



Advies nr. 16/2019 van 6 februari 2019

Betreft: Ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden, de procedure en de gevolgen van de erkenning van dienstverleners voor elektronische uitwisseling van berichten via eBox (CO-A-2019-002)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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

Gelet op de 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");

Gelet op het verzoek om advies van de FOD Beleid en Ondersteuning (hierna "FOD BOSA"), ontvangen op 20 december 2018;

Gelet op het aanvullend schrijven van de Minister van Digitale agenda, Telecommunicatie en Post, Administratieve vereenvoudiging, Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee, ontvangen

op 15 januari 2019 en gelet op de bijkomende informatie die op 17, 18 en 22 januari 2019 door de FOD BOSA werd overgemaakt;

Gelet op het verslag van de heer Frank De Smet;

Brengt op 6 februari 2019 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De FOD BOSA verzocht de Autoriteit op 20 december 2018 om een advies op een ontwerp van koninklijk besluit *tot vaststelling van de voorwaarden, de procedure en de gevolgen van de erkenning van dienstverleners voor elektronische uitwisseling van berichten via eBox* (hierna "het Ontwerp-KB"). Op 17, 18 en 22 januari 2019 werd de adviesaanvraag op verzoek van het secretariaat van de Autoriteit ook aangevuld met bijkomende informatie.

2. Het Ontwerp-KB beoogt uitvoering te geven aan sommige bepalingen uit het wetsontwerp *inzake elektronische uitwisseling van berichten via de eBox* (hierna "het Wetsontwerp"), dat momenteel in de Kamer wordt besproken¹ en waaromtrent de rechtsvoorganger van de Autoriteit, met name de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (hierna "de Commissie"), haar advies nr. 47/2018 verleende. Het Wetsontwerp creëert een wettelijk kader voor het elektronisch uitwisselen van berichten tussen overheidsinstanties en ondernemingen, burgers of andere overheidsinstanties. Het creëert ook een grondslag voor de oprichting van twee platformen voor de elektronische uitwisseling van berichten²: de eBox voor natuurlijke personen (die zal worden aangeboden door de federale overheidsdienst bevoegd voor Digitale Agenda) en de eBox voor houders van een ondernemingsnummer (die zal worden aangeboden door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid). Daarnaast strekt het Wetsontwerp ertoe de samenwerking te regelen met privé-partners die deze platformen wensen te ontsluiten voor gebruikers en die complementaire diensten wensen aan te bieden. Artikel 11 van het Wetsontwerp bepaalt met name dat de FOD BOSA "dienstverleners" kan erkennen die de elektronische berichten van gebruikers voor natuurlijke personen kunnen ontsluiten. De tweede paragraaf van dit artikel stipuleert dat de Koning de voorwaarden, de

¹ Zie parlementaire stukken Kamer DOC 54 3442/001.

² P. 1 van het Verslag aan de Koning bij het Ontwerp-KB vat dit als volgt samen: "*De doelstelling van de eBox is enerzijds om de burgers/ondernemingen een centrale, betrouwbare en moderne plaats voor de uitwisseling van berichten met de overheidsdiensten aan te bieden. Anderzijds wil men ook een tool aanreiken aan de overheidsdiensten om de verzending van officiële berichten te dematerialiseren en dus de postkosten aanzienlijk te verminderen (brieven en aangetekende brieven)*".

procedure en de gevolgen van deze erkenning zal bepalen en het Ontwerp-KB handelt specifiek over dit luik³.

3. Het Ontwerp-KB bestaat uit zes hoofdstukken:
- In Hoofdstuk I worden de in het Ontwerp-KB gebruikte termen gedefinieerd en wordt het voorwerp van het Ontwerp-KB toegelicht;
 - Hoofdstuk II bevat de voorwaarden waaraan een dienstverlener moet voldoen om een erkenning te bekomen;
 - Hoofdstuk III regelt de erkenningsprocedure;
 - Hoofdstuk IV gaat in op de gevolgen van de erkenning van de dienstverlener;
 - Hoofdstuk V bevat bepalingen omtrent de controle, schorsing en intrekking van de erkenning;
 - Hoofdstuk VI bevat een aantal slotbepalingen.
4. De Autoriteit focust zich in dit advies louter op de bepalingen in het Ontwerp-KB die voor verbetering vatbaar zijn⁴. Onderstaand advies wordt ook onder het voorbehoud verleend dat de bepalingen in het Wetsontwerp waarop het Ontwerp-KB steunt, geen significante wijzigingen meer ondergaan.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Transversale opmerkingen

a) Kennisname van de inhoud van de berichten door de dienstverlener

5. Artikel 11, §5, van het Wetontwerp⁵ legt het principe vast dat de dienstverlener van een erkende dienst, binnen het kader van de erkende dienst, geen kennis van de inhoud van berichten mag nemen. Hij mag de inhoud van berichten enkel gebruiken indien dit strikt noodzakelijk is voor het aanbieden van een andere dienst (een dienst met toegevoegde

³ De Commissie had in randnummer 38 van haar advies nr. 47/2018 overigens ook aanbevolen om deze aspecten via een uitvoeringsbesluit te regelen.

⁴ Betreffende sommige artikelen van het Ontwerp-KB is het voor een goed en/of volledig begrip soms noodzakelijk om ook bepalingen uit het Wetsontwerp te analyseren, wat de Autoriteit in die gevallen ook doet. Deze punctuele verwijzingen naar het Wetsontwerp impliceren evenwel niet dat onderhavig advies een exhaustieve analyse van de huidige tekst van het Wetsontwerp en haar conformiteit met advies nr. 47/2018 zou omvatten.

⁵ *"De dienstverlener van een erkende dienst neemt binnen het kader van de erkende dienst geen kennis van de inhoud van berichten die via de dienstverlener verlopen, noch maakt deze er op enige andere wijze gebruik van, tenzij dit strikt noodzakelijk is voor het aanbieden van de erkende dienst zoals gevraagd door de bestemming en mits ondubbelzinnig voorafgaand akkoord."*

De Autoriteit merkt overigens op dat er in deze bepaling van het Wetsontwerp een fout geslopen is: de derde keer dat de notie "erkende dienst" vermeld wordt, dient deze vervangen te worden door "dienst met toegevoegde waarde".

waarde") en indien de bestemming hiertoe zijn "*ondubbelzinnig voorafgaand akkoord*" heeft gegeven.

6. In randnummer 36 van haar advies nr. 47/2018 merkte de Commissie reeds op dat er een spanningsveld bestond tussen enerzijds het principe dat een erkende dienst geen kennis mag hebben van de inhoud van een bericht en anderzijds het feit dat een erkende dienst ook andere diensten, zoals het genereren van automatische betaalopdrachten, zou kunnen aanbieden. De Commissie suggereerde daarom dat de kennisname in hoofde van de erkende dienstverleners die een dienst met toegevoegde waarde aanbieden, beperkt zou worden tot metadata. Tot de inhoud van het bericht zouden de erkende dienstenverleners dan nooit toegang krijgen. De Autoriteit is evenwel ontgoocheld dat in artikel 11, §5, van het Wetsontwerp uiteindelijk voor een ander systeem is gekozen. Aan het kwestieuze artikel werd met name enkel toegevoegd dat de bestemming zijn "*ondubbelzinnig voorafgaande akkoord*" moet geven alvorens een dienstverlener de volledige inhoud van berichten mag gebruiken voor het aanbieden van een dienst met toegevoegde waarde.

7. **De Autoriteit kant zich ten stelligste tegen deze aanpak. Het feit dat de volledige inhoud van de eBox-berichten zal kunnen geraadpleegd worden met oog op de aanbidding van diensten met toegevoegde waarde is voor de Autoriteit onaanvaardbaar.** Zij meent immers dat de vergelijking zou kunnen gemaakt worden met de klassieke Post, waarbij brieven zouden kunnen geopend en gelezen worden – zij het mits een soort van algemeen akkoord van de betrokkenen – om bijkomende diensten te kunnen aanbieden. Gelet op het constitutioneel⁶ verankerde briefgeheim en de manifeeste tegenstrijdigheid met het principe van de minimale gegevensverwerking, kan de Autoriteit dit geenszins onderschrijven. Zij vreest overigens ook dat het kwestieuze akkoord niet meer dan een formaliteit zal zijn waarbij de burger zich amper realiseert waarvoor hij zijn akkoord verleent.

8. Net als de Commissie⁷ pleit de Autoriteit er daarom voor om de dienstverleners enkel toegang te geven tot metadata en dit enkel met het oog op gebruik voor diensten met toegevoegde waarde, mits dit ook noodzakelijk is voor de aanbidding van een dergelijke dienst en indien het "*ondubbelzinnig voorafgaande akkoord*" van de bestemming werd bekomen. Erkende dienstverleners zouden dus nooit toegang mogen hebben tot de inhoud van het eigenlijke bericht (er mag geen enkele functionaliteit voorzien zijn die de dienstverleners in staat stelt om de eigenlijke berichten te lezen of te gebruiken, noch voor de erkende dienst noch voor de diensten met toegevoegde waarde)

⁶ Zie artikel 29 Grondwet.

⁷ Zie randnummer 36 van haar advies nr. 47/2018.

9. De Autoriteit vestigt er ook de aandacht op dat het nauwkeurig bepalen van de gegevens die in de metadata mogen opgenomen worden, en dit per type bericht per overheidsdienst, de voorzienbaarheid van het voorafgaande akkoord ten goede zal komen. Zoniet dreigt de burger amper te begrijpen tot welke gegevens de dienstverlener in het kader van de diensten met toegevoegde waarde toegang zal hebben (zie randnummer 7, in fine).
10. Tot slot en in subsidiaire orde stelt de Autoriteit vast dat sommige passages in het (Verslag aan de Koning bij) Ontwerp-KB aanleiding kunnen geven tot verwarring en zij verzoekt dan ook om ze aan te passen:
- Artikel 3, §1, van het Ontwerp-KB stipuleert dat dienstverleners hun erkende dienst aan elke bestemming moeten aanbieden *"zonder enige discriminatie (...) op basis van inhoud"*. Maar hoe zou een dienstverlener van een erkende dienst op basis van inhoud kunnen discrimineren als hij deze niet kent?
 - Art 13 van het Ontwerp-KB stelt dat de dienstverlener geen kennis van de inhoud van de berichten mag krijgen en dat hij er ook op geen *"andere wijze"* gebruik mag van maken. Deze formulering lijkt op gespannen voet te staan met artikel 11, §5, van het Wetsontwerp dat wel toelaat om de volledige inhoud van de berichten te gebruiken voor diensten met toegevoegde waarde (waar de Autoriteit zich dus tegen kant – zie hierboven bij randnummer 7).
 - Op p. 4 van het Verslag aan de Koning bij het Ontwerp-KB: *"De dienstverlener van een erkende dienst neemt bij de transactie geen kennis van de inhoud van berichten die via de dienstverlener verlopen, noch maakt zij er op enige andere wijze gebruik van tenzij na ondubbelzinnig en voorafgaand akkoord van de persoon in kwestie."* Uit deze zin blijkt onvoldoende dat het eerste deel betrekking heeft op de verlening van een erkende dienst en het laatste stuk over de aanbidding van een dienst met toegevoegde waarde (waar de kennis van de inhoud dan trouwens enkel betrekking zou mogen hebben op de metadata – zie hoger randnummer 7).

b) Bewaartermijnen

11. De Autoriteit stelt vast dat het Ontwerp-KB weinig duidelijkheid verschaft over de bewaartermijnen. De FOD BOSA gaf in haar uitleg van 18 januari 2019 aan dat alle gegevens in principe ten vroegste 1 maand en ten laatste 2 maanden na stopzetting vernietigd zullen worden. De FOD BOSA verduidelijkte dat die termijn is ingegeven door het feit dat iemand nog iets kan ontvangen hebben net voor het moment dat hij de dienst deactiveert. Bovendien is het mogelijk dat bij een overlijden de gemachtigde nog even toegang moet kunnen hebben tot bepaalde documenten. Daarnaast verklaart de FOD BOSA ook het volgende: *"In eBox*

zitten geen documenten, maar links naar de documenten bij de senders/providers. De senders bepalen de termijn gedurende dewelke het document beschikbaar is. Daarna verdwijnt het. Dus de documenten kunnen niet gewist worden". De Autoriteit is van oordeel dat deze geciteerde uitleg van de FOD BOSA niet coherent is met de hoger geschetste toelichting door de FOD BOSA betreffende de bewaartermijn van 1 à 2 maand. Zij verzoekt om duidelijke regels inzake de bewaring van de berichten in het Ontwerp-KB vast te leggen.

c) Het gebruik van het Rijksregisternummer

12. De Autoriteit merkt op dat doorheen de tekst van het Ontwerp-KB sprake is van het gebruik van *"het unieke identificatienummer"*, terwijl in het Verslag aan de Koning bij het Ontwerp-KB de term "rijksregisternummer" wordt gehanteerd. De Autoriteit verzoekt om de correcte notie "rijksregisternummer" te gebruiken.

B. Artikelsgewijze commentaar

a. Artikel 4

13. Artikel 4 van het Ontwerp-KB stipuleert dat een organisatie die erkend wenst te worden om een dienst voor gegevensontsluiting aan te bieden onder andere moet kunnen aantonen dat zij *"de dienst reeds minstens gedurende twee jaar voorafgaand aan het indienen van de erkenningsaanvraag aanbiedt of dat zij reeds minstens 50 000 Belgische bestemmingen"* heeft. De Autoriteit stelt zich de vraag hoe deze voorwaarde zich verhoudt tot de voorwaarde dat een organisatie eerst moet erkend worden om een dienst voor gegevensontsluiting te kunnen aanbieden. Dit lijkt op het verhaal van de kip en het ei en daarom verzoekt de Autoriteit om hierover duidelijkheid te scheppen in het Verslag aan de Koning bij het Ontwerp-KB.

b. Artikel 7

14. In artikel 7, §2 van het Ontwerp-KB wordt bepaald dat *"(...) de erkennende overheid (...) de eventuele beschikbare berichten in de eBox kan aanbieden aan de dienstverlener voor een transactie."* Het blijkt niet duidelijk uit de tekst op welke manier deze berichten zullen aangeboden worden. Wordt er bv. een kopie gemaakt of wordt er toegang verleend? In het Verslag aan de Koning bij het Ontwerp-KB wordt op p. 3 wel vermeld dat de berichten niet zullen opgeslagen worden bij de dienstverlener. En in de bijkomende toelichting vanuit de FOD BOSA van 22 januari 2019 wordt ook verduidelijkt dat er in de eBox geen documenten opgeslagen zijn, maar enkel links naar de documenten. Gelet op deze vaststellingen, verzoekt de Autoriteit om in de tekst van het Ontwerp-KB expliciet te vermelden dat de berichten niet

zullen opgeslagen worden bij de dienstverlener en om te verduidelijken hoe de in artikel 7, §2, bedoelde verwerking dan wel gebeurt.

c. Artikel 9

15. Artikel 9 van het Ontwerp-KB omschrijft welke "controles" de erkende dienst moet verrichten om misbruiken tegen te gaan. De Autoriteit heeft hieromtrent een aantal punctuele opmerkingen:

- De Autoriteit meent dat de opgesomde "controles" in sommige gevallen eerder "maatregelen" zijn in plaats van controles, en zij adviseert daarom om laatstgenoemde term aan deze bepaling toe te voegen;
- Eén van de uit te voeren "controles" strekt tot doel om het volgend misbruik tegen te gaan: *"een derde partij die zich voordoeft als de eBox of als dienstverlener"*. De Autoriteit meent evenwel dat het niet de taak van de erkende dienstverlener is, maar wel van de eBox zelf om deze controles te verrichten en zij verzoekt om het Ontwerp-KB dienovereenkomstig aan te passen;
- Artikel 9 van het Ontwerp-KB handelt niet alleen over "controles" aangaande de informatie-uitwisseling tussen de dienstverlener en de eBox, maar ook over de transacties tussen de dienstverlener en de bestemming (zie de eerste zin van artikel 9, §1). Nochtans bevindt dit artikel zich in Onderafdeling 4, die de volgende titel draagt: *"Informatie-uitwisseling tussen de eBox en de dienstverlener"* en de Autoriteit verzoekt dan ook om deze incoherentie tussen de titel en de tekst weg te werken.

d. Artikel 12

16. Artikel 12 van het Ontwerp-KB stipuleert dat de dienstverlener een beveiligd controlespoor moet installeren *"zodat de gegevens per specifieke transactie kunnen worden gereconstrueerd (...)"*. De Autoriteit merkt op dat de ruime notie *"de gegevens"* de indruk geeft dat in het kader van de logging de volledige berichten zullen bijgehouden worden, wat evident niet de bedoeling kan zijn. Het gebruik van een meer precieze term dringt zich dan ook op.

17. Verder constateert de Autoriteit dat artikel 12, punt 4, van het Ontwerp-KB stipuleert dat de dienstverlener onder andere de volgende elementen dient te bewaren: *"(...), de metadata van het elektronisch bericht (...), met name de bestandsnaam, bestandstype en omvang van het bestand"*. In de bijkomende informatie die door de FOD BOSA werd overgemaakt werd gesteld dat *"het hier gaat over het controlespoor dat moet bijgehouden worden door de dienstverlener. Iedere ketenpartner neemt een stuk van het controlespoor voor zijn rekening. Het gedeelte van de verzender naar de document provider (dienstenintegrator) wordt niet gelogd door de dienstverlener"*. De Autoriteit stelt zich evenwel toch nog de vraag of de elementen die zullen worden opgeslagen door de dienstverlener, samen met de

controlesporen van de andere ketenpartners, voldoende zijn om de "specifieke transacties" te kunnen "reconstrueren".

e. Artikelen 18 & 21

18. In het Ontwerp-KB worden aan de erkende dienstverleners twee verplichtingen opgelegd die qua terminologie sterke gelijkenissen vertonen met AVG-concepten en dit terwijl deze verplichtingen los staan van de AVG. Artikel 18 van het Ontwerp-KB legt aan de dienstverleners de verplichting op om onder andere een "impactanalyse" voor te leggen aan de erkennende overheid telkens wanneer hij een nieuwe softwareversie wenst in gebruik te nemen en artikel 21 van het Ontwerp-KB verplicht de dienstverleners om de erkennende overheid op de hoogte te brengen van inbreuken op de beveiliging. Artikel 18 van het Ontwerp-KB doet denken aan de gegevensbeschermingseffectbeoordeling die wordt voorzien in de artikelen 35 & 36 van de AVG, terwijl artikel 21 van het Ontwerp-KB terminologische gelijkenissen vertoont met de melding van een inbreuk in verband met persoonsgegevens aan de Autoriteit, zoals voorzien in de artikelen 33 & 34 van de AVG. Teneinde elke verwarring tussen deze AVG-concepten en de tekst van het Ontwerp-KB te vermijden, verzoekt de Autoriteit om het verschil tussen beide duidelijk te schetsen in het Verslag aan de Koning bij het Ontwerp-KB.

f. Artikel 36

19. Artikel 36 van het Ontwerp-KB schetst zes situaties waarin de dienstverlener aan de erkennende overheid dient te bevestigen dat hij nog steeds aan de erkenningsvoorwaarden voldoet. Punt 3 van artikel 36 stelt dat de dienstverlener voornoemde bevestiging dient te doen "voor een wijziging van controle over de dienstverlener met een potentiële impact op de dienstverlening". Het is niet duidelijk wat met de woorden "wijziging van controle" bedoeld wordt. In haar toelichting van 17 januari 2019 haalde de FOD BOSA in dit verband het volgende voorbeeld aan: "De dienstverlener wordt overgenomen door een ander bedrijf dat dit soort dienstverlening niet meer als strategisch ziet". Rekening houdend met dit voorbeeld, is de Autoriteit van oordeel dat de zinsnede "wijziging van controle" niet goed verwoordt wat exact beoogd wordt.

OM DEZE REDENEN

verzoekt de Autoriteit de FOD BOSA om rekening te houden met de opmerkingen en aanbevelingen die hoger worden geformuleerd, en die als volgt kunnen worden samengevat:

- Dienstverleners geen kennis laten nemen van de volledige inhoud van de berichten, maar enkel van de metadata (randnummers 5 t.e.m. 9);
- In een heldere regeling inzake de bewaartermijnen voorzien (randnummer 11);
- Doorheen de tekst van het Ontwerp-KB steeds de notie "rijksregisternummer" hanteren (randnummer 12);
- Herwerken van de artikelen 4, 7, 9, 12, 18, 21 & 36 van het Ontwerp-KB, zoals uiteengezet in de randnummers 13 t.e.m. 19.

(get.) An Machtens
Wvd. Administrateur

(get.) Willem Debeuckelaere
Voorzitter,
Directeur Kenniscentrum