



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2020/42 van 6 oktober 2020

over

tekst	het ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 wat betreft de aanvraagprocedures voor erfgoedpremies en de meerjarenpremieovereenkomsten
roepnaam	(BVR aanvraagprocedures Ontroerend Erfgoed)
datum	zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 september 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 de heer Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, ontvangen door de VTC op 25 september 2020;

Gelet op de bespreking op de zitting van de VTC van 6 oktober 2020 waarbij beslist werd het dossier af te handelen in een schriftelijke procedure;

Gelet op de schriftelijke procedure;

Brengt op 6 oktober 2020 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Onroerend Erfgoed (hierna “de aanvrager”) verzocht op 25 september 2020 om het advies van de VTC over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 wat betreft de aanvraagprocedures voor erfgoedpremies en de meerjarenpremieovereenkomsten (hierna “het Ontwerp”), inzonderheid artikel 66.
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. In dit ontwerp van besluit worden onder andere verschillende wijzigingen aangebracht in de bestaande aanvraagprocedures voor ‘toelatingen’ (hoofdstuk 6), ‘subsidies’ (hoofdstuk 10) en ‘premies’ (hoofdstuk 11), waarbij ook de dossiersamenstellingen voor de aanvragen worden aangepast.
4. In die hoofdstukken wordt geconcretiseerd waarvoor en hoe toelating moet worden gevraagd, welke subsidies en premies er bestaan, welke bedragen er worden voorzien, hoe en onder welke voorwaarden deze kunnen worden verkregen, wanneer en aan wie wordt uitbetaald en wanneer deze eventueel moeten worden terugbetaald.
5. Met het oog hierop zal het agentschap Onroerend Erfgoed of een erkende onroerenderfgoedgemeente een aantal persoonsgegevens van de aanvrager verzamelen en controleren.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

6. Het Ontwerp bevat bepalingen inzake de persoonsgegevens van minstens de volgende personen:
 - de aanvrager van een toelating, subsidie of premie;
 - de zakelijkrechthouder van het erfgoed.
7. 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

De wettelijke basis van het Ontwerp is het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, artikel 6.4.4, artikel 10.1.1 en artikel 10.2.1.:

“Artikel 6.4.4. § 1. Handelingen aan of in beschermde goederen opgesteld door de Vlaamse Regering of opgenomen in het beschermingsbesluit waarvoor geen omgevingsvergunning of geen vergunning, geen toelating, geen machtiging, geen ontheffing of geen afwijking overeenkomstig het Bosdecreet van 13 juni 1990 of het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu vereist is, kunnen niet worden aangevat zonder toelating van het agentschap of, in voorkomend geval, van de erkende onroerenderfgoedgemeente waar het beschermde goed ligt tenzij zij zijn vrijgesteld in een overeenkomstig artikel 8.1.1 goedgekeurd beheersplan.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het aanvragen en afleveren van de toelating.

[...]”

“Artikel 10.1.1.

De Vlaamse Regering kan binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten :

1° samenwerkingsovereenkomsten sluiten met erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten,

Regionale Landschappen en erkende onroerendergoeddepots en in het kader daarvan subsidies toekennen;

2° beheersovereenkomsten sluiten met de zakelijkrechter of de beheerder van een archeologische site, monument, een of meer percelen in een cultuurhistorisch landschap, stads- of dorpsgezicht of erfgoedlandschap en in het kader van de beheersovereenkomst subsidies toekennen;
3° projectsubsidies toekennen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.

“Artikel 10.2.1.

De Vlaamse Regering kan binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten :

1° premies toekennen voor werkzaamheden aan of in beschermde goederen en in erfgoedlandschappen;

2° meerjarenpremieovereenkomsten sluiten voor grote en langdurige werken aan of in beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen;

3° ...

4° premies toekennen voor beheer van beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen;

5° premies toekennen voor het beheer van onroerend erfgoed waarvoor een beheersplan is goedgekeurd overeenkomstig artikel 8.1.1;

6° premies toekennen voor maatregelen ten behoeve van de algemene landschapszorg, opgenomen in een goedgekeurd actieprogramma onroerend erfgoed;

7° premies toekennen voor archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem;

8° premies toekennen bij een buitensporige directe kost van de verplicht uit te voeren archeologische opgraving zoals opgenomen in de archeologienota of de nota waarvan akte is genomen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.

8. Dit decreet bevat geen bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens¹. De delegatie aan de Vlaamse Regering is ook te algemeen geformuleerd.
9. 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, wat uitdrukkelijk moet bepaald worden – en dat de in randnummer 11 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden².
10. 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.³
11. 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)⁴ of punt e)⁵

¹ Het decreet bevat enkel een bij het AVG-decreet ingevoerde toepassing van artikel 23, lid 1, e) en h) van de AVG, waarbij de mogelijkheid wordt geboden om de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet toe te passen bij de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon (artikel 11.7.2, van het decreet).

² 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.

³ Zie DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement 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.

⁴ "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

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;"

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”)⁶;
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden⁷;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁸.

12. In het Ontwerp worden al deze elementen in verschillende artikelen expliciet benoemd in artikel 66 (dat een nieuw hoofdstuk 11/1 en een nieuw artikel 11/1.1.1. invoegt).
13. 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 wetgever⁹.

3. Doelbinding

14. Volgens artikel 5.1.b), AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
15. In het nieuwe artikel 11/1.1.1, eerste lid, wordt het doel duidelijk omschreven: de controle op de wettelijke voorwaarden en de contactname na de behandeling.
16. De VTC is van oordeel dat deze doeleinden beantwoorden aan het krachtens artikel 5.1.b), AVG vereiste welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doeleinde.
17. In de mate dat er ook tijdens de behandeling contact kan worden genomen met de aanvrager of de zakelijkrechthouder, kan dit best nog mee vermeld worden.

4. Verantwoordelijkheid

18. 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 opgenomen¹⁰.
19. In het nieuwe artikel 11/1.1.1, tweede lid, wordt enkel het agentschap Onroerend Erfgoed aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke.

⁶ Zie artikel 5.1.c), AVG.

⁷ Zie ook artikel 5.1.e), AVG.

⁸ 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.

⁹ Jbv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v.

¹⁰ Zie opsomming essentiële elementen onder luik “regelgevende grondslag”.

20. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt evenwel - en volgens de VTC terecht - gesteld dat ook de "onroerenderfgoedgemeenten"¹¹ verwerkingsverantwoordelijken zijn. Dit kan dan best ook in het decreet worden opgenomen.

"De gegevens zullen worden gedeeld met erkende onroerenderfgoedgemeenten. Conform de onroerenderfgoedregulering nemen onroerenderfgoedgemeenten een aantal taken ter harte die normaal door het agentschap worden uitgevoerd. Voor deze verwerking treden zij op als verwerkingsverantwoordelijke, om die reden sluit het agentschap ook een protocol af met deze onroerenderfgoedgemeenten."

21. De conclusie dat tussen het agentschap en de erfgoedgemeenten een protocol met worden afgesloten, werd al in het nieuwe artikel 11/1.1.1, vierde lid van het Ontwerp verwoord:

"De gegevens vermeld in het derde lid kunnen worden verstrekt aan erkende onroerenderfgoedgemeenten voor de taken die gedelegeerd zijn aan erkende onroerenderfgoedgemeenten conform het Onroerenderfgoeddecreet van 17 juli 2013. Het agentschap sluit daarvoor met de erkende onroerenderfgoedgemeenten een protocol af."

22. De VTC adviseert dat in het Ontwerp verwezen wordt naar een protocol zoals bedoeld in artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008.

5. Minimale gegevensverwerking

23. 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').

24. Als personen van wie de gegevens verwerkt worden, geeft het nieuwe artikel 11/1.1.1, eerste lid, de aanvrager of, in voorkomend geval van de zakelijkrechthouder van het erfgoed waarvoor de financiële ondersteuning wordt aangevraagd, op. In de mate in de dossiers ook andere personen, zoals bewoners of experts, worden opgenomen, moeten deze categorieën ook vermeld worden. Er moet wel voor gezorgd worden dat de verwerking maar gebeurt na een afweging van de noodzaak om van deze betrokkenen gegevens te verwerken.

25. Het nieuwe artikel 11/1.1.1, derde lid van het Ontwerp geeft een opsomming van de gegevens die de verantwoordelijken verwerken:

*"1° persoonlijke identificatiegegevens, rijksregisternummer of identificatienummer van de sociale zekerheid en andere identificatiegegevens, zoals het financieel identificatienummer;
2° adres;
3° contactgegevens;
4° financiële gegevens, rekeningnummer;
5° gegevens over rechtstoestand."*

26. De VTC is van oordeel dat de opgesomde persoonsgegevens, noodzakelijk zijn voor de beoogde doeleinden. Ze adviseert wel om deze gegevens aan te vullen met de mogelijk andere categorieën dossiergegevens, zoals gegevens met betrekking tot het onroerend erfgoed (voor zover de aanvrager of zakelijkrechthouder een natuurlijke persoon is).

27. Met betrekking tot de personen die toegang krijgen tot de gegevens, geeft de adviesvraag zelf voldoende verduidelijking:

"Intern hebben de dossierbehandelaars en administratieve medewerkers (voor zover dit tot hun takenpakket behoort) toegang tot deze gegevens. Extern heeft de aanvrager zelf toegang tot zijn

¹¹ <https://www.onroerenderfgoed.be/een-erkende-onroerenderfgoedgemeente> en voor overgedragen en vrijwillige taken en voor bevoegdheden: <https://www.onroerenderfgoed.be/taken-en-bevoegdheden-oegemeente>.

gegevens in het geval het een natuurlijk persoon betreft. Rechtspersonen kunnen via het Vlaams gebruikersbeheer zelf kiezen wie lees/schrijftoegang krijgt tot hun aanvragen.”

6. **Bewaartermijn**

28. 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.
29. Als bewaartermijn wordt in nieuwe artikel 11/1.1.1, derde lid, een termijn van 10 jaar voorgeschreven. De verantwoording hiervoor is te vinden in de nota aan de Vlaamse Regering:

“De gegevens uit premie- en subsidiedossiers vallen onder toepassing van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. Artikel 15 van die wet bepaalt dat inzake verjaring het algemeen recht van toepassing is, dus 10 jaar. Omdat premie- en toelatingsaanvragen vaak gecombineerd worden aangevraagd, wordt de bewaartermijn voor toelatingen ook op 10 jaar bepaald.”

30. De VTC is van oordeel dat dit beantwoordt aan het vermelde principe van opslagbeperking van de AVG.

7. **Beveiligingsmaatregelen**

31. 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.
32. 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.
33. Voor de concrete uitwerking hiervan herinnert de VTC aan de aanbeveling¹² ter voorkoming van gegevenslekken en aan de referentiemaatregelen¹³ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer.¹⁴ Inzonderheid bij opvraging en verdere verwerkingen van individuele transacties - en een logging van de toegangen zodat de

¹² 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)

¹³ 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)

¹⁴ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

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

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

functionaris en de toezichhouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹⁵.

34. 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.
35. In de adviesvraag wordt inzake de aanvraagprocedure via elektronische loketten het volgende meegegeven:
36. *“Aanvragen voor een toelating of een premie gebeuren vandaag reeds via specifiek daarvoor voorziene elektronische loketten.[...]. De loketten zelf zijn webtoepassingen [...]. Alle componenten (webtoepassing, zoekindex en databank) worden gehost binnen het datacenter van het departement Omgeving. Het publieke gedeelte is beveiligd via ACM/IDM en inloggen is mogelijk met itsme, e-ID, beveiligingscode via mobiele app/SMS en federaal token.”*
37. VTC oordeelt dat de gekozen technologie en werkwijze de nodige veiligheids- en privacy garanties kunnen bieden, ondermeer via 2-factorauthenticatie.
38. De verwerkingsverantwoordelijke moet erop toezien dat voormelde veiligheidsmaatregelen te allen tijde worden nageleefd.

III. BESLUIT

39. De VTC wijst op haar opmerkingen inzake
- de vereiste decretale basis;
 - de doelstelling herbekijken;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijken;
 - de categorieën gegevens zo nodig aanvullen;
 - de categorieën betrokkenen zo nodig aanvullen.
40. Voor het overige maakt de VTC geen opmerkingen bij het Ontwerp.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2020-10-28 16:20:32 +00:00
Reden: Ik keur dit document goed



¹⁵ Audit trailing of beveiligd controlespoor.