



**Advies nr 28/2017 van 24 mei 2017**

**Betreft:** adviesaanvraag m.b.t. het wetsvoorstel *tot invoeging in het Burgerlijke Wetboek van de digitale woonplaats* (CO-A-2017-018)

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 Kamervoorzitter Siegfried BRACKE ontvangen op 31 maart 2017;

Gelet op het verslag van de heer Frank ROBBEN;

Brengt op 24 mei 2017 het volgend advies uit:

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016<sup>[1]</sup>.

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze teksten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

---

<sup>[1]</sup> 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 (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

## I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. Op 31 maart 2017 ontving de Commissie van de Kamervoorzitter Siegfried Bracke een adviesaanvraag over het wetsvoorstel *tot invoeging in het Burgerlijke Wetboek van de digitale woonplaats* (hierna "het wetsvoorstel"). Het wetsvoorstel strekt tot invoeging van het begrip *digitale woonplaats* in het Burgerlijke Wetboek.

2. Deze bepaling zal worden ingevoegd onder Titel III – "Woonplaats" van het Burgerlijke Wetboek (BW). Artikel 102 omschrijft de "woonplaats" als "*De woonplaats van ieder Belg, wat betreft de uitoefening van zijn burgerlijke rechten, is daar waar hij zijn hoofdverblijf heeft*".

3. Uit de artikel 102 tot 111 BW volgt dat de woonplaats betrekking heeft op de plaats waar een persoon zich feitelijk bevindt en de plaats is waar de persoon bereikbaar is voor zijn traditionele correspondentie. Volgens de memorie van toelichting verloopt de communicatie in toenemende mate via elektronische weg. Dat is ook het geval voor officiële communicatie van de overheid die steeds meer ingeburgerd raakt.<sup>1</sup> Met de invoering van de digitale woonplaats wordt de communicatie van alle overheden samen gebracht in één postbus, zodat de geadresseerde via één contactpunt kan kennis nemen van de documenten en berichten van verschillende overheden.<sup>2</sup>

4. Volgens de initiatienemers van het wetsvoorstel sluit de invoeging van de digitale woonplaats aan bij de beleidsdoelstellingen om tegen 2020 alle burgers en ondernemingen de mogelijkheid te bieden om elektronisch met de overheid te kunnen communiceren.<sup>3</sup>

5. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verwijzen naar de te nemen uitvoeringsbesluit inzake de wettelijke erkenning van het elektronisch contactpunt, de wijze waarop de woonplaats door de betrokkene uitdrukkelijk wordt aanvaard, de veiligheid en technische specificaties, en dit na advies van de Commissie.<sup>4</sup> Het ontwerp van koninklijk besluit wordt niet samen met het wetsvoorstel aan de Commissie ter advies voorgelegd. De Commissie verwacht dat het ontwerp van het uitvoeringsbesluit wordt voorgelegd zodra het beschikbaar is.

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting (MvT), p. 4.

<sup>2</sup> MvT, p. 7.

<sup>3</sup> MvT, p. 4.

<sup>4</sup> Artikel 102/1, derde lid en MvT, p. 5 van het wetsvoorstel.

## II. ONDERZOEK VAN HET WESTVOORSTEL

6. Het in te voegen artikel 102/1 luidt als volgt:

*"Eenieder die daarmee instemt, kan met de overheden en de overheidsdiensten elektronisch communiceren doormiddel van de digitale woonplaats, ter vervanging van de communicatie via brievenpost.*

*Onder digitale woonplaats wordt verstaan het door de Staat erkende elektronisch contactpunt tussen elke persoon en de Staat, op voorwaarde dat de betrokkene uitdrukkelijk heeft aanvaard dat elke communicatie of elk document van de overheden en de overheidsdiensten hem/haar wordt toegezonden, en waarmee iedere persoon met de overheden en de overheidsdiensten kan communiceren.*

*De Koning bepaalt, nadat Hij het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft ingewonnen, de nadere regels omtrent de digitale woonplaats, met name de wijze waarop die woonplaats uitdrukkelijk wordt aanvaard".*

7. De elektronische communicatie wordt gericht aan de iedere titularis van een digitale woonplaats, dus zowel aan rechtspersonen als aan natuurlijke personen. De documenten en berichten zullen persoonsgegevens bevatten. De invoering van de digitale woonplaats betreft dus een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waardoor de bepalingen van de WVP van toepassing zijn.

8. Uit de bepaling blijkt dat het gebruik van een digitale woonplaats niet wordt verplicht. Het staat iedereen vrij om al dan niet zijn of haar communicatie met de overheid via de digitale woonplaats te laten verlopen. In de Memorie van toelichting wordt benadrukt dat het gebruiken van de digitale woonplaats op vrijwillige basis gebeurt.<sup>5</sup> Een voorwaarde voor het gebruik van een digitale woonplaats is dus de instemming van de persoon.

9. De Commissie staat in het algemeen gunstig tegenover de implementatie van moderne communicatietechnieken die bijdragen tot een efficiëntere overheid enerzijds en dienstverlening ten aanzien van de verschillende actoren en burgers anderzijds. Toch heeft de Commissie, naast enkele fundamentele opmerkingen, vragen bij de praktische haalbaarheid van het wetsvoorstel.

10. De Commissie leidt uit de term *digitale* woonplaats af dat deze louter en alleen betrekking heeft op de elektronische brievenbus of elektronisch adres waarvan de persoon aanvaardt dat zijn correspondentie met de overheid wordt toegestuurd, zoals ook uit de toelichting bij het wetsvoorstel

---

<sup>5</sup> MvT, 7.

blijkt: het door de Staat erkende elektronisch contactpunt waar elke communicatie met de overheid hem of haar wordt toegezonden, en waarmee de overheidsdiensten kunnen communiceren.<sup>6</sup> Het gebruik van de term “woonplaats” in deze context creëert verwarring. Het begrip “woonplaats” kent immers een specifieke juridische invulling (zie artikelen 102 tot 111 *Burgerlijk Wetboek*) waaraan door diverse regelgeving specifieke (juridische) gevolgen worden verbonden. Ter illustratie enkele voorbeelden:

- de woonplaats bepaalt welke rechtbank territoriaal bevoegd is om kennis te nemen van een geschil (zie o.a. artikelen 628, 633 *Gerechtelijk Wetboek*);
- de woonplaats van de minderjarige bepaalt bij welke toegangspoort hij moet worden wanneer hij hulp nodig heeft (artikel 19 van het decreet van 12 juli 2013 *betreffende de integrale jeugdhulp*).

Het is dan ook beter te spreken van een digitaal (correspondentie)adres. Aldus wordt verwarring tussen een technisch en een juridisch concept uitgesloten.

11. Daarnaast merkt de Commissie op dat het wetsontwerp geen enkele bepaling bevat m.b.t. de wijze waarop de elektronische brievenbus wordt beveiligd, wie daarvoor moet zorgen en tot wanneer. De Commissie is van oordeel dat de verzender verantwoordelijk is voor de beveiliging van de in de elektronische brievenbus opgeslagen gegevens zolang deze door de geadresseerde niet zijn afgehaald. Voordat de geadresseerde de communicatie heeft uit zijn elektronische brievenbus opgeladen, heeft hij immers geen enkele controle over de overbrenging van de gegevens en de opslag ervan in de elektronische brievenbus.

12. In lid 1 van artikel 102/1 van het wetsvoorstel wordt gesproken van de persoon die “*instemt*” om met de overheid en de overheidsdiensten via elektronische weg te communiceren, terwijl in het tweede een voorwaarde is om de digitale woonplaats te gebruiken, dat “*de betrokkene uitdrukkelijk heeft aanvaard*”. Het derde lid van deze bepaling zegt vervolgens dat de Koning nadere regels zal uitwerken over de wijze waarop de persoon de digitale woonplaats uitdrukkelijk heeft aanvaard.

13. Bijgevolg is artikel 5, eerste lid, a) WVP van toepassing. Omwille van de rechtszekerheid en consequent gebruik van de juridische terminologie beveelt de Commissie aan om gebruik te maken van de begrippen die consistent zijn met de begrippen van de WVP, met name “toestemming”. Het betreft “*elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting, waarmee de betrokkene of zijn wettelijke vertegenwoordiger aanvaardt dat persoonsgegevens betreffende de betrokkene worden verwerkt*”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> MvT, 5.

<sup>7</sup> Art. 1, § 8 WVP.

14. De Commissie merkt op dat onder de omschrijving van de huidige definitie de wilsuiting ook impliciet kan verstrekt worden. In de huidige definitie komt het woord "uitdrukkelijk" niet voor. Doordat het tweede en derde lid gewag maken van "uitdrukkelijke" toestemming, begrijpt de Commissie het tweede en derde lid zo dat het wetsvoorstel dat een specifieke actieve handeling van de betrokkene wordt vereist. Op welke wijze dat zal gebeuren, zal in het uitvoeringsbesluit, dat alsnog aan de Commissie voor advies wordt voorgelegd, nader worden geregeld.<sup>8</sup>

15. De Commissie begrijpt dat de initiatiefnemers van het wetsvoorstel beogen dat de persoon zelf moeten kunnen beslissen of hij of zij al dan niet zijn digitale brievenbus activeert. De Commissie wil er echter de aandacht op vestigen dat het vrijblijvend gebruik van de digitale brievenbus betekent dat de betrokkene zijn of haar toestemming zal kunnen herroepen, met het risico voor ernstige juridische disputen. De Commissie denkt daarbij aan de situatie waarbij de gebruiker van een digitale brievenbus een voor hem nadelige besluit van de overheid verwacht. Het herroepen van zijn toestemming kan er toe leiden dat de betrokkene de effectieve ontvangst van het besluit kan ontkennen.

16. De Commissie is dan ook van oordeel dat de verzender in ieder geval de mogelijkheid moet hebben om toch elektronisch documenten naar de elektronische brievenbus te kunnen versturen. In het systeem zou een functionaliteit kunnen voorzien worden waarbij de verzender wordt gewaarschuwd wanneer hij documenten verzendt naar een niet geactiveerde elektronische brievenbus zodat hij weet dat de documenten niet werden afgeleverd. Het vermijdt de onnodige opslag van elektronische documenten en gegevens in het elektronisch brievenbussysteem .

17. Momenteel bestaat er al een ebox voor de burger waarin op een beveiligde wijze documenten kunnen worden afgeleverd. De praktijk met de bestaande elektronische brievenbussen leert dat het gebruik ervan de vooropgestelde doelstellingen niet inlost zolang de elektronisch brievenbus wordt voorbehouden voor communicatie met de overheid. Al bij al is voor het gros van de burgers het volume van correspondentie met de overheid zeer beperkt zodat zij niet geïnteresseerd in dergelijk instrument. Voor de rest van hun correspondentie moeten zij immers op een ander kanaal beroep doen. Het gros van de correspondentie van een burger geschiedt met privé instanties (bv. facturen elektriciteit, water, ziekenhuis, ...). Als aan de burger de mogelijkheid zou geboden worden om al zijn

---

<sup>8</sup> In het licht van de toekomstige toepassing van de GDPR vestigt de Commissie er de aandacht op de definitie van "toestemming" die niet precies gelijklopend is met de definitie onder de WVP. Dat komt onder meer omdat in de verordening wordt rekening gehouden met de toestemming in een digitale omgeving. Art. 4, 11) GDPR omschrijft toestemming als "*elke vrije specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt*". Uit overweging 32 bij artikel 4, 11) GDPR blijkt dat de toestemming kan worden verstrekt door middel van een duidelijke actieve handeling met gebruik van elektronisch middelen. Uit deze actieve handeling, gebaseerd op duidelijke en specifieke informatie over het doel waarvoor de toestemming wordt gegeven en de gevolgen ervan, moet de weloverwogen en ondubbelzinnige toestemming van de betrokkene blijken.

“post” (overheid en privé) in één elektronische brievenbus te ontvangen (aan zijn woning heeft hij uiteindelijk ook geen twee brievenbussen: een voor overheidscorrespondentie en een brievenbus voor privécorrespondentie) zal hij vanuit praktische overwegingen geneigd zijn om in het systeem te stappen. Als uiteindelijk geïnvesteerd wordt in een dergelijk systeem, is het wel de bedoeling dat het zo ruim mogelijk wordt gebruikt omdat het anders het rendement ondermaats is.

## **OM DEZE REDENEN**

### **De Commissie**

Verleent *ongunstig* advies omtrent het concept “digitale woonplaats” zoals het in het voorgelegde wetsvoorstel is uitgewerkt.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere