



**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2020/33 van 8 september 2020

betreffende

tekst	het ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot vaststelling van de verordening voor het verkeer van havenvoertuigen in de haven van Antwerpen
roepnaam	(BVR verkeer havenvoertuigen Antwerpen)
datum	zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juli 2020

De Vlaamse Toezichtcommissie (verder "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (verder: "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 (verder 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 (verder "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Lydia Peeters, Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken, ontvangen door de VTC op 20 juli 2020;

Brengt op 8 september 2020 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken (hierna “de aanvrager”) verzocht op 20 juli 2020 om het advies van de VTC over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de verordening voor het verkeer van havenvoertuigen in de haven van Antwerpen (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 Ontwerp beoogt een reglementair kader te creëren waarmee havenvoertuigen in het havengebied Antwerpen op basis van technische eisen, specifiek toegesneden op de eigenheid van deze voertuigen, kunnen worden ingezet met borging van de verkeersveiligheid en de integriteit van de wegen en kunstwerken in het havengebied

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

4. Het Ontwerp bevat bepalingen inzake de persoonsgegevens van:
 - de eigenaar van het havenvoertuig (art. 13 en 71);
 - de gebruiker van het havenvoertuig (art. 71)
 - de uitvoerder van de controle (art. 13)
 - de verantwoordelijke van de controle instantie (art. 13)
 - de persoon die de erkenning als assistenticoördinator of signaalgever aanvraagt (art. 76).
5. Er zal dus een verwerking van persoonsgegevens plaatsvinden en de VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

6. De wettelijke basis van het Ontwerp is het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, artikel 14bis, §1 en artikel 15, §2. Enkel artikel 14bis is relevant in de context van dit advies:

“Art. 14bis. §1. Met behoud van de toepassing van het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens en de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven van Antwerpen kan de Vlaamse Regering per haven een verordening vaststellen voor het verkeer van havenvoertuigen. De Vlaamse Regering stelt de grenzen vast van het gebied waarin die verordening van toepassing is.

[...]”

7. Dit decreet bevat geen bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens. De delegatie aan de Vlaamse Regering is ook te algemeen geformuleerd.
8. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG – en voor sommige verwerkingen in artikel 9 AVG

(zie randnummer 17), wat uitdrukkelijk moet bepaald worden – en dat de in randnummer 16 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden¹.

9. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging 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.²

10. De VTC onderlijnt in het bijzonder 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)³ of punt e)⁴ van de 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”)⁵;
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden⁶;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁷.

11. **In het Ontwerp worden al deze elementen in verschillende artikelen expliciet benoemd.** Daarvoor werden gelijkaardige bepalingen opgenomen voor 3 verschillende regelingen:

- de controle en erkenningen van havenvoertuigen (afdeling 2 van Hoofdstuk 1 van Titel 3);
- het afleveren van vergunningen voor relocatie van havenvoertuigen, operationeel transport en bijzonder operationeel transport met havenvoertuigen (afdeling 2 van Hoofdstuk 6 van Titel 4);
- het opleggen van assistentie bij de relocaties van, de operationele transporten en de bijzondere operationele transporten met havenvoertuigen (afdeling 3 van Hoofdstuk 6 van Titel 4).

¹ Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen. Voor dit besluit kan de nota aan de Vlaamse Regering verduidelijking brengen.

² 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.

³ "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

⁴ "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;"

⁵ Zie artikel 5.1.c), AVG.

⁶ Zie ook artikel 5.1.e), AVG.

⁷ Als er male verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

12. Er moet echter op gelet worden dat in een uitvoeringsbesluit verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet worden opgenomen, wat nu nog niet het geval is. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever⁸.
13. De VTC wijst er op dat er rekening zal moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden.

3. Doelbinding

14. Volgens artikel 5.1.b), AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
15. De artikelen 13, §2, tweede lid, 71, tweede lid en 76, tweede lid, van het Ontwerp omschrijven duidelijk de doeleinden van de verwerking.
16. De VTC is van oordeel dat deze doeleinden beantwoorden aan het krachtens artikel 5.1.b), AVG vereiste welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doeleinde.

4. Verantwoordelijkheid

17. Artikel 4.7 AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, ook de verwerkingsverantwoordelijke kan worden aangewezen. De VTC is van oordeel dat dit bij voorkeur in de regelgeving wordt opgenomen⁹.
18. In artikel 1, 38° wordt een definitie gegeven van “verwerkingsverantwoordelijke”. Het lijkt de VTC niet aangewezen om een andere definitie te geven aan de term “verwerkingsverantwoordelijke” dan bepaald in de AVG omdat er dan twee definities tegelijk gelden voor dezelfde term. Ze begrijpt dat de aanvrager daarmee wil duidelijk maken de verantwoordelijkheid niet enkel de persoonsgegevens betreft, maar dit valt onder het overschrijfbod¹⁰.
19. Voor de drie regelingen wordt de havenkapiteindienst (HKD) aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke voor de (persoons)gegevens. HKD wordt telkens aangeduid als organisator en beheerder van een centraal systeem.
20. Anderzijds wordt er telkens niet voor HKD (alleen), maar voor het havenbedrijf bepaald dat het persoonsgegevens verwerkt met toepassing van de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens.
21. De VTC wijst er op dat het statuut van verwerkingsverantwoordelijke een feitenkwestie is, maar is van oordeel dat het Havenbedrijf als verwerkingsverantwoordelijke moet worden aangewezen op grond van artikel 5 van het decreet 3 mei 2019 houdende de havenkapiteinsdienst dat bepaalt dat het havenbedrijf de werking van de HKD regelt.
22. In het Ontwerp wordt specifiek de toegang tot de gegevens in het centrale systeem beheerd door HKD geregeld. Tot de doelstellingen van de gegevensverwerking behoort volgens het Ontwerp zelf de bevordering van de gegevensuitwisseling tussen de betrokken actoren. Voor wat persoonsgegevens betreft die beheerd worden door Vlaamse instanties zal rekening moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor gegevensuitwisselingen tussen (overheids)instanties.

⁸ Jbv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v.

⁹ Zie opsomming essentiële elementen onder luik “regelgevende grondslag”.

¹⁰ Een verordening heeft ingevolge artikel 288 VWEU een algemene strekking en is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Het belangrijkste gevolg van deze rechtstreekse toepasselijkheid is dat het overschrijven of omzetten van een verordening niet nodig is en zelfs verboden.

23. De AVG legt de aanstelling van een functionaris voor de gegevensbescherming (artikel 37 AVG)¹¹ op als ook het e-govdecreet van 18 juni 2008 en het besluit van de Vlaamse Regering van 23 november 2018.¹².

5. Minimale gegevensverwerking

24. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').
25. Artikel 13, §2, derde lid, artikel 71, tweede lid en artikel 76, tweede lid geven een opsomming van de gegevens die door HKD in het centraal systeem worden verwerkt.
26. De VTC is van oordeel dat de opgesomde persoonsgegevens, met name hoofdzakelijk identificatie- en adresgegevens, zeer beperkt zijn en noodzakelijk zijn voor de beoogde doeleinden.

6. Bewaartermijn

27. 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.
28. De hiervoor vermelde artikelen bepalen ook uitdrukkelijk de bewaartermijn van de gegevens. Deze bewaartermijnen zijn telkens in overeenstemming met de beoogde doeleinden.

7. Beveiligingsmaatregelen

29. Artikelen 5.1.f), 24.1 en 32 van de AVG vermelden uitdrukkelijk de verplichting voor de verwerkingsverantwoordelijke(n) 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.
30. Artikel 32 AVG wijst in dit verband op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingsystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.

¹¹ Voor richtlijnen dienaangaande, zie:

- Info op website van de Autoriteit: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/themadossier-functionaris-voor-gegevensbescherming>

- Aanbeveling nr. 04/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "CBPL") (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_04_2017_0.pdf)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 243) (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/wp243rev01_nl.pdf)

¹² "Als de instantie een beroep doet op een verwerker als vermeld in artikel 4, 8), van de algemene verordening gegevensbescherming, wijst de verwerker eveneens een functionaris voor gegevensbescherming aan."

31. Voor de concrete uitwerking hiervan herinnert de VTC aan de aanbeveling¹³ ter voorkoming van gegevenslekken en aan de referentiemaatregelen¹⁴ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer.¹⁵
32. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de Vlaams Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken diensten expliciet op te leggen, dan moet zij dat wel in haar besluit doen.
33. De verwerkingsverantwoordelijke moet erop toezien dat voormelde veiligheidsmaatregelen te allen tijde worden nageleefd.

III. **BESLUIT**

34. De VTC wijst op haar opmerkingen inzake
- de vereiste decretale basis;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke.
35. Voor het overige maakt de VTC geen opmerkingen bij het Ontwerp.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2020-09-14 22:39:58 +01:00
Reden: Ik keur dit document goed



¹³ Aanbeveling uit eigen beweging van de Commissie nr. 01/2013 van 21 januari 2013 *betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken.*

(https://www.gegevensbeschermingsAutoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf)

¹⁴ Referentiemaatregelen van de Commissie voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (https://www.gegevensbeschermingsAutoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf)

¹⁵ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf)

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).