bepaald ogenblik, gelet op de zakelijke rechten die er worden op uitgeoefend, hun titularissen en zijn kadastrale kenmerken*";

moet worden verbeterd ten aanzien van het beginsel van voorspelbaarheid van de wetgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens.

19. Uit de bijkomende informatie die door de afgevaardigde van de minister is verstrekt, blijkt: "*de eigendomstoestand geeft de kadastrale gegevens weer met hun titularis(sen) (natuurlijke of rechtspersonen), de respectievelijke zakelijke rechten van deze titularissen op het perceel (type recht, breukdeel), de respectievelijke begindatum van het zakelijk recht en in voorkomend geval de einddatum van het zakelijk recht*". Hij verduidelijkte eveneens dat het gaat om gegevens betreffende de personen die eigenaar van het onroerend goed zijn op de datum voorafgaand aan de akte houdende overdracht, aanwijzing of vestiging van onroerende zakelijke rechten, en niet betreffende de personen die naar aanleiding van die akte titularis van zakelijke rechten op dat goed zijn geworden.
20. In plaats van het begrip eigendomstoestand van het kadastraal patrimoniumperceel te gebruiken, moet de auteur van het ontwerp van KB nauwkeurig de gegevens vermelden die qua metagegevens moeten worden meegedeeld, bij de uitvoering van de bedoelde formaliteiten, met inachtneming van het beginsel gegevensminimalisering van de AVG, krachtens welk in dit verband enkel gegevens mogen worden verzameld die nodig zijn voor de fiscale doeleinden van de registratie⁶ van akten, en voor de fiscale doeleinden van de hypothecaire openbaarmaking van de hypothecaire bewaring⁷. Elk register mag enkel de gegevens en metagegevens bevatten die strikt ter zake dienend en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van het doeleinde waarvoor het is opgezet. Als een van de doeleinden wordt nagestreefd, moet dat uitdrukkelijk worden vermeld. Het is in ieder geval nuttig om een toelichting over dit onderwerp op te nemen in een rapport aan de Koning voorafgaand aan de regeling van het ontwerp van KB.

Vermelding van de andere stukken die tegelijk met de akte en zijn bijlagen moeten worden aangeboden (art. 2 en 3 van het KB van 14 maart 2014)

21. Aanvullend bij de artikelen in ontwerp waarover het advies van de Autoriteit wordt gevraagd, merkt de Autoriteit op dat de artikelen 2 en 3 van het voornoemde KB van 2014, die de stukken en documenten bepalen die langs geautomatiseerde weg moeten worden meegedeeld bij het vervullen van de verplichte registratieformaliteiten en de hypothecaire openbaarmaking, een

⁶ De heffing van registratierechten door de ontvanger van de registratie overeenkomstig titel I van het Registratiewetboek.

⁷ De heffing van hypotheekrechten door de ontvanger van de hypotheeken overeenkomstig titel II van het Wetboek der Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten, en het in staat stellen van derden die de externe gevolgen van een juridische akte of de lasten of erfdiensbaarheden op een gebouw kunnen ondergaan, om kennis te nemen van die akte om zich van hun rechten op dat onroerende goed te vergewissen, en dit om de rechtszekerheid bij de overdracht van onroerend goed en het krediet op basis van onderpand in de vorm van onroerende goed, te waarborgen. Zie in dat verband advies CBPL 97/2018 van 26 september 2018 betreffende sommige bepalingen van het voorontwerp van wet houdende invoeging van Boek 3 "Goederen" in het nieuw Burgerlijk Wetboek, beschikbaar op de website van de Autoriteit.

"allesomvattende" formule bevatten, in de zin dat ze niet alleen bepalen dat de akten en hun bijlagen moeten worden aangeboden, maar eveneens "*de stukken die terzelfdertijd moeten worden aangeboden*". De Autoriteit stelt vast dat die formulering zeer ruim is, wat in de praktijk kan leiden tot het neerleggen en meedelen van onnodige stukken en de bewaring van niet-noodzakelijke persoonsgegevens bij de bevoegde kantoren van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de Federale Overheidsdienst Financiën (vroegere registratie- en hypotheekkantoren) voor de fiscale doeleinden van de registratie⁸ van akten en de fiscale doeleinden van de hypothecaire openbaarmaking van de hypothecaire bewaring⁹; dit moet worden vermeden. Alleen de akten en verklaringen bedoeld in deel 1 van hoofdstuk III van titel 1 van het Registratiewetboek zijn onderworpen aan de registratieformaliteit in het kader van de heffing van het registratierecht. De auteur van het ontwerp van KB moet die "allesomvattende" formule dus herzien, zodat het risico op niet-noodzakelijke en onevenredige mededeling van persoonsgegevens op grond van die bepalingen, wordt geminimaliseerd. Zoals blijkt uit de bijkomende informatie over het doeleinde van de registratie, gaat het om stukken die nodig zijn om een specifiek gunstig fiscaal regime te genieten; dit moet worden verduidelijkt in het voornoemde KB van 2014.

OM DIE REDENEN,

is de Autoriteit

van mening dat de volgende wijzigingen in het ter advies voorgelegde ontwerp van KB moeten worden aangebracht:

1. Nauwkeurige omschrijving van het doeleinde van het meedelen van vermeldingen van registratie en hypothecaire openbaarmaking overeenkomstig overweging 6;
2. Toevoeging van de definities van het begrip vermelding van registratie en het begrip hypothecaire openbaarmaking, ervoor zorgend dat deze de persoonsgegevens die zij bevatten uitputtend bepalen (overweging 7);

⁸ De heffing van registratierechten door de ontvanger van de registratie overeenkomstig titel I van het Registratiewetboek.

⁹ De heffing van hypotheekrechten door de ontvanger van de hypotheeken overeenkomstig titel II van het Wetboek der Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten, en het in staat stellen van derden die de externe gevolgen van een juridische akte of de lasten of erfdiensbaarheden op een gebouw kunnen ondergaan, om kennis te nemen van die akte om zich van hun rechten op dat onroerende goed te vergewissen, en dit om de rechtszekerheid bij de overdracht van onroerend goed en het krediet op basis van onderpand in de vorm van onroerende goed, te waarborgen. Zie in dat verband advies CBPL 97/2018 van 26 september 2018 betreffende sommige bepalingen van het voorontwerp van wet houdende invoeging van Boek 3 "Goederen" in het nieuw Burgerlijk Wetboek, beschikbaar op de website van de Autoriteit.

3. Toewijzing aan de minister van Financiën en niet aan zijn administratie van de reglementaire taak technische voorschriften vast te stellen, voor de omkadering van de geautomatiseerde mededelingen bedoeld in artikel 5 in ontwerp (overweging 8);
4. Toevoeging van een definitie van het begrip van beveiligde brievenbus, opdat zij de vereiste garantieniveau's zou bevatten, of delegatie van die taak aan de minister van Financiën (overwegingen 9 t.e.m. 13);
5. In plaats van het gebruik van het begrip "eigendomstoestand van het kadastraal patrimoniumperceel", de nauwkeurige omschrijving, overeenkomstig het beginsel van minimalisering van de AVG, van de precieze persoonsgegevens die nodig zijn voor de uitvoering van het doeleinde van de heffing van registratierechten of de hypothecaire openbaarmaking, of de heffing van hypotheekrechten overeenkomstig overweging 20 (overwegingen 17 t.e.m. 20);
6. Toevoeging van een bepaling tot wijziging van het voornoemde KB van 2014 om de categorieën van andere stukken te bepalen die tegelijk met de te registreren akten moeten worden aangeboden, om het risico op niet-noodzakelijke en onevenredige mededeling van persoonsgegevens te minimaliseren (overweging 21).

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum