



Advies nr. 127/2019 van 19 juni 2019

Betreft: advies m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de inzameling van gegevens met het oog op het opstellen van de driemaandelijks nationale rekeningen (CO-A-2019-122)

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* (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 Kris Peeters, Vice-eerste minister en minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse Handel, Armoedebestrijding, Gelijke Kansen en Personen met een beperking, ontvangen op 30/04/2019;

Gelet op de bijkomende informatie, ontvangen op 16/05/2019

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. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. Artikel 108, eerste lid, d), van de wet van 21 december 1994 *houdende sociale en diverse bepalingen*, bepaalt dat het Instituut voor de nationale rekeningen (hierna INR), met de medewerking van de instellingen bedoeld in artikel 109 van die wet, de driemaandelijksse nationale rekeningen opstelt.

2. Artikel 109, § 3, eerste lid, van de wet van 21 december 1994 stelt: "*Het INR vertrouwt aan de Nationale Bank van België het opstellen toe van de statistische tabellen bedoeld in artikel 108, a), b), d) [driemaandelijksse nationale rekeningen] en e) van deze wet. De Nationale Bank van België baseert zich daarbij meer bepaald op gegevens verzameld door het Nationaal Instituut voor de Statistiek en opgesteld door het INR*".

3. Verder bepaalt artikel 121 van die wet: "*Voor de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk I van deze titel bepaalt de Koning welke informatie door de natuurlijke personen en door de publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen aan de Nationale Bank van België moet worden meegedeeld en stelt Hij de wijze vast waarop die mededeling gebeurt*". De voormelde artikelen 108 en 109 maken deel uit van hoofdstuk I.

4. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit *betreffende de inzameling van gegevens met het oog op het opstellen van de driemaandelijksse nationale rekeningen*, hierna het ontwerp, strekt ertoe om te bepalen:

- m.b.t. tot welke handelingen er informatie aan de Nationale Bank van België (hierna NBB) moet worden verstrekt;
- wie de informatie moet verstrekken;
- wanneer die informatie moet worden verstrekt.

5. Artikel 122 van de wet van 21 december 1994 maakt artikel 2 van de wet van 4 juli 1962 *betreffende de openbare statistiek*, van toepassing op de NBB. Dit betekent dat de NBB voor het

opstellen van de driemaandelijks nationale rekeningen ook individuele inlichtingen mag verzamelen voor statistische doeleinden.

6. Overeenkomstig artikel 111, §3 van de wet van 21 december 1994 moet de NBB als geassocieerde instelling tegenover derden de verplichtingen naleven die voortvloeien uit het statistisch geheim, overeenkomstig de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

7. Artikel 1 van het ontwerp definieert een informatieplichtige als elk in België BTW-plichtig lid van een BTW-eenheid¹ (...). De informatieplichtigen kunnen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen zijn. De beoogde inzameling impliceert dus ook een verwerking van persoonsgegevens waarop o.a. de AVG van toepassing is.

2.1 Rechtsgrondslag

8. Elke verwerking van persoonsgegevens moet steunen op een rechtsgrondslag in de zin van artikel 6 AVG.

9. De Autoriteit stelt vast dat de verwerkingen van persoonsgegevens die inzake door de NBB ten behoeve van het INR gebeuren, gestoeld zijn op artikel 6.1. e) van de AVG, namelijk een taak hen opgedragen in het kader van het uitoefening van het openbaar gezag door artikelen 108 en 109 van de wet van 21 december 1994. Deze taak kadert binnen de Europese verplichtingen op het vlak van de opmaak van nationale rekeningen.

10. Elke bepaling ter omkadering van verwerkingen van persoonsgegevens moet beantwoorden aan de gebruikelijke kwaliteitscriteria die gelden voor normen ter omkadering van verwerkingen van persoonsgegevens opdat, bij het lezen ervan, de betrokkenen van wie de gegevens worden verwerkt, zich een duidelijk beeld zouden kunnen vormen over de verwerkingen die met hun persoonsgegevens zullen worden uitgevoerd². Welnu, indien artikel 6.3 van de AVG wordt samengelezen met de artikelen 22 van de Grondwet en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, betekent dit dat de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens nauwkeurig moeten worden beschreven; namelijk, hun precieze doeleinde(n), het soort gegevens die

¹ Het geheel van belastingplichtigen die samen aangemerkt worden als één belastingplichtige (zie artikel 1, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 55 *met betrekking tot de regeling voor belastingplichtigen die een BTW-eenheid vormen*).

² In die zin, lees Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punten B.9 en v. en punt punt B.13.3 in het bijzonder.

noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dit doeleinde, de bewaartermijn van de gegevens³, de categorieën betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie hun gegevens worden meegedeeld⁴, de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld alsook alle maatregelen om een rechtmatige en loyale verwerking van persoonsgegevens te waarborgen. De Autoriteit had al de gelegenheid om deze beginselen in herinnering te brengen⁵.

11. In deze context is een delegatie aan de Koning "niet in strijd met het wettigheidsbeginsel 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 vastgelegd⁶".

12. Hierna zal worden nagegaan in welke mate de essentiële elementen van de verwerking door de wetgever werden vastgelegd.

2.2 Doeleinde

13. Artikel 108 van de wet van 21 december 1994 belast het INR met het opstellen van economische statistieken, analyses en vooruitzichten waaronder de reële nationale rekeningen, de financiële nationale rekeningen, de jaarlijkse en driemaandelijks nationale rekeningen van openbare besturen, de driemaandelijks nationale rekeningen.

14. Dit kwalificeert als welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden in de zin van artikel 5.1.b), AVG.

2.3. Proportionaliteit van de verwerkte gegevens

15. Om de (driemaandelijks) rekeningen op te stellen wordt krachtens artikel 109, §§ 1 en 3, eerste lid, van de wet van 21 december 1994 gebruik gemaakt van basisgegevens, verzameld door het Nationaal Instituut voor de Statistiek, waarop de NBB in beginsel steunt om de nationale rekeningen op te stellen.

³ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever (...) 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.

⁴ Lees 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 en v.

⁵ Zie het Advies van de GBA nr. 110/2018 van 17 oktober 2018, punten 7-9.

⁶ 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 448/2015 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.

16. Als met "basisgegevens" informatie wordt bedoeld die niet direct of indirect in verband kan worden gebracht met een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, dan zijn het geen persoonsgegevens (artikel 4, 1) AVG a contrario) en stelt zich geen proportionaliteitsprobleem. In de mate dat die basisgegevens wel in verband kunnen gebracht worden met een natuurlijke persoon, dan stelt de vraag naar de proportionaliteit van de verwerkte persoonsgegevens zich wel.

17. Uit het verslag aan de Koning blijkt dat de NBB ook informatie ontving - niet geanonimiseerd noch gepseudonimiseerd - nodig voor het opstellen van de driemaandelijke nationale rekeningen, van de FOD Financiën.

18. De informatie die een driemaandelijke nationale rekening moet bevatten, werd vastgesteld door Europese verordeningen⁷ en bakenen m.a.w. de categorieën van gegevens af. Daarbij worden ook de bepalingen uit de Europese Statistiekverordening op het vlak van onder meer gegevensbescherming gerespecteerd.⁸ Louter volledigheidshalve wordt aangestipt dat het Sectoraal comité van de Federale Overheid bij beraadslaging FO nr. 15/2018 van 8 maart 2018 de verstrekking van de persoonsgegevens door de FOD Financiën aan de NBB machtigde.

19. De informatie die de NBB op basis van die machtiging ontvangt, is niet langer gedetailleerd genoeg om nauwkeurige driemaandelijke nationale rekeningen op te stellen. Dit is het gevolg van een wijziging in de werkwijze bij de FOD Financiën om de BTW-aangiften te verzamelen⁹. Vandaar dat de NBB de informatie die zij nodig heeft, rechtstreeks wil opvragen bij de BTW-plichtigen en dit wil opleggen bij koninklijk besluit (gebruik makend van de mogelijkheid die artikel 121 van de wet van 21 december 1994 biedt).

20. M.b.t. tot de informatie die krachtens het ontwerp wordt opgevraagd, stelt de Autoriteit vast dat niet wordt bepaald welke informatie de informatieplichtige moet verstrekken om zich te identificeren. Volgens bijkomende informatie ontvangen op 16/05/2019 geschiedt de identificatie uitsluitend aan de hand van het BTW-nummer. Dit wordt dan ook best zo gepreciseerd in de tekst van het ontwerp.

⁷ VERORDENING (EU) Nr. 549/2013 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 21 mei 2013 *betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie*.

⁸ VERORDENING (EG) Nr. 223/2009 van het EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek, zoals gewijzigd bij VERORDENING (EU) 2015/759 van het EUROPEES PARLEMENT en de RAAD van 29 april 2015.

⁹ In plaats van dat iedere belastingplichtige een aangifte doet, wordt de aangifte door de verantwoordelijke, aangeduid door de BTW-eenheid, aangemoedigd. Een BTW-eenheid zijn verschillende belastingplichtigen die financieel, organisatorisch en economisch nauw met elkaar verbonden zijn en daarom kunnen worden beschouwd als 1 belastingplichtige. Het omzetcijfer dat de BTW-eenheid in zijn totaliteit aangeeft wordt toebedeeld aan de bedrijfstak waarin het lid van de BTW-eenheid met het grootste aandeel dit omzetcijfer actief is. De verschillende belastingplichtigen die de BTW-eenheid vormen, zijn echter niet noodzakelijk in dezelfde bedrijfstak actief en bijgevolg vallen die andere bedrijfstakken cijfermatig uit de boot.

21. Nog steeds volgens de bijkomende informatie van 16/05/2019 bestaat de informatie, geïllustreerd door iedere subcategorie onder artikel 3, 1° en 2°, van het ontwerp, uit globale bedragen (geen lijst van individuele transacties) die niet met derde personen in verband kunnen worden gebracht. De Autoriteit neemt hiervan akte.

22. Artikel 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de NBB de gegevens verzamelt die dienstig zijn voor de driemaandelijke nationale rekeningen. De Autoriteit stelt vast dat deze bepaling overbodig is daar dit blijkt uit de artikelen 109 en 121 van de wet van 21 december 1994. Daarenboven is het een parafrasering van het proportionaliteitsbeginsel, geformuleerd in artikel 5.1.c) AVG, die geen enkele meerwaarde biedt. Dit lid moet dan ook worden geschrapt.

23. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp voorziet de mogelijkheid voor de NBB om bij andere overheden of instellingen gegevens op te vragen. Volledigheidshalve vestigt de Autoriteit er de aandacht op dat voor de toegang tot persoonsgegevens die afkomstig zijn van een federale overheid, er overeenkomstig artikel 20 WVG vooraf een protocolakkoord moet worden afgesloten. En ingeval van onmogelijkheid voor de verzendende verwerkingsverantwoordelijke en de ontvanger van de gegevens om tot een akkoord te komen, moet de gegevensstroom in principe het voorwerp uitmaken een voorafgaande beraadslaging van de Kamer federale overheid van het Informatieveiligheidscomité (behalve punctuele mededeling van gegevens of behalve reglementaire normen die de modaliteiten van de mededeling preciseren, zoals de doeleinden, de categorieën van de gegevens en de bestemmingen)¹⁰. Uitzondering: voor stromen vanuit een instelling die deel uitmaakt van het netwerk van de sociale zekerheid, moet rekening gehouden worden met artikel 15 van de wet van 15 januari 1990 houdende de oprichting van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (verplichte machtiging van de Kamer Sociale Zekerheid en Gezondheid van het Informatieveiligheidscomité en geen protocol).

2.4 Bewaartermijn

24. 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.

25. De Autoriteit stelt vast dat noch de relevante wettelijke bepalingen, noch het ontwerp, voorzien in enige bewaartermijn van de te verwerken persoonsgegevens. In het licht van artikel 6.3 AVG, moeten (maximale) bewaartermijnen van de met het oog op de onderscheiden doeleinden te

¹⁰ Zie artikel 35/1 van de wet van 15 augustus 2012 houdende de oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator.

verwerken persoonsgegevens worden voorzien, of toch minstens criteria worden opgenomen die toelaten deze bewaartermijnen te bepalen.

2.5. Betrokkenen

26. Artikel 121 van de wet van 21 december 1994 bepaalt dat informatie kan worden verzameld bij natuurlijke personen en bij publiek-en privaatrechtelijke rechtspersonen.

27. Artikel 1 van het ontwerp verduidelijkt dit door de begrippen "informatieplichtige" en "BTW- eenheid" te definiëren. De Autoriteit neemt hiervan akte.

2.6. Verwerkingsverantwoordelijke

28. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke in die regelgeving kan worden aangewezen.

29. Krachtens artikel 108 van de wet van 21 december 1994 is het de taak van het INR om onder zijn verantwoordelijkheid de driemaandelijks nationale rekeningen op te stellen, met medewerking van de geassocieerde instellingen zoals de NBB. Het is belangrijk dat voor deze verwerking wordt uitgeklaard of er sprake is van afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijken, van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken dan wel van verwerkingsverantwoordelijke en verwerker.

30. Dit is niet alleen belangrijk voor de betrokkene die zijn rechten overeenkomstig artikelen 15 - 22 AVG wenst uit te oefenen. Het verschaft ook duidelijkheid over de toepassing van de artikelen 13, 14, 26 en 28 AVG.

OM DEZE REDENEN, de Autoriteit

is van oordeel dat de volgende aanpassingen van het ontwerp zich opdringen:

- preciseren aan de hand van welke gegevens de informatieplichtige wordt geïdentificeerd (punt 20);
- weglaten van artikel 2, eerste lid van het ontwerp (punt 22);
- preciseren van de bewaartermijn (punten 24 en 25);

- aanduiden of de NBB verwerkingsverantwoordelijke, dan wel gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke of verwerker is (punten 29 en 30).

(get.) An Machtens
Wvd. Administrateur

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum