EUROPESE CENTRALE BANK

EUROSYSTEEM

NL **ECB-PUBLIC**

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 28 juni 2016

inzake de uitbreiding van de toegang tot het centrale register van bankrekeningen

(CON/2016/35)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 1 juni 2016 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van het Belgische Ministerie van Financiën om een advies inzake een voorstel voor een wet betreffende de uitbreiding van de toegang tot het centrale register van bankrekeningen (hierna het 'voorstel') tot bepaalde fiscale autoriteiten, meerdere departementen van het Ministerie van Justitie en notarissen.

De ECB-adviesbevoegdheid is gebaseerd op artikel 127, lid 4 en 282, lid 5 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en artikel 2, lid 1, derde streepje van Beschikking van de Raad 98/415/EG[1], aangezien het voorstel betrekking heeft op de Nationale Bank van België (NBB). Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank, heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

1. Doel van het voorstel

1.1 Het voorstel beoogt de lijst van personen die toegang hebben tot het centrale register van bankrekeningen uit te breiden, teneinde belastingfraude, witwassen van geld, terrorismefinanciering en financiële misdaad in het algemeen te bestrijden. Dit centrale register dat de NBB sinds 2011[2] beheert, consolideert gegevens betreffende bankrekeningen die klanten van in België gevestigde financiële instellingen aanhouden en inzake andere financiële transacties (zoals belegging, leasing, hypotheek- en kredietovereenkomsten). De NBB oefent formele controle uit over de gegevensstructuur, maar heeft geen controle over de juistheid en volledigheid van die gegevens die de financiële instellingen direct verstrekken.

1.2 Krachtens het huidige rechtskader heeft slechts een beperkt aantal specifiek door het Ministerie van Financiën benoemde hoge ambtenaren van de fiscale autoriteiten toegang tot het centrale register om mogelijke gevallen van belastingfraude op te sporen. De NBB verschaft die toegang in de vorm van een extranetportaal dat specifiek voor gebruik door het Ministerie van Financiën is opgezet. De informatie-aanvragen van de geautoriseerde ambtenaren van het Ministerie van Financiën worden handmatig verwerkt door NBB-personeel, dat daarna de betrokken gegevens

1 Beschikking van de Raad 98/415/EG van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen (PB L 189 van 3.7.1998 , blz. 42).

2 Overeenkomstig de Wet van 14 april 2011 en het Koninklijk Besluit van 17 juli 2013.

naar het portal moet uploaden. De kosten die de NBB maakt voor de inrichting, ontwikkeling, het beheer en onderhoud van het centrale register worden elk kwartaal in rekening gebracht overeenkomstig de overeenkomst die de NBB en het Ministerie van Financiën op basis van artikel 20 van het Koninklijk Besluit van 17 juli 2013 hebben afgesloten.

1.3 Het voorstel breidt toegang tot het centrale register uit tot (a) hoge ambtenaren die in geval van fraude belast zijn met belasting over de toegevoegde waarde, douaneheffingen, en accijnzen; (b) hoge ambtenaren bevoegd voor de invordering van belasting over de toegevoegde waarde, douaneheffingen, en accijnzen, niet-fiscale schuldvorderingen, registratie-, hypotheek- en andere griffierechten, successierechten, strafrechtelijke boetes, verbeurdverklaarde geldsommen en gerechtskosten; (c) procureurs des Konings belast met onderzoeken naar belastingfraude, witwassen van geld en terrorismefinanciering; (d) onderzoeksrechters en in strafzaken bevoegde rechtbanken; (e) de eenheid tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme; en (f) notarissen voor de afgifte van aangiften voor nalatenschap.

1.4 Het voorstel bepaalt niet hoe toegang tot het centrale register verschaft moet worden aan personen die toegang hebben uit hoofde van het voorstel.

1.5 Het voorstel zal naar verwachting binnenkort in werking treden opdat de in paragraaf 1.3 genoemde personen direct kunnen beschikken over de gegevens in het centrale register.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De ECB merkt op dat het voorstel beoogt belastingfraude te bestrijden en te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

2.2 De ECB begrijpt dat het voorstel het nationale rechtskader wijzigt betreffende de oprichting en het beheer van het centrale register van bankrekeningen, welk kader bestaat uit de Wet van 14 april 2011 en het Koninklijk Besluit van 17 juli 2013. De ECB werd inzake deze rechtshandelingen voorafgaande aan hun vaststelling geraadpleegd en heeft adviezen over deze rechtshandelingen uitgebracht[3]. In haar adviezen heeft de ECB met name opgemerkt dat de nieuwe aan de NBB opgedragen taak geen centralebanktaak is, noch faciliteert de nieuwe taak de uitvoering van een centralebanktaak. De ECB heeft daarentegen begrepen dat de nieuwe aan de NBB opgedragen taak is gekoppeld aan een overheidstaak, d.w.z. de invordering van belastingen door de overheid en de versterking van fraudebestrijding, en wordt uitgevoerd in het belang van de overheid. De ECB heeft derhalve vastgesteld dat indien die taak aan de NBB wordt opgedragen, de NBB vooraf daarvoor geremunereerd moet worden opdat wordt voldaan aan het verbod op monetaire financiering. Daarnaast moet de financiering van deze nieuwe aan de NBB opgedragen taak voldoen aan het beginsel van financiële onafhankelijkheid krachtens welk beginsel een nationale centrale bank over voldoende middelen moet beschikken om niet alleen haar met het ESCB

3 Zie Adviezen CON/2011/98 en CON/2011/30. Alle ECB-adviezen worden op de ECB-website op www.ecb.europa.eu bekendgemaakt.

verbandhoudende te vervullen, maar ook haar nationale taken, bijv. de financiering van haar administratie en haar eigen werkzaamheden[4].

2.3 De ECB herinnert eraan dat wanneer aan een lid van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) nieuwe taken worden opgedragen, deze taken beoordeeld moeten worden aan de hand van het verbod op monetaire financiering krachtens artikel 123 van het Verdrag. Daartoe heeft de ECB richtsnoeren ontwikkeld in de vorm van algemene en specifieke overwegingen op basis waarvan de ECB kan beslissen of een nieuwe aan een nationale centrale bank (NCB) van het ESCB opgedragen taak als een centralebanktaak beschouwd moet worden of als een overheidstaak, zulks met het oog op het verbod op monetaire financiering[5]. Deze richtsnoeren worden in paragraaf 2.4 toegelicht. De concrete beoordeling of de NBB-taken in verband met het centrale register en de uit hoofde van het voorstel voorgestelde uitbreiding van toegang beschouwd moeten worden als een centralebanktaak of als een overheidstaak wordt vervolgens uitgevoerd in paragraaf 3 van dit advies.

2.4 *Algemene overwegingen aangaande beoordeling van het verbod op monetaire financiering*

2.4.1 Ten eerste, de systematische indeling van aan NCB's opgedragen taken als centralebanktaken of overheidstaken is van toepassing op waarlijk nieuwe taken die eertijds niet bestonden of geen integraal deel uitmaakten van reeds aan een NCB opgedragen centralebanktaken. Erkennende dat juridische rechtskaders van lidstaten verschillen, evenals centralebanktradities en nationale structuren, worden thans door een NCB als centralebanktaken uitgevoerde taken niet herzien en niet opnieuw ingedeeld, maar kunnen opnieuw beoordeeld worden indien hun inhoud gewijzigd wordt. Ten tweede, het beginsel van financiële onafhankelijkheid vereist dat de lidstaten hun NCB's niet in een positie brengen waarin deze over onvoldoende financiële beschikken om hun ESCB-taken of met het Eurosysteem verband houdende taken uit te voeren. Ten derde, tot centralebanktaken behoren met name die taken die verband houden met de in artikel 127, lid 2, 5 en 6 van het Verdrag genoemde taken. Ten vierde, de nieuwe aan een NCB opgedragen taken die geen typische NCB-taken zijn, of worden evident uitgevoerd namens en in het uitsluitende belang van de regering of andere overheidsentiteiten, zijn overheidstaken.

2.4.2 Een belangrijk criterium om een nieuwe taak als een overheidstaak te kwalificeren is derhalve de impact van de taak op de institutionele, financiële en personele onafhankelijkheid van de NCB. Met name moet met de volgende aangelegenheden rekening worden gehouden. Ten eerste moet beoordeeld worden of de uitvoering van de nieuwe taak niet-voldoende geadresseerde belangenconflicten creëert met bestaande centralebanktaken, terwijl die nieuwe taken de huidige centralebanktaken niet noodzakelijkerwijze aanvullen. Indien een belangenconflict ontstaat tussen huidige en nieuwe taken moeten voldoende mitigerende maatregelen in voege zijn om het conflict adequaat te adresseren. Complementariteit tussen de nieuwe taak en bestaande centralebanktaken moet evenwel niet ruim uitgelegd worden, want dat kan leiden tot het creëren van een oneindige keten van aanvullende taken. De beoordeling van de complementariteit van een

4 Zie paragraaf 2.1 en 2.2 van Advies CON/2011/30 en paragraaf 2 van Advies CON/2011/98.

5 Zie Advies CON/2015/22.

nieuwe taak moet tevens rekening houden met de financiering van die taak. Ten tweede moet beoordeeld worden of zonder nieuwe financiële middelen de uitvoering van de nieuwe taak een onevenredige wissel trekt op de financiële of organisatorische capaciteit van de NCB en een negatieve impact kan hebben op haar vermogen om bestaande centralebanktaken naar behoren uit te kunnen voeren. Ten derde moet beoordeeld worden of de uitvoering van de nieuwe taak is afgestemd op de institutionele inrichting van de NCB, met name aangaande centralebankonafhankelijkheid en het afleggen van verantwoording. Ten vierde moet beoordeeld worden of de uitvoering van de nieuwe taken aanzienlijke financiële risico's met zich meebrengt. Ten vijfde moet beoordeeld worden of de uitvoering van de nieuwe taak de leden van de besluitvormende organen van de NCB's blootstelt aan onevenredige politieke risico's die ook hun personele onafhankelijkheid kunnen beïnvloeden. Voor een finale beoordeling van de kwalificatie van een aan een NCB opgedragen taak als zijnde hetzij een centralebanktaak of een overheidstaak is de doelstelling richtinggevend dat het verbod op monetaire financiering binnen het Eurosysteem en het ESCB consistent toegepast moet worden.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 *Uitgebreide toegang tot het centrale register*

De ECB merkt op dat het voorstel de NBB verantwoordelijk maakt voor het verlenen van toegang tot het centrale register van bankrekeningen aan de in paragraaf 1.3 genoemde personen. De ECB begrijpt dat de uitbreiding van de toegang tot het centrale register de gebruikersgroep aanzienlijk zal oprekken en deze derhalve heterogener zal worden. De NBB zal wellicht haar communicatiekanalen met de gebruikers moeten herzien, aangezien deze slechts werden ontwikkeld om een klein aantal door hoge ambtenaren van het Ministerie van Financiën ingediende verzoeken te behandelen. De inhoud van de aanvankelijk aan de NBB opgedragen taak zou door de bepalingen van het voorstel aanzienlijk uitgebreid worden en moet derhalve opnieuw beoordeeld worden gezien de voorgestelde uitbreiding van toegang, zulks aan de hand van het verbod op monetaire financiering.

3.2 *Beginsel van financiële onafhankelijkheid*

Het beginsel van financiële onafhankelijkheid vereist dat de lidstaten hun NCB's niet in een positie mogen brengen waarin zij over onvoldoende financiële middelen beschikken, niet alleen om hun met het ESCB verband houdende taken te vervullen, maar ook hun nationale taken, zowel operationeel alsook financieel gezien. In de twee eerdere bij de Belgische overheid ingediende adviezen inzake het rechtskader betreffende het centrale register voor bankrekeningen[6], heeft de ECB erop aangedrongen dat de NBB adequaat betaald zou worden voor alle gemaakte kosten bij de uitvoering van werkzaamheden die verband houden met haar taken aangaande het centrale register, hetzij door betaling vooraf, hetzij door volledige en onverwijlde vergoeding van kosten tegen marktvoorwaarden. Het Koninklijk Besluit van 17 juli 2013 houdende de tenuitvoerlegging van artikel 322, § 3 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen voldeed daaraan door te

6 Zie paragraaf 2 van Advies CON/2011/30 en CON/2011/98.

stipuleren dat alle door de NBB gemaakte kosten voor de inrichting, ontwikkeling, het beheer en onderhoud van het centrale register elk kwartaal aan het Ministerie van Financiën toegerekend moet worden, zulks overeenkomstig de met de NBB afgesloten overeenkomst. Thans kunnen de in verband met het centrale register gemaakte kosten gemakkelijk vastgelegd worden en aan het Ministerie van Financiën gefactureerd worden. Een volledige dekking van de kosten verbonden met de taak van uitbreiding van toegang tot het centrale register voor de in paragraaf 1.3 genoemde personen, waarvan de meeste ressorteren onder het Ministerie van Justitie, kan evenwel niet verzekerd worden. De vigerende financiële regelingen dekken alleen de kosten van de verzoeken die zijn ingediend door personen die ressorteren onder het Ministerie van Financiën en derhalve kan vergoeding van alle kosten die de NBB heeft gemaakt bij de uitvoering van de aanzienlijk uitgebreide taak niet verzekerd worden.

Het voorstel omvat geen bepalingen inzake procedures voor monitoring, toerekening en facturering van de extra kosten die de NBB heeft gemaakt bij het verlenen van uitgebreide toegang tot het centrale register. De ECB begrijpt dat de Belgische wetgever voornemens is in een later stadium een aparte wet aan te nemen die alle relevante aspecten van het centrale register afdekt, waaronder zijn technische infrastructuur en financieringsregelingen. De ECB merkt evenwel op dat de verwachte aanzienlijke stijging van het aantal verzoeken om toegang ingeval de nieuwe toegangsverzoeken niet geautomatiseerd of elektronisch ontvangen worden, kan nopen tot mobilisatie van aanzienlijk meer personeel en een onevenredige wissel zou trekken op de organisatorische capaciteit van de NBB. Dat kan een negatieve invloed hebben op het vermogen van de NBB om haar huidige centralebanktaken naar behoren uit te voeren. De ECB dringt er derhalve bij de Belgische wetgever op aan te waarborgen dat de inwerkingtreding van het voorstel gepaard gaat met de implementatie van een overeenkomstige kostenrecuperatieregeling om de financiële onafhankelijkheid van de NBB te waarborgen en de met de uitvoering van een overheidstaak samenhangende bezorgdheid weg te nemen.

3.3 *Uitvoering van taken namens en in het uitsluitende belang van de overheid*

De ECB heeft eerder betoogd dat aan een ESCB-lid opgedragen taken die verband houden met de oprichting van een centraal register van bankrekeningen geen centralebanktaken zijn noch faciliteren zij de uitvoering van die taken[7]. De ECB acht deze taak evident een overheidstaak, aangezien beoogd wordt belastingontduiking, witwassen van geld en terrorismefinanciering te bestrijden. Derhalve kan deze taak in geen opzicht als een centralebanktaak beschouwd worden.

3.4 *Complementariteit van taken aan bestaande NBB-taken en mate waarin belangenconflicten met bestaande NBB-taken zijn geadresseerd*

Krachtens het Koninklijk Besluit van 17 juli 2013 wordt de NBB het beheer van het centrale register opgedragen, omdat de NBB in staat is gevoelige bankrekeninggegevens te verwerken, de NBB neutraal is en onafhankelijk is van de overige bij belastinginvordering betrokken instellingen en de NBB heeft ervaring met het centraliseren van gevoelige financiële data. Dit niettegenstaande heeft de ECB geanalyseerd of het beheer van een centraal register met een dergelijke brede toegang

7 Zie paragraaf 3.1.3 van Advies CON/2015/46.

complementair is aan de huidige NBB-taken. De ECB merkt evenwel op dat het voorstel slechts uitbreiding geeft aan de categorie van personen die toegang hebben tot het bestaande register en dat het centrale register in een apart departement is ondergebracht, waarbij uitsluitend het NBB-directiecomité toegang tot de database verleent aan specifieke personeelsleden. Deze institutionele inrichting kan bezorgdheid aangaande mogelijke belangenconflicten helpen wegnemen.

3.5 *Mate waarin de uitvoering van taken is afgestemd op de institutionele inrichting van een NCB*

Aangezien het beheer van een centraal bankrekeningregister niet kan worden beschouwd als een centralebanktaak is het de vraag hoe een dergelijke taak past binnen het kader van de institutionele inrichting van de NBB. Toegegeven zij evenwel dat de onderbrenging van het centrale register in een apart departement adequaat waarborgt dat de binnen dit kader verkregen gegevens niet toegankelijk zijn voor andere NBB-departementen die ESCB- of nationale taken uitvoeren.

3.6 *Mate waarin de uitvoering van taken substantiële financiële risico's met zich meebrengt*

Zoals benadrukt in haar vorige advies[8] is de aansprakelijkheid van de NBB in verband met het beheer van het centrale register uitdrukkelijk beperkt tot gevallen van wangedrag of opzettelijke nalatigheid, zulks vanwege de uitermate beperkte controle die de NBB heeft over de juistheid en volledigheid van de in het centrale register opgenomen gegevens. Deze beperkte aansprakelijkheid van de NBB moet kunnen bijdragen aan het verlagen van de financiële risico's die zijn verbonden aan uitbreiding van de toegang van het bestaande register tot een bredere categorie van personen.

3.7 *Mate waarin de uitvoering van de taak NBB-directiecomitéleden blootstelt aan onevenredige politieke risico's of hun personele onafhankelijkheid zou kunnen beïnvloeden.*

De beperkte aansprakelijkheid van de NBB in verband met het beheer van het centrale register laat de Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, onverlet, hetgeen van toepassing is op de NBB aangezien het centrale register als een 'systeem van gegevensbestanden' wordt beschouwd in de betekenis van die wet. Deze wet vereist met name dat de NBB passende technische en organisatorische maatregelen neemt die noodzakelijk zijn om de persoonsgegevens te beschermen tegen niet-geautoriseerde toegang en niet-geautoriseerde verwerking. Gezien het toegenomen aantal personen dat toegang tot het centrale register heeft, is het onvermijdelijk dat het voor de NBB complexer wordt om aan deze verplichting te voldoen. Het zij niet uitgesloten dat het NBB-directiecomité blootgesteld wordt aan reputatierisico's, ingeval een niet-geautoriseerde verzoeker toegang verkrijgt tot de gegevens, dan wel de gegevens anderszins geopenbaard worden. Aangezien het centrale register gevoelige informatie zal bevatten, zou zulks de NBB-directiecomitéleden in een moeilijke positie kunnen brengen, indien deze informatie publiekelijk bekend wordt, wat mogelijkerwijze een negatieve impact kan hebben op hun personele onafhankelijkheid.

8 Paragraaf 1.2 van Advies CON/2011/98.

3.8 *Conclusie*

De ECB toont zich er bezorgd over dat het voorstel geen duidelijke financiële regelingen bevat aangaande de volledige recuperatie van kosten die de NBB heeft gemaakt bij de uitvoering van haar taken aangaande het centrale register van bankrekeningen. Om de financiële onafhankelijkheid van de NBB te waarborgen en de bezorgdheid inzake monetaire financiering weg te nemen die samenhangt met het uitvoeren van een overheidstaak, dringt de ECB er bij de Belgische wetgever op aan dat zij waarborgt dat de inwerkingtreding van het voorstel gepaard gaat met procedures voor monitoring, toerekening en facturering van alle kosten die samenhangen met het verlenen van uitgebreide toegang tot het centrale register.

Dit advies wordt op de ECB-website gepubliceerd.

Gedaan te Frankfurt am Main, 28 juni 2016.

[getekend]

De president van de ECB

Mario DRAGHI