

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

Advies van de EDPS inzake het voorgestelde gemeenschappelijk kader voor Europese statistieken betreffende personen en huishoudens

(2017/C 87/01)

Het voorstel beoogt de vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor Europese statistieken betreffende personen en huishoudens, op basis van gegevens die op individueel niveau worden verzameld door middel van steekproeven.

In het voorstel wordt onder meer gesproken over het gebruik van administratieve bestanden, evenals andere bronnen en innovatieve benaderingen om statistische gegevens te verkrijgen in de context van big data. Het gebruik van nieuwe innovatieve benaderingen in statistiek en onderzoek kan veelbelovend zijn, maar het brengt ook risico's en uitdagingen mee, en de wetgevers moeten er zorg voor dragen dat potentiële voordelen niet ten koste gaan van de rechten van personen. Wetgevers dienen de mogelijke risico's en uitdagingen die met deze veelbelovende technologieën gepaard gaan, te voorzien en voor passende waarborgen te zorgen, opdat effectieve bescherming wordt geboden van het recht op persoonlijke levenssfeer en het recht op de bescherming van persoonsgegevens.

Wij raden derhalve aan artikel 8 te herzien teneinde te waarborgen dat alle dataverwerking waarbij administratieve bestanden en andere gegevensbronnen zijn betrokken, plaatsvindt in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving inzake gegevensbescherming en dat, waar gegevens rechtstreeks door personen worden geleverd, dit gebeurt op vrijwillige basis (behoudens bepaalde bij wet vastgestelde uitzonderingen en met inachtneming van de toepasselijke beschermingsmaatregelen).

Wij benadrukken tevens de noodzaak te verzekeren dat het koppelen van administratieve bestanden, zoals voorzien in artikel 11, gebeurt in overeenstemming met de wetgeving inzake gegevensbescherming, met inachtneming van noodzakelijkheid, proportionaliteit en specifieke beschermingsmaatregelen volgens het recht van de desbetreffende lidstaat en de Unie.

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 16,

Gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name de artikelen 7 en 8,

Gezien Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens,

Gezien Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en met name artikel 28, lid 2,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

1. Achtergrond en doelstellingen van het voorstel

1. Op 8 augustus 2016 heeft de Europese Commissie („Commissie”) een voorstel gepubliceerd voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor Europese statistieken betreffende personen en huishoudens, op basis van gegevens die op individueel niveau worden verzameld door middel van steekproeven (hierna „het voorstel” genoemd) ⁽¹⁾. Op dezelfde dag verzocht de Commissie de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming („EDPS”) als onafhankelijk adviesorgaan om advies. De Raad van de Europese Unie („Raad”) heeft op 25 november 2016 eveneens een verzoek ingediend.
2. Zoals in artikel 1 van het voorstel („Onderwerp”) wordt vastgesteld, is het doel van het voorstel de vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor Europese statistieken betreffende personen en huishoudens, op basis van gegevens die op individueel niveau worden verzameld door middel van steekproeven.

⁽¹⁾ COM(2016) 551 definitief.

3. De EDPS heeft kennisgenomen van de beleidsdoelstellingen van het voorstel en is ingenomen met:
 - het feit dat de toezichthouder is geraadpleegd en dat naar deze raadpleging wordt verwezen in overweging 23 van de voorgestelde verordening;
 - de opname van overweging 20 met verwijzing naar de toepasselijke wetgeving inzake gegevensbescherming (Richtlijn 95/46/EG en Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad), evenals
 - de verwijzing naar regels inzake gegevensbescherming in het geval van koppeling van verschillende bestanden over een persoon (artikel 11).

2. Overzicht en belangrijkste zorgpunten

4. Onze voornaamste zorg is de ambiguïteit in het huidige ontwerp met betrekking tot de mogelijkheid van het gebruik van „administratieve” gegevens en „big-databronnen” zoals telefoonlocatiegegevens, bedrijfs- en belastinggegevens, socialezekerheids- en medische gegevens, bestanden van werkloosheidsinstanties en van organisaties die verantwoordelijk zijn voor de sociale zekerheid. Van big data zijn weliswaar nieuwe mogelijkheden en grotere efficiëntie bij de productie van officiële statistieken te verwachten, maar er zijn tevens specifieke risico's aan verbonden. We stellen derhalve voor dat de desbetreffende bepalingen zorgvuldig worden nagezien ⁽¹⁾.
5. Er zou eveneens meer duidelijkheid kunnen worden gegeven over het feit dat wanneer gegevens rechtstreeks door personen worden geleverd, dit zou moeten gebeuren op vrijwillige basis, met toestemming krachtens de artikelen 6 en 7 van de algemene verordening gegevensbescherming („GDPR”) ⁽²⁾ als rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens, tenzij de informatieverschaffing specifiek wordt vereist volgens wetgeving van de Unie of de desbetreffende lidstaat in overeenstemming met de toepasselijke gegevensbeschermingswetgeving.
6. Gezien deze zorgen zouden we in het bijzonder willen voorstellen dat de wetgevers duidelijkere bewoordingen kiezen voor artikel 8 (betreffende gegevensbronnen en methoden).
7. Andere relevante bepalingen waarin volgens de EDPS verbeteringen zouden kunnen worden aangebracht, zijn de volgende:
 - artikel 2, onder e), betreffende de definitie van „administratieve gegevens”;
 - overweging 4 betreffende het gebruik van „administratieve bronnen” voor statistische doeleinden;
 - overweging 20 betreffende toepasselijke wetgeving inzake gegevensbescherming en het begrip „zwaarwegend algemeen belang”;
 - artikel 11, lid 1 betreffende steekproefkaders.

3. Aanbevelingen

3.1. Verwijzingen naar toepasselijke wetgeving inzake gegevensbescherming (overweging 20)

8. Afhankelijk van de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde verordening moeten verwijzingen naar toepasselijke wetgeving in overweging 20 mogelijk worden aangepast. In het bijzonder moeten ze mogelijk worden vervangen door verwijzingen naar de algemene verordening gegevensbescherming (GDPR) die van toepassing zal zijn vanaf 25 mei 2018, en de nieuwe rechtshandeling die Verordening (EG) nr. 45/2001 zal vervangen.
9. We stellen tevens voor in een overweging een verwijzing op te nemen naar inachtneming van de beschermingsmaatregelen in verband met verwerking voor statistische doeleinden krachtens artikel 89 van de GDPR.
10. In aanmerking nemend dat het voorstel het gebruik van gegevens uit nieuwe gegevensbronnen voorziet, onder welke bijvoorbeeld uit mobiele telefoonbestanden afkomstige locatiegegevens (zie punt 3.4 over artikel 8 hieronder), raden we tevens aan een specifieke verwijzing op te nemen naar de e-privacyrichtlijn ⁽³⁾, die op dit moment wordt herzien (of, afhankelijk van de tijdschema's, naar de nieuwe e-privacyrichtlijn).

3.2. Verwijzingen naar „zwaarwegend algemeen belang” (overweging 20)

11. Teneinde de verwijzing te verduidelijken voor niet-deskundigen, raden we aan na de woordgroep „zwaarwegend algemeen belang” de woorden „krachtens artikel 8, lid 4 van Richtlijn 95/46/EG” toe te voegen. In het geval van verwijzing naar de GDPR zou de juiste verwijzing zijn naar artikel 9, lid 2, onder g), van de GDPR.

⁽¹⁾ Zie voor de mogelijkheden, risico's en uitdagingen die aan big data zijn verbonden, advies 7/2015 van de EDPS over „Meeting the challenges of big data”:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-11-19_Big_Data_EN.pdf. Zie met name hoofdstuk 1.

⁽²⁾ 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) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁽³⁾ Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (PB L 201 van 31.7.2002, blz. 37).

3.3. Definitie van administratieve gegevens (artikel 2, onder e) en administratieve bronnen (overweging 4)

12. Artikel 2, onder e), van het voorstel definieert „administratieve gegevens” als „gegevens die door een niet-statistische bron zonder functie voor de levering van statistieken, gewoonlijk een publiekrechtelijk orgaan, voor eigen doeleinden zijn gegenereerd”. De aanduiding „administratieve gegevens” wordt vervolgens opnieuw gebruikt zowel in artikel 8 als in overweging 4.
13. Deze definitie van administratieve gegevens lijkt zeer breed en lijkt in de praktijk ook betrekking te hebben op „andere gegevensbronnen”, een andere aanduiding die tevens wordt gebruikt in artikel 8. De aanduiding „administratieve gegevens” kan derhalve volgens deze definitie betrekking hebben op administratieve bestanden van publiekrechtelijke organen, maar ook op andere bronnen zoals locatiegegevens van mobiele telefoons, die in het dagelijks taalgebruik niet algemeen worden beschouwd als „administratieve gegevens”.
14. Dit lijkt op zichzelf niet direct van invloed op het niveau van bescherming van persoonsgegevens, aangezien in artikel 8 „andere gegevensbronnen” afzonderlijk zijn opgenomen. Niettemin zouden de wetgevers kunnen overwegen voor de duidelijkheid artikel 2, onder e), te herzien en te kiezen voor een engere definitie van „administratieve gegevens”. De wetgevers zouden ook in plaats daarvan artikel 2, onder e), volledig kunnen schrappen en in artikel 8 verwijzen naar „administratieve gegevens die door een organisatie, gewoonlijk een publiekrechtelijk orgaan, voor eigen, niet-statistische doeleinden zijn gegenereerd, en andere bronnen, methoden of innovatieve benaderingen ...”.
15. Verder wordt, zoals hierboven reeds is opgemerkt, in overweging 4 het gebruik van administratieve bronnen voor statistische doeleinden specifiek aangemoedigd. We zijn tevreden over het feit dat in de overweging de noodzaak wordt benadrukt dat de „kwaliteit, nauwkeurigheid, tijdigheid en vergelijkbaarheid van de statistieken” worden gewaarborgd. Deze bepaling zou verder kunnen worden verbeterd door een verwijzing toe te voegen naar de bescherming van persoonsgegevens. De volgende tekst kan bijvoorbeeld worden toegevoegd aan het einde van de alinea: „en het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt bewaakt”.

3.4. Gegevensbronnen en methoden (artikel 8)

16. In artikel 8 wordt niet alleen verwezen naar gegevens die rechtstreeks door respondenten worden geleverd, maar tevens naar „administratieve gegevens en andere bronnen, methoden of innovatieve benaderingen, mits deze de productie garanderen van gegevens die vergelijkbaar zijn en voldoen aan de specifieke eisen die zijn vastgesteld in deze verordening”.
17. Artikel 8 getuigt van de intentie, zoals uiteengezet op pagina 13 van de Toelichting, om „het gebruik van nieuwe vormen van gegevensverzameling en alternatieve gegevensbronnen, waaronder administratieve gegevens en schattingen die worden verkregen door modellering en uit big data” mogelijk te maken en te bevorderen. Zie tevens de al eerder genoemde overweging 4 van het voorstel, waarin wordt gesproken van bevordering van „het gebruik van administratieve bronnen”, „dankzij de technologische vooruitgang” en artikel 13 betreffende haalbaarheids- en proefstudies, waarin eveneens wordt gesproken over andere gegevensbronnen.
18. Op het gebied van de statistiek kan big data, net als op andere gebieden, voordelen bieden, zoals verbeterde efficiëntie. Het kan echter ook aanvullende risico's opleveren. Met het nieuwe kader voor gegevensbescherming, en de vaststelling van de GDPR in het bijzonder, wordt beoogd bescherming te bieden tegen deze risico's, maar tevens flexibiliteit met betrekking tot verder gegevensgebruik, ook voor statistische doeleinden, mogelijk te maken.
19. Verdere wetgevende maatregelen op het gebied van nationale of EU-wetgeving inzake statistiek zullen echter waarschijnlijk nog steeds nodig zijn om een ruimer gebruik van big data in de statistiek mogelijk te maken op een manier die in overeenstemming is met de toepasselijke wetgeving voor gegevensbescherming.
20. Het huidige voorstel zou niet de illusie moeten bieden dat artikel 8 op zichzelf voldoende rechtsgrond biedt voor het gebruik van big data voor de doelstellingen in dit voorstel. Het is van essentieel belang dat uit de overwegingen en artikel 8 gezamenlijk duidelijk wordt dat elk gebruik van big-databronnen is onderworpen aan de toepasselijke wetgeving voor gegevensbescherming, en dat een passende rechtsgrond krachtens artikel 6 van de GDPR aanwezig dient te zijn.
21. Te dien einde raden we aan artikel 8 als volgt te herzien:

Artikel 8

Gegevensbronnen en methoden

1. De lidstaten verstrekken de in artikel 1 bedoelde gegevens met behulp van een of meer van de volgende bronnen, mits deze voldoen aan de kwaliteitseisen van artikel 12, **en worden verzameld en verder verwerkt in overeenstemming met en onderworpen aan beschermingsmaatregelen waarin in de toepasselijke wetgeving inzake gegevensbescherming is voorzien:**

- a) informatie die rechtstreeks door de respondenten wordt geleverd, **op vrijwillige basis, en met toestemming van de betrokkene die de gegevens levert zoals voorzien in artikel 7 van [de GDPR] (tenzij de informatieverschaffing specifiek wordt vereist krachtens de voor de verwerkingsverantwoordelijke geldende wetgeving van de desbetreffende lidstaat of de Unie waarin tevens passende beschermingsmaatregelen zijn vastgesteld om de rechten en vrijheden en het rechtmatig belang van de betrokkene die de gegevens levert, te waarborgen);**

b) administratieve gegevens en andere bronnen, methoden of innovatieve benaderingen, mits deze de productie garanderen van gegevens die vergelijkbaar zijn en voldoen aan de specifieke eisen die zijn vastgesteld in deze verordening.

2. De lidstaten verschaffen de Commissie (Eurostat) gedetailleerde informatie over de gebruikte bronnen en methoden.

3.5. Steekproefkaders (artikel 11)

22. In artikel 11, lid 1 wordt bepaald dat de steekproefkaders tevens omvatten: „de informatie die nodig is om personen aan andere administratieve bestanden te koppelen, voor zover toegestaan volgens de regels inzake gegevensbescherming”.

23. De EDPS raadt aan het tweede deel van deze zin te vervangen door de volgende formulering: „voor zover de koppeling aan dergelijke andere bestanden noodzakelijk en proportioneel is, en specifiek is toegestaan krachtens de voor de verwerkingsverantwoordelijke geldende wetgeving van de Unie of de desbetreffende lidstaat waarin tevens passende beschermingsmaatregelen zijn vastgesteld om de rechten en vrijheden en het rechtmatig belang van de betrokkene die de gegevens levert, te waarborgen”.

4. Conclusies

24. De EDPS adviseert:

- aan de verwijzingen naar toepasselijke wetgeving in overweging 20 een verwijzing naar de e-privacyrichtlijn toe te voegen en bovendien alle relevante verwijzingen waar nodig aan te passen naar aanleiding van de huidige herziening van het kader voor gegevensbescherming;
- de verwijzing naar „zwaarwegend algemeen belang” in overweging 20 te verduidelijken;
- artikel 8 ingrijpend te herzien teneinde te waarborgen dat alle gegevensverwerking met behulp van administratieve bestanden en andere gegevensbronnen plaatsvindt overeenkomstig de van toepassing zijnde wetgeving inzake gegevensbescherming en dat elke rechtstreekse levering van gegevens door personen (behoudens bepaalde bij wet vastgestelde uitzonderingen en met inachtneming van de toepasselijke beschermingsmaatregelen) geschiedt op vrijwillige basis;
- te waarborgen dat bij het koppelen van administratieve bestanden, zoals voorzien in artikel 11, de koppeling plaatsvindt in overeenstemming met de wetgeving inzake gegevensbescherming, en met inachtneming van noodzakelijkheid, proportionaliteit en specifieke beschermingsmaatregelen volgens het recht van de desbetreffende lidstaat en de Unie;
- herziening te overwegen van de definitie van „administratieve gegevens” in artikel 2, onder e), en aan overweging 4 een verwijzing naar de bescherming van het recht op bescherming van persoonsgegevens toe te voegen.

Brussel, 1 maart 2017.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Adjunct-toezichthouder voor gegevensbescherming
