



Advies nr 06/2012 van 8 februari 2012

Betreft: Voorontwerp van programmawet inzake fraudebestrijding en meer in het bijzonder de controle op het misbruik van fictieve adressen door sociaal verzekerden (CO-A-2012-006)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de heer John Crombez, Staatssecretaris voor de bestrijding van sociale en fiscale fraude ontvangen op 27/01/2012;

Gelet op het verslag van de heer Stefan Verschuere, ondervoorzitter;

Brengt op 8 februari 2012 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP VAN DE AANVRAAG

1. De heer John Crombez, Staatssecretaris voor de bestrijding van sociale en fiscale fraude, heeft de Commissie dringend een advies gevraagd over het voorontwerp van programmawet inzake fraudebestrijding en meer in het bijzonder de controle op het misbruik van fictieve adressen door sociaal verzekerden (hierna het voorontwerp).
2. De Commissie wordt gevraagd de artikelen 107 tot 111 van het voorontwerp te onderzoeken.
3. Dit voorontwerp kadert in de maatregelen voorzien in het regeerakkoord tot bestrijding van de sociale fraude.
4. Recent ontving de Commissie advies- en aanbevelingsaanvragen betreffende de verwerking van persoonsgegevens voor het bestrijden van sociale fraude¹

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Finaliteit – Rechtmatigheid – Proportionaliteit

a) Finaliteit en rechtmatigheid

5. De verwerking van persoonsgegevens is slechts toegelaten in een van de gevallen opgesomd in artikel 5 van de WVP. In onderhavig geval is de verwerking die ter advies aan de Commissie wordt voorgelegd, met name de mededeling door nutsbedrijven en distributienetbeheerders van verbruiksgegevens van sommige klanten, noodzakelijk om te voldoen aan een verplichting die aan de verantwoordelijke voor de verwerking werd opgelegd door een wet, een decreet of een ordonnantie (artikel 5, c).
6. Bovendien, en conform artikel 4, § 1, 2^o van de WVP dienen persoonsgegevens slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verkregen en niet verder te worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden.

¹ Advies nr. 33/2011 van 30 november 2011 betreffende ontwerpen van amendement op het wetsontwerp houdende fiscale en diverse bepalingen: elektronische registratie van aanwezigheden op tijdelijke of mobiele bouwplaatsen en hoofdelijke aansprakelijkheid voor de betaling van het minimumloon; Aanbeveling nr. 01/2012 van 18 januari 2012 betreffende de mogelijkheid van een inventaris van relevante gegevensbanken en een verbeterde informatie-uitwisseling in het kader van de sociale fraudebestrijding; Advies nr. 05/2012 van 8 februari 2012 m.b.t. Titel 10, Afdeling 8 van het voorontwerp van programmawet

7. Welnu, de Commissie stelt vast dat het voorontwerp van wet de doeleinden van de bedoelde gegevensverwerking niet duidelijk bepaalt. Het voorontwerp beperkt zich inderdaad tot het vaststellen van de voorwaarden voor uitvoering van de verwerking en stelt dat de overheidsdiensten de verbruiksgegevens slechts kunnen opvragen "*indien zij vermoeden dat het gaat om een fictief adres*".

8. De Commissie vestigt de aandacht van de aanvrager op de formulering van dit artikel 108 § 2: "*Met het oog op de uitoefening van de hun door of krachtens de wet toegekende bevoegdheden kunnen de overheidsdiensten de verbruiksgegevens bij de instanties bedoeld in het vorige lid op te vragen indien zij vermoeden dat het gaat om een fictief adres*". Het voorontwerp stelt dat de gegevens zullen kunnen opgevraagd worden wanneer er een vermoeden bestaat dat het om een fictief adres gaat. Welnu, dit vermoeden is al een meningsvorming, een beoordeling gebaseerd op nog niet bewezen aanwijzingen. De Commissie meent dat het meer opportuun zou zijn te stellen dat de openbare diensten de verbruiksgegevens mogen opvragen wanneer er een "reeks van aanwijzingen bestaat die doen vermoeden" dat het gaat om een fictief adres.

9. De Commissie dringt erop aan dat de aanvrager in de wet het exacte doeleinde zou vermelden van de verwerking van persoonsgegevens. Na onderzoek van de aanvraag meent de Commissie dat de aanvrager twee doeleinden beoogt en dat bijgevolg de inzameling van verbruiksgegevens van de betrokkene de aanvrager toelaat:
 - het vermoeden van fictief adres te onderbouwen; of
 - een van de aanwijzingen te vormen die bijdragen tot de vaststelling van het vermoeden van fictief adres.

10. Los van het ontbreken van een duidelijke bepaling van doeleinden erkent de Commissie niettemin de wettigheid² van het generieke doeleinde van de verwerking dat erin bestaat fraude via fictieve adressen te bestrijden door de verbruiksgegevens van de betrokkenen in te zamelen.
 - b) Proportionaliteit

11. Artikel 4, § 1, 3^o van de WVP stelt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig dienen te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt. Bij zijn keuze van de modaliteiten voor de

² Minimale drempelwaarden voor het verbruik van water en elektriciteit worden door de wetgeving aangewend om het vermoeden te staven dat een woning onbewoond is. Zie de Waalse wooncode (artikel 1 van het Besluit van de Waalse regering van 20 mei 1999 betreffende de leegstandbestrijding) en de Brusselse wooncode (artikel 9 van het Besluit van 19 februari 2004 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot uitvoering van de Huisvestingscode).

verwerking die de verwezenlijking van het beoogde doeleinde mogelijk maken zou de verantwoordelijke voor de verwerking erover moeten waken te kiezen voor deze die het minst ingrijpend zijn voor het privéleven van de betrokkenen. Een inmenging in het recht op gegevensbescherming van de betrokkenen moet immers proportioneel zijn ten opzichte van de doeleinden van de verwerking die beoogd worden door de verantwoordelijke voor de verwerking.

12. Het voorontwerp stelt dat uitsluitend de verbruiksgegevens van water, elektriciteit en gas onder een bepaalde drempelwaarde zullen kunnen meegedeeld worden aan de openbare diensten. Volgende drempelwaarden worden bepaald:
 - *voor het waterverbruik: 10 kubieke meter op jaarbasis;*
 - *voor het elektriciteitsverbruik: 1000kWh op jaarbasis;*
 - *voor het gasverbruik: 2000 kWh op jaarbasis;*
 - *bij gebruik budgetmeter: bewijs van betaling van de prepaidkaarten.*

13. De Commissie stelt zich vragen bij de methode die aangewend werd om deze drempelwaarden te bepalen. Zij maakt de vergelijking met de drempelwaarden die vastgesteld werden in de Waalse en Brusselse wooncodes en hun uitvoeringsbesluiten om de onbewoonde toestand van een woning te bepalen/te vermoeden. Zo bepaalt artikel 1 van het Besluit van de Waalse regering van 20 mei 1999 betreffende de leegstandbestrijding deze drempels op 5 m³ voor het waterverbruik en op 10 kWh voor het elektriciteitsverbruik. Artikel 9 van het Besluit van 19 februari 2004 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot uitvoering van de Huisvestingscode bepaalt op zijn beurt een drempel van 5 m³ voor water en 100 kWh voor elektriciteit.

14. Bij gebrek aan motivering en gelet op wat voorafgaat vraagt de Commissie de aanvrager om de vooropgestelde drempelwaarden te herzien.

15. De tekst van het voorontwerp van wet bepaalt overigens niet expliciet welke gegevens meegedeeld zullen worden door de nutsbedrijven en distributienetbeheerders. Artikel 108, eerste lid stelt immers "*De nutsbedrijven en de distributienetbeheerders dienen de verbruiksgegevens van residentiële klanten ter beschikking te houden van de overheidsdiensten indien het verbruik lager ligt dan de in het volgende artikel bepaalde drempelwaarde*". Gegevens die de aldus bepaalde drempelwaarden overschrijden zullen dus nooit aan de openbare diensten meegedeeld worden. De vraag stelt zich wanneer de gegevens lager liggen dan de drempelwaarden: zal het exacte verbruik meegedeeld worden aan de openbare dienst of zal enkel vermeld worden dat het verbruik van betrokkene lager ligt dan de drempelwaarde? De Commissie heeft er geen bezwaar tegen

dat het exacte verbruik wordt meegedeeld. Zij acht het immers opportuun over dit gegeven te kunnen beschikken om de al dan niet bewoonde toestand van de woning te kunnen beoordelen in het licht van de overige verbruiksgegevens³. Bovendien zal een verbruik van 900 kWh elektriciteit anders beoordeeld worden dan een verbruik van 10 kWh.

16. Ten opzichte van het vastgestelde doeleinde (zie punt 9 hiervoor) moet de wettekst bijgevolg eveneens verduidelijken of de drie verbruiksgegevens lager moeten zijn dan de aldus bepaalde drempelwaarden (of daarentegen een of twee ervan volstaan) om het vermoeden van fictief adres te staven/een aanwijzing te vormen voor het vaststellen van het vermoeden van fictief adres.
17. De Commissie dringt erop aan dat de aanvrager verduidelijkt dat het aldus vastgestelde vermoeden een weerlegbaar vermoeden is. Hij moet eveneens de modaliteiten bepalen voor kennisgeving van deze informatie aan de persoon van wie de verbruiksgegevens zullen worden verwerkt (zie punt 24 hierna wat betreft de kennisgeving aan de betrokkene).
18. Noch in het voorontwerp van wet, noch in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt wat er gebeurt wanneer de betrokkene niet beschikt over een teller op zijn eigen naam. De Commissie denkt hier bijvoorbeeld aan een situatie waar een persoon in een gebouw woont met verschillende wooneenheden en slechts één meter voor het volledige gebouw. In dergelijk geval komt het vaak voor dat de betrokkene aan de eigenaar een forfaitaire prijs betaalt voor de lasten waaronder water, gas en/of elektriciteit. De Commissie vraagt de aanvrager dergelijke mogelijkheden te overwegen.
19. De Commissie stelt overigens tot haar genoegen vast dat de gegevens niet systematisch zullen meegedeeld worden aangezien het voorontwerp bepaalt "*de overheidsdiensten kunnen de verbruiksgegevens (...) opvragen indien zij vermoeden dat het gaat om een fictief adres*". Het voorontwerp biedt de overheidsdiensten aldus de mogelijkheid de gegevens op te vragen op voorwaarde dat er een vermoeden van fraude bestaat⁴.
20. De verbruiksgegevens die ingezameld worden in het raam van een individueel onderzoek vormen in geen geval het voorwerp van een geautomatiseerde verwerking. Deze

³ Het is immers mogelijk dat een persoon een zeer laag jaarlijks gasverbruik vertoont en een hoger elektriciteitsverbruik en vice versa.

⁴ In dit verband vestigt de Commissie de aandacht van de aanvrager op een fout in de memorie van toelichting, artikel 111. Na het tweede streepje staat namelijk "*de overheidsdiensten moeten deze gegevens opvragen (...)*". Artikel 108 bepaalt dat het gaat om een mogelijkheid : "*Met het oog op de uitoefening van de hun door of krachtens de wet toegekende bevoegdheden kunnen de overheidsdiensten de verbruiksgegevens (...) opvragen*".

gegevens worden niet ingevoerd in een ad hoc databank en zijn niet bestemd om op grote schaal verwerkt te worden. Zij worden geacht in het individueel dossier van de begunstigde van de toelage te blijven en zullen niet ruimer meegedeeld worden behalve indien een proces-verbaal van inbreuk wordt opgesteld tegen deze begunstigde.

21. Om gewag te kunnen maken van een proportionele verwerking wenst de Commissie dus dat de aanvrager de punten hierboven verduidelijkt. Zij oordeelt niettemin dat verbruiksgegevens die lager liggen dan een relevante drempelwaarde (zie punten 13 en 14 hiervoor) toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen.

2. Transparantie

22. Krachtens artikel 9 van de WVP moeten aan de betrokkene verscheidene inlichtingen verstrekt worden over de geplande verwerking (verantwoordelijke voor de verwerking, doeleinden, bestemmingen van de gegevens, ...) wanneer gegevens over hem worden verkregen.
23. De tweede paragraaf van artikel 9 voorziet in twee uitzonderingen op deze informatieverplichting wanneer de verzamelde gegevens niet bij de betrokkene zelf werden verkregen. Zo wordt de verantwoordelijke voor de verwerking vrijgesteld van de voormelde informatieplicht indien de verwerking verricht wordt met het oog op de toepassing van een bepaling voorgeschreven door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie.
24. Aangezien de uitzondering bedoeld in paragraaf 2 in onderhavig geval van toepassing is rust geen enkele informatieplicht op de openbare dienst die de verbruiksgegevens opvraagt. De Commissie acht het niettemin nuttig, teneinde het transparantiebeginsel optimaal te eerbiedigen, dat de verantwoordelijke voor de verwerking de sociaal verzekerden zou informeren (bijvoorbeeld via het aanvraagformulier voor de toelage) dat hij over de mogelijkheid beschikt om hun verbruiksgegevens op te vragen. Het is trouwens noodzakelijk de betrokkene erover in kennis te stellen dat zijn verbruiksgegevens werden gebruikt om het vermoeden van fictief adres te staven of een aanwijzing te vormen om dit vermoeden vast te stellen alsook over de mogelijkheden waarover hij beschikt om dit vermoeden te weerleggen (zie punt 17 hierboven). De

verantwoordelijke voor de verwerking dient de derden⁵ ervan in kennis te stellen dat hun verbruiksgegevens worden verwerkt.

3. Bewaringstermijn

25. Overeenkomstig artikel 4, § 1, 5° mogen de gegevens in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt, noodzakelijk is.

26. Het voorontwerp van wet voorziet in geen enkele bewaringstermijn.

27. De Commissie vraagt dat de aanvrager overeenkomstig artikel 4, § 1, 5° een passende bewaringstermijn in de wet zou vaststellen⁶ die zal bepaald worden in het licht van de doeleinden van de bedoelde verwerking.

4. Verantwoordelijkheid en veiligheidsmaatregelen

a) Verantwoordelijke voor de verwerking

28. De WVP definieert in haar artikel 1, § 4 de verantwoordelijke voor de verwerking. Het gaat om "*de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur verstaan die alleen of samen met anderen het doel en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens bepaalt. Indien het doel en de middelen voor de verwerking door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie zijn bepaald, is de verantwoordelijke voor de verwerking de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur die door of krachtens de wet, het decreet of de ordonnantie als de voor de verwerking verantwoordelijke wordt aangewezen*".

29. Het voorontwerp van wet wijst hem niet als dusdanig⁷ aan maar de verantwoordelijke voor de verwerking zal hier de openbare dienst zijn die de verbruiksgegevens opvraagt bij de nutsbedrijven/distributienetbeheerders. Het voorontwerp van wet definieert in haar artikel 107 de openbare diensten als "*alle overheidsdiensten op federaal, gewestelijk,*

⁵ De Commissie denkt aan de titularis van de meter die geen begunstigde is van een toelage

⁶ Of in het krachtens artikel 111 van het voorontwerp van wet nog goed te keuren koninklijk besluit.

⁷ De aanvrager dient hieraan te verhelpen en expliciet in de wet te vermelden dat de openbare dienst die de verbruiksgegevens opvraagt de verantwoordelijke voor de verwerking is in de zin van artikel 1, § 4 van de WVP.

gemeenschaps-, provinciaal of lokaal niveau die in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheid benadeeld kunnen worden door het misbruik van fictieve adressen".

30. De Commissie oordeelt dat deze definitie te vaag is. De aanvrager moet de openbare diensten die de verbruiksgegevens zullen kunnen opvragen preciezer definiëren alsook bepalen wie in de schoot van deze openbare diensten de gegevens zal verwerken.

b) Veiligheidsmaatregelen

31. Overeenkomstig artikel 16 van de WVP dient de verantwoordelijke voor de verwerking alle nodige technische en organisatorische maatregelen nemen om de veiligheid van de gegevens te waarborgen. In dit verband verwijst de Commissie naar de "*Referentiemaatregelen voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens*" die beschikbaar zijn op haar website⁸.

5. Opmerking

32. De Commissie vestigt de aandacht van de aanvrager op het feit dat de nutsbedrijven, distributienetbeheerders voor de levering van gas niet gedefinieerd werden door artikel 107 van het voorontwerp van wet in tegenstelling tot de nutsbedrijven en distributienetbeheerders voor water en elektriciteit (artikel 107, 3° en 4°). Deze lacune dient te worden verholpen.
33. De Commissie beveelt aan om de verbruiksgegevens van de betrokkenen op te vragen door tussenkomst van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). De KSZ kan immers beschouwd worden als een modelsysteem dat de concentratie van gegevens vermijdt en een kruising mogelijk maakt van alle bestaande databanken⁹. De KSZ laat eveneens toe de verbruiksgegevens op te vragen bij de nutsbedrijven, distributienetbeheerders en vervolgens aan de aanvragende openbare dienst uitsluitend mee te delen "hoger" of "lager" dan de in de wet vastgestelde drempelwaarde.
34. Artikel 111 van het voorontwerp stelt "*De modaliteiten voor het ter beschikking stellen van de meetgegevens worden bepaald in een Koninklijk Besluit overlegd in Ministerraad*". De Commissie vraagt dat het nog goed te keuren koninklijk besluit haar vooraf ter advies zou worden voorgelegd.

⁸ <http://www.privacycommission.be/nl/static/pdf/referentiemaatregelen.pdf>

⁹ Voor verdere informatie gelieve de website van de KSZ te raadplegen

http://www.ksz.fgov.be/nl/bcss/page/content/websites/belgium/about/inshort/inshort_01.html

OM DEZE REDENEN,

- De Commissie verstrekt een gunstig advies over het principe om de verbruiksgegevens van water en elektriciteit te gebruiken in de strijd tegen de fraude;
- De Commissie kan slechts een gunstig advies verstrekken over een wetsontwerp waarin dit principe wordt ingeschreven indien rekening wordt gehouden met de opmerkingen die zij formuleerde in de punten 8, 9, 13 tot 18, 24, 27 en 29 tot 34.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere