

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken

(2011/C 373/03)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 16,

Gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name de artikelen 7 en 8,

Gezien Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens ⁽¹⁾,

Gezien het verzoek om advies op grond van artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens ⁽²⁾,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

I. INLEIDING

1. Op 25 juli 2011 heeft de Commissie een voorstel vastgesteld voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen (hierna „het EAPO” genoemd) om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken ⁽³⁾.
2. Het voorstel is op diezelfde dag overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 ter advies naar de EDPS gestuurd. De EDPS was voorafgaande aan de vaststelling van het voorstel informeel geraadpleegd. De EDPS was verheugd over deze informele raadpleging en constateert met genoegen dat vrijwel al zijn opmerkingen in het definitieve voorstel in aanmerking zijn genomen.
3. In dit advies geeft de EDPS een beknopte analyse van de aspecten van het voorstel die betrekking hebben op de bescherming van persoonsgegevens.

II. ASPECTEN VAN HET VOORSTEL DIE BETREKKING HEBBEN OP DE BESCHERMING VAN PERSOONS- GEGEVENS

II.1. Gegevensverwerkende activiteiten op grond van de voorgestelde verordening

4. Met de voorgestelde verordening wordt een Europese procedure voor een beschermingsmaatregel tot stand gebracht, waarmee een schuldeiser („de eiser”) een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen (hierna „het EAPO”) kan verkrijgen om te beletten dat geld van zijn schuldenaar („de verweerder”) van een bankrekening in de EU wordt afgehaald of overgemaakt. Het voorstel is bedoeld om de bestaande situatie te verbeteren, waarin schuldenaren als gevolg van procedures die „omslachtiger, duurder en langduriger” zijn, zich eenvoudig aan handhavingsmaatregelen kunnen onttrekken door hun geld snel te verplaatsen van een bankrekening in een lidstaat naar een bankrekening in een andere lidstaat ⁽⁴⁾.
5. Persoonsgegevens worden op grond van de voorgestelde verordening op verschillende manieren verwerkt en tussen verschillende partijen overgedragen. Er wordt een relevant onderscheid gemaakt tussen twee situaties. In de eerste plaats is er de situatie waarin om een EAPO wordt verzocht vóór de inleiding van gerechtelijke procedures of waarin een beslissing, gerechtelijke schikking of authentieke akte nog niet uitvoerbaar is verklaard in de lidstaat van tenuitvoerlegging ⁽⁵⁾. In de tweede plaats is er de situatie waarin om een EAPO wordt verzocht nadat een uitvoerbare beslissing, gerechtelijke schikking of authentieke akte is verkregen.
6. In de eerste situatie worden door de eiser persoonsgegevens van de eiser en van de verweerder (identificatiegegevens, gegevens van de bankrekening van de verweerder, beschrijving van relevante omstandigheden en bewijs van gedrag) overgelegd aan het nationale gerecht dat overeenkomstig de toepasselijke bevoegdheidsregels bevoegd is voor het geschil. Het verzoek wordt ingediend met behulp van het formulier in bijlage I bij het voorstel (zie artikel 8 van het voorstel).

⁽⁴⁾ Zie de toelichting bij het voorstel, blz. 4.

⁽⁵⁾ Het begrip „authentieke akte” wordt in artikel 4, lid 11, van het voorstel gedefinieerd als „een akte die als authentieke akte is verleden of geregistreerd in een lidstaat en waarvan de authenticiteit: a) betrekking heeft op de ondertekening en de inhoud van de akte, en b) is vastgesteld door een openbare instantie of door een andere daartoe gemachtigde instantie”.

⁽¹⁾ PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

⁽²⁾ PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1.

⁽³⁾ Zie COM(2011) 445 definitief.

7. In de tweede situatie stuurt de eiser persoonsgegevens van de verweerder (identificatiegegevens, gegevens van de bankrekening van de verweerder en een kopie van de beslissing, gerechtelijke schikking of authentieke akte) naar hetzij het gerecht dat de beslissing of gerechtelijke schikking heeft afgegeven, hetzij, in geval van een authentieke akte, de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de authentieke akte is opgesteld, of rechtstreeks naar de bevoegde autoriteit in de lidstaat van tenuitvoerlegging. Het verzoek wordt ingediend met behulp van het formulier in bijlage I bij het voorstel (zie artikel 15 van het voorstel).
8. In beide situaties moet de eiser alle informatie met betrekking tot de verweerder en de bankrekening(en) van de verweerder verschaffen die de bank(en) nodig heeft (hebben) om die verweerder en zijn of haar bankrekening(en) te identificeren (zie artikel 16 van het voorstel). Voor natuurlijke personen omvat deze informatie de volledige naam van de verweerder, de naam van de bank, het rekeningnummer of de rekeningnummers, het volledige adres van de verweerder en zijn of haar geboortedatum of nationaal identiteitsnummer of paspoortnummer. Dit alles komt tot uiting in het in bijlage I beschreven formulier (zie punt 4.7 van bijlage I). Optionele invoervelden op het formulier zijn het telefoonnummer en het e-mailadres van de verweerder (zie punt 3 van bijlage I).
9. Als de eiser niet over de rekeninginformatie van de verweerder beschikt, kan de eiser de bevoegde autoriteit van de lidstaat van tenuitvoerlegging op grond van artikel 17 van het voorstel verzoeken om de nodige informatie te verkrijgen. Een dergelijk verzoek moet worden gedaan in het verzoek om een EAPO en moet „alle informatie over de verweerder en de bankrekeningen van de verweerder” bevatten „waarover de eiser beschikt” (zie artikel 17, lid 1 en lid 2). Het gerecht of de uitvaardigende autoriteit vaardigt het EAPO uit en zendt het naar de bevoegde autoriteit van de lidstaat van tenuitvoerlegging, die gebruikmaakt van „alle geschikte en redelijke middelen die in de lidstaat van tenuitvoerlegging beschikbaar zijn om de (...) bedoelde informatie te verkrijgen” (artikel 17, lid 3 en lid 4). De informatie wordt verkregen op een van de volgende manieren: lidstaten kunnen alle banken op hun grondgebied verplichten te melden of de schuldenaar bij hen een rekening aanhoudt, of hun tenuitvoerleggingsautoriteiten toegang verlenen tot informatie waarover de overheid, onder meer in registers, beschikt (artikel 17, lid 5).
10. In artikel 17, lid 6, wordt onderstreept dat de in artikel 17, lid 4, bedoelde informatie „geschikt (moet) zijn om de rekening(en) van de verweerder te kunnen identificeren, relevant (moet) zijn, niet excessief (mag) zijn en beperkt (moet) blijven tot a) het adres van de verweerder, b) de bank of banken waarbij de verweerder een of meer rekeningen aanhoudt, c) het rekeningnummer of de rekeningnummers van de verweerder”.
11. Verschillende bepalingen in het voorstel brengen grensoverschrijdende uitwisseling van informatie, waaronder persoonsgegevens, met zich mee. De overdracht van het EAPO van het gerecht of de uitvaardigende autoriteit naar de bevoegde autoriteit in de lidstaat van tenuitvoerlegging wordt uitgevoerd met behulp van het formulier in bijlage II bij het voorstel (zie de artikelen 21 en 24 van het voorstel). Dit formulier bevat minder gegevens over de verweerder, aangezien niet wordt verwezen naar zijn of haar geboortedatum, nationale identiteitsnummer of paspoortnummer, telefoonnummer of e-mailadres. Uit de verschillende in de voorgestelde verordening beschreven stappen lijkt te volgen dat dit komt door het feit dat het rekeningnummer of de rekeningnummers van de verweerder al met zekerheid is (zijn) vastgesteld of dat deze informatie nog moet worden verzameld door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van tenuitvoerlegging op basis van artikel 17 van het voorstel.
12. Artikel 20 betreft de communicatie en samenwerking tussen gerechten. Om informatie over alle relevante omstandigheden kan rechtstreeks worden verzocht, of via de contactpunten van het Europese justitiële netwerk in burgerlijke en handelszaken dat is opgericht bij Beschikking 2001/470/EG ⁽¹⁾.
13. Binnen drie werkdagen na ontvangst van een EAPO brengt de bank de bevoegde autoriteit in de lidstaat van tenuitvoerlegging en de eiser op de hoogte met behulp van het formulier in bijlage III bij het voorstel (zie artikel 27 van het voorstel). Op dit formulier is dezelfde informatie over de verweerder vereist als op het formulier in bijlage II. In artikel 27, lid 3, is bepaald dat de bank haar verklaring via beveiligde elektronische communicatiemiddelen kan verzenden.

II.2. Vereisten met betrekking tot gegevensbescherming

14. De verschillende persoonsgegevensverwerkende activiteiten in het kader van de voorgestelde verordening moeten worden uitgevoerd met inachtneming van de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens zoals vastgesteld in Richtlijn 95/46/EG en de nationale wetgeving die daaraan uitvoering geeft. De EDPS is blij dat dit wordt benadrukt in overweging 21 en artikel 46, lid 3, van het voorstel. De EDPS is ook ingenomen met de verwijzing naar de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in overweging 20 van het voorstel.
15. Bepaalde gegevens over de eiser en de verweerder zijn onontbeerlijk voor de goede werking van het EAPO. De regels inzake gegevensbescherming schrijven voor dat alleen informatie wordt gebruikt die proportioneel en werkelijk nodig is. De EDPS constateert verheugd dat de Commissie de proportionaliteit en noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens voor de doeleinden van het onderhavige voorstel serieus in overweging heeft genomen.

⁽¹⁾ PB L 174 van 27.6.2001, blz. 25.

16. Dit wordt in de eerste plaats geïllustreerd door de beperkte lijst met persoonlijke gegevens die wordt vereist in de artikelen 8, 15 en 16 en in de bijlagen bij het voorstel. De EDPS merkt met voldoening op dat de hoeveelheid persoonsgegevens afneemt in de verschillende bijlagen die volgen op de verschillende stappen in de EAPO-procedure. In het algemeen heeft de EDPS geen reden om te menen dat de gegevensvereisten verder gaan dan wat nodig is voor de doeleinden van de voorgestelde verordening. In dit verband heeft de EDPS slechts twee nadere opmerkingen.
17. De eerste heeft betrekking op de adresgegevens van de eiser in de bijlagen bij de voorgestelde verordening. Volgens artikel 25 van het voorstel wordt de verweerder betekend met de EAPO en alle met het oog op het verkrijgen van het bevel bij het gerecht of de bevoegde autoriteit ingediende documenten, die lijken neer te komen op de in de bijlagen I, II en III vervatte informatie. Er is geen indicatie van de mogelijkheid dat de eiser verzoekt om zijn of haar adresgegevens uit de verschillende documenten te verwijderen voordat ze naar de verweerder worden gezonden. Omdat er omstandigheden denkbaar zijn waarin bekendmaking van de adresgegevens van de eiser aan de verweerder het risico met zich meebrengt dat de eiser wordt blootgesteld aan buitengerechtigde druk van de verweerder, stelt de EDPS de wetgever voor om in artikel 25 de mogelijkheid op te nemen dat de eiser verzoekt om verwijdering van deze gegevens uit de informatie die aan de verweerder wordt verstrekt.
18. De tweede opmerking heeft betrekking op de optionele invoervelden in bijlage I voor het telefoonnummer en het e-mailadres. Als deze informatie is opgenomen in de vorm van invoervelden die kunnen worden gebruikt wanneer andere contactgegevens van de verweerder ontbreken, moet dat duidelijk worden gemaakt. Anders lijkt er onvoldoende reden te zijn om deze invoervelden te handhaven.
19. Een andere illustratie van de ernstige overwegingen die de Commissie aan de proportionaliteit en de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van dit voorstel heeft gewijd, is de uitdrukkelijke verwijzing naar het noodzaakbeginsel in de artikelen 16, lid 1, en 17, lid 6, van het voorstel. In artikel 16 wordt verwezen naar alle informatie die „nodig” is om de verweerder te kunnen identificeren, in artikel 17, lid 1, naar de „nodige” informatie en in artikel 17, lid 6, wordt de formulering van artikel 6, lid 1, onder c), van Richtlijn 95/46/EG herhaald, waarin wordt bepaald dat de gegevens geschikt, relevant en niet excessief moeten zijn. De EDPS is tevreden met deze bepalingen, omdat zij zichtbaar maken dat het verzamelen van persoonsgegevens dient te voldoen aan het beginsel van noodzaak. Toch roept artikel 17 nog enkele vragen op.
20. Artikel 17, lid 2, schrijft voor dat de eiser „alle informatie over de verweerder en de bankrekeningen van de verweerder waarover de eiser beschikt” overlegt. Dit is een ruime formulering die de overdracht van allerlei soorten informatie over de verweerder zou kunnen inhouden. In deze bepaling wordt niet duidelijk gemaakt dat dergelijke informatie beperkt moet blijven tot informatie die nodig is om de verweerder te identificeren en zijn of haar bankrekening(en) vast te stellen. De EDPS doet de aanbeveling deze beperking in artikel 17, lid 2, op te nemen.
21. De verwijzing in artikel 17, lid 4, naar „alle geschikte en redelijke middelen” zou onderzoeksmethoden kunnen inhouden die ernstig inbreuk maken op het privéleven van de verweerder. Als dit lid wordt gelezen in samenhang met artikel 17, lid 5, wordt echter duidelijk dat deze middelen beperkt zijn tot de twee methoden die zijn beschreven in punt 9 van dit advies. Maar om elk misverstand over de reikwijdte van de voor de bevoegde autoriteit beschikbare middelen te vermijden, zou de wetgever kunnen overwegen de zinsnede „alle geschikte en redelijke middelen” te vervangen door „een van de twee in lid 5 bedoelde methoden”.
22. Wat betreft de twee methoden die worden genoemd in artikel 17, lid 5, onder b), heeft de EDPS vragen over de tweede methode. Deze betreft de toegang van de bevoegde autoriteit tot informatie die in handen is van overheidsinstanties, onder meer in registers. In bijlage I bij het voorstel wordt verwezen naar „bestaande openbare registers” (zie punt 4 van bijlage I). Ten behoeve van de duidelijkheid moet worden toegelicht wat feitelijk wordt bedoeld met artikel 17, lid 5, onder b), van het voorstel. Benadrukt moet worden dat niet alleen de verzamelde informatie nodig moet zijn voor de doeleinden van de voorgestelde verordening, maar dat ook de methoden waarmee de informatie wordt verzameld moeten voldoen aan de beginselen van noodzaak en proportionaliteit.
23. Ten aanzien van de grensoverschrijdende gegevensoverdracht tussen de verschillende betrokken partijen voorziet de EDPS geen bijzondere problemen vanuit het oogpunt van gegevensbescherming. Alleen artikel 27, lid 3, van het voorstel geeft aanleiding tot nadere overdenking. Hierin wordt bepaald dat de bank haar verklaring via beveiligde elektronische communicatiemiddelen kan verzenden (met behulp van het formulier in bijlage III). Het woord „kan” wordt gebruikt omdat het gebruik van elektronische middelen een alternatief voor verzending per gewone post is. Dit volgt uit bijlage III. Artikel 27, lid 3, is bedoeld om banken de mogelijkheid te bieden elektronische communicatiemiddelen te gebruiken, maar alleen als die middelen beveiligd zijn. De EDPS beveelt de wetgever aan om deze bepaling duidelijker te maken, omdat de huidige tekst zou kunnen worden opgevat alsof het gebruik van *beveiligde* middelen optioneel is. Artikel 27, lid 3, zou kunnen worden vervangen door de tekst: „De bank kan haar verklaring via elektronische communicatiemiddelen verzenden indien deze middelen zijn beveiligd overeenkomstig de artikelen 16 en 17 van Richtlijn 95/46/EG”.

III. CONCLUSIE

24. De EDPS is blij met de inspanningen die zijn verricht om in te gaan op de verschillende aspecten van gegevensbescherming die aan de orde zijn bij het voorgestelde instrument van de EAPO. Meer in het bijzonder waardeert hij de toepassing van en verwijzingen naar het noodzaakbeginsel. Wel meent de EDPS dat de voorgestelde verordening nog enkele nadere verbeteringen en toelichtingen vereist. De EDPS beveelt aan:

- om te overwegen in artikel 25 de mogelijkheid op te nemen dat de eiser verzoekt om verwijdering van zijn of haar adresgegevens uit de informatie die aan de verweerder wordt verstrekt;
- om de optionele invoervelden uit bijlage I (het telefoonnummer en e-mailadres van de verweerder) te verwijderen als hun feitelijke noodzaak niet is aangetoond;
- om de op grond van artikel 17, lid 2, door de eiser verstrekte informatie te beperken tot wat nodig is om de verweerder te identificeren en zijn of haar bankrekening(en) vast te stellen;

- om de verwijzing in artikel 17, lid 4, naar „alle geschikte en redelijke middelen” te vervangen door „een van de twee in lid 5 bedoelde methoden”;
- om toe te lichten wat wordt bedoeld met de „bestaande openbare registers” waarnaar wordt verwezen in artikel 17, lid 5, onder b);
- om artikel 27, lid 3, te wijzigen in: „De bank kan haar verklaring via elektronische communicatiemiddelen verzenden indien deze middelen zijn beveiligd overeenkomstig de artikelen 16 en 17 van Richtlijn 95/46/EG”.

Gedaan te Brussel, 13 oktober 2011.

Giovanni BUTTARELLI
*Europees adjunct-toezichthouder voor
gegevensbescherming*