



Advies nr. 17/2020 van 21 februari 2020

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot een aantal bepalingen van een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten (CO-A-2019-220)

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 Alexander De Croo, Vice-eerste minister en minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude en minister van Ontwikkelingssamenwerking ontvangen op 19/12/2019;

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

Brengt op 21 februari 2020 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. De Vice-eerste minister en minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude en minister van Ontwikkelingssamenwerking (hierna de aanvrager) verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten (hierna het voorontwerp), inzonderheid inzake artikelen 10; 13; 15; 19; 32 punt (o) en (p); 35; 43; 44, 2°; 54, 3°; 55; 63; 67; 68; 76; 79, 2°; 80, 7°; 81; 86; 114; 116; 118; 121; 123; 124; 125; 128; 129; 131; 132; 134; 135; 137; 152; 153; 158 en Bijlage I.

Context

2. Het voorontwerp beoogt de omzetting van de vijfde anti-witwasrichtlijn¹. Doelstelling van deze vijfde anti-witwasrichtlijn is dat de Europese Unie beter in staat is om de financiering van terrorisme tegen te gaan en een hogere transparantie kan garanderen van financiële verrichtingen en vennootschappen, andere juridische entiteiten, trusts en soortgelijke constructies. De richtlijn heeft niet alleen tot doel het witwassen van geld op te sporen en te onderzoeken, maar ook witwassen te voorkomen. Meer transparantie zou een krachtig afschrikkend effect kunnen hebben.²

3. De vijfde anti-witwasrichtlijn breidt vooreerst het toepassingsgebied van het regelgevend kader uit tot volgende 'meldingsplichtige entiteiten':

- alle andere personen dan auditors, externe accountants en belastingadviseurs, waarvan de voornaamste bedrijfs- of beroepsactiviteit erin bestaat (in)direct hulp, bijstand of advies op belastinggebied aan te bieden;
- vastgoedmakelaars of tussenpersonen bij verhuur van onroerende goederen indien de maandelijkse huur min 10000 euro bedraagt;
- aanbieders van virtuele valuta en bewaarportemonnees en
- kunsthandelaars of tussenpersonen indien de waarde van de transactie minstens 10000 euro bedraagt.

¹ Het betreft Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 *tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU*.

² Zie de voorafgaande overwegingen bij de vijfde anti-witwasrichtlijn en de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp, p. 2 e.v.

4. Een tweede belangrijke aanpassing van het bestaande wetgevende kader heeft betrekking op het bijhouden van informatie over de uiteindelijke begunstigen in een centraal register ("Ultimate Beneficial Owner of UBO-register")³; de toegang daartoe⁴ en het met elkaar verbinden van de verschillende nationale registers.⁵

5. Ook nieuw in de vijfde anti-witwasrichtlijn is de introductie van de verplichting tot registratie voor aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnees, teneinde de transparantie te verhogen en het gebruik van virtuele valuta te monitoren.

6. In het kader van de waakzaamheid ten aanzien van cliënten, kan de identificatie en verificatie van cliënten nu ook gebeuren op afstand en langs elektronische weg (zie eIDAS verordening⁶). De vijfde anti-witwasrichtlijn bepaalt dat waar beschikbaar dit ook inhoudt middelen van elektronische identificatie erkend door nationale autoriteiten.

7. De vijfde anti-witwasrichtlijn voorziet voorts in versterkte regels inzake informatie-uitwisseling en toegang tot informatie. Het betreft vooreerst de verplichting tot het oprichten van gecentraliseerde automatische mechanismen voor bank- en betaalrekeningen (> centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten bij de Nationale Bank van België), dewelke reeds in Belgisch recht werd omgezet.⁷ Het betreft tevens versterkte mogelijkheden voor Financiële Inlichtingen Eenheden (hierna FIE) om elke informatie te verkrijgen die ze nodig hebben.⁸ Tot slot voorziet de vijfde anti-

³ Het UBO-register is een gecentraliseerd register dat informatie bevat over de uiteindelijke begunstigen van de juridische entiteiten die in de regelgeving worden beoogd; het betreft vennootschappen, vzw's, stichtingen, trusts, fiduciairen en met trusts en fiduciairen gelijkaardige constructies. Het register heeft tot doel om de natuurlijke personen te identificeren die een zeggenschap of controle uitoefenen over de informatieplichtigen of die de uiteindelijke eigenaar zijn van een informatieplichtige. Het gaat er dus om te kunnen vaststellen wie er effectief achter een juridische constructie staat (zeggenschap) of economisch voordeel haalt uit de juridische constructie (eigendomsbelang), en dit om sterker te staan in de strijd tegen het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en de onderliggende misdrijven.

⁴ Zo wordt de toegang tot essentiële informatie over uiteindelijk begunstigen van juridische entiteiten actief in de EU verleend aan iedereen, zonder dat een legitiem belang moet aangetoond worden. De toegang tot essentiële informatie over uiteindelijk begunstigen van trusts en vergelijkbare structuren veronderstelt wel nog steeds dat men een legitiem belang kan aantonen. Lidstaten kunnen weliswaar op individuele basis de toegang weigeren indien de uiteindelijke begunstigen zouden worden blootgesteld aan een onevenredig risico op bv. fraude, ontvoering, chantage, afpersing, geweld of intimidatie.

⁵ De bepalingen inzake het UBO-register zijn grotendeels omgezet in het koninklijk besluit van 30 juli 2018 *betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register*. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna CBPL), rechtsvoorganger van de Autoriteit, bracht terzake advies nr. 43/2018 van 23 mei 2018 uit.

⁶ 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*.

⁷ Omzetting in Belgisch recht gebeurde door 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* en door 2 uitvoeringsbesluiten van 7 april 2019. De CBPL bracht terzake advies nr. 15/2018 van 28 februari 2018 uit.

⁸ In België is dit de Cel voor Financiële Informatieverwerking (hierna CFI), dewelke ingevolge artikel 81 van de wet van 18 september 2017 *tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten*, reeds over deze bevoegdheden en prerogatieven beschikt.

witwasrichtlijn in een toegang voor de bevoegde autoriteiten en de Cel voor Financiële Informatieverwerking (hierna CFI) tot de gegevens verzameld door het kadaster.⁹

8. De anti-witwasrichtlijn beoogt tevens een verbetering van de samenwerking tussen nationale en internationale bevoegde autoriteiten. Zo mag de uitwisseling van informatie of bijstand tussen bevoegde autoriteiten niet verboden worden of niet aan onredelijke of uitermate restrictieve voorwaarden onderworpen worden (zoals bv. beroepsgeheim of het hanteren van verschillende definities/terminologie in verschillende landen).

9. Daarnaast brengt de vijfde anti-witwasrichtlijn o.a. nog volgende wijzigingen aan:

- beperking van het gebruik van anonieme prepaidkaarten (limiet van 250 naar 150 euro) en beperking van anonieme opname van contanten tot 50 i.p.v. 100 euro;
- harmonisering van de strengere waakzaamheidsverplichtingen/cliëntenonderzoekmaatregelen in hoofde van de meldingsplichtige entiteiten in geval van zakelijke relaties of transacties die verband houden met derde landen die door de Europese Commissie als risicovol worden beschouwd;
- verplichting voor de lidstaten en de Europese Commissie om een geactualiseerde lijst bij te houden van functies die als prominente publieke functies worden beschouwd;
- verplichting voor de lidstaten om een bescherming in te voeren van zogenaamde 'klokkenluiders' die vermoedens van witwassen of terrorismefinanciering intern of aan een FIE gemeld hebben;

10. Voorafgaande overweging 51 bij de vijfde anti-witwasrichtlijn stipuleert dat de richtlijn in overeenstemming is met "*de grondrechten en beginselen die door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend, in het bijzonder de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van ondernemerschap*".

11. De voor advies voorgelegde artikelen van het voorontwerp -dat voormelde vijfde anti-witwasrichtlijn moet omzetten in Belgisch recht- brengen een aantal wijzigingen aan in volgende regelgeving:

- wet van 22 februari 1998 *tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België*;
- wet van 18 september 2017 *tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten*;
- wet van 17 maart 2019 *betreffende de beroepen van accountant en belastingadviseur en*

⁹ De CFI beschikt reeds over een elektronische toegang tot het kadaster ingevolge een beraadslaging van het voormalige Sectorale Comité voor de Federale Overheid (FO nr. 18/2018 van 3 mei 2018). De toegang van de CFI en de toezichtautoriteiten wordt nu ook wettelijk verankerd in het voorontwerp.

- Wetboek van vennootschappen en verenigingen.

12. De genoemde bepalingen van het voorontwerp worden hierna getoetst aan de AVG en de WVG.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a) Algemeen

13. Een samenlezing van artikel 8 EVRM, artikel 22 van de Grondwet en artikel 6.3 AVG leert dat elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten in principe de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.¹⁰ Het gaat hierbij minstens om:

- de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden;
- de (categorieën) van persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de (categorieën) van betrokkenen;
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke.

14. Zulks neemt uiteraard niet weg dat, voor zover de essentiële elementen van de beoogde verwerkingen van persoonsgegevens in het voorontwerp van wet zouden worden beschreven, verdere gedetailleerde uitvoeringsmodaliteiten aan de Koning kunnen worden overgelaten, weliswaar, na bijkomend advies van de Autoriteit, in navolging van artikel 36.4 AVG.

b) Wijzigingen aan de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België

15. In het kader van de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten die toezicht houden op kredietinstellingen en financiële instellingen, zoals beschreven in artikel 1, punt 37 van de vijfde anti-witwasrichtlijn, voorziet het voorontwerp (artikelen 13, 15 en 19) in een lijst van instanties waarmee de Nationale Bank van België vertrouwelijke informatie kan delen, voor welke doeleinden en onder welke voorwaarden. Het betreft mededelingen aan nationale en internationale autoriteiten die

¹⁰ 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).

krachtens Europese of nationaalrechtelijke bepalingen zijn belast met toezicht op kredietinstellingen en financiële instellingen in het kader van deze reglementaire opdracht. De Autoriteit neemt hiervan akte.

16. In de mate dat de meegedeelde informatie door de ontvangende autoriteit aan derden zou worden bekend gemaakt¹¹ moet in het voorontwerp bijkomend uitdrukkelijk worden voorzien dat de Nationale Bank van België met dergelijke bekendmaking maar kan instemmen voor zover deze verenigbaar is met het doeleinde in het kader waarvan deze informatie werd doorgegeven en welke dus berust op een reglementaire verplichting in hoofde van de ontvangende autoriteit. Immers, ingevolge artikel 5, 1.b) AVG, mogen persoonsgegevens niet verder worden gebruikt op een wijze die daarmee onverenigbaar is.

17. Wanneer de mededeling gebeurt aan een autoriteit van een derde land, voorziet artikel 13 van het voorontwerp dat terzake een samenwerkingsakkoord moet worden afgesloten. De Autoriteit herinnert eraan dat daarbij de bepalingen inzake doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen van Hoofdstuk V van de AVG (artikelen 44 e.v.) in acht moeten worden genomen, teneinde een adequate bescherming van de persoonsgegevens in kwestie te garanderen.

c) Wijzigingen aan de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten (hierna de anti-witwaswet)

18. In navolging van artikel 1, punt 1 van de vijfde anti-witwasrichtlijn breidt het voorontwerp in artikel 32 het toepassingsgebied van het regelgevend kader uit tot volgende 'meldingsplichtige entiteiten':

- aanbieders van virtuele valuta en bewaarportemonnees;
- natuurlijke of rechtspersonen waarvan de voornaamste bedrijfs- of beroepsactiviteit erin bestaat (in)direct hulp, bijstand of advies op belastinggebied aan te bieden;
- kunsthandelaars of tussenpersonen indien de waarde van de transactie minstens 10000 euro bedraagt.

19. In omzetting van artikel 1, punt 29) van de vijfde anti-witwasrichtlijn, wordt in artikel 32 van het voorontwerp eveneens voorzien dat de Koning een verplichte registratie/inschrijving bij de Belgische Autoriteit voor Financiële diensten en Markten, hetzij 'Financial Services and Market Authority' (hierna FSMA) zal uitwerken voor voormelde aanbieders van virtuele valuta en bewaarportemonnees.

¹¹ Zie artikel 13 van het voorontwerp tot invoering van artikel 36/13, §2, 1° en 4° in voormelde wet van 22 februari 1998 en zie artikel 15 van het voorontwerp tot vervanging van artikel 36/14, §2, 1° en 3° in voormelde wet van 22 februari 1998.

Zoals hiervoor reeds vermeld, leert een samenlezing van artikel 8 EVRM, artikel 22 van de Grondwet en artikel 6.3 AVG, dat elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling'. Dit neemt niet weg dat bepaalde uitvoeringsmodaliteiten aan de Koning kunnen worden overgelaten (na bijkomend advies van de Autoriteit in navolging van artikel 36.4 AVG), voor zover weliswaar de essentiële elementen van de beoogde verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden beschreven (zie randnummers 13 en 14). Het voorontwerp dient in die zin te worden herwerkt.

20. In artikel 35 van het voorontwerp wordt voorzien dat meldingsplichtige entiteiten die deel uitmaken van een groep, ook binnen de groep -voor zover zulks nodig is ter voorkoming van het witwassen van geld of de financiering van terrorisme- relevante informatie met betrekking tot hun cliënten en gebeurlijke vermoedens terzake, kunnen uitwisselen (behoudens andersluidende instructies van de CFI). Hoewel artikel 13 van de anti-witwaswet dit reeds impliciet voorzag, moet artikel 35 van het voorontwerp tegemoet komen aan een kritiek van de Europese Commissie met betrekking tot de omzetting in Belgisch recht van artikel 45, lid 8, tweede zin van de vierde anti-witwasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2015/849).¹²

De Autoriteit neemt akte van de precisering in artikel 35 van het voorontwerp dat het voorgaande moet gebeuren onder voorwaarden die afdoende garanties bieden met betrekking tot vertrouwelijkheid, de bescherming van persoonsgegevens en het gebruik van de uitgewisselde informatie, met inbegrip van garanties om de onthullingen ervan te voorkomen.

21. In artikelen 43, 55 en 63 van het voorontwerp wordt, in het kader van de waakzaamheid van de meldingsplichtige entiteiten ten aanzien van hun cliënten, voorzien dat de identificatie en verificatie van deze cliënten ook kan gebeuren op basis van elektronische identificatie, waarbij wordt verwezen naar de wet van 18 juli 2017 *inzake elektronische identificatie*. De Memorie van Toelichting vermeldt terzake de elektronische identiteitskaart met kaartlezer, itsme of een SMS-code verbonden aan een persoon die alleen binnen de authenticatiedienst worden aangeboden ('CSAM'). De Autoriteit neemt akte van deze omzetting van artikel 1, punt 8) van de vijfde anti-witwasrichtlijn.

22. In artikel 54 van het voorontwerp, wordt tegemoet gekomen aan de verplichting van de lidstaten (conform artikel 1, punt 12 van de vijfde anti-witwasrichtlijn) om een geactualiseerde lijst bij te houden van functies die als prominente publieke functies worden beschouwd. Deze aan de Europese Commissie over te maken lijst bevat enkel de benamingen van de betrokken functies, zonder dat deze aan natuurlijke personen worden verbonden. In bijlage I bij het voorontwerp wordt de exhaustieve lijst van deze functies opgenomen.

¹² Zie p. 62 van de Memorie van Toelichting bij het ontwerp.

De Autoriteit stelt vast dat deze lijst een precisering uitmaakt van de opsomming van de prominente publieke functies zoals reeds gedefinieerd in artikel 4, 28° van de anti-witwaswet; deze lijst roept geen bijzondere bedenkingen op. De Autoriteit wijst er wel op dat de aan de Koning gedelegeerde bevoegdheid om de lijst in de bijlage bij het voorontwerp te actualiseren de grenzen van de in artikel 4, 28° van de anti-witwaswet opgenomen definities niet te buiten kan gaan. Zulks dient uitdrukkelijk als dusdanig in het voorontwerp te worden gepreciseerd.

23. Artikel 67 van het voorontwerp betreft een formele aanpassing van de bewoordingen van artikel 64 van de anti-witwaswet waarin wordt verwezen naar de toepasselijke regelgeving inzake gegevensbescherming (sinds 2018 werden dit immers de AVG, de WVG en de WOG). De Autoriteit neemt er akte van.

24. Artikel 68 van het voorontwerp herwerkt de reeds bestaande beperking van de rechten van betrokkenen (zie artikel 65 van de anti-witwaswet) in het licht van het ingevolge de AVG terzake nieuw ingevoerde artikel 23 AVG.

Artikel 23 van de AVG laat de lidstaten toe om binnen welbepaalde grenzen en voor specifieke doeleinden te voorzien in uitzonderingen op de rechten van betrokkenen.

De Autoriteit wijst er vooreerst op dat het hier wel degelijk gaat om een mogelijkheid tot 'beperking' van deze rechten en geenszins om een mogelijkheid deze rechten buiten toepassing te verklaren (zoals de actuele formulering van artikel 65 van de anti-witwaswet doet vermoeden). Zulks volgt ontegensprekelijk uit artikel 23 AVG, evenals uit artikel 52 van het EU Handvest: de essentie van de rechten van betrokkenen mag niet worden aangetast.

Iedere wettelijk maatregel die voorziet in beperkingen op de rechten van de betrokkene, moet ten minste specifieke bepalingen bevatten betreffende de elementen opgesomd in artikel 23.2 AVG zoals:

- de doeleinden van de (categorieën van de) verwerking,
- de categorieën van persoonsgegevens,
- het toepassingsgebied van de beperkingen,
- waarborgen ter voorkoming van misbruik of onrechtmatige toegang of doorgifte,
- specificatie van de (categorieën van) verwerkingsverantwoordelijke(n),
- de opslagperiodes,
- de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen en
- het recht van betrokkenen om van de beperking op de hoogte te worden gesteld, tenzij dit afbreuk kan doen aan het doel van de beperking.

De specifieke doeleinden waarvoor deze beperking van rechten van betrokkenen mogelijk is, staan opgesomd in artikel 23.1 AVG.

25. Uit de Memorie van Toelichting bij artikel 68 van het voorontwerp en artikel 64 van dan de anti-witwaswet (zoals gewijzigd door artikel 67 van het voorontwerp), kan worden afgeleid dat de beperking van de rechten van betrokkenen wordt gestoeld op artikel 23.1.d) van de AVG ("*de*

voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid). Zulks dient in het betreffende artikel van het voorontwerp zelf uitdrukkelijk gepreciseerd.

26. De Autoriteit stelt voorts vast dat artikel 68 van het voorontwerp (zoals verduidelijkt in de Memorie van Toelichting) in een beperking van alle rechten van de betrokkenen voorziet, meer bepaald deze voorzien in de artikelen 12 tot 22 en 34 van de AVG, en dit om *"de onderworpen entiteiten, hun respectievelijke toezichtautoriteiten en de CFI in staat de stellen hun taken in het kader van deze wet naar behoren te vervullen, of het belemmeren van officiële of gerechtelijke informatieverzoeken, analyses, onderzoeken of procedures in het kader van deze wet te voorkomen en ervoor te zorgen dat het voorkomen, onderzoeken en opsporen van witwassen en terrorismefinanciering niet in gevaar worden gebracht."*

Deze uiterst ruim geformuleerde algemene uitzondering op alle rechten van betrokkenen in hoofde van alle onderworpen entiteiten en toezichthouders en kennelijk met betrekking tot alle door deze instanties verwerkte persoonsgegevens, komt geenszins tegemoet aan de minimale specifieke bepalingen die artikel 23.2 AVG vereist en biedt amper enige meerwaarde ter garantie van het behoud van de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden in een democratische samenleving (zo is er bv. geen enkele indicatie van de toepassing in de tijd van deze beperkingen, noch enige afbakening van de categorieën van persoonsgegevens die hiervan het voorwerp zullen uitmaken¹³, ...).

Daarenboven is de Autoriteit, net zoals diens voorganger¹⁴, tegen het invoeren (of het behoud na het van toepassing worden van de AVG) van een systeem van onrechtstreekse toegang met tussenkomst van de Autoriteit waarbij de betrokkene enkel een bericht krijgt dat *"de nodige verificaties werden uitgevoerd"*.¹⁵ Het betreft immers een log en administratief zwaar systeem, zonder meerwaarde of voldoening voor de betrokkene, in strijd met het 'accountability' principe van de AVG; het betreft ook een systeem hetwelk een werkelijke beroepsmogelijkheid¹⁶ ter zake bij de Autoriteit uitsluit. Immers:

- het verstrekken door de Autoriteit aan de betrokkene van het bericht *'dat de nodige verificaties werden verricht en over het resultaat daarvan wat de rechtmatigheid van de verwerking in kwestie betreft'* komt uitermate ongepast voor, nu de Autoriteit niet in de mogelijkheid is de terzake noodzakelijke verificaties te doen. Er kan geen sprake van zijn om de Autoriteit te belasten met een diepgaand onderzoek in de zin van artikel 64 e.v. WOG teneinde de rechtmatigheid van de gegevensverwerkingen te

¹³ Hier dient toch een onderscheid te worden gemaakt tussen eerder objectieve identificatie van (kenmerken van) cliënten/verrichtingen enerzijds, en het daaraan koppelen van en/of melden van vermoedens op het vlak van witwassen van geld of financiering van terrorisme, anderzijds.

¹⁴ Zie ook advies nr. 34/2018 van 11 april 2018 (randnrs. 20 e.v.); advies nr. 80/2018 van 5 september 2018 (randnrs. 15 e.v.); advies nr. 84/2018 van 14 september 2018 (randnrs. 21 e.v.) en advies nr. 06/2019 van 16 januari 2019 (randnrs. 8 e.v.).

¹⁵ Zie artikel 65 van de anti-witwaswet, zoals gewijzigd door artikel 68 van het voorontwerp.

¹⁶ In het kader van een formele klacht inzake de wijze van tegemoetkoming aan een verzoek tot uitoefening van rechten van betrokkenen, welke gebeurlijk bij de Autoriteit wordt ingediend en waarover de Geschillenkamer van de Autoriteit zich zal moeten uitspreken, na een eventueel onderzoek door de Inspectiedienst van de Autoriteit.

bevestigen in hoofde van elke onderworpen entiteit of toezichthouder. Het verstrekken van dergelijke bevestiging zonder de noodzakelijke verificaties effectief te hebben gedaan, zou neerkomen op het bevestigen van de rechtmatigheid van verwerkingen zonder deze te hebben geanalyseerd. Bovendien zou dergelijke bevestiging het de Autoriteit onmogelijk maken om achteraf ten volle diens controle-, onderzoeks-, en gebeurlijke sanctionerende bevoegdheden uit te oefenen ten aanzien van verwerkingen waaromtrent zij zich reeds uitsprak in het kader van een systeem van onrechtstreekse toegang.

- de procedure van afstemming tussen de Autoriteit, de CFI en de betrokken onderworpen entiteit, teneinde samen te bepalen of de persoonsgegevens in kwestie toch zouden kunnen worden meegedeeld aan de betrokkene (voor zover zulks de doelstelling van anti-witwassen en –financiering van terrorisme niet in het gedrang zou brengen), betreft een taak waarmee de Autoriteit niet kan worden belast.¹⁷ Dergelijke taak vindt geen plaats in de aan de Autoriteit, ingevolge de WOG, toegewezen bevoegdheden; voorts strookt zulks niet met het 'accountability' principe van de AVG waarbij het aan de entiteit in kwestie toekomt (gebeurlijk in overleg met de CFI) om te beoordelen of en in welke mate tegemoet kan worden gekomen aan een verzoek om uitoefening van het recht van toegang (of een van de andere aan de betrokkenen ingevolge de AVG toegekende rechten).

Daarenboven wordt niet gerechtvaardigd waarom een dergelijk systeem van onrechtstreekse toegang (dat bijna nergens in Europa nog wordt toegepast) onontbeerlijk zou zijn voor de entiteiten, toezichthouders en -autoriteiten in kwestie, terwijl bv. de financiële/fiscale inspectiediensten¹⁸ evenals de sociale inspectie¹⁹ kennelijk perfect kunnen functioneren zonder een dergelijk systeem.

Hoewel artikel 41 WVG voor het CFI voorziet dat de regelgever in een onrechtstreekse toegang via de Gegevensbeschermingsautoriteit zou kúnnen voorzien (het is dus geenszins een verplichting) gaat voormelde redenering ook onverkort op ten aanzien van deze instantie.

De Autoriteit wijst daarbij tevens op het belang van het informeren van betrokkenen omtrent het recht om bij de Autoriteit een klacht in te dienen, als onderdeel van de waarborgen ter voorkoming van misbruik en ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkenen.

27. De Autoriteit moet tot de conclusie komen dat artikel 65 van de anti-witwaswet, zoals gewijzigd door artikel 68 van het voorontwerp, de toets van artikel 23 AVG niet doorstaat. Precisering en herwerking dringen zich op.

¹⁷ Dergelijke procedure strookt niet met de onafhankelijkheid die de Autoriteit aan de dag moet leggen bij de uitvoering van haar taken en bevoegdheden (zie artikel 52 AVG).

¹⁸ Zie Afd. 10 van Hfdst 2 van de wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten.

¹⁹ Zie Hoofdstuk 5/1 van Titel 5 van het Sociaal Strafwetboek (art. 100/15 e.v.).

28. Artikel 76 van het voorontwerp voorziet uitdrukkelijk dat het CFI de verwerkingsverantwoordelijke²⁰ is voor de door haar in het kader van de anti-witwaswet verwerkte persoonsgegevens²¹ voor de doeleinden vermeld in artikel 76 van de anti-witwaswet. Het voorontwerp voorziet tevens in een maximale bewaartermijn voor de door de CFI verwerkte persoonsgegevens, meer bepaald 10 jaar vanaf hun ontvangst.

De Autoriteit stelt vast dat het voorontwerp hiermee tegemoet komt aan het vereiste van artikel 6.3 AVG (in samenlezing met artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet) dat de regelgeving die de verwerking van persoonsgegevens omkadert, in principe minstens de essentiële elementen van die verwerking zou moet vermelden (waaronder de doeleinden, categorieën van persoonsgegevens, categorieën van betrokkenen, bewaartermijn en verwerkingsverantwoordelijke). (zie randnummer 13)

29. De door artikel 79 van het voorontwerp ingevoegde precisering in artikel 81 van de anti-witwaswet betreffende de reeds bestaande toegang voor het CFI tot het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten bij de Nationale Bank van België betreft een woordelijke omzetting van artikel 1, punt 19) van de vijfde anti-witwasrichtlijn, dewelke terzake een rechtstreekse, onmiddellijke en ongefilterde toegang voorschrijft. (zie randnummer 7)

30. Artikel 80 van het voorontwerp voorziet dat de CFI toegang mag geven tot vertrouwelijke informatie aan de Belgische Gegevensbeschermingsautoriteit voor zover deze laatste deze informatie nodig heeft voor de uitoefening van haar taken. De Autoriteit neemt hiervan akte.

31. Artikel 86 van het voorontwerp zet artikel 1, punt 20) van de vijfde anti-witwasrichtlijn om waardoor de CFI en de toezichtautoriteiten bedoeld in artikel 85 van de anti-witwaswet toegang krijgen tot de kadastrale informatie van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie teneinde de natuurlijke of rechtspersonen die eigenaar zijn van een onroerend goed tijdig te identificeren en dit in het kader van hun bevoegdheden uit hoofde van de anti-witwaswet.

De toegang tot het kadaster wordt hiermee wettelijk verankerd.²²

²⁰ Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen. Het is immers van belang dat betrokkenen weten tot wie zich te richten met het oog op het uitoefenen en afdwingen van de hen door de AVG in artikelen 12 tot 22 toegekende rechten. Het verschaft ook duidelijkheid over de toepassing van de artikelen 5.2, 13, 14, 26 en 28 van de AVG.

²¹ Het gaat om de persoonsgegevens vervat in meldingen van vermoedens, bijkomende informatie en inlichtingen ontvangen van onderworpen entiteiten, hun toezichhoudende autoriteiten en de persoonsgegevens vervat in informatie, bijkomende inlichtingen, vonnissen en andere informatie ontvangen van autoriteiten, financiële inlichtingeneenheden en andere diensten overeenkomstig artikelen 79, 81, 82, 84, 121, 123 en 135 van de anti-witwaswet (zie p. 107 van de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp).

²² De CFI beschikt reeds over een elektronische toegang tot het kadaster ingevolge een beraadslaging van het voormalige Sectorale Comité voor de Federale Overheid (FO nr. 18/2018 van 3 mei 2018).

De modaliteiten van de toegang worden bepaald door het koninklijk besluit van 30 juli 2018 *betreffende het aanleggen en bijhouden van de kadastrale documentatie en tot vaststelling van de modaliteiten voor het afleveren van kadastrale uittreksels*.²³

32. Artikelen 114 e.v. van het voorontwerp beogen (in uitvoering van artikel 1, punten 32) en 37) van de vijfde anti-witwasrichtlijn) een verbetering van de samenwerking tussen de verschillende bevoegde autoriteiten, in de mate dat de uitwisseling van informatie of bijstand tussen de bevoegde autoriteiten niet verboden wordt of niet aan onredelijke of uitermate restrictieve voorwaarden onderworpen wordt, inzonderheid het beroepsgeheim. (zie ook randnummer 15)

33. Artikel 121 van het voorontwerp focust in het bijzonder op de samenwerking tussen de CFI met andere financiële inlichtingeneenheden, waarbij uitdrukkelijk de aandacht wordt gevestigd op het respect voor de artikelen 66 e.v. WVG inzake doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties.²⁴ De Autoriteit neemt hiervan akte.

34. Artikelen 128 e.v. van het voorontwerp herwerken de bepalingen van de anti-witwaswet inzake samenwerking tussen de toezichtautoriteiten en hun buitenlandse tegenhangers in het licht van de vijfde anti-witwasrichtlijn.

Zo worden de instanties beschreven waarmee de Belgische toezichtautoriteiten vertrouwelijke informatie kunnen delen, voor welke doeleinden en onder welke voorwaarden. Het betreft samenwerking en uitwisseling van informatie met buitenlandse toezichtautoriteiten die krachtens Europese of nationaalrechtelijke bepalingen zijn belast met toezichtsbevoegdheden inzake naleving van verplichtingen tot voorkoming van het witwassen van geld en financiering van terrorisme. De Autoriteit neemt hiervan akte.

35. De Autoriteit merkt wel op dat de meegedeelde informatie door de ontvangende toezichtautoriteit maar voor andere doeleinden kan worden gebruikt²⁵, voor zover deze verenigbaar zijn met het doeleinde in het kader waarvan de informatie werd doorgegeven en welke dus berust op een reglementaire verplichting in hoofde van de toezichtautoriteit inzake naleving van verplichtingen tot voorkoming van het witwassen van geld en financiering van terrorisme. Zulks moet bijkomend uitdrukkelijk in het voorontwerp worden voorzien. Immers, ingevolge artikel 5, 1.b) AVG, mogen persoonsgegevens niet verder worden gebruikt op een wijze die daarmee onverenigbaar is.

²³ De rechtsvoorganger van de Autoriteit (de CBPL) bracht terzake een gunstig advies nr. 29/2018 van 21 maart 2018 uit.

²⁴ Ook de Memorie van Toelichting gaat hier uitgebreid op in met verwijzing naar af te sluiten samenwerkingsovereenkomsten waarbij het beginsel van de vertrouwelijkheid van de uitgewisselde informatie, alsook de bescherming van de gegevens moet worden toegepast (*Memorandum of Understanding/Egmont Principles for Information Exchange between FIU*) (zie p. 137-140 van Memorie van Toelichting bij het voorontwerp).

²⁵ Zie artikel 129 van het voorontwerp tot vervanging van artikel 131, 3° in de anti-witwaswet en zie artikel 132 van het voorontwerp tot invoeging van artikel 131/2, 3° in de anti-witwaswet.

36. Wanneer de mededeling gebeurt aan een toezichtautoriteit van een derde land, voorzien artikelen 129 en 132 van het voorontwerp dat terzake een samenwerkingsovereenkomst moet worden afgesloten. De Autoriteit herinnert eraan dat daarbij de bepalingen inzake doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen van Hoofdstuk V van de AVG (artikelen 44 e.v.) in acht moeten worden genomen, teneinde een adequate bescherming van de persoonsgegevens in kwestie te garanderen. De Autoriteit wijst er daarenboven op dat het toekomt aan de mededelende (Belgische) toezichtautoriteit er zich in elk concreet geval van te vergewissen dat het derde land de ontvangen gegevens ook effectief enkel aanwendt in het kader van de doeleinden van het voorkomen van witwassen van geld en financiering van terrorisme met het oog waarop de mededeling geschiedde.

d) Wijzigingen aan de wet van 17 maart 2019 betreffende de beroepen van accountant en belastingadviseur

37. In het kader van de uitbreiding van het toepassingsgebied van het regelgevend kader tot enkele nieuwe 'meldingsplichtige entiteiten', waaronder eenieder die beroepshalve advies of bijstand op belastinggebied verleent, voorziet artikel 152 van het voorontwerp dat het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants een lijst bijhoudt van deze nieuwe meldingsplichtige entiteiten in haar openbaar register, naar analogie met deze voor de gecertificeerde accountants en belastingadviseurs. Doeleinden, gegevenscategorieën, categorieën van betrokkenen en bewaartermijn van dit openbaar register worden gepreciseerd in Hoofdstuk 5 van voormelde wet van 17 maart 2019 en artikel 152 van het voorontwerp. De Autoriteit neemt er akte van.

e) Wijzigingen aan het Wetboek van vennootschappen en verenigingen

38. Artikel 158 van het voorontwerp voorziet dat de uiteindelijke begunstigde van een vennootschap of rechtspersoon alle informatie verstrekt om de vennootschap toe te laten te voldoen aan diens verplichtingen als meldingsplichtige entiteit in het kader van de anti-witwasregelgeving. De Autoriteit stelt vast dat hiermee artikel 1, punt 15) van de vijfde anti-witwasrichtlijn wordt omgezet.

f) Varia

39. Volledigheidshalve -en onverminderd alle andere verplichtingen die de AVG en de WVG opleggen- wijst de Autoriteit op de plicht van elke verwerkingsverantwoordelijke om na te gaan of het

uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (artikel 35 AVG)²⁶ ²⁷ al dan niet noodzakelijk is. De aanvrager geeft overigens zelf in het 'Formulier voor het aanvragen van een advies over een ontwerp van normatieve tekst' aan dat de met het voorgelegde voorontwerp gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens volgende kenmerken vertonen:

- verwerkingen van gevoelige en/of hoogst persoonlijke gegevens;
- verwerkingen voor toezichts- of controledoelinden;
- verwerkingen impliceren kruising of koppeling van gegevens uit verschillende bronnen;
- verwerking kan leiden tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen;
- het betreffen grootschalige verwerkingen van persoonsgegevens;
- de verwerkte gegevens worden meegedeeld of zijn toegankelijk voor derden en
- de rechten van de betrokkenen worden beperkt.

Aangezien zulks lijkt te wijzen op een hoog risico voor de rechten en vrijheden van de betrokken personen, dienen de betrokken verwerkingsverantwoordelijken een gegevensbeschermingseffectbeoordeling te verrichten.

40. De Autoriteit stelt, tot slot, vast dat in artikel 31 van het voorontwerp, onder punt 35°/2 sprake is van 'privésleutels'. De correcte Nederlandse vertaling luidt echter 'private sleutels'.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

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

- verwijzing in artikelen 13 en 15 van het voorontwerp naar het finaliteitsbeginsel (en verenigbaarheid van doeleinden) bij de kennisgeving aan derden van informatie die autoriteiten bevoegd inzake toezicht op kredietinstellingen en financiële instellingen van de Nationale Bank van België ontvingen (zie randnummer 16);

²⁶ Voor richtlijnen dienaangaande, zie:

- Info op website Autoriteit: <https://www.gegevensbeschermingsAutoriteit.be/gegevensbeschermingseffectbeoordeling-0>

- Aanbeveling uit eigen beweging van de CBPL nr. 01/2018 van 28 februari 2018 *met betrekking tot de gegevensbeschermingseffectbeoordeling en voorafgaande raadpleging.*

(https://www.gegevensbeschermingsAutoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2018.pdf)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248)

(https://www.gegevensbeschermingsAutoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01_nl.pdf)

²⁷ Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling kan overigens ook reeds uitgevoerd worden in het stadium waarin regelgeving wordt voorbereid. Zie in dit verband artikel 35.10 AVG en randnummers 90-91 van de Aanbeveling van de Commissie nr. 01/2018.

- de verplichte registratie/inschrijving bij de FSMA voor aanbieders van virtuele valuta en bewaarportemonnees moet worden voorzien in een voldoende precieze wettelijke bepaling houdende de essentiële elementen van de verwerking (zie randnummer 19);
- precisering dat de aan de Koning gedelegeerde bevoegdheid om de lijst inzake prominente publieke functies (opgenomen in de bijlage bij het voorontwerp) te actualiseren, de grenzen van de in artikel 4, 28° van de anti-witwaswet opgenomen definities niet te buiten kan gaan (zie randnummer 22);
- herwerking van artikel 68 van het voorontwerp teneinde tegemoet te komen aan de minimale specifieke bepalingen die artikel 23.2 AVG vereist bij de beperking van de rechten van betrokkenen, waarbij een systeem van onrechtstreekse toegang bij de Autoriteit wordt geschrappt (zie randnummers 25-27);
- verwijzing in artikelen 129 en 132 van het voorontwerp naar het finaliteitsbeginsel (en verenigbaarheid van doeleinden) bij het hergebruik van de door buitenlandse toezichtautoriteiten ontvangen informatie voor andere doeleinden dan deze in het kader waarvan de informatie aan hen werd doorgegeven (zie randnummer 35).

wijst de aanvrager op het belang van de volgende elementen:

- het verrichten van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling door de betrokken verwerkingsverantwoordelijken (zie randnummer 39).

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum