

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2025/015 van 1 april 2025

over

tekst	Ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	betreffende het goederenvervoer met brede fietsaanhangwagens in het kader van een tweede pilootproject
roepnaam	(besluit brede fietsaanhangwagens)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 28 februari 2025
trefwoorden	bewaartermijn; rechtvaardigingsgrond

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet") inzonderheid artikel 10/4, §1;

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), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

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 de mevrouw Annick de Ridder, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport van 19 maart 2025, ontvangen door de VTC op 20 maart 2025;

Gelet op de behandeling op de zitting van 1 april 2025;

Brengt op 1 april 2025 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Mobiliteit (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van besluit *betreffende het goederenvervoer met brede fietsaanhangwagens in het kader van een tweede pilootproject* (hierna "het Ontwerp") zonder aanduiding van specifieke artikelen.

2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. Het Ontwerp heeft tot doel het kader uit te werken voor het tweede pilootproject voor goederenvervoer per fiets met fietsaanhangwagens met een breedte van meer dan 1m. Voor dergelijk vervoer is een vergunning vereist.
4. De volgende bepalingen van het Ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens:

Art. 11.

De aanvraag voor een vergunning als vermeld in artikel 10, bevat al de volgende gegevens:

- 1° *de naam van de aanvrager;*
- 2° *de naam van de contactpersoon;*
- 3° *het post- en e-mailadres;*
- 4° *het telefoonnummer;*
- 5° *het ondernemingsnummer.*

Art. 12.

De vergunning, vermeld in artikel 10, vermeldt al de volgende gegevens:

- 1° *de duur van de vergunning;*
- 2° *de naam van de houder van een vergunning als vermeld in artikel 10;*
- 3° *de verplichting om de data bij te houden en aan te leveren in het kader van de evaluatie, vermeld in artikel 17;*
- 4° *de maatregelen die genomen moeten worden om schade aan de verkeersinfrastructuur te voorkomen;*
- 5° *de maatregelen die genomen moeten worden om het vervoer veilig te laten verlopen;*
- 6° *de verplichting om de voertuigen voorafgaand aan het gebruik aan te melden bij het departement.*

De vergunning wordt verleend voor een periode die eindigt op 31 december 2027.

Art. 15.

De gegevensbank van het departement¹ bevat de gegevens, vermeld in artikel 11.

Het departement is de verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van 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 (algemene verordening gegevensbescherming).

De gegevens, vermeld in het eerste lid, worden verzameld en verwerkt voor de volgende doeleinden:

- 1° *het toezicht op de naleving van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport en van dit besluit;*
- 2° *de opmaak van algemene en naamloze statistieken door het departement met het oog op onderzoek en evaluatie van dit besluit.*

De gegevens, vermeld in het eerste lid, worden bijgehouden tot en met 31 december 2029.

¹ het departement Mobiliteit en Openbare Werken, vermeld in artikel 28, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie;

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

5. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn: de aanvrager van een vergunning voor het vervoer met een brede fietsaanhangwagen en de contactpersoon;
- en dat het minstens de volgende gegevens betreft: identificatie- en contactgegevens.
6. Het betreft informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatiegegevens en dus gaat het om de verwerking van informatie over geïdentificeerde natuurlijke personen, zijnde persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

7. De wettelijke basis van het Ontwerp is het decreet van 3 mei 2013 *betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport*, artikel 13/2 tot en met 13/4, artikel 13/5, en artikel 13/6, die luiden als volgt:

Artikel 13/2.

De Vlaamse Regering bepaalt de volgende aspecten van het pilootproject, vermeld in artikel 13/1:

1° de start- en einddatum;

2° de toegelaten fietsen en fietsaanhangwagens;

3° de technische voorwaarden van de fietsen en de fietsaanhangwagens;

4° de aard en de afmetingen van de lading die met de fietsen of fietsaanhangwagens vervoerd mogen worden.

De Vlaamse Regering kan het maximum aantal vergunningen bepalen dat in het kader van het pilootproject kan worden uitgereikt.

Artikel 13/3.

De Vlaamse Regering kan in het kader van een pilootproject als vermeld in artikel 13/1 het vervoer met een fiets met een breedte van meer dan 0,75 meter of met een fietsaanhangwagen met een breedte van meer dan 1 meter beperken tot de trajecten die ze bepaalt.

De Vlaamse Regering kan in het kader van een pilootproject als vermeld in artikel 13/1 het vervoer met een fiets met een breedte van meer dan 0,75 meter of met een fietsaanhangwagen met een breedte van meer dan 1 meter verbieden op bepaalde tijdstippen, plaatsen of in bepaalde omstandigheden, of het onderwerpen aan bepaalde voorwaarden.

Artikel 13/4.

Met het oog op het uitreiken van een vergunning in het kader van een pilootproject als vermeld in artikel 13/1 bepaalt de Vlaamse Regering de volgende elementen:

1° de inhoud van de vergunning. De vergunning vermeldt minstens de maatregelen om schade aan de verkeersinfrastructuur te voorkomen en om het vervoer veilig te laten verlopen;

2° de procedure voor de aanvraag en de afgifte van de vergunning.

De Vlaamse Regering kan voor het uitreiken van de vergunning, vermeld in het eerste lid, en het gebruik van de

verkeersinfrastructuur voor vervoer met fietsen met een breedte van meer dan 0,75 meter of met fietsaanhangwagens met een breedte van meer dan 1 meter een vergoeding bepalen.

Artikel 13/5.

In het kader van een pilootproject als vermeld in artikel 13/1 kan de Vlaamse Regering bepalen dat de dienst van de Vlaamse administratie die ze aanwijst op de hoogte gebracht wordt van het tijdstip en de gevolgde reisweg en de voertuigen van het vervoer. De Vlaamse Regering bepaalt in dat geval ook de wijze waarop dat gebeurt en de eventuele uitzonderingen.

Artikel 13/6.

Elk pilootproject als vermeld in artikel 13/1 wordt geëvalueerd. De Vlaamse Regering bepaalt de frequentie van evaluatie en de procedure voor de evaluatie van het project.

8. Het decreet bevat geen relevante bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens.
9. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG.
10. Het Ontwerp of de nota aan de Vlaamse Regering vermelden niet expliciet op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden. De VTC gaat er van uit dat de gegevens verwerkt worden op basis van de rechtvaardigingsgrond “taak van algemeen belang” waar het dossierbeheer betreft. De VTC beveelt aan om dit toe te voegen aan het Ontwerp of de nota.
11. Een loutere verwijzing naar de tekst van de AVG volstaat niet. Wat de verwijzing naar punt e) betreft, moet verduidelijkt worden van welke taak van algemeen belang of openbaar gezag bedoeld wordt.
12. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM², artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen³ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁴

² Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

³ Artikel 6 AVG vermeldt de volgende elementen:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).

⁴ EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000; GWH 23 april 2015, arrest nr. 44/2015, 63; GWH 5 oktober 2017, arrest nr. 100/2017, 17; GWH 15 maart 2018, arrest nr. 29/2018, 26; GWH 14 januari 2021, arrest nr. 2/2021, overw. B.22.1.e.e.; GWH 18 november 2021, arrest nr. 158/2021, overw. B.6; GWH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2; R.v.St, adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl.St. Kamer, 2020-2021, doc. nr. 551951/001, 94-98; SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2023, 93-116, 155-162; DEGRAVE, E., *"L'État-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larquier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

13. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e) AVG⁵, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.
14. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a) AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal immers niet naar wetgeving waarin de verwerking uitdrukkelijk geregeld is, kunnen verwezen worden.
15. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.
16. Hierbij moet er op gelet worden dat in een eventueel uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet worden opgenomen.⁶ wat nu nog niet het geval is. De machtiging aan de Vlaamse Regering moet voldoende nauwkeurig omschreven zijn en betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever.⁷

3. Doelbinding

17. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b) AVG).
18. De volgende doeleinden worden in het Ontwerp vermeld:
- het toezicht op de naleving van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport en van dit besluit;
 - de opmaak van algemene en naamloze statistieken door het departement met het oog op onderzoek en evaluatie van dit besluit.

⁵ “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

⁶Advies Algemene Vergadering Afdeling Wetgeving Raad van State, 68.936/AV van 7 april 2021, opmerking 101 (Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119); In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens”, in dezelfde zin GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

⁷ bv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v., GwH nr. 158/2021, 18 november 2021, overw. B.8.4.2., GwH nr. 26/2023, 16 februari 2023, overw. B.74.1.

19. De doeleinden zijn dan ook welbepaald en transparant. Verder zijn de doeleinden die worden nagestreefd nuttig en noodzakelijk, rekening houdend met het algemeen belang. Er is een evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens over te gaan.
20. De VTC is van oordeel dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

4. Verantwoordelijkheid

21. Artikel 4, 7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
22. Het Ontwerp duidt het Departement Mobiliteit en Openbare Werken aan als verwerkingsverantwoordelijke.
23. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moet nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG, artikel 23 Kaderwet)⁸ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.
24. De VTC verwijst naar haar **lijst**⁹ met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35,4 van de AVG.
25. De VTC wijst erop dat een GEB aan de VTC kan worden voorgelegd voor advies. Bij een hoog risico is de consultatie van de VTC verplicht.¹⁰

5. Minimale gegevensverwerking

26. Conform artikel 5.1, c) AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
27. De **categorieën betrokkenen** zijn de aanvrager van een vergunning voor het vervoer met een brede fietsaanhangwagen en de contactpersoon.
28. De **categorieën van persoonsgegevens** zijn:
- de naam van de aanvrager;
 - de naam van de contactpersoon;
 - het post- en e-mailadres;

⁸ Voor meer uitleg over en model van GEB, zie:

- <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/verplichtingen-bij-het-verwerken-van-persoonsgegevens/gegevensbeschermingseffectbeoordeling-dpia>

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

⁹ Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aanneem van de lijst met verwerkingen waarvoor een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd conform artikel 35.4 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming door Vlaamse bestuursinstanties <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/machtigingen-en-adviezen-vlaamse-toezichtcommissie/lijst-vtc-criteria-geb-dpia>

¹⁰ Artikel 36, AVG bepaalt dit als volgt: "Wanneer uit een gegevensbeschermingseffectbeoordeling krachtens artikel 35 blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken, raadpleegt de verwerkingsverantwoordelijke voorafgaand aan de verwerking de toezichthoudende autoriteit."

- het telefoonnummer;
 - het ondernemingsnummer.
29. Wat de **personen die toegang krijgen tot de gegevens** betreft: het departement Mobiliteit en Openbare Werken.
30. De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking.
31. Krachtens 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.
32. Wat de **bewaartermijn** betreft bepaalt het Ontwerp dat de gegevens worden bijgehouden tot en met 31 december 2029, dit is twee jaar na het einde van het pilootproject.
33. De termijn dient in de nota nog verantwoord te worden zodat nagegaan kan worden of voldaan is aan de vereisten van de AVG.

6. Juistheid

34. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d) AVG).
35. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe de nodige maatregelen neemt.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

36. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14 AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34 AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
37. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in het vorige randnummer, zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun persoonsgegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten.

8. Beveiligingsmaatregelen

38. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
39. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover.¹¹

¹¹ <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/domeinen/cloud>

III. BESLUIT

40. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- de rechtvaardigingsgrond opnemen in het Ontwerp, minstens in de nota (luik 2);
- de bewaartermijn verantwoorden in de nota (luik 5);
- de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2025-04-03 14:29:50 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed



Vlaamse
overheid