



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 141/2023 van 29 september 2023**

**Betreft: Adviesvraag met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de identificatie van de eindgebruiker van mobiele voor het publiek beschikbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart (CO-A-2023-331)**

**Vertaling<sup>1</sup>**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),  
aanwezig: de dames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon en Griet Verhenneman, en de heren Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op artikel 25, derde lid, van de WOG, volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 *van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

---

<sup>1</sup> Voor de oorspronkelijke versie van de tekst, die collegiaal werd gevalideerd, cf. de Franse versie van de tekst, die beschikbaar is in de FR-versie van de rubriek "adviezen" van de website van de Autoriteit.

Gelet op de adviesaanvraag van mevrouw Petra De Sutter, vice-eersteminister en minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 14 juli 2023;

Brengt op 29 september 2023 het volgende advies uit:

## **I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De aanvrager heeft het advies van de Autoriteit gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 november 2016 betreffende de identificatie van de eindgebruiker van voor het publiek beschikbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart<sup>2</sup> (hierna "het ontwerp").
2. Het voorontwerp van wet tot wijziging van de §§ 1 en 3 van artikel [127](#) van de wet van 13 juni 2005 *betreffende de elektronische communicatie met het oog op het opheffen van de anonimiteit voor mobiele openbare elektronische-communicatiediensten waarop wordt ingetekend met voorafbetaalde kaarten*, was voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "CBPL") op 4 december 2015<sup>3</sup>, dat wil zeggen in de weken na de aanslagen in Parijs<sup>4</sup>, en de wet werd aangenomen op 1 september 2016<sup>5</sup>, dat wil zeggen minder dan zes maanden na de aanslagen in Brussel.
3. Deze bepaling gaf de Koning de bevoegdheid om vast te stellen welke identificatiegegevens de verkooppunten moeten verzamelen en van welke identificatiedocumenten de bewijskracht kan worden aanvaard, hetgeen hij deed in het koninklijk besluit dat het onderhavige ontwerp nu wil wijzigen en waarover de CBPL een op zijn zachtst gezegd kritisch advies heeft uitgebracht<sup>6</sup>.
4. Bij [arrest nr. 158/2021 van 18 november 2021](#) heeft het Grondwettelijk Hof de bepaling van de wet van 1 september 2016 tot wijziging van artikel 127 van de wet betreffende de elektronische communicatie nietig verklaard (met tijdelijke handhaving van de gevolgen ervan) op grond van het feit dat deze bepaling niet bepaalt welke identificatiegegevens worden verzameld en verwerkt en welke identificatiedocumenten in aanmerking worden genomen. Met andere woorden, het Grondwettelijk Hof

---

<sup>2</sup> BS 7.12.2016.

<sup>3</sup> Zie advies 54/2015 van 16 december 2015 waarin met name wordt opgemerkt dat « *de wetgever heeft nagelaten enkele essentiële elementen in de wettekst mee op te nemen.* » (punt 10) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-54-2015.pdf>); zie ook de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State nr. 58.750/4 van 18 januari 2016 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58750.pdf>) en nr. 59.423/4 van 15 juni 2016 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59423.pdf>).

<sup>4</sup> 13 november 2015.

<sup>5</sup> BS 7.12.2016.

<sup>6</sup> Advies 54/2016 van 21 september 2016 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-54-2016.pdf>).

herinnert er in dit arrest aan dat het in artikel 22 van de Grondwet verankerde legaliteitsbeginsel vereist dat de wetgever zelf bepaalt welke identificatiegegevens en -documenten door de operatoren moeten worden bewaard, aangezien deze identificatiegegevens en -documenten een essentieel element vormen van de verwerking van persoonsgegevens.

5. Na dit vernietigingsarrest werd artikel 127 van de wet betreffende de elektronische communicatie vervangen door de wet van 20 juli 2022 betreffende het verzamelen en bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten<sup>7</sup>. De Autoriteit heeft **advies 108/2021**<sup>8</sup> over dit wetsvoorstel en **advies 66/2022**<sup>9</sup> over de amendementen op dit wetsvoorstel uitgebracht, waarin opmerkingen werden gemaakt over de aanzienlijke toename van inbreuken op rechten en vrijheden als gevolg van de uitbreiding van de verplichting om eindgebruikers van elektronische-communicatiediensten te identificeren en het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie, en over het feit dat de identificatie van de abonnee van een elektronische-communicatiedienst niet noodzakelijkerwijs toelaat de daadwerkelijke gebruiker van die dienst te identificeren. **Naar deze adviezen wordt verwezen voor alle zaken die niet uitdrukkelijk in het onderhavige advies worden genoemd.**
6. In januari en februari 2023 werden bij het Grondwettelijk Hof verschillende beroepen tot volledige of gedeeltelijke nietigverklaring<sup>10</sup> ingesteld tegen de wet van 20 juli 2022 of sommige bepalingen ervan (in het bijzonder de bepaling tot wijziging van artikel 127 van de wet betreffende de elektronische communicatie).
7. Volgens het verslag aan de Koning over het ontwerp beogen de daarin voorziene wijzigingen, ten eerste, het schrappen van de regels die ingevolge de wet op de bewaring van gegevens van 2022 thans zijn opgenomen in artikel 127 van de wet betreffende de elektronische communicatie, ten tweede, het weergeven van de regels en begrippen die in de wet betreffende de elektronische communicatie zijn opgenomen na wijziging bij de wet van 21 december 2021 houdende omzetting van het Europees Wetboek voor elektronische communicatie en wijziging van diverse bepalingen inzake elektronische communicatie en bij de wet op de bewaring van gegevens van 2022, en, ten derde, het "verbeteren" van het koninklijk besluit van 2016 "op basis van de opgedane ervaring".
8. Krachtens het onderhavige ontwerp zal het KB van 2016 niet langer betrekking hebben op de identificatie van de natuurlijke persoon die de activering van een voorafbetaalde kaart vraagt, maar

---

<sup>7</sup> BS 8.08.2022.

<sup>8</sup> Zie met name overweging 104 van dit advies van 28 juni 2021 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-108-2021.pdf>).

<sup>9</sup> Zie met name de overwegingen 41 en volgende van dit advies van 1 april 2022 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-66-2022.pdf>).

<sup>10</sup> Zaken nrs. [7907](#), [7929](#), [7930](#), [7931](#) en [7932](#).

op "de voorafbetaalde kaarten die de mogelijkheid bieden om gebruik te maken van een voor het publiek beschikbare elektronische-communicatiedienst". De Autoriteit heeft bedenkingen bij de geschiktheid van deze formulering, aangezien het ontwerp zich niet beperkt tot een technische reglementatie van voorafbetaalde kaarten, maar ook een kader wil bieden voor de activering ervan.

9. De Autoriteit is in kennis gesteld van het feit dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich niet in staat achtte om binnen de gestelde termijn een uitspraak te doen over het onderhavige ontwerp en dat de aanvraag derhalve van de lijst is geschrapt. De Autoriteit is van mening dat vanwege de omvang van de inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen die het ontwerp met zich meebrengt, de grootst mogelijke zorg moet worden besteed aan het vervullen van de formaliteiten voorafgaand aan de goedkeuring van het ontwerp. De Autoriteit is dan ook van oordeel dat het ontwerp, zoals gewijzigd naar aanleiding van de hierna geformuleerde opmerkingen, voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State moet worden voorgelegd.

## **II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP**

### **1. Voorspelbaarheid, doeltreffendheid en belang van de inmenging**

10. De Autoriteit stelt vast dat de bepalingen van het ontwerp, voor zover zij voorzien in verwerkingen van persoonsgegevens, de facto de grondrechten en fundamentele vrijheden aantasten, waarvan de Grondwet de garantie specifiek aan de wetgever toevertrouwt. In overeenstemming met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, artikel 22 van de Grondwet en artikel 6, lid 3, van de AVG, gelezen in het licht van overweging 41 van de AVG, moet elke norm die voorziet in de verwerking van persoonsgegevens (en dus een inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen) **duidelijk en nauwkeurig** zijn. Bovendien moet **de toepassing ervan voorspelbaar zijn** voor de betrokkenen. Dit geldt des te meer wanneer de inmenging van bijzonder significante aard is, zoals hier het geval is.
11. Het onderhavige ontwerp is voor de Autoriteit een gelegenheid om de aandacht van de aanvrager te vestigen op het volgende feit, zoals vermeld in een recent verslag aan de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten, waarin bezorgdheid wordt geuit over de bedreigingen die bewaking voor democratieën inhoudt: «*Staten slagen er te vaak niet in om de doeltreffendheid aan te tonen van de bewakingssystemen die ze implementeren*»<sup>11</sup>. Bijgevolg, om te voorkomen dat België in de toekomst kan worden verweten dat het de doeltreffendheid van zijn bewakingssystemen niet kan aantonen, is de Autoriteit van oordeel dat er een bepaling in het ontwerp moet worden opgenomen

---

<sup>11</sup> Verslag van 4 augustus 2022, The right to privacy in the digital age, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/442/29/PDF/G2244229.pdf?OpenElement>, punt 54.

dat de politiediensten statistieken zullen opstellen **met het oog op de publicatie van een evaluatieverslag** (met in het ontwerp vast te stellen tussenpozen, maar niet minder dan om de drie jaar), waarin minstens wordt aangegeven met welke frequentie de identificatiegegevens worden geraadpleegd en uit welk gerechtelijk arrondissement het verzoek om identificatie afkomstig is<sup>12</sup>. Bovendien is de Autoriteit van mening dat de modaliteiten moeten worden bepaald volgens welke de betrokkene bij de operatoren informatie kan inwinnen over de toegang tot zijn eigen identificatiegegevens<sup>13</sup>.

12. De Autoriteit merkt terloops op dat de verplichte identificatie voor de activering van een elektronisch communicatiemiddel niet algemeen verbreid is in Europa<sup>14</sup>.

## 2. Specifieke opmerkingen

13. De Autoriteit merkt op dat, hoewel de (gewijzigde) titel van het besluit verwijst naar de "eindgebruiker", dit begrip uit de inhoud van het besluit is verdwenen ten gunste van de begrippen "abonnee", "persoon die zich bij de operator identificeert" en "personen die een voorafbetaalde kaart kunnen gebruiken".
14. In het verslag aan de Koning wordt niet gepreciseerd waarom het nodig zou zijn om het begrip eindgebruiker in de titel te behouden, maar wordt de schrapping van dit begrip in de tekst van het Koninklijk Besluit gerechtvaardigd met de volgende woorden:

*« De begrippen van abonnee (de persoon die het contract met de operator sluit), van persoon die zich bij de operator identificeert en van persoon die de voorafbetaalde kaart gebruikt, zijn nauwkeuriger dan het begrip van eindgebruiker, die, volgens de wet betreffende de elektronische communicatie (zie artikel 2, 12° en 13°), zowel de natuurlijke of rechtspersoon beoogt die een voor het publiek beschikbare elektronische-communicatiedienst gebruikt, als degene die verzoekt om een dergelijke dienst..»*

15. De Autoriteit is van oordeel dat het laten varen van het begrip eindgebruiker (ook in de titel van het Koninklijk Besluit zoals gewijzigd bij het ontwerp) gerechtvaardigd is door het feit dat de identificatie van de abonnee van een elektronische-communicatiedienst het niet noodzakelijk mogelijk maakt de werkelijke gebruiker van die dienst te identificeren.

---

<sup>12</sup> Naar het voorbeeld van wat het Duitse maatschappelijk middenveld heeft bereikt op het gebied van gegevensopslag (zie <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2011/jan/dret-working-party-report-on-germany.pdf>).

<sup>13</sup> Artikel 17, vijfde lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (BS 21.04.1984) kan in dit verband als model dienen.

<sup>14</sup> Zie <https://www.comparitech.com/blog/vpn-privacy/sim-card-registration-laws/>.

16. Om het gebruik van het begrip abonnee te rechtvaardigen, worden in het verslag aan de Koning de voorbereidende werkzaamheden voor de wet van 2022 aangehaald, waarin staat dat "*[...] het begrip van abonnee (of de klant van de operator) [moet] worden uitgebreid in de ruime zin en [...] ook de personen [dekken] die intekenen op de diensten van de operator met behulp van een voorafbetaalde kaart of die intekenen op een dienst van een operator die nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten aanbiedt.*"<sup>15</sup>
17. In dit verband is de Autoriteit van mening dat in de rechtvaardiging in het verslag aan de Koning niet (uitsluitend) moet worden verwezen naar het voorbereidende werk voor de wet van 2022, maar naar het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit en het tweede aanvullend protocol daarbij, alsook naar overweging 13 van de ePrivacy-richtlijn.
18. Bovendien, hoewel het doel om een voorafbetaalde kaart te kunnen koppelen aan de natuurlijke persoon aan wie deze is toegewezen als legitiem kan worden beschouwd, ziet de Autoriteit niet in hoe dit de verwerking van dezelfde **categorieën van gegevens** (en met name het gebruik van een biometrische vergelijking) zou rechtvaardigen wanneer het gaat om personen die namens een rechtspersoon optreden. Dit is des te meer het geval omdat de genoemde rechtspersoon zelf verplicht is om een geactualiseerde lijst bij te houden waarmee een link kan worden gelegd tussen een voorafbetaalde kaart en de natuurlijke persoon aan wie de kaart is toegewezen.
19. De Autoriteit acht het daarom passend te bepalen dat, met betrekking tot personen die namens een rechtspersoon optreden, de gegevensverwerkingen beperkt moeten blijven tot een visuele vergelijking tussen de statuten of een ad-hocmandaat ter identificatie van de persoon die gemachtigd is om namens de rechtspersoon een rechtshandeling te verrichten, en een identiteitsdocument. Tenzij kan worden aangetoond dat het noodzakelijk en evenredig is, moet het bewaren van dergelijke gegevens echter uitdrukkelijk worden verboden. Voor zover nodig preciseert de Autoriteit dat de visuele vergelijking menselijk en niet algoritmisch moet zijn.
20. Bovendien is de Autoriteit van mening dat **de niet-toepasselijkheid van artikel 5 op bepaalde categorieën van betrokkenen** (in dit geval medewerkers van politie- en inlichtingendiensten) **opnieuw moet worden beoordeeld** of ten minste beter moet worden gerechtvaardigd. Maatregelen ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit zullen gemakkelijk omzeild kunnen worden door de mensen tegen wie ze gericht zijn, als medeplichtigheid binnen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de vervolging van deze misdrijven niet kan worden vastgesteld vanwege een te gunstige uitzonderingsregeling. Zoals blijkt uit het jaarverslag van 2022 van de Federale Politie,

---

<sup>15</sup> Wetsontwerp betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten, amendement nr. 6, K., 2021-2022, nr. 2572/002, p. 74.

zijn dergelijke gevallen van corruptie echter niet uitzonderlijk binnen dit type instelling, aangezien *"ruim een 30-tal onderzoeken [werd] geopend naar van corruptie verdachte ambtenaren (zowel bij politie en douane als bij federale overheidsdiensten en lokale besturen"*<sup>16</sup>.

21. Onverminderd de bevoegdheden van het COC en het Comité R voor diensten die onder hun exclusieve bevoegdheid vallen, is de Autoriteit daarom van mening dat het passend is om een spoor te bewaren van de verwerving van een dergelijke kaart voor alle soorten rechtspersonen, met inbegrip van overheidsinstanties, en om op hen zonder onderscheid de principiële verplichting<sup>17</sup> toe te passen om intern een bijgewerkte lijst bij te houden, zodat een verband kan worden gelegd tussen een voorafbetaalde kaart en de natuurlijke persoon aan wie die kaart is toegewezen.
  
22. De Autoriteit ziet geen geldige reden om deze verplichting niet ook op te leggen aan de politie- en inlichtingendiensten. In de toelichting bij artikel 2 van het ontwerp wordt deze afwijking gerechtvaardigd: *"Het is immers noodzakelijk om de onderzoeken te beschermen die door die autoriteiten worden uitgevoerd"*. De Autoriteit heeft begrip voor dit argument, evenals voor de noodzaak om in het algemeen de nationale veiligheid en de veiligheid van het personeel van bepaalde autoriteiten te beschermen, waarvoor afwijkingen nodig zijn. Indien bepaalde diensten, waaronder de politie- en inlichtingendiensten, echter van mening zijn dat de voorwaarden voor de verwerking en opslag van gegevens waarin het ontwerp voorziet, een risico kunnen inhouden voor de veiligheid van hun personeel of voor de nationale veiligheid, is de Autoriteit van mening dat deze risico's moeten worden vermeld in het verslag aan de Koning en dat, in voorkomend geval, moet worden aangetoond waarom de waarborgen waarin momenteel is voorzien, van dien aard moeten worden geacht dat zij dit risico aanvaardbaar maken wanneer het gaat om de verwerking van persoonsgegevens van andere betrokkenen<sup>18</sup>. Daarom zou al in de ontwerpfase van deze regelgevingsnorm een gegevensbeschermingseffectbeoordeling kunnen worden uitgevoerd. Een dergelijke analyse zou kunnen leiden tot het overwegen van middelen die zowel een lager risico als een lagere mate van inmenging met zich meebrengen, terwijl ze toch het beoogde doel bereiken. Dergelijke middelen zouden eventueel kunnen worden veralgemeend ten gunste van alle betrokken categorieën van personen, of ten minste voor die categorieën van personen die even gegronde redenen hebben om te vrezen dat de veroorzaakte inmenging hen onevenredig zal treffen (bijvoorbeeld, zou in een geval zoals dat wat bekend staat als de *"Conrad-princessen"*<sup>19</sup>, het huidige systeem de slachtoffers van mensenhandel er niet van hebben weerhouden een communicatiemiddel te verkrijgen en contact op te nemen met verenigingen voor slachtofferhulp, of zelfs met de hulpdiensten?).

---

<sup>16</sup> <https://jaarverslag.federalepolitie.be/veiligheid/veiligheid-burger/>.

<sup>17</sup> In artikel 5 van het KB.

<sup>18</sup> De Autoriteit wijst erop dat voertuigen van de ordetroepen (en zelfs voertuigen van de inlichtingendiensten) worden geregistreerd, zoals andere voertuigen.

<sup>19</sup> <https://www.lalibre.be/belgique/2017/06/23/bruxelles-15-mois-de-prison-avec-sursis-pour-les-princesses-du-conrad-L5NWFT3TYFCU7FGEBGOEEVS7CA/>.

23. De nieuwe versie van art. 1 van het KB van 2016 bepaalt niet langer dat het besluit betrekking heeft op de identificatie van personen die de activering van een voorafbetaalde kaart vragen, maar op de voorafbetaalde kaarten zelf. De Autoriteit is echter van mening dat deze formulering tot gevolg heeft dat het KB wordt losgekoppeld van de maatregel die het wil preciseren of ten uitvoer leggen.
24. De toelichting bij artikel 1 van het ontwerp vermeldt in hoofdzaak dat de verwijzing naar de delegatie aan de Koning in artikel. 127, § 11, tweede lid, van de wet betreffende de elektronische communicatie werd weggelaten omdat deze delegatie betrekking heeft op mobiele elektronische-communicatiediensten en dat werd besloten het KB niet langer te beperken tot mobiele elektronische-communicatiediensten "*teneinde te vermijden dat er geargumenteerd wordt dat onderhavig besluit niet van toepassing is om de reden dat de gebruikte elektronische-communicatiedienst niet mobiel zou zijn*".
25. In dit verband is de Autoriteit van mening dat deze wijziging een **uitbreiding impliceert van de categorieën van personen die betrokken zijn bij de verwerking van hun gegevens** en dat, aangezien dit een essentieel element is, het noodzakelijkerwijs moet worden opgenomen in een norm van wettelijke rangorde. Zodra deze wijziging door de wetgever is aanvaard, moet worden overwogen om in het ontwerp een verwijzing op te nemen naar de technische en administratieve maatregelen die aan de operatoren worden opgelegd om de identificatie mogelijk te maken van de persoon die een voorafbetaalde kaart wil activeren die toegang biedt tot elektronische-communicatiediensten.
26. In afwijking van het gewijzigde KB kunnen de operatoren **vrij de praktische regeling bepalen van de identificatie** van "abonnees" van voorafbetaalde kaarten waarmee uitsluitend intermachinale toepassingen (M2M) of toepassingen in verband met het internet der dingen (IoT) mogelijk zijn, voor zover die toepassingen het niet mogelijk maken om gebruik te maken van een internettoegangsdienst of van een interpersoonlijke communicatiedienst van een operator. Deze afwijking wordt in het verslag aan de Koning gerechtvaardigd door "*het verzoek van de operatoren*".
27. Voor zover de identificatieplicht van toepassing blijft op kaarten die dit soort toepassingen mogelijk maken, lijkt het geen twijfel dat de operatoren persoonsgegevens zullen moeten verwerken om te voldoen aan de wettelijke verplichting die op hen rust. Met dit in gedachten, en in overeenstemming met het beginsel van minimale gegevensverwerking, kan deze bepaling in haar huidige vorm operatoren niet toestaan om het overleggen van een officiële identiteitskaart, de toegang tot authentieke bronnen, en nog minder het vergelijken van biometrische gegevens te rechtvaardigen.



28. Het nieuwe artikel 5 van het KB verbiedt - met de uitzonderingen die worden genoemd - **de overdracht (en daaropvolgende overdracht) van een actieve voorafbetaalde kaart** door een persoon die zichzelf identificeert, aan een andere persoon.
29. Het buitensporige karakter van deze inmenging wordt versterkt door het ontbreken van een definitie van "overdracht". De Autoriteit is daarom van mening dat in het verslag aan de Koning op zijn minst de toepasselijkheid van deze bepaling op occasioneel gebruik door een derde partij moet worden uitgesloten.
30. De wijziging van artikel 11 van het KB **breidt de systematische verificatie** (voorheen beperkt tot diefstal en fraude) uit tot gevallen waarin de Belgische identiteitskaart bij de overheid bekend staat als gestolen, verloren, verlopen, ongeldig of niet uitgereikt.
31. De Autoriteit is van mening dat de noodzaak en evenredigheid van deze uitbreiding moet worden aangetoond in het verslag aan de Koning. Hierbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan de rechtvaardiging van het verifiëren of de identiteitskaart verlopen is. Aangezien het gaat om een identificatie en niet om het controleren van de wettigheid van een document (of de verblijfsvoorwaarden), lijkt het doel van het ontwerp immers niet verenigbaar met een absoluut activeringsverbod of met het melden aan de autoriteiten dat de kaart verlopen is. Wanneer een verzoek wordt gedaan om een voorafbetaalde kaart te activeren met behulp van een verlopen identiteitskaart, is de Autoriteit van mening dat uitdrukkelijk moet worden voorzien in de mogelijkheid om zich te identificeren met behulp van andere documenten en/of, ten minste bij het ontbreken van twijfel over de gelijkenis, te voorzien in een tijdelijke activering, gedurende een redelijke periode, om de persoon in staat te stellen het vereiste document te verkrijgen of aan te vragen<sup>20</sup>.
32. Indien niet kan worden aangetoond dat deze uitbreiding noodzakelijk en evenredig is, acht de Autoriteit het passend om terug te keren naar de voorwaarden voor weigering van activering die tot nu toe golden, namelijk kennisgeving door de autoriteiten dat de gebruikte identiteitskaart gestolen is of dat er met de kaart is gefraudeerd.
33. Hetzelfde artikel 11, dat tot nu toe voorzag in een "**betrouwbare identificatie**" van de gebruiker, verwijst nu naar de "*voorwaarde dat de computertool als betrouwbaar kan worden beschouwd*". Volgens de vorige formulering kon aan deze betrouwbaarheidsvoorwaarde worden voldaan door gebruik te maken van identificatie op basis van commerciële gegevens, checkdoc.be, via elektronische betaling of andere elektronische verificatiemethoden. Om twijfel te voorkomen over de interpretatie van wat wel of niet als betrouwbaar kan worden beschouwd, is de Autoriteit van mening dat het

---

<sup>20</sup> Zie naar analogie artikel 41 van de wet van 15 december 1980.

passend is om de voorwaarden te preciseren waaronder een computertool als betrouwbaar kan worden beschouwd. De Autoriteit preciseert echter dat deze voorwaarden niet zo strikt mogen zijn dat biometrische vergelijking wordt bevoordeeld ten opzichte van andere hulpmiddelen.

34. Het laatste lid van artikel 11, § 1, van het nieuwe KB bepaalt dat "*machtiging wordt verleend na advies van het Instituut dat **vooraf overleg** pleegt met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de NTSU, namelijk de National Technical & Tactical Support Unit van de speciale eenheden van de federale politie*".
35. De machtiging in kwestie lijkt te verwijzen naar het gebruik van "*een andere computertool die is goedgekeurd door de minister van Justitie en de minister*" (sic) voor de verificatie van de identiteitskaart van de aanvrager van een activering. In de toelichting bij dit artikel wordt geen verdere uitleg gegeven. Ter vergelijking, in de toelichting bij het artikel tot wijziging van artikel 19 van het KB (dat op een gelijkaardige manier is geformuleerd) staat: "*Er moet immers worden vermeden dat die tool gegevens over abonnees verzamelt en dat die gegevens vervolgens lekken naar derde landen en dit, in de mate waarin die gegevens zouden worden gebruikt, onder andere, voor spionagedoeleinden en/of om ze met andere informatie te kruisen. Dat is in het bijzonder het geval wanneer de voormelde abonnees werkzaam zijn in gevoelige sectoren die met de nationale veiligheid verband houden (inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politiediensten, enz.)*".
36. De Autoriteit is van mening dat een soortgelijke verduidelijking moet worden opgenomen in het laatste lid van het nieuwe artikel 11, § 1, van het KB. De Autoriteit plaatst ook vraagtekens bij de reikwijdte van het bedoelde overleg. Als alleen wordt overlegd over de tool, moet worden aangetoond dat tests hebben bewezen dat de toegestane tool geen gebreken vertoont waarvan een kwaadwillende gebruiker misbruik zou kunnen maken<sup>21</sup>. Als het overleg daarentegen ook betrekking heeft op uitbaters van verkooppunten, of zelfs op hun personeel, moet in detail worden aangetoond hoe de vergelijking van biometrische gegevens, of zelfs de mogelijkheid om de gegevens op de identiteitskaarten van de burgers af te lezen, een voordeel biedt dat opweegt tegen de inmenging in de rechten en vrijheden van de personen die het voorwerp uitmaken van het overleg met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de NTSU. Met andere woorden, in het licht van mogelijke misstanden **moet worden aangetoond dat het passend, noodzakelijk en evenredig is om de verificatie van gegevens uit authentieke bronnen (en a fortiori biometrische gegevens) door personeel van particuliere operatoren toe te staan**.

---

<sup>21</sup> Het is legitiem om aan te nemen dat een land met de capaciteit om clandestiene politiebureaus te openen in de Europese Unie (<https://fr.euronews.com/2022/10/27/la-chine-a-t-elle-ouvert-54-postes-de-police-illegaux-en-europe-et-dans-le-monde>) in staat zou kunnen zijn om verkooppunten van telefoonkaarten te controleren om bijvoorbeeld toegang te krijgen tot de biometrische gegevens van tegenstanders die hun toevlucht hebben gezocht op het nationaal grondgebied.

37. De Autoriteit stelt vast dat de toelichting bij artikel 15 (tot wijziging van artikel 11 van het KB) stelt: "*De **operatoren zijn niet meer verplicht de bevoegde autoriteiten te informeren** over de opsporing van onregelmatigheden of onjuiste gegevens, wat hen niet tegenhoudt dit wel te doen, indien het relevant is.*" De Autoriteit neemt hiervan akte.
38. De Autoriteit merkt verder op dat bij gebrek aan heridentificatie, na ontdekking van een anomalie, het nieuwe artikel 11, § 2, 3<sup>o</sup> bepaalt dat de kaart onbruikbaar wordt gemaakt "*behoudens andersluidend bevel van de gerechtelijke autoriteiten of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten*" en dat de nieuwe § 3 van hetzelfde artikel bepaalt: "*Wanneer de voorafbetaalde kaart reeds werd geactiveerd en de operator vervolgens vaststelt of verneemt dat de identificatie van de persoon die zich identificeert frauduleus is, maakt hij de voorafbetaalde kaart onmiddellijk onbruikbaar, behoudens andersluidend bevel van de gerechtelijke autoriteiten of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.*" De Autoriteit gaat ervan uit dat de technische en organisatorische maatregelen om de veiligheid, de integriteit en de vertrouwelijkheid te waarborgen van de gegevens die door politie- en inlichtingendiensten aan telefoonoperatoren worden doorgegeven, in dit geval van toepassing zijn. Behoudens dit voorbehoud heeft de Autoriteit hierover geen opmerkingen.
39. Artikel 19 van het ontwerp wijzigt artikel 14 van het KB, in het bijzonder door de **facultatieve identificatie via gezichtsvergelijking** in te voeren, zoals bepaald in artikel 127, § 5, vierde lid, 1<sup>o</sup>, van de wet betreffende de elektronische communicatie. Het nieuwe artikel 14, tweede lid, van het KB bepaalt: "*Wanneer de operator de machtiging heeft gekregen om een tool voor gezichtsvergelijking te gebruiken (...) en de persoon daarmee instemt, mag hij die persoon identificeren door middel van die tool.*"
40. De formulering van deze bepaling, gelezen in combinatie met het nieuwe artikel 13 van het KB, bepaalt: "*De operator moet ten minste één in deze afdeling bedoelde identificatiemethode voorstellen aan de persoon die zich identificeert.*" Bij het lezen van het verslag aan de Koning wordt het duidelijk: "*Een persoon moet overigens altijd een alternatief voor de tool voor gezichtsvergelijking ter beschikking hebben (artikel 127, § 5, vierde lid, 2<sup>o</sup>, van de wet betreffende de elektronische communicatie). Hij kan bijvoorbeeld vragen om niet te worden geïdentificeerd aan de hand van die tool maar door een personeelslid van het verkooppunt.*"
41. De Autoriteit is daarom van mening dat het nieuwe artikel 13 van het Koninklijk Besluit expliciet moet vermelden dat de operator ten minste één identificatiemethode bedoeld in dit artikel "*anders dan de tool voor gezichtsvergelijking*" moet aanbieden aan de persoon die zich identificeert.

42. Bovendien moet het nieuwe artikel 14, tweede lid, van het KB worden geherformuleerd en bepalen dat, wanneer de operator gemachtigd is om een tool voor gezichtsvergelijking te gebruiken, *"hij met behulp van die tool alleen iemand mag identificeren als hij de toestemming van die persoon daarvoor heeft"*.
43. Het derde lid van de toelichting bij artikel 19 van het ontwerp bepaalt: *"In dat geval **zal het aan het personeelslid van het verkooppunt zijn om zich ervan te vergewissen** dat de persoon die zich aanbiedt wel degelijk overeenstemt met de persoon van wie de foto op het identiteitsstuk staat. Om te vermijden die controle te moeten doen en wanneer de persoon een Belgische elektronische identiteitskaart voorlegt, kan het verkooppunt kiezen om de persoon te vragen de pincode in te geven bij het lezen van die Belgische identiteitskaart."*
44. Dit lid lijkt normatieve elementen te bevatten, terwijl het zo is geformuleerd dat *"het verkooppunt"* naar eigen goeddunken kan bepalen welke gegevensverwerkingen worden uitgevoerd. Als de aanvrager het in het ontwerp wil opnemen, verzoekt de Autoriteit hem de formulering ervan grondig te herzien en rekening te houden met de volgende twee fundamentele opmerkingen: eerst en vooral kan *"vermijden die controle te moeten doen"* in geen geval een aanvaardbaar doel zijn voor het verwerken van persoonsgegevens. Verder, wil er sprake zijn van een wettelijke verplichting in de zin van artikel 6,, lid 1, punt c), van de AVG, mag de verwerkingsverantwoordelijke (in dit geval de verkooppunten) niet de keuze hebben om al dan niet aan de verplichting te voldoen<sup>22</sup>.

**OM DEZE REDENEN,  
is de Autoriteit  
van mening dat:**

- met betrekking tot de essentiële elementen in de wet betreffende de elektronische communicatie rekening moet worden gehouden met haar adviezen 108/2021 en 66/2022;
- er statistieken moeten worden opgesteld met het oog op de publicatie van een verslag met cijfers (punt 11);
- de modaliteiten moeten worden bepaald volgens welke de betrokkene bij de operatoren informatie kan inwinnen over de toegang tot zijn eigen identificatiegegevens (punt 11);
- de motivering voor het laten varen van het begrip eindgebruiker, evenals die met betrekking tot het begrip abonnee, moet worden aangepast (punten 13 tot en met 17);
- er moet worden bepaald dat, met betrekking tot personen die namens een rechtspersoon

---

<sup>22</sup> Groep "Artikel 29" over gegevensbescherming (voorganger van het Europees Comité voor gegevensbescherming), advies 06/2014 over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG, WP 217, 21 april 2014, WP 217, p. 21-22; zie ook beslissing 34/2022 van de Geschillenkamer van de Autoriteit.

optreden, de gegevensverwerking moet worden beperkt tot een visuele vergelijking tussen de statuten of een ad-hocmandaat ter identificatie van de persoon die gemachtigd is om namens de rechtspersoon een rechtshandeling te verrichten en een identiteitsdocument, en dat, tenzij kan worden aangetoond dat dit noodzakelijk en evenredig is, de opslag van dergelijke gegevens verboden is (punt 19);

- de evenredigheid van de middelen moet worden beoordeeld in het verslag aan de Koning, in het licht van een gedetailleerde analyse van de risico's die verbonden zijn aan de voorwaarden van gegevensverwerking en -opslag waarin het ontwerp voorziet (punten 20 tot en met 22);
- de uitbreiding van de categorieën van betrokkenen moet worden geregeld in een norm van wettelijke rangorde (punten 24 en 25);
- de vrijheid om de identificatiemiddelen te bepalen van "abonnees" van voorafbetaalde kaarten waarmee uitsluitend intermachinale (M2M) technologische toepassingen of toepassingen in verband met het internet der dingen (IoT) mogelijk zijn, geen basis kan vormen voor het raadplegen van gegevens uit authentieke bronnen en nog minder voor het gebruik van een biometrische vergelijking (punten 26 en 27);
- het begrip "overdracht" in artikel 5 van het KB het occasioneel gebruik door een derde uitdrukkelijk moet uitsluiten (punt 29);
- het noodzakelijke en evenredige karakter van de uitbreiding van de verificatie tot gevallen waarin de Belgische identiteitskaart bij de overheid bekend staat als gestolen, verloren, verlopen, ongeldig of niet uitgereikt, moet worden aangetoond (punten 30 tot en met 32);
- de voorwaarden waaronder een computertool als betrouwbaar kan worden beschouwd, moeten worden gepreciseerd (punt 33);
- de reikwijdte van de raadpleging voorzien in artikel 11 van het KB moet worden gepreciseerd en gerechtvaardigd (punten 35 en 36);
- de nieuwe artikelen 13 en 14 van het KB moeten worden geherformuleerd met betrekking tot het gebruik van gezichtsherkenning met toestemming van de betrokkene (punten 41 en 42);
- de toelichting bij artikel 19 van het ontwerp anders moet worden geformuleerd en eventueel in het ontwerp worden opgenomen (punt 44).

Voor het Kenniscentrum,  
(get.) Cédrine Morlière, Directeur