



**AUTORITEIT  
PERSOONSgegevens**

Autoriteit Persoonsgegevens  
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag  
Prins Clauslaan 60, 2595 AJ Den Haag  
T 070 8888 500 - F 070 8888 501  
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Aangetekend  
Bluetrace B.V.



**Openbare versie**

Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

Uw brief van



Contactpersoon



Uw kenmerk



Onderwerp  
Last onder dwangsom

**Samenvatting**

- 1 De Autoriteit Persoonsgegevens heeft ambtshalve onderzoek gedaan naar de wijze waarop Bluetrace B.V. (verder: Bluetrace) persoonsgegevens verwerkt bij het inzetten van wifi tracking-technologie in en rondom winkels. Het doel van de gegevensverwerking is het genereren van bedrijfseconomische informatie over drukte en (winkel)gedrag voor bedrijven of organisaties. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Autoriteit besloten om op grond van artikel 65 van de Wbp, in samenhang gezien met artikel 5:32, eerste lid, van de Awb een last onder dwangsom op te leggen wegens overtreding van de artikelen 8, 10 en 34, in samenhang gezien met artikel 6 van de Wbp.
- 2 De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geconstateerd dat Bluetrace in strijd handelt met artikel 8 van de Wbp doordat zij persoonsgegevens verwerkt zonder dat dit noodzakelijk is voor een bedrijfsbelang dat opweegt tegen de privacy van *zowel* mensen binnen *als* mensen buiten de winkels. Bovendien mogen de gegevens van mensen buiten de winkels ook niet worden bewaard. Dat is in strijd met artikel 10 van de Wbp. De Autoriteit heeft daarnaast geconstateerd dat Bluetrace in strijd handelt met artikel 34, in samenhang gezien met artikel 6 van de Wbp doordat zij persoonsgegevens van al deze mensen verwerkt zonder hen hierover tijdig, voldoende en juist te informeren.
- 3 De last onder dwangsom strekt tot het staken van de verwerking dan wel tot het nemen van maatregelen. Binnen de begunstigingstermijn van zes maanden moet aan de last zijn voldaan. Bij het niet naleven van de last is Bluetrace een dwangsom verschuldigd van € 5.000,-- voor iedere week of een gedeelte daarvan dat de last niet (geheel) is uitgevoerd tot een maximum van € 100.000,--.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

#### Achtergrond en verloop van de procedure

- 4 De Autoriteit Persoonsgegevens heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop Bluetrace persoonsgegevens verwerkt bij het inzetten van wifi tracking-technologie in winkels en rondom die winkels, in de openbare ruimte.
- 5 Op 13 oktober 2015 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens het rapport definitieve bevindingen (met kenmerk z2014-00944) (verder: het onderzoeksrapport) vastgesteld. Het onderzoeksrapport is op 12 oktober 2015 aan Bluetrace toegezonden. De openbare versie van het rapport is op 1 december 2015 gepubliceerd op de website van de Autoriteit.
- 6 De Autoriteit Persoonsgegevens heeft Bluetrace bij brief van 26 januari 2016 in kennis gesteld van haar voornemen om handhavend op te treden en Bluetrace in de gelegenheid gesteld mondeling of schriftelijk een zienswijze naar voren te brengen.
- 7 Bluetrace heeft op 19 februari 2016 schriftelijk gereageerd op het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen. Op 23 februari 2016 heeft een hoorzitting plaatsgevonden.
- 8 Naar aanleiding van hetgeen tijdens de hoorzitting is besproken, heeft Bluetrace bij e-mail van 4 maart 2016 nadere informatie verstrekt over maatregelen die zij heeft genomen of voornemens is of was te nemen. Het gaat onder meer om maatregelen op het vlak van de informatievoorziening en waarborgen voor de privacybescherming, zoals het beperken van het bereik van de wifi tracking-metingen in plaats en tijd. Voorts heeft Bluetrace de gevraagde financiële gegevens verstrekt ter onderbouwing van de consequenties van handhaving voor haar bedrijfsvoering.
- 9 Naar aanleiding van de nader verstrekte stukken en hetgeen tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht, heeft de Autoriteit Persoonsgegevens Bluetrace bij e-mail van 9 maart 2016 de vraag gesteld of zij zich ziet als verantwoordelijke voor de gegevensverwerking of als bewerker. Bij e-mail van dezelfde datum heeft Bluetrace de Autoriteit geïnformeerd dat zij de bewerker is en dat haar klanten de verantwoordelijke zijn.
- 10 Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat bij brief van 31 maart 2016 aan Bluetrace is toegezonden. Bij brief van 6 april 2016 heeft Bluetrace gereageerd op het concept-hoorzittingsverslag. Bij brief van 30 mei 2016 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens het definitieve verslag van de hoorzitting aan Bluetrace toegezonden.

#### Onderzoeksrapport

- 11 Aanleiding voor deze last onder dwangsom vormen de overtredingen zoals vastgesteld in het onderzoeksrapport van 13 oktober 2015.
- 12 De Autoriteit Persoonsgegevens heeft de gedragingen van Bluetrace in Nederland onderzocht. Het gaat dan om de wijze waarop Bluetrace persoonsgegevens verwerkt bij het inzetten van wifi tracking-



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

technologie in winkels en op openbare plaatsen<sup>1</sup> buiten de winkels. Met behulp van kastjes met een sensor en een of meer wifi-antennes worden de wifi-radiosignalen (verder: wifi-signalen) van (mobiele) apparaten in de nabijheid opgevangen. De aanwezigheid van apparaten wordt vastgesteld doordat de sensor het zogenoemde wifi MAC-adres waarneemt van de apparaten met een actieve wifi-functie binnen zijn bereik. Dit doet Bluetrace om, op basis van de waargenomen aantallen MAC-adressen, aantallen winkelbezoekers en passanten én de verblijfsduur van bezoekers te meten of berekenen voor de bedrijven of organisaties die klant zijn van Bluetrace. Met de informatie uit deze metingen kunnen de desbetreffende bedrijven of organisaties winkelgedrag analyseren. De informatie is bijvoorbeeld behulpzaam voor het bepalen van de aantrekkelijkheid van een winkel of de ideale personeelsplanning.

- 13 In het onderzoeksrapport is geconstateerd dat Bluetrace in dit verband een overtreding begaat van de artikelen 8, 10 en 34, in samenhang gezien met artikel 6 van de Wbp door respectievelijk het ontbreken van een grondslag voor, het niet in acht nemen van een maximale bewaartermijn voor, en het niet voldoen aan de informatieplicht over de verwerking van de persoonsgegevens.

#### Wettelijk kader

- 14 Het relevante wettelijk kader is opgenomen in **bijlage 1** bij dit besluit.

#### Zienswijze Bluetrace

- 15 De zienswijze van Bluetrace, met reactie van de Autoriteit Persoonsgegevens, is opgenomen in **bijlage 2** bij dit besluit.

#### Beoordeling

##### Verwerking van persoonsgegevens

- 16 Om te kunnen beoordelen of Bluetrace persoonsgegevens verwerkt, is de Autoriteit Persoonsgegevens uitgegaan van de volgende feiten. In het onderzoeksrapport is vastgesteld dat Bluetrace met behulp van de kastjes de wifi-signalen van mobiele apparaten met een actieve wifi-functie opvangt. Bluetrace houdt bij welke MAC-adressen worden waargenomen, door welke sensor in en/of rondom welke winkel, de datum en het tijdstip waarop en de signaalsterkte van het wifi-signaal. Deze registratie kan, technisch gezien, voor onbepaalde tijd worden bewaard. Op dit moment bewaart Bluetrace de gegevens echter ten hoogste 24 uur (na versleuteling). Bluetrace gebruikt de signaalsterkte om de plaats waar het MAC-adres is waargenomen (binnen of buiten de winkel) te berekenen. Bluetrace gebruikt de datum en het tijdstip om de verblijftijd nabij een sensor te berekenen. Deze feiten zijn door Bluetrace niet weersproken.
- 17 Een MAC-adres (Media Access Control adres) is een vrijwel unieke reeks (meestal in hexadecimale vorm) die, toegekend aan een apparaat (een smartphone, tablet of computer), dat apparaat identificeert en het mogelijk maakt dat apparaten in een ethernetnetwerk met elkaar kunnen communiceren. De fabrikanten

<sup>1</sup> In de zin van de Wet openbare manifestaties (WOM). Hieronder vallen ook de gemeenschappelijke ruimten zoals de wegen en paden in winkelcentra.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

van apparaten kennen dit hardware-adres aan die apparaten toe. In principe heeft elk apparaat een afzonderlijk vast MAC-adres. Mobiele apparaten zullen dit adres doorgaans steeds uitzenden om verbinding te maken met een wifi-netwerk.

- 18 Gegevens zien op een bepaalde persoon als ze naar hun aard betrekking hebben op een persoon, zoals feitelijke of waarderende gegevens over eigenschappen, opvattingen of gedragingen of - gezien de context waarin ze worden verwerkt - medebepalend zijn voor de wijze waarop de betrokken persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld.<sup>2</sup>
- 19 Enkel al doordat de wifi-signalen informatie verschaffen over de datum en het tijdstip en de locatie van een smartphone (of een ander apparaat), leggen zij bepaalde gedragspatronen van de gebruiker van het apparaat bloot en leiden zij dus tot een mogelijke inbreuk op het recht op persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming. Dat deze informatie privacygevoelig is, blijkt ook wel uit vorderingen van politie en justitie. Mede op basis van (bluetooth)-locatiedata van de VerkeersInformatieDienst (VID) is ten minste één verdachte veroordeeld voor de medeplichtigheid aan moord.<sup>3</sup>
- 20 Een persoon is identificeerbaar als zijn identiteit direct of via nadere stappen, door gegevens die op zichzelf of in combinatie met andere gegevens zo kenmerkend zijn voor zijn persoon, zonder onevenredige inspanning kán worden vastgesteld (bekend kan worden) via middelen die zijn in te zetten door de verantwoordelijke dan wel door enig ander persoon.<sup>4</sup> Twee factoren spelen een rol bij de vraag naar de identificeerbaarheid: (i) de aard van de gegevens en (ii) de mogelijkheden om de identificatie tot stand te brengen.
- 21 Een MAC-adres alléén is voor Bluetrace niet voldoende om de gebruiker van het apparaat (indirect) te identificeren. Zij kan dit echter wél wanneer ze het MAC-adres combineert met aanvullende gegevens zoals de datum, het tijdstip en de plaats waar het MAC-adres is waargenomen. Er kan vervolgens een koppeling of vergelijking worden gemaakt met andere beschikbare of nog te verzamelen identificerende gegevens. Dat kan gebeuren door Bluetrace dan wel enig andere persoon of instelling, zoals een medewerker van een winkel waar wifi tracking-metingen plaatsvinden. Bijvoorbeeld door op of rond het moment waarop de sensor een MAC-adres waarneemt winkelbezoeker of passant aan te (doen) spreken en naar zijn of haar MAC-adres te vragen.<sup>5</sup> De gegevens kunnen aldus in onderlinge combinatie en in samenhang met uit andere bron bekende informatie redelijkerwijs zonder onevenredige inspanning door Bluetrace dan wel door enig ander aan de betrokkene worden gerelateerd. Wanneer door het kastje een of meer MAC-adressen worden geregistreerd op een bepaalde plek en een bepaald tijdstip, is tegelijkertijd namelijk ook eenvoudig met het menselijk oog waar te nemen welke personen daar op dat moment lopen of aanwezig zijn.

<sup>2</sup> Zie *Kamerstukken II/1997/98*, 25 892, nr. 3, p. 46-47.

<sup>3</sup> Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 november 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:9050.

<sup>4</sup> Zie *Kamerstukken II/1997/98*, 25 892, nr. 3, p. 47-50.

<sup>5</sup> Zie verder het onderzoeksrapport, p. 32.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

- 22 Overigens betwist Bluetrace niet dat zij persoonsgegevens verwerkt. Wel is onderwerp van discussie hoe lang zij persoonsgegevens verwerkt. Bluetrace meent dat zij geen persoonsgegevens opslaat. Ze anonimiseert (versleutelt) de MAC-adressen eerst. Volgens Bluetrace zijn het dan geen persoonsgegevens meer, onder meer omdat verschillende MAC-adressen dezelfde uitvoer kunnen opleveren.
- 23 De Autoriteit Persoonsgegevens deelt dit standpunt niet en neemt daarbij de volgende feiten in acht. Bluetrace vangt de gegevens op in het kastje en stuurt die naar een centrale server. Bluetrace versleutelt het MAC-adres voordat de gegevens op de server worden opgeslagen. Dit doet zij door het MAC-adres te hashen [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] Deze feiten zijn door Bluetrace niet weerlegd.
- 24 Ofschoon [REDACTED] het informatiegehalte van de nieuwe code afneemt en de mate van identificeerbaarheid daalt, is het informatieverlies niet zodanig dat naar verwachting een significant aantal dubbele hash-uitkomsten (*hashing collisions*) zullen optreden. Het verwachte aantal collisions voor elk blok van 24 uur is bij benadering 0,00000018.<sup>7</sup> Dat hashing collisions in de praktijk optreden betreft - hetgeen door Bluetrace niet wordt weersproken - slechts een theoretische mogelijkheid.<sup>8</sup> [REDACTED] De hashes kunnen inderdaad niet meer worden 'teruggerekend' tot de MAC-adressen, maar 'herberekening' is wél mogelijk.<sup>9</sup> Invoer van (alle) bestaande MAC-adressen [REDACTED] kan nog steeds een match opleveren van hashes. Zowel de hashfunctie als de [REDACTED] zijn immers bekend bij Bluetrace zelf. Deze maatregel betreft hooguit een beveiligingsmaatregel tegen onrechtmatige toegang van buiten<sup>10</sup>, maar leidt niet tot anonimiseren, zodat Bluetrace op dat moment persoonsgegevens opslaat. Dat Bluetrace na ten hoogste 24 uur de gegevens aggregereert tot aantallen en de nieuwe codes verwijdert, waardoor de verzamelde gegevens geen persoonsgegevens meer zijn, maakt dat niet anders. Bluetrace slaat immers (gedurende ten hoogste 24 uur) persoonsgegevens op.
- 25 De wifi tracking-metingen door Bluetrace in en rond winkels leiden, gelet op het bepaalde in artikel 1, aanhef en onder a, van de Wbp, tot een verwerking van gegevens betreffende een identificeerbare persoon.

#### Verantwoordelijke

- 26 In deze paragraaf zal worden vastgesteld wie de verantwoordelijke voor deze verwerking is. Oftewel: wie bepaalt of er gegevens worden verwerkt en indien dat het geval is, welke verwerking, van welke persoonsgegevens en voor welk doel. Ook van belang is dus wie beslist over de middelen voor die verwerking. Anders gezegd: *op welke wijze* de gegevensverwerking zal plaatsvinden. De Wbp laat ruimte dat bevoegdheden tot het vaststellen van doel en middelen van de verwerking niet in dezelfde hand liggen. Dat

<sup>6</sup> Zie o.a. het hoorzittingsverslag, p. 16-17.

<sup>7</sup> Uitgaande van de bovengrens van de schatting van het aantal gemeten personen per 24 uur, zijnde 10.000 personen, is het verwachte aantal collisions voor elk blok van 24 uur bij benadering 0,00000018.

<sup>8</sup> Zie het hoorzittingsverslag, p. 8-9.

<sup>9</sup> Zie ook WP29 216, Advies 5/2014 over anonimiseringstechnieken van 10 april 2014, p. 23.

<sup>10</sup> Zie in dezelfde zin WP29 216, Advies 5/2014 over anonimiseringstechnieken van 10 april 2014, p. 24.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

kan al worden afgeleid uit de woorden “alleen of te zamen met anderen” in artikel 1, aanhef en onder d, van deze wet. De verantwoordelijke kan (een deel) van de gegevensverwerking uitbesteden aan een buiten de organisatie van de verantwoordelijke staande persoon of instelling (bewerker). De bewerker verwerkt persoonsgegevens ten behoeve van de verantwoordelijke, dat wil zeggen overeenkomstig diens instructies en onder diens (uitdrukkelijke) verantwoordelijkheid.

27 Bij Bluetrace is weliswaar sprake van een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De klanten van Bluetrace huren het bedrijf in om voor hen een wifi-trackingsysteem op te zetten en daaraan gerelateerde diensten te leveren. Bluetrace heeft in dat verband een bewerkersovereenkomst gesloten met haar klanten. Daarin is vastgelegd dat Bluetrace bewerker is en de desbetreffende bedrijven en organisaties de verantwoordelijke. Maar ofschoon betekenis toekomt aan dergelijke contractuele afspraken over hoe de verantwoordelijkheden voor gegevensverwerking over de partijen zijn verdeeld, is de feitelijke situatie, en dus niet de juridische constructie, bepalend.<sup>11</sup>

28 In het onderzoeksrapport is onder andere geconstateerd dat de verwerking van persoonsgegevens meer een uitvloeisel is van het opzetten van een wifi tracking-systeem en het leveren van daaraan gerelateerde diensten dan dat de dienstverlening uit het verwerken van persoonsgegevens als zodanig bestaat.<sup>12</sup> Volgens de Memorie van Toelichting op de Wbp is de dienstverlener zelf verantwoordelijk zodra de gegevensverwerking een uitvloeisel is van een andere vorm van dienstverlening, waarvan, gezien het voorgaande, in dit geval sprake is.<sup>13</sup> Bovendien bepaalt Bluetrace wezenlijke aspecten van de gegevensverwerking bij de wifi-tracking (welke soorten gegevens het bedrijf verwerkt, hoe lang en met welke technische middelen, wie heeft er toegang tot de gegevens?).<sup>14</sup> Dit zijn punten die door de verantwoordelijke (moeten) worden vastgesteld.<sup>15</sup> Bluetrace kan daarom, ondanks de door haar afgesloten bewerkersovereenkomst, geen bewerker zijn. Daar komt bij dat Bluetrace er blijk van heeft gegeven zich in de praktijk ook als een verantwoordelijke te gedragen door een melding van verwerking van persoonsgegevens bij de Autoriteit Persoonsgegevens te doen als bedoeld in artikel 27 van de Wbp<sup>16</sup> en het voldoen aan de informatieplicht (artikel 34 van de Wbp) naar zich toe te trekken<sup>17</sup>. Deze voorschriften uit de Wbp richten zich alleen tot de verantwoordelijke.

<sup>11</sup> Vgl. Kamerstukken II/1997/98, 25 892, nr. 3, p. 62.

<sup>12</sup> Zie het onderzoeksrapport, p. 37.

<sup>13</sup> Kamerstukken II/1997/98, 25 892, nr. 3, p. 62.

<sup>14</sup> Zie o.a. het hoorzittingsverslag, p. 4-5: “(...) de hardware [wordt] door Bluetrace wordt geleverd en geïnstalleerd. Ook de software in het kastje is van Bluetrace. De data die wordt verzameld, wordt door het centrale systeem van Bluetrace verzameld. Door Bluetrace wordt de data geaggregeerd. Deze wordt of via een portal gepresenteerd alwaar de klant via een login en een wachtwoord toegang heeft of de ruwe aantallen data wordt aangeleverd aan de klant via nominale getallen alwaar een eigen analyse kan worden toegepast. (...) Bluetrace heeft in het verleden een verzoek van de politie gehad om gegevens te verstrekken. Bluetrace heeft deze niet verstrekt in verband met de mogelijke persoonsgegevens.”

<sup>15</sup> Zie o.a. WP29 169. Advies 1/2010 over de begrippen “voor de verwerking verantwoordelijke” en “verwerker” van 16 februari 2010, p. 15-17, 32 en 37, <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/>.

<sup>16</sup> Meldingsnummer 1617034.

<sup>17</sup> Zie o.a. het hoorzittingsverslag, p. 13: “(...) Bluetrace is ook degene die de stickers levert. [REDACTED] heeft de stickers meegenomen en verstrekt aan de hoorcommissie. Ook is er een tekstvoorstel voor de informatiebrochure gedaan. Bij levering van de sticker aan de retailer geldt dat deze daadwerkelijk wordt geplaatst aan de voorkant, voordat de bezoeker naar binnen gaat. Bluetrace gaat voor wat betreft de informatiebrochure hier ook echt een leidende rol in spelen. Dit zodat een retailer er niet mee wegkomt dat



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

- 29 De conclusie is dan ook dat Bluetrace, gezien het bepaalde in artikel 1, aanhef en onder d, van de Wbp, een verantwoordelijke en niet de bewerker is.

Overtreding van artikel 8 van de Wbp

- 30 Op grond van artikel 8 van de Wbp mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt indien daarvoor een wettelijke verwerkingsgrondslag is. Artikel 8 bevat een uitputtende opsomming van de gronden (a tot en met f) die een gegevensverwerking rechtvaardigen. Gelet op de systematiek van dit artikel moet voor elke verwerking, gelet op het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, één of meer van de zes mogelijke grondslagen zijn aan te wijzen. Drie van die grondslagen zijn ondubbelzinnige toestemming, uitvoering van een overeenkomst en een gerechtvaardigd belang. Hieronder worden de geconstateerde feiten en gedragingen, mede gezien het onderzoeksrapport, besproken en getoetst om vast te stellen of zich een overtreding van artikel 8 van de Wbp voordoet.
- 31 Onder andere de grondslagen van ondubbelzinnige toestemming en de uitvoering van een overeenkomst zijn niet van toepassing in deze zaak. Alleen al omdat Bluetrace geen instemmingsmogelijkheid geeft en daartoe ook niet de intentie heeft<sup>18</sup>, dan wel niet in een contractuele verhouding met de betrokkenen staat.<sup>19</sup> Bluetrace neemt het standpunt in dat de grondslag voor de verwerking van de gegevens van winkelbezoekers en passanten is gelegen in het feit dat dit noodzakelijk is voor een gerechtvaardigd belang (bedrijfsbelang) van Bluetrace en haar klanten, namelijk het genereren (verzamelen en leveren) van bedrijfseconomische informatie. Voorbeelden van bedrijfseconomische informatie zijn in dit verband managementinformatie over aantallen winkelbezoekers, aantallen passanten en verblijftijden.
- In winkels
- 32 Om te kunnen vaststellen dat er sprake is van de grondslag van het gerechtvaardigd belang als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, van de Wbp is in de eerste plaats vereist dat de verantwoordelijke of een derde een gerechtvaardigd belang heeft. Een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke kan aanwezig worden geacht als de betreffende verwerking noodzakelijk is om zijn reguliere bedrijfsactiviteiten te kunnen verrichten. Daarbij kan worden gedacht aan het geval dat de verantwoordelijke zijn beroep of bedrijf niet goed kan uitoefenen indien hem de mogelijkheid zou worden ontnomen de voor een behoorlijk functioneren van een commercieel bedrijf noodzakelijke gegevens te verwerken. Een dergelijke interpretatie vindt steun in de Privacyrichtlijn 95/46/EG.<sup>20</sup> Bluetrace heeft een dergelijk gerechtvaardigd bedrijfsbelang. Dat betekent evenwel niet dat elke bedrijfsactiviteit in dat kader geoorloofd is.
- 33 Gegevensverwerking voor een legitieme reden zoals bedrijfsdoeleinden is alleen dan rechtmatig indien zij voor dat doel noodzakelijk is en het belang of de fundamentele rechten van de betrokkenen niet

---

de sticker op een stapel komt. Bluetrace gaat er ook daadwerkelijk op toezien dat deze wordt geplaatst. Zie in dezelfde zin het privacy beleid van Bluetrace.

<sup>18</sup> Zie ook <http://bluetrace.eu/questions-and-answers/>: "Some organizations make use of such an opt-in-arrangement in case of the use of Wifi. This opt-in-arrangement does not exist in case of Wifi-tracking."

<sup>19</sup> Zie verder het onderzoeksrapport, p. 39-40.

<sup>20</sup> Overweging 30 expliciteert dat persoonsgegevens in het kader van wettige activiteiten zoals het dagelijks beheer van ondernemingen in beginsel kunnen worden gebruikt en aan derden verstrekt. Zie ook *Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3*, p. 86.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

prevaleren. Het moet gaan om een reëel en actueel doel: uit de wetsgeschiedenis bij de Wbp volgt dat in de regel een rechtvaardiging voor gegevensverwerking aanwijsbaar moet zijn in de individuele persoon over wie gegevens worden vergaard.<sup>21</sup> Het begrip "noodzakelijk (voor dat doel)" is niet gedefinieerd in de Privacyrichtlijn. Wel is door het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat "noodzakelijkheid" een begrip is met zijn eigen onafhankelijke betekenis in het gemeenschapsrecht.<sup>22</sup> Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bruikbare uitleg van "in een democratische samenleving noodzakelijk" gegeven: *"the adjective 'necessary' is not synonymous with 'indispensable', neither has it the flexibility of such expressions as 'admissible', 'ordinary', 'useful', 'reasonable' or 'desirable'".*<sup>23</sup> De plicht om de noodzaak van de verwerking aan te tonen, berust bij de verantwoordelijke.<sup>24</sup> Deze voorwaarde vereist een verband tussen de verwerking en de behartigde belangen.

- 34 Het verzamelen van de wifi-gegevens, het vastleggen en de opslag van deze gegevens vindt plaats om aantallen winkelbezoekers en verblijftijden te kunnen meten en berekenen. Bluetrace bewaart de persoonsgegevens daarvoor ten hoogste 24 uur.<sup>25</sup> Deze verwerkingen zijn onlosmakelijk verbonden met het bedrijfsdoel om managementinformatie over drukte en bezoekersgedrag in winkels te verzamelen voor en te leveren aan de bedrijven en organisaties die klant zijn van Bluetrace. Om de verblijftijd in de winkels te kunnen meten, moeten bezoekers beperkt in tijd kunnen worden gevolgd. Er bestaat een aantoonbare noodzaak voor de verwerking.
- 35 Door de Groep voor de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 29 van die richtlijn (hierna: Artikel 29-werkgroep) is zinvolle uitleg gegeven over de afweging tussen het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke en het belang van de betrokkenen om gevrijwaard te blijven van inbreuken op (onder meer) hun privacy.<sup>26</sup> Volgens de Artikel 29-werkgroep is de volgende stap het opstellen van een voorlopige balans door te beoordelen of de fundamentele rechten of belangen van de betrokkenen prevaleren boven het belang van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke.
- 36 De Autoriteit Persoonsgegevens neemt in aanmerking dat het meer voor de hand ligt dat wanneer het belang van de voor de verwerking verantwoordelijke niet dwingend is, de belangen en rechten van de betrokkene het gerechtvaardigde, maar minder zwaarwegende, belang van de voor de verwerking verantwoordelijke overtreffen. Tegelijkertijd houdt dit niet in dat minder zwaarwegende belangen van de

<sup>21</sup> Kamerstukken II/1998/99, 25 892, nr. 6, p. 34.

<sup>22</sup> HvJ EU 16 december 2008, zaak C-524/06 (Heinz Huber tegen Bundesrepublik Deutschland), ECLI:EU:C:2008:724, r.o. 52, <http://curia.europa.eu/>.

<sup>23</sup> EHRM 25 maart 1983 (Silver e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk), r.o. 97, <http://hudoc.echr.coe.int/>.

<sup>24</sup> Kamerstukken II/1998/99, 25 892, nr. 13, p. 6.

<sup>25</sup> Dit volgt onder andere uit de bewerkersovereenkomst en het privacy beleid van Bluetrace.

<sup>26</sup> WP29 217, Advies 06/2014 over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG van 9 april 2014. De Artikel 29-werkgroep is het onafhankelijke advies- en overlegorgaan van Europese privacytoezichthouders. De belangrijkste taak van de werkgroep is het bevorderen van een uniforme toepassing van de principes uit de Privacyrichtlijn in alle lidstaten door samenwerking tussen de Europese toezichthouders. De werkgroep publiceert regelmatig werkdocumenten en opinies met uitleg over de toepassing van de Privacyrichtlijn en andere privacyonderwerpen. Ofschoon deze stukken geen juridisch bindend karakter hebben, passen de Europese toezichthouders deze in de regel toe bij de uitleg van de nationale bepalingen ter uitvoering van de Privacyrichtlijn.





Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

voor de verwerking verantwoordelijke niet soms kunnen prevaleren boven de belangen en rechten van betrokkenen: dit gebeurt met name wanneer de gevolgen van de verwerking voor de betrokkenen minder aanzienlijk zijn.<sup>27</sup> Elementen die hierbij een rol kunnen spelen zijn: de aard van het belang van de verantwoordelijke, het mogelijke nadeel voor de verantwoordelijke of derden indien de gegevensverwerking niet plaatsvindt, de aard van de gegevens, de status van de betrokkenen en de verantwoordelijke, de manier waarop de gegevens worden verwerkt, de fundamentele rechten en/of belangen van de betrokkene waarvoor gevolgen kunnen ontstaan en de redelijke verwachtingen van betrokkenen.<sup>28</sup>

- 37 De uitoefening van het fundamentele recht op vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de EU) conflicteert in deze zaak met het recht op de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens van de winkelbezoekers. Bedrijven hebben de vrijheid en een zwaarwegend of duidelijk belang om binnen de grenzen van de wet hun bedrijfsmodel en strategie in te richten zoals ze dat willen. Daar staat tegenover dat de aard van de gegevens, die informatie prijsgeven over locaties en (winkel)gedrag van de betrokkenen en die daardoor als gevoelig kunnen worden beschouwd<sup>29</sup>, en de manier waarop de gegevens worden verzameld die zich veelal aan het oog van de apparaat gebruikers onttrekt. Uiteindelijk zijn de redelijke verwachtingen van de betrokkenen naar het oordeel van de Autoriteit doorslaggevend voor de vraag welk belang in deze dient te prevaleren. Bekend en aanvaard is dat eigenaren van winkels voorwaarden kunnen stellen aan het betreden van hun winkels (zolang die redelijk zijn).<sup>30</sup> Gezien de inmiddels door Bluetrace getroffen maatregelen, zoals de belangrijke beperking van het verwijderen of anonimiseren van de persoonsgegevens van winkelbezoekers na ten hoogste 24 uur, weegt het belang van de vrijheid van ondernemerschap zwaarder dan het belang van de winkelbezoekers bij het niet plaatsvinden van de gegevensverwerking. Daarbij speelt een rol dat Bluetrace thans - op dit punt - voldoende transparantie aan de dag legt door nadere informatie te verschaffen over het bestaan van de mogelijkheid tot opt-out van de verwerking. Hetgeen geldt als aanvullende waarborg voor de privacybescherming.

Buiten de winkels

Omwonenden

- 38 In het onderzoeksrapport is geconstateerd dat de wifi-tracking metingen, op de manier zoals beschreven in het onderzoek, met als doel het genereren van bedrijfseconomische informatie over winkelbezoekers en passanten, onvermijdelijk als 'bijvangst' wifi-gegevens van omwonenden (daaronder mede begrepen andere aanwezigen) in aangrenzende of nabijgelegen woningen opleveren.<sup>31</sup> Volgens Bluetrace meet zij geen gegevens van omwonenden (meer). Tijdens de hoorzitting heeft Bluetrace aangevoerd dat, gezien de

<sup>27</sup> Zie ook WP29 217, Advies 06/2014 over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG van 9 april 2014, p. 32.

<sup>28</sup> Zie o.a. WP29 217, Advies 06/2014 over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG van 9 april 2014, p. 41-50 en bijlage 1.

<sup>29</sup> Vgl. WP29 185, Advies 13/2011 over geolocatiediensten op slimme mobiele apparaten van 16 mei 2011, p. 15.

<sup>30</sup> Zie in dezelfde zin *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, 1264.

<sup>31</sup> Zie het onderzoeksrapport, p. 47.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

positie van de antennes, meetsignalen worden verkregen in een rondje naar beneden en niet naar bóven.<sup>32</sup> Zij heeft dit niet nader onderbouwd. De Autoriteit Persoonsgegevens acht deze stellingname niet aannemelijk. Bij de waardering van de feiten en omstandigheden neemt de Autoriteit tot uitgangspunt dat, gelet op het stralingsspatroon van antennes en de eigenschappen van radiosignalen, het bereik van de sensoren<sup>33</sup> slechts in beperkte mate wordt beperkt of begrensd door fysieke barrières zoals muren. De Autoriteit neemt verder in aanmerking dat tijdens de hoorzitting in dit verband de vraag is gesteld *“of daarmee aan de andere kant naar de bovenburen wordt gemeten? Dit omdat er sprake is van het opvangen van signalen door de antenne in een donut-achtige vorm. Indien het signaal naar beneden gaat, is deze tevens aan de andere kant omhoog gericht.”* Bluetrace heeft deze lezing bevestigd.<sup>34</sup> Daarnaast acht de Autoriteit van belang dat Bluetrace tijdens de hoorzitting heeft uitgelegd dat als een signaalsterkte dusdanig zwak is, de gegevens niet meer worden meegeteld (bijvoorbeeld) om te voorkomen dat mensen die boven een winkel wonen worden gemeten.<sup>35</sup> Inherent aan deze uitleg, wat er verder ook van zij, is dat de wifi-gegevens wél, en ten minste worden waargenomen/opgevangen/verzameld. Uit de Memorie van Toelichting bij de Wbp volgt dat van verzameling reeds sprake is indien de gegevens worden verkregen en vervolgens terstond worden vernietigd. De wetgever heeft hiermee expliciet onderkend dat het verzamelen van gegevens niet gepaard hoeft te gaan met de vastlegging van deze gegevens.<sup>36</sup> Tot slot heeft Bluetrace, hoewel zij daartoe in de gelegenheid is geweest, ook geen (andere) documenten en/of gegevens aangeleverd die onderbouwen dat voorkomen wordt dat persoonsgegevens van omwonenden in aangrenzende of nabijgelegen woningen worden verzameld en verwerkt.

- 39 Deze bijvangst in de vorm van gevoelige gegevens is te vermijden en hiertegen bestaat op zichzelf ook bezwaar. Het doel van de verwerking is het genereren van bedrijfseconomische informatie over drukte en (winkel)gedrag van winkelbezoekers of passanten. Het is daarvoor niet noodzakelijk om persoonsgegevens van omwonenden te verzamelen en verwerken. Bluetrace komt reeds hierom beroep toe op de grondslag van artikel 8, aanhef en onder f, van de Wbp. Daar komt bij dat de inbreuk op het recht op persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet proportioneel is (ongeacht de getroffen waarborgen voor de privacybescherming als de verzamelbeperking in tijd, tot winkel openingstijden). In de woning moeten mensen, anders dan in een winkel, ongestoord zichzelf kunnen zijn en zich onbespied weten (dit raakt (tevens) aan het huisrecht).

#### Passanten

- 40 Bluetrace heeft naar voren gebracht dat zij op dit moment alleen wifi tracking-metingen doet tijdens winkelopeningstijden en dat ze de (versleutelde) gegevens ten hoogste 24 uur bewaart. Verder zijn de metingen inmiddels beperkt tot een straal van 1 meter buiten de winkels, aldus Bluetrace. Bij de

<sup>32</sup> Zie het hoorzittingsverslag, p. 7.

<sup>33</sup> Het technisch bereik is circa 50 meter. Zie weergave verklaringen Bluetrace, bijlage 1 bij de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens van 27 februari 2015.

<sup>34</sup> Zie het hoorzittingsverslag, p. 7.

<sup>35</sup> Zie het hoorzittingsverslag, p. 6: *“Inmiddels is naar aanleiding van onderzoeken een [ ] dataelement ontwikkeld, en deze werkt op basis van signaalsterkte. Als een signaalsterkte dusdanig zwak is, dan worden deze gegevens niet meer meegeteld. [ ] legt uit dat Bluetrace dit heeft gedaan om te voorkomen dat mensen die boven een winkel wonen worden gemeten. Het signaal dient zo ingesteld te worden dat dit wordt voorkomen.”*

<sup>36</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 68.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

waardering van de feiten en omstandigheden neemt de Autoriteit Persoonsgegevens, ook wat betreft de verwerking van persoonsgegevens van passanten, in aanmerking dat, gelet op het stralingspatroon van antennes en de eigenschappen van radiosignalen, het verzamelbereik van de sensoren niet (eenvoudig) strikt te beperken is tot een vaste, kleine straal rondom de winkels. Verschillende externe en omgevingsfactoren (waaronder verschillen in het zendvermogen van de apparaten en het weer) spelen een rol als het gaat om het bereik van de sensoren en de signaalsterkte van de apparaten. Dat laatste daargelaten, heeft Bluetrace hiervoor op zichzelf een gerechtvaardigd bedrijfsbelang.

- 41 Er bestaat echter geen aantoonbare noodzaak om de wifi-gegevens van de passanten binnen haar bereik *gedurende 24 uur in herleidbare vorm vast te leggen* (subsidiariteit). De verkregen informatie (hoeveel apparaten worden er buiten de winkels gemeten en hoeveel daarbinnen) geeft inzicht in de aantallen mensen die langs de winkel lopen en de aantallen die de winkel binnenkomen (zogenoemde conversies).<sup>37</sup> Tijdens de hoorzitting heeft Bluetrace nogmaals benadrukt dat dit een belangrijk element van haar dienstverlening is voor de desbetreffende bedrijven.<sup>38</sup> Bluetrace kan dit echter ook anderszins of met minder ingrijpende middelen bereiken, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat er alleen wordt geteld. Bluetrace heeft niet aannemelijk gemaakt dat passanten (hiervoor) moeten worden gevolgd. Niet nodig is om te weten welke van de mensen de winkel ook binnenkomen. Bluetrace komt reeds hierom geen beroep toe op de grondslag van artikel 8, aanhef en onder f, van de Wbp. Bovendien geldt dat zodra de wifi-tracking verder reikt dan de winkel, de belangen van betrokkenen op bescherming van de persoonlijke levenssfeer naar het oordeel van de Autoriteit extra zwaar wegen, zodat de proportionaliteitsafweging anders kan uitvallen. Voor wifi-tracking op openbare plaatsen ten behoeve van passantentellingen zijn meer waarborgen nodig dan wanneer dit binnen bijvoorbeeld een winkel gebeurt. In de openbare ruimte moeten mensen zich onbespied kunnen bewegen zonder te worden gevolgd.
- 42 De conclusie is dan ook dat Bluetrace, mede gezien het onderzoeksrapport, persoonsgegevens verwerkt zonder dat hiervoor een toereikende verwerkingsgrondslag bestaat. Daarmee overtreedt Bluetrace artikel 8 van de Wbp.

#### Overtreding van artikel 10 van de Wbp

- 43 Artikel 10 bepaalt dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwerkelijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt (tenzij een uitzondering van toepassing is, bijvoorbeeld bewaren voor statistische of wetenschappelijke doeleinden). Dit brengt met zich dat de verantwoordelijke zich dient af te vragen of er redenen zijn op grond waarvan gegevens vastgelegd kunnen blijven. Zijn er voldoende redenen dan kan hij bepalen welke termijnen gelden om die gegevens te bewaren. Zijn die termijnen verlopen dan zal hij de gegevens niet meer mogen verwerken, tenzij voor een ander, daarmee verenigbaar doel, bijvoorbeeld statische archivering.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Analyse t.b.v. hoorzitting 23 februari 2016.

<sup>38</sup> Zie het hoorzittingsverslag, p. 6.

<sup>39</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 95.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

44 Inmiddels heeft Bluetrace een bewaartermijn voor alle gegevens van ten hoogste 24 uur vastgesteld. De Autoriteit Persoonsgegevens acht, zoals ook al eerder aangegeven, een bewaartermijn van 24 uur voor persoonsgegevens van winkelbezoekers passend.<sup>40</sup> Echter, de Autoriteit heeft hierboven reeds geconstateerd dat Bluetrace in strijd handelt met artikel 8 van de Wbp doordat zij persoonsgegevens verwerkt zonder dat dit noodzakelijk is voor een bedrijfsbelang dat opweegt tegen de privacy van omwonenden en passanten. Dat betekent dat een bewaartermijn van ten hoogste 24 uur nimmer toereikend kan zijn. De persoonsgegevens van passanten dient Bluetrace namelijk direct na het verzamelen op het kastje te anonimiseren of verwijderen. Van omwonenden mag Bluetrace überhaupt geen persoonsgegevens verzamelen en bewaren. Dat is in strijd met artikel 10 van de Wbp. Bluetrace heeft de overtreding van artikel 10 daarom, ondanks de reeds getroffen maatregelen, niet (geheel) beëindigd.

Overtreding van de artikelen 34 en 6 van de Wbp

- 45 De artikelen 33 en 34 van de Wbp vormen een uitwerking van het transparantiebeginsel en van het in artikel 6 van de Wbp neergelegde beginsel van "fair processing". Artikel 34 regelt de situatie dat de gegevens op een andere wijze worden verkregen, dus buiten de betrokkene om, hetzij bij derden, hetzij door eigen observatie. De omstandigheid dat de onderhavige regeling een uitwerking vormt van het beginsel dat in artikel 6 is neergelegd, heeft tot gevolg dat overtredingen van de informatieplicht zullen leiden tot onrechtmatige verwerkingen.<sup>41</sup>
- 46 Bluetrace heeft inmiddels een privacy beleid opgesteld en stickers en informatiebrochures over de wifi tracking-metingen beschikbaar gemaakt. Uit de Memorie van Toelichting bij de Wbp volgt dat de omvang van de informatieplicht afhangt van wat nodig is om een "fair processing" te waarborgen. In de gevallen dat de verantwoordelijke er redelijkerwijs niet op mag vertrouwen dat de betrokkene op de hoogte is, als hier aan de orde, dient hij ten minste zijn identiteit als verantwoordelijke bekend te maken en de betrokkene te informeren over het doel van de gegevensverwerking.<sup>42</sup> Zo kan de identiteit van de verantwoordelijke bijvoorbeeld middels een duidelijke sticker kenbaar worden gemaakt.<sup>43</sup> Bluetrace deelt de betrokkenen niet mede dat zij de verantwoordelijke is. In informatiebrochures en in haar Privacy Statement informeert Bluetrace de betrokkene ten onrechte dat ze bewerker zou zijn, bijvoorbeeld: *"Indien een opdrachtgever van Bluetrace gebruik van de diensten van Bluetrace wil maken, dan gaat Bluetrace een schriftelijke overeenkomst met deze opdrachtgever aan. De opdrachtgever is dan aan te merken als Verantwoordelijke in de zin van de Wbp. Bluetrace is dan Bewerker in de zin van de Wbp."*<sup>44</sup>
- 47 De aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, bepalen of nadere informatie nodig is. De verantwoordelijke zal zich telkens moeten afvragen of deze omstandigheden met zich brengen dat verwacht mag worden dat de betrokkene een reëel

<sup>40</sup> Zie ook het onderzoeksrapport, p. 53. Vgl. in dezelfde zin WP29 185, Advies 13/2011 over geolocatiediensten op slimme mobiele apparaten van 16 mei 2011, 21: *"In het bijzonder geldt dat ook als het mobiele apparaat is geïdentificeerd aan de hand van een willekeurig toegekende UDID (Unique Device Identifier), een dergelijk uniek nummer niet langer dan 24 uur mag worden opgeslagen voor operationele doeleinden."*

<sup>41</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 149-150.

<sup>42</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 149-151.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 71.

<sup>44</sup> <http://bluetrace.eu/privacybeleid/?lang=nl>.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

belang heeft bij nadere informatie en zo ja, wat de omvang van deze informatie is.<sup>45</sup> Gezien de aard van de wifi-gegevens, die informatie prijsgeven over locaties en (winkel)gedrag van de betrokkenen en die daardoor als gevoelig kunnen worden beschouwd, luidt het antwoord op deze vraag in dit geval bevestigend. Blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wbp is de ratio van de informatieverplichting dat de betrokkene in staat is te volgen hoe gegevens over hem worden verwerkt en bepaalde vormen van verwerking of onrechtmatig gedrag van de verantwoordelijke in rechte aan te vechten.<sup>46</sup> Deze passage ondersteunt de conclusie dat duidelijk moet zijn dat Bluetrace persoonsgegevens verwerkt van mensen en welke soorten. Op de stickers staat daarover vermeld (onderstreping toegevoegd): *"Dit systeem registreert de aanwezigheid van smartphones, maar 'ziet' geen persoonlijke gegevens."* In informatiebrochures en in haar Privacy Statement informeert Bluetrace louter over de meting van het MAC-adres en dat het MAC-adres - voordat het wordt opgeslagen - wordt omgezet naar een anoniem gegeven. In het privacy beleid van Bluetrace staat hierover vermeld: *"Persoonsgegevens Een MAC-adres is een vrijwel uniek identificatienummer dat aan een apparaat (hierna device) in een (ether)netwerk is toegekend. Bluetrace maakt in de uitoefening van haar activiteiten gebruik van MAC-Adressen. MAC-adressen worden in de zin van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) beschouwd als Persoonsgegevens" respectievelijk "Het MAC-adres wordt - voordat deze opslagen wordt - omgezet naar een anoniem, niet-herleidbare code. Na opslag worden met de anonieme, niet-herleidbare codes de bezoekersaantallen gemeten en de verblijfsduur gemeten. Binnen 24 uur worden de geaggregeerde bezoekersaantallen en de gemiddelde verblijfstijden (geen ge(pseudo)anonimiseerde gegevens) verstuurd naar de Opdrachtgever en binnen 24 uur worden alle gegevens (zowel de aan de Opdrachtgever verzonden geaggregeerde bezoekersaantallen en de gemiddelde verblijfstijden alsmede de anonieme, niet herleidbare codes waar deze aantallen op gebaseerd zijn) verwijderd uit onze systemen."* Deze informatie is onvolledig en onjuist. Zo informeert Bluetrace niet dat het persoonsgegevens zijn (geen anonieme, niet-herleidbare codes) die ten hoogste 24 uur worden opgeslagen en verstrekt zij ten onrechte geen nadere informatie over alle verwerkte categorieën persoonsgegevens (zoals ook de datum, het tijdstip en de plaats waar het desbetreffende MAC-adres is waargenomen).

48 Over de omvang van het meetgebied informeert Bluetrace in informatiebrochures en in haar Privacy Statement dat metingen worden gedaan in winkels en winkelcentra. In het privacy beleid van Bluetrace staat hierover vermeld (onderstreping toegevoegd): *"De meetapparatuur in de winkels is dusdanig ingesteld dat alleen MAC-adressen in de winkels en binnen een meter rondom de winkels worden gemeten, waarbij de meetapparatuur niet door stenen muren heen meet en waarbij de meetapparatuur naar beneden is afgesteld zodat geen MAC-adressen van apparaten worden gemeten die zich in ruimten boven of naast de winkels of bevinden."* Deze informatie is onvolledig en onjuist. Bluetrace verstrekt bijvoorbeeld geen informatie over de verwerking van persoonsgegevens van omwonenden en van passanten op een grotere afstand van de winkels. Hierdoor krijgen deze mensen buiten de winkels niet de beschikking over de vereiste informatie.

49 Uitgangspunt is dat de informatie zodanig moet worden verstrekt dat de betrokkene daarover daadwerkelijk beschikt. In het geval van gegevensvergaring bij een ander dan de betrokkene (artikel 34) zal de verantwoordelijke de betrokkene moeten informeren indien de gegevens worden vastgelegd op het moment van de vastlegging dan wel, indien verstrekking van de gegevens aan derde wordt overwogen, uiterlijk op het moment van eerste verstrekking. Voor de vraag of het moment van vastlegging dan wel

<sup>45</sup> Kamerstukken II/1997/98, 25 892, nr. 3, p.154.

<sup>46</sup> Kamerstukken II/1997/98, 25 892, nr. 3, p. 149-150.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

verstrekking aan derden geldt als moment van informatieverstrekking zijn de objectieve bedoelingen van de verantwoordelijke doorslaggevend.<sup>47</sup> Wat betreft tijdig informatie geven, staat vast dat Bluetrace geen persoonsgegevens verstrekt aan haar klanten, maar geaggregeerde aantallen, zodat het moment van vastleggen bepalend is.

50 Voor Bluetrace geldt dat zij niet in alle gevallen uiterlijk op het vereiste moment van vastlegging informeert. Daartoe neemt de Autoriteit Persoonsgegevens het volgende in aanmerking. Bij winkelbezoekers kan *qua vorm van de informatie* worden gedacht aan een (raam)sticker of (hang)bord bij de ingang van de winkel, op of naast de deur, zichtbaar en leesbaar vóór het binnengaan van de locatie (uitgegaan van een gemiddelde persoon met goed zicht). Voor mensen buiten de winkel zijn de vierkante raamstickers van ongeveer 15 cm echter te klein om ervoor te zorgen dat zij zichtbaar en leesbaar zijn op de plaats vanaf waar MAC-adressen worden waargenomen (eveneens uitgegaan van een gemiddelde persoon met goed zicht). Bluetrace heeft weliswaar laten weten in contact te zijn met de gemeentes waar verschillende winkels zijn gehuisvest om wifi tracking-borden te (laten) plaatsen. Zij heeft niet aangevoerd of aannemelijk gemaakt dat er inmiddels borden, van afstand leesbaar, met de vereiste informatie 'op straat' zijn geplaatst bij de desbetreffende winkels.

51 De conclusie is dan ook dat Bluetrace, mede gezien het onderzoeksrapport, de betrokkenen niet tijdig, voldoende en juist informeert over de verwerking van hun persoonsgegevens voor wifi tracking-metingen. Daarmee overtreedt Bluetrace artikel 34, in samenhang gezien met artikel 6 van de Wbp.

#### Last onder dwangsom en begunstigingstermijn

52 Uit artikel 65 van de Wbp, in samenhang gezien met artikel 5:32, eerste lid, van de Awb volgt dat de Autoriteit Persoonsgegevens bevoegd is om een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van de artikelen 8, 10 en 34, in samenhang gezien met artikel 6 van de Wbp.

53 Ingevolge artikel 5:2, eerste lid, onder b, van de Awb is de last onder dwangsom gericht op het beëindigen van de geconstateerde overtredingen en het voorkomen van herhaling.

54 De Autoriteit Persoonsgegevens gelast Bluetrace om binnen de begunstigingstermijn van het besluit ofwel te stoppen met de onrechtmatige verwerking (daaronder begrepen: verzameling) van persoonsgegevens voor wifi tracking-metingen ofwel door maatregelen het onrechtmatige karakter van de verwerking weg te nemen. Dit laatste houdt in dat Bluetrace binnen deze termijn ervoor dient te zorgen dat verdere overtreding van de artikelen 8, 10 en 34, in samenhang gezien met artikel 6 van de Wbp achterwege blijft door een aanpassing van haar werkwijze.

55 Concreet betekent het nemen van maatregelen ten eerste dat Bluetrace voorkomt dat zij persoonsgegevens verzamelt en verwerkt van omwonenden in aangrenzende of nabijgelegen woningen. De Autoriteit Persoonsgegevens laat hierbij aan Bluetrace de keuze of zij hieraan voldoet door het aanbrengen van een fysieke afscherming aan of bij de wifi-antennes die de wifi-signalen van

<sup>47</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 157.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

omwonenden tegenhoudt of door een andersoortige (softwarematige) maatregel waardoor überhaupt geen verwerking van hun persoonsgegevens plaatsvindt.

- 56 Ten tweede betekent dit dat Bluetrace de persoonsgegevens van passanten na het verzamelen zo snel als redelijkerwijs mogelijk verwijdert of anonimiseert, dit houdt ten minste in: op het kastje, vóórdat de gegevens naar de server worden gezonden. Bluetrace kan dit bijvoorbeeld bereiken doordat slechts wordt geteld.
- 57 Ten derde en vierde betekent dit dat Bluetrace de betrokkenen op het moment van vastlegging van hen betreffende gegevens in begrijpelijke vorm informatie verschaft over haar identiteit en het doeleinde van de verwerking en de nadere informatie die 'gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen'.
- 58 Bluetrace kan dit bereiken door de informatie op een getrapte wijze te geven, bijvoorbeeld wanneer de beschikbare ruimte voor de informatie beperkt is. Dit houdt in dat Bluetrace in een eerste (zeer) korte kennisgeving ten minste opneemt *qua inhoud*: de naam van het bedrijf (Bluetrace) en het doeleinde van de verwerking, en daarbij vermeldt waar nadere informatie over de verwerking kan worden verkregen. Daarbij kunnen ook pictogrammen worden gebruikt. Bij winkelbezoekers kan *qua vorm van de informatie* worden gedacht aan een (raam)sticker of (hang)bord bij de ingang van de winkel, op of naast de deur, zichtbaar en leesbaar vóór het binnengaan van de locatie (uitgegaan van een gemiddelde persoon met goed zicht). Bij passanten kan *qua vorm* worden gedacht aan een (sandwich- of driehoeks)bord, op een openbare plaats buiten de winkel, dat zichtbaar en leesbaar moet zijn op de plaats vanaf waar MAC-adressen worden waargenomen (eveneens uitgegaan van een gemiddelde persoon met goed zicht).
- 59 Het houdt verder in dat Bluetrace in een tweede en eventueel zelfs derde informatielaag, bijvoorbeeld flyers of informatiebrochures in de winkels en het privacy beleid op de website van Bluetrace, opneemt: nadere informatie over de verwerkte categorieën persoonsgegevens (zoals ook de datum, het tijdstip en de plaats waar het desbetreffende MAC-adres is waargenomen) en dat het persoonsgegevens zijn (geen anonieme, niet-herleidbare codes) die ten hoogste 24 uur worden opgeslagen.
- 60 De maatregelen genoemd in randnummers 55 en 56 zijn nodig, bovenop de reeds eerder door Bluetrace getroffen maatregelen<sup>48</sup>, om te voldoen aan artikel 8 van de Wbp. Om te voldoen aan artikel 10 van de Wbp, wat betreft de maximale bewaartermijn van de persoonsgegevens van passanten, hoeft dan geen afzonderlijke maatregel te worden getroffen. De maatregelen genoemd in randnummers 57-59 zijn cumulatief nodig om te voldoen aan de artikelen 34, in samenhang bezien met artikel 6 van de Wbp.
- 61 Artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb bepaalt dat een begunstigingstermijn wordt gesteld 'gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd'. In de Memorie van

<sup>48</sup> Het slechts verzamelen van persoonsgegevens tijdens (de beoogde) winkelopeningstijden, het verwijderen of anonimiseren van de persoonsgegevens van winkelbezoekers na ten hoogste 24 uur en het verschaffen van nadere informatie over het bestaan van een mogelijkheid tot opt-out van de verwerking.





Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

Toelichting bij de Awb wordt benadrukt dat deze termijn zo kort mogelijk moet zijn, maar lang genoeg om de last te kunnen uitvoeren.<sup>49</sup>

- 62 Een zodanige aanpassing van haar werkwijze kan Bluetrace niet van de ene op de andere dag realiseren. Niet alleen zullen maatregelen moet worden ontworpen en ontwikkeld om de verwerking van persoonsgegevens van omwonenden en passanten tegen te gaan respectievelijk te beperken; de maatregelen zullen tevens (ter plaatse) geïmplementeerd moeten worden in of op de kastjes. Het gaat om ongeveer [REDACTED] winkels.<sup>50</sup> Wat betreft de informatieplicht geldt dat niet alleen de tekst van de informatie aan passanten en winkelbezoekers moet worden aangepast. Voor informeren via (reclame)borden kan een vergunning, ontheffing of toestemming van de desbetreffende gemeentes zijn vereist. Hierbij neemt de Autoriteit Persoonsgegevens in aanmerking dat de behandelingstermijn daarvan - op zijn minst - 8 weken<sup>51</sup> in beslag kan nemen. De Autoriteit Persoonsgegevens verbindt aan de last daarom een begunstigingstermijn van zes maanden. Naar het oordeel van de Autoriteit is een termijn van zes maanden redelijk met het oog op het beëindigen van de geconstateerde overtredingen of het voorkomen van verdere overtreding.
- 63 Artikel 5:32b, derde lid, van de Awb schrijft voor dat de dwangsombedragen in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Bij dat laatste is van belang dat van een dwangsom een zodanige prikkel moet uitgaan dat aan de last wordt voldaan.
- 64 Indien Bluetrace niet binnen zes maanden de geconstateerde overtredingen beëindigt, verbeurt zij een dwangsom. De Autoriteit Persoonsgegevens stelt de hoogte van deze dwangsom vast op € 5.000,- voor iedere week of een gedeelte daarvan dat de last niet (geheel) is uitgevoerd tot een maximum van € 100.000,-. Naar het oordeel van de Autoriteit staat de hoogte van deze bedragen in redelijke verhouding tot de zwaarte van het door de overtreding geschonden belang - de bescherming van persoonsgegevens en van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen - en zijn deze (voorts) voldoende hoog om Bluetrace te bewegen de overtredingen te beëindigen.
- 65 De ernst van de overtreding komt tot uitdrukking in de omstandigheid dat de artikelen 6, 8 en 10 van de Wbp hoofdverplichtingen voor de verantwoordelijken zijn en daarmee geen lichte overtreding vormen. Datzelfde geldt voor overtreding van artikel 34. Transparantie is eveneens een hoofdverplichting van de verantwoordelijke.<sup>52</sup> De Autoriteit Persoonsgegevens neemt hierbij verder onder andere in aanmerking de schaal waarop de overtreding plaatsvindt (treft veel mensen).
- 66 Om de beoogde werking te hebben, is de hoogte van de bedragen bovendien afgestemd op de omzet- en winstcijfers van Bluetrace in verband met het potentiële (financiële) voordeel dat zij met de overtredingen behaalt. Bluetrace heeft bij e-mail van 4 maart 2016 financiële gegevens verstrekt over het bedrijf

<sup>49</sup> Kamerstukken II/1993/94, 23 700, nr. 3, p.163.

<sup>50</sup> Zie het hoorzittingsverslag, p. 8.

<sup>51</sup> Zie o.a. <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?caseid={7A2499E5-0C9B-4999-9D80-F9780CBE6F9}> en <http://www.denhaag.nl/home/bedrijven-en-instellingen/ondernemen/loket/to/Uitstallingsvergunning.htm>.

<sup>52</sup> Zie ook Kamerstukken II/2014/15, 33 662, nr. 9, p. 17-19.





Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

[REDACTED]  
[REDACTED] In het onderzoeksrapport is geconstateerd dat het overgrote deel van de metingen van Bluetrace in Nederland wifi tracking-metingen betreft.<sup>53</sup> In 2015 had Bluetrace gemiddeld [REDACTED] werknemers in dienst. Bluetrace is een (groeit)bedrijf [REDACTED]

[REDACTED] De [REDACTED] financiële omstandigheden (draagkracht) van de overtreder mogen echter in beginsel geen rol spelen bij het vaststellen van de hoogte van de bedragen.<sup>54</sup> [REDACTED]  
[REDACTED]

- 67 Anders dan Bluetrace meent, kan in de financiële positie van het bedrijf evenmin reden worden gevonden om van handhavend optreden af te zien. Volgens vaste jurisprudentie biedt de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene, ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan daarvan om die reden behoort af te zien.<sup>55</sup>

#### Dictum

De Autoriteit Persoonsgegevens legt aan Bluetrace, wegens overtreding van de artikelen 8, 10 en 34, in samenhang gezien met artikel 6 van de Wbp, een last onder dwangsom op met de volgende inhoud:

Bluetrace dient **binnen zes maanden na dagtekening van dit besluit** ofwel de verwerking van persoonsgegevens voor wifi tracking-metingen in winkels en op openbare plaatsen buiten de winkels te staken en gestaakt te houden ofwel maatregelen te nemen die ertoe moeten leiden dat:

- I. voorkomen wordt dat Bluetrace persoonsgegevens verzamelt van omwonenden in aangrenzende of nabijgelegen woningen;
- II. Bluetrace de persoonsgegevens van passanten na het verzamelen zo snel als redelijkerwijs mogelijk verwijdert of anonimiseert;
- III. Bluetrace de betrokkenen op het moment van vastlegging van hen betreffende gegevens in begrijpelijke vorm informatie verschaft over haar identiteit en het doeleinde van de verwerking, en daarbij vermeldt waar nadere informatie over de verwerking kan worden verkregen; en
- IV. Bluetrace nadere informatie verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze dat betrokkenen zoveel mogelijk worden bereikt, over de verwerkte categorieën persoonsgegevens en de periode gedurende welke de persoonsgegevens worden opgeslagen.

<sup>53</sup> Zie het onderzoeksrapport, p. 7.

<sup>54</sup> Zie o.a. ABRvS 10 december 2003, AB2008, 131 en ABRvS 10 mei 2006, AB2006, 230, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

<sup>55</sup> Zie o.a. ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8259 en ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5957.



AUTORITEIT  
PERSOONSGEGEVENS

Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

Bluetrace verbeurt na afloop van deze termijn van zes maanden een dwangsom van € 5.000,-- (zegge: vijfduizend euro) voor iedere week of een gedeelte daarvan dat de last niet (geheel) is uitgevoerd tot een maximum van € 100.000,-- (zegge: honderdduizend euro).

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

mr. J. Kohnstamm  
Voorzitter

**Rechtsmiddelen**

Indien u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag, onder vermelding van "Awb-bezwaar" op de envelop.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

## Bijlage 1 - wettelijk kader

### Wbp

#### *Artikel 1 van de Wbp (voor zover relevant):*

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. persoonsgegeven: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon;
- b. verwerking van persoonsgegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens;
- (...)
- d. verantwoordelijke: de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt;
- e. bewerker: degene die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, zonder aan zijn rechtstreeks gezag te zijn onderworpen;
- f. betrokkene: degene op wie een persoonsgegeven betrekking heeft;
- (...)
- o. verzamelen van persoonsgegevens: het verkrijgen van persoonsgegevens;
- (...)

#### *Artikel 6 van de Wbp:*

Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt.

#### *Artikel 8 van de Wbp:*

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
- b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
- c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;
- d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
- e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of
- f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

*Artikel 10 van de Wbp:*

1. Persoonsgegevens worden niet langer bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerkelijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.
2. Persoonsgegevens mogen langer worden bewaard dan bepaald in het eerste lid voor zover ze voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden worden bewaard, en de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de desbetreffende gegevens uitsluitend voor deze specifieke doeleinden worden gebruikt.

*Artikel 33 van de Wbp:*

1. Indien persoonsgegevens worden verkregen bij de betrokkene, deelt de verantwoordelijke vóór het moment van de verkrijging de betrokkene de informatie mede, bedoeld in het tweede en derde lid, tenzij de betrokkene daarvan reeds op de hoogte is.
2. De verantwoordelijke deelt de betrokkene zijn identiteit en de doeleinden van de verwerking waarvoor de gegevens zijn bestemd, mede.
3. De verantwoordelijke verstrekt nadere informatie voor zover dat gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen.

*Artikel 34 van de Wbp:*

1. Indien persoonsgegevens worden verkregen op een andere wijze dan bedoeld in artikel 33, deelt de verantwoordelijke de betrokkene de informatie mede, bedoeld in het tweede en derde lid, tenzij deze reeds daarvan op de hoogte is:
  - a. op het moment van vastlegging van hem betreffende gegevens, of
  - b. wanneer de gegevens bestemd zijn om te worden verstrekt aan een derde, uiterlijk op het moment van de eerste verstrekking.
2. De verantwoordelijke deelt de betrokkene zijn identiteit en de doeleinden van de verwerking mede.
3. De verantwoordelijke verstrekt nadere informatie voor zover dat gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen.
4. Het eerste lid is niet van toepassing indien mededeling van de informatie aan de betrokkene onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost. In dat geval legt de verantwoordelijke de herkomst van de gegevens vast.
5. Het eerste lid is evenmin van toepassing indien de vastlegging of de verstrekking bij of krachtens de wet is voorgeschreven. In dat geval dient de verantwoordelijke de betrokkene op diens verzoek te informeren over het wettelijk voorschrift dat tot de vastlegging of verstrekking van de hem betreffende gegevens heeft geleid.

*Artikel 51 van de Wbp (voor zover relevant):*

1. Er is een College bescherming persoonsgegevens dat tot taak heeft toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij en krachtens de wet bepaalde. Tevens houdt het College



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

toezicht op de verwerking van persoonsgegevens in Nederland, wanneer de verwerking plaatsvindt overeenkomstig het recht van een ander land van de Europese Unie.

(...)

4. Het College wordt in het maatschappelijk verkeer aangeduid als: Autoriteit persoonsgegevens.

*Artikel 60 van de Wbp (voor zover relevant):*

1. Het College kan ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende, een onderzoek instellen naar de wijze waarop ten aanzien van gegevensverwerking toepassing wordt gegeven aan het bepaalde bij of krachtens de wet.

(...)

*Artikel 61 van de Wbp (voor zover relevant):*

1. Met het toezicht op de naleving als bedoeld in artikel 51, eerste lid zijn belast de leden en buitengewone leden van het College, de ambtenaren van het secretariaat van het College, alsmede de bij besluit van het College aangewezen personen.

(...)

*Artikel 65 van de Wbp:*

Het College is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

Awb

*Artikel 5:1 van de Awb:*

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.

3. Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. (...)

*Artikel 5:9 van de Awb:*

De beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie vermeldt:

a. de overtreding alsmede het overtreden voorschrift;

b. zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.

*Artikel 5:32 van de Awb (voor zover relevant):*

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

(...)

*Artikel 5:32a van de Awb:*

1. De last onder dwangsom omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

2. Bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

*Artikel 5:32b van de Awb:*

1. Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.
2. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.
3. De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

## Bijlage 2 - zienswijze Bluetrace en reactie Autoriteit Persoonsgegevens

### Anonieme gegevens

- 1 Bluetrace gaat er vanuit dat de MAC-adressen van winkelbezoekers en passanten die zij verzamelt persoonsgegevens zijn. Maar Bluetrace benadrukt dat zij geen persoonsgegevens opslaat. Ze anonimiseert (versleutelt) de MAC-adressen eerst. Het zijn dan geen persoonsgegevens meer, aldus Bluetrace. Bluetrace heeft haar standpunt onderbouwd met een verwijzing naar de door haar verstrekte toelichting op de toegepaste versleutelingsmethode - een vorm van hashing - en de Memorie van Toelichting bij de Wbp.

### Reactie Autoriteit Persoonsgegevens

- 2 De Autoriteit Persoonsgegevens is hierop reeds ingegaan in randnummers 23-25 van het besluit.

### Bewerker

- 3 Volgens Bluetrace is zij bewerker en zijn de klanten van Bluetrace verantwoordelijke voor de gegevensverwerking. Bluetrace verwerkt persoonsgegevens in opdracht van de desbetreffende bedrijven of organisaties. Bluetrace heeft verder gewezen op hetgeen daartoe is vastgelegd in de bewerkersovereenkomst die ze heeft opgesteld.

### Reactie Autoriteit Persoonsgegevens

- 4 De Autoriteit Persoonsgegevens is hierop reeds ingegaan in randnummers 27-29 van het besluit.

### Overtredingen beëindigd

- 5 Bluetrace meent dat de geconstateerde overtredingen van de Wbp inmiddels zijn beëindigd doordat zij voldoende waarborgen voor de privacybescherming heeft getroffen, een maximale bewaartermijn heeft ingesteld en informatie geeft over de gegevensverwerking.

### Waarborgen

- 6 Volgens Bluetrace maakt zij (uitgebreid) gebruik van anonimiseringstechnieken. Bluetrace heeft naar voren gebracht dat zij een vorm van hashing toepast op de MAC-adressen van winkelbezoekers en passanten vóórdat ze worden opgeslagen. Hierdoor krijgen de betrokkenen elke dag een nieuw (volgens haar: anoniem) nummer in de Bluetrace systemen. Op dit moment doet Bluetrace alleen wifi tracking-metingen tijdens winkelopeningstijden. Verder zijn de metingen beperkt tot een straal van 1 meter buiten de winkels, aldus Bluetrace. Volgens Bluetrace meet zij geen gegevens van omwonenden. Na ten hoogste 24 uur worden de verzamelde gegevens door Bluetrace geaggregeerd (veralgemeend) naar aantallen.

### Reactie Autoriteit Persoonsgegevens

- 7 De Autoriteit Persoonsgegevens is hierop reeds ingegaan in randnummers 34, 37-42 van het besluit.



Datum  
30 juni 2016

Ons kenmerk  
z2015-00981

Bewaartermijn

- 8 Bluetrace heeft naar voren gebracht dat de bewaartermijn van de (versleutelde) gegevens ten hoogste 24 uur is. Dit is ook vastgelegd in bijvoorbeeld haar privacy beleid en in de bewerkersovereenkomst met haar klanten.

Reactie Autoriteit Persoonsgegevens

- 9 De Autoriteit Persoonsgegevens is hierop reeds ingegaan in randnummer 44 van het besluit.

Informatie

- 10 Bluetrace stelt dat zij niet alleen een privacy beleid heeft opgesteld en stickers en informatiebrochures over de wifi tracking-metingen beschikbaar heeft gemaakt. Ze ziet erop toe dat haar klanten die informatie ook daadwerkelijk verstrekken aan winkelbezoekers en passanten, aldus Bluetrace. Dit doet zij bijvoorbeeld door met klanten in gesprek te gaan en hen op locatie te bezoeken. Bluetrace heeft laten weten in contact te zijn met de gemeentes waar verschillende winkels zijn gehuisvest om wifi tracking-borden te (laten) plaatsen.

Reactie Autoriteit Persoonsgegevens

- 11 De Autoriteit Persoonsgegevens is hierop reeds ingegaan in randnummer 46-51 van het besluit.

Financiële gevolgen van handhaving

De Autoriteit Persoonsgegevens begrijpt het standpunt van Bluetrace aldus dat handhavend optreden grote financiële gevolgen heeft. Bluetrace is een klein bedrijf.

Reactie Autoriteit Persoonsgegevens

- 13 De Autoriteit Persoonsgegevens is hierop reeds ingegaan in randnummers 66-67 van het besluit.