



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2020/19 van 30 juni 2020

betreffende

| | |
|----------|--|
| tekst | het ontwerp van besluit |
| van | van de Vlaamse Regering |
| titel | houdende diverse bepalingen over de begeleiding van uitzonderlijk vervoer en tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer |
| roepnaam | (besluit begeleiding uitzonderlijk vervoer) |
| datum | zoals principieel goedgekeurd op 12 juni 2020 |

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 12 juni 2020 van mevrouw Lydia Peeters, Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken, ontvangen per mail op 1 juni 2020;

Brengt op 30 juni 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 29 mei 2020 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer (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. De begeleiding van uitzonderlijke transporten wordt tot op heden geregeld in het koninklijk besluit van 10 juni 2010 betreffende het wegverkeer van uitzonderlijke voertuigen en in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer. De erkenning van de begeleiders en bewakingsondernemingen werd tot 1 januari 2020 geregeld in de wet van 10 april 1990 tot regeling van de bijzondere en private veiligheid (hierna de Bewakingswet).
4. De erkenning van de begeleiding was in het verleden tweeledig. Enerzijds moest het bedrijf erkend zijn als bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst, anderzijds moest de begeleider op zich erkend zijn.
5. Het voorliggend ontwerp van besluit behoudt de logica van de Bewakingswet door zowel de ondernemingen te erkennen als de begeleiders zelf.
6. De erkenningsvoorwaarden voor de ondernemingen worden vereenvoudigd. De voorwaarden om een erkenning te verkrijgen is dat het een onderneming conform artikel I.1, eerste lid, 1°, van het Wetboek Economisch Recht moet zijn en dat deze onderneming over een passende beroepsaansprakelijkheidsverzekering dient te beschikken.
7. De nota aan de Vlaamse Regering stelt uitdrukkelijk dat de begeleiders zorgen voor de effectieve uitvoering op de straat en dat hun bekwaamheid daarom moet verzekerd zijn. Daarom dient een begeleider te beschikken over een bekwaamheidsattest begeleider uitzonderlijk vervoer om erkend te kunnen worden.
8. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen de begeleider uitzonderlijk vervoer type 1 en type 2. Om het bekwaamheidsattest te bekomen dat vereist is voor een erkenning als een begeleider uitzonderlijk vervoer type 1 volstaat het om te slagen voor een examen en minimaal drie jaar houder zijn van een geldig rijbewijs B. Om het bekwaamheidsattest type 2 te bekomen dient men naast deze twee voorwaarden (die gelden voor een bekwaamheidsattest type 1) ook een stage te vervolledigen. Daarnaast zijn er enkele eisen die betrekking hebben op het gedrag van de begeleider, zoals het verval van het recht tot sturen en niet veroordeeld zijn voor bepaalde misdrijven.
9. De VTC stelt vast dat de **personen** van wie gegevens worden verwerkt de volgende zijn:
 - de aanvrager van een erkenning van een begeleidingsonderneming voor zover die een natuurlijke persoon is
 - de vertegenwoordiger van de begeleidingsonderneming (als die onderneming een rechtspersoon is);
 - de (kandidaat) begeleidersen dat het minstens volgende **gegevens** lijkt te betreffen:
 - voor alle categorieën personen:
 - identificatie en contactgegevens
 - voor de (kandidaat)begeleider:
 - rijksregisternummer;
 - pasfoto;
 - uittreksel strafregister.
10. Omdat in deze context ook verwerkingen van persoonsgegevens plaatsvinden zal de VTC nagaan in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande opmerkingen

11. De VTC had al een advies verleend¹ over een vorige versie van het Ontwerp zoals die een eerste keer principiële goedgekeurd was door de (vorige) Vlaamse Regering op 24 mei 2019. Na de tweede principiële goedkeuring werd het advies van de Raad van State aangevraagd. Rekening houdende met dit advies werd er voor gekozen om een volledig nieuw regelgevend traject aan te vatten. De huidige Vlaamse Regering legt een aangepast Ontwerp voor.
12. De VTC stelt vast dat de volgende aspecten in het Ontwerp **verwerkingen van persoonsgegevens** kunnen impliceren:
- de erkenning als begeleidingsonderneming;
 - de erkenning als begeleider.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

13. De Vlaamse Regering wordt door artikel 10 van het decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur² in geval van bijzonder wegtransport **gemachtigd** om
- het uitzonderlijk vervoer te verbieden op bepaalde tijdstippen, plaatsen of in bepaalde omstandigheden, of het onderwerpen aan bepaalde voorwaarden;
 - de regels te bepalen voor de toekenning, weigering, verlenging, schorsing en intrekking van de erkenning van de bestuurder van het uitzonderlijk voertuig, alsook van de verkeerscoördinator en de begeleiders die het uitzonderlijk vervoer begeleiden.
14. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat elke verwerking van persoonsgegevens die in onderhavige context zal plaatsvinden een **rechtvaardigingsgrond** vindt in artikel 6 AVG – en voor sommige verwerkingen in artikel 10 AVG (zie randnummer 20) wat ook uitdrukkelijk moet bepaald worden– en dat de in randnummer 19 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden^{3,4}.
15. 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 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 elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁵
16. De VTC onderlijnt in het bijzonder het belang van artikel 6.3 van de AVG – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet - dat voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c)⁶ of punt e)⁷ AVG omkadert, in principe minstens de volgende **essentiële elementen** van die verwerkingen zou moeten vermelden:

¹ VTC/A/W/2019/24 van 23 juli 2019.

² <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decreet/2013/05/03/2013035499/justel>

³ 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.

⁴ Zie randnummer 21.

⁵ 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 SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

⁶ "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

⁷ "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;"

- 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” zie onder luik 4)⁸;
 - de betrokkenen;
 - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁹;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)(zie onder luik 3).
17. Geen van de essentiële elementen werden expliciet in de vermelde reglementering opgenomen. 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 betrokkenen.
18. De **delegatie aan de Vlaamse Regering** om de procedure voor de erkenning te bepalen is heel ruim. In een uitvoeringsbesluit kunnen verdere modaliteiten worden bepaald, maar **de essentie moet in het decreet worden opgenomen**. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever¹⁰.
19. Persoonsgegevens in de zin van **artikel 10 AVG** behoeven naast specifieke rechtvaardigingsgronden ook strengere beveiligingsmaatregelen. Artikel 10,§2, van de WVG geeft aan welke bijkomende veiligheidsmaatregelen zullen moeten voorzien worden:
- de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
 - de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit, in casu de Vlaamse Toezichtcommissie;
 - ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.
20. Met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 10, AVG, werd in de nota aan de Vlaamse Regering bij de tweede principiële goedkeuring van de vorige ontwerp tekst in augustus 2019 het volgende gesteld:
- “2. Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) dd. 23 juli 2019*
- De VTC stelde in haar advies vast dat het ontwerp niet in een voldoende en precieze wettelijke rechtsgrond voorziet om de informatie te bewaren betreffende de strafrechtelijke veroordelingen en strafrechtelijke feiten.*
- Artikel 36 werd in deze zin aangepast. Onder meer het uittreksel uit het strafregister, de kennisgevingen betreffende de veroordeling voor bepaalde feiten, het bij wijze van hoofdstraf vervallen verklaard worden en de kennisgeving indien het rijbewijs ingetrokken wordt, worden expliciet en precies opgenomen in dit artikel.”*
21. In voorliggend Ontwerp worden deze documenten op dezelfde manier vermeld. Zoals al gesteld, is het aangewezen dat de essentiële elementen worden opgenomen in een wettelijke bepaling.

⁸ Zie artikel 5.1, c), AVG.

⁹ Zie ook artikel 5.1, e), AVG.

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

3. Doelbinding

22. Volgens artikel 5.1, b), AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
23. Artikel 37, vierde lid van het Ontwerp omschrijft de doeleinden waarvoor de gegevens worden verzameld en verwerkt. Het betreft volgende doeleinden: de controle op de naleving van de voorwaarden voor de begeleidingsonderneming en de begeleiders, de sanctionering ten aanzien van de begeleidingsonderneming en de begeleiders en de opmaak van algemene en naamloze statistieken door het agentschap met het oog op onderzoek en evaluatie van de beleidsmaatregel.
24. 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

25. Artikel 4.7, AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die de wetgeving in kwestie aanduidt. Bij voorkeur wordt dit al in het decreet vastgelegd voor elke verwerking. Daarmee wordt duidelijk gemaakt op wie de daaraan verbonden verplichtingen rusten en tot wie de betrokkene zich kan wenden.
26. De decreetgever heeft dit nagelaten. In artikel 37, derde lid van het Ontwerp wordt dit wel verduidelijkt: het agentschap Wegen en Verkeer wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke.

5. Minimale gegevensverwerking en opslagbeperking

27. Conform artikel 5, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
28. In artikel 37, eerste lid worden de **gegevens** opgesomd die zullen verwerkt worden of beter gezegd, de documenten waarin ook persoonsgegevens zijn opgenomen. In combinatie met de erkenningsvoorwaarden en de informatie die een aanvraag moet bevatten (artikel 11 en 12 van het ontwerp voor de begeleider), is het wel mogelijk om te bepalen over welke persoonsgegevens het gaat. De verantwoordelijke moet er evenwel over waken dat de data die opgevraagd en bijgehouden worden strikt binnen de reglementaire limieten blijven (en bijvoorbeeld geen documenten toevoegen die andere persoonsgegevens bevatten).
29. In verband met de verwerking van het **rijksregisternummer** wijst de VTC op artikel 8, §1, derde lid, Rijksregisterwet.
"Er is geen machtiging vereist om het Rijksregisternummer te gebruiken wanneer dit gebruik uitdrukkelijk voorzien is door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie."
30. Als de Aanvrager op deze bepaling een beroep wil doen, wordt dit bij voorkeur uitdrukkelijk in het decreet vermeld (volgens artikel 8 kan het ook krachtens een decreet) maar het is niet verplicht mits de context van het gebruik wel zeer goed afgebakend is, zodat de betrokkenen hier geen vragen over kunnen hebben. Het lijkt aangewezen dat minstens in de Memorie van Toelichting (bij voorkeur) of in de nota aan de Vlaamse Regering uitdrukkelijk naar die wettelijke uitzondering wordt verwezen.
31. Volgens artikel 5, e), AVG moeten persoonsgegevens worden **bewaard** in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, noodzakelijk is.
32. Zoals al gesteld, vermeldt het decreet niets over bewaringstermijnen. In artikel 37, tweede lid van het Ontwerp wordt wel een bewaartermijn opgenomen waarmee voldaan wordt aan het principe van opslagbeperking.

6. Beveiligingsmaatregelen

33. 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. De VTC herinnert er aan dat gegevens zoals bedoeld in artikel 10, AVG worden verwerkt (zie hiervoor).
34. 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 verwerkingssystemen 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.
35. Voor de concrete uitwerking hiervan herinnert de VTC aan de aanbeveling ter voorkoming van gegevenslekken¹¹ en aan de referentiemaatregelen¹² die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹³ en een logging¹⁴ van de toegangen zodat men kan controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens en waarom. Voor zover de Aanvrager cloudtoepassingen zou overwegen, verwijst de VTC naar de adviezen en aanbevelingen die zij daarover heeft verleend¹⁵
36. 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.
37. De verwerkingsverantwoordelijke moet erop toezien dat voormelde veiligheidsmaatregelen te allen tijde worden nageleefd.

¹¹ 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)

¹² 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)

¹³ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

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

¹⁴ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

¹⁵ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

III. BESLUIT

38. De VTC beoordeelt het positief dat de Vlaamse Regering van bij de eerste ontwerpen aandacht heeft besteed aan de verwerking van persoonsgegevens, maar betreurt dat dit via een uitvoeringsbesluit gedaan wordt in plaats van in een decreet (zie randnummer 16).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Gefekend door: Hans Graux (Signature)
Gefekend op: 2020-07-22 20:28:18 +01:00
Reden: ik keur dit document goed

