



## Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

### Advies wetgeving VTC nr. 2021/85 van 12 oktober 2021

over

tekst	voorontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer
roepnaam	(decreet elektronische tolheffingen)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 10 september 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 13 september 2021 van mevrouw Lydia Peeters, Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken, ontvangen door de VTC op 13 september 2021;

Brengt op 12 oktober 2021 het volgend advies uit:

#### **I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Mobiliteit (hierna "de aanvrager") verzocht bij brief van 13 september 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een voorontwerp van decreet *over elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer* (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. Een **Europese elektronische tolheffingsdienst (EETS)** is een de toldienst die door een EETS-aanbieder<sup>1</sup> in het kader van een dienstverleningsovereenkomst aan een EETS-gebruiker wordt verleend in een of meer EETS-gebieden (artikel 3, 8° van het Ontwerp).
4. Het Ontwerp zet de richtlijn 2019/520<sup>2</sup> van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 *betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie* (hierna: "richtlijn 2019/520") gedeeltelijk om in recht van het Vlaamse Gewest.
5. Het zet de richtlijn 2019/520 **gedeeltelijk** om omdat:
  - een aantal initiatieven onder de bevoegdheid vallen van de federale staat en op dat niveau geregeld moeten worden (bijvoorbeeld de bepalingen betreffende de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over de niet-betaling van wegentol opgenomen in artikel 23 van de richtlijn 2019/520). Andere initiatieven vallen onder de bevoegdheid van de regering al dan niet in samenwerking met de regeringen van de andere gewesten (bijvoorbeeld de bepalingen betreffende het contactbureau opgenomen in artikel 18 van de richtlijn 2019/520);
  - sommige bepalingen van de richtlijn uitvoeringsbepalingen opleggen die geen directe wijziging van regelgeving vereisen (bijvoorbeeld de bepalingen over de rapportering bepaald in artikel 26 van de richtlijn 2019/520).
6. Aangezien elektronische tolheffingssystemen doorgaans vereisen dat speciale boordapparatuur in het voertuig van de tolplichtige weggebruiker wordt geïnstalleerd, dreigden deze weggebruikers in de toekomst te worden opgescheept met steeds meer incompatibele en dure elektronische kastjes in de bestuurderscabine. Zij zouden daarbij vervolgens het risico lopen vergissingen te maken bij het gebruik daarvan, zoals het niet betalen van de tol zonder enig opzet. Een dergelijke wildgroei was op grond van financiële, veiligheids- en juridische overwegingen dan ook onaanvaardbaar. Dit werd beschouwd als kunstmatische belemmeringen voor de werking van de interne markt.
7. De regionale omzetting van de richtlijn 2004/52/EG en de beschikking 2009/750/EG (zie noot), die in eenzelfde adem plaatsvond als de invoering van de kilometerheffing, maakte het voorwerp uit van een voorafgaand akkoord gesloten tussen de verschillende gewesten, om gezamenlijk het juridische kader te creëren voor de gelijktijdige invoering van de kilometerheffing in elk gewest om enerzijds een transparant stelsel te ontwikkelen ten aanzien van de belastingplichtige en anderzijds een voldoende gecoördineerde juridische basis te creëren ten aanzien van dienstverleners, met respect voor de eigenheid en de territoriale bevoegdheden van elk gewest. Dit gebeurde via het Samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest *betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie Gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de*

---

<sup>1</sup> EETS-aanbieder: de toldienstaanbieder die in zijn lidstaat van vestiging is geregistreerd en onder een afzonderlijke dienstverleningsovereenkomst aan een EETS-gebruiker toegang verleent tot de EETS voor een of meer voertuigcategorieën, de tolgelden bezorgt aan de tolheffer in kwestie, en die daarvoor met de tolheffer een EETS-overeenkomst sluit (artikel 3, 9° van het Ontwerp).

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0520>

De richtlijn 2019/520 trekt de Europese richtlijn 2004/52/EG van 29 april 2004 van het Europees Parlement en de Raad *betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap* aangenomen, in. Laatstgenoemde richtlijn trad in werking op 20 mei 2004.

De richtlijn 2004/52/EG en de beschikking 2009/750/EG *tot definiëring van de Europese elektronische tolheffingsdienst en de bijbehorende technische onderdelen* werden in het Belgisch recht deels omgezet door de federale wetgever bij de wet van 21 december 2006 *houdende omzetting van de richtlijn 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap*, en deels door de regionale wetgevers bij de gewestelijke decreten en ordonnantie die strekten tot invoering van de kilometerheffing in de drie gewesten.

Voor het Vlaamse Gewest gaat het meer bepaald om het decreet van 3 juli 2015 *tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het Eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband*.

*vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.*

8. Meer dan 10 jaar na de inwerkingtreding van richtlijn 2004/52/EG, stelde men vast dat de beoogde interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen in de praktijk in grote mate niet werd bereikt. Daartoe zag de Europese regelgever twee hoofdredenen:
  - de eisen die de EETS-wetgeving aan de EETS-aanbieders oplegde, zoals bijvoorbeeld de verplichting om hun diensten in alle lidstaten aan te bieden binnen 24 maanden na hun officiële registratie en de verplichting om de markt van lichte voertuigen te bedienen met dure satelliet gebaseerde boordapparatuur; en
  - de hinderpalen waarmee de EETS-aanbieders werden geconfronteerd wanneer zij zich op de markt wensten te begeven, waaronder te lange en veranderende aanvaardingsprocedures en specifieke technische kenmerken van lokale systemen.
9. Bovendien moesten de verplichtingen van tolheffers (die het tolsysteem beheren<sup>3</sup>) en lidstaten ten aanzien van EETS-aanbieders worden verduidelijkt en gespecificeerd, zodat EETS-diensten zich parallel met nationale diensten kunnen ontwikkelen.
10. De richtlijn 2019/520 belet verder niet dat toldiensten worden verleend door nationale of lokale toldienstaanbieders.
11. In de praktijk rezen ook moeilijkheden om de betaling van tol door bestuurders van voertuigen die in een andere lidstaat zijn ingeschreven, af te dwingen.
12. De richtlijn 2019/520 heeft nog steeds als voornaamste doel om op het hele Europese wegennet de interoperabiliteit van de elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer te waarborgen. Dit wenst zij te verwezenlijken door enkele basisvereisten op te leggen waaraan alle elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer dienen te voldoen, met dien verstande evenwel dat de richtlijn niet van toepassing is op kleine, strikt lokale tolheffingssystemen voor het wegverkeer waarvoor de kosten van de aanpassing aan de vereisten van de richtlijn niet in verhouding zouden staan tot de opbrengst.
13. De richtlijn 2019/520 bevat voornamelijk hiernavolgende nieuwe bepalingen en wijzigingen ten opzichte van de vorige richtlijn, beschikking en nationale en regionale regelgeving:
  - EETS-aanbieders dienen hun diensten niet langer aan te bieden op het hele grondgebied van de Europese Unie;
  - er wordt voorzien in een uitdrukkelijk recht op vergoeding voor de EETS-aanbieders vanwege de tolheffer;
  - enkele bijkomende transparantieplichten werden toegevoegd (geen betrekking op betrokkenen);
  - er wordt een procedure voorzien voor uitwisseling van informatie tussen lidstaten. De uitwisseling van de in de richtlijn bedoelde informatie tussen lidstaten mag enkel tussen de nationale contactpunten plaatsvinden en geschiedt aan de hand van de softwaretoepassing Eucaris (Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem) en gewijzigde versies van die software.
14. In **hoofdstuk VIII van de richtlijn 2019/520** zijn de (nieuwe) bepalingen opgenomen met betrekking tot de uitwisseling van informatie tussen lidstaten, de kennisgeving en procedure van niet-betaling van wegentol met geautomatiseerde zoekopdrachten en de **gegevensbescherming** (artikelen 23 tot en met 27). De gegevenselementen die nodig zijn om de geautomatiseerde zoekopdrachten uit te voeren zijn opgenomen in Bijlage I bij de richtlijn en het model van kennisgeving in bijlage II.
15. Het Ontwerp bevat de volgende hoofdstukken:
  - hoofdstuk I: Algemene bepalingen

---

<sup>3</sup> Tolheffer: de publieke of private entiteit die tolgelden heft op het gebruik van voertuigen in een EETS-gebied in het Vlaamse Gewest (artikel 3, 31° van het Ontwerp).

- hoofdstuk 2: Gebruikte technologieën
  - hoofdstuk 3: Rechten van de van de EETS-gebruiker
  - hoofdstuk 4: Registratie EETS-aanbieders en EETS-register
  - hoofdstuk 5: Accreditatie en accreditatieprocedure
  - hoofdstuk 6: Contractering tolheffers en EETS-aanbieders
  - hoofdstuk 7: De inning van de tolgelden
  - hoofdstuk 8: Bijkomende verplichtingen van de EETS-aanbieder
  - hoofdstuk 9: Bescherming van gegevens
  - hoofdstuk 10: Bemiddeling
  - hoofdstuk 11: Slotbepalingen
16. De memorie van toelichting benadrukt dat de richtlijn 2019/520 **geen verplichting** inhoudt om al dan niet wegentol op te leggen aan bepaalde voertuigtypes en om het niveau van die heffingen en het doel waarvoor die tol wordt opgelegd te bepalen. Deze beslissingen komen nog steeds **exclusief aan de lidstaten** toe.
17. Het Ontwerp houdt **geen verruiming in van het toepassingsgebied van de huidige kilometerheffing**, noch wijzigt het de hoogte van die tol of de doelstellingen waarvoor die wordt gebruikt.
18. De wijzigingen aan de bepalingen in het decreet van 3 juli 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het Eurovignet en tot wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband, worden bij afzonderlijk decreet doorgevoerd. Vele aanpassingen aan het decreet tot invoering van de kilometerheffing zullen betrekking hebben op terminologische wijzigingen om een eenvormig begrippenkader in het kader van de wegentol te hanteren. Daarnaast dient echter ook, rekening houdend met de feitelijke gegevensverwerkingen die in het kader van de kilometerheffing plaatsvinden, een regeling met betrekking tot de gegevens in het algemeen en de persoonsgegevens in het bijzonder te worden voorzien. Daartoe wordt een uitgebreide gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Op grond van de resultaten van die gegevensbeschermingseffectbeoordeling wordt in een **afzonderlijk decreet** tot wijziging van het decreet tot invoering van de kilometerheffing een specifieke regeling inzake gegevens en gegevensbescherming uitgewerkt.

## II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

### 1. Algemeen

19. De VTC merkt op dat het decreet tot invoering van de kilometerheffing op dit moment **geen** bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens bevat ondanks de aanduiding van het belang daarvan naar aanleiding het ontwerp van decreet betreffende *het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen*<sup>4</sup>.
20. De VTC maakt daarom een voorbehoud voor wat de aangekondigde aanpassingen aan het decreet van 3 juli 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het Eurovignet en tot wijzigingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband betreft. Ze zal hierna wel ingaan op de elementen in voorliggend Ontwerp die te maken hebben met de verwerking van persoonsgegevens. Dit lijken (vooral) de volgende onderdelen van het Ontwerp te zijn: hoofdstuk 3 “Rechten van de EETS-gebruiker” en hoofdstuk 9 “Bescherming van gegevens”.

---

<sup>4</sup> Advies Vlaamse Toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer nr. 03/2012 van 8 oktober 2012 *inzake het voorontwerp van decreet betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen*.

[https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC\\_advies\\_W\\_2012\\_03.pdf](https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_advies_W_2012_03.pdf)

De toenmalige VTC had in dit advies tekstvoorstellen opgenomen om de persoonsgegevens te beschermen. De decreetgever is daar niet op ingegaan met verwijzing naar de geplande verordening, de AVG.

21. Voor een goed begrip wordt hierna eerst de **definitie van elektronisch tolheffingssysteem voor het wegverkeer** geciteerd (onderlijning VTC):

*“het tolheffingssysteem waarbij de verplichting om tolgeld te betalen uitsluitend ontstaat door en gekoppeld is aan de automatische detectie van de aanwezigheid van het voertuig of delen daarvan op een bepaalde locatie via communicatie op afstand met boordapparatuur in het voertuig of automatische nummerplaatherkenning;”*

22. Artikel 5 van het Ontwerp bepaalt welke technologieën daarvoor moeten worden gebruikt:

*“Art. 5. Elk nieuw elektronisch tolheffingssysteem voor het wegverkeer waarvoor boordapparatuur wordt gebruikt, gebruikt een of meer van de volgende technologieën voor de afhandeling van elektronische toltransacties:*

- 1° satellietplaatsbepaling;*
- 2° mobiele communicatie;*
- 3° 5,8 Ghz-microgolftechnologie.*

*De elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer van vóór 19 oktober 2021 waarvoor boordapparatuur wordt gebruikt of geïnstalleerd en die andere technologieën gebruiken, moeten voldoen aan de eis, vermeld in het eerste lid, als aan dat elektronisch tolheffingssysteem substantiële technologische verbeteringen worden uitgevoerd.”*

23. Het gaat dus in essentie om **locatiegegevens**.
24. De locatiegegevens bedoelen niet in de eerste plaats om natuurlijke personen, maar voertuigen te volgen, maar hebben tot gevolg dat minstens de bestuurders van de voertuigen gevolgd worden. Dit kan ook het geval zijn voor de passagiers van het voertuig. De VTC herhaalt haar adviezen en die van haar voorganger waarin ze gesteld heeft dat **locatietechnologieën als bijzonder bedreigend** worden beschouwd voor de privacy en de individuele vrijheden, zoals het zich anoniem kunnen verplaatsen. De VTC wijst op de toepasselijkheid van artikel 123 van de wet van 3 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie<sup>5</sup> wat echter niet verhindert dat dit aspect ook aan bod moet komen bij de verdere omzetting van de richtlijn 2019/520.
25. Bovendien betreft het ook (andere) persoonsgegevens over de eigenaar, de houder van het voertuig of aan de persoon die anderszins geïdentificeerd is als degene die ervan verdacht wordt de wegentol niet te hebben betaald.
26. Het gaat dus, voor zover deze personen een natuurlijke persoon zijn en kunnen geïdentificeerd worden, om de verwerking van persoonsgegevens en de VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

## 2. Over Hoofdstuk 3. Rechten van de EETS-gebruiker

27. Artikel 7 van het Ontwerp bepaalt dat de EETS-gebruikers het recht hebben om zich op EETS te abonneren via eender welke EETS-aanbieder. Wat inzake verwerking van persoonsgegevens van belang is in deze bepaling, is een **transparantieplichting**: bij het sluiten van de dienstverleningsovereenkomst moet de EETS-gebruikers schriftelijk worden geïnformeerd over de verwerking van hun persoonsgegevens.
28. EETS-gebruikers zijn de natuurlijke persoon of rechtspersoon die onderworpen is aan de wegentol, en die een contract heeft met een EETS-aanbieder om toegang te krijgen tot EETS (artikel 3, 13°, Ontwerp). De gevraagde gegevens zullen niet altijd persoonsgegevens in de zin van artikel 4, 1), AVG betreffen daar zij soms louter informatie over rechtspersonen zullen bevatten. Als de bedrijfsgegevens een eenmanszaak of vergelijkbaar betreffen, kan het

---

<sup>5</sup>

[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a1.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2005061332&&caller=list&N&from\\_ab=wet&tri=dd+AS+RANK&rech=1&numero=1&sql=\(text+contains+\(%27%27\)\)#Art.123](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2005061332&&caller=list&N&from_ab=wet&tri=dd+AS+RANK&rech=1&numero=1&sql=(text+contains+(%27%27))#Art.123)

alsnog over persoonsgegevens gaan (bv. wanneer de naam van het bedrijf de naam van de persoon is). Zoals reeds gesteld, betreft het in ieder geval ook de bestuurder.

29. De VTC verstaat dat het onderworpen zijn aan een wegentol een wettelijke verplichting inhoudt, maar dat de keuze voor een EETS-aanbieder vrij is en een contractuele basis heeft.
30. De VTC beoordeelt de vermelde transparantieplichting positief. Ze beveelt wel aan dat alle betrokken partijen zorgen voor de nodige transparantiemaatregelen en dat die op elkaar zijn afgestemd.
31. Bovendien beveelt zij aan om ook maatregelen te nemen waardoor gegarandeerd wordt dat de bestuurder en eventuele passagiers voldoende geïnformeerd worden, aangezien deze niet automatisch EETS-gebruiker zijn.

*“Art. 7. EETS-gebruikers kunnen zich op EETS abonneren via elke EETS-aanbieder, ongeacht hun nationaliteit, de lidstaat van verblijf of de lidstaat waar hun voertuig is ingeschreven.*

*Voor EETS-gebruikers de dienstverleningsovereenkomst met een EETS-aanbieder sluiten, worden ze schriftelijk geïnformeerd over geldige betaalmiddelen en over de verwerking van hun persoonsgegevens en de rechten die daaruit voortvloeien voor hen, conform de algemene verordening gegevensbescherming en de geldende privacywetgeving.”*

*EETS wordt aan EETS-gebruikers aangeboden als één ononderbroken dienst. Onder één ononderbroken dienst wordt verstaan dat aan de volgende twee voorwaarden is voldaan:*

- 1° tijdens het traject is er geen menselijke interventie meer vereist in het voertuig, zodra de voertuigclassificatieparameters, met inbegrip van de variabele parameters, zijn opgeslagen of aangegeven, of beide, tenzij de kenmerken van het voertuig worden gewijzigd;*
- 2° de menselijke interactie met een specifiek onderdeel van de boordapparatuur is identiek voor elk EETS-gebied.*

*EETS-gebruikers hebben geen andere interactie met tolheffers als onderdeel van EETS dan de volgende interacties:*

- 1° het factureringsproces conform artikel 26;*
- 2° de afhandeling wegens niet-betaling van de wegentol en de handhavingsprocessen.*

*Interacties tussen EETS-aanbieders en EETS-gebruikers of hun boordapparatuur kunnen specifiek zijn per EETS-aanbieder.”*

### **3. Over Hoofdstuk 7. De inning van tolgelden**

32. In hoofdstuk 7 wordt in artikel 27 bepaald welke informatie de EETS-aanbieders aan de tolheffers moeten doorgeven.

*“Art. 27. EETS-aanbieders verschaffen een van de volgende soorten informatie aan tolheffers van het EETS-gebied in kwestie:*

- 1° de informatie die tolheffers nodig hebben voor het berekenen en heffen van wegentol op de voertuigen van EETS-gebruikers;*
- 2° de informatie die tolheffers nodig hebben om de berekening te kunnen verifiëren van de wegentol die door de EETS-aanbieders is geheven op de voertuigen van EETS-gebruikers.*

*Tolheffers in tolheffingssystemen die werken op basis van microgolven, delen onderbouwde tolmeldingen aan de EETS-aanbieders mee met betrekking tot de verschuldigde tolgelden van hun EETS-gebruikers.”*

33. Het is niet duidelijk of deze informatie ook persoonsgegevens bevat en zo ja, welke. De doelstellingen worden wel bepaald. De VTC wijst erop dat de categorieën gegevens moeten aangeduid worden en dat de verwerking beperkt moet zijn tot de vermelde doeleinden.

#### 4. Over hoofdstuk 8. Bijkomende verplichtingen van de EETS-aanbieders

34. In hoofdstuk 8 wordt bepaald welke bijkomende bepaalde welke bijkomende informatie de EETS-aanbieders aan de tolheffers moeten doorgeven als die daarom vragen:

*“Art. 32. Een tolheffer kan bij een EETS-aanbieder al de volgende gegevens opvragen:*

- 1° de gegevens van alle voertuigen die eigendom zijn van of worden gehouden door eigenaars en houders van de voertuigen die met de EETS-aanbieder een dienstverleningsovereenkomst hebben gesloten, en die in een bepaalde periode hebben gereden in het EETS-gebied waarvoor de tolheffer verantwoordelijk is;*
- 2° de gegevens van de eigenaars of houders van de voertuigen die met de EETS-aanbieder een dienstverleningsovereenkomst hebben gesloten, en die in een bepaalde periode hebben gereden in het EETS-gebied waarvoor de tolheffer verantwoordelijk is, op voorwaarde dat de tolheffer die gegevens nodig heeft om zijn verplichtingen ten aanzien van de belastingautoriteiten na te komen.*

*De EETS-aanbieder bezorgt de gevraagde gegevens uiterlijk twee dagen na ontvangst van het verzoek. De tolheffer maakt de gegevens, vermeld in het eerste lid, niet bekend aan andere toldienstaanbieders. Als de tolheffer en een toldienstaanbieder deel uitmaken van één entiteit, worden de gegevens uitsluitend gebruikt om verplichtingen ten aanzien van de belastingautoriteiten na te komen. “*

35. Deze informatie houdt persoonsgegevens in, maar het is niet duidelijk welke. De VTC wijst erop dat de categorieën gegevens moeten aangeduid worden en dat de verwerking ook hier beperkt moet zijn tot de vermelde doeleinden.
36. Artikel 33 spreekt over verkeersgegevens. Deze term wordt (hier) niet gedefinieerd. De VTC gaat ervan uit dat hiermee ook locatiegegevens bedoeld worden. Zij beveelt aan om te verduidelijken over welke gegevens het gaat.

*“Art. 33. Op eerste verzoek delen de toldienstaanbieders verkeersgegevens over hun EETS-gebruikers mee aan de instantie die de Vlaamse Regering aanwijst ten behoeve van het verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersbeheer, met inachtneming van de toepasselijke gegevensbeschermingsvoorschriften. “*

37. De memorie vermeld enkel het volgende:

*“Artikelen 32 en 33*

*De artikelen 32 en 33 bepalen ten slotte welke gegevens de dienaar aanbieder onder bepaalde voorwaarden aan de tolheffer moet verschaffen met eerbiediging van de geldende privacy wetgeving.”*

38. Deze bepalingen doen bij de VTC de vraag rijzen naar het verder gebruik van de persoonsgegevens, waaronder de locatiegegevens, voor andere doeleinden. Hier worden zeer algemeen verkeersbeheer en verkeersbeleid vermeld, maar de VTC vreest dat bijvoorbeeld ook aan verdere commerciële exploitatie en politionele doeleinden wordt gedacht of gedacht zal worden.

#### 5. Over Hoofdstuk 9. Bescherming van gegevens

39. Hoofdstuk 9, bestaande uit een artikel 34 en 34 bedoelt uitvoering te geven aan artikel 27 van de Richtlijn 2019/520.

40. Artikel 27 betreft de verwerking van persoonsgegevens en bepaalt het volgende:

***“Artikel 27 Gegevensbescherming***

*1. Verordening (EU) 2016/679 en de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter omzetting van Richtlijnen 2002/58/EG en (EU) 2016/680 zijn van toepassing op de persoonsgegevens die in het kader van deze richtlijn worden verwerkt.*

2. De lidstaten nemen, overeenkomstig de toepasselijke gegevensbeschermingswetgeving, nodige maatregelen opdat:

- a) de verwerking van persoonsgegevens voor de doeleinden van de artikelen 23, 24 en 25 beperkt is tot de soorten gegevens die zijn vermeld in bijlage I bij deze richtlijn;
- b) persoonsgegevens nauwkeurig zijn, geactualiseerd worden en verzoeken om rectificatie en wissing onverwijld worden behandeld, en
- c) er een tijdslimiet wordt vastgesteld voor de opslag van persoonsgegevens:

De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat in het kader van deze richtlijn verwerkte persoonsgegevens uitsluitend worden gebruikt met als doel:

- a) het identificeren van vermoedelijke overtreders van de verplichting om wegentol te betalen binnen het toepassingsgebied van artikel 5, lid 8;
- b) ervoor zorgen dat de tolheffer voldoet aan zijn verplichtingen ten aanzien van de belastingautoriteiten binnen het toepassingsgebied van artikel 5, lid 9, en
- c) het voertuig en de eigenaar of houder van het voertuig waarvoor niet-betaling van wegentol is vastgesteld, identificeren binnen het toepassingsgebied van de artikelen 23 en 24.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de betrokkenen dezelfde rechten hebben op informatie, toegang, rectificatie, wissing en beperking van verwerking, en om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming, compensatie en een doeltreffende voorziening in rechte als bepaald in Verordening (EU) 2016/679 of, indien van toepassing, Richtlijn (EU) 2016/680.

3. Dit artikel doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van de lidstaten om de reikwijdte van de verplichtingen en rechten waarin sommige bepalingen van Verordening (EU) 2016/679 voorzien, te beperken overeenkomstig artikel 23 van die verordening met het oog op de in lid 1 van dat artikel vermelde doelstellingen.

4. Elke betrokkene heeft het recht onverwijld informatie te krijgen over welke in de lidstaat van registratie opgeslagen persoonsgegevens zijn doorgestuurd naar de lidstaat waarin een geval van niet-betaling van wegentol is vastgesteld, met inbegrip van de datum van het verzoek en de bevoegde autoriteit van de lidstaat op wiens grondgebied een geval van niet-betaling van wegentol is vastgesteld.”

41. Artikel 34 van het Ontwerp stelt het volgende:

*“Art. 34. De wetgeving die een specifiek elektronisch tolheffingssysteem invoert en organiseert, bepaalt de essentiële elementen van de verwerking van gegevens, waaronder persoonsgegevens.”*

42. 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.

43. Noch het ontwerp, noch de memorie of de nota aan de Vlaamse Regering vermelden expliciet op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden.

44. De VTC meent dat er sprake is van verwerkingen noodzakelijk om te voldoen aan een **wettelijke verplichting** die op de verwerkingsverantwoordelijken rust (art. 6, lid 1, c), AVG)<sup>6</sup>. De VTC beveelt aan de **rechtvaardigingsgrond** toe te voegen aan het Ontwerp, minstens in de memorie.

45. 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

---

<sup>6</sup> “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”



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<sup>7</sup> van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.<sup>8</sup>

46. 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 zijn<sup>9</sup>. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden, maar dat is hier niet het geval. De VTC vindt het in ieder geval 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.
47. 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.
48. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of 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 privéleven.
49. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een uitgewerkte regeling wordt verschoven naar de totstandkoming van de concrete tolheffingssystemen. Er wordt ook verwezen naar artikel 27 van de richtlijn 2019/520, op grond waarvan elke verwerking van persoonsgegevens moet gebeuren in overeenstemming met de geldende privacywetgeving en de AVG en de richtlijnen 2002/58/EG (e-privacyrichtlijn) en 2016/680/EU (richtlijn voor verwerking persoonsgegevens door politie en justitie).
50. De VTC wijst erop dat de wetgever, in casu de decreetgever, geen verplichting kan opleggen aan zichzelf. Het betreft hier dus enkel een intentieverklaring van de huidige wetgever die niet afdwingbaar is.
51. De VTC betreurt het dat een regeling voor de verwerking van persoonsgegevens telkens uitgesteld wordt (zie ook hiervoor). Volgens de VTC zijn op basis van artikel 27 van de Richtlijn 2019/520 en het geheel van de tekst (bijvoorbeeld bijlage I waarin categorieën persoonsgegevens worden vermeld) al voldoende elementen te puren om een vollediger omzetting van dit artikel 27 en vollediger wettelijke basis van de gegevensverwerking te realiseren.

---

<sup>7</sup> 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”);
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).

<sup>8</sup> Zie DEGRAVE, E., *"L'État-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. Roumanie*, 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.

<sup>9</sup> 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.

52. De VTC benadrukt dat het Ontwerp een **onvoldoende wettelijke basis** vormt voor de verwerking van persoonsgegevens, waardoor alle eventuele verwerkingen die hun rechtsgrond menen te vinden in dit Ontwerp **onrechtmatig** zijn.
53. Wat wel positief is, is dat er wel degelijk aan een decretale regeling wordt gedacht (en niet aan louter uitvoeringsbepalingen). De VTC waarschuwt voor alle zekerheid voor eventuele te algemene delegaties aan de Vlaamse Regering.
54. Daarnaast betreft Artikel 35 van het Ontwerp de omzetting van twee bepalingen van artikel 27, namelijk van artikel 27, 2, b) door de eerste paragraaf van artikel 35 en artikel 27, 4 door de tweede paragraaf. Het regelt daarmee enkele specifieke punten van de verwerking van persoonsgegevens, namelijk de toepassing van het juistheidsbeginsel (persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd conform artikel 5, 1, d), AVG) en een bevestiging van de rechten van de betrokkenen (artikel 12 e.v. AVG).
55. Artikel 35 luidt als volgt:
- “Art. 35. §1. Zonder afbreuk te doen aan de rechten die volgen uit de algemene verordening gegevensbescherming zorgt de verwerkingsverantwoordelijke ervoor dat persoonsgegevens **nauwkeurig zijn en geactualiseerd worden** en dat de **verzoeken** van de betrokkenen als vermeld in artikel 4, 1), van de algemene verordening gegevensbescherming om hun persoonsgegevens te rectificeren en te wissen onverwijld worden behandeld.*
- §2. Elke betrokkene als vermeld in artikel 4, 1), van de algemene verordening gegevensbescherming, **kan onverwijld informatie krijgen over de opgeslagen persoonsgegevens die zijn doorgestuurd** ingevolge een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens **indien niet-betaling** van wegentol, als vermeld in artikel 31, tweede lid van dit decreet, **wordt vermoed**, met inbegrip van de datum van het verzoek en de bevoegde autoriteit van het gewest op wiens grondgebied de niet-betaling is vastgesteld.”*
56. Hierbij wordt (op het eerste zicht ook niet in de richtlijn 2019/520) niet ingegaan op de problematiek van het verzamelen van locatiegegevens die aan de basis ligt van de beoogde verwerkingen.
57. De VTC merkt op dat er in de memorie een voorbehoud wordt gemaakt wat de toepassing van artikel 23, AVG betreft en dus een beperking van de rechten van de betrokkenen.
58. De VTC wijst ook op de verplichting op grond van artikel 8 van het e-govdecreet om een protocol op te stellen voor de mededeling van persoonsgegevens, wat ook geldt voor de mededeling aan een andere (binnenlandse of buitenlandse) overheid.

## 6. Beveiligingsmaatregelen

59. 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.
60. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling<sup>10</sup> ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen<sup>11</sup> die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De

---

<sup>10</sup> Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf> )

<sup>11</sup> Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf> )

VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer<sup>12</sup> en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haaracties waren en waarom<sup>13</sup>.

61. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover<sup>14</sup>.
62. 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 gebeuren<sup>15</sup>.

### III. **BESLUIT**

63. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde Ontwerp niet adviseerbaar is omdat er enerzijds onvoldoende duidelijkheid is over de essentiële elementen van de verwerking - dit is mogelijk ook niet de bedoeling, gezien de verwijzing naar een toekomstig afzonderlijk decreet dat een specifieke regeling inzake gegevens en gegevensbescherming zou bevatten - en anderzijds geen beschermende maatregelen zijn opgenomen.
64. De VTC herhaalt dat ze zich zorgen maakt over het uitblijven van een wettelijk kader voor de verwerking en bescherming van locatiegegevens. Zij herhaalt tevens dat het Ontwerp in zijn huidige staat een onvoldoende wettelijke basis vormt voor de verwerking van persoonsgegevens.
65. De VTC is van oordeel dat er strenge beveiligingsmaatregelen moeten komen en gebruik voor andere doeleinden streng moet worden beperkt of bij voorkeur uitgesloten.
66. De VTC vraagt dat haar tijdig een DPIA wordt voorgelegd voor het gehele project.

Hans Graux,  
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)  
Getekend op: 2021-10-15 17:21:41 +02:00  
Reden: Ik keur dit document goed



---

<sup>12</sup> Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

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

<sup>13</sup> *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

<sup>14</sup> <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

<sup>15</sup> Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.