



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 62/2022 van 1 april 2022**

**Betreft: adviesaanvraag met betrekking tot een ontwerp van ministerieel besluit tot uitvoering van de artikelen 8, 10 en 11 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden, gewijzigd door het koninklijk besluit van 30 september 2020 (CO-A-2022-044)**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),  
aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps en de heer Yves-Alexandre de Montjoye;

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

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");

Gelet op de adviesaanvraag van mevrouw Annelies Verlinden, minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, ontvangen op 17 februari 2022;

Brengt op 1 april 2022 het volgende advies uit:

## I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, heeft het advies van de Autoriteit gevraagd met betrekking tot een ontwerp van ministerieel besluit tot uitvoering van de artikelen 8, 10 en 11 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden, gewijzigd door het koninklijk besluit van 30 september 2020 (hierna "het ontwerp van besluit").
2. Het ontwerp van besluit beoogt de uitvoering van de artikelen 8, 10 en 11 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 tot regeling van het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden (hierna "het koninklijk besluit van 20 juli 2005").
3. Dit koninklijk besluit van 20 juli 2005 is gewijzigd door een besluit van 30 september 2020. Het ontwerp werd bij de Autoriteit ingediend en is het besluit van 30 september 2020 geworden. De Autoriteit heeft zich in haar **advies nr. 66/2020** van 7 augustus 2020 over het ontwerp van besluit uitgesproken. In dit advies heeft de Autoriteit de bepalingen van het ontwerp van besluit die de verwerking van gegevens regelen of met zich brengen, onderzocht, maar heeft zij ook aanbevelingen gedaan over bepalingen van het besluit van 20 juli 2005 die niet door het ontwerp werden gewijzigd.

## II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

### *i) Wat betreft het ontwerp van besluit*

4. Het koninklijk besluit van 20 juli 2005 bepaalt onder andere dat toegangsbewijzen en abonnementen enkel kunnen worden verkregen na identificatie van de persoon aan wie het toegangsbewijs of het abonnement wordt toegekend (artikelen 8, 10 en 11 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005). Overeenkomstig de artikelen 8, 10 en 11 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 kan de identificatie, wanneer de abonnementen of de toegangsbewijzen via digitale weg worden toebedeeld, "*kan de identificatie, indien mogelijk, gebeuren via digitale overdracht*". Wanneer op het centraal secretariaat van de organisator of bij de door de organisator erkende gedecentraliseerde punten aan eenzelfde persoon maar voor meerdere personen, meerdere abonnementen of toegangsbewijzen worden toebedeeld, kan de identificatie van de houders van abonnementen of toegangsbewijzen gebeuren "*via een kopie van de identiteitskaart*". **De artikelen 8, 10 en 11 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 verlenen de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid de modaliteiten te bepalen "van de digitale overdracht" van het identiteitsdocument en de modaliteiten van de kopie van de identiteitskaart.**

5. Artikel 1 van het ontwerp van besluit bepaalt de modaliteiten van de "*digitale overdracht*" van het identiteitsdocument. Het preciseert dat deze overdracht bestaat in "*een overdracht van een identiteitsbestand dat wordt bekomen door het inlezen van een identiteitsdocument. Enkel voor de identiteitsdocumenten die niet kunnen worden ingelezen, verloopt de digitale overdracht via een scan van het identiteitsdocument*". **De Autoriteit neemt akte van deze modaliteiten, die overigens in overeenstemming zijn met de aanbeveling die zij in dit verband heeft gedaan in haar advies nr. 66/2020.** In dit advies vestigde de Autoriteit immers "de aandacht van de aanvrager op het feit dat als er gedacht wordt aan een identificatie op afstand, zij eerder een overdracht van een identiteitsbestand dan een scan van een identiteitskaart adviseert. Met de op dit ogenblik beschikbare tools voor beeldmanipulatie is het immers heel gemakkelijk om aan een scan (bijvoorbeeld in de naam) enkele aanpassingen aan te brengen die daarna moeilijk te verifiëren zijn, terwijl het identiteitsbestand digitaal ondertekend is en niet "onopgemerkt" kan worden veranderd".
  
6. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt de modaliteiten van de kopie van de identiteitskaart: het moet gaan om een "*doorgestreepte kopie van het identiteitsdocument van de niet-aanwezige personen, met daarop de vermelding van de bestemming en het doel van het gebruik van de kopie*". **De Autoriteit neemt opnieuw akte van deze modaliteiten, die ook beantwoorden aan de aanbeveling die zij in dat verband heeft gedaan in haar advies nr. 66/2020,** aangezien de Autoriteit daarin schreef dat "*de verkoop 'ter plaatse' zou gebeuren door middel van een doorgestreepte kopie van de identiteitskaart van de niet-aanwezige personen, met daarop de vermelding van de bestemming en het gebruik van de kopie*".
  - ii) *Wat betreft het besluit van 20 juli 2005*
  
7. De Autoriteit neemt op eigen initiatief nota van het feit dat rekening is gehouden met de meeste van haar aanbevelingen in advies nr. 66/2020 en dat deze zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 30 september 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2005. Zij heeft echter twee opmerkingen.
  
8. Ten eerste beantwoordt **artikel 15/1 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005**, dat is ingevoegd in artikel 14 van het koninklijk besluit van 30 september 2020, **niet aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel**, waaraan maatregelen die ingrijpen in het recht op een persoonlijke levenssfeer moeten voldoen.
  
9. In het ontwerp dat haar voor advies was voorgelegd, werd in artikel 11 een artikel 15/1 in het koninklijk besluit van 20 juli 2020 ingevoegd. Deze bepaling luidde als volgt: "*In het kader van het nemen van de noodzakelijke maatregelen met het oog op het garanderen van de veiligheid in en rond het stadion,*

*kan de organisator beroep doen op technologische ondersteuning voor zover deze conform de geldende regelgeving is." In haar advies nr. 66/2020 benadrukte de Autoriteit: "Het gebruik van een "technologische ondersteuning" om te waken over de veiligheid in en rond het stadion zal zeer zeker ook de verwerking van persoonsgegevens omvatten. De Autoriteit stelt evenwel vast dat de bepaling niet vermeldt welke persoonsgegevens zouden worden verwerkt en met welk verwerkingsmiddel (welke technologische ondersteuning) dit zou gebeuren. De bepaling vermeldt alleen dat het gebruik van een "technologische ondersteuning" moet gebeuren in overeenstemming met de geldende regelgeving. Een dergelijke precisering biedt geen enkele toegevoegde juridische waarde, omdat het evident is dat het gebruik van een "technologische ondersteuning" moet gebeuren conform de geldende regelgeving. Bovendien merkt de Autoriteit op dat het gebruik van toezichtcamera's om "de feiten, gesanctioneerd door [de wet van 21 december 1998], de misdrijven en de inbreuken op het reglement van inwendige orde uitgevaardigd door de organisator, te voorkomen en op te sporen, en hun sanctie mogelijk te maken door de identificatie van daders" reeds is bepaald door de wet van 21 december 1998 (cf. hoofdstuk II bis). De verwerkingen van gegevens die zouden kunnen gebeuren in toepassing van het nieuwe artikel 15/1 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 leiden bovendien hoogstwaarschijnlijk tot een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Daaruit volgt dat de reglementering die een dergelijke inmenging toelaat voldoende duidelijk, nauwkeurig en voorspelbaar moet zijn; Artikel 11 van het ontwerp is echter te vaag en biedt geen toegevoegde waarde ten aanzien van de bestaande bepalingen, zodat het ofwel moet worden gewist, ofwel – zoals ook gevraagd door de Raad van State in zijn advies – moet worden herzien om in meer duidelijke, nauwkeurige en voorspelbare bewoordingen te worden opgesteld'.*

10. Als gevolg van dit advies is de bepaling in ontwerp, die artikel 15/1 van het besluit van 20 juli 2005 zou worden, gewijzigd en luidt zij thans als volgt:

*« Onverminderd de vereisten in de wet of haar uitvoeringsbesluiten, kan elke organisator bij het nemen van de noodzakelijke maatregelen met het oog op het garanderen van de veiligheid in en rond het stadion, beroep doen op technologische ondersteuning. De inzet van deze ondersteuning dient conform te zijn aan de bepalingen van de wet, van dit besluit, van de Algemene verordening gegevensbescherming en van elke van toepassing zijnde regelgeving.*

*In voorkomend geval beschikt de organisator over de nodige uitrusting, voorzieningen en procedures die haar in staat stellen de veiligheid in en rond het stadion te verzekeren door signalen, oproepen, beelden, identificatie- en lokalisatiegegevens van de onder toezicht zijnde goederen en personen te ontvangen, te lokaliseren, te analyseren, te verifiëren en door te melden aan de politiediensten, dit alles conform de vigerende regelgeving.*

*De minister kan de voorwaarden nader bepalen waaraan de technologische ondersteuning moet voldoen. »*

11. Eerst en vooral wijst de Autoriteit erop dat artikel 15/1 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 bepaalt: "*De inzet van deze ondersteuning dient conform te zijn aan de bepalingen van de wet, van dit besluit, van de Algemene verordening gegevensbescherming en van elke van toepassing zijnde regelgeving*". Een dergelijke precisering biedt geen enkele juridische toegevoegde waarde, omdat het evident is dat een "technologisch ondersteuning" moet gebeuren conform de geldende regelgeving. De Autoriteit herinnert eraan dat de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen de overschrijving ervan in het nationale recht verbiedt omdat een dergelijke procedure "*tot dubbelzinnigheid kan leiden, met betrekking tot zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van inwerkingtreding*"<sup>1</sup>.a Door te bepalen dat de "technologisch ondersteuning" overeenkomstig de AVG moet plaatsvinden, schendt **artikel 15/1 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 het overschrijfverbod**.
  
12. Voorts benadrukt de Autoriteit dat **deze bepaling zoals zij is geformuleerd nog steeds niet voldoende duidelijk en nauwkeurig lijkt te zijn** om de betrokkenen in staat te stellen op voorspelbare wijze te begrijpen welke verwerkingen van persoonsgegevens uit hoofde van deze bepaling kunnen worden uitgevoerd. In haar huidige vorm geeft de bepaling de organisator "een blanco cheque" voor het gebruik van technologisch middelen om de veiligheid in en rond het stadion te verzekeren; hetgeen noch artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, noch artikel 22 van de Grondwet, noch de AVG, met name artikel 6, lid 3, daarvan, toestaat. Gezien het potentieel zeer ingrijpende karakter van de technologisch middelen die zouden kunnen worden gebruikt om de veiligheid in en rond het stadion te verzekeren, is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat de regelgeving die het gebruik van dergelijke technologisch middelen toelaat en regelt, voldoende duidelijk en nauwkeurig is, voorziet in een dwingende sociale behoefte en een maatregel is die in verhouding staat tot het legitieme doel dat wordt nagestreefd. **De Autoriteit vestigt derhalve de aandacht van de federale regering op de noodzaak deze bepaling te schrappen of de formulering ervan te herzien, zodat ze in duidelijke, nauwkeurige en voorspelbare bewoordingen wordt opgesteld, en de inmenging die ze veroorzaakt in het recht op een persoonlijke levenssfeer strikt evenredig blijft aan het nagestreefde doel**.
  
13. Ten slotte vestigt de Autoriteit de aandacht van de organisatoren op de verplichting tot het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling voordat regelingen worden ingevoerd die gegevensverwerkingen tot gevolg hebben die een hoog risico voor de rechten en vrijheden van de

---

<sup>1</sup> HvJ-EU, 7 februari 1973, Commissie vs. Italië (C-39/72), Jurisprudentie, 1973, blz. 101, § 17). Zie ook en met name HvJ-EU, 10 oktober 1973, Fratelli Variola S.p.A. vs. Amministrazione italiana delle Finanze (C-34/73), Jurisprudentie, 1973, blz. 981, § 11; HvJ-EU, 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc vs. Amministrazione delle finanze dello Stato, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, blz. 99, §§ 24-26.

natuurlijke personen inhouden (artikel 35 van de AVG). Het installeren van videobewaking op grote schaal en/of systematische wijze in en rond het stadion zal waarschijnlijk een hoog risico inhouden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen<sup>2</sup>. Ook leidt het grootschalig of systematisch verwerken van metagegevens over telecommunicatie of lokalisatiegegevens, noodzakelijkerwijs tot een hoog risico voor de rechten en vrijheden (zie Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, aanbeveling nr. 01/2018 van 28 februari 2018, aanbeveling uit eigen beweging in verband met gegevensbeschermingseffectbeoordeling en voorafgaande raadpleging, blz. 4). Hieruit volgt dat indien de organisatoren een "technologische ondersteuning" willen gebruiken die dergelijke gegevensverwerkingen met zich brengt, een effectbeoordeling zal moeten worden uitgevoerd vóór de ingebruikname ervan.

14. Ten tweede stelde de Autoriteit in haar advies nr. 66/2020 vast dat in het besluit van 20 juli 2005 niet was voorzien in een maximale bewaartermijn voor de gegevens die door de organisatoren van voetbalwedstrijden worden bewaard. De Autoriteit vroeg bijgevolg het besluit van 2005 te herzien om er een maximale bewaartermijn in op te nemen - of criteria aan de hand waarvan die maximale bewaartermijn kan worden bepaald - voor de persoonsgegevens die uit hoofde van de bepalingen van het besluit moeten worden verzameld en verwerkt.
15. Naar aanleiding van dit advies is het ontwerp van besluit, dat het besluit van 30 september 2020 is geworden, gewijzigd: in artikel 12 van het koninklijk besluit van 30 september 2020 wordt een nieuw artikel 13/1 ingevoegd in het koninklijk besluit van 20 juli 2005, luidende: "*De persoonsgegevens verwerkt in kader van huidig besluit, worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is*".
16. Een dergelijke bepaling herhaalt louter het beginsel van de beperking van de opslagtermijn van persoonsgegevens en heeft bijgevolg geen enkele juridische toegevoegde waarde ten opzichte van artikel 5, lid 1, punt e), van de AVG. Bovendien is deze bepaling in haar huidige **vorm in strijd met het verbod op overschrijving van de AVG**<sup>3</sup>.
17. **De Autoriteit vestigt de aandacht van de federale regering op de noodzaak om deze bepaling te wissen en te vervangen door een bepaling die op duidelijke en voorspelbare**

---

<sup>2</sup> Artikel 35, lid 3, punt c), van de AVG.

<sup>3</sup> Ter herinnering, en zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie consequent in zijn rechtspraak heeft geoordeeld, houdt de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen een verbod in op een transcriptie ervan in nationaal recht, omdat een dergelijke procedure "een dubbelzinnigheid kan inhouden met betrekking tot zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van de inwerkingtreding ervan" (HvJ-EU, 7 februari 1973, Commissie vs. Italië (C-39/72), Jurisprudentie, 1973, blz. 101, § 17). Zie ook en met name HvJ-EU, 10 oktober 1973, Fratelli Variola S.p.A. vs. Amministrazione italiana delle Finanze (C-34/73), Jurisprudentie, 1973, blz. 981, § 11; HvJ-EU, 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc vs. Amministrazione delle finanze dello Stato, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, blz. 99 §§ 24-26.

**wijze een (of meerdere) bewaartermijn(e) voor gegevens** vaststelt die beperkt blijft(blijven) tot hetgeen noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor deze gegevens zijn verwerkt, zelfs indien deze vaststelling op functionele wijze geschiedt, maar in dat geval moet worden uitgegaan van nauwkeurigere en voorspelbaardere criteria dan het criterium dat thans wordt gehanteerd (namelijk: een termijn die niet langer duurt dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de gegevens worden verwerkt). In de regelgeving moet dus met name de termijn worden verduidelijkt gedurende welke de organisatoren de identificatiegegevens moeten bewaren van de personen die een abonnement of een toegangsbewijs hebben gekocht.

#### **OM DEZE REDENEN,**

**Neemt de Autoriteit akte van de modaliteiten die door het ontwerp van besluit zijn bepaald met betrekking tot de digitale overdracht van het identiteitsdocument en de kopie van de identiteitskaart (punten 4-6).**

**De Autoriteit vestigt de aandacht van de federale regering op de volgende elementen in het koninklijk besluit van 20 juli 2005, zoals gewijzigd bij het besluit van 30 september 2020:**

- **Artikel 15/1 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005, dat is ingevoegd in artikel 14 van het koninklijk besluit van 30 september 2020, beantwoordt niet aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel, waaraan maatregelen die ingrijpen in het recht op een persoonlijke levenssfeer moeten voldoen. Derhalve moet het worden weggelaten of zodanig worden geherformuleerd dat de inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, in duidelijke en voorspelbare bewoordingen wordt geregeld (punten 8-12);**
- **Artikel 13/1 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005, dat is ingevoegd in artikel 12 van het koninklijk besluit van 30 september 2020, heeft geen enkele juridische toegevoegde waarde ten opzichte van artikel 5, lid 1, punt e), van de AVG en is in strijd met het verbod op herschrijving van de AVG. Het koninklijk besluit van 20 juli 2005 moet worden gewijzigd om er een (of meerdere) bewaartermijn(en) voor gegevens in vast te stellen ten aanzien van de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verwerkt, zelfs indien deze vaststelling op functionele wijze plaatsvindt, maar met nauwkeurigere en meer voorspelbare criteria dan thans het geval is (namelijk: een termijn die niet langer duurt dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de gegevens worden verwerkt) (punten 14-17);**

**De Autoriteit vestigt de aandacht van de organisatoren op de verplichting een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren voordat een "technologische ondersteuning" wordt gebruikt om maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de veiligheid in en rond het stadion te verzekeren, indien deze een verwerking van persoonsgegevens met zich brengt die een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen (punt 13).**

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Rita Van Nuffelen - Verantwoordelijke a.i. van het Kenniscentrum