

ADVIES Nr 18/ 1999 van 23 juni 1999

O. Ref. : 10 / A / 1999 / 021

BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit waarbij de c.v.b.a. REPROBEL gemachtigd wordt toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen.

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, zoals gewijzigd door de wet van 11 december 1998 tot omzetting van de richtlijn van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad, inzonderheid artikel 29;

Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid artikel 5, lid 2, a), zoals gewijzigd door de wetten van 15 januari 1990, 19 juli 1991, 24 mei 1994 en 30 maart 1995;

Gelet op de ongedateerde adviesaanvraag van de Minister van Binnenlandse Zaken, op de Commissie ontvangen op 26 mei 1999;

Gelet op het verslag van de heer ROBBEN;

Brengt op 23 juni 1999 volgend advies uit :

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG :

Het ter advies van de Commissie voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de c.v.b.a. REPROBEL (hierna : REPROBEL) toegang te verlenen tot bepaalde gegevens van het Rijksregister, vermeld in artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (hierna : de wet van 8 augustus 1983).

De toegang tot de informatiegegevens van het Rijksregister werd gevraagd teneinde REPROBEL in staat te stellen de taken te vervullen die verband houden met de inning en de verdeling van de vergoeding voor het kopiëren van werken die op grafische of soortgelijke wijze zijn vastgelegd, een vergoeding bedoeld in de artikelen 60 en 61 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten.

In het bijzonder heeft REPROBEL de verplichting, krachtens artikel 20 van het K.B. van 30 oktober 1997, om aan de vergoedingsplichtigen die zij op behoorlijke wijze heeft kunnen identificeren, een duidelijke en nauwkeurige beschrijving toe te zenden van de wets- en verordeningsbepalingen betreffende de verdeling, wetende dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die kopieën van werken vervaardigt of (iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon) die, onder bezwarende titel of gratis, een reproductieapparaat ter beschikking stelt van anderen, deze verdeling moet betalen.

De vergoeding is evenredig aan het aantal vervaardigde kopieën, in tegenstelling tot de forfaitaire vergoeding die betaald moet worden door de fabrikant, de invoerder of de intracommunautaire aankoper van de kopieerapparaten, vanaf het ogenblik dat zij op ons grondgebied in de handel worden gebracht (artikel 59 van voornoemde wet van 30 juni 1994).

II. ALGEMENE BESPREKING :

A. Wettelijke grondslag

Het koninklijk besluit van 15 oktober 1997, genomen ingevolge artikel 61, lid 4 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten, belast de burgerlijke vennootschap onder de vorm van een c.v.b.a., genoemd REPROBEL, de inning en de verdeling van de vergoeding, voorzien in de artikelen 59 tot 61 van voormelde wet van 30 juni 1994, te verzekeren.

Krachtens artikel 5, lid 2, a) van de wet van 8 augustus 1983 kan de Koning, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bij in Ministerraad overlegd besluit, de toegang uitbreiden tot instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen. De Koning wijst deze instellingen nominatief aan. De wettelijke beperkingen betreffende de toegang tot het Rijksregister zijn derhalve, in de huidige stand van wetgeving, verbonden aan de aard van de verzoekende instellingen. De Commissie heeft overigens de wens uitgedrukt om dit organiek criterium te vervangen door een functioneel criterium : de opdracht van openbare dienst ⁽¹⁾.

De vraag werpt zich op of REPROBEL een opdracht van algemeen belang vervult. Anders gezegd, kunnen de inning en de verdeling van de vergoedingen, verschuldigd aan auteurs en uitgevers, voor het kopiëren van werken die op grafische of op soortgelijke wijze zijn vastgelegd (kopieën gemaakt voor privé- of didactisch gebruik) beschouwd worden als opdracht van algemeen belang? Gelet op de opdrachten en op het feit dat deze taken toevertrouwd zijn door de wet, meent de Commissie dat deze opdracht de grenzen van een privé-onderneming te buiten gaat en erkend kan worden als zijnde van algemeen belang.

¹ Advies nr. 30/98 van 25 september 1998, p.3.

B. Doeleinden en rechtvaardiging van de toegang.

De wet van 8 december 1992, zoals gewijzigd door deze van 11 december 1998, omschrijft de algemene beginselen op het gebied van de bescherming van de persoonsgegevens en is van toepassing op alle gegevensbanken. De beslissing om al dan niet de toegang tot het Register toe te kennen, dient eveneens getoetst aan de beginselen van deze wet. Krachtens artikel 5, nieuwe c), mogen persoonsgegevens slechts verwerkt worden wanneer het met name noodzakelijk is om een verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking onderworpen is door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie (hier : artikel 60 van de wet betreffende het auteursrecht en de naburige rechten en de koninklijke besluiten van 15 en 30 oktober 1997).

De doeleinden van het verzoek tot toegang zijn uitsluitend de identificatie van de schuldenaars - natuurlijke personen - van de evenredige vergoeding in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 oktober 1997. Het gaat derhalve om het identificeren van de natuurlijke personen die in het bezit zijn van fotokopieerapparaten, omdat REPROBEL op dit moment niet zou beschikken over een bestand dat deze personen inventariseert.

Met betrekking tot het evenredig karakter van de gevraagde toegang in vergelijking met het door REPROBEL nagestreefde doel (artikel 4, §1, nieuwe 3° van de wet van 8 december 1992), is de Commissie van mening dat het Rijksregister niet de meest toereikende bron is en dat, om de schuldenaars van de evenredige vergoeding (in vergelijking met het aantal kopieën) bedoeld in artikel 60 van de wet van 30 juni 1994 te identificeren, een andere bron kan gebruikt worden.

Men kan immers in een systeem voorzien dat vergelijkbaar is met de systemen die geïnstalleerd werden om de schuldenaars van het kijk- en luistergeld te identificeren. Iedere uiteindelijke aankoper van een fotokopieerapparaat (om beroeps- of private redenen) zou zijn naam en adres moeten achterlaten bij de leverancier of kleinhandelaar van dergelijke apparaten die dan verplicht zou zijn deze gegevens aan REPROBEL te bezorgen. Dit zou het voordeel kunnen bieden dat de uiteindelijke aankopers van fotokopieerapparaten, dus de schuldenaars van de evenredige vergoeding, beter geïdentificeerd kunnen worden.

De Commissie meent derhalve dat de toegang tot het Rijksregister slechts op subsidiaire basis zal mogen toegekend worden, wat betekent dat het Rijksregister niet het basisbestand kan zijn om de lijst van schuldenaars op te stellen. Deze lijst moet opgesteld worden op grond van andere bronnen, waaruit de vergoeding op een voldoende zekere wijze kan afgeleid worden. Het Rijksregister mag uitsluitend gebruikt worden om de dubbel vermelde personen op de lijst van de schuldenaars te verwijderen en de informatie met betrekking tot de identiteit van de op deze lijst vermelde personen te actualiseren. Omwille van het toezicht op deze subsidiaire aard, zal REPROBEL de vooraf ondernomen stappen om de schuldenaars te identificeren, moeten vermelden.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING :

Artikel 1

Lid 1

REPROBEL vraagt de toegang tot vier categorieën van gegevens :

- de naam en voornamen (1°)
- de geboorteplaats en -datum (2°)
- de hoofdverblijfplaats (5°)
- het beroep (7°).

De eerste drie categorieën van gegevens maken de betrouwbare identificatie van de schuldenaars mogelijk, zonder risico op verwarring of dubbele vermelding.

Het doel van de toegang tot het gegeven "beroep" is de identificatie van personen die door hun beroep zouden kunnen beschikken over een fotokopieerapparaat.

De Commissie heeft echter verscheidene opmerkingen met betrekking tot de toegang tot het gegeven "beroep" :

1°) de praktijk heeft de Commissie aangetoond dat het gegeven "beroep" niet nauwkeurig wordt bijgehouden;

2°) dit gegeven zou toegang bieden tot de gegevens van een groot aantal personen, gezien het feit dat een brede waaier van beroepsactiviteiten wordt beoogd (in het bijzonder zelfstandige activiteiten). Het kan bovendien goed zijn dat deze personen niet beschikken over een fotokopieerapparaat (risico dat dit gegeven niet afgestemd is op de doeleinden);

3°) de ter zake dienende, toereikende en niet overmatige aard van deze gegevenscategorie ten aanzien van de door REPROBEL beoogde doeleinden kan eveneens in twijfel worden getrokken vanaf het ogenblik dat er een alternatieve oplossing zou bestaan. REPROBEL beschikt inderdaad niet over een bestand dat de schuldenaars inventariseert, maar zou gegevens kunnen verkrijgen die opgezocht zijn op een meer betrouwbare wijze dan door toegang tot dit Rijksregistergegevens.

Lid 2

Toegang tot de opeenvolgende wijzigingen

Het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat enkel de sinds 1 januari 1998 aangebrachte wijzigingen van de gegevens, door REPROBEL kunnen geraadpleegd worden, maar het voorziet niet in een beperking van de periode tot wanneer men in de tijd kan teruggaan. De Commissie is in tegendeel de mening toegedaan dat men een dergelijke beperking moet opleggen namens het proportionaliteitsbeginsel. De Commissie meent immers dat het namens dit beginsel overmatig is dat REPROBEL het historisch verloop van de adressen en beroepen van de schuldenaars buiten een redelijke termijn zou kunnen opzoeken, zelfs als er geen enkele bijzondere verjaringstermijn bestaat voor de inning van de vergoedingen. De Commissie beveelt derhalve aan om de toegang tot het historisch verloop van de gegevens niet te beperken op grond van een vaste datum (1 januari 1998), maar wel voor een periode van twee jaar voorafgaand aan het ogenblik van de raadpleging.

Artikel 2

De Commissie heeft over deze bepaling geen opmerkingen, behalve dat de gegevens toegankelijk zouden moeten zijn voor de veiligheidsconsulent (cf. *infra*) in de uitoefening van zijn opdracht van toezicht op het gebruik van de gegevens. De beperking van het recht op toegang tot de gegevens van het Register tot uitsluitend de afdelingsverantwoordelijken, beantwoordt overigens aan de door de Commissie uitgedrukte zorg om de risico's op verspreiding en banalisering van de gegevens van het Rijksregister te beperken ⁽²⁾.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt uitdrukkelijk dat de van het Rijksregister verkregen gegevens uitsluitend mogen gebruikt worden voor de in artikel 1, lid 1 bepaalde doeleinden en niet mogen meegedeeld worden aan derden.

Worden niet als derden beschouwd :

- de natuurlijke personen waarop die informatiegegevens betrekking hebben, of hun wettelijke vertegenwoordigers;
- de openbare overheden en de instellingen aangewezen krachtens artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983, voor de informatiegegevens die hen mogen worden verstrekt krachtens hun aanwijzing en in het kader van de betrekkingen die zij voor de in artikel 1, lid 1, vermelde doeleinden met REPROBEL onderhouden.

De mededeling van de gegevens wordt derhalve strikt beperkt.

Artikel 4

Dit artikel is, wat haar twee leden betreft, in overeenstemming met de rechtspraak van de Commissie ⁽³⁾.

IV. AANWIJZING VAN EEN VEILIGHEIDSCONSULENT :

Tot slot, en gezien het feit dat de aanvrager van de toegang tot het Rijksregister een privé-onderneming is, beveelt de Commissie aan dat een bepaling zou worden toegevoegd aan de tekst van het ontwerp van besluit, waarin bepaald wordt dat REPROBEL verplicht wordt om onder haar personeel een veiligheidsconsulent aan te wijzen met kennis van het beheer en van de bescherming van de persoonsgegevens en wiens opdracht meer in het bijzonder zal bestaan uit het zorgen voor de vertrouwelijkheid, de integriteit en de beschikbaarheid van de persoonsgegevens en het nemen van alle technische en organisatorische maatregelen met het oog hierop. Het is wenselijk om voor deze consulent in een statuut te voorzien dat hem in staat stelt zijn opdracht uit te oefenen op voldoende onafhankelijke wijze.

² Cf. bijvoorbeeld advies nr. 21/94 van 20 juni 1994, p.6.

³ Cf. bijvoorbeeld advies nr. 09/96 van 3 mei 1996.

OM DEZE REDENEN,

brengt de Commissie, onder voorbehoud van de hiervoor geformuleerde opmerkingen, een gunstig advies uit.

De secretaris

De voorzitter

(get)B. HAVELANGE

(get)P. THOMAS