



Vlaams
Parlement

ingediend op **888** (2020-2021) – Nr. 2
30 augustus 2021 (2020-2021)

Advies

van de Vlaamse Toezichtcommissie
voor de verwerking van persoonsgegevens

over het voorstel van decreet

van Marino Keulen, Bert Maertens, Martine Fournier,
Paul Van Miert, Karin Brouwers en Rita Moors

tot wijziging van artikel 10/2, tweede lid,
van het decreet van 16 mei 2008
betreffende de aanvullende reglementen
op het wegverkeer
en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens



**Vlaamse
overheid**

Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2021/69 van 20 juli 2021

over

tekst	voorstel van decreet
van	van het Vlaams Parlement
titel	tot wijziging van artikel 10/2, tweede lid, van het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens
roepnaam	(aanvullingsdecreet wegverkeer)
datum	zoals ontvangen door de VTC op 14 juli 2021

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna de "**VTC**");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna het "**e-govdecreet**"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad Van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna de "**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 de "**WVG**");

Gelet op het verzoek om advies van 14 juli 2021 van mevrouw Liesbeth Homans, voorzitter van het Vlaams Parlement, ontvangen door de VTC op 14 juli 2021;

Brengt op 20 juli 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De voorzitter van het Vlaams Parlement (hierna de "**Adviesvrager**") verzocht bij brief van 14 juli 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "**VTC**") over een voorstel van decreet *tot wijziging van artikel 10/2, tweede lid, van het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens* (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. In Vlaanderen hebben veel steden en gemeenten een of meer eigen parkeerreglementen. Voor de handhaving van die parkeerreglementen is het in de eerste plaats noodzakelijk om over de identiteitsgegevens van de houder van de nummerplaat te beschikken.
4. Vandaag beschikken de steden en gemeenten enkel over de gegevens over de identiteit van de houder van de nummerplaat. Met dit Ontwerp wenst de adviesvrager de steden en gemeenten over extra technische gegevens te laten beschikken.
5. Het federale informatieveiligheidscomité (IVC) werd al verzocht om de machtiging voor het opvragen van persoonsgegevens uit te breiden met technische voertuiggegevens. Daaruit bleek dat er vandaag onvoldoende rechtsgrond is om de machtiging uit te breiden met deze extra gegevens. Het is dan ook noodzakelijk een rechtsgrond te creëren zodat steden en gemeenten ook die voertuiggegevens kunnen opvragen.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Algemeen

6. De VTC stelt bij het lezen van het Ontwerp vast dat de **categorieën van persoonsgegevens** die worden verwerkt specifiek worden opgesomd in het Ontwerp (de kentekenplaten en de identificatiegegevens van de houders van de kentekenplaten waren al opgenomen in artikel 10/2, tweede lid, van het decreet van 16 mei 2008 dat nu vervangen wordt):

- “1° de kentekenplaten;*
- 2° de identificatiegegevens van de houders van de kentekenplaten;*
- 3° de volgende technische kenmerken van de voertuigen:*
 - a) het brandstoftype;*
 - b) de voertuigcategorie;*
 - c) de maximaal toegelaten massa;*
 - d) het merk;*
 - e) het type;*
 - f) de kleur.”*

7. Het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens bevat dus al de wettelijke basis om de identiteit van de houder van een nummerplaat uit de Kruispuntbank van de voertuigen op te vragen bij de Dienst Inschrijving Voertuigen (DIV) van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.
8. Deze uitgebreidere wettelijke basis dient niet alleen voor de steden en gemeenten, maar ook voor (de diensten van) de Vlaamse Regering, de concessiehouders en de gemeentelijke verzelfstandigde agentschappen.
9. De gevraagde technische gegevens die worden verbonden aan de nummerplaat moeten volgens de AVG worden beschouwd als persoonsgegevens aangezien ze gekoppeld worden aan de identiteit van de houder van die nummerplaat - voor zover dat een natuurlijke persoon is.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

10. 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.

11. Het komt in eerste instantie de adviesvrager toe een rechtvaardigingsgrond te benoemen. De VTC is van oordeel dat hier de noodzaak voor het vervullen van een taak van algemeen belang¹ als rechtsgrond zou kunnen ingeroepen.
12. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling².
13. De VTC wijst op artikel 6.3 van de AVG dat – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet – voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c) ³ van de AVG omkadert, **in principe** minstens de volgende **essentiële elementen** van die verwerkingen zou moeten vermelden met het oog op de voorzienbaarheid van de norm en om een toetsing aan de AVG mogelijk te maken:
 - het doel van de verwerking;
 - de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)⁴;
 - de betrokkenen;
 - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁵;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁶.
14. Wat de rechtvaardigingsgrond bedoeld onder e)⁷ betreft: elementen 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, namelijk 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 (wettelijke basis) en de conformiteitstoets aan de AVG.

3. Doelbinding

15. 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).
16. De instanties, vermeld in het tweede lid, verzamelen en verwerken alleen de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn om de overtreders van parkeerreglementen te identificeren en die nodig zijn voor de controle en de bestraffing van

¹ De VTC merkt op dat als artikel 6, lid 1, e) AVG van toepassing is, de betrokkene op basis van artikel 21.1, AVG diens recht van bezwaar kan laten gelden.

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. 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.

³ "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

⁴ Zie artikel 5.1.c), AVG.

⁵ Zie ook artikel 5.1.e), AVG.

⁶ Als er meerdere verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

⁷ "e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;"

de inbreuken op de aanvullende reglementen, vermeld in artikel 10/1. (zie ook verder de motivering van de specifieke gegevens)

17. De VTC is van oordeel dat het doeleinde welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.

4. Verantwoordelijkheid

18. 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.
19. Het Ontwerp vermeldt dat Vlaamse Regering (zie infra) en de gemeenten optreden als verwerkingsverantwoordelijke en dat de gemeentelijke verzelfstandigde agentschappen en de concessiehouders aangewezen zijn als verwerker.

5. Minimale gegevensverwerking

20. 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.

21. De persoonsgegevens van volgende **categorie personen** worden opgevraagd: mogelijke overtreders van parkeerreglementen.

22. De **persoonsgegevens** werden hiervoor al aangeduid. De Memorie van Toelichting geeft volgende motivatie om over het brandstoftype, de voertuigcategorie, de maximaal toegelaten massa (MTM), het merk, het type en de kleur te beschikken (onderlijning door VTC):

23. Het brandstoftype:

“De opkomst van elektrische voertuigen met de uitrol van laadinfrastructuur op het openbaar domein en een faciliterend gemeentelijk beleid vereisen een specifiek parkeerbeleid, en dus ook de handhavingsmogelijkheden daarvoor. Dat vereist dat het brandstoftype van het voertuig bekend is. De DIV hanteert vijftien brandstoftypes, waaronder ook hybride vormen. Om een op maat uitgewerkt beleid daarvoor te kunnen voeren is het van belang om exact te weten over welk brandstoftype het gaat. Zo moet kunnen worden nagegaan of een voertuig dat op een parkeerplaats voor elektrische voertuigen staat, wel degelijk een elektrisch voertuig is. Dat is op het oog niet altijd voldoende duidelijk;”

24. De maximaal toegelaten massa (MTM):

“Steden en gemeenten voeren vaak een parkeerbeleid op maat: op gemeente-, wijk- en straatniveau. Daarbij willen ze de toegang van specifieke voertuigen kunnen weren, of net faciliteren. Hetzelfde geldt voor de grootte van voertuigen. Bij het weren van voertuigen van meer dan 3,5 ton is het niet altijd duidelijk over welke voertuigcategorie het gaat. Zo is het onderscheid tussen een grote bestelwagen en een lichte vrachtwagen niet altijd evident. Daarnaast worden bijvoorbeeld parkeerplaatsen gereserveerd voor auto's voor dubbel gebruik en minibussen. Voor een correcte handhaving is het essentieel dat de exacte MTM van die voertuigen kan worden opgevraagd;”

25. Het merk, het type en de kleur:

“Voor de controle op de hierboven vermelde of andere parkeerdoeleinden is het merk en type van het voertuig vaak een hulpmiddel dat, eventueel aangevuld met de kleur, kan helpen om fouten in het verdere verwerkingsproces uit te sluiten, bijvoorbeeld als er discussie bestaat over het correct noteren of scannen van de nummerplaat. Ook bij de vaststelling van valse kentekenplaten kunnen die gegevens helpen om het juiste voertuig te identificeren. Uiteraard zijn die gegevens geen kenmerken waarop het parkeerbeleid wordt afgestemd of die geverbaliseerd worden.”

26. De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking.

27. De **entiteiten** waaraan de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, worden vernoemd in het Ontwerp:

- de Vlaamse Regering;
- de steden en gemeenten;
- de concessiehouders van de steden en gemeenten; en
- de gemeentelijke verzelfstandigde agentschappen.

28. Het is positief dat het Ontwerp de ontvangers van de persoonsgegevens aanduidt. De vermelding van de “Vlaamse Regering”, waarmee waarschijnlijk de diensten van de Vlaamse Regering worden bedoeld, is wel zeer ruim en zou moeten gepreciseerd worden (of geschrapt) voor de hier vermelde doeleinden.

6. Bewaartermijn

29. Krachtens artikel 5.1, e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

30. Wat de **bewaartermijn** van de gegevens betreft, merkt de VTC op dat het Ontwerp volgende termijnen vaststelt in artikel 2, 2°, laatste lid:

“De instanties, vermeld in het tweede lid, kunnen de gegevens, vermeld in het tweede lid, opvragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen. Ze houden die gegevens gedurende maximaal tien jaar bij.”

31. De Memorie van Toelichting bepaalt waarom er een bewaartermijn van tien jaar wordt gehanteerd voor deze persoonsgegevens. De verjaringstermijn van parkeerretributies bedraagt tien jaar en de parkeerbelastingen verjaren ook binnen deze termijn.

32. De bewaartermijn beantwoordt aan het in artikel 5;1, e), AVG opgenomen principe van opslagbeperking.

7. Juistheid

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

34. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. In het kader van vaststelling van overtredingen is dit zeer belangrijk. De VTC beveelt aan om die op te nemen.

8. Rechten van de betrokkenen en transparantie

35. Persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is (artikel 5, 1, a), AVG).

36. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.

37. De VTC beveelt aan om het Ontwerp aan te vullen met de (in principe) verplicht op te nemen **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 35 met eventuele verwijzing naar een privacyverklaring op de website, zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun gegevens en het voor hen duidelijk is tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten inzake bescherming van persoonsgegevens (of de Vlaamse Regering op te dragen om dat te doen).

9. Beveiligingsmaatregelen

38. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren, rekening houdend met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen enerzijds en met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's anderzijds.
39. 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 onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁰ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichhouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹¹.
40. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹².
41. 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.
42. De Memorie van Toelichting verduidelijkt dat er gebruik wordt gemaakt van een Vlaamse Dienstenintegrator (VDI), namelijk het MAGDA-platform. De VTC beoordeelt dit positief.

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>)

Verschillende 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

43. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorstel voldoende waarborgen biedt wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- aanduiden van de rechtvaardigingsgrond (eventueel in de memorie van toelichting);
- preciseren welke diensten van de Vlaamse Regering worden bedoeld als ontvangers van deze gegevens voor de hier beschreven doeleinden;
- de transparantiemaatregelen uit te werken.

Hans Graux,
Voorzitter VTC