



Advies nr. 146/2018 van 19 december 2018

Betreft: Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van titel X van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen (CO-A-2018-141).

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van Mevr. Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, ontvangen op 23 oktober 2018;

Gelet op het verslag van de Voorzitter;

Brengt op 19 december 2018 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, de aanvrager, verzoekt om het advies van de Autoriteit over een ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van titel X van het decreet van 5 april 1995 *houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid* en het decreet van 23 december 2011 *betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen* (hierna: het ontwerpdecreet).

Context

2. Het ontwerpdecreet voert een verwijderingsplicht in voor asbesthoudende materialen. Zo somt het ontwerpdecreet de asbesthoudende materialen op die eigenaren van publieke constructies met risicojaar tegen 1 januari 2034 moeten verwijderen. Uiterlijk tegen 1 januari 2040 moeten deze publieke constructies asbestveilig zijn. Een publieke constructie huisvest volgens het ontwerpdecreet publieke organisaties die aan een groot aantal personen overheidsdiensten vertrekken. Daarnaast voert het ontwerpdecreet eveneens een verplichte asbestinventarisatie in voor iedere toegankelijke constructie met risicobouwjaar: dit zijn alle constructies die mensen binnen kunnen betreden.
3. Een asbestinventaris wordt opgemaakt door een asbestdeskundige inventarisatie volgens een specifiek inspectieprotocol. Na de opmaak van deze asbestinventaris ontvang de eigenaar van de toegankelijke constructie een asbestinventarisatetest. De asbestdeskundige inventarisatie zal voor elke gecontroleerde constructie een asbestinventaris ingegeven in speciaal hiertoe bestemde databank asbestinventarisatie. Deze databank zal beheerd worden door de OVAM (Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij) en kan ook persoonsgegevens verwerken. Het ontwerpdecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de nadere regels kan vaststellen voor "*de toegankelijkheid, het raadplegen, het downloaden en ontsluiten van de databank asbestinventarisatie en de uitwisseling, het beheer en de verwerking van de gegevens en de persoonsgegevens die erin worden opgenomen*".
4. Het advies van de Autoriteit beperkt zich tot de bespreking van de verwerking van persoonsgegevens door deze databank asbestinventarisatie die artikel 19 van het ontwerpdecreet in het leven roept.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Doeleinde

5. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens uitsluitend toegestaan voor welbepaalde uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
6. Krachtens artikel 22 van de Grondwet zijn de nagestreefde doeleinden essentiële elementen die de formele wet of het decreet zelf moeten vastleggen¹. Artikel 19 van het ontwerpdecreet bepaalt uitdrukkelijk dat iedere verwerking van persoonsgegevens door de databank asbest-inventarisatie uitsluitend kan plaatsvinden om de bepalingen van onderafdeling 6.3 "Asbest-inventarisatie" te verwezenlijken. Deze onderafdeling regelt in het bijzonder de organisatie en het toezicht op de handhaving van het asbestafbouwbeleid.
7. De Autoriteit stelt vast de doelstellingen van het ontwerpdecreet welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

2. Rechtsgrondslag

8. Elke verwerking van persoonsgegevens moet bovendien steunen op een rechtsgrondslag in de zin van artikel 6 AVG.
9. Voor zover de verwerkte van persoonsgegevens niet behoren tot de bijzondere categorieën van artikel 9 AVG, kan het ontwerpdecreet steunen op artikel 6.1.e) AVG als rechtsgrond: de vervulling van een taak van algemeen belang.

3. Proportionaliteit

10. Artikel 5.1.c) AVG bepaalt dat persoonsgegevens beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”).
11. Artikel 19 van het ontwerpdecreet bepaalt welke informatie over de toegankelijke constructie en de aanwezigheid van asbest moet opgenomen worden in de asbestinventaris. Het ontwerpdecreet somt echter niet de categorieën van persoonsgegevens op die de databank asbest-inventarisatie kan verwerken. Uit artikel 24 van het ontwerpdecreet valt af te leiden dat de eigenaar van de toegankelijke constructie in elk geval wordt geregistreerd in deze databank.

¹ Advies nr. 34/2018 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, rechtsvoorganger van de Autoriteit, van 11 april 2018, randnummer 31, te raadplegen via deze link : https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_34_2018.pdf

Voor het overige bepaalt artikel 19 van het ontwerpdecreet dat de Vlaamse Regering *kan* bepalen welke persoonsgegevens in de databank worden opgenomen.

12. De Autoriteit is van mening dat de huidige omschrijving van de categorieën van gegevens niet toelaat om de proportionaliteit van de gegevensverwerking te beoordelen. Het vastleggen van de relevante gegevenscategorieën moet behoorlijk wettelijk omkaderd moet zijn. Zo stelde de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in haar advies 34/2017 dat de categorieën van persoonsgegevens essentiële elementen zijn die krachtens artikel 22 van de Grondwet in de formele wet of het decreet zelf moeten worden bepaald². Een loutere machtiging aan de Vlaamse Regering om deze persoonsgegevens te preciseren staat volgens de Raad van State op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet³.
13. Na het bepalen van de categorieën van persoonsgegevens in het ontwerpdecreet zelf, *moeten* –in tegenstelling tot de facultatieve machtiging in het ontwerpdecreet – deze meer in detail uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit.
14. Tot slot merkt de Autoriteit op dat het ontwerpdecreet niet bepaalt welke persoonsgegevens de deskundige asbestinventarisatie zal mogen verwerken om de databank te voeden.

4. Bewaartermijn

15. Volgens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
16. Het ontwerpdecreet voorziet niet in een maximale bewaartermijn voor de persoonsgegevens die de databank asbestinventarisatie zal bevatten. Deze maximale bewaartermijn is ook een essentieel element dat valt onder het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet⁴. De geldigheidsduur van het asbestinventarisatetest kan een aanknopingspunt om zijn de bewaartermijn te bepalen. In ieder geval moet het ontwerpdecreet zelf, en niet de Vlaamse Regering, deze maximale bewaartermijn vastleggen.

² Ibid.

³ Raad van State, advies 62.331 van 11 december 2017, randnummer 16, te raadplegen via deze link:

<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62331.pdf#search=62.331%2F1>

⁴ Advies nr. 34/2018 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, rechtsvoorganger van de Autoriteit, van 11 april 2018, randnummer 31, te raadplegen via deze link :

https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_34_2018.pdf

17. Het ontwerpdecreet bepaalt evenmin de maximale bewaartermijn van de persoonsgegevens die de deskundige asbestinventarisatie verwerkt, voordat hij deze ingeeft in de databank asbest-inventarisatie.

5. Verantwoordelijkheid

18. Artikel 4(7) AVG bepaalt dat wanneer de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, daarin kan worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen.
19. Artikel 19 van het ontwerpdecreet bepaalt dat de OVAM de databank voor asbestinventarisatie zal beheren. De Autoriteit beveelt aan om het ontwerpdecreet aan te vullen door de OVAM en de deskundige asbestinventarisatie expliciet te kwalificeren als verwerkingsverantwoordelijken in de zin van artikel 4.7 AVG.

6. Toegangsbeheer en vertrouwelijkheid

20. Artikel 5.1.f) AVG verplichten de verantwoordelijke voor de verwerking tot het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen zodat de gegevens op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging („integriteit en vertrouwelijkheid”). Uit deze verplichting vloeit met name de noodzaak tot een uitgebreid toegang- en gebruiksbeheer⁵.
21. Artikel 19 van het ontwerpdecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de nadere regels *kan* bepalen in verband met de toegankelijkheid van de databank asbestinventarisatie. Daarnaast valt uit artikel 24 van het ontwerpdecreet af te leiden dat de instrumenterende ambtenaar, die de eigendomsoverdracht van een toegankelijke constructie acteert in een authentieke akte, de nieuwe eigenaar kan registreren in de databank. Dit impliceert dat deze beroepsgroep een bepaalde toegang zou hebben tot de databank asbestinventarisatie.
22. De Autoriteit wijst erop dat ofwel het ontwerpdecreet, ofwel een uitvoeringsbesluit de actoren met toegang tot de databank asbestinventarisatie op exhaustieve wijze moet opsommen alsook de omvang en de modaliteiten van hun toegangsrechten. Deze toegang moet steeds noodzakelijk zijn in het licht van de doelstellingen vermeld in randnummer 6 van dit advies en

⁵ Zie ook Aanbeveling nr. 01/2008 van 24 september 2008 met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector, https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf.

kan desgevallend onderworpen zijn aan de verplichting tot het sluiten van een protocolakkoord krachtens artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

7. Overige opmerkingen

23. In verband met de machtiging aan de Vlaamse Regering vermeld in randnummer 3 van dit advies merkt de Autoriteit op dat het raadplegen, downloaden, ontsluiten en uitwisselen van persoonsgegevens allemaal verschijningsvormen zijn van een verwerking in de zin van artikel 4.2 van de AVG. Bijgevolg is het onnodig en bovendien zelfs verwarrend om ieder van deze verwerkingen afzonderlijk te vermelden in het ontwerpdecreet.

III. BESLUIT

24. De Autoriteit is van mening dat het ontwerpdecreet niet de noodzakelijke waarborgen biedt wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, gelet op de veel te brede machtiging aan de Vlaamse Regering. Het ontwerpdecreet laat na om de essentiële elementen van de databank asbestinventarisatie te regelen in de tekst van het ontwerpdecreet zelf met name:

- het bepalen van de categorieën van de verwerkte persoonsgegevens (randnummers 12-14);
- het bepalen van een maximale bewaartermijn van deze persoonsgegevens (randnummers 16-17);
- het uitdrukkelijk aanduiden van een verwerkingsverantwoordelijke (randnummer 19);
- de omkadering van de toegang tot de databank asbestinventarisatie (randnummers 21-22).

OM DEZE REDENEN

Brengt de Autoriteit een ongunstig advies uit over het ontwerpbesluit.

De Wnd. Administrateur,

An Machtens



De Voorzitter,

Willem Debeuckelaere