



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2021/71 van 7 september 2021

over

tekst	ontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van diverse bepalingen in de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018
roepnaam	(decreet aanpassingen waterwetgeving)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 16 juli 2021

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 16 juli 2021 van mevrouw Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, ontvangen door de VTC op 16 juli 2021;

Brengt op 7 september 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Omgeving (hierna "de aanvrager") verzocht bij brief van 16 juli 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van decreet *tot wijziging van diverse bepalingen in de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018* (hierna "het Ontwerp"), meer bepaald over artikel 5.

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 behandelt volgende punten:
- wijziging aan de wet onbevaarbare waterlopen;
 - verbetering van het verbod op nieuwe bovengrondse constructies in oeverzones;
 - overstromingsgevoelige gebieden en informatieplicht;
 - uitvoering geven aan Europese Verordening met betrekking tot hergebruik van water;
 - achteruitgang van de toestand van een waterlichaam en toepassing Decreet Integraal Waterbeleid.
4. In het luik over de onbevaarbare waterlopen van het Ontwerp, wordt in artikel 5, de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het onttrekken van water geregeld.
5. De VTC had op 30 juni 2020¹ een advies gegeven over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering en had o.a. volgende eindopmerking:
- “De VTC herhaalt evenwel dat de vermelding van de essentiële elementen bij voorkeur bij decreet zelf gebeurt (dus in de wet die de rechtsbasis van dit besluit vormt).”*
6. Ook de Raad van State stelde in advies nr. 68/519/1 van 15 januari 2021² dat er een uitdrukkelijke grondslag moest gecreëerd worden die ook de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens bepaalt. Het Ontwerp wil hier dus aan tegemoetkomen.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

7. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:
- natuurlijke personen die water onttrekken uit onbevaarbare waterlopen.
8. Er worden zowel persoonsgegevens verwerkt als geografische gegevens die kunnen leiden tot de identificatie van natuurlijke personen. Volgens het Ontwerp zijn dit volgende gegevens:
- identificatiegegevens van de aanvrager;
 - de hoeveelheid water die onttrokken zal worden; en
 - de locatie van de onttrekking.
9. Bij het uitwerken van een regeling voor het onttrekken van water aan een onbevaarbare waterloop of publieke gracht kan ervoor gekozen worden analoog te werken of via een elektronisch loket

¹ https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2020_16_advies.pdf

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68519.pdf#search=68.519%2F1> punt 3.1. e.v.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

10. Vandaag is er geen wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens bij het onttrekken van water aan een onbevaarbare waterloop of publieke gracht (zie hoger).
11. 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 (zie ook onder deel 5) en dat de in randnummer 13 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden³.
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 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 elementen⁴ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁵
13. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, c), AVG, die enkel betrekking hebben op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk afgebakend zijn⁶. 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 namelijk niet naar de wetgeving kunnen verwezen worden.
15. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of voor een 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. De VTC constateert alvast dat uit de tekst van het Ontwerp en de memorie van toelichting, wel kan afgeleid worden

³ Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen.

⁴ 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”)⁴;
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden⁴;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁴.

⁵ Zie DEGRAVE, E., *"L'é-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), Arrest nr. 2/2021 van 14 januari 2021, overw. B.22.1. e.v. Zie ook SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

⁶ Artikel 6, 3, AVG. Voor wat punt e) betreft, bestaat de doelstelling van de verwerking in de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht.

- wat het doeleinde is van de vooropgestelde verwerkingen;
- wie de betrokkenen zijn: natuurlijke personen die water onttrekken uit onbevaarbare waterlopen;
- aan wie de gegevens worden verstrekt: de waterbeheerders;
- de opslagperioden: zes en tien jaar.

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 reguleren van de onttrekking met het oog op het halen van de doelstellingen van het integraal waterbeleid⁷;
 - het kunnen vestigen van een heffing;
 - het kunnen nemen van maatregelen bij waterschaarste en droogte.
19. De Memorie van Toelichting bepaalt een extra doeleinde namelijk de controle op de verplichte aangifte en de correctheid van de aangifte. De VTC beveelt aan om dit doeleinde zo het de verwerking verantwoordt ook op te nemen in het Ontwerp.
20. De VTC is van oordeel dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn (onder voorbehoud van wat gesteld werd onder het vorige randnummer).

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. In het Ontwerp wordt vermeld dat de waterbeheerders aangewezen worden als verwerkingsverantwoordelijke.
23. De waterbeheerders, vermeld in artikel 7, eerste lid van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, zijn:
- “1° de Vlaamse Milieumaatschappij, voor de onbevaarbare waterlopen van de eerste categorie;*
2° de provincies, voor de onbevaarbare waterlopen van de tweede categorie op hun grondgebied met uitsluiting van de waterlopen van tweede categorie binnen het werkingsgebied van een polder of watering;
3° de gemeenten, voor de onbevaarbare waterlopen van de derde categorie op hun grondgebied met uitsluiting van de waterlopen van derde categorie binnen het werkingsgebied van een polder of watering;
4° de polders en de wateringen, voor onbevaarbare waterlopen van de tweede en derde categorie gelegen binnen hun werkingsgebied.”
24. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verantwoordelijken voor de verwerking moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)⁸ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk zijn.

⁷ Vermeld in artikel 1.2.2 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018.

⁸ Voor richtlijnen over, zie:

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

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

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

5. Minimale gegevensverwerking

25. 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.
26. Wat de **categorieën van gegevens** van persoonsgegevens betreft, vermeldt het Ontwerp het volgende:
- identificatiegegevens van de aanvrager;
 - de hoeveelheid water die onttrokken zal worden;
 - de locatie van de onttrekking.
27. De Memorie van Toelichting verduidelijkt dat het hier gaat om persoonsgegevens zoals naam en adresgegevens. Wat identificatiegegevens betreft, beveelt de VTC aan om deze preciezer aan te duiden in een uitvoeringsbesluit zodat het duidelijk is of unieke identificatoren zoals het Rijksregisternummer⁹ worden verwerkt.
28. Wat de **instanties die toegang hebben** betreft, wordt in het Ontwerp vermeld dat enkel het personeel de waterbeheerders betrokken bij de regeling over de wateronttrekkingen toegang heeft tot de vermelde gegevens.
29. 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.
30. Wat de **bewaartermijn** betreft, merkt de VTC op dat het Ontwerp twee termijnen specificeert. De bewaartermijn van de persoonsgegevens is zes jaar na de ontvangst ervan terwijl de bewaartermijn van de geografische gegevens tien jaar bedraagt na de ontvangst ervan.
31. De Memorie van Toelichting motiveert deze termijnen als volgt: (onderlijning door VTC)

“De persoonsgegevens worden zes jaar bijgehouden nadat ze ontvangen werden. Deze termijn is gebaseerd op de termijn waarbinnen volgens de heffingsregelgeving een heffing of een aanvullende heffing gevestigd kan worden in de gevallen waarin de heffingsplichtige nagelaten heeft tijdig een aangifte in te dienen, of als de verschuldigde heffing hoger is dan de heffing die gesteund is op de gegevens vermeld in de aangifte. Artikel 4.2.4.5., §2, Gecoördineerd Decreet Integraal Waterbeleid, voorziet dat in die gevallen een heffing of aanvullende heffing kan gevestigd worden gedurende vijf jaar vanaf 1 januari van het heffingsjaar. Het heffingsjaar is het kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin water werd onttrokken (4.1.1., 10° Gecoördineerd Decreet Integraal Waterbeleid). De persoonsgegevens die verstrekt worden tijdens het kalenderjaar waarin water wordt onttrokken, moeten dus zes jaar beschikbaar blijven. De geografische gegevens die kunnen leiden tot de identificatie van natuurlijke personen slaan op de plaats waar de onttrekking concreet gebeurt. Deze gegevens worden samen met de hoeveelheid onttrokken water (geen persoonsgegevens)¹⁰ gebruikt om het voorraadbeheer over de jaren heen te organiseren en op te volgen. Een bewaartermijn van tien jaar voor deze gegevens is in het licht van deze doelstelling verantwoord.”

- 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 De VTC wijst op het derde lid van paragraaf 1 van artikel 8 van de wet tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen: “§ 1. De machtiging om het Rijksregisternummer te gebruiken, wordt door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken toegekend aan de overheden, instellingen en personen, bedoeld in artikel 5, § 1, wanneer dit gebruik noodzakelijk is voor de uitvoering van taken van algemeen belang. De machtiging om het Rijksregisternummer te gebruiken houdt de verplichting in dit Rijksregisternummer eveneens te gebruiken in de contacten met het Rijksregister van de natuurlijke personen. 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.”

¹⁰ De VTC wijst erop dat wat in de Toelichting staat niet strookt met de definitie van persoonsgegeven in de AVG en dat de opsomming van de persoonsgegevens in het eerste aan artikel 23bis van de wet toegevoegde lid deze wel correct aanduidt.

32. De VTC is van oordeel dat de bewaartermijnen voldoende gerechtvaardigd zijn.
33. Aangezien de geografische gegevens gebruikt worden om het voorraadbeheer over de jaren heen te organiseren en op te volgen, stelt de VTC zich de vraag of deze gegevens geanonimiseerd of gepseudonimiseerd kunnen worden voor deze doelstelling.

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 verwerkingsverantwoordelijken hiertoe de nodige maatregelen nemen.

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 verwerkingsverantwoordelijken zullen de **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 34 moeten opnemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun gegevens 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 daarover¹¹.
40. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), 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 gebeuren¹².

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

¹² Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.

III. BESLUIT

41. 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 doeleinden aanvullen zo nodig;
- de Vlaamse Regering de opdracht geven om de categorieën van persoonsgegevens verder uit te werken;
- nakijken of voor bepaalde doelstellingen niet met geanonimiseerde of gepseudonimiseerde gegevens kan worden gewerkt.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door:Hans Graux (Signature)
Getekend op:2021-09-13 13:46:54 +02:0
Reden:Ik keur dit document goed

