



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2020/03 van 18 februari 2020

betreffende

| | |
|----------|---|
| tekst | het ontwerp van besluit |
| van | van de Vlaamse Regering |
| titel | tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1,C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E. |
| roepnaam | (besluit vakbekwaamheid bestuurder goederen- en personenvervoer) |
| datum | zoals principieel goedgekeurd op 20 december 2019 |

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 23 december 2019 van mevrouw Lydia Peeters, Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken;

Brengt op 18 februari 2020 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor mobiliteit en openbare werken (hierna “de aanvrager”) verzocht bij brief van 23 december 2019 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering *tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E*. (hierna “het Ontwerp”).
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 besluit vormt een gedeeltelijke¹ en minimale omzetting van de Richtlijn 2018/645 van het Europees parlement en de Raad van 18 april 2019².
4. Het Koninklijk Besluit³ dat gewijzigd wordt strekt ertoe om de kwaliteit (vakbekwaamheid) van de bestuurder in het goederen- en het personenvervoer over de weg te garanderen door middel van een examen voor de toegang tot het beroep (basiskwalificatie) en een systeem van opleiding tijdens de uitoefening van het beroep (nascholing).
5. De materie vakbekwaamheid en nascholing is sinds de zesde staatshervorming een gewestelijke bevoegdheid.
6. Het departement MOW zal op basis van het Ontwerp de kwalificatiekaart bestuurder opmaken en uitbrengen.
7. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn: de bestuurders die een kwalificatiekaart aanvragen en bestuurders die een verlenging aanvragen (artikel 13 van het Ontwerp) en dat het volgende gegevens lijkt te betreffen:
 - identificatiegegevens en contactgegevens; (zie de bespreking van het nieuwe artikel 55/2);
 - foto van de bestuurder (cf. (nieuw) model);
 - gegevens m.b.t. het rijbewijs;
 - gegevens m.b.t. de werkgever.
 - de gegevens die verzameld worden bij de nascholing (voor zover dit door een Vlaamse instantie als bedoeld in het e-govdecreet betreft).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Algemeen

8. In verband met de kwaliteit van de regelgevende grondslag dienen eerst enkele algemene opmerkingen te worden gegeven.
9. De delegaties in de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg, artikel 1, eerste lid, gewijzigd bij de wet van 15 mei 2006 en de wet van betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (verder genoemd "de wegverkeerswet") die relevant zijn in het kader van dit advies zijn de volgende:

¹ Beperkt tot de bevoegdheden van het Vlaams Gewest, nl. artikel 1 van de Richtlijn (zie concordantietabel1: toepassingsgebied)

² Richtlijn 2003/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2003 betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad en Richtlijn 91/439/EEG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 76/914/EEG van de Raad.

³ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2007/05/04/2007014142/justel>

- wet van 18 februari 1969, artikel 1, eerste lid, gewijzigd bij de wet van 15 mei 2006:

“Artikel 1. De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer (over zee,) over de weg, de spoorweg of de waterweg, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.”

- wegverkeerswet, artikel 1, eerste lid:

“Artikel 1. De Koning stelt de algemene reglementen vast betreffende de politie over het verkeer op de wegen van voetgangers, van middelen van vervoer te land en dieren, alsmede van de middelen van vervoer per spoor die de openbare weg gebruiken.”

- wegverkeerswet, artikel 21, vervangen bij de wet van 9 juli 1976:

“Art. 21. Niemand mag op de openbare weg een motorvoertuig besturen, tenzij hij houder is van, en tevens bij zich heeft, een rijbewijs in België regelmatig afgegeven, of een buitenlands nationaal of internationaal rijbewijs onder de voorwaarden vastgesteld door de bepalingen die inzake internationaal wegverkeer van toepassing zijn. Het rijbewijs moet geldig zijn voor de categorie waartoe het voertuig behoort.

De Koning kan, onder de algemene voorwaarden die Hij stelt, vrijstelling verlenen van deze verplichting inzonderheid voor het besturen met het oog op de scholing.”

- wegverkeerswet, artikel 26, vervangen bij de wet van 9 juli 1976:

“Art. 26. De Koning bepaalt het model van het Belgisch rijbewijs en van het als zodanig geldend bewijs, de categorieën van voertuigen waarvoor ze afgegeven worden, alsook de voorschriften betreffende de afgifte, de geldigheid, de vernieuwing, de vervanging en de teruggave ervan.”

10. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een **rechtsgrond** vindt in artikel 6 AVG (dit kan aangegeven worden in de nota aan de Vlaamse regering) en dat de in randnummer 12 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden.
11. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke inmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in '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 elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁴
12. De VTC onderlijnt in het bijzonder het belang van artikel 6.3 van de AVG dat – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet - voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c)⁵ of punt e)⁶ AVG omkadert, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden:
 - 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”)⁷;
 - de betrokkenen;

⁴ Zie DEGRAVE, E., *“L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle”*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26). Zie ook F. SCHRAM, *Privacy & persoonsgegevens*. Handboek, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

⁵ “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

⁶ “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;”

⁷ Zie artikel 5.1.c) AVG.

- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁸;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).
13. Geen van de essentiële elementen werden expliciet in de vermelde wetten opgenomen⁹. De verwerking van persoonsgegevens lijkt op het eerste gezicht beperkt in deze regeling, maar het opgezette systeem heeft **toch vergaande gevolgen voor de professionele bezigheid van de betrokken bestuurders**.
14. Het voorliggende Ontwerp komt gedeeltelijk tegemoet aan de eis van een wettelijke basis, maar in principe moet dit op wetgevend niveau gerealiseerd worden. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt er gewag gemaakt van de voorbereiding van een decretaal initiatief (verzameldecreet). Dat biedt hiervoor dan de gelegenheid.
15. Het Ontwerp voegt aan titel VI van het KB van 4 mei 1972 een nieuw hoofdstuk 3 in met als opschrift “Verwerking van gegevens”, waarin de hiervoor vermelde elementen worden opgenomen.

2. Artikelsgewijze bespreking (eigen onderlijning VTC)

16. **In artikel 13 van het Ontwerp** worden verschillende aspecten in verband met de verwerking van persoonsgegevens geregeld. De VTC beoordeelt dit positief. Het betreft in eerste instantie (of enkel) de verwerkingen door het departement zelf.
17. **Het opschrift** van het nieuwe hoofdstuk 3 luidt: “*Hoofdstuk 3. De verwerking van gegevens*” Het valt op dat in tegenstelling tot gelijkaardige bepalingen in ander ontwerpen die aan de VTC werden voorgelegd, niet de term “persoonsgegevens” wordt gebruikt (zoals in de nota aan de Vlaamse Regering wel wordt aangegeven). Dit bemoeilijkt eventuele opzoekingen via zoektermen. De VTC herinnert er aan dat de definitie van wat een persoonsgegeven is heel ruim is: “*alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon*” (artikel 4, 1), AVG).

18. **Het nieuwe artikel 55/2** in hoofdstuk 3:

“Art. 55/2. Van de bestuurder die conform artikel 8/1 en 13/1 een kwalificatiekaart bestuurder aanvraagt, worden de volgende gegevens verwerkt:

1° de aanvraag, vermeld in artikel 8/1, §2;

2° de aanvraag, vermeld in artikel 13/1, §2.”

19. Voor de aanduiding van de gegevens die worden verwerkt door het departement wordt verwezen naar twee modelaanvragen te bepalen door het departement, waarvan er minstens een model nog niet werd vastgesteld aangezien daarvoor eerst dit Ontwerp moet goedgekeurd worden. De VTC kan dus niet oordelen of er aan het principe van de AVG van dataminimalisatie van de persoonsgegevens wordt voldaan.
20. De wetgeving moet niet het detail van de gegevens bepalen maar minstens wel de categorieën. Uitgaande van de bestaande regels¹⁰ betreft het volgende persoonsgegevens:

Voor- en achternaam

Adres (straat, nummer, bus)

⁸ Zie ook artikel 5.1.e) AVG.

⁹ In het kader van de nog niet in werking getreden bepalingen inzake het rijbewijs met punten, worden er wel regels inzake de verwerking van persoonsgegevens vastgelegd (toekomstig recht artikel 24 en 25 wegverkeerswet).

¹⁰ https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/DGWVVV/aanvraagformulier_kwalificatiekaart_12_03_2018.doc
https://mobilit.belgium.be/nl/Resources/formulieren/wegverkeer/form_rijbewijs_kwalificatiekaart_bestuurder

Postcode, gemeente, land

Geboortedatum en -plaats

Telefoonnummer

E-mail

Categorie rijbewijs

Eerste aanvraag van Belgische kwalificatiekaart? Ja/nee

Bij de aanvraag dienen volgende documenten bijgevoegd te worden:

- Een recente pasfoto.
- Een kopie van het identiteitsbewijs (recto verso).
- Een kopie van het rijbewijs (recto verso).
- Een attest van de werkgever waar u werkt.
- Een kopie van de initiële kwalificatiekaart (*) of laatst uitgereikte kwalificatiekaart.

21. Op zich lijken deze gegevens te beantwoorden aan het principe van minimale gegevensverwerking, maar het valt op dat een aantal gegevens worden gevraagd waarvan men zou kunnen veronderstellen dat de overheid (het Departement) die al heeft of kan bekomen op basis van een identificatienummer zoals het rijksregisternummer of BISnummer (via authenticatie met e-ID). Mogelijk verandert dat nu met de nieuwe Vlaamse regeling.

22. De VTC wijst op de principes van eenmalige gegevensopvraging en het gebruik van authentieke bronnen.¹¹

23. **Het nieuwe artikel 55/3** in hoofdstuk 3:

“Art. 55/3. Het Departement is de verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van 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 (algemene verordening gegevensbescherming).”

24. Het is positief dat in het eerste lid de verwerkingsverantwoordelijke wordt aangeduid. Dit is een van de essentiële elementen vermeld onder randnummer 14.

25. **Het nieuwe artikel 55/4** in hoofdstuk 3:

“Art. 55/4. De gegevens worden verzameld en verwerkt voor:

1° de uitreiking van de kwalificatiekaarten bestuurder, vermeld in artikel 8/1, §3, en artikel 13/1, §3;

2° de inspectie en controle, vermeld in titel VI, hoofdstuk 1;

3° de opmaak van algemene en naamloze statistieken door het Departement om de beleidsmaatregel te onderzoeken en evalueren.”

26. De VTC vestigt in ieder geval de aandacht op:

- het artikel 20 van de WVG en het nieuwe artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, die aan overheden de verplichting opleggen om protocollen af te sluiten voor gegevensuitwisselingen in de publieke sector;

¹¹ Zie de aanbeveling nr. 09/2012 van 23 mei 2012 aanbeveling uit eigen beweging in verband met authentieke gegevensbronnen in de overheidssector

https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_09_2012.pdf

en de artikelen artikel III.66-III.69 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 samen met het uitvoeringsbesluit daarvan, het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 houdende de uitvoering van artikel III.66, III.67 en III.68 van het bestuursdecreet van 7 december 2018.

- de bevoegdheden van het opgerichte “informatieveiligheidscomité”¹².
- de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen die een machtigingsvereiste instellen van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken voor het gebruik van het rijksregisternummer¹³;

27. De VTC is van oordeel dat de opgesomde gegevens in artikel 71, §1 en 72, §1 noodzakelijk zijn voor de beoogde doeleinden van controle en sanctionering.
28. Wat betreft de opmaak van algemene en naamloze statistieken door het departement met het oog op onderzoek en evaluatie van de beleidsmaatregel, wijst de VTC er op dat de gegevens hiervoor in de mate dat ze van externe bronnen komen, moeten geanonimiseerd worden alvorens ze overgemaakt worden aan het departement.
29. **Het nieuwe artikel 55/5** in hoofdstuk 3:

“Art. 55/5. De gegevens worden vijf jaar bijgehouden.”

30. In dit artikel wordt dus de **bewaartermijn** van de gegevens vastgelegd. In de nota aan de Vlaamse Regering (p. 9) wordt deze termijn gemotiveerd door te verwijzen naar de duurtijd van een opleidingscyclus in het kader van de nascholing.
31. De VTC oordeelt dat hiermee voldaan wordt aan het principe van de opslagbeperking. (artikel 5.1, e), AVG).
32. **Artikel 8 van het Ontwerp:** het nieuwe artikel 8/1 van het KB:

“Art. 8/1. §1. De personen die conform de bepalingen van artikel 3, §3, 2°, in België een getuigschrift van basiskwalificatie hebben verworven en die niet beantwoorden aan de voorwaarden, vermeld in artikel 3, §1, van het koninklijk besluit betreffende het rijbewijs, kunnen een kwalificatiekaart bestuurder verkrijgen die voldoet aan de vereisten, vermeld in bijlage 3, die bij dit besluit is gevoegd.

[...]

§2. De personen, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, vragen op elektronische wijze de kwalificatiekaart bestuurder aan bij het Departement.

[...]

Het model van het aanvraagformulier wordt bepaald door het Departement.”

33. De VTC merkt op dat in het Ontwerp een elektronische aanvraag wordt verplicht gesteld, maar dat er geen maatregelen worden opgelegd inzake **beveiliging**. Gezien de aard van de persoonsgegevens, waaronder unieke identificatie en informatie m.b.t. de werkgever van de betrokkene, is dit wel aangewezen. (Beginselen risicobenadering (artikelen 24, 25 en 32, AVG) en integriteit en vertrouwelijkheid (artikel 5, 1, f), AVG)).
34. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren¹⁴.
35. In de nota aan de Vlaamse Regering (p.3) wordt inzake verdere digitaliseringsinitiatieven verwezen naar het project en platform “burgerprofiel”. De VTC verwijst daarbij naar de door haar verleende machtigingen onder

¹² Wet van 5 september 2018 tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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 (B.S. 10 september 2018) <https://dt.bosa.be/nl/ivc>

¹³ Zie artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen

¹⁴ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.

voorwaarden¹⁵. Het betreft een “cloudtoepassing” en de VTC heeft daaromtrent al meerdere adviezen en aanbevelingen verleend¹⁶.

36. Wat de **transparantievereiste** betreft: het departement maakt het model van het aanvraagformulier. De VTC wijst op verplichte vermeldingen volgens de AVG (artikel 5, 1, a), AVG en artikel 12 AVG).

37. **Artikel 10, 2° en 3° van het Ontwerp:** (wijziging artikel 45 van het KB)

“Art. 10. In artikel 45 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 januari 2013 en het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

[...]

2° in paragraaf 1 wordt het derde lid vervangen door wat volgt:

“De nascholing bestaat uit klassikale lessen, praktijklessen en, als die beschikbaar zijn, lessen met hulpmiddelen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) of hoogwaardige simulatoren.”;

3° aan paragraaf 1 wordt een vierde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Als de nascholing op afstand gegeven wordt via e-learning, wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1° er kan worden aangetoond dat de opleiding volledig is gevolgd;

2° de deelnemers aan de nascholing via e-learning zijn uniek identificeerbaar.”.

38. De VTC adviseert dat er wat betreft de inzet bij de lessen voor de nascholing van ICT-hulpmiddelen en simulatoren en van de mogelijkheid van e-learning, de nodige technische en organisatorische maatregelen worden genomen voor de bescherming van de persoonsgegevens. Dit geldt des te meer door de eis van unieke identificeerbaarheid van de betrokkenen die in artikel 10 van het Ontwerp wordt gesteld.

III. **BESLUIT**

39. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde ontwerp voldoende waarborgen kan bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat aandacht wordt geschonken aan volgende aspecten:

- minimale beveiligingsmaatregelen die geformaliseerd en gedocumenteerd worden (randnummer 26 en 27);
- de transparantie waarborgen via het Ontwerp (randnummer 28).

40. **De VTC herhaalt evenwel dat de vermelding van de essentiële elementen bij voorkeur bij decreet zelf gebeurt** (dus in de twee wetten die de rechtsbasis van dit besluit vormen - randnummer 12 e.v.).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

¹⁵ Machtigingen burgerprofiel: [Beraadslaging VTC nr. 16/2017 van 17 mei 2017](#) en [Beraadslaging VTC nr. 42/2017 van 22 november 2017](#).

¹⁶ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>