



Advies nr 54/2016 van 21 september 2016

Betreft: Adviesvraag inzake het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de identificatie van de eindgebruiker van mobiele openbare elektronische-communicatiediensten die worden geleverd op basis van een voorafbetaalde kaart (CO-A-2016-036)

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 Minister Alexander DE CROO, ontvangen op 14 september 2016;

Gelet op het verslag van de heer Frank ROBBEN;

Brengt op 21 september 2016 het volgend advies uit:

ALGEMEEN

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^[1].

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.

I. ANTECEDENTEN

1. De Commissie bracht bij hoogdringendheid op 16 december 2015 een advies nr. 54/2015 uit over het voorontwerp van wet betreffende de wijziging van artikel 127 van de wet van 13 juni 2005

^[1] 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>

betreffende de elektronische communicatie (WEC) inzake de opheffing van de anonimiteit voor het activeren van prepaidkaarten.

2. De Commissie verleende een gunstig advies onder strikte voorwaarden, onder meer met de vraag om het geplande uitvoeringsbesluit ter advies aan de Commissie voor te leggen. De nieuwe aanvraag is uitgebreid met de wijziging van artikel 16/2 van de wet van 30 november 1998 houdende de regeling van de inlichtingen en veiligheidsdiensten en het uitvoeringsbesluit.

3. Bij brief van 1 juli 2016 brengt de Commissie de bevoegde minister ervan op de hoogte dat de Commissie geen opmerkingen heeft op de uitbreiding van het wetsontwerp met de wijziging van artikel 16/2 van de wet van 30 november 1998 houdende de regeling van de inlichtingen en veiligheidsdiensten.

4. Niettemin wordt het wetsontwerp nadien nogmaals gewijzigd door de Kamer aangenomen zonder dat de Commissie zich over deze aanvullende wetswijziging heeft kunnen uitspreken. Het spreekt voor zich dat de brief van 1 juli 2016 geen betrekking heeft op deze aanvullende wetswijziging.

II. INHOUD VAN HET UITVOERINGSBESLUIT

5. Het koninklijk besluit (uitvoeringsbesluit) regelt de identificatie van de eindgebruikers van voorafbetaalde kaarten. Blijkens artikel 3 van het uitvoeringsbesluit moet iedere eindgebruiker die de prepaidkaart wil activeren zich identificeren. Daarbij is de eindgebruiker verplicht om de geldige identificatiedocumenten voor te leggen op vraag van de “betrokken onderneming” (operator) of diens verkooppunt.¹

6. De Commissie merkt op dat de verplichting tot het overleggen van de nodige identificatiedocumenten slechts geldt met het oog op het activeren van de kaart. Indien de eindgebruiker weigert zich te identificeren, wordt de voorafbetaalde kaart niet geactiveerd (Verslag aan de Koning).

¹ Onder “betrokken onderneming” wordt verstaan: de operator of de buitenlandse onderneming die aan de eindgebruiker een dienst voor openbare mobiele elektronische communicatie verstrekt via een voorafbetaalde kaart (art. 2, 1°).

Een “geldig identificatiedocument” is de Belgische identiteitskaart of een identiteitskaart van een lidstaat van de Europese Unie, een Belgische elektronische kaart voor buitenlanders, het document dat het nummer vermeldt dat bedoeld is in art. 8, § 1, 2° van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of in art. 2, tweede lid van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen of een internationaal paspoort of een officieel document dat, tijdelijk, één van de voormelde documenten vervangt dat werd kwijt geraakt of gestolen, op voorwaarde dat het identificatiedocument origineel, leesbaar en geldig is (art. 2, 4°).

7. Het verwerken van de identificatiegegevens verloopt in drie fasen. Eerst worden de identificatiegegevens door de operator, de leverancier van een identificatiedienst of een verkoopkanaal verzameld (art. 10). Vervolgens moet de operator de betrouwbaarheid van identificatie verifiëren (art. 11). Tot slot worden de identificatiegegevens bewaard (art. 12). Daarbij wordt voorgesteld om maximaal de volgende gegevens te bewaren:

1° de naam en voornaam;

2° het geslacht;

3° de nationaliteit;

4° de geboorteplaats en -datum

5° het adres van de woonplaats, het e-mailadres en het telefoonnummer;

6° het rijksregisternummer;

7° het nummer van het identiteitsstuk, het nummer van de elektronische chip in het document, het land van uitgifte van het document wanneer het een buitenlands document betreft en de geldigheidsdatum van het document;

8° de referenties van de betaaltransactie;

9° het verband van de voorafbetaalde kaart met het product waarvoor de eindgebruiker reeds geïdentificeerd is;

10° de foto van de eindgebruiker, indien een ander identificatiedocument dan de Belgische elektronische identiteitskaart wordt voorgelegd.

Noch de operator noch de leverancier van een identificatiedienst mogen de foto op de Belgische elektronische identiteitskaart bewaren.

8. De Commissie vraagt zich af waarom blijkens in artikel 12 van het uitvoeringsbesluit de betrokken ondernemingen de "identificatiemethode" moeten bewaren. Deze verplichting wordt overigens niet in het Verslag aan de Koning toegelicht.

9. Het uitvoeringsbesluit voorziet zes identificatiemethoden waaruit de betrokken onderneming (de operator of diens verkooppunt) een keuze kan maken.

10. Deze identificatiemethodes worden opgesomd in de artikelen 14 t/m 19. Het betreft:

1) Verificatie op basis van identificatiedocumenten op basis van de fysieke aanwezigheid van de eindgebruiker.

2) Online-identificatie en elektronische ondertekening via de elektronische identiteitskaart bij de betrokken onderneming.

3) Validatie via de leverancier van een identificatiedienst. Deze gegevens worden overgezonden aan de betrokken onderneming;

4) De online betalingstransactie;

- 5) Productuitbreiding of migratie, waarbij de eindgebruiker zichzelf kan identificeren door de prepaidkaart in verband te brengen met het product waarvoor hij reeds bij dezelfde ondernemer voor een ander product is geregistreerd;
- 6) Verificatie bij de operator via elektronisch communicatiemiddel

III. ALGEMEEN ONDERZOEK

11. Uit bovenstaande blijkt dat er zes manieren van identificatie worden voorzien. Daartoe gebeurt de identificatie bij de operator zelf of via verschillende elektronische systemen rechtstreeks die in verbinding staan met de operator. Dat laatste zal vooral het geval zijn voor tal van actoren in de distributiesector (teleshops, tankstations, supermarkten en dagbladwinkels) die vandaag prepaidkaarten verkopen.

12. Daarnaast kan de identificatie ook gebeuren via leveranciers van identificatiediensten. Deze private ondernemingen, commerciële databanken, worden ten opzichte van de betrokken onderneming als een derde beschouwd.

A. Finaliteit

13. Volgens artikel 4, § 1, 2° WVP moeten de persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen en niet verder te worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden.

14. De Commissie stelt vast dat leveranciers van identificatiediensten een derde is ten opzichte van de betrokken onderneming.² De Commissie vestigt er dan ook de aandacht op dat het finaliteitsbeginsel vereist dat de onderscheiden doeleinden strikt worden afgebakend van de commerciële activiteiten. De Commissie stelt echter vast dat het uitvoeringsbesluit hieraan niet tegemoet komt. De Commissie is dan ook van oordeel dat het uitvoeringsbesluit uitdrukkelijk moet vermelden dat de aangelegde gegevensbank door de ondernemingen enkel mag gebruikt worden voor het doeleinde van identificatie van de eindgebruiker en dat de nodige maatregelen moeten worden genomen opdat enkel een beperkt aantal personen die belast zijn met deze identificatietaak toegang mogen hebben tot de betrokken persoonsgegevens.

² Verslag aan de Koning, p. 16.

B. Proportionaliteit

15. Volgens artikel 4, § 1, 3° WVP moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor de zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt.

16. De Commissie beschikt niet over een afdoende verantwoording dat het bewaren van het nummer van de chip van de elektronische identiteitskaart noodzakelijk is. De Commissie beklemtoont dat het bewaren in gegevensbanken van het nummer van de chip van de elektronische identiteitskaart niet wenselijk is vanuit het perspectief van het waarborgen van informatieveiligheid. De Commissie acht het bewaren van dit nummer dan ook in strijd met de bepalingen van de WVP.

17. De Commissie merkt ook op dat blijkens artikel 12 de gegevens zullen moeten worden bewaard krachtens artikel 126 WEC, zoals aangepast in het kader van de zogenaamde dataretentiewet van 29 mei 2016.³ Deze wet vervangt de wet van 30 juli 2013 die door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 84/2015 van 11 juni 2015 werd vernietigd.⁴ Daardoor is ook het uitvoeringsbesluit van 19 september 2013 betreffende de toepassing van artikel 126 WEC niet meer geldig. Niettemin worden in dit uitvoeringsbesluit de gegevens limitatief opgesomd die door de operatoren in het kader van de bestrijding van de criminaliteit moeten bewaard worden.

18. De Commissie stelt een discrepantie vast tussen beide uitvoeringsbesluiten. Zo wordt het bewaren van het rijksregisternummer, de geboortedatum en –plaats en het geslacht alleen in het uitvoeringsbesluit inzake prepaidkaarten opgelegd. In het belang van de rechtszekerheid wordt aanbevolen dat de gegevens die op grond van het onderhavig uitvoeringsbesluit inzake prepaidkaarten moeten worden bewaard in overeenstemming worden gebracht met de gegevens die door het (nieuw) uitvoeringsbesluit inzake artikel 126 moeten worden bewaard. Hoewel het Verslag aan de Koning verwijst naar de bewaarplicht van artikel 126 WEC, wordt deze afwijking niet gemotiveerd. Nochtans antwoordt de minister op vragen van de leden van de tijdelijke Commissie Terrorismebestrijding met betrekking tot het wetsontwerp tot wijziging van artikel 127 WEC dat het *“met andere woorden gaat om een uitbreiding van de bestaande databank met de gebruikers van mobiele telefonie, waarvan het beheer al is geregeld bij het koninklijk besluit over de bewaring van telecommunicatiegegevens”*.⁵

³ Verslag aan de Koning, p. 2.

⁴ De wet van 30 juli 2013 houdende wijziging van de artikelen 2, 126 en 145 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 90decies van het Wetboek van strafvordering.

⁵ Verslag namens de tijdelijke Commissie “Terrorismebestrijding” uitgebracht door de heer Franky DEMON, *Parl. St. Kamer* 2015-2016, 1964/002, 11.

19. Daarom beveelt de Commissie twee opties aan. Ofwel wordt het uitvoeringsbesluit inzake de voorafbetaalde kaarten in overeenstemming gebracht met het (nieuwe) uitvoeringsbesluit inzake de toepassing van artikel 126 WEC. Ofwel wordt in dit laatste besluit rekening gehouden met de te bewaren gegevens door het (nieuw) uitvoeringsbesluit inzake voorafbetaalde kaarten. Op die manier wordt geen ongelijkheid gecreëerd tussen de personen die zich abonneren bij een operator en de eindgebruikers van een voorafbetaalde kaart.

20. De betrokken onderneming (operator) wordt als verantwoordelijke voor de verwerking beschouwd. De verkooppunten van de betrokken onderneming verwerken zelf geen persoonsgegevens, noch treden zij op als verwerker voor de operator. De Commissie neemt dan ook akte van het standpunt van minister dat *"de handelaar die aan de identificatie deelneemt, zelf de identificatiegegevens niet opslaat, want die worden uitsluitend door de operatoren beheerd"*.⁶ In het belang van de rechtszekerheid is de Commissie van oordeel dat het standpunt van de minister expliciet in het uitvoeringsbesluit wordt opgenomen.

C. Identificatiemiddelen

21. Artikel 11 bepaalt dat de operator de nodige maatregelen neemt om een betrouwbare identificatie van de eindgebruiker te garanderen. De Commissie stelt vast dat de betrouwbaarheid kan geverifieerd worden door *"bijvoorbeeld een commerciële databank of checkdoc.be"*.⁷ Daarnaast voorzien de artikelen 14 tot en met 19 in elektronische verificatiemethoden en identificatie via elektronische betaling.

22. Elke leverancier van een identificatiedienst wordt als verantwoordelijke voor de verwerking beschouwd. Bijgevolg moet de verwerking van identificatiegegevens in overeenstemming zijn met de bepalingen van de WVP (doelbinding, toelaatbaarheidsgrond, proportionaliteit en veiligheid van de verwerkingen).

23. In dat opzicht merkt de Commissie op dat, indien een leverancier van een identificatiedienst het rijksregisternummer gebruikt, de onderneming over een machtiging van het sectoraal comité van het Rijksregister moet beschikken, en een veiligheidsconsulent moet aanstellen (zie artikelen 8 en 10 van de wet van 8 augustus 1983 op het Rijksregister).⁸

⁶ Ibid.

⁷ Verslag aan de Koning, p. 13.

⁸ *"Iedere openbare overheid, openbare of private instelling die de toegang tot of de mededeling van informatiegegevens van het Rijksregister verkregen heeft, wijst, al dan niet onder haar personeel, een consulent inzake informatieveiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan die onder meer de functie vervult van aangestelde voor de gegevensbescherming bedoeld in artikel 1 7bis van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. De identiteit van de consulent inzake informatieveiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt meegedeeld aan het sectoraal comité van het Rijksregister bedoeld in*

24 Artikel 16, § 2 van het uitvoeringsbesluit bepaalt dat de internetapplicatie van leverancier van identificatiediensten die de toegang tot een digitale toepassing van de openbare overheden mogelijk maakt, goedgekeurd moet zijn door de Federale overheidsdienst informatie- en Communicatietechnologie conform de regels vastgelegd door de Koning. De Commissie is van oordeel dat het ontwerp van koninklijk besluit aan de Commissie wordt voorgelegd. De Commissie beveelt dan ook aan deze voorwaarde in artikel 16 op te nemen.

25. De Commissie merkt op dat het hierbij gaat om de identificatie via de elektronische identiteitskaart en elektronische vreemdelingenkaart van eindgebruiker die in België verblijven. Wat betreft de identificatie via een elektronische betaling bij de financiële instelling (bank) en voor buitenlandse identificatiedocumenten verwijst de Commissie naar de eIDAS-criteria zoals bepaald in de Uitvoeringsverordening 2015/1202 van 8 september 2015.⁹ Deze Uitvoeringsverordening omschrijft de minimale technische specificaties, normen en procedures die moeten vastgesteld worden om het betrouwbaarheidsniveau en de interoperabiliteit te garanderen, rekening houdend met internationale veiligheidsnormen.

26. Hoewel in het uitvoeringsbesluit en het Verslag aan de Koning geen specifieke aandacht aan wordt besteed, merkt de Commissie op dat, in het licht van wat in randnummer 14 wordt gezegd, een logische scheiding moet zijn tussen de gegevensbanken. Met name moet de verwerking van persoonsgegevens voor commerciële doeleinden effectief afgescheiden worden van de identificatiediensten waarbij de gegevens in het kader van artikel 126 WEC worden bewaard. Hierbij moet rekening worden gehouden met artikel 16 WVP inzake de veiligheid, functionele toegang en vertrouwelijkheid van de gegevens.

27. Bovendien moet in het uitvoeringsbesluit worden aangegeven dat de inhoud van deze gegevensbank niet toegankelijk mag zijn voor andere personen dan degene die ter zake informatie moeten doorgeven aan de veiligheidsdiensten. Het moet duidelijk zijn dat de gegevens niet kunnen worden gebruikt voor marketingdoeleinden.

artikel 15. Deze mededeling is niet vereist indien ze door of krachtens een andere wet, decreet of ordonnantie dient te geschieden door een ander sectoraal comité.

⁹ Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1502 van de Commissie van 8 september 2015 tot vaststelling van minimale technische specificaties en procedures betreffende het betrouwbaarheidsniveau voor elektronische communicatiemiddelen overeenkomstig artikel 8, lid 3, van de Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt.

OM DEZE REDENEN

De Commissie

Verleent een ongunstig advies wat betreft de overeenstemming met het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel, tenzij in het uitvoeringsbesluit wordt rekening gehouden met randnummers 13, 14 en 16;

Verleent voor het overige een gunstig advies, mits rekening wordt gehouden met de opmerkingen in de randnummers 17, 18, 19, 20, 24, 26 en 27

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere