

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBECHERMING

Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese statistiek (COM(2007) 625 def.)

(2008/C 308/01)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBECHERMING,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 286,

Gelet op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name op artikel 8,

Gelet op 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,

Gelet op Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake 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 op artikel 41,

Gezien het verzoek van de Europese Commissie om advies op grond van artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 dat op 17 oktober 2007 is ontvangen,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

I. INLEIDING

Raadpleging van de EDPS

1. De Commissie heeft het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese statistiek (hierna „het voorstel” te noemen) overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001, op 17 oktober 2007 met het oog op raadpleging aan de EDPS

toegezonden. Aangezien artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 een dwingend karakter heeft, verwelkomt de EDPS de expliciete verwijzing naar deze raadpleging in de preambule van het voorstel.

2. De EDPS heeft op 5 september 2007 advies uitgebracht over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautaire statistieken over de volksgezondheid en de gezondheid en veiligheid op het werk (COM(2007) 46 def.) (hierna „het advies over gezondheidsstatistieken” te noemen) ⁽¹⁾. Dat voorstel hangt nauw samen met het hier besproken, meer algemene voorstel, aangezien eerstgenoemd voorstel werd opgesteld op grond van een rechtskader dat thans wordt gewijzigd. Zoals werd onderstreept in punt 10 van het advies over gezondheidsstatistieken bestaat een nauwe band tussen deze twee initiatieven.
3. Voorafgaand aan de aanneming van het advies over gezondheidsstatistieken kwamen de EDPS en vertegenwoordigers van Eurostat tijdens een ontmoeting tot de volgende conclusie: „Er moet een gezamenlijke evaluatie van de bij Eurostat ingevoerde processen voor de behandeling van individuele gegevens voor statistische doeleinden worden verricht, die kan leiden tot de constatering dat voorafgaande controles nodig zijn.”. Zij namen ook de volgende beslissing: „Die gemeenschappelijke evaluatie moet zowel een analyse van de voor elke verwerkingshandeling vereiste minimumgegevensverzameling als een analyse van de bij Eurostat verrichte verwerkingshandelingen omvatten.”. Met beide elementen werd rekening gehouden bij het voltooien van bovengenoemd advies. De EDPS voert momenteel samen met de diensten van Eurostat die gemeenschappelijke evaluatie uit ⁽²⁾.

⁽¹⁾ PB C 295 van 7.12.2007, blz. 1. Beschikbaar op de EDPS-website.

⁽²⁾ Een mogelijke conclusie van de gemeenschappelijke evaluatie kan zijn dat voorafgaande controle van individuele verwerkingen nodig is, overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EG) nr. 45/2001.

4. Voorts heeft de EDPS op 20 december 2007 opmerkingen verstrekt aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening betreffende volks- en woningtellingen ⁽³⁾. De EDPS werd door de Europese Commissie weliswaar niet formeel geraadpleegd over het voorstel, maar onderstreepte niettemin de relevantie van gegevensbescherming in dat verband. Hij herhaalde tevens zijn aandachtspunten, namelijk het cruciale belang van een correcte omschrijving van het juridisch kader waarin statistische gegevens worden verwerkt, en het feit dat een aantal definities moeten worden verduidelijkt.
5. De EDPS heeft tot slot als lid van de Groep van artikel 29 actief deelgenomen aan de voorbereiding van het advies over het begrip „persoonsgegevens” ⁽⁴⁾, waarin ook een aantal aspecten van statistische gegevens worden onderzocht;

De context van het voorstel

6. Volgens de toelichting heeft het voorstel tot doel het huidige juridische basiskader voor de productie van statistieken op Europees niveau aan de realiteit van vandaag aan te passen en ervoor te zorgen dat het beter berekend is op toekomstige ontwikkelingen en uitdagingen. Naar het oordeel van de Commissie levert de Europese statistiek zo een essentiële bijdrage aan de opbouw van de informaticapaciteit die nodig is voor de instandhouding van de strategische doelstellingen van de EU, het daaraan ten grondslag liggende beleid en de ondersteunende instrumenten.
7. Volgens de Commissie vereist dat voorts een zekere mate van flexibiliteit in de regeling van de statistische geheimhouding, zodat een gecontroleerde toegang tot gedetailleerde statistische gegevens kan worden gegeven zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan het hoge beschermingsniveau voor vertrouwelijke statistische gegevens. De uitwisseling van vertrouwelijke gegevens binnen het Europees statistisch systeem (ESS) en de regels voor de toegang tot dergelijke gegevens voor onderzoeksdoelinden zijn in dit verband essentiële aspecten, die een modernisering van de huidige rechtsvoorschriften vereisen.
8. De rechtsgrondslag voor statistische activiteiten op Europees niveau is artikel 285 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Dit artikel bevat de eisen waaraan bij de productie van communautaire statistieken moet worden voldaan, met name, in lid 2: „onpartijdigheid, betrouwbaarheid, objectiviteit, wetenschappelijke onafhankelijkheid, kosteneffectiviteit en statistische geheimhouding”. Het huidige voorstel geeft verscheidene wijzigingen van het bestaande juridische kader in overweging, bijvoorbeeld door middel van de verbetering van de statistische governance of de consolidatie van de activiteiten van het Europees statistisch systeem (ESS), alsmede door meer flexibiliteit in de huidige regels betreffende de statistische geheimhouding, terwijl tevens een hoog niveau van gegevensbescherming wordt gehandhaafd ⁽⁵⁾.

9. Het voorstel heeft tot doel het huidige juridische kader voor de productie en verspreiding van statistieken op Europees niveau te vereenvoudigen, met name door een aantal communautaire besluiten op statistisch gebied tot een tekst te consolideren. Het bestaande juridische kader dat moet worden ingetrokken, bestaat uit de volgende wetgevingsbesluiten:

- Verordening (EG) nr. 322/97 van de Raad van 17 februari 1997 betreffende de communautaire statistiek ⁽⁶⁾;
- Verordening (Euratom, EEG) nr. 1588/90 van de Raad van 11 juni 1990 betreffende de toezending van onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen ⁽⁷⁾;
- Besluit 89/382/EEG, Euratom van de Raad van 19 juni 1989 tot oprichting van een Comité statistisch programma van de Europese Gemeenschappen ⁽⁸⁾.

10. Het voorstel wil de uitvoeringsbepalingen handhaven die zijn vastgesteld in Verordening (EG) nr. 831/2002 van de Commissie van 17 mei 2002 tot tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 322/97 van de Raad betreffende de communautaire statistiek, met betrekking tot de toegang tot vertrouwelijke gegevens voor wetenschappelijke doeleinden ⁽⁹⁾ en Beschikking 2004/452/EG van de Commissie van 29 april 2004 tot vaststelling van een lijst van organen waarvan de onderzoekers voor wetenschappelijke doeleinden toegang hebben tot vertrouwelijke gegevens ⁽¹⁰⁾.

11. Aangezien het voorts belangrijk is dat wordt gezorgd voor nauwe samenwerking en passende coördinatie tussen het ESS en het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB), laat dit voorstel Verordening (EG) nr. 2533/98 van de Raad van 23 november 1998 met betrekking tot het verzamelen van statistische gegevens door de Europese Centrale Bank ⁽¹¹⁾ onverlet. Eurostat ondergaat momenteel evenwel een gemeenschappelijke evaluatie van de gegevensverwerking, en de resultaten daarvan zullen ook van toepassing zijn op de situatie bij de ECB.

12. De EDPS zal zijn analyse toespitsen op de elementen van het voorstel die een invloed kunnen hebben op de bescherming van persoonsgegevens.

II. ANALYSE VAN HET VOORSTEL

13. Overweging 18 bepaalt wat volgt: „Het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens, die zijn neergelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moeten worden gewaarborgd.”.

⁽⁶⁾ PB L 52 van 22.2.1997, blz. 1.

⁽⁷⁾ PB L 151 van 15.6.1990, blz. 1.

⁽⁸⁾ PB L 181 van 28.6.1989, blz. 47.

⁽⁹⁾ PB L 133 van 18.5.2002, blz. 7.

⁽¹⁰⁾ PB L 156 van 30.4.2004, blz. 1; gerecificeerd in PB L 202 van 7.6.2004, blz. 1.

⁽¹¹⁾ PB L 318 van 27.11.1998, blz. 8. Zie tevens het advies van de Europese Centrale Bank over het voorstel.

⁽³⁾ COM(2007) 69 def.

⁽⁴⁾ Groep van artikel 29 inzake gegevensbescherming, advies nr. 4/2007 over het begrip „persoonsgegevens”, aangenomen op 20 juni 2007 (WP 136). Zie vooral voorbeelden 17 en 18.

⁽⁵⁾ Punt 3 van de toelichting.

14. Overweging 19 bepaalt voorts wat volgt: „Deze verordening [„het voorstel”] *garandeert de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en verduidelijkt, wat de Europese statistiek betreft, de regels van 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 en van 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.*”.
15. De EDPS is ingenomen met deze twee overwegingen, omdat zij bevestigen dat gegevensbescherming een belangrijk element is bij de behandeling van statistische gegevens. De EDPS is er evenwel voorstander van om in overweging 18 een meer positieve formulering te gebruiken, zoals in overweging 19; de overweging zou dan als volgt luiden: „Deze verordening *garandeert het recht op eerbiediging ...*”.
16. De EDPS is eveneens ingenomen met de ontwikkeling van de Europese methode voor de statistiek, zoals uiteengezet in overwegingen 12 en 13. Een onderdeel van deze methode is het bepalen van de instanties die de statistieken produceren. Hoewel Europese statistieken gewoonlijk zijn gebaseerd op nationale gegevens die door de nationale statistische instanties worden geproduceerd, kunnen zij eigenlijk ook worden geproduceerd aan de hand van niet-gepubliceerde nationale bijdragen, deelverzamelingen van nationale bijdragen en Europese statistische enquêtes of door middel van geharmoniseerde begrippen of methoden. Vanuit het oogpunt van de gegevensbescherming is het van belang te bepalen welke instantie de controle heeft over de gegevens die worden gebruikt bij de productie van de statistieken. Deze instantie zal immers de verantwoordelijkheid dragen die gekoppeld is aan de status van verantwoordelijke voor de verwerking overeenkomstig Richtlijn 95/46/EG, onder meer wat betreft het recht op informatie, het recht op toegang en het recht van rectificatie van de gegevenssubjecten, en het recht om de ontvanger van de gegevens te kennen (in dit geval is Eurostat een ontvanger van de gegevens), telkens wanneer deze rechten van toepassing zijn.

Gegevensbescherming en statistische geheimhouding

17. In zijn advies over de gezondheidsstatistieken heeft de EDPS het parallelisme geanalyseerd tussen het begrip „vertrouwelijke gegevens” en het begrip „persoonsgegevens”. Hij concludeerde dat statistische geheimhouding en gegevensbescherming weliswaar overeenkomsten in de bewoordingen vertonen, maar toch twee verschillende begrippen zijn ⁽¹²⁾. De EDPS onderstreept dat verwarring tussen de twee begrippen kan ontstaan en dat de verschillen tussen gegevensbescherming en statistische geheimhouding duidelijk moeten worden aangegeven.
18. Wat betreft de statistische beginselen wil de EDPS het specifiek hebben over artikel 2, lid 1, onder e), van het voorstel, waarin het beginsel van de statistische geheimhouding wordt gedefinieerd. De EDPS constateert in de eerste plaats

dat, anders dan in Verordening (EG) nr. 322/97, de uitdrukking „statistische eenheden” is vervangen door „gegevenssubjecten”. De definitie wordt verder uitgewerkt in artikel 3, lid 7.

19. De EDPS is het niet eens met de wijziging van de definitie, om dezelfde reden waarom hij er in zijn advies over de gezondheidsstatistieken op heeft gewezen dat het op de respectieve domeinen duidelijk om verschillende begrippen gaat. Het begrip „gegevenssubject” is een belangrijk begrip in Richtlijn 95/46/EG voor de definitie van „persoonsgegevens”, en heeft uitsluitend betrekking op natuurlijke personen. De definitie van statistische geheimhouding heeft evenwel niet enkel betrekking op natuurlijke personen, maar ook op huishoudens, marktdeelnemers en andere ondernemingen. De EDPS geeft derhalve in overweging dat in het voorstel het begrip statistische eenheid blijft gehandhaafd, aangezien in dit geval zowel natuurlijke personen als huishoudens, marktdeelnemers en andere ondernemingen worden bestreken op een manier die geen verwarring veroorzaakt binnen het juridisch kader van de gegevensbescherming.

Statistische governance

20. De EDPS is ingenomen met de formulering van artikel 5, dat voorziet in de publicatie op de website van de Commissie (Eurostat) van een lijst van de andere nationale instanties die door de lidstaten zijn aangewezen. Deze lijst zal de transparantie bevorderen wat betreft de instanties die bevoegd zijn om Eurostat relevante gegevens over statistische eenheden te verstrekken.

Statistische kwaliteit

21. Artikel 10 van het voorstel is volledig gewijd aan het verwachte kwaliteitsniveau bij de productie van statistische gegevens. Het artikel geeft een opsomming van kwaliteitsaspecten die moeten worden nageleefd. Het voorstel voorziet erin dat bij de toepassing van deze kwaliteitsaspecten de Commissie overeenkomstig de in artikel 27, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure de voorwaarden, structuur en frequentie bepaalt van de kwaliteitsverslagen die op grond van de sectorwetgeving moeten worden opgesteld. De EDPS wenst te onderstrepen dat artikel 4 van Verordening (EG) nr. 45/2001 beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens definieert. De EDPS is van oordeel dat Eurostat rekening dient te houden met deze beginselen wanneer het overeenkomstig artikel 10, lid 3, de kwaliteit beoordeelt van de gegevens die de lidstaten bij Eurostat indienen. De EDPS stelt derhalve voor de tweede zin van lid 3 als volgt te wijzigen: „De Commissie (Eurostat) beoordeelt de kwaliteit van de ingediende gegevens, mede wat betreft de vereisten inzake gegevensbescherming, en publiceert deze.”.
22. Voorts voorziet artikel 10, lid 2, in de toepassing van de kwaliteitsaspecten op gegevens die onder sectorwetgeving voor specifieke statistische gebieden vallen. Artikel 10, lid 2, bepaalt dat, indien dergelijke sectorwetgeving wordt aangenomen, de voorwaarden, structuur en frequentie van de

⁽¹²⁾ Zie de punten 14 tot en met 17 van het advies.

kwaliteitsverslagen die op grond van de sectorwetgeving moeten worden opgesteld, door de Commissie worden vastgesteld. De EDPS herinnert eraan dat hij verwacht geraadpleegd te zullen worden over de sectorwetgeving met betrekking tot statistieken die door de Commissie zou kunnen worden aangenomen, zodat hij kan nagaan of die wetgeving spoort met Verordening (EG) nr. 45/2001.

Verspreiding van Europese statistieken

23. Wat betreft de verspreiding staat de EDPS achter artikel 18 van het voorstel, dat erin voorziet dat statistische gegevens in de vorm van anoniem gemaakte gegevens mogen worden verspreid. De EDPS wenst evenwel de aandacht te vestigen op het algemene begrip „anoniem maken”.
24. Wanneer anonimiteit wordt bekeken vanuit het oogpunt van gegevensbescherming, moet rekening worden gehouden met de interpretatie van de Groep van artikel 29 in haar advies over het begrip persoonsgegevens⁽¹³⁾. Volgens het standpunt van de groep, dat is gebaseerd op Richtlijn 95/46/EG, zijn geanonimiseerde gegevens informatie betreffende een natuurlijke persoon die niet kan worden geïdentificeerd, noch door de verantwoordelijke voor de verwerking, noch door een andere persoon, rekening houdende met alle middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs door degene die voor de verwerking verantwoordelijk is dan wel door enig ander persoon in te zetten zijn voor de identificatie van de betrokkene. Geanonimiseerde gegevens zijn anonieme gegevens betreffende een persoon die eerder identificeerbaar was, maar nu niet meer kan worden geïdentificeerd.
25. In zijn advies over gezondheidsstatistieken heeft de EDPS reeds onderstreept dat het begrip anonimiteit vanuit het oogpunt van de gegevensbescherming betrekking heeft op gegevens die niet meer tot identificatie kunnen leiden, maar dat anonieme gegevens vanuit statistisch oogpunt gegevens zijn die niet tot *directe* identificatie kunnen leiden. Die omschrijving houdt in dat de betrokken gegevens, als zij tot *indirecte* identificatie kunnen leiden, uit statistisch oogpunt nog steeds als anoniem zouden worden aangemerkt, maar niet noodzakelijkerwijs vanuit het oogpunt van de gegevensbescherming.
26. Teneinde iedere verwarring tussen beide interpretaties te voorkomen, geeft de EDPS derhalve in overweging om artikel 18 van het voorstel als volgt te wijzigen: „Individuele gegevens mogen worden verspreid in de vorm van een bestand voor publiek gebruik dat bestaat uit anoniem gemaakte gegevens die op dusdanige wijze zijn bewerkt dat **de statistische eenheid direct noch indirect** kan worden geïdentificeerd, rekening houdend met alle middelen die een derde redelijkerwijs daartoe zou kunnen gebruiken.” Deze verduidelijking moet iedere onzekerheid wegnemen wat betreft gegevens die voor publiek gebruik mogen worden verspreid.

Doorgifte van vertrouwelijke gegevens

27. Artikel 20 stelt de algemene regel vast voor de doorgifte van vertrouwelijke gegevens tussen de nationale instanties onderling en tussen de nationale instanties en de Commissie, alsmede de regels voor de uitwisseling van vertrouwelijke gegevens voor statistische doeleinden tussen het ESS en het ESCB. Artikel 20, lid 1, bepaalt dat deze doorgiften noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling, productie en verspreiding van Europese statistieken, hetgeen de geplande overdrachten rechtvaardigt. De EDPS is van oordeel dat die overdrachten tussen Eurostat en de nationale instanties, en tussen Eurostat en de ECB, voldoen aan de voorwaarden wat betreft de noodzaak ervan als bepaald in artikel 7 en artikel 8 van Verordening (EG) nr. 45/2001. De EDPS is het voorts eens met artikel 20, lid 1, tweede zin: „Voor verdere doorgiften moet nadrukkelijk toestemming worden verleend door de nationale instantie die de gegevens heeft verzameld.”. De ECB heeft trouwens in haar advies over het voorstel⁽¹⁴⁾ een aantal wijzigingen van artikel 20 in overweging gegeven om de rechtsgrondslag van haar bevoegdheden wat betreft de verwerking van statistische gegevens, alsmede voor de uitwisseling van vertrouwelijke gegevens voor statistische doeleinden tussen het ESS en de ECB, aan te geven. De EDPS is het eens met de tekstwijzigingen van het voorstel die door de ECB zijn aangebracht.

Toegang tot vertrouwelijke gegevens voor onderzoeksdoeleinden

28. Hoewel artikel 22 de mogelijkheid invoert om toegang tot vertrouwelijke gegevens te verlenen onder nader te bepalen voorwaarden, wenst de EDPS eraan te herinneren dat het vrijgeven van verzamelingen gegevens aan onderzoekers wordt geregeld bij Verordening (EG) nr. 831/2002 van de Commissie, die door de besproken verordening niet wordt ingetrokken (zie overweging 29 van het voorstel). De regels en voorwaarden voor toegang die door de Commissie worden opgesteld, dienen dus niet alleen te sporen met Verordening (EG) nr. 45/2001, maar moeten tevens rekening houden met de specifieke regels van bovengenoemde verordening van de Commissie betreffende toegang tot anoniem gemaakte microgegevens voor wetenschappelijke doeleinden.

III. CONCLUSIE

29. De EDPS is ingenomen met het voorstel voor een verordening betreffende de Europese statistiek. Deze verordening zal een solide algemene rechtsgrond vormen voor de ontwikkeling, productie en verspreiding van statistieken op Europees niveau.
30. De EDPS wil echter de volgende punten benadrukken:
- de EDPS verwacht geraadpleegd te zullen worden over de sectorwetgeving met betrekking tot statistieken die door de Commissie kan worden aangenomen op basis van deze verordening, nadat deze is aangenomen;

⁽¹³⁾ Zie voetnoot 4.

⁽¹⁴⁾ Zie advies van de ECB PB C 291 van 5 december 2007, blz. 1 — tekstvoorstellen.

- de formulering van overweging 18 moet worden gewijzigd;
- het voorgestelde begrip „gegevenssubject” moet opnieuw worden bekeken om verwarring met begrippen inzake gegevensbescherming te voorkomen;
- de Commissie moet bij haar beoordeling van de kwaliteit het beginsel van de kwaliteit van de gegevens in aanmerking nemen;
- de dubbelzinnigheid van het begrip „anoniem maken” van gegevens moet worden bekeken in het kader van de verspreiding van gegevens.

Gedaan te Brussel, 20 mei 2008.

Peter HUSTINX

*Europese Toezichthouder voor
gegevensbescherming*