



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 11/2022 van 21 januari 2022**

**Betreft: Ontwerp van decreet *houdende machtiging tot oprichting van het Vlaams Datanutsbedrijf* (CO-A-2021-259)**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps en de heren Yves-Alexandre de Montjoye en Frank Robben;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

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");

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 de heer Jan Jambon, Minister-President van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management, ontvangen op 30/11/2021; Gelet op de bijkomende inhoudelijke toelichting ontvangen op 16/12/2021;

Brengt op 21 januari 2022 het volgend advies uit:

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

1. De Minister-President van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management (hierna "de aanvrager") verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een ontwerp van decreet *houdende machtiging tot oprichting van het Vlaams Datanutsbedrijf* (hierna "het ontwerp van decreet").

### **Context<sup>1</sup>**

2. De aanvrager licht toe dat in het relanceplan "Vlaamse Veerkracht" dat op 26 september 2020 door de Vlaamse Regering is goedgekeurd, digitale transformatie één van de zeven speerpunten is. Daarbij mikt de Vlaamse Regering op een groeistrategie die van Vlaanderen een leidende en toonaangevende data-economie en -samenleving maakt. In voormeld relanceplan wordt daartoe de oprichting aangekondigd van een Vlaams Datanutsbedrijf.

3. Het ontwerp van decreet voorziet in de machtiging van de Vlaamse Regering tot oprichting van een Vlaams Datanutsbedrijf. De Memorie van toelichting (p.2) beschrijft diens doelstelling en opdrachten als volgt: *"Dit Vlaams Datanutsbedrijf zal de nodige taken en activiteiten ontplooien om data vlot en veilig te laten stromen en een data-markt in de hand te werken, om op die manier de Vlaamse data-economie op een duurzame wijze te ondersteunen. Het Vlaams Datanutsbedrijf zal daarbij onder meer initiatieven nemen om:* (zie ook artikel 4 van het ontwerp van decreet)

- *data beter vindbaar te maken, interoperabel beschikbaar te maken en data-samenwerking te faciliteren;*
- *dienstverlening aan diverse actoren te bieden om de waarde van data te verhogen, de data-infrastructuur en data-vaardigheden in Vlaanderen uit te bouwen en de ontwikkeling van publiek-privaat of privaat-privaat datagedreven ecosystemen te ondersteunen en te realiseren en*
- *mee te bouwen aan een datagedreven ecosysteem van datakluisen die burgers de regie verlenen over de eigen data.*

*In het kader van die ruime doelstelling wordt het Vlaams Datanutsbedrijf ook belast met diverse taken van algemeen belang.*" Deze taken van algemeen belang betreffen in het bijzonder het uitvoeren van haalbaarheidsanalyses en het ontwikkelen en beheren van diverse systemen voor gegevensdeling en -raadpleging (zie ook artikel 5 van het ontwerp van decreet).

4. De Memorie van toelichting (p. 5) duidt de opdrachten waarop het Vlaams Datanutsbedrijf zal inzetten nog als volgt:

---

<sup>1</sup> Op basis van wat wordt uiteengezet in de Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet en de terzake opgemaakte Nota aan de Vlaamse regering.

- *"De versterking van privacy van de burger en het zorgen voor een hoger bewustzijn voor wat betreft het delen van data. Door middel van de nieuwe veilige technologie rond persoonlijke datakluisen in combinatie met een actief toestemmingsbeheer voor burgers en ondernemers, kunnen we digitaal een meer gelimiteerde en proportionele datadeling organiseren in vergelijking met de analoge manier. We geven hierbij de controle over de eigen data terug aan de burger.*
- *De ontwikkeling van een state-of-the-art en innovatief platform voor datadeling. Een Software-as-a-Service aanbod (SaaS) voor persoonlijke datakluisen wordt via partners in de markt gezet. Een Vlaamse datavindplaats brengt het data-aanbod over de grenzen van publiek-privaat heen in kaart en stimuleert kostendelend hergebruik van data binnen de wettelijke kaders.*
- *De ontwikkeling van nieuwe datagedreven-ecosystemen. Door data vanuit ketens over de grenzen van publiek-privaat of over de grenzen van private sectoren heen te benaderen, stromen data vlotter en kunnen investeringen en onderhoudskosten gedeeld worden. Om de investeringen duurzaam te houden, wordt gesteund op een positieve business case om uitgaven te verantwoorden."*

5. In de terzake uitgewerkte Nota aan de Vlaamse regering worden voor het Vlaams Datanutsbedrijf 7 strategische doelstellingen geïdentificeerd ter realisatie van de vooropgestelde visie:

- *"de privacy van de burgers versterken en hen de controle over eigen data teruggeven door het versnellen en faciliteren van een ecosysteem van persoonlijke datakluisen";<sup>2</sup>*
- *"data beter vindbaar maken";<sup>3</sup>*
- *"optreden als intelligente, neutrale data-verkeerswisselaar die partners laat samenwerken";<sup>4</sup>*

---

<sup>2</sup> *"Het Vlaams Datanutsbedrijf zal diensten en oplossingen ontwikkelen die gebruik maken van **persoonlijke datakluisen** voor het opslaan van gegevens op basis van de wereldwijde SOLID standaard. Deze technologie laat toe persoonsgegevens veilig te delen op basis van toestemming."*

*"Er wordt hierbij gewerkt op twee sporen:*

- *Eenzijds voorziet het Vlaams Datanutsbedrijf in een gebruiksklaar aanbod van persoonlijke datakluisen in een **Software-as-a-Service (SaaS) aanbod**.*
- *Anderzijds zal het Vlaams Datanutsbedrijf het **ecosysteem** rond persoonlijke datakluisen mee ontwikkelen door samen met partners geselecteerde use cases te analyseren, te ontwerpen en te realiseren."*

<sup>3</sup> *"Met de **Datavindplaats** wil het Vlaams Datanutsbedrijf in de eerste plaats de enorme hoeveelheden metadagegevens bij de overheid geïntegreerd ontsluiten en consolideren naar de private sector toe. Uiteraard biedt dit ook een grote meerwaarde voor de vindbaarheid van data voor publieke spelers. Op termijn zal de Datavindplaats ook private aanbieders van data opnemen in het aanbod."*

<sup>4</sup> *"Als neutrale derde partij biedt het Vlaams Datanutsbedrijf slimme oplossingen aan waarbij partijen niet enkel data met elkaar uitwisselen, maar waarbij ze hun data door het Vlaams Datanutsbedrijf ook laten verwerken samen met data van concullega's en enkel het resultaat, de inzichten van deze verwerking gedeeld wordt."*

*"In eerste instantie zal het Vlaams Datanutsbedrijf focus leggen op de uitwisseling van min of meer 'statistische' gegevens uit gangbare gegevensbronnen. Het **KLIP-platform** wordt overgeheveld van Digitaal Vlaanderen naar het Vlaams Datanutsbedrijf vanwege zijn uitgesproken publiek-privaat karakter van de samenwerking, de overwegend private data-uitwisselingen die op het platform plaatsvinden en het volledig private financieringsmodel." (KLIP = Kabel en Leiding Informatie Portaal = elektronisch informatiesysteem voor de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over kabels en leidingen (= alle ondergrondse infrastructuur die bestemd is voor de transit, het transport, de transmissie of de distributie van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, energie of informatie) tussen KLB's (= kabel- en leidingbeheerder), planaanvragers en ODB's (= openbaardomeinbeheerder) > zie artikel 2 van het decreet van 14 maart 2008 houdende de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en leidingen).*

- "ondersteunen bij complexe data transformatie vraagstukken van spelers in het ecosysteem" en dit "bij wijze van ontwikkelen van **haalbaarheidsanalyses en -studies**, projecten en onderzoeksopdrachten"<sup>5</sup>;
- "uitbouwen en optimaliseren van het operationeel model van het Vlaams Datanutsbedrijf";
- "vanaf oprichting starten met een solide financiële basis en levensvatbaarheid";
- "maximaal nastreven van de participatie van extern privaat kapitaal voor de verdere uitbouw van de private activiteiten van het Vlaams Datanutsbedrijf".

6. Omtrent de rol van het Vlaams Datanutsbedrijf preciseert de Nota aan de Vlaamse regering nog wat volgt:

*"Het Datanutsbedrijf is hierbij een intelligente verkeerswisselaar van data die ervoor zorgt dat er een gelijk speelveld is voor alle publieke en private spelers binnen aangesloten data-ecosystemen en die antwoorden biedt op de uitdagingen van een datagedreven economie."*

*"Het vertrouwen in de data-economie wordt gewaarborgd door het Vlaams Datanutsbedrijf als een **neutrale derde partij** op te richten die datadeling binnen verticale sectoren kan opzetten zonder dat bedrijven, organisaties, overheden en burgers de controle over de toegang tot hun data verliezen."*

*"Het Vlaams Datanutsbedrijf neemt hierbij een ondersteunende en faciliterende rol op ten aanzien van de private sector en de datagedreven interacties die de private sector heeft met de overheden in Vlaanderen."*

*"Het Vlaams Datanutsbedrijf wordt geconcipieerd als een privaatrechtelijke entiteit, buiten het Bestuursdecreet en zal de vorm aannemen van een Naamloze Vennootschap (NV)."*

## II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

### A. Algemene opmerkingen

7. De Autoriteit wijst erop dat de verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (waaronder persoonsgegevens), dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en in artikel 22 van de *Grondwet*. Dit recht is echter niet absoluut. De artikelen 8 EVRM en 22 van de *Grondwet* sluiten overheidsinmenging in het recht op bescherming van het privéleven (waaronder persoonsgegevens) niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door

---

*"Het Vlaams Datanutsbedrijf zal ook de ontwikkeling en de exploitatie van het **Vastgoedinformatieplatform (VIP)** op zich nemen waarbij alle authentieke informatiestromen rond vastgoed (waaronder stedenbouwkundige informatie, informatie rond overstomingsgebieden, erfdienstbaarheden, enz.) digitaal aangeboden worden op maat van het vastgoed gerelateerde verkoopproces."*

*"Op middellange termijn koppelt het Vlaams Datanutsbedrijf ook aan de Vlaamse Sensor Data Space. Sensordata onderscheiden zich van statistische data door de bijzonder grote volumes aan data en de snelheid waarmee data gegenereerd wordt."*

<sup>5</sup> *"De analyses en studies gebeuren op vraag (en met cofinanciering) van de klant."*

een voldoende precieze wettelijke (of decretale) bepaling; dat zij beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.<sup>6</sup>

8. Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de *Grondwet* en artikel 8 van het EVRM, moet dergelijke wettelijke (of decretale) norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen beschrijven.<sup>7</sup> Het gaat hierbij minstens om:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke.

Voor zover de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen<sup>8</sup>, wat in casu het geval lijkt te zijn<sup>9</sup>, omvat de wettelijke (of decretale) bepaling terzake tevens volgende (aanvullende) essentiële elementen:

- de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de (categorieën van) betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.

9. Zulks neemt uiteraard niet weg dat, voor zover de essentiële elementen van de beoogde gegevensverwerkingen in de wet of het decreet worden beschreven, verdere details en nadere modaliteiten door uitvoeringsbepalingen kunnen worden uitgewerkt.

---

<sup>6</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH, Arrest van 4 april 2019, nr. 49/2019 ("*Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling*").

<sup>7</sup> Zie DEGRAVE, E., "*L'égouvenement 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).

<sup>8</sup> Er zal veelal sprake zijn van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van betrokkenen wanneer een gegevensverwerking een of meer van volgende kenmerken vertoont: de verwerking heeft betrekking op speciale categorieën van (gevoelige) persoonsgegevens in de zin van artt. 9 of 10 AVG, de verwerking betreft kwetsbare personen, de verwerking vindt plaats voor toezichts- of controledoeleinden (met gebeurlijke negatieve gevolgen voor de betrokkenen), de verwerking impliceert de kruising of koppeling van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen, het gaat om een grootschalige verwerking vanwege de grote hoeveelheid gegevens en/of betrokkenen, de verwerkte gegevens worden meegedeeld of zijn toegankelijk voor derden, ....

<sup>9</sup> In het adviesaanvraagformulier geeft de aanvrager zelf aan dat het ontwerp van decreet grootschalige gegevensverwerkingen betreft welke een kruising of koppeling van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen impliceren, waarbij gegevens worden meegedeeld of toegankelijk zijn voor derden; het ontwerp van decreet voorziet daarenboven in het gebruik van het Rijksregisternummer en andere unieke identificatoren.

10. Zoals ook hierna zal blijken, schiet het ontwerp van decreet schromelijk tekort op het vlak van een duidelijke, concrete en nauwkeurige beschrijving de essentiële elementen van de gegevensverwerkingen die het in het leven wil roepen. De uitermate ruime, vage en abstracte formuleringen laten niet toe een duidelijk inzicht te krijgen in alle concrete activiteiten die het Vlaams Datanutsbedrijf zal ontwikkelen, enerzijds en een bevattelijk zicht te krijgen op de gegevensverwerkingen die het Vlaams Datanutsbedrijf daarbij zal ontplooiën, anderzijds.<sup>10</sup> Een gebrekkige voorzienbaarheid tast dus onvermijdelijk ook de wettelijkheid van de norm aan.

11. Artikel 6 van de AVG leert dat gegevensverwerkingen niet enkel een rechtsgrond kunnen vinden in een wet/decreet, maar tevens in (o.a.) de toestemming van de betrokkene, een overeenkomst waarbij hij partij is, ... Voor zover ook bijzondere categorieën van persoonsgegevens<sup>11</sup> worden verwerkt moet ook een rechtsgrond uit artikel 9, §2 AVG de uitzonderlijke verwerking van deze gevoelige gegevens rechtvaardigen. Voor zover ook persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten worden geïsoleerd, is een verwerking op basis van toestemming zelfs niet mogelijk gelet op het bepaalde in artikel 10 AVG.

12. Doorheen het ontwerp van decreet en diens Memorie van toelichting wordt veelal de nadruk gelegd het verlenen aan burgers de regie over de eigen data en een actief toestemmingsbeheer.<sup>12</sup> Na bevraging terzake, stelt de aanvrager niettemin: *"Nee, niet elke verwerking van persoonsgegevens is gedekt door toestemming. Andere mogelijkheden zijn protocollen/machtigingen en overeenkomsten tussen een burger en een derde."*

13. Het blijft dus voor de Autoriteit absoluut onduidelijk welke concrete gegevensverwerkingen die het Vlaams Datanutsbedrijf zal doorvoeren, hun rechtsgrond vinden in het ontwerp van decreet dat voor advies voorligt en welke gegevensverwerkingen hun rechtsgrond elders vinden: andere

---

<sup>10</sup> Om de voorzienbaarheid van de norm te waarborgen, is het niet alleen noodzakelijk om de nagestreefde doeleinden, de categorieën te verzamelen gegevens en de categorieën van ontvangers precies en duidelijk te omschrijven, maar is het ook aangewezen om de norm goed te structureren, en voor elk doeleinde te verduidelijken welke gegevens(categorieën) zullen worden verwerkt en bewaard evenals de gebeurlijke categorieën ontvangers aan wie de gegevens mogen worden verstrekt en de omstandigheden waarin en de redenen waarom zij worden verstrekt.

<sup>11</sup> Na bevraging terzake stelt de aanvrager: *"Inderdaad, het decreet sluit niet uit dat er bijzondere categorieën zullen worden verwerkt."*

<sup>12</sup> Zo verwijst artikel 5, §2, van het ontwerp van decreet meermaals uitdrukkelijk naar de toestemming van de burger.

Zo voorzien artikelen 11 en 12 van het ontwerp van decreet dat respectievelijk het meedelen van gegevens aan en het meedelen van gegevens door het Vlaams Datanutsbedrijf op voorwaarde dat:

- *"de betrokken burger om die gegevens verzoekt en de betrokken burger het Vlaams Datanutsbedrijf heeft gemachtigd om dat verzoek namens de betrokken burger door te geven."* (zie artikel 11, in fine, van het ontwerp van decreet)
- *"de betrokken burger om de mededeling van die gegevens aan een bepaalde ontvangende entiteit verzoekt via het systeem, vermeld in artikel 5, §1, 2°, en in het geval van mededeling van persoonsgegevens mits zijn toestemming."* (zie artikel 12, in fine, van het ontwerp van decreet)

regelgevende bepalingen of de toestemming van de betrokkene of een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, ....<sup>13</sup>

14. De Autoriteit stelt ook vast dat de taken en opdrachten die het ontwerp van decreet (en diens Memorie van toelichting) toedichten aan het Vlaams Datanutsbedrijf doen denken of parallel lijken of mogelijks overlappen met deze van andere (diensten)integratoren/facilitatoren van gegevensdeling zoals de Vlaamse DienstenIntegrator<sup>14</sup> (VDI), de Federale DienstenIntegrator<sup>15</sup>, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid<sup>16</sup>, het eHealthplatform<sup>17</sup>, ....

Het ontwerp van decreet verwijst enkel naar de VDI<sup>18</sup> maar zelfs ten opzichte van deze speler blijft de afbakening van het respectievelijke werkveld onduidelijk.

15. Ook de verhouding van het ontwerp van decreet ten opzichte van aangrenzende regelgevingsdomeinen zoals hergebruik van overheidsinformatie, openbaarheid van bestuursdocumenten, digitale/elektronische identificatie van burgers, ... wordt niet uitgeklaard.

16. Door het uitermate ruime, algemene, vage, slecht afgebakende en vaak abstracte opzet van het ontwerp van decreet ziet de Autoriteit haar wettelijke adviestaak bemoeilijkt. Een gebrek aan concrete, specifieke en voorzienbare doeleinden en omkadering maakt een toetsing aan de meest essentiële principes inzake gegevensbescherming (zoals daar zijn: doelbinding, minimale gegevensverwerking, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid) onmogelijk.

Het verdient alleszins aanbeveling in het ontwerp van decreet een afzonderlijke bepaling op te nemen waarin duidelijk en ondubbelzinnig wordt vermeld dat het (ontwerp van) decreet geen enkele afbreuk doet aan het beschermingsniveau voor het individu in verband met de verwerking van zijn

---

<sup>13</sup> De Autoriteit herinnert er overigens aan dat een protocol (of machtiging) op zich geen wettelijke basis is die een gegevensmededeling/-verwerking toelaat; ze preciseren eerder de uitvoeringsmodaliteiten (waaronder informatiebeveiliging) van een gegevensuitwisseling die zijn grondslag vindt in een wettelijke bepaling.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, rechtsvoorganger van de Autoriteit, benadrukte dit reeds in randnummer 154 van haar advies nr. 33/2018 van 11 april 2018 *betreffende een voorontwerp van wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens*.

Zie ook de Memorie van Toelichting bij artikel 20 van de WVG: *"In dat verband voorziet dit artikel erin dat protocollen moeten worden opgemaakt om de modaliteiten van de uitwisseling van gegevens, die zijn oorsprong in een wettelijke grondslag vindt, te formaliseren. (...) Onder wettelijke grondslag wordt begrepen elke nationale of supranationale wettekst die een administratie kan opleggen om gegevens te verwerken om zijn missies te volbrengen in brede zin. (...)"*

<sup>14</sup> Decreet van 13 juli 2012 *houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator*.

<sup>15</sup> Wet van 15 augustus 2012 *houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator*.

<sup>16</sup> Wet van 15 januari 1990 *houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid*.

<sup>17</sup> Wet van 21 augustus 2008 *houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform en diverse bepalingen*.

<sup>18</sup> Artikel 11 van het ontwerp van decreet bepaalt diengaangaande: *"Behoudens afwijkende regelgeving en met toepassing van de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens die van toepassing is bij de mededeling van persoonsgegevens, zoals ze in voorkomend geval op federaal of Vlaams niveau verder is gespecificeerd, rust op de Vlaamse instanties de verplichting om specifieke gegevens, inclusief persoonsgegevens, mee te delen via het agentschap Digitaal Vlaanderen, dat de functie van dienstenintegrator vervult als vermeld in artikel 3, §1, van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator, aan het Vlaams Datanutsbedrijf op voorwaarde dat de betrokken burger om die gegevens verzoekt en de betrokken burger het Vlaams Datanutsbedrijf heeft gemachtigd om dat verzoek namens de betrokken burger door te geven."*

persoonsgegevens zoals deze voortvloeit uit de actueel geldende nationale en internationale regelgeving op het vlak van gegevensbescherming, inzonderheid de AVG en de WVG.

17. De Autoriteit is tot slot bezorgd omtrent het statuut van het Vlaams Datanutsbedrijf<sup>19</sup> en de kennelijke bedoeling om (volledig) te evolueren naar een marktgericht, (louter) commercieel bedrijf en in welke mate dit een volledig onafhankelijke, neutrale ... uitoefening van taken en opdrachten die het ontwerp van decreet beschrijft als 'taken van algemeen belang', los van enig belangenconflict, in de weg staat.<sup>20</sup> Ze kan zich niet van de indruk ontdoen dat onder het mom dat burgers de regie over de eigen data wordt verleend, een systeem wordt opgezet waarbij op termijn de gegevensbescherming van de burger het zal moeten afleggen tegen commerciële en financiële overwegingen.

De Autoriteit heeft ernstige bedenkingen bij de verenigbaarheid van het uitvoeren van "*taken van algemeen belang*", enerzijds, met het streven naar "*het verstrekken van vermogensvoordelen aan aandeelhouders*" van het Vlaams Datanutsbedrijf, anderzijds.<sup>21</sup> (zie artikel 4, §1, tweede lid, van het ontwerp van decreet).

## **B. Meer punctuele opmerkingen**

### **B.1. Doeleinden**

18. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

19. Artikel 4 van het ontwerp van decreet stipuleert het volgende:

*"§1. Het Vlaams Datanutsbedrijf heeft als doelstelling data vlot en veilig te laten stromen en te laten samenwerken in de markt met het oog op het stimuleren van de Vlaamse data-economie op een duurzame wijze, waaronder:*

---

<sup>19</sup> De Memorie van toelichting stipuleert terzake o.m. het volgende:

*"Het Vlaams Datanutsbedrijf wordt geconcipieerd als een privaatrechtelijke entiteit, buiten het Bestuursdecreet." (...)*

*"Deels gaat om immers openbare taken maar daarnaast (en op termijn ook vooral) om commerciële activiteiten. Op termijn heeft het Vlaams Datanutsbedrijf inderdaad de roeping om zich te ontwikkelen tot een meer marktgericht bedrijf." (...)*

*"Deze keuze is ingegeven door de strategische positionering van het Vlaams Datanutsbedrijf ten aanzien van alle betrokken actoren en de noodzaak van maximale flexibiliteit." (...)*

*"De keuze sluit tevens aan bij de wens om het Vlaams Datanutsbedrijf daarnaast ook in de mogelijkheid te stellen om (desgevallend via dochterondernemingen) commerciële activiteiten te ontwikkelen." (...)*

*"Er is daarnaast wel de mogelijkheid ingeschreven in het voorliggend ontwerp voor het Vlaams Datanutsbedrijf om zelf dochterondernemingen op te richten en op dat niveau participatie na te streven van extern privaat kapitaal voor de verdere uitbouw van commerciële activiteiten."*

<sup>20</sup> Zie ook randnrs. 17 e.v. van advies nr. 41/2008 van 17 december 2008 *m.b.t. het voorontwerp van wet houdende oprichting en organisatie van een Federale Dienstenintegrator*,

<sup>21</sup> Een dergelijk bedrijf is vanuit commercieel en financieel oogpunt interessant voor bedrijven die zich toespitsen op dataverzameling en -handel en e-services. Er is geen garantie dat de aandeelhouders niet zullen zwichten voor een verleidelijk financieel aanbod, waarbij het bedrijf dan de facto zal gecontroleerd worden door zo'n speler.



*1° data vindbaar maken, interoperabel beschikbaar maken en data-samenwerking tussen partijen faciliteren;*

*2° inzetten op dienstverlening om de waarde van data te verhogen, de data-infrastructuur en data-vaardigheden in Vlaanderen uit te bouwen en de ontwikkeling van datagedreven ecosystemen te ondersteunen en realiseren;*

*3° het meebouwen aan een datagedreven ecosysteem van datakluisen die burgers de regie verlenen over de eigen data.*

*In het kader van die doelstelling is het Vlaams Datanutsbedrijf daarnaast belast met de taken van algemeen belang, vermeld in artikel 5, §1, en streeft het, naast het verstrekken van vermogensvoordelen aan zijn aandeelhouders, ook de facilitering van burgers na en fungeert het Vlaams Datanutsbedrijf als hefboom voor het aanwakken van de data-economie.*

*De Vlaamse Regering kan de doelstelling van het Vlaams Datanutsbedrijf nader bepalen.*

*§2. Het Vlaams Datanutsbedrijf kan in het kader van zijn doelstelling deelnemen aan andere binnenlandse en buitenlandse rechtspersonen en samenwerkingsverbanden.*

*§3. Het Vlaams Datanutsbedrijf kan naast de taken van algemeen belang, vermeld in artikel 5, §1, alle activiteiten, taken en bedrijvigheden ontwikkelen die rechtstreeks of onrechtstreeks verenigbaar zijn met zijn doelstelling.*

20. Artikel 5 van het ontwerp van decreet bepaalt:

*"§1. Het Vlaams Datanutsbedrijf wordt belast met de uitvoering van de volgende taken van algemeen belang:*

*1° de uitvoering van haalbaarheidsanalyses en het onderzoek over de digitale transformatie van datagedreven ecosystemen;*

*2° de ontwikkeling en het beheer van een systeem voor het veilig delen van gegevens, inclusief persoonsgegevens, in voorkomend geval op basis van toestemming. Dat systeem bevat onder meer de faciliteiten voor de decentrale opslag van persoonsgegevens of de koppeling naar de achterliggende gegevensbron, het beheer van de toestemming, de aansluiting van gegevensbronnen met hun afnemers, de voorziening van een interface en de audit-logginginstrumenten om de transacties op het systeem te monitoren. De gegevensdeling tussen de overheidsinstanties en het systeem verloopt via het Agentschap Digitaal Vlaanderen, dat de functie van dienstenintegrator vervult als vermeld in artikel 3, §1, van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator;*

*3° de ontwikkeling en het beheer van een systeem voor geïntegreerde raadpleging van de metagegevens van de overheidsinstanties;*

*4° de ontwikkeling en het beheer van een systeem voor de decentrale verwerking van aanvragen tot raadpleging en geïntegreerde deling van gegevens die zijn opgenomen in gegevensbronnen, voor zover de deling van gegevens kadert binnen een datagedreven ecosysteem;*

*5° de ontwikkeling en het beheer van een systeem dat, met het oog op de totstandkoming van een duurzaam economisch model ten behoeve van de systemen, vermeld in deze paragraaf, zorg draagt voor de afwikkeling van de transacties tussen de betrokken partijen en dat de eventuele verschuldigde vergoeding verwerkt die volgt uit de toegang tot de systemen;*

*6° de uitoefening van de taken, vermeld in artikel 4 van het KLIP-decreet van 14 maart 2008;*

*7° de ontwikkeling en het beheer van een systeem voor het leveren van een digitale identiteit op verzoek van een burger;*

*8° de uitvoering van bijzondere opdrachten die aansluiten bij zijn doelstelling of taken die bij het decreet of door de Vlaamse Regering worden toegewezen aan het Vlaams Datanutsbedrijf.*

*§2. De Vlaamse instanties gebruiken het systeem, vermeld in §1, 2°, voor het meedelen van de door de Vlaamse instanties beheerde persoonsgegevens en het afnemen van persoonsgegevens door de Vlaamse instanties, telkens op basis van toestemming van de burger.*

*Het Vlaamse Datanutsbedrijf biedt onder de voorwaarden, bepaald in de samenwerkingsovereenkomst, vermeld in artikel 6, daartoe aan de Vlaamse instanties de nodige ondersteuning.*

*Onder de voorwaarden, bepaald in de samenwerkingsovereenkomst, vermeld in artikel 6, staat het Vlaams Datanutsbedrijf daarnaast in voor het meedelen van de door overheidsinstanties, ander dan de Vlaamse instanties, beheerde persoonsgegevens en het afnemen van persoonsgegevens door overheidsinstanties, andere dan de Vlaamse instanties, telkens op basis van toestemming van de burger.*

*§3. De Vlaamse Regering kan de taken van algemeen belang, vermeld in paragraaf 1, nader bepalen.*

*§4. De Vlaamse Regering kan het Vlaams Datanutsbedrijf machtigen om, in voorkomend geval, onder de bijzondere voorwaarden die zij bepaalt, een rechtspersoon waarin het Vlaams Datanutsbedrijf deelneemt, te betrekken bij de uitvoering van zijn taken van algemeen belang."*

21. De Autoriteit stelt vast dat de formulering van de diverse doeleinden, taken en opdrachten die het Vlaams Datanutsbedrijf zal beogen met de verwerking van persoonsgegevens uitermate ruim, algemeen, vaak abstract en weinig concreet en precies zijn. Het laat een ruime marge voor een subjectieve invulling. Doeleinden moet voldoende precies zijn zodat een rechtsonderhorige duidelijkheid heeft over de exacte redenen die aanleiding geven tot de verwerking van zijn of haar

persoonsgegevens<sup>22</sup>. Hij moet bij de lectuur ervan kunnen opmaken welke gegevensverwerkingen nodig zijn om het doeleinde te realiseren. Dit is hier niet het geval.

22. De beschrijving van de diverse doeleinden, taken en opdrachten zit doorspekt met vage, uitermate ruime en abstracte begrippen (zoals o.a. *"stimuleren of aanwakkeren van de Vlaamse data-economie"*, *"data-samenwerking"*, *"waarde van data verhogen"*, *"data-infrastructuur"*, *"data-vaardigheden"*, *"ontwikkeling en beheer van systemen"* voor o.a.: *"veilig delen van gegevens"*, *"geïntegreerde raadpleging"* ervan, ..., *"totstandkoming van een duurzaam economisch model ten behoeve van (voormelde) systemen"*, *"digitale identiteit"*, ...) die het onmogelijk maken een concreet beeld te krijgen van de precieze gegevensverwerkingsdoeleinden.

Ook de Memorie van toelichting biedt hier geen soelaas. Zo beperkt ze zich bij de toelichting van de in artikel 5 van het ontwerp van decreet vaak abstract omschreven taken (van algemeen belang) tot het formuleren van enkele (kennelijk niet exhaustieve) voorbeelden, welke dus evenmin een volledig en precies beeld geven van de beoogde verwerkingsdoeleinden. Hoe dan ook moet de wettekst voldoende duidelijk zijn. Er kan niet van de burger verwacht worden dat hij de Memorie van toelichting moet bestuderen om te begrijpen wat er in de wet staat.

23. Gelet op het voorgaande, moet de Autoriteit vaststellen dat de in artikelen 4 en 5 van het ontwerp van decreet beschreven doelstellingen en opdrachten waarvoor het Vlaams Datanutsbedrijf (ook) persoonsgegevens wil verwerken, geenszins kunnen worden beschouwd als welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd in de zin van artikel 5.1.b) AVG.

24. Onduidelijkheid omtrent de beoogde doeleinden laat ook niet toe om de daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen (zelfs maar marginaal) te toetsen aan het principe van minimale gegevensverwerking. Het gaat uiteraard niet op om de beoogde verwerkingsdoeleinden dermate ruim en allesomvattend te formuleren, teneinde daarmee een blanco cheque te verstrekken aan de verwerkingsverantwoordelijk om terzake alle mogelijke persoonsgegevens (zonder enige beperking) te kunnen verwerken. (cf. infra)

25. Artikel 4, §2, van het ontwerp van decreet voorziet ook nog in de mogelijkheid voor het Vlaams Datanutsbedrijf om in het kader van zijn doelstellingen deel te nemen *"aan andere binnenlandse en buitenlandse rechtspersonen en samenwerkingsverbanden"*. De Memorie van toelichting voegt

---

<sup>22</sup> Zie in dezelfde zin: advies nr. 34/2018 van 11 april 2018 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat stelde dat het doeleinde *"datamatching en datamining met oog op een efficiënte aanpak van sociale fraude"* te ruim was geformuleerd om een rechtsonderhorige duidelijkheid te verschaffen over de exacte toedracht van het samenbrengen van zijn of haar persoonsgegevens in een datawarehouse. Dit advies kan worden geraadpleegd via volgende link: [https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies\\_34\\_2018.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_34_2018.pdf).

Zie ook advies nr. 99/2019 van de Autoriteit van 3 april 2019, waarin de Autoriteit van mening was dat het doeleinde *"het verrichten van onderzoeken die nuttig zijn voor de kennis, de conceptie en het beheer van de sociale bescherming"* ook te vaag omschreven was. Dit advies kan worden geraadpleegd via volgende link: [https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_99\\_2019.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_99_2019.pdf).

daaraan toe: *"Dit sluit ook naadloos aan bij de visie dat het Vlaams Datanutsbedrijf ook concrete diensten moet kunnen aanbieden en commercialiseren die verenigbaar zijn met zijn doelstellingen. Zij moet daarbij de mogelijkheid hebben om deze activiteiten te verrichten via dochterondernemingen."*<sup>23</sup> Afgezien van reeds eerder geformuleerde bezorgdheid omtrent de (toekomstige) commerciële uitbouw van het Vlaams Datanutsbedrijf, verontrust deze kennelijk onbeperkte mogelijkheid van samenwerking met niet nader bepaalde rechtspersonen en samenwerkingsverbanden, welke ook in derde landen kunnen gevestigd zijn, de Autoriteit enigszins, inzonderheid gelet op het feit deze -zoals bevestigd ook door de aanvrager- uiteraard gepaard kan gaan met een uitwisseling van persoonsgegevens.

26. Het feit dat artikel 4, §3, van het ontwerp van decreet toelaat dat het Vlaams Datanutsbedrijf, naast voormelde taken van algemeen belang (welke reeds uitermate ruim, vaag en soms abstract zijn geformuleerd), *"alle activiteiten, taken en bedrijvigheden (kan) ontwikkelen die rechtstreeks of onrechtstreeks verenigbaar zijn met zijn doelstelling"*, druist in tegen het doelbindingsprincipe van artikel 5.1, b) AVG voor zover deze de verwerking van persoonsgegevens impliceren, daar zij geenszins beantwoorden aan *"welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden"*. Het baart de Autoriteit des te meer zorgen dat de Memorie van toelichting terzake bepaalt: *"Deze andere activiteiten, taken en bedrijvigheden vallen buiten het toezichtmechanisme zoals o.m. in de samenwerkingsovereenkomst zal worden uitgewerkt."*

27. Omtrent *"de ontwikkeling en het beheer van een systeem voor het leveren van een digitale identiteit op verzoek van een burger"*<sup>24</sup> stelt de Autoriteit zich de vraag of het aangewezen is zulks op regionaal/Vlaams niveau te organiseren? Hoe verhoudt zich dit tot de eID, itsme, ... ?

28. Wat de *"bijzondere opdrachten"*<sup>25</sup> die aansluiten bij zijn doelstelling" betreffen, waarvan sprake in artikel 5, §1, 8°, van het ontwerp van decreet, merkt de Autoriteit op dat deze enkel bij decreet aan het Vlaams Datanutsbedrijf kunnen worden toegewezen en niet door de Vlaamse Regering, die weliswaar decretaal toegewezen taken nader kan bepalen.

## **B.2. (Categorieën van) persoonsgegevens**

29. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').

<sup>23</sup> Het is voor de Autoriteit onduidelijk hoe zulks aansluit bij een taak van algemeen belang? Wordt hier geen bevoorrecht wettelijk kader gecreëerd voor een welbepaald bedrijf met commerciële bedoelingen, waarbij de "overheidslink" de burger gemakkelijker tot medewerking moet bewegen?

<sup>24</sup> De Memorie van toelichting preciseert terzake: *"Meer concreet voorziet het Datanutsbedrijf in een systeem dat de burger kan inrichten tot een persoonlijke afgeschermd digitale 'portefeuille' waarin hij zijn persoonlijke- en identiteit gegevens beschikbaar heeft en veilig kan delen op basis van toestemming."*

<sup>25</sup> Het betreft kennelijk andere opdrachten dan diegenen die artikel 5 van het ontwerp van decreet thans vermeldt.

30. Artikel 14 van het ontwerp van decreet stipuleert wat volgt:

*"§1 Het Vlaamse Datanutsbedrijf verwerkt, beveiligt en bewaart in het kader van de uitvoering van zijn taken van algemeen belang als vermeld in artikel 5, §1, de volgende gegevens*

*1° gegevens die gekoppeld zijn aan natuurlijke personen;*

*2° gegevens die gekoppeld zijn aan een onroerend goed of een onroerend recht;*

*3° gegevens die gekoppeld zijn aan een onderneming, al dan niet een natuurlijke persoon.*

*§2. Bij de verwerking van gegevens met toepassing van dit decreet worden de volgende identificatiemiddelen gebruikt:*

*1° het identificatienummer van het Rijksregister, als de gegevens betrekking hebben op een natuurlijke persoon die in het Rijksregister opgenomen is;*

*2° het identificatienummer van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, als de gegevens betrekking hebben op een natuurlijke persoon die niet in het Rijksregister is opgenomen;*

*3° het ondernemingsnummer, als de gegevens betrekking hebben op een onderneming die is opgenomen in de Kruispuntbank van Ondernemingen;*

*4° de identificator, vermeld in artikel 2, 9°, van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het Centraal Referentieadressenbestand, als de gegevens betrekking hebben op adressen als vermeld in artikel 6 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het Centraal Referentieadressenbestand;*

*5° het kadastraal perceelsnummer, als de gegevens betrekking hebben op percelen;*

*6° de identificatoren van de geografische objecten van het Grootchalig Referentie Bestand, vermeld in punt 4.3 van de bijlage bij het ministerieel besluit van 11 maart 2005 houdende goedkeuring van de GRB-specificaties in uitvoering van het decreet van 16 april 2004 houdende het Grootchalig Referentie Bestand, als de gegevens betrekking hebben op of verwijzen naar exemplaren van het GRB.*

*§3. Voor de gegevens die niet onder de toepassing van paragraaf 1 vallen, kan de Vlaamse Regering het gebruik van andere identificatiemiddelen opleggen."*

31. Artikel 14, §1, 1° van het ontwerp van decreet impliceert dat het Vlaamse Datanutsbedrijf alle mogelijk persoonsgegevens (zonder enige beperking) kan verwerken in het kader van de haar opgedragen taken in navolging van artikel 5 van het ontwerp van decreet.

Hoewel deze niet uitdrukkelijk worden vermeld, kan uit deze allesomvattende bepaling worden afgeleid dat de speciale categorieën van persoonsgegevens, waarvan sprake in artikelen 9 en 10 AVG, hiervan niet zijn uitgesloten.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Na bevraging terzake bevestigt de aanvrager overigens uitdrukkelijk dat het decreet de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens niet uitsluit.

32. Het spreekt voor zich dat een allesomvattende bepaling, zoals voormeld artikel 14 van het ontwerp van decreet, een blanco cheque uitmaakt in hoofde van de verwerkingsverantwoordelijke welke uiteraard niet beantwoordt aan het principe van minimale gegevensverwerking conform artikel 5.1.c) AVG. Ook een uitermate ruime formulering van de verwerkingsdoeleinden kan zulks geenszins rechtvaardigen.

33. Wat het uitvoeren van haalbaarheidsanalyses en onderzoeken (zie artikel 5, §1, 1<sup>o</sup>, van het ontwerp van decreet) betreft, wijst de Autoriteit in deze context ook op de toepasselijkheid van artikel 89.1 AVG betreffende verwerkingen met het oog op wetenschappelijke of statistische doeleinden. Deze moet worden omkaderd door passende waarborgen waarbij technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking te verzekeren. Wanneer dergelijke doeleinden kunnen worden verwezenlijkt door verdere verwerking die de identificatie van de betrokkenen niet of niet langer toelaat, dient op deze wijze te werk te worden gegaan.

34. De (verdere) verwerking voor onderzoeksdoeleinden gebeurt dus bij voorkeur aan de hand van anonieme gegevens<sup>27</sup>. Indien het niet mogelijk is om met anonieme gegevens het beoogde verwerkingsdoeleinde te bereiken, kunnen gepseudonimiseerde<sup>28</sup> persoonsgegevens worden gebruikt. Indien ook deze niet toelaten het beoogde doeleinde te verwezenlijken kunnen, slechts in laatste instantie, ook niet-gepseudonimiseerde persoonsgegevens worden aangewend.

35. In dit verband herhaalt de Autoriteit dat de identificatie van een persoon niet enkel slaat op de mogelijkheid om zijn naam en/of adres te achterhalen maar eveneens op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking.

36. Transparantie m.b.t. de gebruikte anonimiseringsmethode en een analyse van de risico's verbonden aan heridentificatie zijn elementen die bijdragen tot een weloverwogen aanpak van het anonimisatieproces.

Voor het overige verwijst de Autoriteit naar advies 05/2014 van de Werkgroep « Artikel 29 » over gegevensbescherming, voorganger van het Europees Comité voor gegevensbescherming, over de anonimiseringstechnieken<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Anonieme gegevens: informatie die niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon kan worden gekoppeld (art. 4.1) AVG, a contrario).

<sup>28</sup> "Pseudonimisering: het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld." (zie artikel 4.5) AVG).

<sup>29</sup> Dit advies is beschikbaar op volgend adres: [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf)

37. De Autoriteit vestigt, voor de volledigheid, de aandacht van de aanvrager op het feit dat er dus een verschil bestaat tussen gepseudonimiseerde gegevens, die in artikel 4.5) van de AVG worden gedefinieerd als gegevens die *"niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt"* en geanonimiseerde gegevens, die niet langer met redelijke middelen aan een bepaalde persoon kunnen worden toegeschreven, en dat enkel deze laatste geen persoonsgegevens meer vormen en dus overeenkomstig overweging 26 zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de AVG<sup>30</sup>.

38. Derhalve, rekening houdend met de definitie van persoonsgegevens in artikel 4, 1), van de AVG<sup>31</sup>, moet ervoor worden gezorgd dat aan de vereiste hoge normen voor anonimisering wordt voldaan<sup>32</sup> en dat de gegevens niet eenvoudigweg worden gepseudonimiseerd. De verwerking van dergelijke gegevens, zelfs al zijn ze gepseudonimiseerd, moet immers worden gezien als een verwerking van persoonsgegeven als bedoeld in de AVG.

39. Uit het voorgaande volgt dat als er sprake is van pseudonimisering (en niet anonimisering):

- er moet worden verwezen naar het verslag van het Europees Agentschap voor Cyberbeveiliging betreffende technieken en goede praktijken voor pseudonimisering<sup>33</sup>;
- deze verwerking moet worden omkaderd met alle vereiste waarborgen en moet voldoen aan de heersende beginselen ter zake<sup>34</sup>.

40. Wat het Rijksregisternummer betreft, wijst de Autoriteit erop dat het gebruik ervan niet vrij is en strikt wordt geregeld door artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*.

---

<sup>30</sup> Voor meer informatie, zie de opinie 5/2014 (WP216) mbt anonimiseringstechnieken, 2.2.3, blz. 10 van de Groep 29, [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommendation/files/2014/wp216\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommendation/files/2014/wp216_en.pdf) (uitsluitend beschikbaar in het Engels).

<sup>31</sup> Namelijk: *«alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon ("de betrokkene"); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon»*.

<sup>32</sup> De identificatie van een persoon slaat niet enkel op de mogelijkheid om zijn naam en/of adres te achterhalen, maar eveneens op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking.

<sup>33</sup> ENISA: <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> en <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>;

<sup>34</sup> Hetzelfde geldt voor het proportionaliteitsbeginsel dat verwijst naar het specifiekere beginsel van *"minimale gegevensverwerking"* dat inhoudt dat de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, overeenkomstig artikel 5, § 1, c), van de AVG.

### **B.3. Bewaartermijn van de gegevens**

41. 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.

42. Artikel 16 van het ontwerp van decreet vermeldt: *"De persoonsgegevens, verwerkt door het Vlaams Datanutsbedrijf, worden niet langer bewaard dan dat ze noodzakelijk zijn om de doeleinden, vermeld in artikel 5, te bereiken of tot wanneer de betrokkene verzoekt om de persoonsgegevens die door het Vlaams Datanutsbedrijf worden verwerkt, te verwijderen, conform de voorwaarden daarvoor onder de algemene verordening gegevensbescherming."*

43. Deze bepaling beperkt zich eigenlijk tot het herhalen/parafraseren van of verwijzen naar de principes inzake maximale bewaartermijn van persoonsgegevens, zoals deze zijn opgenomen in de AVG en biedt dus weinig concrete meerwaarde.

44. De Autoriteit begrijpt dat het in de voorliggende context vastleggen van eenvoudige bewaringstermijnen niet altijd evident is. Er dient wel minstens een bewaringsbeleid te worden bepaald dat voor de diverse toepassingen elementen bevat zoals de relevante bewaringstermijnen van de gegevens of criteria om de vereiste bewaringstermijn te berekenen in functie van relevante factoren, de bewaringsmodaliteiten qua vorm (bv. bewaring in anonieme of gecodeerde vorm al dan niet via pseudoniem of andere methode), de plaats van opslag, de methodes van en het interne toezicht op schrapping van verouderde of irrelevant geworden gegevens,....<sup>35</sup>

### **B.4. Verwerkingsverantwoordelijke**

45. 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.

46. Artikel 15 van het ontwerp van decreet bepaalt: *"Het Vlaams Datanutsbedrijf treedt op als verwerkingsverantwoordelijke met betrekking tot zijn eigen verwerkingsactiviteiten als vermeld in artikel 5, §1".*<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Zie ook randnummers 60 e.v. van advies nr. 31/2012 van 12 september 2012 betreffende *het voorontwerp van wet tot creatie van het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen ("ITS-kaderwet")*.

<sup>36</sup> De Memorie van toelichting voegt daaraan toe: *"De aanduiding van het Vlaams Datanutsbedrijf als verwerkingsverantwoordelijke voor zijn eigen verwerkingsactiviteiten laat onverlet*



47. Aangezien zowel de tekst van het ontwerp van decreet als diens Memorie van toelichting vooral de dienstverlenende/ondersteunende/faciliterende rol van het Vlaams Datanutsbedrijf ten behoeve/in opdracht van burgers (natuurlijke personen en rechtspersonen/bedrijven) lijken te benadrukken, bevroeg de Autoriteit de aanvrager omtrent de 'eigen verwerkingsactiviteiten' waarvoor het Vlaams Datanutsbedrijf als verwerkingsverantwoordelijke optreedt. De aanvrager antwoorde terzake: *"Specifieke voor de opdrachten vermeld in artikel 5, §1, 2°, 4°, 5° en 7° zal case per case onderzocht worden of het Datanutsbedrijf zal optreden als verwerkingsverantwoordelijke en zal er ook onderzocht worden of er een decretale basis voor de specifieke gegevensverwerking moet zijn en wat de kwalificatie van het Datanutsbedrijf dan is."*

De aanvrager vermeldde ook: *"Het Datanutsbedrijf zal zelf geen gegevensbronnen beheren."*<sup>37</sup>

48. Artikel 17 van het ontwerp van decreet bepaalt: *"De aanleverende respectievelijke de ontvangende entiteiten treden elk afzonderlijk op als verwerkingsverantwoordelijke met betrekking tot het meedelen van gegevens krachtens artikel 10, respectievelijk het ontvangen van gegevens krachtens artikel 11."*

49. Voormelde bepalingen laten niet toe op eenduidige wijze de rol en verantwoordelijkheid van de het Vlaams Datanutsbedrijf, noch van de andere betrokken actoren ten aanzien van de voorgenomen gegevensverwerkingen uit te klaren.

50. Een transparante aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) is niettemin van cruciaal belang, inzonderheid, om de betrokkenen toelaten te allen tijde te weten tot wie zich te richten met het oog op de uitoefening van de hem krachtens de AVG toegekende rechten.

51. De Autoriteit brengt hierbij het volgende in herinnering: De aanduiding van een verwerkingsverantwoordelijke in de regelgeving moet in overeenstemming zijn met de rol die deze actor in de praktijk speelt en met de zeggenschap die hij heeft over welke essentiële middelen voor de verwerking worden ingezet. Anders oordelen, zou niet alleen in strijd zijn met de letter van de tekst van de AVG, maar zou ook de doelstelling van de AVG om een consistent en hoog beschermingsniveau voor natuurlijke personen te waarborgen in gevaar kunnen brengen.

- 
- i) *dat het Vlaams Datanutsbedrijf toch kan optreden als verwerker ten behoeve van andere verwerkingsverantwoordelijken alsook*
  - ii) *dat derde partijen die persoonsgegevens meedelen aan of ontvangen van het Vlaams Datanutsbedrijf verwerkingsverantwoordelijke zijn voor hun respectieve verwerkingsactiviteiten."*

<sup>37</sup> *"In het geval van persoonlijke datakluisen is de burger de enige die controle heeft over zowel de opslag van data in de kluis als de gegevensdelingen die daarop actief zijn."*

52. Voor zover een verwerkingsverantwoordelijke beroep zou doen op een verwerker moet zulks worden geregeld in een overeenkomst conform artikel 28 AVG.

## **B.5. Varia**

### **B.5.1. Toezicht**

53. Artikel 10 van het ontwerp van decreet voorziet dat de Vlaamse Regering bij het Vlaams Datanutsbedrijf twee regeringscommissarissen aanduidt die er o.a. op toezien dat *"de taken, vermeld in artikel 5, door het Datanutsbedrijf worden uitgeoefend conform de wetten, de decreten, hun uitvoeringsbesluiten, de statuten en de samenwerkingsovereenkomst, vermeld in artikel 6."*

54. Aangezien een belangrijk deel van de taken van voormelde regeringscommissarissen in het kader van het ontwerp van decreet betrekking zullen hebben op de verwerking van persoonsgegevens, bestaat het risico dat zij zich op het terrein zullen begeven van de bevoegdheden en taken van de Autoriteit. Het is dienvolgens van belang dat het ontwerp van decreet uitdrukkelijk bepaalt dat het toezicht in hoofde van voormelde regeringscommissarissen op generlei wijze afbreuk kan doen aan de rol van de Autoriteit als onafhankelijke toezichthouder inzake gegevensbescherming en de dienvolgens aan de Autoriteit ingevolge de AVG en de WVG toegekende bevoegdheden.

### **B.5.2 Gegevensbeschermingseffectbeoordeling**

55. Artikel 35 AVG schrijft voor dat wanneer een verwerking -in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt- gelet op de aard, de omvang, de context en de doeleinden daarvan waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, het voorwerp moet uitmaken van een beoordeling het van effect van de beoogde verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens. De Autoriteit is van oordeel dat dergelijk gegevensbeschermingseffectbeoordeling in onderhavige context ontegensprekelijk aan de orde is.

## **OM DEZE REDENEN**

**de Autoriteit,**

**Is van oordeel dat het ontwerp van decreet onvoldoende waarborgen biedt op het vlak van gegevensbescherming en dringt er bij de aanvrager op aan het ontwerp van decreet grondig te herwerken in het licht van de gemaakte opmerkingen.**

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Rita Van Nuffelen - Verantwoordelijke a.i. van het Kenniscentrum