



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2021/102 van 14 december 2021

over

tekst	voorontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het decreet "Iedereen verdient vakantie" van 29 juni 2018
roepnaam	(decreet wijziging decreet "Iedereen verdient vakantie")
datum	zoals principieel goedgekeurd op 26 november 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 30 november 2021 van mevrouw Zuhail Demir, Vlaams Minister voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, ontvangen door de VTC op 30 november 2021;

Brengt op 14 december 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Toerisme (hierna "**de Aanvrager**") verzocht bij brief van 30 november 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "**VTC**") over een voorontwerp van decreet *tot wijziging van het decreet "Iedereen verdient vakantie" van 29 juni 2018* (hierna "het Ontwerp"), meer bepaald artikel 8.
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 decreet 'Iedereen verdient vakantie' van 29 juni 2018 zou in werking treden samen met zijn uitvoeringsbesluiten. Het ontwikkelingsproces voor deze uitvoeringsbesluiten werd opgestart op 5 juli 2018. Doorheen het ontwikkelingsproces kwamen een aantal legistische en inhoudelijke knelpunten naar boven, die het moeilijk maken het decreet en de uitvoeringsbesluiten in werking te stellen zonder een bijsturing van het decreet op een aantal punten.
4. De knelpunten werden in kaart gebracht in een knelpuntennota.
5. Met het Ontwerp beoogt de adviesaanvrager de uitgangspunten van de originele initiatiefnemers in de eerste plaats te bewaren, mits een bijsturing op de volgende vlakken:
 - het herstellen van de zelfsturende werking van het netwerk 'Iedereen verdient vakantie';
 - het voorzien van een jaarlijkse forfaitaire subsidie voor erkende bemiddelingskantoren voor sociaal toerisme;
 - de decretaal voorziene steuninstrumenten in regel stellen met de Europese staatssteunregels, meer bepaald door aan elk steuninstrument een specifieke dienst van algemeen economisch belang toe te wijzen;
 - het afstemmen van het decreet met recente kaderwetgeving.
6. In de volgende bepaling van het Ontwerp is er sprake van persoonsgegevens (onderlijning VTC):

“Art. 8. Artikel 9 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 9. Toerisme Vlaanderen begeleidt de netwerkpartners, en de natuurlijke personen, verenigingen of entiteiten zonder rechtspersoonlijkheid, of rechtspersonen die interesse hebben om een sociaal-toeristisch engagement te ontwikkelen, door hen:

- 1° te ondersteunen op het vlak van kennisopbouw, kennisuitwisseling en professionalisering;
- 2° te versterken in hun sociaal-toeristisch engagement.

De voormelde netwerkpartners en natuurlijke personen, verenigingen of entiteiten zonder rechtspersoonlijkheid, of rechtspersonen leveren expertise en kennis aan met het oog op kennisopbouw, kennisuitwisseling en professionalisering.

§2. Toerisme Vlaanderen houdt een databank bij van de netwerkpartners. Toerisme Vlaanderen is de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens in de databank.

De databank centraliseert de gegevens van de netwerkpartners, met als doel deze beschikbaar te stellen als

- 1° een intern controleregister voor Toerisme Vlaanderen voor de erkennings- en subsidieprocedures binnen het decreet “Iedereen verdient vakantie”;
- 2° een afgeschermd online samenwerkingsplatform voor de leden van het netwerk “Iedereen verdient vakantie”;

- 3° een hulpmiddel om het sociaal toerisme te promoten, door uitsluitend de naam en het adres of de maatschappelijke zetel van de netwerkpartner op een publiek toegankelijk platform te publiceren.

De Vlaamse Regering bepaalt welke gegevens uit de databank toegankelijk zijn voor Toerisme Vlaanderen en de leden van het netwerk "Iedereen verdient vakantie". Het gaat minstens om de naam en het adres of de maatschappelijke zetel van de netwerkpartner. De netwerkpartner heeft het recht te vragen dat zijn gegevens niet worden beschikbaar gemaakt in de publiek toegankelijke databank of ten aanzien van andere netwerkpartners.

De Vlaamse Regering bepaalt de bewaarduur van de gegevensverwerking en de maatregelen om een rechtmatige en eerlijke verwerking van persoonsgegevens te waarborgen."."

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

7. De VTC stelt vast dat de personen van wie persoonsgegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:
- de natuurlijke personen die netwerkpartners zijn: elke natuurlijke persoon die het charter 'Iedereen verdient vakantie' ondertekent en aldus bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van het decreet.

en dat het minstens de volgende gegevens betreft:

- naam;
 - adres of maatschappelijke zetel;
 - hoedanigheid van netwerkpartner.
8. Het gaat dus om de verwerking van persoonsgegevens, onder meer identificatie- en contactgegevens, en de VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

9. 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.
10. De VTC meent dat ook dat er sprake is van een verwerking noodzakelijk om te voldoen aan een **wettelijke verplichting** die op de verwerkingsverantwoordelijke rust (art. 6, lid 1, c), AVG) ¹. De VTC beveelt aan de **rechtvaardigingsgrond** toe te voegen aan het Ontwerp, minstens in de memorie van toelichting.
11. 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, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet

¹ "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

worden voorgeschreven in 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.²

12. 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 zijn³. 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.
13. 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.
14. 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.
15. Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (zie infra).

3. Doelbinding

16. 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).
17. In het Ontwerp worden als doeleinden voor het opzetten van de databank vermeld:
 - het fungeren als een intern controleregister voor Toerisme Vlaanderen voor de erkennings- en subsidieprocedures;

² 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.

³ 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.

- het dienen als een afgeschermd online samenwerkingsplatform voor de leden van het netwerk “Iedereen verdient vakantie”;
- een hulpmiddel om het sociaal toerisme te promoten, door uitsluitend de naam en het adres of de maatschappelijke zetel van de netwerkpartner op een publiek toegankelijk platform te publiceren.

18. De doeleinden zijn dan ook welbepaald en transparant. Verder zijn de doeleinden die worden nagestreefd nuttig en noodzakelijk, rekening houdend met het algemeen belang. Er is een evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens over te gaan.

19. De VTC is derhalve van oordeel dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

4. Verantwoordelijkheid

20. 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.

21. Artikel 8 van het Ontwerp bepaalt dat Toerisme Vlaanderen de verwerkingsverantwoordelijke is.

22. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verantwoordelijken voor de verwerking moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordelingen** (GEB - artikel 35 AVG)⁴ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk zijn. De VTC wijst in dat kader op de lijst met verwerkingen waarvoor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd door de Vlaamse bestuursinstanties⁵.

23. In casu meent de VTC dat een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling niet strikt noodzakelijk is.

5. Minimale gegevensverwerking

24. 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.

25. De **categorieën betrokkenen** zijn de netwerkpartners: elke natuurlijke persoon die het charter 'Iedereen verdient vakantie' ondertekent en aldus bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van het decreet.

⁴ 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>

- 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>)

⁵ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-dpia>

26. Volgens artikel 7 van het decreet 'Iedereen verdient vakantie' van 29 juni 2018 kan het charter ondertekend worden door elke natuurlijke persoon, vereniging of entiteit zonder rechtspersoonlijkheid, of rechtspersoon in de vakantieketen die zich engageert om vakantiedrempels weg te werken.
27. Voor de **categorieën gegevens** gaat het om minstens de volgende gegevens:
- naam;
 - adres of maatschappelijke zetel;
 - hoedanigheid van netwerkpartner.
28. Het is echter niet duidelijk welke gegevens al dan niet begrepen worden door het Ontwerp. Het Ontwerp spreekt gewoon over “de gegevens van de netwerkpartners” en geeft delegatie aan de Vlaamse Regering om te bepalen welke gegevens uit de databank toegankelijk zijn voor Toerisme Vlaanderen en de leden van het netwerk “Iedereen verdient vakantie”. Daarbij wordt aangegeven dat deze gegevens minstens de naam en het adres of de maatschappelijke zetel van de netwerkpartner zijn.
29. Om de minimale gegevensverwerking te beoordelen is verduidelijking nodig in verband met welke persoonsgegevens juist in de databank opgeslagen worden.
30. Ook een vereniging of entiteit zonder rechtspersoonlijkheid, wordt geïdentificeerd aan de hand van onder meer het ondernemingsnummer, zodat de gevraagde gegevens beschouwd worden als persoonsgegevens in de zin van artikel 1, §1, WVP. Deze gegevens zullen in veel gevallen (onrechtstreeks) in verband kunnen gebracht worden met natuurlijke personen, waardoor zij als persoonsgegevens dienen te worden gekwalificeerd.
31. Wat de instanties die toegang hebben betreft:
32. Het Ontwerp voorziet toegang voor de leden van het netwerk “Iedereen verdient vakantie” en voor Toerisme Vlaanderen. Daarbij kunnen de leden van het netwerk vragen dat hun gegevens niet beschikbaar worden gemaakt in de publiek toegankelijke databank of ten aanzien van andere leden. Dit beoordeelt de VTC als positief.
33. Anderzijds zal minstens een deel van de informatie in de toekomst ook publiek toegankelijk gemaakt worden via een platform. Het is echter niet duidelijk over welke informatie het in dat geval gaat.
34. 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.
35. Wat de **bewaartermijn** betreft, merkt de VTC op dat die niet vastgelegd wordt in het Ontwerp, maar dat er delegatie gegeven wordt aan de Vlaamse Regering.

36. In het licht van artikel 6.3 van de AVG, adviseert de VTC om in het Ontwerp de maximale bewaartermijn(en) van de met het oog op de onderscheiden doeleinden voor deze verwerking van persoonsgegevens te voorzien, of toch minstens criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen.

6. Juistheid

37. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).

38. Alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren. De verwerkingsverantwoordelijke is dus verplicht tot een permanente kwaliteitsbewaking en -zorg. Op de verwerkingsverantwoordelijke rust een middelenverbintenis: hij zal alle redelijke maatregelen moeten nemen zoals een voorzichtige en vooruitziende verwerkingsverantwoordelijke dit doet, in dezelfde omstandigheden.⁶

39. De VTC heeft geen opmerkingen wat dit betreft.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

40. 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.

41. Het Ontwerp bepaalt hierover niets maar geeft delegatie aan de Vlaamse regering om de nodige maatregelen te nemen om een rechtmatige en eerlijke verwerking van persoonsgegevens te waarborgen.

42. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen**⁷ op te nemen 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

43. 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.

⁶ DE BOT, D., *De toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming in de Belgische context. Commentaar op de AVG, De Gegevensbeschermingswet en de Wet Gegevensbeschermingsautoriteit, Handboek*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 497- 498.

⁷ Doel van de verwerking, types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens, betrokkenen, entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, opslagperioden en aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke

44. Artikel 32, AVG wijst 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 tijden testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
45. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling⁸ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen⁹ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁰ 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 waarom¹¹.
46. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹².
47. 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 gebeuren¹³.

⁸ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

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

⁹ 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>)

¹⁰ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

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

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

¹¹ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

¹² <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

¹³ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.

III. BESLUIT

48. 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:

- verduidelijken welke categorieën persoonsgegevens verwerkt worden en welke categorieën publiek gemaakt worden op het op te zetten platform (randnummer 30-33);
- de maximale bewaartermijn bepalen, minstens criteria opnemen om deze te bepalen (randnummer 38-39);
- het uitwerken van de transparantiemaatregelen (luik 7);
- het uitwerken van de beveiligingsmaatregelen (luik 8).

Hans Graux,
Voorzitter VTC