



## Advies nr. 35/2019 van 6 februari 2019

**Betreft:** Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2017 tot bepaling van de contactgegevens bedoeld in artikel 3 eerste lid, 17<sup>o</sup>, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, evenals van de modaliteiten van de mededeling en de registratie ervan (CO-A-2018-203)

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 de "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 (algemene verordening gegevensbescherming)* (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 heer Jan Jambon, Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, ontvangen op 7 december 2018;

Gelet op de bijkomende informatie, ontvangen op 12 en 19 december 2018;

Gelet op het verslag van de heer Willem Debeuckelaere;

Brengt op 6 februari 2019 het volgend advies uit:

## **I. Onderwerp en context van de aanvraag**

1. De Federale Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken (hierna "de aanvrager") vraagt het advies van de Autoriteit over zijn ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2017 tot bepaling van de contactgegevens bedoeld in artikel 3 eerste lid, 17°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (hierna de WRR), evenals van de modaliteiten van de mededeling en de registratie ervan (hierna het ontwerp KB).
2. Enkel de ontwerpbevestigingen die een commentaar van de Autoriteit vergen ten aanzien van de gebruikelijke criteria inzake kwaliteit van wetten en regelgevingen inzake persoonsgegevensverwerkingen als bedoeld in de AVG, zullen hierna onderzocht worden.
3. Artikel 3, lid 1, 17° van de WRR bepaalt dat elke burger op vrijwillige basis, aan de diensten van het Rijksregister zijn contactgegevens kan verstrekken om ze in het Rijksregister te laten registreren. Het KB van 22 mei 2017 heeft deze bepaling van de WRR ingevoerd waarbij de soorten contactgegevens werden bepaald die kunnen worden opgenomen (vast telefoonnummer, gsm-nummer, faxnummer en e-mailadres) alsook de nadere regels om deze gegevens mee te delen en wijzigen. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, voorganger van de GBA sprak zich uit over dit ontwerp van KB in haar advies 04/2017.
4. Volgens het verslag aan de Koning bij onderhavig ontwerp KB dat voor advies voorligt, willen de huidige wijzigingen aan dit voormelde KB van 22 mei 2017 enerzijds de burgers aanmoedigen hun contactgegevens in het Rijksregister te laten opnemen (deze laatste zijn nog niet erg geneigd om hun e-mailadres of telefoonnummer te verstrekken) en anderzijds om tegemoetkomen aan een van de opmerkingen van de GBA in haar advies 04/2017 betreffende het gebrek aan betrouwbaarheid en kwaliteit in de tijd van de contactgegevens en de gevaren die dit voor de burgers kan meebrengen.

## **II. Voorafgaande opmerking**

5. De GBA meent dat de keuze om de contactgegevens op te nemen in een gegevensbank zoals het Rijksregister niet opportuun is op gebied van efficiëntie en dat het gevaar bestaat dat er gebruik zal gemaakt worden van die gegevens, dat niet overeenstemt met de AVG, of het nu de proportionaliteit betreft, de rechtmatigheid of de kwaliteit van de gegevens.

6. De GBA merkt op dat dit ontwerp gecoördineerd moet worden met het ontwerp E-box van de federale regering en ze verwijst naar het advies dat zij op 23 mei ll. uitbracht over het voorontwerp van wet inzake de elektronische uitwisseling van berichten met overheidsinstanties (advies nr. 47/2018).
7. Tot slot is de GBA van mening dat ook elk dubbel gebruik moet worden vermeden met de bestaande modellen zoals de dienst gebruikersbeheer van Federal Authentication Service(FAS)<sup>1</sup> van het DG Digitale Transformatie van de FOD Beleid en Ondersteuning; dit soort dienst biedt de beste garanties op gebied van efficiëntie.

### **III. Onderzoek**

8. De opmerkingen die dit ontwerp KB oproepen, betreffen:
  - a. het verifiëren van de veiligheids garanties aangeboden door de informaticatoepassingen, die het Rijksregister zouden kunnen voeden met contactgegevens van de burgers.
  - b. de gevolgen van het vrijwillig karakter van het vermelden van de contactgegevens in het Rijksregister en het verdere gebruik ervan;
  - c. de in dit ontwerp geïntegreerde, algemene machtiging voor het gebruik van deze contactgegevens;
  - d. de verenigbaarheid van dit ontwerp met het beginsels van de eenmalige inzamelingen van gegevens die opgenomen zijn in de WRR;
  - e. de problematiek van de betrouwbaarheid van de contactgegevens in de tijd.

#### **III. a. Beveiliging van de mededelingen van de contactgegevens aan het Rijksregister**

9. Artikel 1 van het ontwerp KB bepaalt dat voor elk meegedeeld of gewijzigd contactgegeven, moet worden vermeld via welke informaticatoepassing deze mededeling gebeurde. Om het aantal geregistreerde contactgegevens in het Rijksregister te verhogen, bepaalt artikel 2, 1° van het ontwerp KB dat de contactgegevens voortaan kunnen worden meegedeeld « *via de informaticatoepassing die door andere overheidsdiensten ter beschikking gesteld wordt van het publiek* » terwijl vandaag de voedingsbronnen van het Rijksregister voor deze gegevens beperkt zijn tot de webapplicaties van de diensten van het Rijksregister of de gemeenten.

---

<sup>1</sup> [https://dt.bosa.be/fr/identification\\_et\\_securisation/federal\\_authentication\\_service](https://dt.bosa.be/fr/identification_et_securisation/federal_authentication_service)

10. Vooreerst vestigt de Autoriteit de aandacht op de brede formulering in artikel 1 van het ontwerp KB. Volgens deze bepaling, zoals ze momenteel is geformuleerd, kan om het even welke informaticatoepassing van om het even welke overheid dienen als middel om de contactgegevens mee te delen aan het Rijksregister.
11. Volgens de informatie in het verslag aan de koning gaat het om webapplicaties (tax on web; websites van de instellingen van sociale zekerheid,...). De GBA beveelt aan om de term "webapplicatie" te gebruiken in plaats van informaticatoepassing.
12. Daarnaast, om er zeker van te zijn dat de mededelingen aan het Rijksregister van contactgegevens voorzienbaar zijn en ook dat vooraf wordt geverifieerd dat de webapplicaties die de verwerkingsverantwoordelijke inzet, beantwoorden aan de vereisten veiligheidsvoorwaarden, verzoekt de Autoriteit dat het ontwerp KB op exhaustieve wijze de overheden bepaalt die gemachtigd zullen zijn om deze mededelingen te doen en dat erin wordt voorzien dat hun webapplicaties die het Rijksregister zullen voeden, gecertificeerd zijn door de diensten van het Rijksregister na gunstig advies van de « Digitale Overheid » Van FOD Beleid en Ondersteuning of van het Informatieveiligheidscomité, opgericht krachtens de wet van 5 september 2018 houdende oprichting van een Informatieveiligheidscomité.

### **III.b. Vrijwillig karakter van de vermelding in het RR en het gebruik ervan - aard van de toestemming volgens de AVG**

13. Artikel 3, 1ste lid, 17<sup>o</sup> van de WRR bepaalt dat een mededeling van contactgegevens aan het Rijksregister uitsluitend op vrijwillige basis kan plaatsvinden. Dit betekent dat zowel de gegevensverwerking, die bestaat uit een mededeling aan het Rijksregister van contactgegevens die rechtstreeks zijn verkregen bij de betrokkene als de verwerking die bestaat uit de raadpleging van contactgegevens in het Rijksregister, verwerkingen van persoonsgegevens zijn die uitsluitend de toestemming als bedoeld in de AVG als rechtsgrond kan hebben (artikel 6.1.a. van de AVG); deze toestemming moet beantwoorden aan de vereiste voorwaarden als bedoeld in de wettelijke definitie<sup>2</sup> van de toestemming in artikel 7 van de AVG.
14. In uitvoering van artikel 25 van de AVG, zouden de garanties en organisatorische maatregelen in verband met het duidelijke karakter van deze toestemming verbeterd kunnen worden. Ongeacht de bron (de betrokkene of een derde administratieve overheid) die het Rijksregister

---

<sup>2</sup> "toestemming" van de betrokkene: 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 (art. 4, 11. AVG)

zal voeden met de contactgegevens, is de enige mee te delen informatie aan de betrokkenen, die het voormelde KB van 2017 en onderhavig ontwerp KB opleggen de volgende: « *het feit dat de contactgegevens die hij/zij wil meedelen, toegankelijk zullen zijn en gebruikt zullen kunnen worden door een hele reeks van instanties die gemachtigd zijn om daartoe toegang te hebben* » (art. 2, lid 2 KB 22/05/2017) en « *de lijst van de instanties die gemachtigd zijn om de wettelijke informatie betreffende de contactgegevens te raadplegen* » (art. 2, 4° van het ontwerp KB) en dit naast de herhaling dat de mededeling van deze gegevens en de mogelijkheid om ze op ieder ogenblik te wijzigen of te verwijderen op vrijwillige basis gebeurt (art. 2, lid 2 KB 22/05/2017). Welnu, zonder een nadere omschrijving van het concrete doeleinde waarvoor het contactgegeven zal worden gebruikt, kunnen noch de specifieke overheden die dit gegeven zullen gebruiken voor hun concrete doeleinden, noch het geïnformeerd en specifieke karakter van de wilsuitdrukking worden vastgesteld. Bovendien brengt het specifieke karakter van de toestemming met zich mee dat de betrokkene erin moet kunnen toestemmen dat zijn contactgegevens worden gebruikt door een overheid X maar dat een Overheid Y zich tot hem moet richten met de gewone post. Het ontwerp van KB moet op dit punt worden verbeterd. Een optie zou kunnen zijn dat erin wordt voorzien dat er twee toestemmingen worden verkregen: de eerste voor de vermelding in het RR en de tweede voor het gebruik door een bepaalde overheid voor een welbepaald doeleinde. Die laatste toestemming moet per definitie worden verkregen door deze overheid zelf die bij deze gelegenheid aan de betrokkene alle vereiste informatie zal verstrekken krachtens artikel 13 van de AVG en volgens de vormvereisten van artikel 12 van de AVG.

15. De authenticatie van de betrokken persoon bij het verkrijgen van zijn toestemming voor het vermelden van het contactgegeven in het Rijksregister, wordt vastgesteld in artikel 2 van het ontwerp KB. Voor de elektronische mededeling van contactgegevens, moet de authenticatie van de betrokkene gebeuren aan de hand van de elektronische identiteitskaart of *met één van de elektronische identificatiemiddelen die worden aangeboden* (gelijkaardig - toevoeging van de redacteur aangezien de auteur van het ontwerp KB dat heeft weggelaten) *die minstens op het niveau substantieel worden aangeboden binnen de authenticatiedienst bedoeld in artikel 9 van de Wet van 18 juli 2017 inzake elektronische identificatie* ».
16. Het vaststellen van het vereiste betrouwbaarheidsniveau moet worden verbeterd zodat kan worden tegemoetgekomen aan welbepaalde en duidelijke criteria. Uit de verkregen bijkomende informatie blijkt dat het wezenlijke betrouwbaarheidsniveau waarnaar het ontwerp verwijst deze is die wordt bedoeld in artikel 8 van de *Europese verordening (EU) 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt*, en zijn *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 voormelde Verordening 910/2014. Bijgevolg zou dit uitdrukkelijk omschreven moeten worden in het ontwerp KB.*

17. De GBA vraagt zich overigens af waarom er voor het betrouwbaarheidsniveau voor andere identificatie/authenticatiemiddelen wordt gekozen dan de identiteitskaart. Aangezien, volgens de bijkomende verkregen informatie, blijkt dat de Belgische identiteitskaart beantwoordt aan een hoog betrouwbaarheidsniveau als bedoeld in de vermelde Verordening (EU) 910/2014, waarom dan niet erin voorzien dat de andere identificatie/authenticatiemiddelen die de burger zou gebruiken wanneer hij via elektronische weg zijn contactgegevens meedeelt, een betrouwbaarheidsniveau bieden dat gelijkwaardig is aan de identiteitskaart, namelijk het hoog betrouwbaarheidsniveau? Dit is dus te belangrijker aangeziende verwerkingsverantwoordelijke krachtens artikel 7.1 van de AVG moet kunnen aantonen dat het wel degelijk de betrokkene is die zijn toestemming heeft gegeven voor de verwerking van zijn gegevens.
18. Tot slot, de overheden die de contactgegevens, die ze hebben verzameld bij hun gebruikers, zullen doorzenden naar het Rijksregister, mogen dit pas doen nadat zij deze laatsten duidelijk over deze doorgifte hebben geïnformeerd en hun uitdrukkelijke en specifieke toestemming daarvoor hebben verkregen. De GBA vestigt nadrukkelijk de aandacht erop dat de vormvoorwaarden en de voorwaarden te gronde die van toepassing zijn op de toestemming, moeten worden geëerbiedigd en ook op de vereisten inzake de verplichte transparantie als bedoeld in de artikelen 7 en 12 van de AVG waarnaar zij elke betrokken overheid verwijst.
19. De GBA vestigt ook de aandacht van de betrokken overheden op het feit dat het vereiste van deze specifieke toestemming verhindert dat ieder andere overheid die reeds dergelijke contactgegevens in zijn bezit heeft, deze uit eigen beweging kan meedelen aan het Rijksregister.

### **III. c. Algemene machtiging voor toegang tot de contactgegevens van de burgers die in het Rijksregister zijn opgenomen**

20. Artikel 2 van het ontwerp KB herhaalt het beginsel van de voorafgaande machtiging voor toegang tot de gegevens van het Rijksregister, door dit beginsel te integreren in artikel 2, lid 2 van het voormelde KB van 22/05/2017 maar voorziet tegelijkertijd in een nieuw 4de lid in artikel 2 van het KB van 22/05/2017 dat een algemene machtiging bevat voor toegang tot de contactgegevens van de burgers die opgenomen zijn in het Rijksregister en dit ten gunste van alle Belgische overheden die gemachtigd zijn om toegang te hebben tot de gegevens van het

Rijksregister « *wanneer deze informatie nodig is voor de uitoefening van de opdrachten en taken van algemeen belang die hen door of krachtens een wet, een decreet of een verordening toegewezen zijn* ». . Deze bepaling in ontwerp moet uit het ontwerp van KB worden geschrapt om de volgende redenen:

- a. Sedert de inwerkingtreding van de wet van 25 november 2015 houdende diverse bepalingen met betrekking tot het Rijksregister en de bevolkingsregisters, heeft alleen de Minister, die Binnenlandse Zaken toegewezen kreeg, de bevoegdheid om toegangsmachtigingen tot het Rijksregister af te leveren. De Koning heeft deze bevoegdheid niet.
- b. De manier waarop de algemene machtiging in ontwerp is verwoord, is te breed en laat aan de gemachtigde overheden een manoeuvreerruimte die onverenigbaar is met het beginsel van de voorafgaande machtiging als bedoeld in de WRR en de eveneens in de WRR ingeschreven, verplichte voorafgaande toestemming om de contactgegevens te gebruiken. De kwaliteitsnormen voor regelgevingen die persoonsgegevensverwerkingen omkaderen, brengen met zich mee dat de categorieën overheden die gemachtigd zijn om in het Rijksregister de contactgegevens van de burgers te raadplegen, duidelijk moeten worden vastgesteld, zo ook de operationele doeleinden waarvoor deze zullen worden gebruikt, de bewaartermijn van deze gegevens alsook de maatregelen die gericht zijn op een eerlijke verwerking van deze gegevens.
- c. Bovendien, door te bepalen dat elke overheid die reeds toegang heeft tot het Rijksregister toegang zal hebben tot de gegevens, vertrekt het ontwerp vanuit de vaststelling dat de overheden die gemachtigd zijn om de gegevens van het RR te raadplegen, bedoeld onder artikel 3 van de WRR, dit zijn om contact op te nemen met hun gebruikers, wat niet noodzakelijk het geval is.
- d. Gelet op de wettelijke vereiste voor de verwerking van deze contactgegevens op grond van de toestemming van de betrokkenen als bedoeld in artikel 3, 1ste lid, 17° van de WRR, mogen deze contactgegevens slechts geraadpleegd worden na de voorafgaande machtiging van de Minister en nadat de toestemming van de betrokkene werd verkregen als bedoeld in de AVG (zie punt 11).

#### **III.d. Problematiek van de kwaliteit van de contactgegevens in de tijd.**

21. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de CBPL in haar advies 03/2017 over het feit dat contactgegevens die in het Rijksregister zijn opgenomen weinig betrouwbaar zijn, voegt het ontwerp KB dat voor advies voorligt, een 5de lid toe aan artikel 2 van het KB van 22/05/2017 door het gebruik van deze gegevens te verbieden « *voor officiële bekendmakingen of om juridische stappen te ondernemen tegenover de houder van de contactgegevens* » behalve als « *een wet, een decreet of een verordening dit bepaalt of na de expliciete en*

*voorafgaande toestemming van de houder van de contactgegevens* ». De auteur van het ontwerp KB zou nader moeten omschrijven dat het gaat om een toestemming als bedoeld in artikel 4, 11° van de AVG. Daarnaast stelt de GBA dat:

- a. de categorieën gebruikers van de gegevens van het RR, exhaustief zijn vastgesteld in artikel 3 van de WRR. De Koning is niet bevoegd om dit te herzien. De woorden « *een overheid, gemachtigde instantie of derde* » moeten geschrapt worden.
- b. De GBA meent dat het verbod om de contactgegevens te gebruiken voor officiële bekendmakingen of om juridische stappen te ondernemen tegenover de houder van de contactgegevens een passende garantie is voor de betrokkenen opdat de verwerking van hun gegevens eerlijk gebeurt en het beperkt de risico's dat in onbruik geraakte contactgegevens gebruikt worden. Er wordt aanbevolen om het begrip « officiële bekendmaking te definiëren ».
- c. Dit gezegd zijnde, aangezien de rechtmatigheidsgrond voor die gegevens slechts kan worden gevonden in de toestemming van de betrokkene (zie supra), moeten de 25 uitzonderingen op het verwerkingsverbod van de contactgegevens in ontwerp cumulatief zijn en niet optioneel. Het woordje "of" in het 5de lid in ontwerp van artikel 2 van het KB van 22/05/2017 moet bijgevolg vervangen worden door een "en".

22. Om in te staan voor de kwaliteit van het e-mailadres dat als contactgegeven in het Rijksregister is opgenomen, beveelt de Autoriteit aan dat aan de diensten van het Rijksregister wordt opgelegd om aan de burgers iedere 2 jaar een e-mail of bij voorkeur een gewone brief te versturen om hen te vragen of hun adres nog altijd correct is. Wanneer zij niet antwoorden, moet bij dit een contactgegeven in het Rijksregister een specifieke vermelding worden opgenomen.

### **III.e. Verenigbaarheid van dit ontwerp met het beginsel van de eenmalige inzameling van gegevens die opgenomen zijn in de WRR**

23. De GBA vestigt ook de aandacht op het onlogische karakter dat ontstaat door de toepassing van artikel 6, §1 van de WRR op de overheden die gemachtigd zijn om de contactgegevens van de burgers in het Rijksregister te raadplegen. Krachtens deze bepaling, kunnen zij niet langer rechtstreeks aan hun gebruikers hun telefoonnummer, adres of e-mailadres opvragen. Deze situatie zou een totale breuk zijn met de bestaande en constante praktijk van menig administratie bestuur. De Autoriteit vraagt zich af of de auteur van het ontwerp KB deze situatie wel goed heeft ingeschat en ze verzoekt om deze problematiek desgevallend te regelen.



### **III. f. IV.d. Verenigbaarheid van het ontwerp met artikel 4 van de WRR**

24. De Autoriteit doet tot slot opmerken dat het feit dat het voeren van het Rijksregister wordt opengezet voor andere overheden dan de gemeenten en de diensten van het Rijksregister, er een wijziging moet komen aan artikel 4 van de WRR aangezien volgens deze bepaling uitsluitend de overheden, die belast zijn met het bijhouden van de wachtregisters, bevolkingsregisters en consulaire registers, van ambtswege de informatie vermeld onder artikel 3, 1ste lid (met inbegrip van de contactgegevens) bezorgen aan het Rijksregister en verantwoordelijk zijn voor de overeenstemming van de doorgezonden informatie met de akten en documenten die zij in hun bezit hebben.

#### **OM DIE REDENEN,**

#### **Naast haar eerdere opmerkingen, meent de Autoriteit,**

dat het ontwerp van koninklijk besluit moet worden aangepast overeenkomstig de volgende opmerkingen:

1. Aanpassen van artikel 1 van het ontwerp KB overeenkomstig de overwegingen 9 en 10;
2. Invoeren van garanties die instaan voor het specifieke en duidelijke karakter van de toestemming van de betrokkenen voor wat betreft de vermelding van hun contactgegevens in het Rijksregister en hun verdere gebruik (overweging 12);
3. Duidelijkere vaststelling van het vereiste betrouwbaarheidsniveau van het identificatie/authenticatiemiddel van de burgers die hun contactgegevens elektronisch meedelen of correctie van de gemaakte keuze om niet in alle gevallen hetzelfde betrouwbaarheidsniveau te eisen als bij de identiteitskaart ten aanzien van de vereisten van de AVG inzake de beveiliging van persoonsgegevens (overweging 15);
4. Weglaten van lid 4 in ontwerp van het artikel 2 van het voormelde KB van 22/05/2017 (overweging 18);
5. Verbeteren van het 5de lid in ontwerp van het voormelde KB van 22/05/2017 overeenkomstig overweging 20;
6. Invoering in het ontwerp KB van maatregelen die instaan voor het updaten in de tijd van de contactgegevens (overweging 20);

7. Verenigbaarheidsstelling van het ontwerp KB met het beginsel van de eenmalige inzameling, zoals bedoeld in de WRR (zoals van toepassing is bij alle gegevens van het Rijksregister) en aanpassing van artikel 4 van de WRR (overweging 21 en 22).

(get.) An Machtens  
Wvd. Administrateur

(get.) Willem Debeuckelaere  
Voorzitter,  
Directeur Kenniscentrum