



Advies nr 24/2015 van 17 juni 2015

Betreft: Hoofdstuk II van het Ontwerp van wet houdende diverse bepalingen, betreffende de verbruiksgegevens van nutsbedrijven en distributiebeheerders (CO-A-2015-028)

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 de Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee ontvangen op 13/05/2015;

Gelet op het verslag van dhr. Stefan Verschuere;

Brengt op 17 juni 2015 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Commissie ontving op 13 mei 2015 een adviesaanvraag van de Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee (hierna "de aanvrager") over het Hoofdstuk II van het Ontwerp van wet houdende diverse bepalingen, betreffende de verbruiksgegevens van nutsbedrijven en distributiebeheerders (hierna het "Ontwerp").
2. De huidige regeling in de Programmawet (I) van 29 maart 2012¹ wordt totaal herzien door het Ontwerp. De Commissie sprak zich op 8 februari 2012 in het advies nr. 06/2012 uit over het voorontwerp van deze programmawet². Deze wet bevat in haar artikelen 100 tot en met 105 een aantal bepalingen aangaande de "controle op het misbruik van fictieve adressen door de gerechtigden van sociale prestaties", en voorziet een pull systeem. Dit wil zeggen dat de sociale inspectie bij vermoeden van fraude in individuele gevallen de verbruiksgegevens van water en/of gas of elektriciteit kan opvragen. Er is echter nog steeds geen uitvoeringsbesluit genomen.
3. De Commissie stelt vast dat diverse Federale Overheidsdiensten en de sociale inspectie intussen in toenemende mate technieken van profilering³ en data mining gebruiken. Er werd reeds in 2012⁴ aangevoerd door de voormalige staatssecretaris voor de bestrijding van sociale en fiscale fraude dat data mining toelaat de fiscale en sociale fraude op een efficiëntere manier aan te pakken dan mogelijk is met de traditionele methode van gerichte controles.
4. De strijd tegen de sociale fraude en de versterking van de sociale inspectiediensten is ook een duidelijke prioriteit in het regeerakkoord van 9 oktober 2014⁵. Hetzelfde geldt voor de inzet "op datamining en kruising van gegevens tussen de inspectiediensten, de sociale

¹ B.S. 6 april 2012

² Advies nr. 06/2012 van 8 februari 2012 betreffende het voorontwerp van programmawet inzake fraudebestrijding en meer in het bijzonder de controle op het misbruik van fictieve adressen door sociaal verzekerden, gepubliceerd op http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_06_2012_0.pdf

³ Profilering betekent een techniek van geautomatiseerde verwerking van gegevens die er uit bestaat om een "profiel" toe te passen op een individu, in het bijzonder teneinde beslissingen te nemen ten aanzien van haar of hem of voor de analyse of voorspelling van haar of zijn persoonlijke voorkeuren, gedragingen en attitudes (definitie in artikel 1. e. van de Aanbeveling CM/Rec(2010)13 van 23 november 2010 van de Raad van Ministers over de bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens in de context van profilering, gepubliceerd op [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)13&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)13&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

⁴ Senaat, antwoord van 2 mei 2012 van de staatssecretaris voor de bestrijding van sociale en fiscale fraude, toegevoegd aan de eerste minister, op de schriftelijke vraag nr. 5-5979 dd. 23 maart 2012, gepubliceerd op <http://www.senate.be/www/?Mival=/Vragen/SVPrint&LEG=5&NR=5979&LANG=nl>. Dit aangaande het gebruik van data mining door de sociale inspectie van de Federale overheidsdienst Sociale zekerheid ten opzichte van de OASIS datawarehouse.

⁵ Zie punt 3.4. van het regeerakkoord gepubliceerd op [http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord de Gouvernement - Regeerakkoord.pdf](http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord%20de%20Gouvernement%20-%20Regeerakkoord.pdf)

*zekerheidsinstellingen, de fiscale administratie, de Kruispuntenbank van de Ondernemingen en derde instanties om dubbel gebruik van sociale uitkeringen of oneigenlijke cumuls van een uitkering met een loon te vermijden en om ontduiking van sociale bijdragen tegen te gaan.*⁶

5. De Commissie erkende eerder⁷ al de wettigheid van het generieke doeleinde van de verwerking die erin bestaat om sociale fraude via fictieve adressen (zgn. "domiciliefraude") te bestrijden door de verbruiksgegevens van de betrokkenen in te zamelen.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

1. Toepasselijkheid van de WVP

6. De toepasselijkheid van de WVP op de verwerking van *de verbruiksgegevens van water, elektriciteit en gas* werd reeds eerder bevestigd door artikel 104 van de voormelde Programmawet (I) van 29 maart 2012.

2. Vaststelling van verschil tussen het Ontwerp en de aanvullende toelichting door de aanvrager

7. Het Ontwerp introduceert in artikel 101 van de Programmawet van 29 maart 2012 het principe van een "push" doorgifte waarbij de distributienetbeheerders (de beheerders van het toegangsregister voor elektriciteit en gas) en nutsbedrijven (exploitanten die onder meer waterleverancier zijn) individuele verbruikswaarden behorende aan verbruikers op een fysiek verbruiksadres melden aan de KSZ.
8. De Commissie stelt vast dat het voorliggende Ontwerp afwijkt ten opzichte van de aanvullende toelichtingen die op vraag van de Commissie werden gegeven via nota's en mondelinge toelichtingen door de aanvrager en de RVA op 23 april 2015 en op 10, 16 en 17 juni 2015. Deze afwijkingen betreffen essentiële elementen:
 - de rol van de KSZ en precieze werking van gegevensfiltering (de vraag wie al dan niet welke gegevens krijgt);
 - de concrete motivering door de sociale inspectie van de noodzaak van de overgang van een "pull" naar een "push" onderzoekstelsel;

⁶ Zie pagina 54 van de regeringsverklaring

⁷ Zie punt 10 van het advies 06/2012

- de gebruikte onderzoekstechniek ("data mining" komt wel voor in de titel van het Ontwerp maar wordt als dusdanig niet verder gepreciseerd, terwijl de aanvullende toelichtingen hierover wel meer duidelijkheid gaven);
- de vraag welke actor welke gegevens al dan niet zal verkrijgen is niet steeds duidelijk (het Ontwerp is onduidelijk over de vraag of energieleveranciers aanvullende gegevens zouden kunnen krijgen over het sociaal statuut en/of de gezinssamenstelling van de gebruikers).

9. De Commissie verzoekt derhalve de opstellers om een nieuw Ontwerp op te stellen dat rekening houdt met deze principes.

III. LIJST VAN PRINCIPES WAARAAN HET CONCRETE PROJECT MOET BEANTWOORDEN

1. Duidelijke bepaling van de gegevensstromen (actoren, rol van de KSZ) – werken met de authentieke bronnen

10. De tussenkomst van de KSZ komt tegemoet aan een opmerking vermeld in randnummer 33 van het advies 06/2012 van de Commissie. Een systeem van gegevensfiltering door de KSZ kan immers werken als een waarborg. Indien de KSZ wordt ingeschakeld als filter en voor datamatching tussen het rijksregister, de sociale inspectie en de energie- en watersector, met vervolgens het gebruik van (onder meer) data mining door de sociale inspectie, dan moet deze taakverdeling ook worden bepaald door de wetgever en een sectoraal comité toezien op de conformiteit van de uitvoering ervan met de beginselen inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
11. Alleszins moet men vermijden dat private bedrijven aanvullende informatie zouden krijgen van de sociale inspectie en/of uit het rijksregister (bvb dat energiebedrijven informatie zouden krijgen over de status werkloosheid of de gezinssamenstelling,...) (zie hierna onder randnummer 31).
12. Er dient te worden gewerkt met de authentieke bronnen van de verbruiksgegevens. Uit het overleg dat de Commissie periodiek pleegt aangaande de introductie van de slimme meters in de energie- en watermarkt blijkt dat er verschillen bestaan tussen de watermarkt en de energiemarkt bij het beheer van de verbruiksgegevens. In de watermarkt zijn de exploitanten van openbare waterdistributienetwerken zowel waterleveranciers als beheerder van de verbruiksgegevens⁸. In de energiesector vervullen de distributienetbeheerders de rol

⁸ Zie voor de Vlaamse watermarkt artikel 13 van het algemeen waterverkoopreglement gepubliceerd op <https://www.vmm.be/wetgeving/algemeen-waterverkoopreglement.pdf>. De exploitant is hierbij leverancier en uitbater van het netwerk.

van authentieke bron. Zij meten de meterstanden op terwijl de energieleveranciers vaak werken met schattingen gebaseerd op historische verbruiksgegevens. De Commissie wijst er op dat rekening zal moeten worden gehouden met de vereisten in de regionale reglementering om de meetresultaten op te nemen en te corrigeren⁹, hetgeen impact zal hebben op de waardes die zullen worden gebruikt voor data mining (vnl. relevant voor de analoge meters).

2. Voorzien van criteria voor de doorgifte van gegevens als "fraudeknipperlicht"

13. De aanvrager wenst te werken met correlaties tussen sociale gegevens enerzijds en lage of hoge waarden voor energie/watergegevens anderzijds. Er wordt hierbij benadrukt dat het slechts zou gaan om een "eerste indicator" of om een "fraudeknipperlicht". De Commissie wijst er op dat het werken met selectiecriteria als "fraudeknipperlicht" of "eerste indicator" in feite neerkomt op het plaatsen van personen in een populatie met een hogere kans op fraude binnen de globale populaties van gebruikers van water en energie en uitkeringsgerechtigden (werklozen, invaliditeit,...).
14. Een hoog of laag gebruik van water of energie kan worden verklaard door tal van parameters die niets te maken hebben met fraude (bv. wonen in een oud of nieuw gebouwtipe, de diverse samenstelling van bewoners in een appartement waaronder een variabel deel van personen die al dan niet sociale tegemoetkomingen genieten ten opzichte van de totale populatie). Op zich genomen kan een verbruik dus nooit a priori een beslissend element ten laste zijn in een controledossier. Uiteraard kan dus ook geen sprake zijn van geautomatiseerde beslissingen op die basis (artikel 12bis WVP). Selecties van personen dienen te worden gemaakt uitgaande van redelijke hypothesen, en dit voor de kruising van informatie waarover de sociale inspectie beschikt. Voorafgaande selecties kunnen mogelijk maken voor de sociale inspectie om verder gerichte controles te doen.

⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 4.2.1. § 1 van het Vlaams energiedecreet dat bepaalt dat de VREG, na consultatie van de marktpartijen, een apart technisch reglement opstelt voor het beheer van het elektriciteitsdistributienet, het aardgasdistributienet en het plaatselijk vervoernet van elektriciteit. Hieronder valt ook de "de opname en rechtzetting van meterstanden" (artikel 4.2.1. § 2, 4° van hetzelfde Decreet)

15. Er moeten¹⁰ in elk geval mechanismen zijn die ervoor zorgen dat niet de ganse populatie van gebruikers van elektriciteit, gas en water continu vallen onder toepassing van data mining, noch alle uitkeringsgerechtigden (werklozen, gerechtigden invaliditeitspremies,...).
16. Dit wil zeggen dat de wetgever duidelijk zal moeten stellen dat de sociale inspecties moeten werken met een goede mix van proportionele en relevante (en dus ook flexibele) afwijkingscriteria die periodiek variëren en die ervoor moeten zorgen dat de door de KSZ periodiek te leveren gegevens steeds beperkt maar tegelijk ook relevant blijven om fraudetypologieën op te sporen.
17. De aanvrager verwees hierbij naar verschillende mogelijkheden zoals volumeafwijkingen van 80 % ten opzichte van het gemiddeld gebruik en populatieafwijkingen van 5 % van gebruikers met een afwijkend gebruik.
18. De Commissie is van oordeel dat de reglementering wel de beginselen (proportionaliteit, selectiviteit van de werking van data mining) moet bepalen die een goede werking van de data mining onderzoekstechniek kunnen omkaderen. Zij is echter van oordeel dat het niet raadzaam is om de selectiecriteria exhaustief te vermelden in de wetgeving of het Koninklijk besluit, hetgeen contraproductief en dus inefficiënt zou zijn (zie verder onder randnummer 24).
19. Tenslotte moet nog eens extra worden benadrukt dat er over moet worden gewaakt dat de geplande selectiecriteria niet continu bepaalde bevolkingsgroepen onder data mining surveille zouden plaatsen. Dergelijke groepen zijn bijvoorbeeld de groep van gepensioneerden¹¹, de personen die elektrisch verwarmen (met een atypisch hoog energieverbruik), en de bewoners van huizen met zonnepanelen (in het jargon de zogenaamde "prosumenten" die zelf energie opwekken en daardoor een zeer laag energieverbruik hebben).

3. Technische waarborgen voor toepassen van data mining op de gegevens verkregen via de fraudeknipperlichten

¹⁰ Zie GwH Arrest 11 juni 2015, nr. 84/2015 inzake de beroepen tot gedeeltelijke (artikel 5) of gehele vernietiging van 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 », ingesteld respectievelijk door de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en door de vzw « Liga voor Mensenrechten » en de vzw « Ligue des Droits de l'Homme, www.const-court.be.

¹¹ Pagina 5 van de toelichtende nota

20. De aard van "data mining" vergt juist dat men zal werken met een trainingsmechanisme waarbij vals positieve en vals negatieve resultaten op termijn zullen moeten worden geminimaliseerd (zogenaamd "trainen" van het model). In tegenstelling tot andere meer conventionele verwerkingen kan het bij een data mining aanpak aangewezen zijn om in een aanvangsfase de selectiecriteria op de populatie juist eerst heel ruim te stellen, om deze nadien meer te kunnen beperken tot deze profielen waarbij men een voldoende match heeft kunnen vaststellen. Uitbreidingen kunnen ook nodig zijn om evoluties in de fraude te detecteren (bvb fraudeurs die extra elektrisch verwarmen om hun leegstandsfraude te maskeren).
21. De wetgeving zou dan ook technische waarborgen moeten vermelden opdat een technisch verantwoord gebruik van data mining steeds gewaarborgd blijft. Dit uiteraard zonder dat de selectiecriteria zelf in de reglementering worden vermeld (zie randnummer 18 hiervoor). Dergelijke technische waarborgen zijn het werken met een pilootproject waarbij de criteria worden geëvalueerd, het trainen van het model, en het toepassen van diverse variabele en flexibele selectiecriteria die de toepassing van de techniek efficiënt en "op maat" houden waarbij vals positieve en vals negatieve resultaten worden geweerd.

4. Voorafgaand toezicht door de sectorale comités.

22. De gegevensfluxen dienen het voorafgaand toezicht van de sectorale comités te respecteren.
23. De Commissie wijst erop dat recent de specifieke koppeling door de RVA met gegevens van de FOD Financiën niet gemachtigd werd door het Sectoraal Comité voor de federale overheid¹², zonder dat hierbij de interne toepassing van data mining bij de RVA op basis van sociale gegevens werd verboden. Zij gaat er van uit dat de wetgeving deze en andere beslissingen van de sectorale comités zal blijven eerbiedigen.
24. Omdat de selectiecriteria niet precies kunnen worden bepaald in de reglementering (zie hiervoor onder randnummer 18), kan de machtiging van het sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid (hierna "het Sectoraal Comité") blijven waken over de proportionaliteit van de gebruikte afwijkingswaardes.

5. Wettelijke omkadering van data mining

¹² Zie in dat opzicht de niet machtiging door het Sectoraal Comité voor de federale overheid van het hergebruik van gegevens van de FOD Financiën voor het voeden van een datawarehouse en de ontwikkeling van een profileringsstelsel bij de RVA in beraadslaging FO nr. 11/2015 van 23 april 2015.

25. Net zoals bij de aanpak van de fiscale fraude¹³ zou de wetgever een expliciete wettelijke basis moeten geven voor het gebruik van data mining door de sociale inspectie. De wetgever zou hierbij kunnen omschrijven waaruit deze controle precies kan bestaan. Naar analogie met artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012¹⁴ zou de wetgever bijvoorbeeld expliciet kunnen wijzen op de mogelijkheid voor de sociale inspectie om geautomatiseerde gerichte controles uit te voeren op basis van risico-indicatoren en het uitvoeren van analyses op relationele gegevens van verschillende diensten van de sociale zekerheid.
26. Ook zou aandacht in de machtigingen moeten gaan naar het al dan niet aanleggen van een datawarehouse¹⁵ door de sociale inspectiediensten aan de hand van de door de KSZ aangeleverde gegevens (of minstens de operaties van dataverrijking die worden opgezet), en de eventuele beperkingen hierop. Minimaal moet aandacht gaan naar beveiligingsmaatregelen zoals het beperken van de toegang tot de gegevens, en het coderen van de gegevens¹⁶, het bepalen van een bewaringstermijn en het periodiek updaten van de gegevens¹⁷...).

6. Aanduiden van de verantwoordelijke voor de verwerking

27. De Commissie wijst op de vereiste in artikel 1 § 4 WVP om de verantwoordelijke voor de betrokken verwerking(en)¹⁸ krachtens de wetgeving aan te duiden. Deze vereiste is vooral relevant in het licht van de complexiteit van de water- en energiemarkt, en de diverse actoren die betrokken zullen worden bij de beoogde gegevenskruising en data mining.

7. Proportionaliteit

28. Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat de basisvoorwaarde om gegevens aan een bestemming te verstrekken, het bestaan van een dossier bij de betrokken bestemming (bvb sociale inspectie van de RVA) is. Het datamining proces resulteert in dat geval in een output die enkel betrekking kan hebben op gegevens over personen die een werkloosheidsdossier hebben.

¹³ Zie voetnoot hierna.

¹⁴ wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de FOD Financiën in het kader van zijn opdrachten, B.S., 24 augustus 2012.

¹⁵ Zie artikel 5 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een kruispuntbank van de sociale zekerheid en artikel 5 § 1 van de wet van 3 augustus 2012

¹⁶ Vergelijk met het beginsel van decodering van gegevens bij concrete inbreuk op fiscale wetgeving in artikel 5 § 2 van de wet van 3 augustus 2012.

¹⁷ Zie de regeling tot jaarlijkse update van alle gegevens van de permanente steekproef in de Programmawet (I) van 24 december 2002 en het Koninklijk besluit van 9 mei 2007 tot uitvoering van artikel 278 van deze programmawet.

¹⁸ Data mining en levering van gegevens

29. De vraag stelt zich ook waarom de sociale inspecties dienen over te gaan van een pull naar een push systeem. Het antwoord hierop dient aan te tonen welke vormen van (domicilie)fraude vandaag niet worden gevonden aan de hand van de gebruikelijke controle door de RVA op het adres vermeld in het rijksregister, en waarom een hoog¹⁹ of laag verbruik relevant is voor de controles door de RVA en RIZIV.
30. De Commissie wenst dan ook dat de Memorie van toelichting de noodzaak van de globale overgang van een pull naar een push systeem duidelijk motiveert.
31. Tenslotte is het belangrijk in dit proces dat aan de waterexploitanten en energiebedrijven (distributienetbeheerders en gegevensleveranciers) geen bijkomende gegevens worden doorgegeven noch over het sociaal statuut van de betrokkene, noch over de gezinssamenstelling (zie randnummer 11). De waterexploitanten en distributienetbeheerders verzorgen een push van enkel die gegevens die louter gebaseerd zijn op de consumptiecriteria, zonder dat zij daarbij over enige andere bijkomende informatie beschikken. De informatie over het risicoprofiel is enkel gekend bij de RVA en het RIZIV. De eigenlijke koppeling tussen enerzijds de gegevens op basis van de consumptiecriteria zoals verkregen vanwege de energieleveranciers, en anderzijds de risicoprofielen gekend bij de RVA en het RIZIV, gebeurt door de KSZ.

8. Systematisch proces van "privacyeffectbeoordeling"

32. Data mining zal worden toegepast op gegevens die worden verwerkt via slimme meters en die reeds zijn (of zullen worden) uitgerold in de regio's onder verantwoordelijkheid van de distributienetbeheerders (onder meer EANDIS, INFRAX, en bepaalde watermaatschappijen...). Gelet op de Europese reglementering inzake slimme meters²⁰ is de Commissie van oordeel dat rekening moet worden gehouden met Europese verwachting om een systematisch proces van "privacyeffectbeoordeling"²¹ te verrichten. De systematische

¹⁹ De fraudetypologie gekoppeld aan laag verbruik (bestrijden van domiciliefraude) is vrij uitgebreid toegelicht in de toelichtende nota, de memorie van toelichting en het Ontwerp. De Commissie wijst veeleer op een discrepantie tussen de tekst van het ontwerp die enkel het verkrijgen van aanwijzingen voor fictieve adressen vermeldt in artikel 4 lid 2 en 5 van het Ontwerp (gevallen met een abnormaal laag verbruik van water, gas en/of elektriciteit), doch niet even expliciet uitlegt in welke mate de controle van een hoog verbruik relevant is voor welke gevallen van fraude die de sociale inspectie proactief wenst op te sporen.

²⁰ Zie de aanbeveling 2012/148/EU van de Europese Commissie van 9 maart 2012 inzake de voorbereiding van de uitrol van slimme metersystemen, gepubliceerd op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:073:0009:0022:NL:PDF> en de Aanbeveling 2014/724/EU van de Europese Commissie van 10 oktober 2014 betreffende het model voor de privacyeffectbeoordeling van slimme netten en slimme metersystemen, gepubliceerd op <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0724&from=EN>

²¹ "een systematisch proces voor de evaluatie van de potentiële effecten van risico's, wanneer verwerkingsoperaties door hun aard, hun bereik of hun doeleinden specifieke risico's kunnen opleveren voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, uit

en proactieve doorgifte van de persoonsgegevens aan de sociale en fiscale inspectiediensten zal hierbij nog moeten worden beoordeeld in een overleg met alle relevante stakeholders waaronder de Commissie.

9. Bewaringstermijn

33. Er dient aandacht te gaan naar de bewaringstermijn bij de sociale inspecties voor de opslag van de verkregen gegevens. De Commissie stelde eerder de vraag²² om te voorzien in een bewaringstermijn. Wellicht kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen de (wijze van) bewaring van de relevante gegevens enerzijds, en de (verwijdering van de) irrelevante gegevens (bvb vals positieve gegevens) anderzijds.

10. Transparantie en (uitzonderingen op) de rechten van toegang en verbetering van de betrokkenen)

34. De Commissie verzocht eerder²³ dat de verantwoordelijken voor de verwerking (de sociale inspectiediensten) de sociaal verzekerden zouden informeren dat de verbruiksgegevens van water, gas en elektriciteit worden opgevraagd om gevallen van sociale fraude proactief op te sporen, en dat informatie over het verbruik niet het enige gegeven kan zijn om te besluiten dat de betrokkene kan worden bestempeld als een fraudeur. Dit kan op de websites en in de privacyclausules op de aanvraagformulieren bij de betreffende instellingen van sociale zekerheid.
35. De Commissie verzoekt om ook aandacht te schenken aan de toepassing van de artikelen 9, 10 en 12 WVP.
36. Gelet op het K.B. van 11 maart 2015²⁴ stelt zich concreet de vraag of en in welke mate de sociale inspectie zich zou beroepen op een vrijstelling op de artikelen 9, 10 en 12 WVP ten aanzien van de betrokkene die het vermoeden van sociale fraude zou wensen te weerleggen aan de hand van een hoog of laag verbruik van water, gas en/of elektriciteit.

te voeren door de voor de verwerking verantwoordelijke of de verwerker, dan wel door de verwerker handelend namens de voor de verwerking verantwoordelijke”.

²² Zie randnummer 27 van het advies 06/2012

²³ Zie randnummer 24 van het advies 06/2012

²⁴ K.B. van 11 maart 2015 ter uitvoering van artikel 3, § 5, 3^o van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, B.S., 25 maart 2015, Zie advies CBPL 09/2010 van 17 maart 2010

37. Dergelijk beroep door de sociale inspectie op uitzonderingsbepalingen dient sowieso door de wetgever te worden beperkt. Het Grondwettelijk Hof²⁵ was eerder van oordeel dat de vrijstelling op de informatieplicht nooit absoluut kan zijn. Gelet op het proportionaliteitsbeginsel in artikel 22 Grondwet en artikel 4 § 1, 2° privacywet moet een beperking op de rechten van toegang en verbetering dus worden beperkt in de tijd (bvb tijdens de duur van het sociaal onderzoek), en aan voorwaarden gekoppeld (bvb naleven van de wettelijke voorwaarden en de voorwaarden van de te verlenen machtiging door het Sectoraal Comité).
38. Wanneer (tijdens een lopend onderzoek) de tijdelijke vrijstelling op de informatieplicht ten gunste van de in voormeld K.B. vermelde diensten zou kunnen worden ingeroepen, wenst de Commissie dat minimaal de toepassing van de procedure van indirecte toegang (artikel 13 WVP) wordt vermeld in de externe communicaties met de betrokkene. Dit indien en voor zover de sociale inspecties tijdens hun onderzoek een tijdelijke uitzondering dienen te genieten op de directe transparantieplichtingen.

11. Bijkomende rechten van de betrokkenen ten aanzien van de onderzoeksdaten die ten hun aanzien werden verricht naar aanleiding van een "fraudeknipperlicht"

39. In de Europese rechtspraak inzake fiscale visitaties²⁶ op basis van artikel 8 EVRM wordt rekening gehouden met het bestaan van een aantal procedurele waarborgen die een lidstaat biedt om de betrokkene te beschermen. Indien data mining zal worden ingezet voor de aanpak van de sociale fraude naast andere meer conventionele onderzoekstechnieken zoals huisbezoeken door de sociale inspecties, dient de wetgever er voor te zorgen dat de betrokkene ten allen tijde beschikt over evenveel of minstens gelijkwaardige procedurele waarborgen als bij de aanpak van fiscale fraude.
40. De Commissie wijst hierna op twee procedurele waarborgen die haar relevant lijken bij het gebruik van data mining door de sociale inspectie.

²⁵ GwH Arrest 27 maart 2014, nr. 51/2014 inzake het beroep tot vernietiging van de artikelen 8 en 11 van de wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten, ingesteld door de vzw « Liga van belastingplichtigen », www.const-court.be

²⁶ Zie EHRM 14 maart 2013, Bernh Larsen Holding AS / Noorwegen en DE RAEDT, Sylvie, De draagwijdte van het recht op privacy en het fiscaal visitatierecht, Het belang van het arrest Bernh Larsen genuanceerd, Tijdschrift voor Fiscaal Recht, januari 2014, n° 453-454, 52.

Mogelijkheid tot bezwaar voor de betrokkene tegen de selectie door data mining technieken ("fraudeknipperlicht")

41. De Commissie herhaalt dat de betrokkenen moeten worden gewezen op hun mogelijkheid om de vermoedens van sociale fraude te weerleggen²⁷ die zouden zijn gerezen aan de hand van data mining en/of het gebruiken van bepaalde selectiecriteria of gebruiksprofielen als "fraudeknipperlicht". Al dan niet schorsende bezwaarprocedures zijn ook reeds op fiscaal vlak ingeburgerd.
42. Ook een a posteriori en effectief juridictioneel toezicht op administratieve beslissingen van de sociale inspectie moet in dit kader worden aangehaald.

Rapport van onderzoeksdaden door de sociale inspectie

43. Volgens de aanvrager zou de sociale inspectie ook over andere elementen moeten beschikken alvorens de betrokkene als fraudeur zou worden behandeld.
44. Naar analogie met de procedurele waarborgen op fiscaal vlak dient de betrokkene na afloop van het onderzoek toegang te kunnen krijgen tot deze "bijkomende elementen" waarover de sociale inspectie moet beschikken om te concluderen tot het bestaan van een geval van sociale fraude. Uit de fiscale rechtspraak blijkt dat de administratie een "PV van informaticahandelingen" opstelt²⁸ of een rapport van haar onderzoeksdaden, inbegrepen visitaties.
45. Ook bij de aanpak van de sociale fraude zal het omspringen met fraudeknipperlichten en/of het gebruik van de data mining techniek in concrete dossiers afdoende moeten worden gedocumenteerd. De sociale inspectie zal immers moeten kunnen aantonen dat zij de nodige inspanningen deed om vals positieve resultaten te weerleggen. Fraudeknipperlichten zijn sowieso geen voldoende element in een dossier om een fraudebeslissing te nemen. Zij kunnen wel verantwoord worden om meer gerichte controle te doen (zie hiervoor onder nummer 14).

²⁷ Zie randnummers 17 en 24 van het advies 06/2012

²⁸ Gent, 21 januari 2014, RG n° 2012/AR/1454

12. Evaluatie en aanpassing

46. Het uitrollen van nieuwe onderzoekstechnieken, zeker wanneer nog geen kennis en ervaring werd opgedaan met deze techniek, houdt steeds risico's in op het technische en organisatorische vlak. Maar ook op het vlak van de gegevensbescherming zijn er risico's.
47. De Commissie beveelt daarom aan dat het push systeem na enige tijd wordt geëvalueerd en zo nodig wordt hertekend door gerichte aanpassingen na grondige evaluatie. Dit kan door een recurrente opvolging²⁹. Aangezien de begrenzing en bescherming van de persoonlijke levenssfeer wezenlijk toekomt aan de wetgever zelf op federaal en/of regionaal vlak (artikel 22 Grondwet) beveelt de Commissie aan om een evaluatiemoment voor en door de wetgever te voorzien. Deze techniek laat toe om na een zekere tijd de ganse regeling aan een kritisch onderzoek te onderwerpen. Het oordeel daarover komt toe aan de wetgever. De aanvrager kan zich hiertoe baseren op het precedent onder de voormalige versie van artikel 36bis van de e-health wet waarbij de wet er uitdrukkelijk in voorzag om na twee jaar het ganse systeem te evalueren³⁰.

13. Noodzaak van overleg met de regulatoren op regionaal vlak

48. Een overleg met de regionale besturen en regulatoren (VREG, CWAPE, BRUGEL, Vlaamse Milieumaatschappij, het Waalse Comité de contrôle de l'eau,...) is nodig om de meldingsplicht op efficiënte wijze te kunnen uitrollen voor de diverse distributienetbeheerders op regionaal vlak. Dit naast het feit dat de Europese slimmetervereisten een overleg met de regulatoren oplegt (zie hiervoor).

OM DEZE REDENEN,

De Commissie stelt vast dat het voorliggende Ontwerp afwijkt van een aantal aanvullende toelichtingen die werden gegeven door de aanvrager op 23 april 2015 en op 10, 16 en 17 juni

²⁹ zie bijvoorbeeld het artikel 90 decies van het strafwetboek of de veelgebruikte evaluatie procedure door de commissie in de Europeesrechtelijke techniek

³⁰ wet van 21 augustus 2008 houdende oprichting en organisatie van het eHealthplatform en diverse bepalingen. Artikel 36 van de oorspronkelijke ehealth-wet van 21 augustus 2008 (BS 13/10/2008) stelde :*"Art. 36. De ministers brengen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de wetgevende kamers verslag uit over de toepassing van deze wet, in voorkomend geval met toevoeging van aanbevelingen die kunnen leiden tot een wetgevend initiatief of tot andere maatregelen voor een passende uitvoering van deze wet. Hun verslag wordt gebaseerd op een evaluatieverslag van het eHealth-platform zelf en een evaluatieverslag van de afdeling gezondheid van het sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid."* Deze bepaling werd intussen opgeheven (nadat de desbetreffende evaluatie werd verricht).

2015, en dat grondige wijzigingen in de uitwerking werden vastgesteld op de zittingen van de Commissie van 10 en 17 juni 2015.

De Commissie verleent enkel een gunstig advies bij en in zoverre in een gewijzigde versie van het Ontwerp strikt wordt voldaan aan de voorwaarden vermeld in de punten 1 tot en met 11.

De Commissie wijst op de bijkomende aanbevelingen in punten 12 en 13.

De Commissie behoudt de mogelijkheid voor om bijkomend advies te verlenen in deze materie, voornamelijk wat een bijgewerkte versie van het Ontwerp betreft en/of de uitvoering van het Ontwerp door een Koninklijk Besluit en/of het aspect van privacyeffectbeoordeling voor de uitrol van slimme meters.

Voor de Wnd. Administrateur, afw.

De Voorzitter,

(get.) An Machtens
Wnd. Afdelingshoofd ORM

(get.) Willem Debeuckelaere