



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2022/017 van 15 februari 2022

over

tekst	ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	over mobiliteitsmonitoring en voortgangsrapportage
roepnaam	(besluit mobiliteitsmonitoring)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 28 januari 2022

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 mevrouw Lydia Peeters, Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken, van 31 januari 2022, ontvangen door de VTC op 1 februari 2022;

Brengt op 15 februari 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Mobiliteit (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van besluit *over mobiliteitsmonitoring en voortgangsrapportage* (hierna "het Ontwerp"), zonder aanduiding van specifieke artikelen.
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 bevat nadere bepalingen voor de mobiliteitsmonitoring en voortgangsrapportage in aanvulling van artikel 24 van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid¹. Het gaat ook in op de rol van het voortgangsrapport in het cyclisch planproces van het regionaal mobiliteitsplan zoals bepaald in artikel 13 van hetzelfde decreet.
4. Ten behoeve van de mobiliteitsmonitoring worden een aantal **basisvereisten vastgelegd voor de opbouw en het bijhouden van een mobiliteitsinformatiesysteem**. Dit systeem wordt gevoed door kwantitatieve gegevens gebaseerd op reële metingen of tellingen, of gebaseerd op modellering of een combinatie van beide. Het betreft het samenbrengen van informatie en gegevens die op zichzelf als bouwstenen kunnen dienen voor rapporteringen, analyses, bevestigingen, hergebruik, ... Het centraal bijhouden van deze gegevens moet kwaliteit en consistentie verzekeren.
5. Anderzijds wordt ook een **koppeling** gemaakt met andere betrokken actoren in de mobiliteitsontwikkeling in het Vlaams Gewest, die vanuit hun rol en verantwoordelijkheden ook relevante gegevens kunnen aanreiken, verrijken of voor eigen doeleinden hergebruiken. In dat laatste geval is het belangrijk dat ook basisinformatie over die gegevensbronnen centraal wordt bijgehouden en afspraken worden gemaakt over het aanwijzen van gegevensbronnen die kunnen worden beschouwd als de **standaardgegevens** en waar mogelijk **evolueren naar een unieke gegevensbron**.
6. Het besluit bevat eveneens een aantal bepalingen over de **voortgangsrapportage**. Het opvolgen van de evolutie van de mobiliteitstoestand in relatie tot de doelstellingen van het mobiliteitsbeleid wordt decretaal verankerd door een koppeling te maken tussen het voortgangsrapport en het cyclisch planproces. In het Ontwerp wordt dat principe verder uitgewerkt.
7. Het Ontwerp behandelt niet de verwerking van persoonsgegevens. Het mobiliteitsmonitoringssysteem betreft volgens artikel 2 van het Ontwerp enkel een gegevensbank met technische en anonieme gegevens (zie evenwel verder).

“Art. 2.

Het mobiliteitsmonitoringssysteem, vermeld in artikel 24 van het decreet van 26 april 2019, bevat de ontwikkeling en het beheer van:

- 1° *metagegevens over mobiliteitsinformatie;*
- 2° *een gegevensbank met technische en anonieme gegevens;*
- 3° *verkeersmodellen.*

In het eerste lid, 1°, wordt verstaan onder metagegevens: documentatie die de volgende elementen beschrijft:

- 1° *wie de eigenaar is van de mobiliteitsinformatie;*
- 2° *wat de inhoud en de frequentie van actualisering is;*
- 3° *op welke technische wijze en onder welke voorwaarden de eigenaar, vermeld in punt 1°, benaderd en bevraagd kan worden.”*

8. Voor zover in de databank naast gegevens die van bij de eerste verzameling ervan anoniem zijn bv. gegevens op basis van bepaalde sensoren die niet tot individualisering kunnen leiden, is er geen sprake van persoonsgegevens.
9. Als er echter gegevens worden verwerkt die als persoonsgegevens werden verzameld (waarbij individualisering mogelijk is), moet het anonimiseringsproces voldoende aandacht krijgen, zodat het anoniem zijn gegarandeerd is en blijft (wat als het een grote datasets en het koppelen van datasets betreft moeilijk is). De AVG bepaalt niet wat onder anonimisering moet worden verstaan en bevat geen criteria over de wijze waarop dit moet gebeuren. Dit moet dan

¹ Over de artikelen 24, 33 en 37 van het voorontwerp van dit decreet werd een advies verleend door de federale Gegevensbeschermingsautoriteit: advies nr. 164/2018 van 19 december 2018.
<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-164-2018.pdf>

ook duidelijk omschreven worden in het Ontwerp zodat het juiste beschermingsregime kan worden toegepast, namelijk als persoonsgegevens of niet.

10. Aangezien het de bedoeling is om de data van het mobiliteitsmonitoringssysteem als open data ter beschikking te stellen, moet het al dan niet anoniem zijn eerst uitgeklaard worden.
11. Artikel 24 van het decreet waarnaar verwezen wordt, bepaalt dat om het mobiliteitsmonitoringssysteem uit te bouwen de volgende gepseudonimiseerde gegevens worden verzameld:
 - technische kenmerken van voertuigen met een kentekenplaat die door een ANPR-camera kan worden gedetecteerd, zoals het voertuigtype, de soort brandstof en de euronorm;
 - tijdstippen, locaties en snelheden van voertuigen zoals vermeld in punt 2°;
 - gecodeerde nummerplaten van voertuigen zoals vermeld in punt 2°;
 - metadata van de meetapparatuur.
12. Ook in de nota aan de Vlaamse Regering wordt evenwel verwezen naar gepseudonimiseerde gegevens:

“Ruwe data en brongegevens blijven immers bij de data-owner, in de centrale gegevensbank worden gepseudonimiseerde en geaggregeerde gegevens opgenomen.” (p. 6)
13. De VTC wijst erop dat gepseudonimiseerde gegevens wel degelijk persoonsgegevens zijn en onder de toepassing van de AVG vallen.
14. De gemeenten, provincies en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut, vermeld in artikel 4 van het voormelde decreet moeten volgens artikel 2 van het Ontwerp hun medewerking verlenen aan de ontwikkeling en actualisering van de gegevensbank.
15. Volgens artikel 24 van het decreet kan het Departement Mobiliteit en Openbare Werken als verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens opvragen bij entiteiten zoals de federale politie, de instantie die belast is met de inschrijving van de voertuigen en de lokale besturen.
16. Anderzijds wordt in de nota aan de Vlaamse Regering het volgende gesteld:

“Het is immers niet noodzakelijk, maar ook niet altijd mogelijk of wenselijk, om zelf alle (bron-)gegevens te verwerven, maar dergelijk overzicht biedt een belangrijke wegwijzer naar bruikbare, nuttige, beschikbare informatie. In vele gevallen worden ruwe, brongegevens reeds door de verantwoordelijke data-owner als open data ontsloten of mits specifieke hergebruiksvoorwaarden, Het is niet de bedoeling om deze verantwoordelijkheden en functionaliteiten integraal over te nemen in de gegevensbank het mobiliteitsmonitoringssysteem.”
17. Er is dus een tegenstrijdigheid tussen artikel 2 van het Ontwerp en artikel 24 van het decreet.
18. Als na verder onderzoek zou blijken dat het in het Ontwerp toch om de (mogelijke) verwerking van persoonsgegevens gaat, dan vraagt de VTC om de tekst aan te vullen met de nodige bepalingen om de verwerking van persoonsgegevens verder te regelen (op grond van de delegatie in artikel 24 van het decreet) en die haar opnieuw voor advies voor te leggen.

19. De VTC herinnert er alvast aan dat het om locatiegegevens gaat en de verwerking daarvan als bedreigend wordt beschouwd voor de privacy en de individuele vrijheden, zoals het zich anoniem kunnen verplaatsen. Deze technologieën kunnen met andere woorden raken aan de grondrechten² en vragen een bijzondere bescherming.
20. De VTC wijst erop dat het anonimiseren van (in oorsprong geïndividualiseerde) locatiedata een proces is dat
- in praktijk heel moeilijk, zo niet onmogelijk te realiseren is;
 - indien gerealiseerd wordt, de onmogelijkheid de data te de-anonimiseren moet worden aangetoond door een small cell risicoanalyse;
 - deze small cell risicoanalyse bij elke verandering in de structuur van de dataset opnieuw moet worden geëvalueerd;
 - elke poging tot de-anonimiseren moet worden uitgesloten, wat moeilijk te realiseren is want het gaat om open data. Bijgevolg moet in deze situatie worden aangetoond (door de small cell risicoanalyse) dat de-anonisering defacto onmogelijk is (bijvoorbeeld door het gebruikte aggregatieniveau).
21. De VTC adviseert dat zo het niet enkel om geanonimiseerde gegevens gaat, er uitdrukkelijk bepaald wordt dat de locatiedata die ingezameld worden enkel gebruikt mogen worden voor de wettelijk voorziene doeleinden.

II. BESLUIT

22. De VTC is van oordeel dat wat het voorgelegde Ontwerp betreft verduidelijkt moet worden in de nota aan de Vlaamse Regering of het gaat om anonieme dan wel gepseudonimiseerde gegevens (zoals vermeld in artikel 24 van het decreet) en zo ja, de tekst van artikel 2 van het Ontwerp aan te passen en opnieuw aan de VTC voor advies voorleggen.
23. Als het effectief over geanonimiseerde gegevens gaat, adviseert de VTC om garanties voor de anonimisering op te nemen in het Ontwerp.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2022-03-04 16:29:05 +01:00
Reden: Ik keur dit document goed



² Zie Richtsnoeren van de Groep Gegevensbescherming Artikel 29 (WP 29) voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of een verwerking “waarschijnlijk een hoog risico inhoudt” in de zin van Verordening 2016/679, p. 9. <https://overheid.vlaanderen.be/richtsnoeren-voor-gegevensbeschermingseffectbeoordelingen>

Bijlage: Artikel 24 van het decreet Basisbeschikbaarheid

“Artikel 24.

§ 1. De Vlaamse Regering legt de regels vast voor de inhoud, de ontwikkeling en het beheer van een mobiliteitsmonitoringsysteem.

(...)

Om het mobiliteitsmonitoringsysteem uit te bouwen worden de volgende gepseudonimiseerde gegevens verzameld:

1° technische kenmerken van voertuigen met een kentekenplaat die door een ANPR-camera kan worden gedetecteerd, zoals het voertuigtype, de soort brandstof en de euronorm;

2° tijdstippen, locaties en snelheden van voertuigen als vermeld in punt 2° ;

3° gecodeerde nummerplaten van voertuigen als vermeld in punt 2° ;

4° metadata van de meetapparatuur.

Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken beheert het mobiliteitsmonitoringsysteem conform het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken is gekwalificeerd als verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in de zin van artikel 4, 7), van 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 (algemene verordening gegevensbescherming), voor de verwerking van de persoonsgegevens, vermeld in dit artikel.

Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken kan bij de bevoegde instanties, zoals de federale politie, de instantie die belast is met de inschrijving van de voertuigen, en de lokale besturen, de gegevens, vermeld in het derde lid, opvragen.

Het opvragen van de gegevens, vermeld in het derde lid, het beheer van het mobiliteitsmonitoringsysteem en de ontsluiting door de lokale besturen en de vervoerregio's van bepaalde gegevens uit het mobiliteitsmonitoringsysteem worden uitgevoerd in overeenstemming met:

1° de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens die van toepassing is bij de mededeling van persoonsgegevens;

2° het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

De voormelde gegevens worden bewaard gedurende vijf jaar.

§ 2. In het kader van onderzoeken ter ondersteuning van het mobiliteitsmonitoringsysteem kan het Departement Mobiliteit en Openbare Werken bij het Rijksregister steekproefsgewijs persoonsgegevens opvragen die noodzakelijk zijn voor contactopname met personen die representatief zijn voor het doel van het onderzoek.

Na afsluiting van de contactprocedure worden de persoonsgegevens, verkregen van het Rijksregister, vernietigd.

(...)