

Vergaderjaar 2019–2020

35 479

Tijdelijke bepaling in verband met de informatieverstrekking aan het RIVM bij de bestrijding het novel coronavirus (2019-nCoV) (Tijdelijke wet informatieverstrekking RIVM i.v.m. COVID-19)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inhoud en aanleiding

Inhoud wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel creëert een grondslag in hoofdstuk 14 van de Telecommunicatiewet om aanbieders van openbare mobiele telecommunicatienetwerken te verplichten informatie te verstrekken aan het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) ten behoeve van de taak op grond van artikel 6c van de Wet publieke gezondheid (Wpg), om namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) werkzaamheden te verrichten bij de bestrijding van de epidemie van het novel coronavirus (2019-nCoV), dat de ernstige infectieziekte COVID-19 veroorzaakt. Bij de uitvoering van die taak heeft het RIVM aangegeven behoefte te hebben aan informatie die de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken kunnen afleiden uit de verkeers- en locatiegegevens die zij in het kader van hun dienstverlening verwerken. Het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) neemt de informatie van een aanbieder voor het RIVM in ontvangst, combineert deze met de informatie van de andere aanbieders en bewerkt deze voor het RIVM.

Aanleiding en doel wetsvoorstel

Nederland wordt sinds begin maart 2020 geconfronteerd met de gevolgen en impact van het om zich heen grijpen van het virus dat de ernstige infectieziekte COVID-19 veroorzaakt. De Nederlandse samenleving bevindt zich als gevolg daarvan in een intelligente lockdown. Sinds 16 maart zijn strenge maatregelen van kracht om de verspreiding van het coronavirus te beperken. Deze maatregelen hebben gelukkig effect. Het aantal nieuwe besmettingen, ziekenhuisopnames en het aantal nieuwe opnames op de IC-afdelingen is in de loop van de weken afgenomen en ook het aantal sterfgevallen per week neemt geleidelijk af. Nederland is daarmee in een overgangsfase terecht gekomen, waarbij beperkende maatregelen

gerichter kunnen worden ingezet. Per 11 mei zijn om die reden een aantal beperkende maatregelen versoepeld.

Het verder versoepelen van de beperkingen die de intelligente lockdown met zich brengt, kan alleen plaatsvinden met behulp van een combinatie van begeleidende maatregelen en de medewerking van de gehele bevolking. Een succesvolle exitstrategie vergt in het bijzonder dat de keten van besmettingen doorbroken wordt en verdere besmettingen voorkomen worden. Bij het versoepelen van geldende maatregelen en het inzetten van andere maatregelen hoort ook dat er andere middelen moeten kunnen worden ingezet om het effect daarvan te meten. De meest accurate methode daarvoor in deze fase is het kunnen volgen van de bewegingen en verplaatsingen van de bevolking. Het is voor het RIVM noodzakelijk om drukte en verplaatsingen op bevolkingsniveau te kunnen monitoren.

Het gaat nadrukkelijk niet om het volgen van personen. Het gaat om tellingen van het aantal personen dat in een gemeente aanwezig is en van het aantal bezoekers, en hun afgeleide herkomst, in deze gemeente. Meer specifiek gaat het om een telling, per uur, per gemeente, van het totaal aantal mobiele telefoons dat daar aanwezig is, verdeeld naar afgeleide herkomst. Deze afgeleide herkomst van de mobiele telefoon wordt door de aanbieders afgeleid van de gemeente waar het eindapparaat gemiddeld het grootste deel van de tijd verbinding heeft gemaakt met het netwerk van de betreffende aanbieder. De herkomst van telefoons uit het buitenland wordt ingedeeld in negen categorieën voor de meest voorkomende landen en werelddelen en kan worden afgeleid uit de landcode die de aanbieder kan destilleren uit de eerste drie cijfers van het bij haar bekende IMSI-nummer. De landcode kan worden gekoppeld aan de tellingen, waarbij een minimum wordt gehanteerd van 15 per groep en per gemeente om individuele herleiding te voorkomen. De wetenschap hoeveel bezoekers uit het buitenland komen en welk land dit betreft, maakt dat afgeleid kan worden of er bezoekers uit een land met een bepaald besmettingsrisico komen. De veranderingen in verplaatsingen over de grenzen met België en Duitsland zijn relevant omdat er andere maatregelen gelden in deze landen. Indien in Nederland de terrassen open gaan en in België niet, en er veel mensen vanuit België de grens over gaan, is dit relevante informatie voor een gemeente waarin veel mensen uit België komen om bezoekers uit België te verzoeken niet te komen. Voor de telling van telefoons uit het buitenland is het relevant dit te relateren aan de kans dat de gebruiker van de telefoon besmet kan zijn en een risico vormt voor inwoners van de gemeente. De kans op introductie van besmetting uit het buitenland verschilt sterk tussen werelddelen. In 2020 was het risico in januari en februari hoog voor bezoekers uit Azië, in maart en april voor bezoekers uit Europa (overig). In april nam het aantal besmettingen in Noord-Amerika snel toe. In mei neemt het aantal besmettingen in Zuid-Amerika snel toe. Het is daarom zinvol onderscheid te maken naar werelddeel.

De grens van 15 is gebaseerd op een ervaringscijfer van het CBS, dat de informatie bedoeld in het tweede lid, namens het RIVM zal ontvangen, zal combineren met de informatie van de andere aanbieders, en verder zal bewerken ten behoeve van de taak van het RIVM (zie hierna: «Rol van het CBS»). De afgelopen 30 jaar heeft het CBS een drempelwaarde van tenminste 10 eenheden per cel of datapunt gehanteerd als beveiliging om te voorkomen dat gegevens van een individu onthuld worden (zie richtlijnen voor on site remote access output CBS). Dat heeft al die tijd niet geleid tot onthullingen van gegevens over een individu. Omdat het hier om locatiegegevens gaat die naar hun aard sneller herleidbaar zijn tot individuen, wordt een extra zorgvuldige drempelwaarde van 15 gehan-

teerd. Hiermee wordt voorkomen dat de gegevens inzicht geven in de bewegingen van (een kleine groep) individuen, zonder de bruikbaarheid te verliezen.

Nut en noodzaak

Het RIVM heeft bij de huidige bestrijding van het novel coronavirus behoefte aan informatie die de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken kunnen afleiden uit de verkeers- en locatiegegevens die zij in het kader van hun dienstverlening verwerken. Daarbij gaat het om een telling, per uur, per gemeente, van het totaal aantal mobiele telefoons dat daar aanwezig is, verdeeld naar afgeleide herkomst. Deze afgeleide herkomst van de mobiele telefoon wordt door de aanbieders afgeleid van de gemeente waar het eindapparaat gemiddeld het grootste deel van de tijd verbinding heeft gemaakt met het netwerk van de betreffende aanbieder. De herkomst van telefoons uit het buitenland wordt ingedeeld in negen categorieën voor de meest voorkomende landen en werelddelen en kan worden afgeleid uit het netnummer. Bij alle gegevens (afgeleide herkomst per gemeente dan wel categorie buitenland) wordt een minimum gehanteerd van 15 per groep en per gemeente om individuele herleiding te voorkomen.

De totaalaantallen telefoons per gemeente per uur, gegroepeerd naar afgeleide herkomst, is belangrijke informatie voor het RIVM om de effectiviteit van de maatregelen te toetsen. Met de gegevens kan het RIVM bij een opleving van het aantal besmettingen sneller handelen, dat wil zeggen GGD'en waarschuwen en adviseren over handelingsperspectief voor landelijk en lokaal bestuur. Het «mengen» van groepen personen tussen gemeenten kan worden vastgesteld. Dit is relevant om dat dit een belangrijke voorspeller vormt voor hoe de epidemie zich kan verspreiden en lokale signalen aan de GGD'en gegeven kunnen worden. Uit de tellingen die eenmaal per 24 uur aan het CBS worden verstrekt, wordt door het CBS dagelijks een matrix gedestilleerd, die door het RIVM gebruikt kan worden om een schatting te maken in welke gemeenten besmettingen zouden plaatsvinden. Die schattingen kunnen door het RIVM worden gebruikt om lokale signalen af te geven aan de GGD'en om transmissie te stoppen. Tenslotte is de effectiviteit van maatregelen in verband met mobiliteit goed te zien (drukte is uit de data af te leiden). Hierdoor kunnen de maatregelen worden geoptimaliseerd en waar mogelijk versoepeld. Denk daarbij aan regionale of lokale acties. Het gaat er om een algemeen beeld te krijgen van de effecten van maatregelen.

Een voorbeeld kan het nut van verkrijgen van deze informatie voor het RIVM verduidelijken. Als bekend is dat er veel meer mensen dan normaal op eenzelfde tijdstip uit Bergen op Zoom in Roosendaal zijn geweest op een zaterdagmiddag, en als de gegevens voor de rest van Nederland normaal zijn, dan kan dit voor het RIVM aanleiding zijn om het signaal te geven aan de GGD West-Brabant dat als er COVID19 patiënten in Roosendaal worden gevonden, er ook een verhoogd risico is geweest op transmissie van COVID19 voor inwoners in Bergen op Zoom. Dit maakt het mogelijk om regionaal maatwerk te leveren; als alleen mensen uit Bergen op Zoom en Roosendaal veel meer elkaars gemeenten bezoeken is dit een punt voor alleen die gemeenten en de GGD West-Brabant, niet voor Friesland, Groningen of Limburg. Ook bij het geleidelijk versoepelen van de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het virus kan het noodzakelijk zijn inzicht te krijgen in toenemende druk, om zo het effect van de versoepeling te monitoren en waar nodig met maatwerk bij te sturen.

Het is van groot belang voor de zorg, samenleving en economie dat tijdig wordt gereageerd als het virus zich weer sneller verspreidt. Indicatoren die het verloop van de epidemie weergeven, zoals het aantal geteste personen en het aantal ziekenhuis- en IC-opnamen, geven het meest concrete beeld van het verloop. Echter, deze hebben een vertraging van 1 tot 3 weken. Daardoor is het risico erg groot dat de sturing te traag is en nieuwe, grootschalige maatregelen ingevoerd moeten worden om te voorkomen dat de zorg overbelast raakt en het virus zich nog sneller kan verspreiden. Verplaatsingsgegevens geven het meest direct inzicht in hoeveel bewegingen er plaatsvinden tussen gemeenten. Deze data zeggen niets over de verspreiding van het virus zelf, maar wel over het potentiële risico van virusoverdracht tussen personen. Daarmee kunnen ze een eerste signaal geven aan het RIVM dat er sprake kan zijn van een risico op het oplopen van het virus. Daarvoor is het ook noodzakelijk de voornoemde gegevens te gebruiken. Alternatieven zijn niet werkbaar of geëigend voor het vervullen van het hierboven beschreven doel. Alternatieven zoals meetlussen en OV informatie, richten zich alleen op verplaatsingen, of een vervoersvorm, en nemen aantallen voetgangers en fietsers niet mee. Ook geven deze gegevens geen informatie over drukte. Voor een goed beeld van het verkeer en de interactie tussen gemeenten is het nodig de tellingen van het aantal telefoons te gebruiken. Meetlussen of OV informatie zijn voorts onvoldoende effectief, omdat ze een onvoldoende compleet beeld laten zien en onvoldoende nauwkeurig zijn voor het doel waar het RIVM de gegevens voor nodig heeft. Immers, niet overal in elke gemeenten liggen snelwegen met meetlussen. Ook verplaatsen mensen zich als gezegd, niet alleen met de auto. Bovendien is niet vast te stellen hoeveel mensen er in een auto zitten en is de herkomst niet vast te stellen. Daar komt bij dat het OV op dit moment nauwelijks wordt gebruikt. Deze gegevens laten daarnaast alleen maar een deel van de verplaatsing zien van een deel van de populatie.

Rol CBS

Aan de aanbieders van openbare mobiele telecommunicatienetwerken wordt op basis van dit wetsvoorstel de verplichting opgelegd om dagelijks de genoemde tellingen te leveren aan het CBS.

Het CBS combineert de door de aanbieders los van elkaar verstrekte informatie. Bij het CBS vindt vervolgens een correctie plaats om van de verkregen informatie representatieve gegevens te maken over de Nederlandse bevolking. Niet iedereen bezit een telefoon (bijvoorbeeld jonge kinderen) en sommige mensen bezitten meerdere telefoons. Om een representatief beeld van de verplaatsingen te krijgen wordt deze BIAS eruit gedestilleerd. Het CBS levert op basis van deze gegevens in beginsel dagelijks (mogelijk wordt dit op aangeven van het RIVM in de loop van de tijd minder frequent) een matrix en/of een rapportage op voor het RIVM. Hierbij wordt gestreefd naar zo veel mogelijk transparantie met betrekking tot de door het CBS gehanteerde methodiek en aard van de daarbij verwerkte data. Het CBS maakt een technische beschrijving van de werkwijze openbaar, waarin ook algoritmes beschreven zijn. De door de aanbieders aan het CBS geleverde informatie, alsmede de door het CBS gecombineerde en bewerkte informatie, wordt met het oog op het voorkomen van herleidbaarheid van de gegevens door derden, niet openbaar gemaakt.

Het CBS gebruikt en bewerkt de door de aanbieders verstrekte informatie uitsluitend ten behoeve van het RIVM, met het oog op de wettelijke taak van het RIVM bij de bestrijding van het novel coronavirus. Het RIVM kan specificeren in welk format en met welke frequentie het CBS de output aan haar aanlevert (het format van de matrix, de tijdvakken waarover

informatie wordt verstrekt, de welke gemeente en categorie buitenland correspondeert met welke kolom, etc).

Richtlijn 2002/58/EG (ePrivacyrichtlijn)

Om de in artikel 14.7, tweede lid, bedoelde informatie te kunnen verstrekken, moeten de aanbieders verkeers- en locatiegegevens bewerken. De op dit moment geldende grondslag voor het verwerken van verkeers- en locatiegegevens is te vinden in de artikelen 11.5 en 11.5a van de Telecommunicatiewet die daarbij uitvoering geven aan 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 (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) hierna: richtlijn 2002/58/EG. Deze artikelen bieden geen grondslag voor de verwerking ten behoeve van het verstrekken van informatie aan het RIVM. De artikelen kunnen op basis van artikel 11.13 buiten toepassing worden gelaten, maar alleen in het belang van de nationale veiligheid en de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Artikel 15 van richtlijn 2002/58/EG biedt echter wel de ruimte om deze bepalingen ook buiten toepassing te laten ter waarborging van de openbare veiligheid, daaronder begrepen de bestrijding van de epidemie van een infectieziekte, en andere doelstellingen genoemd in artikel 23, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming, waaronder belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van volksgezondheid. Van deze mogelijkheid wordt met dit wetsvoorstel gebruik gemaakt ten behoeve van de bestrijding van COVID-19. Daarbij wordt bovendien verzekerd dat de aanbieders gehouden zijn de informatie te verstrekken en kan de Minister daar dwingende aanwijzingen bij geven met betrekking tot het tijdstip en de wijze waarop de informatie (technisch) wordt aangeleverd.

Te verstrekken informatie

Tegen deze achtergrond wordt in het voorgestelde artikel 14.7, eerste lid, bepaald dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in overeenstemming met de Minister van VWS de aanbieders van openbare mobiele telecommunicatienetwerken kan verplichten om het RIVM de in het tweede lid genoemde informatie te verstrekken. Bij deze informatie gaat het uitdrukkelijk niet om de verkeers- of locatiegegevens zelf maar om daarvan afgeleide informatie: het gaat om tellingen per uur van totaalaantallen mobiele eindapparaten (mobiele telefoons) per gemeente, uitgesplitst naar de afgeleide herkomst van de houder van de telefoon. De afgeleide herkomst wordt door de aanbieder bepaald aan de hand van de gemeente waar het eindapparaat gemiddeld het grootste deel van de tijd verbinding heeft gemaakt met het netwerk van de betreffende aanbieder. Dit wordt geschat door middel van verwerkingen die de aanbieder uitvoert op basis van verkeersgegevens in combinatie met een antennekaart, bodemgebruikkaarten of publieke geografische informatie. Als het om een buitenlands nummer gaat wordt de afgeleide herkomst afgeleid uit het netnummer en ingedeeld in de negen categorieën van vaakst voorkomende herkomsten van buitenlandse bezoekers die in het tweede lid, onderdeel a, sub 2 zijn genoemd.

Artikel 14.7 vormt de grondslag voor deze verwerking door de aanbieders van de verkeers- en locatiegegevens, zijnde persoonsgegevens. Bij de interne verwerking door de aanbieders ten behoeve van het verkrijgen van de totaalaantallen zijn de aanbieders op grond van de AVG gehouden aan het beginsel van dataminimalisatie. Dat wil zeggen dat de gegevens zo vroeg mogelijk in het proces worden ontdaan van alle direct

herleidbare informatie (telefoonnummer, IMSI etc.) door ze te versleutelen en te voorzien van een nieuw identificatienummer (pseudonimisering). Vervolgens wordt dit pseudoniem gekoppeld aan de afgeleide herkomst, zoals omschreven in onderdeel a van het tweede lid (gemeente of categorie buitenland). Deze nieuwe persoonsgegevens over de afgeleide herkomst van de telefoon, moeten de aanbieders direct vernietigen nadat zij de totaalaantallen per gemeente, per uur, per afgeleide herkomst, hebben verkregen. Alleen de totaalaantallen worden verstrekt aan het RIVM. Wanneer een totaalaantal lager is dan 15, wordt daarvoor geen getal verstrekt, als extra maatregel om te voorkomen dat de totaalaantallen bijvoorbeeld in dunbevolkte gebieden alsnog herleidbaar zouden zijn tot (kleine groepen) individuen.

Met deze totaalaantallen, per gemeente, per uur, en per afgeleide herkomstgemeente of categorie buitenland, wordt een beeld verkregen van risicocontacten op populatieniveau, en niet op individueel niveau. Er zijn geen gegevens nodig die tot personen herleidbaar zijn. Er worden dus geen telefoonnummers of andere persoonlijke gegevens verstrekt, ook niet in gepseudonimiseerde vorm.

De informatie die de aanbieders op grond van het eerste lid verstrekken aan het RIVM, via het CBS, is wegens het hoge aggregatieniveau en het minimale getal van 15 per groep per gemeente per uur, naar het oordeel van de regering niet herleidbaar tot identificeerbare natuurlijke personen. Hoewel er studies zijn die de – theoretische – mogelijkheid aantonen om in bepaalde gevallen ook geaggregeerde locatiedata te herleiden tot identificeerbare natuurlijke personen, valt niet redelijkerwijs te verwachten dat de verwerkingsverantwoordelijke of een andere persoon deze middelen gebruikt. De kosten van en de tijd benodigd voor identificatie zonder daarbij gebruik te kunnen maken van de brongegevens (de locatie- en verkeersgegevens die de aanbieders beheren) maken een dergelijke identificatie onwaarschijnlijk. Belangrijk hierbij is dat het de aanbieders op grond van de Telecommunicatiewet verboden is om de brongegevens aan derden ter beschikking te stellen. Daarbij verwijst de regering naar HvJ EU 19 oktober 2016, C-582/14, Breyer/Duitsland, ECLI:EU:C:2016:779. Het Hof overweegt in punt 46 van dit arrest dat herleidbaarheid niet redelijkerwijs kan worden aangenomen indien de identificatie van de betrokkene bij wet verboden is. Ook gelden er voor de aanbieders op grond van de Telecommunicatiewet strenge eisen voor de beveiliging van de brongegevens waardoor ook het risico op onbevoegde toegang tot deze gegevens tot een minimum wordt beperkt. Bovendien zijn de brongegevens over drie aanbieders verdeeld, worden uitsluitend de totaalaantallen bedoeld in het tweede lid aan het RIVM verstrekt, en wordt door het RIVM de verstrekte informatie per aanbieder vernietigd zodra het RIVM de optelsom van de drie aanbieders heeft gemaakt. Tot slot zijn zowel het RIVM als het CBS bij de verwerking van de door de aanbieders verstrekte informatie gebonden aan het doel in artikel 14.7 van de Telecommunicatiewet¹. Dit betekent dat het voor deze instanties verboden is om de gegevens herleidbaar te maken, als dat technisch al mogelijk zou zijn. Het gaat hier naar het oordeel van kabinet dan ook om statistische gegevens waarop de AVG niet van toepassing is.

De hierboven beschreven «redelijkheidstest», aan de hand waarvan het kabinet tot de conclusie komt dat de te verstrekken informatie niet herleidbaar is tot identificeerbare natuurlijke personen, ontleent het kabinet aan de Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak (21 april 2020) van

¹ Ook hier is identificatie dus wettelijk verboden, vgl HvJ EU 19 oktober 2016, C-582/14, Breyer/Duitsland, ECLI:EU:C:2016:779, punt 46.

de EDPB en overweging 26 bij de AVG. In de Guidelines adviseert de EDPB dat het bij het gebruik van locatiedata (waaronder de hier bedoelde locatie- en verkeersgegevens) de voorkeur verdient om geanonimiseerde gegevens te gebruiken boven gegevens die herleidbaar zijn tot individuen (randnummer 14). Daarmee brengt het EDPB tot uitdrukking dat het anonimiseren van locatiedata in ieder geval niet principieel onmogelijk is, hoewel het EDPB daarbij erkent dat locatiedata berucht zijn om hun moeilijke anonimisering, zeker wanneer het onvoldoende geaggregeerde locatiedata betreft. Daarbij verwijst het EDPB ook naar de «redelijkheidstest» die hierboven is beschreven. Ook de Europese Commissie gaat ervan uit dat anonimisering mogelijk is, zoals ook blijkt uit de plannen van Eurocommissaris Breton, die geaggregeerde locatiedata van één aanbieder per lidstaat laat verstrekken aan het Joint Research Center ten behoeve van mobiliteitsonderzoek ter bestrijding van COVID-19.

Het kabinet is er uitdrukkelijk niet op uit met deze conclusie de waarborgen die de AVG en richtlijn 2002/58/EG voorschrijft ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens, te omzeilen. Gezien de gevoeligheid van de materie worden in artikel 14.7 de waarborgen uit de AVG en richtlijn 2002/58/EG vastgelegd ten aanzien van de bewaartermijn en doelbinding bij de verdere verwerking van de informatie door het CBS en het RIVM.

2. Autoriteit Persoonsgegevens

Op 13 mei 2020 is het concept van dit wetsvoorstel met de bijbehorende Privacy Impact Assessment aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) voorgelegd voor advies. Dit advies is ontvangen op 14 mei 2020. In het advies laat de AP weten verschillende bezwaren te hebben tegen de versie die zij voor advies voorgelegd heeft gekregen. Het wetsvoorstel voorzag op dat moment nog in de introductie van een permanent artikel in de Telecommunicatiewet dat in en buiten werking zou worden gesteld al naar gelang de Minister van VWS gebruik maakt van de bevoegdheid tot het geven van opdrachten bij de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorende tot groep A. Omdat voorzien werd in herhaalde toepassing van het artikel bij een eventuele terugkeer van het COVID-19 of een nieuwe epidemie, was de informatie die de aanbieders zouden moeten verstrekken niet geconcretiseerd in het wetsartikel: dat zou pas in de aanwijzing gebeuren. Dit leidde ertoe dat, hoewel dat geenszins het voornemen was van het kabinet, het artikel zo gelezen kon worden dat de aanbieders zouden kunnen worden verplicht om veel gedetailleerdere gegevens te verstrekken aan het RIVM dan volgens de toelichting werd voorgenomen. Dit is naar aanleiding van het advies van de AP aangepast: de bepaling is tijdelijk en de gegevens worden uitsluitend verstrekt in het kader van de huidige bestrijding van COVID-19. Ook zijn de te verstrekken gegevens op wetsniveau geconcretiseerd, zodat hier niet onbedoeld een te ruime vorderingsbevoegdheid mee wordt gecreëerd. Daarmee is ook het advies van de AP verwerkt om in de wettekst waarborgen op te nemen in de vorm van de minimale aggregatie en maximale frequentie van de te leveren gegevens en om specifiek te zijn over de aard van de informatie. Op advies van de AP zijn ook doel, nut en noodzaak uitgebreider toegelicht.

De AP had voorts bezwaar tegen het ontbreken van procedurele waarborgen in de vorm van parlementaire, rechtelijke of onafhankelijke bestuurlijke betrokkenheid bij het bepalen wanneer tot het verstrekken van welke gegevens zou worden overgegaan, aangezien dat bij aanwijzing van de Minister zou worden bepaald. Doordat de te verstrekken informatie nu echter in de wetsbepaling zelf is vastgelegd en het om een tot de COVID-19-bestrijding beperkte toepassing gaat, is parlementaire betrokkenheid inmiddels gewaarborgd. De aanwijzing heeft uitsluitend nog

betrekking op het opleggen van de verplichting zelf en de nadere praktische invulling van de vertrekking (de startdatum van eerste informatieverstrekking, de vertraging waarmee de informatie wordt verstrekt en de technische wijze waarop de gegevens moeten worden verstrekt). De AP ging ook in op de rol van het CBS. Hierop is ingegaan in de aangevulde toelichting op het vierde lid. Tot slot is de bewaartermijn verder geconcretiseerd ten opzichte van de wettekst die aan de AP werd voorgelegd.

3. Tijdelijkheid

In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen die ervoor zorgt dat artikel 14.7 van de Telecommunicatiewet weer vervalt. Het wetsvoorstel is immers tijdelijk. Het moment van inwerkingtreding is met ingang van de eerste dag na haar bekendmaking. Het betreft spoedwetgeving, daarom is afwijking van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn toegestaan.

Om de tijdelijkheid van het voorstel te benadrukken vervalt artikel 14.7 van de Telecommunicatiewet na een jaar. Omdat niet valt uit te sluiten dat de noodzaak voor dit artikel ook na deze datum nog blijft bestaan, is een mogelijkheid opgenomen om bij koninklijk besluit te bepalen dat het artikel op een later tijdstip vervalt dan na een jaar, waarmee de geldigheidsduur van artikel 14.7 telkens met ten hoogste twee maanden kan worden verlengd.

4. Regeldruk

Het wetsvoorstel heeft geen administratieve lasten tot gevolg. De nalevingskosten zullen ontstaan op het moment dat de verplichting wordt opgelegd en de aanwijzingen omtrent de informatieverstrekking worden gegeven. De aanbieders moeten kennisnemen van deze wettelijke verplichting en technische en procedurele wijzigingen doorvoeren om aan de plicht tot het leveren van de informatie bedoeld in het tweede lid te voldoen. Op voorhand is niet exact per mobiele aanbieder vast te stellen welke implementatiekosten met deze wijzigingen gemoeid zullen zijn. Op basis van eerdere projecten schat EZK dat de verplichting voor elk van de mobiele operators zal leiden tot een project van enkele FTE gedurende enkele weken, waarbij juridische en technische capaciteit gevraagd zal worden. Deze kosten worden geschat op 5 FTE maal 14 werkdagen van 8 uur, maal € 54 uurloon: € 30.240 per aanbieder. Er zijn drie mobiele netwerkaanbieders, waarmee het totaal op € 90.720 komt.

Ook zullen partijen eenmalig kosten moeten maken voor aanschaf en configuratie van nieuwe of gewijzigde netwerksystemen. Een eerste ruwe schatting van deze kosten komt neer op € 100.000 – € 300.000 per aanbieder.

Voor de duur dat de wettelijke verplichting geldt, zullen aanbieders incidentele kosten maken ten behoeve van technisch onderhoud, beveiliging en monitoring. De verwachting is dat deze structurele kosten nihil zijn omdat deze aansluiten op reguliere processen.

Een concept van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft op 28 mei 2020 advies uitgebracht. Het college adviseert om te onderbouwen dat telecomgegevens over verblijf en verplaatsingen van groepen burgers in een gemeente betrouwbaar inzicht geven in het «mengen» van deze groepen en daarmee in het besmettingsrisico tussen deze groepen. Naar aanleiding van deze opmerking wordt benadrukt dat de gegevens geen inzicht zullen

geven over verplaatsingen *binnen* een gemeente. De tellingen van aanwezige mobiele telefoons geven ook geen betrouwbaar inzicht over de mate waarin groepen individuen met elkaar mengen, maar dat is ook niet wat met deze informatie wordt beoogd. De tellingen, gecombineerd met informatie over de mate van besmetting in een bepaalde gemeente, geven het RIVM voldoende voorspellende informatie over de kans dat die besmetting zich verspreidt naar andere gemeenten, en welke.

Het college adviseert daarnaast de telecomproviders niet te verplichten om op basis van de locatiegegevens te bepalen in welke gemeente de betreffende cel of zendmast zich bevindt, maar dit door de overheid zelf te laten doen. Dit zou inhouden dat de telecomaandbieders de ruwe verkeers- en locatiegegevens zouden moeten delen met de overheid, hier is vanuit het oogpunt van de bescherming van persoonsgegevens juist bewust van afgezien. In de in het wetsvoorstel gekozen opzet blijven de persoonsgegevens bij de partij die deze al beheert, namelijk de aanbieders, en worden alleen de tellingen met de overheid gedeeld.

II. ARTIKELSGEWIJS

Eerste lid

Het eerste lid geeft de Minister van EZK, in overeenstemming met de Minister van VWS, de bevoegdheid om de (momenteel) drie aanbieders van openbare mobiele telecommunicatienetwerken die tevens openbare mobiele telefoniediensten aanbieden, te verplichten de informatie, bedoeld in het tweede lid, te verstrekken aan het CBS, ten behoeve van het RIVM. Het CBS en het RIVM mogen deze informatie uitsluitend gebruiken ten behoeve van de taak van het RIVM op grond van artikel 6c van de Wet publieke gezondheid, namelijk het verrichten van werkzaamheden namens de Minister van VWS, bij de bestrijding van het novel coronavirus (COVID-19). Het RIVM kan specificeren in welk format en met welke frequentie het CBS de output aan haar aanlevert (het format van de matrix, de tijdvakken waarover informatie wordt verstrekt, de welke gemeente en categorie buitenland correspondeert met welke kolom, etc). Daarbij is het CBS onafhankelijk in de keuze voor methoden, conform artikel 5bis van Verordening 2009/223 betreffende de Europese statistiek en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1101/2008 betreffende de toezending van onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen, Verordening (EG) nr. 322/97 van de Raad betreffende de communautaire statistiek en Besluit 89/382/EEG, Euratom van de Raad tot oprichting van een Comité statistisch programma van de Europese Gemeenschappen.

Tweede lid

In het tweede lid wordt een uitputtende opsomming gegeven van de informatie die aan het CBS moet worden verstrekt. De actuele totaalantallen per uur, per gemeente en per afgeleide herkomst, worden eenmaal per 24 uur verstrekt aan het CBS, het betreft dus geen realtime informatie. Over de aanlevering van historische informatie (met betrekking tot een datum gelegen vóór inwerkingtreding van artikel 14.7 van de wet) worden in de aanwijzing voorschriften opgenomen met betrekking tot het tijdstip waarop deze informatie uiterlijk moet worden aangeleverd. Uiteraard zal de verplichting met betrekking tot historische informatie niet verder gaan dan de daadwerkelijk bij de aanbieder beschikbare historische informatie. De netwerkaanbieder dient ook de eindgebruikers van MVNO's die via zijn netwerk mobiele internettoegangs- of telefoniediensten aanbieden op te nemen in de tellingen die aan het CBS worden verstrekt.

Derde lid

De aanbieders van openbare mobiele telecommunicatienetwerken kunnen de in het tweede lid opgesomde informatie afleiden uit de verkeers- en locatiegegevens die zij in het kader van hun dienstverlening verwerken. Deze gegevens zullen zij verder moeten verwerken om de in het tweede lid genoemde informatie te verkrijgen. Zo zullen de aanbieders in hun eigen systemen nog geen informatie over de afgeleide² herkomst van een houder van een mobiele telefoon hebben staan, zoals bedoeld in onderdeel a van het tweede lid. Bij het genereren van deze informatie ontstaan nieuwe persoonsgegevens.

De artikelen 11.5 en 11.5a van de wet bieden zoals gezegd geen grondslag voor het (verder) verwerken van locatie- en verkeersgegevens voor dit doel. In het derde lid wordt bepaald dat deze artikelen waar nodig buiten toepassing kunnen worden gelaten. Met artikel 14.7 wordt een zelfstandige wettelijke grondslag gecreëerd voor de daarin voorgescreven verwerking van persoonsgegevens door de aanbieders. Het beginsel van het verwerken van zo min mogelijk herleidbare data (ook wel: dataminimalisatie) vereist daarbij dat de locatie- en verkeersgegevens in een zo vroeg mogelijk stadium door de aanbieders wordt gepseudonimiseerd, waarbij zij ontdaan worden van alle direct herleidbare data zoals telefoonnummer en IMSI-nummer, en gelabeld worden onder een nieuw uniek identificatienummer.

In het derde lid is bovendien bepaald dat de nieuwe persoonsgegevens (de afgeleide herkomst) die worden gegenereerd om de informatie bedoeld in het tweede lid te kunnen verstrekken, direct door de aanbieder moeten worden vernietigd zodra de aanbieder de te verstekken informatie (het eindproduct: de tellingen per gemeente, per uur, per afgeleide herkomst) heeft verkregen.

Vierde lid

In het vierde lid wordt bepaald dat het CBS de informatie die de aanbieders verstrekken, en de door het CBS gecombineerde en/of bewerkte informatie, niet openbaar maakt en niet deelt met anderen dan het RIVM. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat derden de informatie, door deze te combineren met andere datasets, kunnen proberen te herleiden tot identificeerbare personen. Dit is in lijn met artikel 37, derde lid, van de Wet op het CBS, waarin is bepaald dat het CBS gegevens niet zodanig openbaar maakt dat daaraan herkenbare gegevens kunnen worden ontleend.

De door het CBS gecombineerde en bewerkte informatie wordt dus uitsluitend gedeeld met het RIVM ten behoeve van hun taak bij de bestrijding van het novel coronavirus. Het RIVM op haar beurt kan conclusies (zoals signaal aan een GGD op basis van druktecijfers) of deelresultaten (zoals het landelijk gemiddelde percentage van de bevolking dat op een bepaald uur in de eigen gemeente verblijft) uit de door het CBS aangeleverde informatie openbaar maken bij de uitoefening van haar wettelijke taak bij de bestrijding van het novel coronavirus, maar

² Ook als de werkelijke woonplaats van een abonnee bij de aanbieder bekend is, is het belangrijk dat de aanbieder de afgeleide herkomst bepaalt aan de hand van de gemeente waar het eindapparaat gemiddeld het grootste deel van de tijd verbinding heeft gemaakt met het netwerk van de betreffende aanbieder. Het uitgaan van de woonplaats van de abonnee die in de administratie van de aanbieder vermeld staat zou voor de doeleinden waarvoor het RIVM de informatie, bedoeld in het tweede lid, nodig heeft, minder betrouwbaar zijn dan de afgeleide herkomst zoals bepaald op de manier omschreven in het tweede lid.

zal daarbij geen volledige matrixen openbaar maken en maatregelen nemen dat de matrix ook niet uit het combineren van deze conclusies en/of deelpublicaties is te herleiden.

Vijfde lid

Het vijfde lid bepaalt dat de gegevens die een aanbieder over een bepaald tijdstip verstrekt, en die door het RIVM (of het CBS namens het RIVM) worden gecombineerd met de gegevens die de andere aanbieders verstrekken over datzelfde tijdstip, moeten worden vernietigd zodra deze combinatie beschikbaar is gekomen. De gecombineerde gegevens moeten door het CBS en het RIVM worden vernietigd zodra deze niet meer nodig zijn voor de taak van het RIVM en in ieder geval uiterlijk een jaar nadat de informatie is verstrekt.

Het CBS zal de gecombineerde, nog niet bewerkte gegevens, enige tijd moeten bewaren om statistische fouten te kunnen herstellen, als die bijvoorbeeld zouden zijn opgetreden bij de bewerking om de gegevens representatiever te maken. Ook het kunnen opsporen van eventuele statistische fouten kan alleen het CBS zelf doen. Om die redenen moet het CBS de gecombineerde, nog niet bewerkte gegevens, net zo lang kunnen bewaren tot de gegevens niet langer relevant zijn voor de taak van het RIVM, waaraan de bewaartermijn is gekoppeld.

Voor het RIVM ligt het belang bij het bewaren van de door CBS verstrekte (bewerkte) informatie bijvoorbeeld in het kunnen vergelijken met metingen van voor de versoepeling of aanscherping van maatregelen, en het in kaart brengen van trends en gemiddelden over een relevante periode. Waar nodig kan het CBS deze bewerkingen voor het RIVM uitvoeren.

In het wetsvoorstel is de bewaartermijn in ieder geval gemaximeerd op een jaar na verstrekking. De aanwijzing kan nader specificeren wanneer de gegevens moeten worden vernietigd.

Zesde en zevende lid

De Minister kan op grond van het zesde lid dwingende aanwijzingen geven met betrekking tot de verstrekking van de informatie op grond van het eerste lid. De aanwijzingen zullen bijvoorbeeld bestaan uit de datum waarop met de aanlevering moet worden aangevangen, de maximale vertraging waarmee de informatie wordt verstrekt, de technische wijze waarop de gegevens moeten worden verstrekt en de periode vóór die aanvangsdatum waarover de historische informatie moet worden verstrekt. Vanwege de beperking tot de huidige epidemie van novel coronavirus is in het zevende lid bepaald dat deze periode in ieder geval niet verder terug kan gaan dan 1 januari 2020. De informatie uit de maand januari, voor zover die nog beschikbaar is, vormt een nuttige nulmeting van de situatie voordat de maatregelen ter bestrijding van het virus van kracht werden. Daarnaast zal uiteraard rekening moeten worden gehouden met de daadwerkelijke beschikbaarheid van historische data bij de aanbieders, waaruit zij de informatie, bedoeld in het tweede lid, moeten afleiden. De verkeers- en locatiegegevens mogen door de aanbieders immers niet langer worden bewaard dan nodig is voor de doelen genoemd in artikel 11.5 en 11.5a. Het wetsvoorstel brengt geen bewaarplicht voor de aanbieders met zich mee.

Ook zullen de technische details van de informatieverstrekking in de aanwijzing worden uitgewerkt, en kunnen aanwijzingen worden gegeven met betrekking tot de manier waarop de aanbieders de totaalaantallen en de afgeleide herkomst, bedoeld in het tweede lid, bepalen. Bij de uitvoering kunnen allerlei operationele en technische vragen spelen. Hierbij valt te denken hoe om te gaan met gemeentelijke herindelingen,

hoe om te gaan met zendmasten die bereik hebben buiten de gemeentegrenzen, de actualiteit van de gegevens en hoe om te gaan met mobiele machine-tot machine-gebruik (IOT). Dit soort operationele vraagstukken zullen gedeeltelijk pas in de uitvoeringspraktijk ontstaan en kunnen ook aangedragen worden door de aanbieders. Het zesde lid geeft de mogelijkheid om in de aanwijzing hierover operationele en technische voorschriften te stellen door bijvoorbeeld te bepalen of en zo ja hoe dit soort aspecten meegewogen dienen te worden bij de bepalingen van de totaalaantallen en de afgeleide herkomst.

Achtste lid

In het achtste lid is een evaluatiebepaling opgenomen. Elke zes maanden wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de doeltreffendheid van de informatieverstrekking op grond van een opgelegde verplichting.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer