



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 66/2020 van 7 augustus 2020

Betreft: Verzoek om advies met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden (CO-A-2020-088)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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 "WVP");

Gelet op het verzoek om advies van de minister van Binnenlandse Zaken, Veiligheid en Buitenlandse Handel, de heer Pieter De Crem, ontvangen op 30 juli 2020;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Gelet op de hoogdringendheid van het verzoek om advies;

Brengt op 7 augustus 2020 het volgende advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN HET VERZOEK OM ADVIES

1. De minister van Binnenlandse Zaken, Veiligheid en Buitenlandse Handel, de heer Pieter De Crem (hierna "de aanvrager"), heeft op 30 juli 2020 bij hoogdringendheid het advies gevraagd van de Autoriteit met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit van XXX tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden (hierna "het ontwerp").
2. Het ontwerp wijzigt zekere bepalingen van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden (hierna "het koninklijk besluit van 20 juli 2005"), dat voorziet in de uitvoering van artikel 10 § 2, 2° van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (hierna "de wet van 21 december 1998"). De bepaling van de wet van 21 december 1998 stelt dat *"De organisatoren van een nationale of internationale voetbalwedstrijd nemen minstens de volgende maatregelen: [...] 2° het zorgen voor het ticketbeheer, waaronder in ieder geval begrepen is: het aanmaken van de toegangsbewijzen, de distributie ervan, de toegangscontrole en de controle op de geldigheid en op het regelmatig bezit van de toegangsbewijzen; de Koning kan hiertoe bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nadere regels vaststellen van het ticketbeheer"*¹.
3. Het ontwerp stelt in essentie drie wijzigingen voor van het koninklijk besluit van 20 juli 2005, zoals in de nota aan de Ministerraad wordt benadrukt:
 - a) Digitalisering toelaten van de toegangsbewijzen (toegangstickets) en van de abonnementen voor de voetbalwedstrijden. Deze wijziging is niet alleen terecht wegens de toenemende digitalisering van de maatschappij, maar ook met het oog op het beperken van directe contacten in het kader van de strijd tegen COVID-19.
 - b) Regelen dat elke persoon die een toegangsbewijs koopt, zich moet identificeren aan de hand van een identiteitsbewijs, en op het toegangsbewijs de naam en voornaam van de houder van het toegangsbewijs vermelden. Deze wijziging wordt voorgesteld om de organisator van de voetbalwedstrijd de mogelijkheid te geven om een betere controle te kunnen uitvoeren bij de aankoop van het toegangsticket, zodat personen met een stadionverbod geen toegangstickets kunnen kopen.

¹ Onderstreping door de Autoriteit.

- c) Vervangen van de verwijzing naar het koninklijk besluit van 2 juni 1999, dat ingetrokken is, door een verwijzing naar het koninklijk besluit van 6 juli 2013 houdende de in voetbalstadions na te leven veiligheidsnormen, en voorzien van de mogelijkheid voor de organisator van een wedstrijd om een technologisch hulpmiddel te gebruiken voor zover dit conform de geldende regelgeving is.

II. ONDERZOEK VAN HET VERZOEK OM ADVIES

4. Allereerst onderzoekt de Autoriteit de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op of leiden tot een verwerking van persoonsgegevens voor zover deze aanleiding geven tot een wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2005. Vervolgens beveelt zij wijzigingen aan van zekere bepalingen van het besluit van 20 juli 2005 die door het ontwerp niet worden gewijzigd, zodat de omkadering van de verwerking van persoonsgegevens die zij voorzien, meer conform de fundamentele beginselen van de gegevensbescherming is.

A. Onderzoek van de bepalingen van het ontwerp met betrekking tot een verwerking van gegevens

5. Volgens artikel 10 § 1 van de wet van 21 december 1998 moeten organisatoren van een nationale of internationale voetbalwedstrijd of van een voetbalwedstrijd waaraan minstens één ploeg uit de derde nationale afdeling deelneemt, maatregelen nemen om te "*helpen toezien op de naleving van de stadionverboden*". In deze context bepaalt artikel 7, 3° van het koninklijk besluit dat de organisatoren "[...] alle noodzakelijke voorzorgsmaatregelen [nemen] teneinde geen toegangsbewijzen en abonnementen ter beschikking te stellen aan personen aan wie een stadionverbod werd opgelegd". Daartoe voorziet het ontwerp met name:
- de toevoeging op de toegangsbewijzen van de naam en voornaam van de houder van het toegangsbewijs (artikel 4 van het ontwerp, dat punt 6 van artikel 4 van het besluit van 20 juli 2005 vervangt);
 - de verdeling van de toegangsbewijzen voor bezoekende supporters gebeurt mits identificatie van de houders aan de hand van een identiteitsdocument (artikel 7 van het ontwerp, dat artikel 8 § 2, eerste lid van het besluit van 20 juli 2005 vervangt);
 - de toegangsbewijzen kunnen alleen worden verkregen in voorverkoop, of in de drie uren die aan de wedstrijd voorafgaan, na een identificatie aan de hand van een identiteitsdocument (artikel 9 van het ontwerp, dat artikel 11 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 vervangt);
 - de verplichting om aan de hand van een identiteitsdocument de leden van een supportersclub te identificeren onder wie de toegangsbewijzen worden verdeeld (artikel 9 van het ontwerp, dat artikel 11 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 vervangt); en

- de verplichting voor de commerciële partner van een wedstrijdorganisator om ten laatste één week voor de wedstrijd of bij de bekendmaking van de wedstrijd indien deze bekendmaking gebeurt minder dan een week voor de wedstrijd, aan de organisator de naam van de personen aan wie de toegangsbewijzen of de abonnementen werden toegewezen, mee te delen. Deze personen moeten zich identificeren bij de organisator aan de hand van een identiteitsdocument (artikel 9 van het ontwerp, dat artikel 11 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 vervangt).
6. De Autoriteit stelt vast dat deze maatregelen inderdaad toelaten om te waken over de naleving van de stadionverboden en dat de daartoe verwerkte gegevens, in overeenstemming met artikel 5.1.c) van de AVG, *“toereikend, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor [het doeleinde waarvoor] zij worden verwerkt”* zijn.
7. Nog steeds met het oog op een betere controle op stadionverboden, voorziet het ontwerp dat:
- *“de organisator kan beslissen om aan een persoon die zich identificeert aan de hand van een identiteitsdocument meerdere abonnementen toe te kennen voor zover de personen voor wie ze bestemd zijn, eveneens geïdentificeerd zijn aan de hand van een identiteitsdocument”* (artikel 8 van het ontwerp, dat lid 3 van artikel 10 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 vervangt).
 - *“de organisator kan beslissen om aan een persoon die zich geldig identificeert meerdere toegangsbewijzen toe te kennen voor zover de houders voor wie ze bestemd zijn, geïdentificeerd zijn aan de hand van een identiteitsdocument”* (artikel 9 van het ontwerp, dat artikel 11 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 vervangt).
8. Volgens het begrip van de Autoriteit impliceren de voornoemde bepalingen van het ontwerp dat een persoon die een andere persoon wenst te “mandateren” voor de aankoop van een toegangsbewijs of een abonnement, zijn identiteitskaart of een ander identiteitsbewijs aan die persoon moet geven, zoals bepaald door het nieuwe artikel 1, 9° van het besluit van 20 juli 2005, om hem toe te laten dit toegangsbewijs of dit abonnement te kopen. De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op artikel 6 § 7 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, en op artikel 1 van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten, die oplegt dat iedere Belg die volle vijftien jaar oud is, houder moet zijn van een identiteitskaart (of het wettelijke document dat deze vervangt in geval van verlies, diefstal of vernietiging). Zij verzoekt de aanvrager om het geplande systeem te voorzien (en te beschrijven in het ontwerp) om zo de wettelijke doelstelling van het ontwerp te verenigen met de voornoemde bepalingen. Als 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, vestigt de Autoriteit 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 de 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.

9. Artikel 10 van het ontwerp, dat artikel 14, 1 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 vervangt, bepaalt dat *"Er dient een toegangscontrole te worden georganiseerd zodat: 1. een controle van het toegangsbewijs of abonnement onder alle omstandigheden effectief en efficiënt verzekerd is. Indien voor de toegangsbewijzen of abonnementen gebruik wordt gemaakt van digitale dragers, gebeurt de toegangscontrole elektronisch"*. Het ontwerp moet expliciet bepalen dat de elektronische controle alleen mag plaatsvinden om de toegang tot het stadion te controleren, en niet om andere soorten controles uit te voeren.
10. Artikel 11 van het ontwerp voegt een artikel 15/1 toe aan het koninklijk besluit van 20 juli 2005, dat bepaalt dat *"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."* 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 advies² – moet worden herzien om in meer duidelijke, nauwkeurige en voorspelbare bewoordingen te worden opgesteld.

² RvS, Advies nr. 67.846/2/V van 27 juli 2020, blz. 6/13

B. Aanbeveling tot wijziging van zekere bepalingen van het koninklijk besluit van 20 juli 2005

11. Ten eerste wenst de Autoriteit te onderstrepen dat de definitie van het begrip "supportersclub" zoals gegeven in artikel 1, 8 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 erg ruim is en dat dit niet noodzakelijkerwijs een exact gegeven is (in de zin van de AVG). Hoe kan men immers bepalen of iemand behoort tot een officieuze vereniging van supporters?
12. Ten tweede heeft de Autoriteit enkele opmerkingen met betrekking tot de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005.
13. Artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005, dat niet wordt gewijzigd door het ontwerp, bepaalt dat:

"De organisator dient permanent een overzicht te kunnen overleggen van alle verspreide toegangsbewijzen en abonnementen. Dit overzicht omvat minstens het aantal verspreide toegangsbewijzen en abonnementen per compartiment, alsmede de wijze waarop deze werden verspreid en via welke distributeur.

Voor wat betreft de verspreide abonnementen omvat het overzicht eveneens de naam, voorna(a)men en geboortedatum van personen aan wie een abonnement werd toegewezen en de plaats in het stadion, alsmede, in het geval van artikel 10, derde lid, gekoppeld hieraan, de naam, voorna(a)men en geboortedatum van personen die het desbetreffend abonnement hebben aangevraagd, en de plaats in het stadion.

Voor wat betreft de verspreide toegangsbewijzen omvat het overzicht eveneens de naam, voorna(a)men en geboortedatum van personen aan wie toegangsbewijzen werden toegewezen overeenkomstig artikel 11, § 2, eerste lid, alsook het in artikel 4, 7°, van dit besluit bedoelde unieke kenmerk en de plaats in het stadion. Ingeval van artikel 11, § 2, tweede lid wordt tevens de naam van de supportersclub vermeld.

Het overzicht omvat eveneens voor welke plaatsen er buiten de vrije verkoop toegangsbewijzen ter beschikking werden gesteld."

14. Artikel 13 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005, dat niet wordt gewijzigd door het ontwerp, bepaalt dat:

"De veiligheidsverantwoordelijke en de ambtenaren of agenten belast met de controle op de toepassing van de wet en zijn uitvoeringsbesluiten hebben te allen tijde toegang tot de door de organisator krachtens dit besluit verzamelde gegevens"

15. Naar aanleiding van een vraag om bijkomende informatie heeft de aanvrager verduidelijkt dat dit overzicht van alle verstrekte toegangsbewijzen en abonnementen een dubbel doel heeft:

- (1) controleren of het aantal verspreide toegangsbewijzen en abonnementen niet groter is dan de capaciteit van het stadion; en
- (2) controleren of er geen enkel toegangsbewijs of abonnement werd verkocht aan een persoon met een stadionverbod.

Een dergelijk doel is ontegenzeggelijk welbepaald en gerechtvaardigd. Op dit ogenblik is het bij lezing van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 echter niet uitdrukkelijk omschreven. De Autoriteit raadt dan ook aan om artikel 12 van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 te wijzigen, zodat het beoogde doel er uitdrukkelijk omschreven in wordt opgenomen, om aldus in overeenstemming te zijn met het beginsel van transparantie en de vereiste van artikel 5.1.b) van de AVG (de gegevens moeten "*worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden*"), gelezen samen met [artikel] 6.3 van de AVG dat vereist dat wanneer de verwerking gebaseerd is op een wettelijke verplichting (wat hier het geval is), het doel bepaald moet worden in de rechtsgrond die de verwerking omkadert.

16. Naar aanleiding van een vraag om bijkomende informatie heeft de aanvrager verduidelijkt dat alleen de veiligheidsverantwoordelijke en de ambtenaren of agenten belast met de controle op de toepassing van de wet van 21 december 1998 en zijn uitvoeringsbesluiten, toegang hebben tot het overzicht van alle verdeelde toegangsbewijzen en abonnementen. De Autoriteit neemt daar nota van, maar beveelt aan dit uitvoeriger in het koninklijk besluit van 20 juli 2005 te formuleren.

17. Tenslotte stelt de Autoriteit vast dat het besluit van 20 juli 2005 geen enkele maximumperiode bepaalt gedurende welke de gegevens door de organisatoren van voetbalwedstrijden mogen worden bewaard. In de bewoordingen van artikel 5.1.e) van de AVG, moeten de persoonsgegevens "*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*". In het koninklijk besluit van 20 juli 2005 moet dus een maximumopslagperiode worden bepaald of moeten ten minste de criteria worden opgesteld om die opslagperiode te bepalen.

OM DEZE REDENEN,

Is de Autoriteit van mening dat de volgende wijzigingen aan het ontwerp moeten worden aangebracht :

- Aanpassen van het nieuwe artikel 10, derde lid, en het nieuwe artikel 11 § 2, tweede lid, van het besluit van 20 juli 2005, ingevoegd door de artikelen 8 en 9 van het ontwerp, om te voorzien in

een systeem dat toelaat de persoon te identificeren in wiens naam het toegangsticket of het abonnement (door een andere persoon) is gekocht, met eerbiediging van de naleving van artikel 6 § 7 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, en op artikel 1 van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten (punt 8)

- Vermelden in het ontwerp dat de elektronische controle alleen mag gebeuren om de toegang tot het stadion te controleren, maar niet om andere soorten controles in het artikel te controleren (punt 9)
- Hetzij schrappen van artikel 11 van het ontwerp dat een nieuw artikel 15/1 invoegt in het koninklijk besluit van 20 juli 2005, hetzij een meer duidelijke, nauwkeurige en voorspelbare formulering gebruiken (punt 10)

De Autoriteit beveelt de aanvrager aan de volgende wijzigingen aan het koninklijk besluit van 20 juli 2005 aan te brengen:

- Verduidelijking van het doeleinde dat wordt nagestreefd met de aan de organisatoren van voetbalwedstrijden opgelegde verplichting om een overzicht te kunnen voorleggen van alle verspreide toegangsbewijzen en abonnementen (punt 15)
- Verduidelijking dat alleen de veiligheidsverantwoordelijke en de ambtenaren of agenten belast met de controle op de toepassing van de wet van 21 december 1998 en zijn uitvoeringsbesluiten, toegang hebben tot het overzicht van alle verspreide toegangsbewijzen en abonnementen (punt 16)
- Een maximumopslagperiode voorzien – of criteria die toelaten deze opslagperiode te bepalen – voor de gegevens die werden verzameld door de organisatoren van voetbalwedstrijden in het kader van hun verplichting om een overzicht van alle verspreide toegangsbewijzen en abonnementen te kunnen voorleggen (punt 17)

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum