



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 14/2021 van 5 februari 2021

Betreft: Advies m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 april 2019 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten (CO-A-2020-155)

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-eersteminister en Minister van Financiën ontvangen op 21/12/2020;

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. Op 21/12/2020 verzocht de heer Vincent van Peteghem, Vice-eersteminister en Minister van Financiën (hierna: de Aanvrager) het advies van de Autoriteit betreffende een ontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 april 2019 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten* (hierna: het Ontwerp).
2. Het Ontwerp betreft hoofdzakelijk de verdere tenuitvoerlegging van hoofdstuk 5 van titel 2 van de programmawet¹ (de artikelen 22 t.e.m. 26) (hierna: de programmawet) waarover de Autoriteit zich reeds uitsprak in het advies nr. 122/2020 van 26 november 2020². De toevoeging van nieuwe soorten van gegevens aan de inhoud van het CAP vergt een immers een wijziging van o.m. de modaliteiten van de mededeling van deze informatie aan het CAP.
3. Desbetreffend deel van de programmawet introduceert de verplichting voor de instellingen gedefinieerd in artikel 3 van de wet van 8 juli 2018 *houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest* (hierna: CAP-Wet) (de informatieplichtigen) om, naast wat momenteel reeds voorzien is in artikel 4 van voormelde wet, de saldi van de bank- en betaalrekeningen, evenals de periodieke geglobaliseerde bedragen van de financiële contracten waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen door de wet, mee te delen aan het centraal aanspreekpunt (hierna: CAP) in het kader van de strijd tegen fiscale fraude³. Deze gegevens kunnen worden geraadpleegd door de belastingadministratie volgens de huidige procedure die daartoe is voorzien.
4. In het advies nr. 122/2020 bemerkte de Autoriteit dat een dergelijke verplichting, in haar huidige libellering, geenszins geacht kan worden te voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 5.1.c) AVG en zodoende aanleiding geeft tot een onnodige, bijzonder verregaande en risicovolle centralisatie van financiële (persoons)gegevens die niet in verhouding staat tot de beoogde doeleinden.

¹ Overeenkomstig artikel 24, 3) van het voorontwerp van de programmawet wordt er in artikel 4 van de wet van 8 juli 2018 *houdende organisatie van een Centraal Aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest* een zesde lid ingevoegd, luidende: "De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit, bovendien:

- de periodiciteit van de vaststelling door de informatieplichtige van het saldo van de bank- en betaalrekeningen en van het geglobaliseerde bedrag van de financiële contracten met het oog op de mededeling ervan krachtens het eerste lid, 1° en 3°;

- het minimumbedrag waaronder de in het vorige streepje bedoelde saldi en bedragen niet door de informatieplichtige aan het CAP moeten worden meegedeeld."

² Te raadplegen via de volgende link: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-122-2020.pdf>

³ Inwerkingtreding 31/12/2020.

5. Teneinde elke verwarring hieromtrent uit te sluiten benadrukt de Autoriteit dat het onderhavige advies geenszins afbreuk doet aan het standpunt dat zij overeenkomstig advies nr. 122/2020 heeft ingenomen inzake de geïmplementeerde verwerking van persoonsgegevens.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

a. Wezenlijke elementen van de verwerking

6. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting en/of voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan een verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd, moet overeenkomstig artikel 6.3 van de AVG, gelezen in het licht van overweging 41, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 Grondwet noodzakelijk dat de 'wezenlijke elementen' van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm (wet, decreet of ordonnantie) worden vastgesteld. Wanneer de gegevensverwerking een bijzonder belangrijke inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval, moeten de volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld: het (de) precieze doeleinde(n), de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (indien reeds mogelijk), het soort gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dit (deze) doeleinde(n), de mogelijke bestemmingen en de bewaartermijn van de gegevens en de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.
7. In zoverre het Ontwerp hoofdzakelijk de tenuitvoerlegging betreft van de wijzigingen aangebracht door de programmawet aan de wet van 8 juli 2018, verwijst de Autoriteit inzake de rechtsgrond, het doeleinde, de verwerkingsverantwoordelijke en de bewaartermijn van de geïmplementeerde gegevensverwerking naar haar advies nr. 122/2020.

Proportionaliteit/ Minimale gegevensverwerking

8. Naar aanleiding van de opmerkingen die daartoe werden gemaakt in het advies nr. 122/2020 geeft de Aanvrager in het verslag aan de koning bij het Ontwerp verdere toelichting bij de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de doorgevoerde wijzigingen. Zo stelt de aanvrager dat, teneinde haar wettelijke opdrachten naar behoren te kunnen vervullen, er aan de fiscale administratie verschillende onderzoeksbevoegdheden worden toegekend, waarvan de wetgever heeft vastgesteld dat zij in de snel evoluerende maatschappij op heden dienen te worden aangevuld met bevoegdheden en mogelijkheden voor de fiscale administratie die de ambtenaren

toelaten om binnen de termijnen die de fiscale wetten hun opleggen het nodige onderzoek te verrichten. Meer bepaald heeft de praktijk aangetoond dat de tijdrovende werkwijze die de fiscale administratie zou dienen te hanteren om bijkomende gegevens op basis van diegene die thans in het CAP zijn opgenomen te kunnen bekomen, de behoorlijke vervulling van hun wettelijke opdracht, zoals vervat in de fiscale wetten – die raken aan de openbare orde – in het gedrang zouden brengen. Temeer daar er vaak nogal wat onwil bestaat om medewerking te verlenen aan een fiscaal onderzoek dat fiscale fraude aan het licht kan brengen.

9. Daarnaast verwijst de Aanvrager naar overweging 31 van de AVG⁴, en beargumenteert vervolgens op welke wijze de uitgebreide mededelingsplicht in hoofde van de informatieplichtigen respectievelijk de invorderingsprocedure en de vestiging van de belasting ten goede komt en op welke wijze de voor de verwerking toepasselijke gegevensbeschermingsregels gewaarborgd worden.
10. Tot slot merkt de Aanvrager op dat de gemeenschappelijke rapportagestandaard op basis van het Multilateraal Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (OESO / Raad van Europa) en de multilaterale overeenkomst tussen bevoegde autoriteiten inzake automatische uitwisseling van informatie met betrekking tot financiële rekeningen de mededeling van financiële informatie aan derde landen over hun fiscale inwoners, met inbegrip van het saldo van de rekeningen die zij in België aanhouden, oplegt. De Aanvrager meent dan ook dat het binnen dit referentiekader proportioneel is om, rekening houdend met de internrechtelijke bepalingen, de geviseerde raadpleging van de saldi met de effectieve fraudebestrijding als doel, mogelijk te maken.
11. Zonder zich evenwel ten gronde uit te laten over deze nieuwe elementen, wijst de Autoriteit erop dat deze uiteenzetting thuishoort in (de memorie van toelichting bij) de programmawet, en niet pas in het verslag aan de koning bij het uitvoeringsbesluit. Een dergelijke werkwijze wordt ten zeerste betreurd, temeer daar de Aanvrager het gepast achtte om zich in eerste instantie te gaan beroepen op een al te vaag verband met de huidige sanitaire crisis (COVID-19) als voornaamste verantwoordingsgrond.

⁴ Overweging 31 AVG: “Overheidsinstanties waaraan ingevolge een wettelijke verplichting persoonsgegevens worden meegedeeld voor het vervullen van hun overheidstaak, zoals belasting- of douaneautoriteiten, financiële onderzoeksdiensten, onafhankelijke bestuurlijke autoriteiten of financiële marktautoriteiten die belast zijn met de regulering van en het toezicht op de effectenmarkten, mogen niet worden beschouwd als ontvangers indien zij persoonsgegevens ontvangen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een bepaald onderzoek van algemeen belang, overeenkomstig het Unierecht of het lidstatelijke recht. Door overheidsinstanties ingediende verzoeken om verstrekking moeten in ieder geval schriftelijk, gemotiveerd en incidenteel zijn, en mogen geen volledig bestand betreffen of resulteren in het onderling combineren van bestanden. De verwerking van persoonsgegevens door bedoelde overheidsinstanties moet stroken met de voor de doeleinden van de verwerking toepasselijke gegevensbeschermingsregels.”

12. De Autoriteit neemt akte van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling overeenkomstig artikel 35 AVG die op heden wordt uitgevoerd door de Nationale bank van België. Zij herinnert er evenwel aan dat wanneer uit deze gegevensbeschermingseffectbeoordeling zou blijken dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken, het overeenkomstig artikel 20, 3° WOG j° 36 AVG verplicht is om het Algemeen Secretariaat van de Autoriteit te raadplegen voor verdere opvolging.
13. Het door de programmawet ingevoerde zesde lid bij artikel 4 van de CAP-Wet bepaalt dat de periodiciteit van de vaststelling door de informatieplichtigen van de saldi en geglobaliseerde bedragen met het oog op de mededeling ervan aan het CAP en het minimumbedrag waaronder deze saldi en geglobaliseerde bedragen niet door de informatieplichtigen aan het CAP moeten worden meegedeeld bij koninklijk besluit.
14. Zoals evenwel blijkt uit het verslag aan de Koning bij het Ontwerp *'werd er geopteerd om de machtiging om een minimumdrempel voor de mededeling aan het CAP van de saldi en geglobaliseerde bedragen onbenut te laten'* daar de vaststelling van een dergelijke minimumdrempel de informatieplichtigen zou opzadelen met *'ernstige technische moeilijkheden'*. De Autoriteit meent evenwel dat het bestaan van een dergelijke minimumdrempel als wezenlijk element van de proportionaliteitstoets onontbeerlijk is in het kader van de beoogde doelstellingen. Immers, het gebrek aan enige drempel heeft tot gevolg dat tevens de saldi van de betaalrekeningen van alle minderjarigen halfjaarlijks meegedeeld zullen worden aan het CAP. In de wetenschap dat het grote merendeel van de minderjarigen zonder meer vrijgesteld is van enige belastingplicht, lijkt een dermate verregaande mededelingsplicht in hoofde van de informatieplichtigen onbestaanbaar in het licht van de vooropgestelde doeleinden, te weten de effectieve fraudebestrijding en een verhoogde transparantie van het belastingstelsel.
15. Wat betreft de periodiciteit van de vaststelling door de informatieplichtigen van de saldi en geglobaliseerde bedragen met het oog op de mededeling ervan aan het CAP volgt het uit artikel 3 van het Ontwerp dat het gaat over een halfjaarlijkse mededeling, waarbij de saldi en geglobaliseerde bedragen eind juni, en eind december van elk jaar worden vastgesteld zodoende een gepast evenwicht te bieden tussen de noodzaak om over redelijk actuele informatie in het CAP te kunnen beschikken enerzijds en de beperking van de administratieve last in hoofde van de informatieplichtigen anderzijds. Bij wijze van uitzondering moeten de verzekeringsmaatschappijen slechts de situatie op het einde van elk burgerlijk jaar van de geglobaliseerde bedragen van de wiskundige reserves opgebouwd in het kader van de verschillende betrokken, door elke cliënt gesloten levensverzekeringsspolissen aan het CAP meedelen. Gezien de grote stabiliteit van de inleggen op dergelijke contracten kan een jaarlijkse mededeling volstaan. De Autoriteit neemt hiervan akte.

b. Overige opmerkingen

16. Artikel 2 van het Ontwerp vervangt artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 april 2019 met als gevolg dat de drempel van 1.000 euro voor de mededeling aan het CAP van de stortingen op of de afhalingen van een betaalrekening tegen afgifte of opname van contact geld, wordt afgeschat. De CAP-Wet maakt immers een onderscheid tussen deze verrichtingen (artikel 2, 9°, eerste lid, c) CAP-Wet), waarvoor een mededelingsdrempel van 1.000 euro bestaat, en de uitvoering van betalingsverrichtingen, met inbegrip van geldovermakingen, tegen afgifte of opname van contanten door de cliënt, handelend in eigen persoon of via een lasthebber (artikel 2, 9°, eerste lid, d) CAP-Wet), waarvoor geen enkele mededelingsdrempel geldt. Aangezien de storting of de afhaling van de eigen betaalrekening gehouden door de informatieplichtige van contanten door de houder of de medehouder van deze betaalrekening overeenkomstig artikel 2, 9°, tweede lid van de CAP-Wet evenwel niet beschouwd wordt als een financiële verrichting waarbij contanten betrokken zijn, brengt zulks met zich mee dat beide soorten van financiële verrichtingen waarbij contanten zijn betrokken (te weten artikel 2, 9°, eerste lid c) en d) CAP-Wet) met elkaar in aanvaring komen, waarbij de tweede, *de facto*, de eerste volledig dekt. Het op heden bestaande onderscheid tussen de beide is aldus ongegrond. De Autoriteit neemt hiervan akte, edoch dringt tevens aan op de spoedige rechtzetting van deze anomalie in de CAP-Wet.
17. Daarnaast neemt de Autoriteit akte van de afschaffing van de vereiste dat een betaalrekening in het CAP geïdentificeerd dient te worden aan de hand van een IBAN-rekeningnummer. In de wetenschap dat veel betaalrekeningen voor elektronisch geld geen IBAN-rekeningnummer dragen is het voor bepaalde instellingen thans onmogelijk om de nummers van hun betaalrekeningen aan het CAP mee te delen. Overeenkomstig het ontworpen artikel 8 van het koninklijk besluit moet elke betaalrekening eenduidig kunnen worden geïdentificeerd door middel van een unieke referte, ongeacht de vorm ervan.
18. Artikel 7 van het Ontwerp wijzigt artikel 20 van het koninklijk besluit van 7 april 2019 teneinde de bewaartermijnen betreffende de saldi en geglobaliseerde bedragen in overeenstemming te brengen met hetgeen daartoe is neergelegd in artikel 5, §1 van de CAP-Wet⁵. De Autoriteit neemt hiervan akte.

⁵ Inzake de bewaartermijn van de geïdentificeerde verwerking, zie randnummers 29 – 32 van het advies nr. 122/2020.

**OM DEZE REDENEN,
De Autoriteit,**

- is van oordeel dat het nalaten een minimumdrempel voor de mededeling aan het CAP van de saldi en geglobaliseerde bedragen vast te stellen overeenkomstig artikel 4, zesde lid, tweede streepje van de CAP-Wet, de proportionaliteit van de onderhavige gegevensverwerking verder in het gedrang brengt (randnummer 14).
- benadrukt dat de uitkomst van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling, die op heden uitgevoerd wordt door de Nationale bank van België, zonder vertraging overgemaakt dient te worden aan het Algemeen Secretariaat van de Autoriteit voor verdere opvolging wanneer blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken (randnummer 12).

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum