

**Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over: het gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (COM(2006) 213 def.) het voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (SEC (2006) 866 def.)**

(2007/C 94/03)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBSCHERMING,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name op artikel 286,

Gelet op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name op artikel 8,

Gelet op 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 <sup>(1)</sup>,

Gelet op Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake 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 <sup>(2)</sup>, met name op artikel 41,

Gezien de door de Commissie ingediende verzoeken om advies overeenkomstig artikel 28 van Verordening (EG) nr. 45/2001, gedaan op 18 mei 2006 (over het gewijzigde voorstel inzake het Financieel Reglement) en op 4 juli 2006 (over het voorstel voor de uitvoeringsvoorschriften);

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT

### I. INLEIDING

1. Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002, houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen <sup>(3)</sup>, (hierna „het FR” genoemd), legt de rechtsgrondslag voor de hervorming van het financiële beheer. In december 2002 heeft de Commissie, na een uitgebreide raadpleging van de instellingen, de uitvoeringsvoorschriften (UV) van het FR aangenomen. Beide verordeningen, die voor alle instellingen gelden, zijn vanaf 1 januari 2003 van toepassing.
2. Het in 2006 aangenomen gewijzigde voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen <sup>(4)</sup> (hierna „FR-voorstel” genoemd) wordt voorgesteld om te voldoen aan artikel 184 van het FR, waarin staat dat het Financieel Reglement elke drie jaar en/of telkens wanneer dat nodig blijkt te zijn, opnieuw wordt bezien. Hoofddoel van het FR-voorstel is de

regels doeltreffender en doorzichtiger te maken, een beter evenwicht te bewerkstelligen tussen de controlekosten en het financiële risico, en een hoog niveau van bescherming van het geld van de Gemeenschap te waarborgen. Het akkoord over het gewijzigd FR-voorstel is tot stand gekomen middels de procedure van overleg tussen het Europees Parlement en de Raad, eind november 2006. Deze tekst wordt in dit advies in aanmerking genomen <sup>(5)</sup>.

3. Ter bespoediging van het wetgevingsproces heeft de Commissie het initiatief genomen een voorstel in te dienen voor een verordening (EG, Euratom) van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen <sup>(6)</sup> (hierna „UV-voorstel” genoemd). De Europese toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) is over deze beide voorstellen geraadpleegd.
4. De EDPS vindt het van belang dat er van de voorstellen een analyse wordt gemaakt, omdat de voorstellen gevolgen zullen hebben voor de wijze waarop bepaalde persoonsgegevens die betrekking hebben op financiële activiteiten worden behandeld. Een van de hoofdpunten van de voorstellen is dat de Commissie, ten behoeve van alle instellingen en organen, een centrale gegevensbank zal oprichten en beheren van de gegadigden en de inschrijvers waarin specifieke gevallen van uitsluiting wegens fraude waren opgenomen, zodat de informatie in de gegevensbank kan worden uitgewisseld met autoriteiten op diverse niveaus. De EDPS benadrukt dat de beoogde centrale gegevensbank, waarin de gegadigden en inschrijvers zullen worden opgenomen die verkeren in een van de in artikel 93, artikel 94 en artikel 96, lid 1, onder b), en lid 2, onder a) van het Financieel Reglement bedoelde situaties, reeds vóór de wijziging van het Financieel Reglement bestond <sup>(7)</sup>. De bestaande gegevensbank is gebaseerd op het gebruik van verschillende waarschuwningsniveaus (1, 2, 3, 4, 5a en 5b), overeenstemmend met het effect van de waarschuwingen op de gegadigden en inschrijvers. De bestaande gegevensbank, die op institutioneel niveau door de Commissie is ontwikkeld, bestrijkt echter een breder gebied dan de gegevensbank waarvan sprake is in het FR-voorstel (alleen waarschuwingen op niveau 5). Deze centrale gegevensbank en andere aspecten van de voorstellen dienen zorgvuldig te worden geanalyseerd vanuit een oogpunt van gegevensbescherming.

<sup>(1)</sup> PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

<sup>(2)</sup> PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1.

<sup>(3)</sup> PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1.

<sup>(4)</sup> Doc. COM(2006) 213 def — 2005/0090 (CNS).

<sup>(5)</sup> Artikel 95, lid 3, punt 2 is uit het gewijzigd voorstel gehaald en dat is qua gegevensbescherming een verbetering van de tekst.

<sup>(6)</sup> SEC(2006) 866 definitief

<sup>(7)</sup> Zie voor een analyse van de bestaande situatie het advies inzake voorafgaande controle van de EDPS over het systeem van vroegtijdige waarschuwing van de Commissie. 6 december 2006, te vinden op: [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)

## Raadpleging van de EDPS

5. De Commissie heeft het FR- en het UV-voorstel voor advies aan de EDPS gestuurd, overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 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 (hierna Verordening (EG) nr. 45/2001). Gezien het dwingende karakter van artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001, is de EDPS ingenomen met de expliciete verwijzing naar deze raadpleging in de preambule van de voorstellen.

## II. ANALYSE VAN DE VOORSTELLEN

6. De Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie en van andere door de Gemeenschap beheerde middelen en moet fraude en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de Gemeenschappen schaden, bestrijden. De FR- en UV-voorstellen leggen de Commissie nieuwe verplichtingen op inzake het gunnen van opdrachten en subsidies aan derden in de context van het beheer van communautaire middelen. Gelet op het feit dat de voorstellen regels geven die gevolgd moeten worden ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, is het van essentieel belang dat de rechten van de betrokkenen inzake gegevensbescherming en persoonlijke levenssfeer, naar behoren worden gewaarborgd tijdens de verwerking van persoonsgegevens.

### II.1. Transparantie

7. De EDPS erkent dat belangrijke beginselen inzake deugdelijk financieel beheer in de voorstellen worden bevorderd en dat er nieuwe worden geïntroduceerd of versterkt. De EDPS wijst er bijvoorbeeld op dat in overweging 1 van het FR-voorstel staat dat „er met name moet worden gezorgd voor meer transparantie door informatie te verstrekken over begunstigden van communautaire middelen.”. Dit beginsel wordt in de artikelen 30, lid 3, en 53 van het FR verder uitgewerkt.
8. Met deze bepalingen, die betrekking hebben op het beginsel van transparantie wordt de bekendmaking van begunstigden van middelen uit de begroting ingevoerd. De EDPS keurt het goed dat dit beginsel wordt opgenomen, met inachtneming van Richtlijn 95/46/EG en Verordening (EG) nr. 45/2001<sup>(8)</sup>, maar wenst te benadrukken dat er een proactieve benadering jegens de rechten van de betrokkenen moet worden gevolgd, aangezien er persoonsgegevens zullen worden bekendgemaakt. Deze proactieve benadering

<sup>(8)</sup> Zie de artikelen 11-13 en 18 van Verordening (EG) nr. 45/2001. Zie over het begrip proactieve benadering: *Achtergrondnota van de EDPS: Toegang van het publiek tot documenten en gegevensbescherming*, 12 juli 2005, te vinden op: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/21>

zou kunnen inhouden dat de betrokkenen op voorhand, en wel op het moment dat de persoonsgegevens worden verzameld, wordt meegedeeld dat deze gegevens kunnen worden bekendgemaakt, en dat ervoor wordt gezorgd dat het recht van de betrokkene op toegang en op het maken van bezwaar, wordt nageleefd. Dit beginsel zou ook moeten gelden voor de bekendmaking achteraf van begunstigden (artikel 169 van de uitvoeringsvoorschriften).

### II.2. Systeem voor vroegtijdige waarschuwing (EWS); centrale gegevensbank

9. In artikel 95 van het FR-voorstel staat dat er door de Commissie een centrale gegevensbank wordt opgezet en beheerd met de gegevens van gegadigden en inschrijvers die verkeren in een situatie van uitsluiting, bedoeld in de artikelen 93, 94<sup>(9)</sup>, 96, lid 1, onder b) en lid 2, onder a), overeenkomstig de communautaire regels over de verwerking van persoonsgegevens. Zoals in de inleiding is vermeld, houdt deze nieuwe versie van artikel 95, waarin de leidende rol van de Commissie wordt benadrukt, geen inhoudelijke wijziging in van de tot nog toe gebruikelijke praktijk (in artikel 95 staat dat iedere instelling een eigen centrale gegevensbank heeft). Op dit moment hebben de instellingen<sup>(10)</sup> inderdaad geen afzonderlijke gegevensbank, maar gebruiken zij het gecomputeriseerde gegevensbestand van de Europese Commissie en wisselen zij met de Commissie informatie uit<sup>(11)</sup>. Deze gegevensbank wordt beheerd overeenkomstig de procedure in het besluit van de Commissie over het systeem van vroegtijdige waarschuwing ('Early Warning System'; EWS)<sup>(12)</sup>. De Commissie centraliseert alle belangrijke informatie en vervult de rol van een centraal bureau voor alle instellingen die aan het systeem meedoen.
10. In artikel 95 van het FR-voorstel staat ook dat het gaat om een gezamenlijke gegevensbank van de instellingen, de uitvoerende agentschappen en de in artikel 185 bedoelde organen. In de overeengekomen versie van het Financieel Reglement staat voorts in artikel 95 dat de autoriteiten van de lidstaten en derde landen en de organen die deelnemen aan de uitvoering van de begroting, aan de bevoegde ordonnateur gegevens verstrekken over gegadigden en inschrijvers die in een van de in artikel 93, lid 1, onder e), bedoelde situaties verkeren (d.w.z. een rechterlijke beslissing met kracht van gewijsde). Deze informatie wordt verstrekt wanneer het gedrag van de betrokkene de financiële belangen van de Gemeenschappen heeft geschaad (artikel 95, lid 2). De gevolgen van het optreden van die actoren wordt hierna geanalyseerd.

<sup>(9)</sup> Volgens de artikelen 93 en 94 (gelezen in samenhang met artikel 114, lid 2) moeten derden worden uitgesloten van deelname aan een aanbestedings- of gunningsprocedure wanneer zij verkeren in één van de situaties bedoeld in artikel 93 van het FR, of moet de gunning van een opdracht of een subsidie aan derden worden verboden wanneer er sprake is van een belangenconflict of van valse verklaringen in de door de aanbestedende dienst verlangde inlichtingen voor deelname aan een aanbestedings- of gunningsprocedure.

<sup>(10)</sup> Artikel 1 van het Financieel Reglement: In deze verordening worden het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de Ombudsman en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming gelijkgesteld met de Instellingen van de Gemeenschappen.

<sup>(11)</sup> Zie het advies van de EDPS inzake voorafgaande controle betreffende het systeem van vroegtijdige waarschuwing van het Europese Hof van Justitie, dat op onze website komt te staan.

<sup>(12)</sup> C(2004) 193/3, gewijzigd met corrigendum C(2004)517 en laatstelijk gewijzigd door de interne regels van 2006. Zie: [http://ec.europa.eu/budget/library/sound\\_fin\\_mgt/ews\\_decision\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/sound_fin_mgt/ews_decision_en.pdf).

11. De EDPS stemt in met het beginsel van een centrale gegevensbank met daarin de gegadigden en inschrijvers die in een van de in artikel 93, artikel 94 en artikel 96, lid 1, onder b), en lid 2, onder a), bedoelde situaties verkeren, in het licht van de doelen van de gegevensverwerking van het FR. Deze doelstellingen zijn: meer doeltreffendheid, een betere bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en het rondsturen van beperkte informatie over derden.
12. Hoewel centrale gegevensbanken en grootschalige systemen tegenwoordig steeds meer worden gebruikt, vindt de EDPS dat voor ieder geval grondig en zorgvuldig over het gebruik van zo'n gegevensbank moet worden nagedacht en dat er bij de oprichting van zo'n gegevensbank specifieke garanties moeten worden ingebouwd volgens de beginselen van de gegevensbescherming. De reden voor dit alles is dat moet worden vermeden dat zich ontwikkelingen voordoen die de bescherming van persoonsgegevens zouden aantasten. Volgens de EDPS moet in ieder voorstel waarmee wordt beoogd een centrale opslag voor persoonsgegevens in te stellen, het Europees regelgevingskader inzake gegevensbescherming worden nageleefd en correct worden uitgevoerd. De artikelen 4 (kwaliteit van de gegevens), 5 (rechtmatige verwerking) en 10 (verwerking van bijzondere categorieën van gegevens) van Verordening (EG) nr. 45/2001 zijn bijvoorbeeld van groot belang voor de verwerking van persoonsgegevens door Europese instellingen.
13. Voorts benadrukt de EDPS dat persoonsgegevens voor gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld (artikel 4, lid 1, onder b) van Verordening (EG) nr. 45/2001). In dit verband is de EDPS van mening dat de instellingen en organen een legitiem belang hebben bij de oprichting van het systeem ter bescherming van de financiële belangen en de reputatie van de Gemeenschappen, maar dat tevens de invoering van een tegen een persoon gerichte waarschuwing ernstige negatieve gevolgen kan hebben voor de betrokkene en dat er daarom specifieke garanties moeten komen om de legitieme belangen van de betrokkene te beschermen. Deze garanties worden in de onderstaande punten uitgewerkt.

#### II.2.a. Betrokkenen

14. De gegevensbank van het EWS is gebaseerd op het centraal gevalideerde „dossier juridische entiteit” ((legal entity file) (LEF)) en maakt gebruik van de gegevens ervan. Het LEF is een algemene gegevensbank en heeft betrekking op rechtspersonen of natuurlijke personen die op enig moment contractuele en/of financiële betrekkingen hebben (gehad) met een van de Commissiediensten: dienstverleners, personeel, deskundigen, begunstigden van subsidies. In artikel 95 van het FR-voorstel wordt alleen gesproken van kandidaten en inschrijvers en niet van personeelsleden, aangezien die geen kandidaten of inschrijvers kunnen zijn. De EDPS stelt voor de definitie van kandidaten en inschrijvers in het UV-voorstel te verduidelijken zodat er geen verwarring ontstaat tussen de bedoelde entiteiten.

15. Voorts stelt de EDPS voor in artikel 134 bis van het UV-voorstel toe te lichten op welke categorieën entiteiten de gegevensbank betrekking heeft. Artikel 134 bis gaat over derden, die in het LEF juridische entiteiten worden genoemd, die zowel natuurlijke als rechtspersonen kunnen zijn. Voorts spreekt het voorstel reeds van een derde categorie, in die zin dat de informatie ook kan gaan over natuurlijke personen die met betrekking tot bepaalde rechtspersonen een vertegenwoordigings-, beslissings- of controlebevoegdheid hebben. Daarom staan natuurlijke personen, in laatstgenoemd geval, in het systeem voor zover zij vertegenwoordigingsbevoegdheid hebben. In de huidige praktijk worden zij als een nieuw autonoom gegeven in de gegevensbank opgenomen. De koppelingen en verschillen tussen de rechtspersonen en de natuurlijke personen met vertegenwoordigings-, beslissings- of controlebevoegdheid met betrekking tot bepaalde rechtspersonen dienen te worden toegelicht.

#### II.2.b. Bijwerking van informatie in de gegevensbank

16. Volgens het beginsel van kwaliteit van de gegevens (artikel 4 van Verordening (EG) nr. 45/2001) moeten persoonsgegevens adequaat, terzake dienend en niet buitensporig zijn, in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt<sup>(13)</sup>. Het is duidelijk dat de kwaliteit van de persoonsgegevens alleen kan worden gewaarborgd als de nauwkeurigheid ervan geregeld en grondig wordt gecontroleerd. De huidige procedure volgens artikel 134 bis, lid 2, van het UV-voorstel houdt in dat de Commissie via een beveiligd protocol op regelmatige basis gevalideerde gegevens die in de gegevensbank staan, verstrekt aan in het eerste lid van hetzelfde artikel aangevoerde personen. Dit voorgestelde tijdschema is onduidelijk. De EDPS weet dat er alternatieven worden overwogen met een permanente verstrekking van gegevens. Dit volstaat echter niet. Volgens de EDPS moet de centrale gegevensbank vaak worden bijgewerkt en wel op gestructureerde wijze en volgens een nauwkeurig tijdschema (maandelijks of wekelijkse doorgiften zouden bijdragen aan de nauwkeurigheid en de tijdige bijwerking van de gegevens).

#### II.2.c. Beheer en beveiliging

17. De centrale gegevensbank moet voldoende beschermd worden. Het beheer en de inachtneming van een optimaal beveiligingsniveau voor de centrale gegevensbank is een basisvereiste voor een passende bescherming van de in het gegevensbestand opgenomen persoonsgegevens en het bijwerken ervan. Om dit bevredigend beschermingsniveau te kunnen halen, moeten specifieke garanties worden ingebouwd om het hoofd te kunnen bieden aan de potentiële risico's die gepaard gaan met de systeeminfrastructuur en de betrokken personen.

<sup>(13)</sup> In het systeem voor vroegtijdige waarschuwing staan de volgende gegevens: naam en adres van betrokkene — soort EWS-waarschuwing — ingangsdatum — einddatum actieve waarschuwing — Commissiedienst die heeft gevraagd om de EWS-melding.

18. De EDPS vindt dat er een goed systeem moet komen voor de selectie van ordonnateurs, zodat de informatie in de centrale gegevensbank op afdoende wijze kan worden beschermd en de integriteit ervan wordt beschermd. Hoewel in artikel 134 bis sprake is van de selectie en de omschrijving van taken van de ordonnateur die verantwoordelijk is voor opnemings in de gegevensbank en voor het ontvangen van gevalideerde gegevens die in de gegevensbank staan, geldt deze procedure alleen voor de instellingen, uitvoerende agentschappen of organen als bedoeld in artikel 185 van het Financieel Reglement. De procedure wordt voor de Commissie uitgevoerd in het besluit van de Commissie over het EWS. Er is geen specifieke regel voorzien met betrekking tot de situatie van lidstaten, derde landen of internationale organisaties. Door deze situatie kan de bescherming van geraadpleegde gegevens ontoereikend worden.
19. De EDPS raadt aan in aanvullende administratieve regels bepalingen op te nemen over de manier waarop toegang tot gegevens wordt verleend aan de autoriteiten en organen van de lidstaten, derde landen en internationale organisaties en over de hoeveelheid gegevens die kan worden opgevraagd. De EDPS vindt namelijk niet alleen dat de informatie in de gegevensbank moet worden beveiligd, maar ook dat de informatie naar de juiste en geautoriseerde autoriteiten moet worden gestuurd en, binnen die autoriteiten, uitsluitend naar de betrokken ambtenaren.
- II.2.d. *Uitwisseling van gegevens*
20. De EDPS steunt de instelling van een centraal toegangspunt tot de gegevensbank, dat door de Commissie wordt gecoördineerd. Voorts wordt de huidige reikwijdte van het EWS in het FR-voorstel verruimd, omdat in het voorstel wordt beoogd meer autoriteiten en organen toegang te verlenen dan in de vorige versie. Daarom worden in het FR-voorstel diverse situaties voorzien voor wat betreft toegang tot informatie. De situaties betreffen diverse autoriteiten en organen en moeten afzonderlijk worden geanalyseerd. Vanuit het oogpunt van gegevensbescherming stelt de EDPS vast dat dit recht op toegang tot de gegevensbank, dat aan diverse organen wordt verleend, leidt tot een doorgifte van gegevens aan elk van de organen in kwestie, ondanks het feit dat de gegevens door de Commissie worden opgeslagen. Daarom moet er een analyse worden uitgevoerd in het licht van de artikelen 7, 8 en 9 van Verordening (EG) nr. 45/2001, die over de doorgifte van gegevens gaan.
21. In het FR-voorstel wordt onderscheid gemaakt tussen twee gevallen van gegevensdoorgifte. Het eerste geval gaat over doorgifte van gegevens binnen of tussen communautaire instellingen en organen. Het tweede gaat over het recht op toegang van de lidstaten en derde landen of internationale organen. Ten behoeve van dit advies maakt de EDPS een afzonderlijke analyse voor de situatie van de lidstaten en die van derde landen of internationale organen, aangezien deze in Verordening (EG) nr. 45/2001 afzonderlijk aan bod komen.
22. De eerste situatie wordt behandeld in artikel 95, lid 1, van het FR-voorstel, waarin staat dat het gaat om een door de Commissie ingestelde en beheerde gezamenlijke gegevensbank van de instellingen, de uitvoerende agentschappen en de in artikel 185 van het FR bedoelde organen. De EDPS benadrukt dat bij doorgifte van persoonsgegevens binnen of tussen de instellingen of organen van de Gemeenschap artikel 7 van Verordening (EG) nr. 45/2001 geldt. Daarom herinnert de EDPS eraan dat de ontvanger van de gegevens deze gegevens alleen mag verwerken voor het doel waarvoor zij zijn verzonden.
23. De toegang van de lidstaten, derde landen en internationale organisaties valt onder het tweede streepje van lid 2 van artikel 95 van het FR-voorstel. Zij hebben toegang tot de in de gegevensbank opgenomen gegevens en kunnen hiermee, waar nodig en onder hun eigen verantwoordelijkheid, rekening houden bij de gunning van opdrachten in verband met de uitvoering van de begroting. Daarom voorziet het voorstel in de automatische toegang tot de gegevensbank binnen het kader van de gunning van contracten die verband houden met de uitvoering van de begroting.
24. De EDPS benadrukt dat wanneer lidstaten ontvangers zijn van de gegevens in kwestie, artikel 8 van Verordening (EG) nr. 45/2001 geldt. Voornoemd artikel gaat over de doorgifte van persoonsgegevens aan ontvangers die onder Richtlijn 95/46/EG vallen, maar geen communautaire instellingen of organen zijn. In dit geval zal waarschijnlijk artikel 8, onder a) worden gevolgd, omdat de „noodzaak” van de gegevens voor het uitvoeren van de door de ontvangers uitgevoerde taken gerelateerd is aan de manier die de Commissie heeft gekozen om de begroting uit te voeren. Voorts handelen al deze organen uit hoofde van de nationale wet tot uitvoering van Richtlijn 95/46/EG en handelen zij ten behoeve van de uitvoering van de Europese begroting.
25. Wat betreft derde landen en internationale organisaties geldt artikel 9 van Verordening (EG) nr. 45/2001<sup>(14)</sup>. Artikel 9, lid 1, verbiedt de doorgifte van persoonsgegevens aan ontvangers die geen communautaire instelling of orgaan zijn en niet vallen onder de nationale wetgeving ter uitvoering van Richtlijn 95/46/EG, tenzij in het land van de ontvanger of in de ontvangende internationale organisatie een passend beschermingsniveau wordt gewaarborgd, en de gegevens strikt binnen het raam van de onder de bevoegdheid van de verantwoordelijke voor de verwerking vallende taken worden doorgegeven. Volgens Verordening (EG) nr. 45/2001 zijn er afwijkingen mogelijk, toegesneden op de situatie van de gunning van contracten in verband met de uitvoering van de begroting. De EDPS benadrukt echter dat deze uitzonderingen met de nodige terughoudendheid moeten worden uitgelegd. Het verdient de voorkeur om bij structurele doorgiftes goede garanties te voorzien. In de context van doorgifte vanuit de centrale gegevensbank is de doorgifte structureel en daarom moeten er in de uitvoeringsvoorschriften garanties worden vastgelegd, bijvoorbeeld contractuele bepalingen in de overeenkomst voor de gunning van EU-middelen.

<sup>(14)</sup> Artikel 9 is te vergelijken met de artikelen 25 en 26 van Richtlijn 95/46/EG.

26. Bovendien krijgen derde landen niet alleen gegevens uit de centrale gegevensbank uit hoofde van artikel 95 van het FR. Volgens artikel 134 bis van de UV worden ook gegevens ontvangen vanuit derde landen en internationale organisaties, en in die mate zullen zij de Commissie verklaren dat de informatie volgens de regels van de bescherming van persoonsgegevens van samengesteld en doorgegeven. De EDPS benadrukt in dit verband het belang van het beginsel van de kwaliteit van de gegevens wanneer er internationaal gegevens worden doorgegeven. Er dient voor te worden gezorgd dat de bepalingen van Verordening (EG) nr. 45/2001 inzake de nauwkeurigheid en de actualisering van gegevens die aan de Commissie worden verstrekt en in de gegevensbank worden ingevoerd, worden nageleefd. Daarom zal het van belang zijn om bij het sluiten van financieringsovereenkomsten aan te geven over welke gegevens het gaat en welke garanties er worden gegeven voor de kwaliteit ervan. Ook in de uitvoeringsvoorschriften moet staan dat deze garanties moeten worden gegeven.

#### II.2.e. Rechten van gegadigden en inschrijvers

27. Gegadigden en inschrijvers die in de centrale gegevensbank staan, krijgen garanties met betrekking tot het beheer van hun persoonsgegevens in de centrale gegevensbank. Deze garanties moeten vooral liggen in de sfeer van het recht van de betrokkenen op informatie en op toegang tot de hen betreffende gegevens.

28. Dit recht op informatie staat in artikel 134 bis, lid 1, alinea 3 van het UV-voorstel. De EDPS vindt echter dat de formulering van dit lid moet worden herzien en als volgt moet worden uitgelegd: „De in artikel 95, leden 1 en 2, van het Financieel Reglement bedoelde instellingen, uitvoerende agentschappen, autoriteiten en organen verklaren aan de Commissie dat de informatie is vastgesteld en doorgegeven met inachtneming van de voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens en dat de betrokken derde van de verstrekking van de informatie in kennis is gesteld.” De EDPS benadrukt dat Verordening (EG) nr. 45/2001 geldt voor de instellingen, uitvoerende agentschappen en organen, maar dat de nationale wetgevingen voor de uitvoering van Richtlijn 95/46/EG in de lidstaten van toepassing zullen zijn. Er kunnen zich echter problemen voordoen op nationaal niveau wanneer een derde land zijn burgers het recht op informatie onthoudt. De EDPS vindt dat de Commissie moet zorgen voor een mechanisme dat maakt dat alle gegadigden en inschrijvers weten dat zij in de centrale gegevensbank staan.

29. Verder stemt de EDPS in met een proactieve benadering van het recht op informatie<sup>(15)</sup>. In de zaak betreffende voorafgaande controle op de uitvoering van het EWS van het Europese Hof van Justitie<sup>(16)</sup> juicht de EDPS het toe dat alle derden op voorhand wordt meegedeeld dat hun persoonsgegevens door het Hof kunnen worden gebruikt voor interne procedures inzake de aanbestedingsprocedure, maar ook aan andere instellingen kunnen worden doorgegeven in het kader van de artikelen 93 en 94 van het FR-voorstel, teneinde te worden opgenomen in de in artikel 95 van het FR bedoelde gegevensbank van de Commissie. In zulke gevallen is een derde er reeds van op de hoogte

gebracht dat hij, indien hij in de gegevensbank van de Commissie staat, kan worden uitgesloten van deelname aan de aanbestedingsprocedure of van de gunning van een opdracht. Zo waardeert de EDPS ook de inspanningen die zijn gedaan om aanvullende rechten op informatie te bieden. Overweging 36 van het FR-voorstel gaat bijvoorbeeld over het recht op informatie aan niet-succesvolle inschrijvers, nadat een opdracht is gegund. Zoals reeds in dit advies is benadrukt, stelt de EDPS voor deze procedure te volgen in alle betrokken instellingen, autoriteiten en organen en dit in het UV-voorstel voor te schrijven.

30. In artikel 13 van Verordening (EG) nr. 45/2001 staat dat een betrokkene recht heeft op toegang tot informatie die door de verantwoordelijken wordt verwerkt. Daarom moet, voor de uitvoering van dit recht, in de uitvoeringsvoorschriften worden gesteld dat iedere in de gegevensbank opgenomen derde recht heeft op toegang tot gegevens die hem betreffen en dat dit recht niet mag worden beperkt om andere dan de in artikel 20 van Verordening (EG) nr. 45/2001 vermelde redenen. Verder is het recht op toegang nauw verbonden met bovengenoemde proactieve benadering, in die zin dat personen, wanneer zij niet weten dat ze in de gegevensbank staan, hun recht op toegang niet zullen kunnen uitoefenen.

#### II.2.f. Noodzaak van voorafgaande controle

31. Volgens artikel 27, lid 2, punt b) van Verordening (EG) nr. 45/2001 kunnen verwerkingen die ten doel hebben de persoonlijke eigenschappen van de betrokkenen te beoordelen (zoals bekwaamheid, rendement of gedrag), bijzondere risico's inhouden voor de rechten van de betrokkenen. Hetzelfde geldt voorts voor verwerkingshandelingen die gericht zijn op het ontzeggen van het genot van een recht, van een uitkering of van de mogelijkheid een contract aan te gaan (Artikel 27, lid 2, onder d)).

32. Ten tijde van de aanneming van dit advies hebben de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie de EDPS een kennisgeving doen toekomen voor een voorafgaande controle van het EWS op basis van de bestaande versie van het FR. In de nieuwe versie van het FR wordt het beheer van de gegevensbank gewijzigd door middel van het opzetten en beheren van een gemeenschappelijke gegevensbank waartoe de lidstaten, derde landen en internationale organisaties toegang zullen hebben en waar zij gegevens naartoe zullen sturen. De EDPS vindt deze nieuwe versie een ingrijpende wijziging waarop artikel 27 van Verordening (EG) nr. 45/2001 van toepassing is. Daarom zal de EDPS, het systeem voorafgaand controleren, wanneer de Commissie stappen onderneemt om het nieuwe juridische kader in te voeren.

### III. TERMIJNEN VOOR OPSLAG EN BEGROTINGSCONTROLE

33. De EDPS zou van deze gelegenheid gebruik willen maken om de aandacht te vestigen op een bepaling die hij heeft besproken bij eerdere voorafgaande controles in verband met begrotingscontrole, hoewel de bepaling niet onder de wijzigingen in de voorstellen valt.

<sup>(15)</sup> Zie hierboven over het transparantiebeginsel.

<sup>(16)</sup> Binnenkort op onze website: [www.europa.edps.eu](http://www.europa.edps.eu).

*Bestaand kader*

34. In artikel 49 van de huidige uitvoeringsvoorschriften over de bewaring van bewijsstukken door de ordonnateurs staat: „De beheersystemen en -procedures betreffende de bewaring van bewijsstukken voorzien in: (...) d) de bewaring van deze bewijsstukken gedurende een periode van ten minste vijf jaar na de datum waarop het Europees Parlement kwijting verleent voor het begrotingsjaar waarop de bewijsstukken betrekking hebben. De bewijsstukken met betrekking tot verrichtingen die niet definitief zijn afgesloten, worden langer bewaard dan de in de eerste alinea, onder d), genoemde periode, en wel tot het einde van het jaar dat volgt op de afsluiting van de genoemde verrichtingen.”
35. Het beginsel van de bewaring van bewijsstukken volgens de uitvoeringsvoorschriften biedt dus de mogelijkheid van bewaring tot 7 jaar ten behoeve van kwijting van de rekeningen van de Europese instellingen en organen.
36. Door de ordonnateurs bewaarde bewijsstukken kunnen persoonsgegevens bevatten en in die mate gelden hier ook de beginselen inzake de bewaring van persoonsgegevens, neergelegd in Verordening (EG) nr. 45/2001 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.
37. Als algemeen beginsel staat in artikel 4, lid 1, onder c) van Richtlijn 45/2001/EG dat persoonsgegevens, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, adequaat, terzake dienend en niet buitensporig moeten zijn. In artikel 4, lid 1, onder e) staat voorts dat persoonsgegevens in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.
38. In artikel 37 van de verordening staan specifieke voorschriften over het bewaren van verkeers- en rekeninggegevens in de context van interne communicatienetwerken. Deze netwerken worden in artikel 34 gedefinieerd als „telecommunicatienetwerken of eindapparatuur die onder de verantwoordelijkheid van een communautair instelling of van een communautair orgaan worden geëxploiteerd”. Dus is het artikel van toepassing op verkeers- en rekeninggegevens, verzameld door interne netwerken van de communautaire instellingen of organen.
39. Volgens artikel 37, lid 1, worden verkeersgegevens die worden verwerkt en opgeslagen om oproepen en andere verbindingen via het telecommunicatiesysteem tot stand te brengen, bij beëindiging van de oproep of andere verbinding gewist of anoniem gemaakt. Het beginsel bestaat er dus in gegevens te wissen zodra zij niet meer nodig zijn voor de totstandbrenging van de oproep of verbinding.
40. In artikel 37, lid 2 staat echter dat, ten behoeve van het begrotings- en verkeersbeheer, met inbegrip van verificatie van bevoegd gebruik van het telecommunicatiesysteem, indien nodig, verkeersgegevens<sup>(17)</sup> zoals aangegeven in een door de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming goedgekeurde lijst, mogen worden verwerkt. Deze gegevens worden zodra dit mogelijk is, en uiterlijk zes maanden nadat ze verzameld zijn, gewist of anoniem gemaakt, tenzij zij

langer bewaard moeten worden met het oog op de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht in het kader van een rechtsvordering in een aanhangige zaak. Indien de periode van zes maanden verstrijkt zonder dat er een procedure wordt ingeleid, moeten de verkeersgegevens worden gewist of anoniem gemaakt. Indien er in die periode procedures zijn aangevangen, wordt de periode van zes maanden onderbroken tot het eind van de procedures en vervolgens tot het eind van de periode voor het aantekenen van beroep of voor het afsluiten van de beroepsprocedures, al naar gelang. Iedere bewaring van verkeers- en rekeninggegevens gedurende meer dan deze zes maanden kan alleen worden gerechtvaardigd op basis van artikel 20.

41. In artikel 20 van Verordening (EG) nr. 45/2001 staat dat er in een beperkt aantal, in het artikel genoemde gevallen, uitzonderingen en beperkingen kunnen worden toegepast op het in artikel 37, lid 1, bedoelde onmiddellijke wissen van verkeersgegevens. Met name mogen verkeersgegevens worden bewaard indien dit een noodzakelijke maatregel vormt ter vrijwaring van preventie, onderzoek, opsporing en vervolging van strafbare feiten; een belangrijk economisch of financieel belang van een lidstaat of van de Europese Gemeenschappen, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden; of de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 20, een uitzondering op de beginselen van gegevensbescherming in de Verordening, moet beperkend worden uitgelegd en geldt slechts per geval. Verder biedt artikel 20 slechts uitzonderingen op het onmiddellijke wissen van verkeersgegevens zoals bedoeld in artikel 37, lid 1, en niet op de beperking tot zes maanden zoals voorzien in artikel 37, lid 2. Dus kan artikel 20 niet dienen als rechtvaardiging voor het bewaren van verkeersgegevens gedurende meer dan zes maanden voor algemene controle, zoals bedoeld in artikel 49 van de uitvoeringsvoorschriften.

*De noodzaak van herziening*

42. Daarom raadt de EDPS aan de bepalingen van de uitvoeringsvoorschriften over het bewaren van bewijsstukken te herzien, zodat wordt gegarandeerd dat de beginselen inzake de bescherming van persoonsgegevens worden nageleefd.
43. Ter waarborging van de naleving van deze beginselen moet de informatie in de bewijsstukken worden getoetst. Bewijsstukken bevatten namelijk informatie op diverse niveaus: algemene informatie die van belang is voor de kwijting van de begroting, inclusief mogelijke controle, en uitgebreide informatie die als zodanig niet nodig is voor begrotingscontrole.
44. Als algemeen beginsel zou moeten gelden dat indien bewijsstukken persoonsgegevens bevatten, alleen die persoonsgegevens mogen worden verwerkt die nodig zijn voor de kwijting van de begroting. Documenten met persoonsgegevens die niet nodig zijn voor dit doel, dienen zoveel mogelijk te worden vernietigd. De bewaring van relevante gegevens mag slechts zo lang duren als nodig is voor de kwijting van de begroting. De periode van 5-7 jaar, bedoeld in artikel 49 van de uitvoeringsvoorschriften, moet in ieder geval worden gezien als een maximumtermijn voor het bewaren van bewijsstukken.

<sup>(17)</sup> Rekeninggegevens worden in artikel 37, lid 2 niet uitdrukkelijk genoemd, maar kunnen impliciet worden opgenomen.

45. Wat betreft de bewaring van bewijsstukken die bijvoorbeeld verkeersgegevens bevatten, zou als beginsel moeten gelden dat zulke verkeersgegevens moeten worden gewist, aangezien zij niet nodig zijn voor de kwijting van de begroting. Wanneer bewijsstukken gelaagd zijn opgebouwd, is het laagste niveau van detaillering, waarin wellicht verkeersgegevens staan, niet noodzakelijk en moet het niet worden bewaard voor de kwijting van de begroting. Indien de bewijsstukken niet gelaagd zijn opgebouwd, moet worden overwogen de informatie in de documenten gedeeltelijk te verwerken, als dit niet teveel inspanning vergt.
46. Ter illustratie van dit punt geeft de EDPS het voorbeeld van de begroting van de vaste telefonie in de instellingen. Wat betreft vaste telefonie houdt het beginsel van artikel 37 in dat verkeersgegevens zoals het bellen van een nummer, het gebelde nummer en de duur van het gesprek maximaal zes maanden mogen worden bewaard voor verkeers- en begrotingsbeheer inclusief de verificatie van bevoegd gebruik van het communicatiesysteem. Zodra het bevoegde gebruik van de communicatie-instrumenten terdege is geverifieerd, moeten verkeersgegevens worden gewist of anoniem worden gemaakt. Mochten de gegevens nodig zijn voor de controle van de communicatiekosten overeenkomstig de uitvoeringsvoorschriften, dan hoeven er geen uitvoerige verkeersgegevens te worden bewaard. De enige relevante gegevens die bewaard mogen worden voor begrotingsdoeleinden hebben betrekking op de kosten van de communicaties, waarbij geen onderliggende verkeersgegevens worden vrijgegeven <sup>(18)</sup>.

#### Voorstellen voor een gewijzigd artikel 49

47. Om dit vraagstuk van de verenigbaarheid op te lossen, stelt de EDPS voor aan artikel 49 van de uitvoeringsvoorschriften onderstaand lid toe te voegen: *„Persoonsgegevens in bewijsstukken moeten zo mogelijk worden vernietigd wanneer deze gegevens niet nodig zijn voor de kwijting van de begroting. In ieder geval moet artikel 37, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 over het bewaren van verkeersgegevens, worden nageleefd.”*

#### IV. CONCLUSIE

De EDPS waardeert het dat hij is geraadpleegd over deze voorstellen, die moeten leiden tot een degelijk en doorzichtiger financieel beheer van de communautaire middelen. Ook grijpt hij deze gelegenheid aan om de aandacht te vestigen op een aantal specifieke aspecten van gegevensbescherming die verband houden met de uitvoering van de voorstellen, in het bijzonder in de context van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing.

De EDPS doet onderstaande inhoudelijke aanbevelingen:

- In de uitvoeringsvoorschriften verwijzen naar een proactieve benadering (informatie vooraf en feedback), die door alle betrokken instellingen, autoriteiten en organen zou moeten worden gevolgd in het licht van het beginsel van transparantie.
- Wanneer er een centrale gegevensbank wordt ingesteld, dan moet er worden gezorgd voor specifieke waarborgen in het licht van de beginselen van gegevensbescherming.

- In artikel 134 bis van de uitvoeringsvoorschriften moeten de begrippen gegadigden en inschrijvers, alsmede de categorieën van entiteiten die met de gegevensbank te maken krijgen, worden verduidelijkt.
- In de uitvoeringsvoorschriften moet een nauwkeurig tijdschema komen voor het bijwerken van informatie in de gegevensbank.
- Teneinde een onsamenhangende structuur te vermijden moet er tussen lidstaten, autoriteiten en organen een systeem worden ingesteld voor de selectie van ordonnateurs. Hun toegang tot informatie en de hoeveelheid die mag worden geraadpleegd volgens artikel 95, lid 2, moeten in aanvullende administratieve regels worden omschreven.
- In de context van de doorgifte van persoonsgegevens vanuit de centrale gegevensbank zijn de doorgiften structureel en daarom moeten er in de uitvoeringsvoorschriften waarborgen, zoals contractuele bepalingen, worden vastgelegd.
- Wanneer er gegevens worden ontvangen uit derde landen en van internationale organisaties, moet duidelijk worden bepaald over welke gegevens het gaat en welke garanties er zijn voor de kwaliteit ervan, en de noodzaak van deze garanties moet dus in de uitvoeringsvoorschriften worden vastgelegd.
- De formulering van artikel 134 bis, lid 1, alinea 3) van de uitvoeringsvoorschriften moet worden herzien en moet verwijzen naar de instellingen, uitvoerende agentschappen, autoriteiten en organen die in de leden 1 en 2 van artikel 95 van het Financieel Reglement worden genoemd.
- Wat betreft het recht op toegang van gegadigden en inschrijvers moet er een verwijzing naar artikel 13 van Verordening (EG) nr. 45/2001 worden opgenomen.
- Om het vraagstuk van de verenigbaarheid met artikel 37 van Verordening (EG) nr. 45/2001 op te lossen, stelt de EDPS voor een lid toe te voegen aan artikel 49 van de uitvoeringsvoorschriften.

Wat de procedure betreft:

- beveelt de EDPS aan om in de preambule van het voorstel uitdrukkelijk naar dit advies te verwijzen,
- memoreert de EDPS dat hij het systeem moet controleren voordat het wordt ingevoerd, aangezien de beoogde werkingsprocedures ingrijpende wijzigingen in het beheer van de gegevensbank met zich mee zullen brengen en dus onder artikel 27 van Verordening (EG) nr. 45/2001 zullen vallen.

Gedaan te Brussel, 12 december 2006

Peter HUSTINX  
Europees Toezichthouder voor gegevens-  
bescherming

<sup>(18)</sup> Een goede illustratie hiervan staat in het advies van de EDPS over de TOP 50-procedure van het Europees Parlement (zaak 2004-0126).