

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2019/17 van 3 juli 2019

betreffende

tekst	het ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer
roepnaam	Taxibesluit
datum	zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 26 april 2019

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 de heer Ben Weyts, Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn, ontvangen door de VTC op 3 mei 2019.

Brengt op 3 juli 2019 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn, (hierna "de aanvrager") verzocht op 29 april 2019 om het advies van de VTC over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering *betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer* (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. Het decreet van 29 maart 2019 betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer¹ legt de krachtlijnen vast voor dergelijk vervoer in het Vlaamse Gewest. De toepassing en inwerkingtreding van dit decreet gebeurt door middel van voorliggend Ontwerp.
4. Dit Ontwerp betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer, concretiseert verder de vooropgestelde beleidsdoelstellingen, zijnde: de taxi als een meer aantrekkelijk en toegankelijk vervoersmiddel op de kaart zetten, zonder daarbij elementen zoals kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid en socio-economische impact uit het oog te verliezen; naar een nieuw evenwicht gaan waarbij zowel de huidige taxisector als nieuwe vervoersconcepten kansen krijgen binnen eenzelfde wettelijk kader. Een streven naar een hoger taxigebruk of gedeeld wagengebruik strookt ook met een streven naar een meer duurzame mobiliteit.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Doelbinding

5. Volgens artikel 5.1.b), AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
6. Een samenlezing van artikel 31 van het Decreet en artikel 54 en 55 van het Ontwerp, leert dat de inzameling/verwerking van persoonsgegevens vereist is voor volgende doeleinden:
*“1° het administratief beheer van het vergunningensysteem door de Vlaamse steden en gemeenten te vergemakkelijken;
2° de controle op de bepalingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbepalingen te verhogen door een betere communicatie tussen lokale besturen en de bevoegde Vlaamse en federale diensten en tussen de lokale besturen onderling.”*
7. De VTC is van oordeel dat deze doeleinden beantwoorden aan het krachtens artikel 5.1.b), AVG vereiste welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doeleinde.
8. In artikel 55 van het Ontwerp is sprake van het bezorgen van mobiliteits- en statistische gegevens van de tussenpersonen en de sector aan het departement. Evaluatie van de regelgeving en het analyseren van mobiliteitsontwikkeling is evenzeer een doeleinde op zich. Aangezien het begrip *“statistische gegevens”* wordt vermeld gaat de VTC ervan uit dat er weldegelijk enkel anonieme gegevens ter beschikking zullen gesteld worden, vandaar dat dit doeleinde niet werd opgenomen in artikel 31, §2 van het Decreet. De nota aan de Vlaamse Regering verduidelijkt bij artikel 54 hierover *“Op die manier zal ook het Departement Mobiliteit en Openbare Werken niet langer statistische gegevens moeten opvragen bij de gemeenten, zoals in het verleden gebeurde, maar zullen deze gegevens via de gegevensbank gegenereerd kunnen worden”*. Deze bepaling zaait twijfel over wie overgaat tot anonimisering van de gegevens. Het is essentieel dat deze anonimisering gebeurt door de gemeenten alvorens ze bezorgd worden aan het departement.

2. Regelgevende grondslag

9. Elke verwerking van persoonsgegevens moet steunen op een rechtsgrondslag in de zin van artikel 6 AVG. Gelet op de reglementaire omkadering van de voorgeschreven verwerking van persoonsgegevens, vermeld in randnummer 6, lijkt deze een rechtsgrond te kunnen vinden in artikelen 6.1.c) van de AVG (wettelijke verplichting).
10. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke inmenging 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

¹ De Gegevensbeschermingsautoriteit gaf advies over het voorontwerp van decreet, Advies GBA nr. 160/2018 van 19 december 2018.

nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinsameling gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.²

11. De VTC onderlijnt in het bijzonder 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 of punt e)⁴ van de AVG omkadert, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden:
 - 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”)⁵;
 - de betrokkenen;
 - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁶;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁷.
12. De VTC constateert alvast dat uit de huidige tekst van het Ontwerp samen gelezen met artikel 31 van het Decreet, de essentie van een aantal van de in randnummer 12 opgesomde elementen bevat, maar dat een aantal aspecten **bijkomende aanvullingen en preciseringen vragen**.
13. Het komt de stellers van het Ontwerp (en het decreet) toe om erover te waken dat elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG – en voor sommige verwerkingen in artikel 9 AVG (zie randnummer 14) – en dat de in randnummer 11 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden⁸.
14. Er moet rekening gehouden worden met het feit dat in Ontwerp ook **bijzondere categorieën van persoonsgegevens** in de zin van artikel 9.1, AVG worden verwerkt die een bijzondere rechtsbasis behoeven. Een rechtvaardigingsgrond is dan mogelijk te vinden in artikel 9.2, h), AVG⁹.
15. Bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van de artikelen 9 en 10 AVG behoeven strengere beveiligingsmaatregelen. De VTC wijst op de toepasselijkheid van de artikelen 9 en 10, §2, van de WVG die aangeven welke bijkomende veiligheidsmaatregelen zullen moeten voorzien worden:
 - de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;

² Zie DEGRAVE, E., *“L'égouvernement 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).

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

⁴ *“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;”*

⁵ Zie artikel 5.1.c) AVG.

⁶ Zie ook artikel 5.1.e) AVG.

⁷ Indien 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.

⁸ Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen. Voor dit besluit kan de nota aan de Vlaamse Regering verduidelijking brengen.

⁹ *“h) de verwerking is noodzakelijk voor doeleinden van preventieve of arbeidsgeneeskunde, voor de beoordeling van de arbeidsgeschiktheid van de werknemer, medische diagnoses, het verstrekken van gezondheidszorg of sociale diensten of behandelingen dan wel het beheren van gezondheidszorgstelsels en -diensten of sociale stelsels en diensten, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, of uit hoofde van een overeenkomst met een gezondheidswerker en behoudens de in lid 3 genoemde voorwaarden en waarborgen;”*

- de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit, in casu de Vlaamse Toezichtcommissie;
- ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.

16. Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling.

3. Verantwoording

17. Artikel 4.7, AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de wetgever de **verwerkingsverantwoordelijke** kan aanduiden.
18. De VTC stelt vast dat in artikel 31, §3, tweede lid van het Decreet het departement en de gemeenten, op advies van de GBA, worden aangeduid als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken.
19. De AVG legt de aanstelling van een functionaris voor de gegevensbescherming (artikel 37 AVG)¹⁰ op als ook het e-govdecreet van 18 juni 2008.
20. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verantwoordelijke voor de verwerking moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)¹¹ al dan niet noodzakelijk is. Aangezien de bedoelde verwerkingen ook een grootschalige^{12 13} verwerking van de categorieën persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 9. 1, AVG omvatten, valt de hier bedoelde verwerking onder die verplichting.

4. Minimale gegevensverwerking

21. Conform artikel 5, c), AVG moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
22. Artikel 31, §1 van het Decreet geeft een opsomming van de gegevens over de diensten voor individueel personenvervoer die ter beschikking worden gesteld in de gegevensbank.
23. Artikel 54, §1, tweede lid van het Ontwerp vult de decreetsbepaling van artikel 31, §1 aan door te bepalen: *“Naast de gegevens, vermeld in artikel 31,§1, van het decreet van 29 maart 2019, bevat de gegevensbank alle gegevens,*

¹⁰ Voor richtlijnen hierover, zie:

- Info op website van de Autoriteit: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/themadossier-functionaris-voor-gegevensbescherming>

- Aanbeveling nr. 04/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna “CBPL”) (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_04_2017_0.pdf)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 243) (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/wp243rev01_nl.pdf)

¹¹ Voor richtlijnen dienaangaande, zie:

- Info op website van de Autoriteit: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/gegevensbeschermingseffectbeoordeling-0>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2018.pdf)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01_nl.pdf)

¹² Dit is bij verwerkingen door overheden, zoals hier, meestal het geval.

¹³ Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling kan overigens ook reeds uitgevoerd worden in het stadium waarin regelgeving – zoals bv. het Ontwerp en/of haar uitvoeringsbesluit – wordt voorbereid. Zie in dit verband artikel 35.10 AVG en randnummers 90-91 van de Aanbeveling CBPL nr. 01/2018.

Zie ook artikel 23 van de WVG, dat in de verplichting voorziet om hoe dan ook een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren vóór de verwerkingsactiviteit, ook al werd al een algemene gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd in het kader van de vaststelling van de wettelijke grondslag.

vermeld in de bijlagen die bij dit besluit zijn gevoegd, en het aantal exploitanten op de wachtlijst om een machtiging voor een standplaats op de openbare weg te verkrijgen, met vermelding van het aantal gevraagde voertuigen”.

24. Uit het advies van de GBA over het decreet blijkt duidelijk dat de opsomming van artikel 31, §1 van het Decreet limitatief is. Het komt dus niet toe aan de Vlaamse Regering om deze opsomming uit te breiden. Bovendien is het verwijzen naar *“alle gegevens, vermeld in de bijlagen die bij dit besluit zijn gevoegd”* te vaag, en ook naar transparantie voor de betrokkenen is dit geen goede praktijk. Het Ontwerp bevat 9 bijlagen. Daarnaast is het voor de VTC niet duidelijk in welke mate de gegevens in de bijlagen verschillen van de gegevens die al vallen onder een van de in artikel 31, §1 van het Decreet, opgesomde categorieën.
25. Wat betreft het gegeven *“het aantal exploitanten op de wachtlijst om een machtiging voor een standplaats op de openbare weg te verkrijgen, met vermelding van het aantal gevraagde voertuigen”* ziet de VTC niet in onder welke van de in artikel 31, §1 van het Decreet opgesomde categorieën dit kan ondergebracht worden. Als dit gegeven in geen van deze categorieën ondergebracht kan worden, zal dit in het decreet moeten toegevoegd worden of dient het Decreet te voorzien in een delegatie aan de Vlaamse Regering om bijkomende categorieën van persoonsgegevens te bepalen.
26. Het decreet delegeert in artikel 31, §3, derde lid en §4 een aantal zaken aan de Vlaamse Regering, nl:
 - De Vlaamse Regering bepaalt tot welke gegevens uit de gegevensbank de gemeenten, de exploitanten, de beroepsinstantie, de politie en de overheidsdiensten die belast zijn met het administratieve beheer of de controle van de diensten voor individueel bezoldigd personenvervoer, toegang hebben.
 - De Vlaamse Regering bepaalt de regels voor de gegevensbank, de gegevensinvoer en -verwerking en de passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen.
27. De VTC stelt vast dat de bevoegdheden die in artikel 31, §3 van het Decreet worden gegeven aan de Vlaamse Regering worden doorgedelegeerd aan de minister in artikel 54, §3 van het Ontwerp.
28. Wat betreft de bevoegdheid aan de Vlaamse Regering in artikel 31, §4 van het Decreet, stelt de VTC vast dat de *“passende waarborgen voor de rechten en vrijheden”* niet worden uitgewerkt in het Ontwerp, noch worden doorgedelegeerd aan de bevoegde minister. De VTC is van oordeel dat het Ontwerp op dit punt moeten worden aangevuld.

4. Rechten van de betrokkenen en transparantie

29. De VTC stelt vast dat de delegatie die in artikel 31, §5, derde lid wordt voorzien aan de Vlaamse Regering tot het bepalen van de regels met betrekking tot het openbaar maken van de lijst met vergunde exploitanten, alsook op welke wijze zij openbaar worden gemaakt, niet wordt geregeld in het Ontwerp. De VTC dringt erop aan het Ontwerp op dit punt aan te vullen.

5. Beveiligingsmaatregelen

30. 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.
31. Artikel 32 AVG wijst in dit verband 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 tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
32. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹⁴ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁵ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer.¹⁶
33. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken diensten en de verzekeringsmaatschappij expliciet op te leggen, dan moet zij dat wel in haar besluit doen.
34. De VTC wijst er nogmaals op dat de verwerking van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van de artikelen 9 AVG strengere beveiligingsmaatregelen behoeven.

III. BESLUIT

35. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde Ontwerpen enkel voldoende waarborgen kan bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, indien daarin alle essentiële elementen van de voorgenomen verwerkingen van persoonsgegevens (zoals vereist krachtens artikelen 6.3 AVG, 8 EVRM en 22 Grondwet) worden opgenomen, inzonderheid:
- anonimisering door de gemeenten (randnummer 8);
 - uitbreiding van de gegevens in de gegevensbank (randnummer 24 en 25);
 - voorzien van regels i.v.m. passende waarborgen (randnummer 28);
 - regels m.b.t. de openbaarmaking (randnummer 29).

OM DEZE REDENEN

Oordeelt de VTC dat de opmerkingen vermeld onder randnummer 35 bijkomend dienen te worden geïmplementeerd in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer

Hans Graux,
Voorzitter VTC



Hans
Graux
(Signature
)

Digitaal
ondertekend
door Hans Graux
(Signature)
Datum:
2019.07.05
19:02:02 +02'00'

¹⁴ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf)

¹⁵ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0
(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_veiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf)

¹⁶ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf)

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