



Advies nr. 123/2019 van 19 juni 2019

Betreft: Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 2017 tot uitvoering van de artikelen van titel XVII van boek III van het Burgerlijk Wetboek, die het gebruik van het nationaal pandregister betreffen (CO-A-2019-123)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 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 (algemene verordening gegevensbescherming)* (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 Vice-eerste Minister en de Minister van Financiën, Alexander De Croo, ontvangen op 25 april 2019;

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

Brengt op 19 juni 2019 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. De Vice-eerste Minister en de Minister van Financiën raadpleegt de Autoriteit voor advies over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 2017 tot uitvoering van de artikelen van titel XVII van boek III van het Burgerlijk Wetboek, die het gebruik van het nationaal pandregister betreffen (**het ontwerp**) en (**het KB van 14 september 2017**). Kort gezegd, het doel van het nationale pandregister is het mogelijk maken van een bezitloos pandrecht.

2. De Privacycommissie (**CBPL**) heeft zich meerdere keren uitgesproken over het normatief kader dat van toepassing is op dit register¹.

3. Het ontwerp wijzigt artikel 2 van het KB van 14 september 2017 dat voorziet in het gebruik van de Belgische elektronische identiteitskaart (mits een nuance, zie infra, punt nr. 6) voor de identificatie en authenticatie van de gebruikers met het oog op een betere aanpassing aan de technologische ontwikkelingen in de tijd. De aanvrager stelt immers: « *Gezien de snelle technologische ontwikkeling van authenticatiemiddelen, is het aangewezen om dit artikel aan te passen om de reikwijdte ervan te verbreden en een tekst voor te stellen die, ondanks toekomstige ontwikkelingen, van toepassing blijft* ».

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

4. Artikel 2 van het KB van 14 september 2017 regelt de identificatie en authenticatie van een "gebruiker van het pandregister" (paragraaf 1) en deze van een "*geregistreerde* gebruiker van het pandregister"². Artikel 1, 5° van het koninklijk besluit omschrijft de eerste als "een persoon die in het pandregister een pandrecht of een eigendomsvoorbehoud registreert, wijzigt, vernieuwt, overdraagt, geheel of gedeeltelijk verwijdert, raadpleegt of rangafstand doet". En artikel 1, 6° omschrijft de tweede als "een gebruiker die het pandregister *gebruikt* of zal *gebruiken* en die met de bewaarder van het pandregister een overeenkomst heeft gesloten aangaande het gebruik van het pandregister, met inbegrip van de authenticatie en het rollenbeheer van zijn personeel^[3] »⁴.

¹ Zie het advies van de CBPL nr. 22/2012 van 4 juli 2012 betreffende het ontwerp van wet tot modernisering van het recht betreffende de zakelijke zekerheden op roerende goederen; advies CBPL nr. 15/2014 van 26 februari 2014 betreffende het Koninklijk besluit tot uitvoering van de artikelen van titel XVII van boek III van het Burgerlijk Wetboek, die het gebruik van het Nationaal Pandregister betreffen; advies CBPL nr. 19/2016 van 27 april 2016 betreffende een wetsontwerp houdende de wijziging van verscheidene bepalingen betreffende de zakelijke zekerheden op roerende goederen; en advies CBPL nr. 19/2017 betreffende het Koninklijk besluit tot uitvoering van de artikelen van titel XVII van boek III van het Burgerlijk Wetboek, die het gebruik van het Nationaal Pandregister betreffen.

² Italic toegevoegd door de Autoriteit.

³ Zie op het volgende adres, de versie van 17 oktober 2017 van dit verdrag,

https://finances.belgium.be/sites/default/files/20171018_Conventionutilisateur.pdf (geraadpleegd op 9 mei 2019).

⁴ Italic toegevoegd door de Autoriteit.

5. Volgens het huidig artikel 2, 1^{ste} lid, identificeert en authenticceert de gebruiker van dit register (bijvoorbeeld pandhouder of verkoper wiens verkoop onderworpen is aan een clause van eigendomsvoorbehoud) "middels de authenticatiemodule van de elektronische identiteitskaart". Artikel 2 van het ontwerp laat verstaan dat dit ook kan gebeuren "door een ander elektronisch identificatiemiddel met een gelijkwaardig identificatie- en authenticatieniveau dat beantwoordt aan de Europese regelgeving voor elektronische identificatiemiddelen (eIDAS), aan de Europese privacyverordening (AVG), en aan de voorwaarden gesteld in het koninklijk besluit van 22 oktober 2017 tot vaststelling van de voorwaarden, de procedure en de gevolgen van de erkenning van diensten voor elektronische identificatie voor overheidstoepassingen [**KB van 22 oktober 2017**] ».

6. De geregistreerde gebruiker, die een overeenkomst moet sluiten met de bewaarder van het pandregister, beschikt over twee authenticatie- en identificatiemiddelen in artikel 2, paragraaf 2, vierde lid, van het Koninklijk Besluit van 14 september 2017: de "authenticatiemodule van de elektronische identiteitskaart" of *de "authenticatieprocedure met minstens een gelijkwaardig identificatieniveau met inbegrip van het rollenbeheer, vastgelegd in de overeenkomst met de geregistreerde gebruiker"* [de ⁵ **ad hoc procedure**]. Met de wijziging dat het wil invoeren, voegt artikel 3 van het ontwerp een derde identificatie- en authenticatiemiddel toe, het ander middel dat gelijkwaardig is aan de elektronische identiteitskaart die zojuist in het vorige punt is genoemd (zie *supra*, punt 55).

7. Dit ontwerp verwijst naar de Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG. (**Verordening EIDAS**). In deze verordening berust de "elektronische identificatie"⁶ op een "elektronisch identificatiemiddel"⁷ en een "authenticatie"⁸. Artikel 8 van die verordening definieert drie *betrouwbaarheidsniveaus van stelsels* voor elektronische identificatie⁹, namelijk in stijgende volgorde: laag, substantieel en hoog. In uitvoering van artikel 8.3 van dezelfde verordening, keurde de Europese Commissie een uitvoeringsverordening (EU) nr. 2015/1502 van 8 september 2015 goed tot vaststelling van minimale technische specificaties en procedures betreffende het betrouwbaarheidsniveau voor

⁵ Italic toegevoegd door de Autoriteit.

⁶ Namelijk het "proces van het gebruiken van persoonsidentificatiegegevens in elektronische vorm die op unieke wijze een natuurlijke persoon of rechtspersoon, of een natuurlijke persoon die een rechtspersoon vertegenwoordigt, aanduiden" artikel 3.1 van de EIDAS-verordening.

⁷ Dat bestaat uit "een materiële en/of immateriële eenheid die persoonsidentificatiegegevens bevat en die gebruikt wordt voor authenticatie bij een onlinedienst", artikel 3.2 van de EIDAS-verordening.

⁸ Namelijk een "elektronisch proces dat de bevestiging van de elektronische identificatie van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, of van de oorsprong en integriteit van gegevens in elektronische vorm mogelijk maakt", artikel 3.5 van de EIDAS-verordening.

⁹ Artikel 3.4 van de EIDAS verordening definieert het "stelsel voor elektronische identificatie" als "een stelsel voor elektronische identificatie waarbinnen elektronische identificatiemiddelen worden uitgegeven aan natuurlijke personen, rechtspersonen of natuurlijke personen die rechtspersonen vertegenwoordigen".

elektronische identificatiemiddelen overeenkomstig artikel 8, lid 3, van de EIDAS-verordening ¹⁰ **[uitvoeringsverordening]**. In deze uitvoeringsverordening worden specificaties en procedures vastgesteld die de betrouwbaarheid en kwaliteit van de verschillende elementen bepalen, met inbegrip van het beheer van elektronische identificatie- en authenticatiemiddelen.

8. Uit de formulering van artikel 8 van de EIDAS-verordening blijkt dat het niveau van de betrouwbaarheidsmaatregelen overeenkomt met de betrouwbaarheid die de middelen voor elektronische identificatie, in het kader van een elektronisch identificatiesysteem, verlenen aan de beweerde of vermeende identiteit van een persoon.

9. Het Belgisch elektronisch identificatiestelsel werd betekend aan de Europese Commissie. En het betrouwbaarheidsniveau van het elektronisch identificatiemiddel¹¹ dat in het kader van deze regeling worden afgeleverd, namelijk de elektronische identiteitskaart voor Belgische onderdanen en de elektronische identiteitskaart voor buitenlanders, wordt als hoog aangeduid¹².

10. Naar Belgisch recht is de "identiteitskaart" vastgelegd in artikel 6 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten, dat deze wet implementeert. Wat de elektronische identificatie voor Belgische openbare toepassingen betreft, is volgens artikel 9, lid 1, van de wet van 18 juli 2017 inzake elektronische identificatie, "wordt de Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning belast met het aanbieden van elektronische aanmeldingsdiensten voor overheidstoepassingen binnen de authenticatiedienst". En ze zorgt "voor de beschikbaarheid van de authenticatiedienst" (lid 2 van datzelfde artikel). "Andere partijen dan openbare instanties kunnen hun diensten voor elektronische identificatie, die door de Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning, aanbieden (...)". De voormelde wet geeft geen definitie van de begrippen die hiervoor gehanteerd worden (en die beoogd worden in Hoofdstuk 4¹³).

11. Het Koninklijk besluit van 22 oktober 2017 voert de wet van 18 juli 2017 uit inzake de elektronische identificatie, en definieert ook het elektronisch identificatiemiddel¹⁴, dat gebruikt zal

¹⁰ Italic toegevoegd door de Autoriteit.

¹¹ Namelijk volgens artikel 3,2 van de EIDAS-verordening "een materiële en/of immateriële eenheid die persoonsidentificatiegegevens bevat en die gebruikt wordt voor authenticatie bij een onlinedienst".

¹² Zie *P.B.* 28 februari 2019, nr. C-75/5, voorlaatste regel (oorspronkelijke publicatie op 27 december 2018). En met het oog op de wederzijdse erkenning geregeld krachtens de EIDAS-Verordening (bij een grensoverschrijdende elektronische identificatie), "bepaalt elke Belgische openbare instantie de betrouwbaarheidsniveaus vereist voor de toegang tot haar online diensten in overeenstemming met de niveaus" vervat in artikel 8 van de EIDAS-verordening, artikel 4, 1^{ste} lid van de wet van 18 juli 2017 inzake elektronische identificatie.

¹³ Zie in dit verband het commentaar van de Raad van State in haar advies, Advies van de Raad van state nr 60.899/1 van 20 februari 2017.

¹⁴ Artikel 1, 2^o omschrijft nader dat het gaat over "een materiële en/of immateriële eenheid die persoonsidentificatiegegevens bevat en die gebruikt wordt voor authenticatie *bij een overheidstoepassing*" (italic aangebracht door de Autoriteit).

worden voor een "aanmeldoptie"¹⁵ en verankert het begrip "de dienst voor elektronische identificatie" als de "dienst die de identiteit garandeert van de gebruiker die toegang zoekt tot overheidstoepassingen op basis van een aanmeldoptie"¹⁶. Artikel 2, lid 1 voorziet in het volgende "de aanbieders die aantonen dat hun dienst voor elektronische identificatie voldoet aan de erkenningsvoorwaarden en op basis hiervan een erkenning hebben ontvangen, kunnen hun dienst voor elektronische identificatie ter beschikking stellen voor het gebruik voor overheidstoepassingen". Deze dienst kan een "hoge" of een "substantiële" betrouwbaarheid hebben¹⁷ net zoals het identificatiemiddel (verwijzing naar punt 2.2 van de bijlage bij de uitvoeringsverordening EIDAS)¹⁸ of nog het authenticatiemechanisme" (met verwijzing naar punt 2.3.1. van de bijlage bij de uitvoeringsverordening EIDAS).¹⁹

12. In haar vorige standpunten kon de CBPL terecht stellen dat een hoge mate van betrouwbaarheid moet worden geëist met betrekking tot de identiteit die de gebruikers van het nationale pandregister beweren te hebben, die ten minste gelijkwaardig is aan die van de elektronische identiteitskaart²⁰. De verwerking van persoonsgegevens in verband met het bijhouden en raadplegen van het nationaal Pandregister houdt immers een groot risico in voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen²¹: de gegevens dragen bij tot de beoordeling van de economische situatie van de inbrenger of koper; ze worden op grote schaal verwerkt, d.w.z. op Belgische schaal voor alle bezitloze panden; en de verwerking, indien ze fouten bevat, kan in het bijzonder de inbrenger of verkoper verhinderen zijn recht op het pand of zijn eigendomsrecht van het betrokken goed uit te oefenen ten aanzien van een derde partij²². Het belang van een hoog betrouwbaarheidsniveau met betrekking tot de identiteit van de gebruiker vloeit ook voort uit het feit dat deze eis een belangrijke maatregel is die kan bijdragen tot het beperken van het potentiële misbruik van het doel van het register bij de

¹⁵ Volgens artikel 1, 3° van het KB van 22 oktober 2017 "de software- of hardware toepassing die voor de dienst voor elektronische identificatie wordt gebruikt en die in overeenstemming is met de technische specificaties".

¹⁶ Artikel 3, 1° van het KB van 22 oktober 2017.

¹⁷ Artikel 2 van het KB van 22 oktober 2017.

¹⁸ Artikel 5 van het KB van 22 oktober 2017.

¹⁹ Artikel 6 van het KB van 22 oktober 2017. Het betrouwbaarheidsniveau zal "hoog" zijn of "substantieel", bij de dienst voor elektronische identificatie die beantwoordt aan "de dienst voor elektronische identificatie die voldoet aan de erkenningsvereisten voor het betrouwbaarheidsniveau hoog en die als zodanig is erkend", zie de definities van artikel 3, 10° en 9° van het koninklijk besluit van 22 oktober 2017. Volgens de bewoordingen van het verslag aan de Koning, herneemt dit besluit "de uitvoeringsverordening in de mate waarin het de minimale vereisten bepaalt waaraan diensten voor elektronische identificatie voor de betrouwbaarheidsniveaus substantieel en hoog dienen te voldoen".

²⁰ Zie advies CBPL nr. 15/2014 van 26 februari 2014 betreffende het Koninklijk besluit tot uitvoering van de artikelen van titel XVII van boek III van het Burgerlijk Wetboek, die het gebruik van het Nationaal Pandregister betreffen, punten 6-9; advies CBPL nr. 19/2017 van 3 mei 2017 betreffende het Koninklijk besluit tot uitvoering van de artikelen van titel XVII van boek III van het Burgerlijk Wetboek, die het gebruik van het Nationaal Pandregister betreffen, punten 10-11.

²¹ In het bijzonder voor de pandhouders of verkopers met een beding van eigendomsvoorbehoud indien zij natuurlijke personen zijn, wier rechten rechtstreeks betrokken zijn, maar ook voor pandhouders en kopers met een beding van eigendomsvoorbehoud.

²² Zie Werkgroep Artikel 29, "over de Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (GEB) en de manier om te bepalen of een verwerking "waarschijnlijk een hoog risico inhoudt" in de zin van Verordening 2016/679 EU, zoals gewijzigd en laatst goedgekeurd op 4 oktober 2017, blz. 10-12, punten 1, 5 en 9, aangezien drie criteria in dit geval vervuld zijn. Wat de rechtsgevolgen van het register betreft, zie met name de artikelen 15 (tegenspreekbaarheid), 23 (overdracht van het pandrecht) en 25 (gedeeltelijke niet-toepasselijkheid van artikel 2279 van het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van derde verkrijgers) van Titel XVII van Boek III van het Burgerlijk Wetboek.

raadpleging ervan, een maatregel die met anderen maatregelen werd ingevoerd bij Koninklijk Besluit van 22 oktober 2017²³.

13. Voor een gegevensverwerking met een dergelijk hoog risico is normaal gesproken een gegevensbeschermingseffectbeoordeling nodig. De CBPL heeft evenwel, in navolging van de Groep 29, en hierin bijgetreden door de Autoriteit, erkend dat voor "reeds bestaande verwerkingen een GEB in beginsel slechts vereist is indien de risico's voor de rechten en vrijheden voor natuurlijke personen na 25 mei 2018 veranderen, bijvoorbeeld omdat een nieuwe technologie in gebruik is genomen of omdat persoonsgegevens voor een ander doel worden gebruikt"²⁴. Welnu, het is waar dat in dit geval de wijziging die het ontwerp doorvoert in principe het risico niveau niet verandert. Toch beveelt de Autoriteit, net zoals de CPBL, als goede praktijk aan dat de verwerkingsverantwoordelijke nog steeds een effectbeoordeling van de gegevensbescherming uitvoert²⁵.

14. De Autoriteit is in ieder geval van mening voor wat de conceptuele context betreft van de EIDAS verordening (zie *supra* punten 7-8), dat zoals vereist krachtens het ontwerp, de middelen voor elektronische identificatie en authenticatie voor het identificeren van de al dan niet geregistreerde gebruiker van het pandregister, moeten instaan voor de betrouwbaarheid van de vermeende of beweerde identiteit van diegene met een hoog betrouwbaarheidsniveau als bedoeld in artikel 8,2, c) van de EIDAS-verordening en overeenkomstig het uitvoeringsbesluit ervan. Dit wordt in het bijzonder in beginsel en in de huidige stand van de wet gewaarborgd door het gebruik van de identiteitskaart bedoeld in artikel 6 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, en in het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaart die er de uitvoering van is (de middelen voor elektronische identificatie), en de dienst bedoeld in artikel 9, lid 1 van de wet van 18 juli 2017 inzake de elektronische identificatie (authenticatie).

15. De Autoriteit is van mening dat de aanvrager de artikelen 2 (zie *supra* punt 5) en 3 (zie *supra* punt 6) van zijn ontwerp moet aanpassen en nader omschrijven, zodanig dat het toekomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 14 september 2017 gebruik maakt van duidelijke en precieze concepten en eenduidig het voorgaande punt weergeeft (zie *supra* punt 14) in het bijzonder voor wat de procedure *ad hoc* betreft (zie *supra*, punt 6 en de woorden in *italic* gezet door de Autoriteit).

²³ Zie: artikel 34 van titel XVII van boek III van het Burgerlijk Wetboek; artikelen 7 tot 17 van het KB van 22 oktober 2017; advies CBPL nr. 19/2016 van 27 april 2016 betreffende een wetsontwerp houdende de wijziging van verscheidene bepalingen betreffende de zakelijke zekerheden op roerende goederen, punten 15-17; advies CBPL nr. 19/2017 van 3 mei 2017 betreffende een ontwerp van Koninklijk besluit tot uitvoering van de artikelen van titel XVII van boek III van het Burgerlijk Wetboek, die het gebruik van het Nationaal Pandregister betreffen, punten 7-9.

²⁴ Aanbeveling van de CBPL nr. 01/2018 van 28 februari 2018, punt 101.

²⁵ *Ibid.*, randnummer 103.

16. Tot slot is de Autoriteit van mening dat het in de praktijk niet nodig is om in het dispositief eraan te herinneren dat de elektronische identificatie van de gebruikers in overeenstemming moet zijn met de AVG, hetgeen altijd het geval moet zijn, vanwege de rechtstreekse uitwerking van de AVG, waarvan de EIDAS-verordening niet mag afwijken. Zoals ingevoerd in artikel 2, lid 2, punt 4, van het ontwerp, zou de verwijzing naar de AVG zelf verwarring veroorzaken omdat het niet zou verwijzen naar de procedure *ad hoc*, die nochtans net zoals de elektronische identiteitskaart en de daarmee verbonden authenticatie ook conform de AVG moeten zijn.

**Om die redenen,
de Autoriteit**

is van mening dat het ontwerpbesluit dat voor advies voorligt, als volgt moet worden aangepast:

1. de artikelen 2 (zie supra punt 5) en 3 (zie supra punt 6) van het ontwerp nader omschrijven zodanig dat het toekomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 14 september 2017, duidelijke en precieze concepten hanteert en ondubbelzinnig tot uitdrukking brengt dat het elektronische identificatiemiddel en de authenticatie, als vereist krachtens het ontwerp, met het oog op de elektronische identificatie van de al dan niet geregistreerde gebruiker van het pandregister, instaan voor de betrouwbaarheid van de vermeende of beweerde identiteit van die gebruiker met een hoog betrouwbaarheidsniveau (zie supra punt 14 gelet op de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen zoals die voortvloeien uit het nationale pandregister (zie supra, punten 12-13) ;
2. de verwijzing naar de AVG moet worden weggelaten aangezien deze niet nuttig is en mogelijk zelfs verwarrend, zoals het nu vermeld staat in het ontwerp (zie supra, punt nr. 16).

(get.) An Machtens
Wvd. Administrateur

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum