



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 111/2023 van 18 juli 2023

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 4 mei 2023 betreffende het Centraal register van bestuursverboden (CO-A-2023-214)

Vertaling¹

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), aanwezig: de dames Cédric Morlière, Nathalie Ragheno en Griet Verhenneman, en de heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

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

Gelet op artikel 25, lid 3, van de WOG, volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

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 het verzoek om advies van de heer Vincent Van Quickenborne, vice-eersteminister en minister van Justitie en Noordzee, (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 25 mei 2023;

¹ Voor de oorspronkelijke versie van de tekst, die collegiaal werd gevalideerd, cf. de Franse versie van de tekst, die beschikbaar is in de FR-versie van de rubriek "adviezen" van de website van de Autoriteit.

Brengt op 18 juli 2023 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager heeft het advies van de Autoriteit gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 4 mei 2023 betreffende het Centraal register van beheersverboden (hierna "het ontwerp").
2. De bepalingen in ontwerp hebben met name tot doel artikel 10, § 3, tweede lid, en artikel 16 van de wet van 4 mei 2023 betreffende het Centraal register van beheersverboden² (hierna "wet van 2023") ten uitvoer te leggen. Artikel 10, § 3, van de bovengenoemde wet bepaalt dat de toegang tot het Register en het gebruik van het identificatienummer kunnen worden gedelegeerd aan een of meer personen van hun dienst en machtigt de Koning om de voorwaarden te bepalen waaronder deze delegaties worden gegeven. Artikel 16 machtigt de Koning om maatregelen vast te stellen om de veiligheid van de in het Register opgenomen gegevens te waarborgen.
3. Hoofdstuk 1 van het ontwerp bepaalt de voorwaarden waaronder de vergunningen worden gegeven voor toegang tot het Rijksregister van natuurlijke personen en het gebruik van het identificatienummer, (artikel 1), terwijl hoofdstuk 2 voorziet in maatregelen voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikelen 2 t.e.m. 6), overeenkomstig de in artikel 16 van de wet van 2023 bedoelde machtiging.
4. De Autoriteit is geraadpleegd in verband met het wetsontwerp dat de wet van 2023 is geworden, maar heeft jammer genoeg niet de mogelijkheid gehad om een advies in concreto over het ontwerp uit te brengen³. Aangezien deze wet buiten de opdracht van de Autoriteit valt in de context van de onderhavige aanvraag, beperkt de Autoriteit er zich toe eraan te herinneren dat zij in haar advies de aandacht van de aanvrager vestigde *"op de verplichting ervoor te zorgen dat de verwerkingen van persoonsgegevens die door het ontwerp worden geregeld of in uitvoering van het ontwerp zullen worden geregeld, werkelijk noodzakelijk zijn en evenredig met het nagestreefde doel"* en hem verzocht *"om ervoor te zorgen dat het ontwerp voldoet aan de vereiste van voorspelbaarheid, zodat bij de lezing ervan, eventueel in combinatie met de lezing van het relevante normatieve kader, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden uitgevoerd en onder welke omstandigheden die verwerkingen zijn toegestaan."* Bovendien bevat advies 72.786/2 van de

² BS 01.06.2023.

³ Gezien het uitzonderlijk grote aantal adviesaanvragen dat bij de Autoriteit wordt ingediend en het gebrek aan voldoende personele middelen.

afdeling Wetgeving van de Raad van State⁴ over het bovengenoemde ontwerp van wet, verschillende opmerkingen met betrekking tot het in overeenstemming zijn van het ontwerp van wet met de juridische vereisten die voor de verwerking van persoonsgegevens gelden⁵.

5. Het zij opgemerkt dat de wet van 2013 tot doel had artikel 13 decies van Richtlijn (EU) 2017/1132 om te zetten (zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2019/1151). Artikel 13 decies, 7), van deze richtlijn bepaalt dat persoonsgegevens betreffende bestuurders aan wie een bestuursverbod is opgelegd, worden verwerkt *"teneinde de autoriteit of de persoon of instantie die krachtens het nationale recht gemachtigd is, in staat te stellen de nodige informatie in verband met het opleggen van een bestuursverbod aan een persoon te beoordelen met het oog op het voorkomen van frauduleus of ander onrechtmatig gedrag en het waarborgen van de bescherming van alle personen die interageren met vennootschappen of bijkantoren.*
De lidstaten zorgen ervoor dat de in artikel 16 bedoelde registers, de autoriteiten of de personen of instanties die krachtens het nationale recht gemachtigd zijn om een bepaald aspect van online procedures te behandelen de voor de toepassing van dit artikel verzonden persoonsgegevens niet langer opslaan dan nodig is en in elk geval niet langer dan persoonsgegevens met betrekking tot de oprichting van een vennootschap, de registratie van een bijkantoor of de indiening van informatie door een vennootschap of bijkantoor zijn opgeslagen."
6. Ten slotte, al valt de wet van 2023 buiten de opdracht van de Autoriteit, moet eraan worden herinnerd dat de toename van het aantal verwerkingsverantwoordelijken dat toegang kan krijgen tot authentieke bronnen⁶ tot gevolg heeft dat het aantal verwerkte persoonsgegevens toeneemt en de combinatie van deze gegevens mogelijk wordt, met diensgevolge een grotere inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen⁷. Deze grotere inmenging is niet zonder gevolgen voor de analyse van de evenredigheid van de maatregel. In verband met gemeentelijke administratieve sancties, voor het beoordelen van de verenigbaarheid met artikel 22 van de Grondwet, van de mogelijkheid voor verenigingen van gemeenten om toegang tot authentieke bronnen voor hun leden te vragen, heeft het Grondwettelijk Hof rekening gehouden met het volgende: *"Uit de bestreden bepaling vloeit voort dat enkel de sanctionerend ambtenaar toegang heeft tot de gegevens van het Rijksregister en van de Directie Inschrijvingen van Voertuigen. Andere ambtenaren van de gemeente, met inbegrip van de in artikel 21, § 1, van de wet van 24 juni 2013 vermelde personen die inbreuken die uitsluitend het*

⁴ Advies van 23 januari 2023 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/72786.pdf>)

⁵ Waar de Autoriteit zich volledig bij aansluit; zie ook advies 6/2018 van de EDPS van 26 juli 2018 inzake het voorstel tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot het gebruik van digitale instrumenten in het kader van het vennootschapsrecht (https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/18-07-26_opinion_digital_tools_company_laws_fr_0.pdf).

⁶ Artikel 10 van de wet van 2023 regelt de toegang tot het Centraal register van bestuursverboden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de diensten die zijn belast met de registratie van gegevens in het Register, en de personen en diensten die alleen het recht hebben om het Register te raadplegen (opgesomd in artikel 11). Op grond van deze bepaling hebben de personen die toegang tot het Register hebben ook toegang tot het ondernemingsnummer en het identificatienummer van het bisregister en het Rijksregister van de natuurlijke personen, en mogen zij het identificatienummer gebruiken.

⁷ In die zin: zie advies 1/15 (*EU-Canada PNR Agreement*) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, paragraaf 128.

voorwerp kunnen uitmaken van administratieve sancties kunnen vaststellen, beschikken niet over die bevoegdheid"⁸.

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Rechtsgrond en legaliteitsbeginsel

7. De verwerking(en) van persoonsgegevens waartoe het ontwerp aanleiding geeft, is (zijn) gestoeld op artikel 6,, lid 1, punt c), van de AVG en heeft (hebben) een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen tot gevolg. De Autoriteit stelt vast dat de verwerking van persoonsgegevens over het algemeen de verwerking van gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten in de zin van artikel 10 van de AVG zal omvatten en dat zij de uitoefening van een recht door de betrokkenen bemoeilijkt of de uitoefening ervan beperkt, aangezien zij (weliswaar zoals bepaald in de bovengenoemde richtlijn) beoogt de gevolgen van een in België opgelegd verbod uit te breiden naar andere lidstaten van de EU.
8. De Autoriteit herhaalt dat, in toepassing van artikel 22 van de Grondwet, gelezen in combinatie met artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, een norm van wettelijke rangorde moet bepalen onder welke omstandigheden een gegevensverwerking is toegestaan. Overeenkomstig het legaliteits- en voorspelbaarheidsbeginsel moet deze wetgevende norm dus in ieder geval de essentiële elementen van de verwerking vastleggen. Wanneer de verwerking van gegevens een ernstige inmenging vormt in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval, is het noodzakelijk dat de volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld: (het)(de) precieze en concrete doeleinde(n)⁹, 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 bewaartermijn van de gegevens¹⁰, de categorieën van betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de (categorieën van) ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld¹¹, de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld, en in voorkomend geval indien nodig, de beperking van de verplichtingen en/of rechten bedoeld in de artikelen 5, 12 tot en met 22 en 34 van de AVG.

⁸ GwH, arrest nr. 16/2017 van 9 februari 2017, punt B.34.4.

⁹ Zie ook artikel 6, lid 3, van de AVG.

¹⁰ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever de vereisten inzake de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.23.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 e.v.

9. Zoals het Grondwettelijk Hof in herinnering bracht, is een delegatie aan de Koning « *niet in strijd [...] met het legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd* »¹².
10. Zoals hierboven vermeld, machtigt artikel 10 van de wet van 2023 de Koning om de voorwaarden vast te leggen waaronder de toegang tot het Register en het gebruik van het identificatienummer kunnen worden overgedragen aan een of meer personen van de dienst van de betrokken ontvangers. De essentiële elementen met betrekking tot de verwerking van gegevens die zijn opgenomen in het Rijksregister zijn terug te vinden in de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (RRNP) en niet in de wet van 2023. Ter herinnering, in dit verband bepaalt artikel 87 van de AVG dat de lidstaten die gebruik maken van een nationaal identificatienummer, erover moeten waken dat dit alleen wordt gebruikt met instelling (en uiteraard toepassing) van passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene.
11. Zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL), voorganger in rechte van de Autoriteit, al eerder heeft opgemerkt¹³, houden dergelijke waarborgen in dat in een wetgevende norm wordt gepreciseerd:
- dat het gebruik van een algemeen identificatienummer beperkt wordt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is, aangezien dit gebruik risico's impliceert inzake koppeling van bestanden,
 - dat de doeleinden duidelijk en expliciet worden gepreciseerd, zodat men de beoogde soorten verwerkingen kan vermoeden¹⁴,
 - dat de bewaartermijn [van dat nummer] en de eventuele mededelingen [ervan] aan derden eveneens worden omkaderd,
 - dat de technische en organisatorische maatregelen het beveiligd gebruik passend omkaderen, en
 - dat de niet-naleving van de bepalingen die het gebruik omkaderen gesanctioneerd worden met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.
12. Voor zover de in hoofdstuk 2 van het ontwerp voorziene veiligheidsmaatregelen betrekking hebben op het Register van verboden en niet het Rijksregister, is de Autoriteit van mening dat in het verslag aan

¹² Zie eveneens Grondwettelijk Hof, arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1 ; arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1 ; arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punt B.36.2; arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4 ; arrest nr. 29/2010 van 15 maart 2018, punt B.13.1, arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.: advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april, punt 2.2.

¹³ Advies 19/2018 van 29 februari 2018 over een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen "Binnenlandse Zaken".

¹⁴ Enkel "identificatie" als doeleinde vermelden voor het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister beantwoordt niet aan deze criteria. De redenen waarom de identificatie plaatsvindt en het kader waarin dit nummer wordt gebruikt, dienen te worden gepreciseerd, zodat men de soorten verwerkingen kan vermoeden die met behulp van dit nummer zullen worden uitgevoerd.

de Koning een verwijzing moet worden opgenomen naar de relevante bepalingen van de norm van wettelijke rangorde die in de hiervoor opgesomde waarborgen voorzien¹⁵.

2. Toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en gebruik van het identificatienummer (artikel 1 van het ontwerp)

13. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt: *"De met toepassing van artikel 10 van de wet van 4 mei 2023 betreffende het Centraal register van bestuursverboden verkregen gegevens mogen slechts worden gebruikt ter controle van de identiteit van de personen waarvoor een raadpleging van het Centraal register van bestuursverboden werd uitgevoerd."*

14. Dit artikel bepaalt dat de gegevens [van het rijksregister] die zo zijn verkregen niet aan derden mogen worden meegedeeld, maar preciseert ook dat niet als derden worden beschouwd:

1° de natuurlijke personen op wie deze gegevens betrekking hebben of hun wettelijke vertegenwoordigers;

2° de door de wet gemachtigde personen om het dossier te raadplegen waarin deze gegevens zouden kunnen voorkomen;

3° de personen, overheden en diensten die door artikel 10 van de wet van 4 mei 2023 betreffende het Centraal register van bestuursverboden worden gemachtigd om toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen, voor de informatiegegevens die hen mogen worden meegedeeld krachtens hun aanwijzing, in het kader van de betrekkingen die deze personen, overheden en diensten onderling onderhouden tijdens de uitoefening van hun wettelijke en reglementaire bevoegdheden.

15. De Autoriteit is van mening dat de omstandigheden waarin de bovengenoemde punten 2° en 3° van toepassing kunnen zijn in het verslag aan de Koning moeten worden verduidelijkt. Wat punt 2° betreft, meent de Autoriteit dat de formulering duidelijk moet maken dat de beoogde ontvanger niet alleen gemachtigd moet zijn om het Rijksregister te raadplegen, maar dat de doeleinden van de verwerkingen die deze ontvanger kan uitvoeren, het noodzakelijk moeten maken om de gegevens uit het Rijksregister van de betrokkene te verwerken. Deze controle moet worden uitgevoerd door de verwerkingsverantwoordelijke die deze gegevens wil meedelen, voordat de mededeling plaatsvindt.

¹⁵ Indien geen enkele bepaling in deze waarborgen voorziet, moeten zij uiteraard worden opgenomen in een norm van wettelijke rangorde en worden vermeld in het verslag aan de Koning.

3. Veiligheidsmaatregelen (artikel 2 t.e.m. 6 van het ontwerp)

16. De Autoriteit preciseert eerst en vooral dat de technische en organisatorische maatregelen die verband houden met de veiligheid van de gegevens door de verwerkingsverantwoordelijke moeten kunnen worden aangepast aan de concrete situatie, en ook moeten kunnen evolueren. Hieruit volgt dat het noodzakelijk is dat deze maatregelen van toepassing zijn *"onverminderd de technische en organisatorische maatregelen die door de verwerkingsverantwoordelijke zijn opgelegd"*.
17. De in artikel 4 bedoelde lijst moet door de verwerkingsverantwoordelijke worden bewaard en er moet worden vermeld dat deze lijst ter beschikking van de Gegevensbeschermingsautoriteit wordt gehouden (en niet wordt meegedeeld). De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor het bijhouden van deze lijst en het nemen van maatregelen om ervoor te zorgen dat deze regelmatig wordt bijgewerkt.
18. Artikel 5 van het ontwerp moet uitdrukkelijk verwijzen naar het begrip loggen en dit loggen moet worden toegepast op alle verwerkingen en niet op raadpleging alleen. In deze optiek is de Autoriteit van mening dat moet worden bepaald dat *"alle verwerkingen van gegevens die zijn opgenomen in het Centraal register van bestuursverboden, met inbegrip van hun registratie, moeten worden gelogd."*
19. Bovendien moet worden voorzien in regels voor de toegang tot loggegevens.

OM DEZE REDENEN

is de Autoriteit van mening dat:

- het verslag aan de Koning een verwijzing moet bevatten naar de bepalingen die passende waarborgen bieden voor de rechten en vrijheden van de personen van wie gegevens uit het Rijksregister worden verwerkt (punt 12);
- artikel 1, tweede lid, 2°, moet worden geherformuleerd en de omstandigheden waarin de bovengenoemde punten 2° en 3° kunnen worden toegepast, in het verslag aan de Koning moeten worden verduidelijkt (punt 15);
- ervoor moet worden gezorgd dat de artikelen 2 tot en met 5 van het ontwerp worden toegepast "onverminderd de technische en organisatorische maatregelen die door de verwerkingsverantwoordelijke zijn opgelegd" (punt 16);
- artikel 4 moet bepalen dat de lijst in kwestie door de verwerkingsverantwoordelijke moet worden bewaard en dat deze lijst ter beschikking moet worden gesteld van de Gegevensbeschermingsautoriteit (punt 17);

- artikel 5 moet bepalen dat "*alle verwerkingen van gegevens die zijn opgenomen in het Centraal register van bestuursverboden, met inbegrip van hun registratie, moeten worden gelogd*" (punt 18);
- er moet worden voorzien in regels voor de toegang tot loggegevens (punt 19).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur