



De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer drs. R. W. Knops
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
27 mei 2021

Ons kenmerk
z2021-02201

Uw brief van
29 januari 2021

Contactpersoon

Uw kenmerk
2021-0000030015

Onderwerp

Advies over het concept tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen

Geachte heer Knops,

Bij brief van 29 januari 2021 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geraadpleegd over het concept voor wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met het bevorderen van de goede uitvoering van dat besluit op enkele onderdelen en het herstellen van enige omissies, alsmede van het Besluit basisadministratie persoonsgegevens BES in verband met het opnemen van gegevens over (levenloos geboren) kinderen.

Het concept beoogt bepaalde autoriteiten van het Caribische deel van het Koninkrijk toegang te verschaffen tot de basisregistratie persoonsgegevens ten behoeve van uitvoering van de Paspoortwet. Doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land is enkel rechtmatig wanneer aan de voorwaarden van één van de mogelijkheden van Hoofdstuk V van de AVG is voldaan. Uit de toelichting of anderszins blijkt niet dat hier sprake van is.

De AP heeft op dit punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

Het is niet primair aan de AP om advies uit te brengen over de wijzigingen van het Besluit basisadministratie persoonsgegevens BES. De AP geeft in overweging het concept ook ter advisering voor te leggen aan de CBP BES, mocht dit nog niet zijn gebeurd.



Datum
27 mei 2021

Ons kenmerk
z2021-02201

Strekking van het concept

Het concept beoogt ten dele om het wetsvoorstel ter wijziging van de Wet BRP uit te werken.¹ Artikel 43a van het concept creëert een tweetal grondslagen op basis van het voorgestelde artikel 3.12 van de Wet BRP voor bepaalde autoriteiten in het Caribisch deel van het Koninkrijk om de basisregistratie personen te raadplegen voor de uitvoering van aan hen opgedragen taken. Bijlage 7 van het concept benoemt welke autoriteiten toegang krijgen en voor welke taken. Het concept ziet op toegang van de Gouverneurs van de Caribische landen van het Koninkrijk en de gezaghebbers van de openbare lichamen in Caribisch Nederland ten behoeve van taken in de Paspoortwet.²

De Gouverneurs en de gezaghebbers kunnen ingevolge het concept opzoeken of de aanvrager van een paspoort in de basisregistratie personen is geregistreerd om vast te stellen of aan hem of haar een burgerservicenummer (BSN) is toegekend en, zo ja, wat het BSN is. Artikel 1.5 van het Paspoortbesluit bevat de verplichting om het BSN te vermelden op de in dat artikel genoemde documenten.³ De gezaghebbers van de openbare lichamen in Caribisch Nederland zijn bovendien bevoegd om de elektronische Nederlandse identiteitskaart (e-NIK) uit te vaardigen aan hen die hen die over een BSN beschikken.⁴

Advies

Het voorgestelde artikel 43a en Bijlage 7 van het concept geven de Gouverneurs van de Caribische landen van het Koninkrijk en de gezaghebbers van de openbare lichamen in Caribisch Nederland toegang tot de basisregistratie personen van het Europese deel van Nederland ten behoeve van de vervulling van hun taken op grond van de Paspoortwet.⁵

Caribisch Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk maken geen deel uit van de Europese Unie. Er is derhalve sprake van doorgifte naar verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers in een zogeheten derde land in de zin van de AVG.⁶ Voor doorgifte geldt in aanvulling op de gebruikelijke eisen voor de verwerking van persoonsgegevens dat tevens aan de voorwaarden van Hoofdstuk V van de AVG

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 3.

² Toelichting, p. 17-18.

³ Toelichting, p. 9-10.

⁴ Artikel 3a, derde lid, Paspoortwet.

⁵ Artikel 43a van het concept:

1. Onze Minister verstrekt op verzoek van een in bijlage 7 bij dit besluit aangewezen autoriteit in een van de openbare lichamen, Aruba, Curaçao of Sint Maarten aan deze gegevens uit de basisadministratie, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de bij of krachtens een rijkswet aan de desbetreffende autoriteit opgedragen taak.

2. Onze Minister verstrekt op verzoek van autoriteiten in een van de openbare lichamen, Aruba, Curaçao of Sint Maarten aan deze gegevens uit de basisadministratie, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van in bijlage 7 bij dit besluit aangewezen andere taken dan bedoeld in het eerste lid waarmee zij op grond van de voor hen geldende wetgeving zijn belast.

3. Verstrekking als bedoeld in het eerste en tweede lid betreft systematische verstrekking van gegevens. Hoofdstuk 1, paragraaf 4, is van overeenkomstige toepassing op de vaststelling van de kosten in verband met die verstrekking en de wijze waarop deze kosten worden vergoed.

⁶ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Bijlage II Landen en gebieden overzee waarop toepasselijk zijn de bepalingen van het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.



Datum
27 mei 2021

Ons kenmerk
z2021-02201

dient te worden voldaan.⁷ Het hoge niveau van bescherming dat in de Europese Unie wordt geboden, dient als het ware met de data “mee te reizen”.⁸ Wanneer dit niet het geval is, ondermijnt de doorgifte het beschermingsniveau van de AVG.⁹

Er zijn drie mogelijkheden:

- de Europese Commissie heeft in overeenstemming met artikel 45 van de AVG een zogeheten adequaatheidsbesluit vastgesteld op basis van het niveau van bescherming dat wordt geboden in het derde land. Dat is hier niet aan de orde;
- er is voorzien in passende waarborgen om in overeenstemming met artikel 46 van de AVG gebreken in het niveau van bescherming in het derde land te verhelpen;
- er is sprake van een van de afwijkingen genoemd in artikel 49 van de AVG.

Artikel 46 van de AVG staat doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land toe wanneer er sprake is van passende waarborgen en betrokkenen ‘over afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikken’.¹⁰ De waarborgen dienen verder ‘betrekking [te] hebben op de naleving van de algemene beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens, de beginselen van gegevensbescherming door ontwerp en gegevensbescherming door standaardinstellingen’.¹¹ De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor het beschermingsniveau dat middels de waarborgen wordt bereikt.¹²

Het tweede en het derde lid noemen de instrumenten waarlangs een passend beschermingsniveau kan worden bereikt. Artikel 46, tweede lid, onderdeel a, en artikel 46, derde lid, onderdeel b, van de AVG bieden mogelijk uitkomst. Het meest voor de hand liggende instrument in deze context is de mogelijkheid die in artikel 46, tweede lid, onder a, wordt geboden: ‘een juridisch bindend en afdwingbaar instrument tussen overheidsinstanties of –organen’. Een ander instrument, genoemd in artikel 46, derde lid, onderdeel b, bestaat uit ‘bepalingen die moeten worden opgenomen in administratieve regelingen tussen overheidsinstanties of -organen, waaronder afdwingbare en effectieve rechten van betrokkenen’. In dat geval geldt een aanvullend vereiste van toestemming van de AP.

In beide gevallen is er sprake van een instrument dat geldt *tussen* overheidsinstanties of –organen en regels of afspraken bevat over bijvoorbeeld het melden van verdere verwerkingen en over de verwijdering van gegevens. De richtsnoeren van het Europees Comité voor gegevensbescherming over artikel 46, tweede lid, onderdeel a en artikel 46, derde lid, onderdeel b, van de AVG geven aanwijzingen over de afspraken die tussen de gegevensexporteur en de gegevensimporteur dienen te gelden opdat er sprake kan zijn van een

⁷ Artikel 44 AVG.

⁸ HvJ EU 16 juli 2020, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559 (*Schrems II*) par. 93.

⁹ Artikel 44 AVG.

¹⁰ Artikel 46, eerste lid, AVG

¹¹ Overweging 108 AVG.

¹² Artikel 44 AVG. Zie ook artikel 24 AVG.



Datum
27 mei 2021

Ons kenmerk
z2021-02201

passend beschermingsniveau.¹³ Deze afspraken gelden tussen de gegevensexporteur en de gegevensimporteur zodat hiaten in het beschermingsniveau in het derde land kunnen worden verholpen.

De toelichting wijst voor het aannemen van een passend beschermingsniveau op de Wet BRP en het Besluit BRP, de Wet bescherming persoonsgegevens BES en de op de bescherming van persoonsgegevens betrekking hebbende Landsverordeningen van Aruba, Curaçao en van Sint Maarten.¹⁴ De toelichting spreekt echter niet in welke mate de Wet bescherming persoonsgegevens BES en de Landsverordeningen de vereiste bescherming bieden. Het is daardoor niet helder of er sprake is van hiaten welke onder artikel 46 van de AVG dienen te worden opgelost. Doorgifte op basis van artikel 46 van de AVG is enkel mogelijk wanneer hiaten in het beschermingsniveau middels passende waarborgen worden verholpen, bijvoorbeeld in de vorm van de aangekondigde rijkswet,¹⁵ een wet die tussen het Europese deel van Nederland en Caribisch Nederland geldt, of middels een overeenkomst tussen de gegevensexporteur en de gegevensimporteur.¹⁶ De Wet BRP heeft geen gelding buiten het Europese deel van Nederland en kan derhalve geen soelaas bieden. Het recht op inzage van artikel 3.22 van de Wet BRB is gericht aan het college van burgemeesters en wethouders. Om deze reden kan dit artikel niet garanderen dat betrokkenen inzage in verwerkingen in het Caribische deel van het Koninkrijk wordt geboden.

Het concept bevat ook geen bepalingen die de verstrekking vanuit de basisregistratie afhankelijk maken van de gelding van een regime dat behoud van het beschermingsniveau van de AVG garandeert.

Artikel 49 bevat een afwijking voor de situatie waarin de doorgifte noodzakelijk is wegens gewichtige redenen van algemeen belang, zoals de gegevensuitwisseling tussen mededingingsautoriteiten, financiële toezichthoudende autoriteiten, belastingdiensten of douanediensdiensten, dat bij een Unierechtelijke of nationaalrechtelijke bepaling wordt erkend.¹⁷ Ook wanneer gebruik wordt gemaakt van artikel 49 dient het beschermingsniveau van de AVG niet te worden ondermijnd.¹⁸

Bij toepassing van dit artikel dient te worden beschouwd of de verplichting om het Europees-Nederlandse BSN te vermelden op paspoorten die buiten het Europese deel van Nederland zijn aangevraagd, een gewichtige reden van algemeen belang dient.¹⁹ Dezelfde vraag speelt met betrekking tot het uitvaardigen van de e-NIK in Caribisch Nederland en de voorwaarde voor de aanvrager om over een BSN te beschikken.²⁰

¹³ Richtsnoeren 2/2020 van het Europees Comité voor gegevensbescherming (15 december 2020), *Guidelines 2/2020 on articles 46 (2) (a) and 46 (3) (b) of Regulation 2016/679 for transfers of personal data between EEA and non-EEA public authorities and bodies*, par. 20, 23 en 55.

¹⁴ Toelichting p. 10-11.

¹⁵ Zie de voorgenomen gelijktrekking van het niveau van gegevensbescherming in een consensusrijkswet: 'Overleg justitiële samenwerking tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten geslaagd', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/14/overleg-justitiële-samenwerking-tussen-nederland-aruba-curaçao-en-sint-maarten-geslaagd>.

¹⁶ Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 4 (herdruk), p. 5-7.

¹⁷ Overweging 112, artikel 49, eerste lid, onderdeel d, en artikel 49, vierde lid, AVG.

¹⁸ Artikel 44 AVG. Zie ook artikel 49, vijfde lid, AVG.

¹⁹ Artikel 1.5 Paspoortbesluit. Zie ook artikel 3, vierde lid, Paspoortwet.

²⁰ Artikel 3a, derde lid, Paspoortwet.



Datum
27 mei 2021

Ons kenmerk
z2021-02201

De afwijkingen in artikel 49 dienen restrictief te worden geïnterpreteerd en vinden derhalve met name toepassing wanneer er geen sprake is van repetitieve doorgiften.²¹ Om deze reden is het wenselijk op den duur van een andere mogelijkheid in Hoofdstuk V van de AVG gebruik te gaan maken.

De AP adviseert om:

- in de toelichting te motiveren of rechtmatigheid van de doorgifte steunt op de mogelijkheden van artikel 46, tweede lid, van de AVG, artikel 46, derde lid, van de AVG of van artikel 49 van de AVG;
- hierbij rekenschap te geven van mogelijke hiaten wat betreft de aard, omvang en mogelijke gevolgen voor betrokkenen in de beschermingsniveaus in Caribisch Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk en van de wijze waarop dit wordt ondervangen;
- het concept aan te vullen met bepalingen die in lijn met de gekozen aanpak bewerkstelligen dat de minister afziet van het mogelijk maken van doorgifte voor zover behoud van het beschermingsniveau van de AVG niet is gegarandeerd.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

ir. M.J. Verdier
Vicevoorzitter

²¹ Richtsnoeren 2/2018 van het Europees Comité voor gegevensbescherming (25 mei 2018), *Richtsnoeren 2/2018 inzake afwijkingen op grond van artikel 49 van Verordening 2016/679*, p. 4-5.