



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 132/2022 van 1 juli 2022

Betreft: Voorontwerp van wet houdende invoeging van boek XIX "Schulden van de consument" in het Wetboek van economisch recht (CO-A-2022-163)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps en de heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid de 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 Pierre-Yves Dermagne, Vice-eersteminister en minister van Economie en Werk (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 13/06/2022;

Brengt op 1 juli 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande artikel 4 van een voorontwerp van wet *houdende invoeging van boek XIX "Schulden van de consument" in het Wetboek van economisch recht* (hierna "het voorontwerp van wet" of "het voorontwerp") en meer bepaald betreffende het in te voegen artikel XIX.6, §2, in het Wetboek van economisch recht.

2. Het voorontwerp beoogt de huidige wet van 20 december 2002 *betreffende de minnelijke invordering van de schulden van de consument* op te heffen en te vervangen. De ter advies voorliggende bepaling heeft betrekking op de procedure toegepast in het kader van de minnelijke invordering van schulden van de consument. Overeenkomstig artikel 3 van het voorontwerp bestaat dergelijke minnelijke invordering van schulden in het stellen van iedere handeling of praktijk van een onderneming die tot doel heeft de consument ertoe aan te zetten een onbetaalde schuld te betalen, buiten iedere invordering op grond van een uitvoerbare titel om (door middel van herinneringsbrieven, telefonisch contact, sms, e-mail, etc.). Voormelde bepaling preciseert verder dat een activiteit van minnelijke invordering van schulden eveneens beroepsmatig kan worden uitgevoerd voor andermans rekening.

3. In te voegen artikel XIX.6, §1 van het *Wetboek van economisch recht* bepaalt dat elke onderneming die dergelijke activiteit van minnelijke schuldinvordering wenst uit te oefenen, hiertoe een aanvraag tot voorafgaande inschrijving moet indienen bij de FOD Economie. In te voegen artikel XIX.6, §2 van het *Wetboek van economisch recht*, dat voor advies voorligt, bepaalt welke persoonsgegevens de FOD Economie kan verzamelen en verwerken in het kader van deze procedure tot voorafgaandelijke inschrijving.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a. Rechtsgrond

4. De Autoriteit wijst erop dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en in artikel 22 van de *Grondwet*. Dit recht is echter niet absoluut. De artikelen 8 EVRM en 22 van de *Grondwet* sluiten overheidsinmenging in het recht op bescherming van het privéleven (waar ook persoonsgegevens deel van uitmaken) niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling; dat zij beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling¹. Elke norm die de verwerking

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH, Arrest van 4 april 2019, nr. 49/2019 ("*Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een*

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.

5. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting² en/of voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd³, moet overeenkomstig artikel 6.3 AVG, gelezen in het licht van overweging 41 van de AVG, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 van de *Grondwet* noodzakelijk dat de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm worden vastgesteld.

6. De verwerking van persoonsgegevens waartoe het voor advies voorliggende voorontwerp aanleiding geeft, berusten op artikel 6.1.e) AVG en hebben een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen tot gevolg in de mate dat het in het *Wetboek van economisch recht* in te voegen artikel XIX.6, §2 onder meer voorziet in de verwerking van gevoelige persoonsgegevens, namelijk de gegevens vervat in het strafregister van de bestuurders, zaakvoerders of lasthebbers van de betrokken ondernemingen, die onder het toepassingsgebied van artikel 10 AVG vallen.

7. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de *Grondwet* en artikel 8 van het EVRM, moet een norm van wettelijke rangorde bepalen onder welke omstandigheden dergelijke gegevensverwerking is toegestaan. Overeenkomstig het legaliteits- en het voorzienbaarheidsprincipe moet deze wetgevingsnorm dus in ieder geval de essentiële elementen van de verwerking(en) vastleggen⁴. Wanneer de gegevensverwerking(en) een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordig(t)(en)⁵, zoals *in casu* het geval is, moeten volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld:

voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling").

² Art. 6.1.c) van de AVG.

³ Art. 6.1.e) van de AVG.

⁴ 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).

⁵ Er zal veelal sprake zijn van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van betrokkenen wanneer een gegevensverwerking (een of) meer van volgende kenmerken vertoont: de verwerking heeft betrekking op speciale categorieën van (gevoelige) persoonsgegevens in de zin van art. 9 of 10 AVG, de verwerking betreft kwetsbare personen, de verwerking vindt plaats voor toezichts- of controledoeleinden (met gebeurlijke negatieve gevolgen voor de betrokkenen), de verwerking impliceert de kruising of koppeling van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen, het gaat om een grootschalige verwerking vanwege de grote hoeveelheid gegevens en/of betrokkenen, de verwerkte gegevens worden meegedeeld of zijn toegankelijk voor derden,

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n);
- de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is);
- de (categorieën van) gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van (dit) (deze) doeleinde(n);
- de categorieën van betrokkenen wiens gegevens zullen worden verwerkt;
- de maximale bewaartermijn van de gegevens;
- de (categorieën van) ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- in voorkomend geval en voor zover noodzakelijk, de beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

8. Wat betreft de verwerking van de overige (categorieën van) persoonsgegevens voorzien in artikel 4 van het voorontwerp van wet (in het bijzonder in te voegen artikel XIX.6, §2 in het *Wetboek van economisch recht*) - die geen belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van betrokkenen inhoudt - volstaat het dat de doeleinde(n) van de verwerking en de verwerkingsverantwoordelijke⁶ worden vermeld in het voorontwerp.

b. Doeleinde(n) van de in te voeren gegevensverwerking

9. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
10. In te voegen artikel XIX.6. § 1 van het *Wetboek van economisch recht* stelt: "*Er kan geen activiteit van minnelijke invordering van schulden worden uitgeoefend zonder voorafgaandelijke inschrijving bij de FOD Economie*".
11. Artikel 4 van het voorontwerp van wet (meer bepaald in het *Wetboek van economisch recht* in te voegen artikel XIX.6, §2) bepaalt met betrekking tot de voorziene verwerking van persoonsgegevens:

"In het kader van de aanvraag tot voorafgaandelijke inschrijving, behandelt de FOD Economie de volgende categorieën van persoonsgegevens:

1° de identificatiegegevens van natuurlijke personen, in voorkomend geval;

2° het voor beroepsdoeleinden gebruikte telefoonnummer en e-mailadres van natuurlijke personen, in voorkomend geval;

⁶ De Autoriteit stelt vast dat de FOD Economie wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke in artikel 4 van het voorontwerp. De Autoriteit neemt hier akte van.

3° een uittreksel uit het strafregister van alle bestuurders, zaakvoerders of lasthebbers van de onderneming.

Persoonsgegevens kunnen enkel het voorwerp uitmaken van een verwerking in het kader van de voorafgaande inschrijving, met het oog op de uitvoering van een activiteit van minnelijke invordering van schulden, en de schrapping van deze inschrijving. Deze gegevens zullen niet aan derden worden overgemaakt. (...)”

12. De Autoriteit stelt vast dat noch het voorontwerp van wet noch de bijgevoegde Memorie van toelichting de precieze doeleinde(n) van de verwerking van de hierboven opgesomde (categorieën van) persoonsgegevens bevat. In het adviesaanvraagformulier verwijst de aanvrager in dit verband naar de tekst van artikel XIX.6, §2, zonder bijkomende toelichting.
13. De doeleinde(n) van de voorgenomen verwerking dient/dienen bijgevolg te worden opgenomen in het voorontwerp. Deze doeleinde(n) moet(en) voldoende precies zijn zodat een rechtsonderhorige duidelijkheid heeft over de exacte redenen die aanleiding geven tot de verwerking van zijn of haar persoonsgegevens⁷. Hij moet bij de lectuur ervan kunnen opmaken welke gegevensverwerkingen nodig zijn om de doeleinde(n) te realiseren.

c. Verplichting om een uittreksel uit het strafregister te voegen bij de aanvraag tot voorafgaandelijke inschrijving

14. In zijn §3 preciseert in te voegen artikel XIX.6 van het *Wetboek van economisch recht*:

“De onderneming die een activiteit van minnelijke schuldinvordering wenst uit te oefenen dient langs elektronische weg bij de FOD Economie, volgens de door de Koning bepaalde voorwaarden en modaliteiten nadere regels (sic), een aanvraag tot inschrijving in en voegt bij haar aanvraag een dossier dat ten minste de volgende gegevens en documenten bevat:
(...)”

⁷ Zie in dezelfde zin: advies nr. 34/2018 van 11 april 2018 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, rechtsvoorganger van de Autoriteit, dat stelde dat het doeleinde “*datamatching en datamining met oog op een efficiënte aanpak van sociale fraude*” te ruim was geformuleerd om een rechtsonderhorige duidelijkheid te verschaffen over de exacte toedracht van het samenbrengen van zijn of haar persoonsgegevens in een datawarehouse. Dit advies kan worden geraadpleegd via volgende link: https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_34_2018.pdf.

Zie ook advies nr. 99/2019 van de Autoriteit van 3 april 2019, waarin de Autoriteit van mening was dat het doeleinde “*het verrichten van onderzoeken die nuttig zijn voor de kennis, de conceptie en het beheer van de sociale bescherming*” ook te vaag omschreven was. Dit advies kan worden geraadpleegd via volgende link: https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_99_2019.pdf.

4° een uittreksel uit het strafregister van alle bestuurders, zaakvoerders of gevolmachtigden van de onderneming, bestemd voor een openbaar bestuur, of een in het buitenland gelijkwaardig document, dat niet ouder is dan drie maanden. (...)”.

i. Proportionaliteit en beginsel van minimale gegevensverwerking

15. De Autoriteit stelt vast dat noch het voorontwerp van wet noch de Memorie van toelichting motiveert waarom een uittreksel uit het strafregister van de in de hierboven geciteerde ontworpen bepalingen opgesomde betrokkenen noodzakelijk is in het licht van de beoogde doeleinde(n). Er zal in het voorontwerp dienen te worden verduidelijkt om welke redenen de verwerking van de persoonsgegevens vervat in het strafregister van de bestuurders, zaakvoerders of lasthebbers van de betrokken onderneming gerechtvaardigd is in het licht van het proportionaliteitsbeginsel.
16. De Autoriteit wijst er in aansluiting op voorgaande verder op dat, overeenkomstig het beginsel van minimale gegevensverwerking vervat in artikel 5.1.c) AVG, bovendien enkel de gegevens betreffende de inbreuken die relevant en noodzakelijk zijn in het kader van de door het voorontwerp nagestreefde doeleinde(n) mogen worden verzameld en verwerkt. *In casu* houdt dit concreet in dat de informatie vermeld op het uittreksel uit het strafregister beperkt dient te zijn tot die inbreuken die redelijkerwijze een invloed kunnen hebben op de correcte uitoefening van de activiteit van minnelijke invordering van schulden van consumenten. Gelet op het gevoelige karakter van de geïsoleerde gegevens, dient zulks in de wet te worden vastgelegd.

ii. Categorieën van persoonsgegevens

17. De Autoriteit is van oordeel dat de huidige formulering van artikelen XIX.6, §2, 3° en §3, 4° te ruim is en mogelijk de verzameling en verwerking toelaat van persoonsgegevens vervat in het strafregister van de betrokkenen die irrelevant en niet noodzakelijk zijn voor de beoogde doeleinde. Teneinde dit te vermijden, dient in het voorontwerp een limitatieve lijst te worden opgenomen van de veroordelingen (of minstens de categorieën van veroordelingen) waarvan wordt geacht dat het *in casu* voor de FOD Economie desgevallend noodzakelijk is te weten dat de betrokkenen deze hebben opgelopen, aangezien zulks een invloed zou hebben op de geschiktheid van de betrokken onderneming voor de voorafgaandelijke inschrijving met oog op het uitoefenen van een activiteit van minnelijke schuldinvordering.
18. Verder is het onduidelijk wat wordt bedoeld met “een uittreksel uit het strafregister (...) bestemd voor een openbaar bestuur”. De Autoriteit wijst erop dat het aangewezen is in de hierboven vermelde bepalingen te preciseren welk model van uittreksel wordt geïsoleerd alsook een verwijzing naar het desbetreffende artikel van het *Wetboek van Strafvordering* op te nemen (art.

595, 596, lid 1 of 596, lid 2 Sv.). De Autoriteit herinnert er in dit verband aan dat de uittreksels enkel mogen vermelden of de betrokkenen *al dan niet* werden veroordeeld voor de geviseerde inbreuken.

iii. Bewaartermijn van de gegevens

19. 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.

20. Ontworpen artikel XIX.6, §2, laatste lid, van Wetboek van economisch recht (artikel 4 voorontwerp) bepaalt wat dit betreft dat “*de persoonsgegevens behandeld door de FOD Economie worden bijgehouden zolang dat nodig is om de doeleinden of krachtens dit boek te behalen (sic) en maximaal gedurende drie jaar te rekenen vanaf de schrapping van de inschrijving*”⁸. De Autoriteit neemt hier akte van.

21. Wat betreft de verwerking van de persoonsgegevens vervat in de opgevraagde uittreksels uit het strafregister van de bestuurders, zaakvoerders of lasthebbers van de betrokken ondernemingen, wijst de Autoriteit er evenwel op dat de in voormelde bepaling voorziene bewaartermijn als disproportioneel dient te worden beschouwd in de mate dat de veroordelingen waarvoor geen herstel in eer en rechten dient te worden gevraagd overeenkomstig artikel 595 Sv. niet langer op dit uittreksel worden vermeld na een termijn van drie jaar te rekenen van de dag van de definitieve rechterlijke beslissing waarbij zij zijn uitgesproken. Op basis van de in artikel 4 van het voorontwerp voorziene bewaartermijn, zouden deze gegevens evenwel mogelijk onbeperkt - en lang na hun automatische schrapping op het uittreksel uit het strafregister - kunnen worden bewaard door de FOD Economie, indien de betrokken onderneming zijn inschrijving gedurende lange tijd handhaaft.

22. De Autoriteit wijst erop dat het voor deze categorie van persoonsgegevens bijgevolg aangewezen is, in afwijking van het bepaalde in ontworpen artikel XIX.6, §2, laatste lid, van het Wetboek van economisch recht een bewaartermijn te voorzien van maximaal drie jaar te rekenen vanaf de verzameling van de betrokken gegevens door de FOD Economie. Indien de FOD zulks noodzakelijk acht, kan deze desgevallend driejaarlijks een nieuw uittreksel uit het strafregister van de bestuurders, zaakvoerders of lasthebbers opvragen van de ondernemingen waarvan de inschrijving in het kader van de minnelijke invordering van schulden worden gehandhaafd.

⁸ De Autoriteit onderlijnt.

iv. Waarborgen en veiligheidseisen

23. De Autoriteit benadrukt bovendien dat persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen krachtens artikel 10 AVG enkel mogen verwerkt worden "*onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij (...) lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden.*" De huidige tekst van het voorontwerp bevat geen bepalingen die aan laatstgenoemde voorwaarde beantwoorden. Het is aangewezen zulks op te nemen in de tekst van het voorontwerp dan wel in een uitvoeringsbesluit.
24. De Autoriteit wijst er volledigheidshalve tevens op dat overeenkomstig artikel 10, §2 WVG minimale veiligheidseisen dienen te worden nageleefd door de verwerkingsverantwoordelijken van persoonsgegevens in verband met strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten in de zin van artikel 10 AVG⁹.
25. Voor het overige heeft de Autoriteit geen opmerkingen wat betreft het voorontwerp van wet.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat volgende aanpassingen zich opdringen in het voorontwerp van wet:

- precisering van de doeleinde(n) van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens (overwegingen 9-13);
- verduidelijking van de reden(en) waarom de verwerking van de persoonsgegevens vervat in het strafregister van de in ontworpen artikelen XIX.6, §2, 3^o en §3, 4^o van het *Wetboek van economisch recht* opgesomde betrokkenen - *i.e.* de bestuurders, zaakvoerders of lasthebbers van de onderneming - *in casu* gerechtvaardigd is in het licht van het proportionaliteitsbeginsel (overwegingen 15-16);
- precisering van de (categorieën van) inbreuken waarvoor de in ontworpen artikelen XIX.6, §2, 3^o en §3, 4^o van het *Wetboek van economisch recht* opgesomde personen

⁹ "De verwerkingsverantwoordelijke en, in voorkomend geval, de verwerker stellen een lijst op van de categorieën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens, met een beschrijving van hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de beoogde gegevens. Deze lijst wordt ter beschikking gehouden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit. De verwerkingsverantwoordelijke en, in voorkomend geval, de verwerker zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling, ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen".

geen veroordeling mogen hebben opgelopen (overwegingen 17-18); en

- aanpassing van de bewaartermijn voorzien in ontworpen artikel XIX.6, §2, laatste lid van het *Wetboek van economische recht* voor wat betreft de persoonsgegevens vervat in de uittreksels uit het strafregister van de bestuurders, zaakvoerders of lasthebbers van de onderneming (overwegingen 19-22).

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Jean-Michel Serna - Verantwoordelijke a.i. van het Kenniscentrum