

ADVIES Nr 07 / 2002 van 11 februari 2002

O. Ref. : 10 / A / 2001 / 050

BETREFT : Wetsontwerp tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Economische Zaken en Wetenschappelijk Onderzoek d.d. 8 november 2001, door de Commissie ontvangen op 12 november 2001;

Gelet op het verslag van de heer Yves POULLET,

Brengt op 11 februari 2002 het volgende advies uit :

I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG:

1. Het voorontwerp van wet dat de Minister van Economische Zaken voor advies aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna « de Commissie ») heeft voorgelegd, betreft de oprichting van een "Kruispuntbank van Ondernemingen". Op die wijze wordt beantwoord aan verschillende doelstellingen: voor de ondernemingen draagt de Kruispuntbank bij tot de administratieve vereenvoudiging door meervoudige inzameling van dezelfde informatiegegevens te voorkomen en de toegang van de ondernemingen tot hun dossiers te vergemakkelijken, voor de openbare diensten en de Staat in het algemeen vergemakkelijkt zij de uitwisseling van informatiegegevens en zorgt zij derhalve voor een betere toepassing van de regelgeving en van de controle ervan.

De « Kruispuntbank van Ondernemingen » heeft een zekere beheersautonomie en is budgettair (art.1) en statutair verbonden aan het Ministerie van Economische Zaken. Zij is in de eerste plaats belast met de toekenning en het beheer van het identificatienummer van de houders van een inschrijving bij deze Kruispuntbank, in de wet omschreven als "ondernemingen" (art.2). Het begrip "onderneming" is in de wet heel ruim bepaald (art.3) en beoogt naast de diverse vennootschappen of verenigingen ook alle personen, daaronder begrepen de natuurlijke personen met of zonder rechtspersoonlijkheid, die sociale of fiscale verplichtingen hebben, en de personen die een vrij beroep uitoefenen, evenals de exploitatiezetels of technische bedrijfseenheden van voornoemde categorieën.

Het « ondernemingsnummer » wordt aan de houder ervan meegedeeld zodra het is toegekend (art.8). Het gebruik ervan is verplicht in de betrekkingen met de overheden, administraties en diensten aangewezen door de Koning (art.7, eerste lid).

2. Aan dit uniek nummer, dat volgens de memorie van toelichting in beginsel een verwijzing bevat naar de categorie van onderneming en een controlenummer, worden diverse identificatiegegevens van het bedrijf gekoppeld die in het repertorium van de Kruispuntbank zijn opgenomen. In artikel 4 zijn een reeks duidelijke gegevens vermeld, maar is bovendien voorzien in een vagere categorie, te weten "de gegevens die invloed kunnen hebben op de verplichtingen en rechten krachtens de fiscale, sociale en economische wetgevingen die afhangen van de overheden, besturen en openbare diensten aangewezen krachtens artikel 6". De aldus bedoelde gegevens moeten worden verzameld, bijgehouden en aan het Register voor Ondernemingen doorgegeven door diverse administraties of openbare diensten, volgens de "functionele verdeling" vastgelegd in een koninklijk besluit.

De Kruispuntbank van Ondernemingen bewaart deze gegevens en houdt ze bij gedurende 30 jaar te rekenen van de beëindiging van de activiteiten van de onderneming waarop de gegevens betrekking hebben. Er moet worden opgemerkt dat bepaalde gegevens bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit openbaar kunnen worden verklaard.

3. Overeenkomstig artikel 9 heeft de onderneming die houder is van een inschrijving het recht op mededeling van de hem betreffende gegevens opgenomen in de Kruispuntbank, alsook het recht om overeenkomstig de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur de verbetering ervan te vragen.

4. De toekenning van een uniek nummer moet zorgen voor de vlottere afhandeling van dossiers in de administraties in de ruimste zin van het woord. In de artikelen 5, 6, 7 en 10 wordt het beginsel ervan gevestigd en de grenzen ervan bepaald.

Voor het vervullen van haar taken heeft de Kruispuntbank van Ondernemingen toegang tot de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en kan zij het identificatienummer van het Rijksregister gebruiken. De oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen is enkel zinvol als het gebruik van het uniek identificatienummer zowel verplicht is voor de openbare overheden als voor de ondernemingen. In de memorie van toelichting is gesteld dat de Gemeenschappen en de Gewesten het ondernemingsnummer eveneens zullen gebruiken, zulks krachtens het samenwerkingsakkoord dat betreffende de uitbouw en de exploitatie van een gemeenschappelijk e-platform is gesloten tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten.

Overigens zal elke instelling die aan de Kruispuntbank van Ondernemingen gegevens moet doorgeven, het identificatienummer gebruiken als toegangscode voor haar eigen gegevens.

De toegang van derden tot de Kruispuntbank gebeurt volgens technische modaliteiten die nog in een koninklijk besluit moeten worden vastgesteld. Overigens hebben administraties enkel toegang tot de niet-openbare gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen als de beginselen van legaliteit en proportionaliteit (artikel 10, derde lid) worden nageleefd. Andere instanties (artikel 10, vierde lid) hebben toegang als twee voorwaarden worden nageleefd: het bestaan van een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde en het overwicht van het aldus omschreven doeleinde op het belang of op de fundamentele rechten en vrijheden van de onderneming waarop zij betrekking hebben.

Voor de diverse aldus bedoelde wijzen van toegang is een machtiging nodig, behalve voor de gevallen bepaald door de Koning (artikel 10, vijfde lid). De machtiging wordt verleend door een Toelatingscomité waarvan de samenstelling en de bevoegdheden infra worden besproken (nr.5). Deze machtiging vermeldt minstens:

- "de gegevens waarop de toelating betrekking heeft;
- de categorieën van personen die deze gegevens mogen verkrijgen;
- de doeleinden van algemeen belang waarvoor de medegedeelde gegevens mogen gebruikt worden. "

5. Krachtens het voorontwerp van wet worden twee organen opgericht:

- Artikel 13 betreft de oprichting van een beheerscommissie waarvan de samenstelling en de werking bij koninklijk besluit geregeld zullen worden. Deze commissie belast met het beheer van de Kruispuntbank van Ondernemingen heeft, zoals bepaald in artikel 12, de belangrijke bevoegdheid de Koning elk ontwerp tot opheffing, aanvulling, wijziging of vervanging van de van kracht zijnde wettelijke bepalingen betreffende de identificatie van de houders, de verzameling van de gegevens alsook het gebruik van het ondernemingsnummer aan te bevelen of zelfs voor te stellen.

Artikel 12, derde lid, voorziet in dit opzicht, overeenkomstig het systeem van speciale volmachten koninklijke besluiten, in een bekrachtiging van het K.B. door een wet. In artikel 6 (eerste lid) is overigens bepaald dat het koninklijk besluit tot vaststelling van de functionele verdeling tussen de administraties met betrekking tot de verzameling en de bijwerking van de gegevens die moeten worden opgenomen in de Kruispuntbank, aan de beheerscommissie voor advies moet worden voorgelegd.

- Naar luid van artikel 14 wordt een toelatingscomité opgericht dat als volgt is samengesteld :
- De ambtenaar die aan het hoofd staat van de Kruispuntbank van Ondernemingen zetelt als lid met raadgevende stem (artikel 14, vierde lid);
 - Rekening houdend met bepaalde onverenigbaarheden, worden 5 leden en 5 plaatsvervangende leden aangewezen, 3 leden van elke categorie worden aangewezen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en 2 leden van elke categorie door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de voorzitter wordt gekozen onder de leden.

Het toelatingscomité is in hoofdzaak belast met de volgende taken: toekennen van de toelatingen bedoeld in nummer 4 supra en uitbrengen van voorafgaande adviezen over verschillende koninklijke besluiten, onder meer advies inzake de modaliteiten voor de toegang tot de Kruispuntbank (artikel 10, eerste lid), advies inzake een lijst van aanvullende gegevens die moeten worden opgenomen in de Kruispuntbank (artikel 4.2) en ten slotte advies tot vaststelling van de lijst van de zogenaamde openbare gegevens.

II. DE KRUIPUNTBANK VAN ONDERNEMINGEN: EEN ORIGINEEL INSTITUUT, MAAR AFGELEID VAN HET RIJKSREGISTER EN VAN DE KRUIPUNTBANK VAN DE SOCIALE ZEKERHEID :

6. Onderstaande beschouwingen strekken ertoe de kenmerken van de Kruispuntbank van Ondernemingen te omschrijven in vergelijking met twee andere reeds bestaande Kruispuntbanken: het Rijksregister (wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, reeds herhaaldelijk gewijzigd) en de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, ook reeds herhaaldelijk gewijzigd). Deze 3 gegevensbanken strekken ertoe de stroom informatiegegevens tussen administraties of openbare diensten vlotter te doen verlopen. Hun opdrachten verschillen evenwel naargelang van de soort gegevens en de doelstellingen waarvoor ze zijn opgericht. Op het eerste gezicht cumuleert de Kruispuntbank van Ondernemingen het takenpakket van het Rijksregister en van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Er wordt onderstreept dat sommige bepalingen van het ontwerp worden verstaan en verduidelijkt door verwijzing naar de twee andere gegevensbanken.

7. De wet van 1983 tot oprichting van het Rijksregister van de natuurlijke personen strekte ertoe elke burger een uniek nummer toe te kennen, de basisgegevens van elke burger op een enkele plaats op te slaan, alsmede de toegang tot deze gegevens en het gebruik van het Rijksregisternummer strikt te beperken. Het is eerder vanzelfsprekend dat dit register van de natuurlijke personen tevens een register van ondernemingen, van rechtspersonen onderstelt. Er moet echter worden opgemerkt dat het begrip onderneming naast de rechtspersonen of zelfs handelaars, niet enkel de natuurlijke personen betreft die onderworpen zijn aan enige verplichting inzake sociale zekerheid of aan de BTW, maar ook elke persoon die een vrij beroep uitoefent of elke natuurlijke persoon die, ook al is het slechts occasioneel, een natuurlijke persoon tewerkstelt.

Overigens zijn de gegevens die in de Kruispuntbank zijn opgeslagen op extensieve wijze gedefinieerd, is de toegang tot deze gegevens minder streng gecontroleerd ⁽¹⁾ en wordt het gebruik van het registernummer van de ondernemingen aangemoedigd en zelfs verplicht, terwijl het rijksregisternummer onderworpen is aan beperkende voorwaarden.

¹ Er moet worden opgemerkt dat niet enkel het criterium van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen in aanmerking moet worden genomen.

Dergelijke afwijkingen worden wellicht verantwoord door de hoedanigheid van economische sector van de « entiteiten » of « personen » opgenomen in het Register van de ondernemingen. Op dit argument wordt later teruggekomen.

8. De vergelijking tussen de Kruispuntbank van de sociale zekerheid en van de Kruispuntbank van Ondernemingen is nog evidentier, want beide zijn opgericht met het oog op een betere gegevensoverdracht in het kader van de netwerken van de administratie en de instellingen van openbaar nut. Daartoe is het onder meer noodzakelijk te bepalen waar de gegevens betreffende de verplicht verzekerde of een begunstigde enerzijds en een onderneming anderzijds zich bevinden. Dit gemeenschappelijk beginsel verklaart waarom zowel in de bepalingen van de wet Kruispuntbank als in die van het ontwerp “ondernemingen” de plaats van bewaring van de gegevens met betrekking tot de “ondernemingen” in de diverse administraties wordt vermeld, die ze bijhouden. In tegenstelling tot het ontwerp Kruispuntbank van Ondernemingen, zijn in het repertorium van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid per betrokken persoon alleen de soorten sociale gegevens opgenomen die in het netwerk beschikbaar zijn, alsook hun plaats van bewaring (artikel 6 van de wet van 15 januari 1990) en niet de gegevens zelf, zonder dat in het ontwerp “ondernemingen” de noodzaak van deze aanvullende informatiegegevens verantwoord is.

9. De toegang tot de gegevens is in beide gevallen geregeld door middel van een machtiging, hoewel een aantal aanzienlijke verschillen, inzonderheid het tweede, kunnen worden vastgesteld:

- het gebruik van het ondernemingsnummer wordt ruim bevorderd;
- de Kruispuntbank van Ondernemingen wordt niet beschouwd als de verplicht te volgen weg voor de gegevensstromen tussen de administraties, terwijl het gebruik van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, behoudens uitzonderingen, verplicht is (art. 12, § 3, en art. 14 van de wet van 15/01/1990);
- de functionele opdeling van het opslaan van de gegevens en de bijwerking onder de administraties van de sociale zekerheid en onder de administraties of openbare diensten betrokken bij het Register van ondernemingen (cf. artikel 9 van de wet van 15 januari 1990) geschiedt op een andere wijze;
- ten slotte beschikken beide Kruispuntbanken over een beheerscomité⁽²⁾ en een orgaan dat toezicht uitoefent op de wettelijkheid, de evenredigheid en de veiligheid van de stromen : enerzijds het toelatingscomité van de Kruispuntbank van ondernemingen, anderzijds het comité van toezicht bij de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Toch zijn de organen verschillend samengesteld en wordt aan de Commissie een andere rol toebedeeld. In het geval van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid zetelt een lid van de Commissie als lid van rechtswege in het Comité van toezicht (één van de zes personen die deel uitmaken van het Comité van toezicht). Hij coördineert de activiteiten van het comité van toezicht en van de Commissie en kan vragen een dossier uit te stellen in afwachting van het advies van de Commissie dat ten laatste binnen 30 volle dagen moet worden uitgebracht. De Commissie wordt overigens op de hoogte gebracht van alle adviezen, beslissingen en aanbevelingen van het Comité van toezicht.

² Het bestaan daarenboven van een algemeen coördinatiecomité in het geval van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid wordt hier niet aangehaald.

III. ANALYSE VAN DE BEPALINGEN VAN HET VOORONTWERP:

10. De wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van 8 december 1992 moet onmiskenbaar op het voorontwerp worden toegepast, aangezien op grond van het voorontwerp heel wat verwerkingen van persoonsgegevens worden gecreëerd en georganiseerd. Het begrip “persoonsgegevens” wordt in de wet van 1992 immers op ruime wijze omschreven. Het betreft “iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”. In dit geval zijn de “ondernemingen” bedoeld in het voorontwerp natuurlijke personen die rechtstreeks worden geïdentificeerd zoals gesteld in artikel 3, punt 4, of onrechtstreeks identificeerbaar zijn, zoals het geval is voor bepaalde rechtspersonen. In de gegevens die in het repertorium zijn opgenomen en betrekking hebben op de rechtspersonen komen wellicht de nominatieve gegevens inzake de bestuurders en de directeurs voor. Bovendien kan de Kruispuntbank van Ondernemingen beschikken over aanvullende gegevens betreffende natuurlijke personen die een band hebben met de onderneming, aangezien deze Kruispuntbank toegang heeft tot het Rijksregister.

11. Aangezien de wet van 1992 van toepassing is, moet worden gewezen op één van de wezenlijke beginselen ervan, te weten de verplichting erop toe te zien dat de gegevens “voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden zijn verkregen en niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden”. In dat opzicht had de Commissie gewenst dat een meer nauwkeurige omschrijving van de wettelijke opdrachten van de Kruispuntbank van Ondernemingen zou worden gegeven: in artikel 2, tweede lid, is bepaald dat de Kruispuntbank “belast is met de inzameling, het opslaan en het beheer van de gegevens die betrekking hebben op de identificatie van de titularissen van een inschrijving...”. Het is onontbeerlijk dat de opdracht van de bank beter wordt afgebakend, zoals dat het geval is voor de twee voornoemde gegevensbanken (supra, nr. 6 en volgende): het Rijksregister en de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Er had in het bijzonder nader kunnen worden bepaald dat de Kruispuntbank zorgt voor de registratie, de opslag en de mededeling van de informatiegegevens die de identificatie van ondernemingen en de plaats van bewaring van de dossiers van deze ondernemingen in de diverse administraties mogelijk maakten, teneinde de betrekkingen tussen de administraties en de subjecten te vergemakkelijken en de betrouwbaarheid van de uitwisseling tussen administraties op te voeren³. Het is bovendien noodzakelijk dat de wetgever bepaalt voor welke wetgevende domeinen het gebruik van de Kruispuntbank verplicht is. Uit de tekst van het voorontwerp en de memorie van toelichting blijkt dat het de economische (reglementering van de prijzen, concurrentie, hulp aan ondernemingen), sociale en fiscale wetgeving betreft. De Commissie wenst dat deze preciseringen worden opgenomen in de wet zoals dat het geval is voor de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, die uitsluitend is uitgewerkt voor de toepassing van de wetgeving met betrekking tot de sociale zekerheid.

12. Het onderzoek van de zeer ruime draagwijdte van het begrip “onderneming” leidt tot kiese vragen.

Moeten naast de rechtspersonen en de natuurlijke personen ook nog eens de « technische bedrijfseenheden » erin worden opgenomen ? De Commissie heeft ter zake geen bezwaar als de regering kan aantonen dat verschillende administraties uit onderscheiden sectoren (bijvoorbeeld de fiscale en de sociale wetgeving) hetzelfde begrip aanwenden. Indien dit begrip maar door één enkele administratieve sector wordt gebruikt, is een gemeenschappelijk identificatiemiddel niet langer noodzakelijk.

³ Noch uit de tekst, noch uit de gegevens verstrekt door de bevoegde ambtenaar blijkt dat de Kruispuntbank ermee is belast de uitwisseling tussen de besturen van gegevens betreffende ondernemingen te leiden, te organiseren en te machtigen en de centrale knoop, het doorgangspunt moet zijn voor deze uitwisseling.

13. Artikel 4 van het voorontwerp omschrijft de informatiegegevens opgenomen in het repertorium van de ondernemingen. Er worden twee categorieën onderscheiden: in de eerste worden de identificatiegegevens nauwkeurig omschreven, in de tweede wordt verwezen naar een vage categorie: “de gegevens die invloed kunnen hebben op de verplichtingen en rechten krachtens de fiscale, sociale en economische wetgevingen die afhangen van de overheden, besturen en openbare diensten...”.

De eerste categorie leidt niet tot problemen, behalve punt f) dat te vaag is geformuleerd⁽⁴⁾ (wat wordt verstaan onder “de aard van de gegevens”?) en niet beantwoordt aan het beginsel van artikel 4, §1, van de wet van 1992 op grond waarvan vereist is dat de verwerkte gegevens “toereikend, terzake dienend en niet overmatig zijn uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt”. Dit gebrek aan nauwkeurigheid zou kunnen worden opgelost door een betere definitie van de doeleinden van de Kruispuntbank (cf. supra nr.11) en een betere formulering van punt f), naar het voorbeeld van het bepaalde in artikel 6 van de wet van 1990 tot oprichting van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Derhalve zou het punt f) als volgt kunnen worden geformuleerd: “De Kruispuntbank houdt een repertorium van ondernemingen bij. Dit repertorium bevat per onderneming, met betrekking tot de gegevens niet bedoeld in de artikelen a) tot d), de soorten identificatiegegevens nodig voor de toepassing van de economische, sociale en fiscale wetgevingen die beschikbaar zijn bij de autoriteiten, administraties en openbare diensten aangewezen krachtens artikel 6, alsook de plaats van bewaring van die gegevens. In het repertorium is deze plaats van bewaring vermeldt door opgave van de instelling waar deze gegevens worden bewaard.”

De tweede categorie van gegevens is nog vager : zij kunnen niet op duidelijke wijze worden gedefinieerd. Wat moet worden verstaan onder gegevens die invloed kunnen hebben op de verplichtingen en rechten krachtens de fiscale, sociale en economische wetgevingen, als inzonderheid inzake belastingcontrole geweten is dat de onderzoeksbevoegdheden van de fiscus krachtens de wet oneindig kunnen worden uitgebreid om de fiscale verplichtingen van de betrokken burger te bepalen? In het voorontwerp is weliswaar voorgesteld dat de Koning na advies van het toelatingscomité een lijst vaststelt; deze waarborgen zijn evenwel ontoereikend en bieden geen afdoend antwoord op het reeds opgeworpen bezwaar dat de doeleinden van de Kruispuntbank op ontoereikende wijze zijn omschreven, zodat onderzoek naar de relevantie van de gegevens die in de lijst zouden worden opgenomen, onmogelijk is. De Commissie wenst bovendien te onderstrepen dat de Kruispuntbank geen uitgebreid repertorium van gegevens moet zijn ter vervanging van de administraties, maar enkel ertoe strekt te vermelden waar die gegevens zich bevinden en de instelling die om toegang tot deze gegevens verzoekt, te verwijzen naar de bezittende instelling die zij in haar hoedanigheid van Kruispuntbank heeft helpen identificeren.

De Commissie stelt met andere woorden voor dat de gegevens die de regering voortaan in het repertorium wenst op te nemen, op dezelfde wijze worden gedefinieerd en beschouwd als de gegevens uit punt 1. Indien in de toekomst andere gegevens zouden moeten worden toegevoegd, wenst de Commissie dat die toevoeging gebeurt door middel van een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dezelfde procedure zou moeten worden gevolgd voor links naar de plaatsen waar deze gegevens worden bewaard.

⁴ Wat wordt aldus verstaan onder «aard van de gegevens » ? Gaat het er hier om de soort gegevens gewoonweg te identificeren of moet de inhoud zelf van het gegeven worden overgenomen? Indien voor het tweede antwoord wordt gekozen, zoals artikel 6 van het voorontwerp laat vermoeden, is het risico groot dat de Kruispuntbank een mammoet-gegevensbank wordt waarin de gegevens afkomstig van de verschillende instellingen zijn opgenomen.

14. « Voor de uitvoering van haar opdrachten » heeft de Kruispuntbank op grond van artikel 5 toegang tot de gegevens van het Rijksregister en mag zij het rijksregisternummer gebruiken. Die bepaling stemt overeen met het bepaalde in artikel 7 van de wet van 1990 inzake de Kruispuntbank van de sociale zekerheid. In de wet van 1990 was evenwel bepaald dat de toegang beperkt is tot de gegevens... die toegankelijk zijn voor een instelling van sociale zekerheid. Een dergelijke precisering is terecht met betrekking tot de Kruispuntbank van Ondernemingen, aangezien de meeste administraties of andere instellingen die gegevens betreffende rechtspersonen beheren niet noodzakelijk toegang hebben tot de gegevens met betrekking tot de natuurlijke personen die deel uitmaken van de organen of van het personeel van deze "ondernemingen". De machtiging van de Kruispuntbank van Ondernemingen inzake de toegang tot het Rijksregister mag niet verder reiken dan het recht van toegang van de instellingen tot het Rijksregister, want zodoende zouden die instellingen via de Kruispuntbank onrechtstreeks en illegaal toegang verkrijgen tot de gegevens van het Rijksregister. Overigens verheugt de Commissie zich erover dat de regering niet wil dat het ondernemingsnummer overeenstemt met het rijksregisternummer, zelfs wanneer de onderneming een natuurlijke persoon is. Dit beginsel van de specialiteit van de nummers die de automatische verbinding van alle bestanden "Ondernemingen" en "natuurlijke personen" verbiedt, is een wijze voorzorgsmaatregel.

15. Krachtens artikel 6 worden na advies van de beheerscommissie bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit de instanties aangewezen die volgens het beginsel van de "functionele verdeling" belast zijn met de eenmalige collecte en het bijhouden van de gegevens bedoeld in artikel 4, eerste lid. Deze bepaling strekt ertoe de taakverdeling in de openbare diensten te rationaliseren, een sterke toename van de redundante verzoeken om informatie bij de ondernemingen te voorkomen en de nauwkeurigheid ervan te garanderen, voor zover zulks mogelijk is. De Commissie kan die lovenswaardige bekommernis enkel goedkeuren, maar wijst erop dat het beginsel van de functionele verdeling, dat reeds bestaat in de wetgeving van 1990 inzake de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, niet ertoe mag leiden dat een instantie wordt gemachtigd om informatie in te zamelen of te verwerken waarvoor het wettelijk niet bevoegd is. Derhalve is de Commissie van mening dat het advies van het toelatingscomité inzake deze lijst ook nodig is, inzonderheid gelet op de gevolgen die krachtens het voorontwerp volgen uit het feit te behoren tot een instantie van deze categorie (infra nr. 16). De Commissie vreest dat bij gebrek aan voorafgaande controle, tussen de aldus aangewezen instanties een zone wordt gecreëerd waarin de gegevens vrij circuleren. Dit zou indruisen tegen het beginsel van de scheiding van de administraties, een traditionele waarborg inzake de naleving van de vrijheden van de burgers.

16. Artikel 7 betreft het identificatienummer dat aan elke onderneming wordt toegekend. Het gebruik ervan is verplicht bij de betrekkingen tussen "ondernemingen" en de overheden, administraties en openbare diensten door de Koning aangewezen overeenkomstig artikel 6 (supra, nr. 15) en in het kader van de onderlinge betrekkingen tussen laatstgenoemde instanties. Het komt met betrekking tot de ondernemingen erop aan de gegevensuitwisseling in de administraties en andere diensten zo vlot mogelijk te laten verlopen en zodoende de toepassing van de sociale, fiscale en economische regelgeving, alsook de controle op de naleving ervan te vergemakkelijken. Door het veralgemeend gebruik van dit nummer hebben de ondernemingen gemakkelijker toegang tot hun economische dossiers of wordt de opstelling ervan, wanneer voor dit dossier gegevens vereist zijn die uit diverse plaatsen afkomstig zijn, minder complex. De Commissie heeft begrip voor de redenen die aan deze beslissing ten grondslag liggen, zij begrijpt dat de belangen van de ondernemingen om de betrouwbaarheid van hun gegevens te bewaren minder pregnant zijn dan in het geval van natuurlijke personen en inzonderheid van veeleer gevoelige gegevens, zoals gegevens van de sociale zekerheid, alsmede dat die belangen gemakkelijker wijken voor de eisen van een goed economisch, sociaal en fiscaal beleid. Zij wenst evenwel te onderstrepen dat een betere circulatie van de informatie niet mag geschieden in weerwil van de wetsbepalingen inzake de afscherming van de administraties en dat de onderlinge toegang van administraties, diensten of overheden slechts plaats mag hebben in het strikte kader waarin zowel de verzoekende als de aangezochte instanties de hun toebedeelde wettelijke opdrachten uitvoeren, en voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van verplichtingen opgelegd krachtens een wet of een regelgeving.

Daaraan is toegevoegd dat het nummer voor elk van de overheden de unieke toegangscode moet worden voor de dossiers die zij beheren. Hoewel deze bepaling is opgevat met het oog op meer doeltreffendheid in het kader van de administratie, versterkt zij niettemin het gevaar omschreven in de vorige paragraaf, want een structuur gegrond op een unieke code vergemakkelijkt de verbinding tussen de bestanden. De Commissie wijst in dit verband erop dat de administraties, in de huidige stand van het ontwerp, hun bestanden met die unieke toegangscode perfect onderling kunnen verbinden zonder een beroep te doen op de Kruispuntbank. Het is dus onontbeerlijk controles uit te voeren telkens in de administraties of entiteiten bedoeld in artikel 6, gebruik wordt gemaakt van het ondernemingsnummer om toegang te krijgen tot gegevens bewaard bij een andere administratie en dat vooraf aangifte wordt gedaan bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de diverse niet-openbare gegevensstromen die aldus mogelijk worden.

17. Artikel 9 behandelt het recht op toegang van de betrokken onderneming tot de gegevens die opgenomen zijn of waarnaar verwezen wordt ⁽⁵⁾ in de Kruispuntbank, en het recht op verbetering indien deze gegevens onnauwkeurig, onvolledig of onjuist zijn. De Commissie merkt in verband met dit laatstgenoemde recht op dat het voorontwerp uitsluitend verwijst naar artikel 7 van de wet van 11 april 1994 betreffende openbaarheid van bestuur en verwondert zich daarover. Zij onderstreept dat, voor zover het persoonsgegevens betreft, de rechten op toegang en verbetering ook bestaan krachtens de wet van 8 december 1992 (artikel 10 e.v.) en dat de procedures, modaliteiten en termijn bepaald in deze wet, integraal van toepassing zijn.

18. Artikel 10 betreft de toegangsvoorwaarden voor derden, niet enkel tot de Kruispuntbank maar ook, zo is aan de Commissie bevestigd, tot het gegeven of tot de gegevens opgenomen in de Kruispuntbank, ongeacht of de toegang rechtstreeks bij de Kruispuntbank plaatsvindt of bij een andere overheid, administratie of openbare dienst bedoeld in artikel 6 via een universeel uitwisselingssysteem van boodschappen, zoals in verschillende regeringsverslagen was voorgesteld.

19. Het eerste lid van het artikel betreft de technische modaliteiten voor de toegang tot de Kruispuntbank. In dat verband wijst de Commissie op het bepaalde in artikel 16 van de wet van 1992 waarin onder meer passende technische en organisatorische maatregelen worden opgelegd rekening houdend met de risico's op schending van de vertrouwelijkheid die een verwerking inhoudt (bijvoorbeeld aanwijzing van een persoon die toeziet op de veiligheid, verplichting de verzoeken om toegang te ondertekenen, statutaire bepalingen voor de bedienden van de Kruispuntbank...).

Op grond van het tweede lid kan de Koning bepaalde gegevens bedoeld in artikel 4 openbaar verklaren. De Commissie is van oordeel dat het uit economische overwegingen weliswaar van openbaar belang is dat bepaalde gegevens betreffende de economische actoren kosteloos en gemakkelijk toegankelijk zijn via een centraal register, bijvoorbeeld het BTW-nummer, het handelsregisternummer, het adres van de persoon, enz. Zij wenst evenwel dat deze lijst in een wet wordt bekrachtigd en tot het strikt noodzakelijke minimum wordt beperkt (alleen de gegevens bedoeld in artikel 4.1 zouden mogen worden opgenomen) en enkel betrekking heeft op de eigenlijke handelaren, aangezien dezelfde noodzaak voor andere categorieën van "ondernemingen" niet bestaat, dan wel dat daaraan beter kan worden tegemoet gekomen door specifieke bepalingen voor die beroepen (bv. register van artsen of van advocaten).

⁵ Betekent dit dat de betrokken persoon, wanneer hij zijn recht op toegang tot de Kruispuntbank uitoefent, niet alleen toegang heeft tot de gegevens van het register, maar enkel met het oog op toegang ook tot de gegevens gelokaliseerd bij andere instanties aangezien in de Kruispuntbank naar de plaatsbepaling ervan is verwezen? Indien het antwoord positief is, is het nodig dat de verzoeken die door de Kruispuntbank in deze context worden uitgevoerd, duidelijk geïdentificeerd zijn en dat de aldus door de instanties meegedeelde gegevens beveiligd zijn.

20. Het derde lid betreft het recht op toegang van de openbare besturen tot de gegevens opgenomen in de Kruispuntbank, ongeacht bij welke instantie die toegang plaatsvindt. De toegang wordt beperkt tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wettelijke of reglementaire taken of verplichtingen van deze administraties. Deze bepaling, die samen moet worden gelezen met het bepaalde in het vijfde en het zesde lid (cf. infra nr. 21), is de vertaling van de beginselen van de wet van 8 december 1992 en kan door de Commissie dus enkel worden goedgekeurd.

Het vierde lid betreft de toegang van "andere instanties" dan openbare besturen tot de niet-openbare gegevens. De bepaling strekt ertoe de toegang tot dergelijke gegevens te vergemakkelijken, aangezien die "andere instanties" zich tot een uniek centraal loket kunnen wenden in plaats van tot verschillende administraties. Het betreft een zeer ruime categorie van potentiële begunstigen die kan bestaan uit instellingen van openbaar nut, overheidsondernemingen, maar ook particuliere ondernemingen die belangstelling zouden kunnen hebben voor een of ander gegeven opgenomen in het repertorium van "ondernemingen". De Commissie heeft overigens reeds gesteld dat bedoelde lijst onnauwkeurig is (cf. supra, nr. 13). Deze dubbele onnauwkeurigheid is betreurenswaardig. De Commissie wenst dat dit bijkomend doeleinde van de Kruispuntbank inzake die uitgebreide toegang wordt verantwoord en nader bepaald en dat indien de verantwoording wordt gegeven, de in artikel 4 bedoelde gegevens die aldus toegankelijk zijn, in elk geval worden beperkt.

De beperkingen die op grond van hetzelfde lid worden gesteld aan het recht op toegang van die instanties worden op dezelfde wijze geformuleerd als in artikel 5 f) van de wet van 8 december 1992, te weten: "wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke voor de verwerking of van de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene die aanspraak maakt op bescherming uit hoofde van deze wet, niet zwaarder doorwegen". De vaststelling dat deze uitzondering in het voorontwerp is opgenomen, betekent dat ook rechtspersonen worden beschermd, want het voorontwerp heeft betrekking op zowel de rechtspersonen "Ondernemingen" als op natuurlijke personen en voorziet niet enkel in de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden, maar ook in de bescherming van louter economische belangen.

21. Krachtens het vijfde lid wordt de toegang van de openbare besturen bedoeld in het derde lid en van de andere instanties bedoeld in het vierde lid onderworpen aan een machtiging van het toelatingscomité, behalve voor de gevallen bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Onder voorbehoud van kritiek op de werking en de samenstelling van het Comité, betreft de eerste reflectie de criteria van deze machtiging. Met betrekking tot de verzoeken om toegang gevraagd door de openbare besturen, wordt gecontroleerd of het ontwerp van wet en de uitvoeringsbesluiten (zie infra) zijn nageleefd, waarbij evenwel louter wordt nagegaan of de wet is nageleefd en niet of de toegang gepast is. Het Comité moet met andere woorden niet nagaan of een bestuur een wettig belang kan doen gelden om informatie bij of via de Kruispuntbank te verkrijgen, maar enkel vaststellen of een wettelijke of reglementaire grondslag bestaat om die informatie te verkrijgen. Met betrekking tot de andere instanties moet worden nagegaan waaraan het meest aandacht moet worden geschonken, aan de belangen van de verzoeker of aan die van de betrokken persoon.

Overigens wenst de Commissie dat met betrekking tot de uitzondering in de tekst: «behalve in de door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit bepaalde gevallen», nadere preciseringen worden gegeven. Het koninklijk besluit zou hoe dan ook vooraf ter advies moeten worden voorgelegd van het toelatingscomité en slechts kunnen worden uitgevaardigd op grond van de ondervinding van het Comité na verschillende individuele overeenstemmende verzoeken. Bij gebrek hieraan zal het voor de regering gemakkelijk zijn om de voorzorgsmaatregelen te omzeilen die zij via het voorontwerp wenste in te voeren.

In het zevende en het achtste lid zijn de draagwijdte van deze controle en de inhoud van de machtiging nader bepaald. Er moet worden opgemerkt dat de controle op de overeenstemming met de wet, onderwerp van dit advies, en met de uitvoeringsbesluiten zou worden vergemakkelijkt als de wettelijke opdrachten van de Kruispuntbank nauwkeuriger zouden zijn omschreven. Die controle betekent evenwel niet dat niet moet worden toegezien op de naleving van het bepaalde in de wet van 8 december 1992 en in de uitvoeringsbesluiten ervan. Inzake de inhoud van de machtiging is in het ontwerp sprake van “doelstellingen van algemeen belang”, zodat personen niet om toegang kunnen verzoeken voor particuliere doeleinden, hetgeen in tegenstelling lijkt met het geval bedoeld in het vierde lid, met name een verzoek van een particulier die een weliswaar wettig, maar louter persoonlijk belang laat gelden.

22. Artikel 12 van het voorontwerp betreft het recht van de Koning om door een procedure die aanleunt bij de besluiten genomen bij bijzondere machten (bekrachtiging door een wet binnen het jaar) de van kracht zijnde wettelijke bepalingen te wijzigen of zelfs op te heffen teneinde de identificatie van de houders, het verzamelen van gegevens en het onderlinge en wederkerige gebruik van het ondernemingsnummer mogelijk te maken. Het besluit vereist alleen het advies van de Beheerscommissie binnen een eventuele termijn van een maand. De Commissie wenst dat in de tekst duidelijk wordt bepaald dat de bepaling enkel strekt tot de formele coördinatie van reeds bestaande teksten (vervanging in teksten van de vermelding van het RSZ-nummer door een vermelding van het ondernemingsnummer, enz.), teneinde rekening te houden met de bepalingen van de toekomstige wet.

23. Artikel 14 betreft de samenstelling van het toelatingscomité, waarin de Commissie twee leden en twee plaatsvervangende leden aanwijst. Hieraan worden drie leden en drie plaatsvervangende leden toegevoegd, benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de leidinggevende ambtenaar van de Kruispuntbank met raadgevende stem. Dit comité stelt zijn huishoudelijk reglement op.

Met betrekking tot de oprichting van een specifiek toelatingsorgaan zoals bedoeld in dit ontwerp, wenst de Commissie erop te wijzen dat een dergelijke keuze nadelig is voor de vereiste eenvormige benadering die inzonderheid op het institutioneel vlak de controle op de inachtneming van de persoonlijke levenssfeer zou moeten kenmerken. De Commissie meent dat de gevolgen van deze keuze goed moeten worden afgewogen op het tijdstip waarop de regering een beleid inzake e-government wil ontwikkelen, met alle toepassingen die daaruit volgen thans voor de ondernemingen en morgen voor andere facetten van de administratie, bijvoorbeeld de elektronische identiteitskaart. Gelet op die verwachte sterke toename van de dossiers, is de Commissie van oordeel dat de problemen in verband met de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers die volgen uit deze nieuwe dossiers, voor zover zulks mogelijk is door hetzelfde orgaan worden behandeld.

Volgens de Commissie moeten vragen worden gesteld over de verenigbaarheid van dit nieuw specifiek toelatingsorgaan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, juncto artikel 22 (recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer), aangezien een deel van de houders van dit recht niet langer een beroep kunnen doen op het orgaan ingesteld krachtens de algemene en organieke wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, en op de waarborgen bedoeld in deze wet. Enkel een objectieve en redelijke verantwoording kan die verschillende verwerking rechtvaardigen, een voorwaarde waaraan de oprichting van dit nieuwe specifieke toelatingsorgaan buiten de Commissie niet voldoet, a fortiori rekening houdend met het gegeven dat de Commissie daarin slechts een minderheid vertegenwoordigt.

Met betrekking tot deelname van de leidinggevende ambtenaar met raadgevende stem kan worden verwezen naar het bepaalde in artikel 45 van de organieke wet van 1990 op de Kruispuntbank. Een degelijk onderzoek van de dossiers is inderdaad gebaat bij de aanwezigheid van de leidinggevende ambtenaar, wanneer de complexiteit van een dossier zulks vereist of bijkomende informatie nodig blijkt te zijn.

24. Indien de regering toch vasthoudt aan een comité met gemengde samenstelling (leden van de Commissie en externe leden), zou de Commissie daarmee kunnen instemmen als een dergelijk Comité zou worden opgericht binnen de Commissie, het in rechte zou worden voorgezeten door de Voorzitter of zijn afgevaardigde en zou bestaan uit een gelijk aantal leden van de Commissie en externe leden, en de stem van de voorzitter of van zijn afgevaardigde in geval van pariteit van stemmen doorslaggevend is. De aanwezigheid van externe leden – die zorgen voor een goede vertegenwoordiging van de verschillende standpunten (van de ondernemingen, van de administraties, enz.) – zou kunnen worden beschouwd als een toegevoegde waarde.

25. De Commissie wijst ten slotte erop dat in het gemeenschapsrecht dezelfde bekommernis bestaat inzake een institutionele organisatie voor de bescherming van persoonsgegevens, die hoewel niet gecentraliseerd, niettemin een coherente benadering ter zake kan waarborgen. De Groep voor de bescherming van gegevens (opgericht op grond van artikel 29 van de richtlijn 95/45/EG) heeft, los van de teksten, onlangs nog het belang van een dergelijke keuze benadrukt (cfr. als bijlage brief d.d. 25 januari 2002), zowel op het stuk van de daadwerkelijke toegang van de burgers tot de controleorganen, van de coherentie en van de identiteit van het beschermingsniveau, alsook van de externe vertegenwoordiging terzake van de lidstaten. Uit voornoemd document blijkt dat de praktijk in de lidstaten in die richting evolueert.

26. Op het vlak van de bevoegdheden van dit toelatingscomité zou werk moeten worden gemaakt van de oprichting van een kadaster van de gegevensstromen tussen de administraties, overheden en openbare diensten via de Kruispuntbank of via het nummer in het register van de ondernemingen. Dit kadaster van de gegevensstromen zou moeten worden bekendgemaakt. Het Comité zou de bevoegdheid moeten hebben uit eigen beweging adviezen en aanbevelingen te formuleren. Onderzoeksbevoegdheid lijkt eveneens vereist met het oog op de effectieve controle van de wet en de beslissingen die overeenkomstig deze wet zijn genomen. Ten slotte zou het toelatingscomité aan de minister van Economische Zaken en aan het Parlement een jaarverslag inzake zijn werkzaamheden moeten bezorgen.

27. Krachtens artikel 15 moeten de personen die bij het uitoefenen van hun functies tussenkomen de opneming, de bewaring, het beheer en de mededeling van de gegevens bedoeld in artikel 4, het beroepsgeheim naleven. De bepaling is verrassend, want zij betreft alle personen die binnen de administraties, of elders, in aanraking komen met de gegevens bedoeld in artikel 4. De Commissie wijst er overigens op dat deze bepalingen er niet toe strekken de personen vrij te stellen die zijn onderworpen aan de strafbepalingen bedoeld in bij de wet van 8 december 1992. Deze opmerking geldt eveneens voor het bepaalde in artikel 16.

BESLUIT:

Onder voorbehoud dat voornoemde opmerkingen in overweging worden genomen, in het bijzonder de punten 11, 13, 22, 23 en 24, brengt de Commissie een gunstig advies uit.

Voor de secretaris,
wettig verhinderd,

De voorzitter,

(get.) D. GHEUDE,
adviseur

(get.) P. THOMAS.