



Aanbeveling nr 05/2010 van 15 december 2010

Betreft: Aanbeveling uit eigen beweging inzake Mobile Mapping (CO-AR-2010-007)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 30;

Gelet op het verslag van de heer Voorzitter;

Brengt op 15 december 2010 de volgende aanbeveling uit:

I. TOEPASSINGSGEBIED VAN DE AANBEVELING

1. Deze aanbeveling uit eigen beweging handelt over het gebruik van Mobile mapping toepassingen, waarbij persoonsgegevens worden verwerkt.
2. De Commissie brengt de aanbeveling uit, rekening houdend met de huidige kennis van de mobile mapping technologie. Zij behoudt zich natuurlijk de mogelijkheid voor haar houding ter zake in de toekomst aan te passen in functie van de evolutie van de technologie en haar ervaringen op dit gebied. De huidige aanbeveling bestaat in een globale analyse van de mobile mapping toepassingen, en verhindert uiteraard niet dat de Commissie zich zou uitspreken over specifieke dossiers¹.

II. MOBILE MAPPING: ALGEMENE VERKLARINGEN

A. Definitie en belang van de mobile mapping

3. **Mobile mapping**, *is de technologie waarbij een voertuig² voorzien van camera's en/of scanner alle data van een specifieke weg digitaal kan opnemen, onder meer door het nemen van 360° foto's.*
4. Mobile mapping wordt reeds in vele sectoren voor diverse doeleinden aangewend. De technologie is nog relatief jong, maar de toepassingsmogelijkheden zijn divers. Hiernavolgend worden enkele voorbeelden opgesomd :
 - *Overheid* : De 360° foto's geven aan een overheid de mogelijkheid om via de computer op elk moment de werkelijke terreinsituatie te bekijken³. De beelden horende bij een bepaalde locatie kunnen via een internetapplicatie rechtstreeks opgeroepen worden. Men kan zo een virtueel gedetailleerd beeld krijgen van de locatie van bijvoorbeeld een klacht over sluikstorten, van de verkeerssituatie in verband met het daar aangekaarte verkeersveiligheidsprobleem of van de directe omgeving van een perceel/gebouw in het kader van een stedenbouwkundige vergunning. De 360°-beelden kunnen zo in bepaalde gevallen voldoende informatie bieden om burgers bij te staan of een terreinbezoek uit te stellen;
 - *Onroerend goed* : schattingen van eigendommen, situering van een bepaald pand, ...;

¹ Zie het dossier Google streetview, waarin de Commissie specifieke aanbevelingen heeft gericht aan Google, evenals het dossier inzake de verkeersbordendatabank van de Vlaamse overheid.

² In deze aanbeveling wordt uitgegaan van het gebruik van een voertuig, en niet van enig ander middel, welke desgevallend het voorwerp kunnen uitmaken van een specifieke aanbeveling;

³ Zie de verkeersbordendatabank van de Vlaamse overheid;

- *Toerisme* : online verkennen van een bepaalde stad, buurt, ...;
- *Navigatie* : het maken van wegenkaarten, ...;

B. Werkwijze

5. Mobile mapping maakt gebruik van een voertuig uitgerust met camera's en/of scanner voor het opnemen van alle mogelijke data van een bepaalde weg of route (aan de hand van de 360° foto's kan men bijvoorbeeld verkeersinfrastructuur zoals verkeersborden, verkeerslichten, ... inventariseren, elementen zoals benzinestations, restaurants, flitspalen, ... registreren, enzovoort). Deze data kunnen onder meer worden gekoppeld aan een positie –en oriëntatiesysteem.

C. Mogelijke privacy implicaties

6. Zoals hierboven aangegeven, maakt mobile mapping vaak gebruik van camera's, om een 360° digitaal beeld te verkrijgen. Indien deze beelden worden genomen op de openbare weg, is het onvermijdelijk dat er personen, voertuigen, woningen, .. op te zien zullen zijn. Op voorwaarde dat deze personen, voertuigen en woningen vervolgens herkenbaar zijn, wat in het geval van digitale beelden zeker mogelijk is gezien de bewerking –en de inzoommogelijkheden, dienen deze beelden als persoonsgegevens te worden beschouwd. Het is daarenboven niet uit te sluiten dat uit bepaalde van deze beelden gevoelige informatie kan worden afgeleid (bijvoorbeeld een topless zonnebaadster, een patiënt van een bepaalde dokterspraktijk, ...).

III. TOEPASBAARHEID VAN DE WET BETREFFENDE DE VERWERKING VAN PERSOONSgegevens (WVP)

A. Het gebruik van de mobile mapping impliceert een gegevensverwerking

7. De WVP definieert de "verwerking" als *elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procédés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van persoonsgegevens.*⁴

⁴ Artikel 1 §2 van de WVP.

8. Het gebruik van een mobile mapping systeem veronderstelt de inzameling, de registratie en de opslag van gegevens (al dan niet persoonsgegevens) en dit met behulp van geautomatiseerde middelen.

B. Mobile mapping kan persoonsgegevens verwerken

9. Overeenkomstig artikel 1 §1 van de WVP moet onder "persoonsgegevens" *iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden verstaan, (...) als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van één of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit.*
10. De Commissie heeft reeds in diverse adviezen⁵ bevestigd dat de WVP van toepassing is op de verwerking van beelden op voorwaarde dat deze beelden betrekking hebben op geïdentificeerde of identificeerbare personen of hun goederen. Onder deze voorwaarde beschouwt de Commissie de mobile mapping toepassing in principe als een verwerking van persoonsgegevens.

C. De mobile mapping toepassing kan een verwerking van gevoelige gegevens⁶ uitmaken

11. Bepaalde beeldopnamen kunnen een gevoelig karakter hebben, hetwelk vaak contextgevoelig zal zijn, zoals de ingang van een opvangtehuis, de praktijk van een geneesheer-specialist, een rij wachtenden aan een gevangenispoort,
12. Wanneer de mobile mapping toepassing kan gebruikt worden om er informatie uit af te leiden die betrekking heeft op bijvoorbeeld de gezondheidstoestand, dienen die gegevens beschouwd te worden als gevoelige gegevens.

IV. TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VAN DE WET BETREFFENDE DE VERWERKING VAN PERSOONSgegevens (WVP)

A. Rechtmatigheid en proportionaliteit⁷

⁵ Zie onder meer de adviezen nrs. 14/95, 34/99, 08/2006 en 31/2006;

⁶ In het raam van de bescherming van het privéleven zijn gevoelige gegevens de gegevens die bedoeld worden in de artikelen 6,7 en 8 van de WVP.

⁷ Artikelen 4 en 5 van de WVP.

13. Elk persoonsgegeven moet verwerkt worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden.
14. Gelet op artikel 4, § 1, 2° WVP moeten de doeleinden waarvoor de beelden worden verwerkt welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn. Met het oog op transparantie t.a.v. de betrokkene wiens persoonsgegevens worden verwerkt, dienen deze doeleinden voorafgaand aan de eigenlijke gegevensverzameling te worden vastgelegd (art. 9 WVP).
15. Art. 4, §1, 2° bepaalt bovendien dat rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, de beelden niet verder mogen worden verwerkt (bijvoorbeeld door derden/kopers/gebruikers) op een wijze die onverenigbaar is met de initiële doeleinden.

Indien op basis van voornoemde relevante factoren kan worden besloten dat het doeleinde waarvoor men de beelden nadien wenst te gebruiken verenigbaar is met de oorspronkelijke doeleinden van de gegevensverwerking, dan is de verwerking van de beelden voor dit nieuwe doeleinde volledig in overeenstemming met de WVP zonder dat aan enige verdere verplichting dient te worden voldaan.

Wanneer men echter tot de vaststelling komt dat de aanwending van de beelden voor een doeleinde dat later pas wordt bepaald, a priori onverenigbaar is met de oorspronkelijke doeleinden van de gegevensverwerking, dan kunnen de beelden toch voor dit later bepaalde doeleinde worden aangewend mits inachtneming van alle bepalingen van de WVP (informatieplicht t.a.v. de betrokkenen over het nieuwe doeleinde, naleving van het proportionaliteitsbeginsel zoals opgenomen in art. 4, §1, 3° WVP, een grondslag voor de verwerking in art. 5 WVP, aangifteplicht).

Uit het voorgaande blijkt dat het essentieel is om de doeleinden voorafgaand aan de verwerking zo nauwkeurig mogelijk vast te leggen, onder meer in de aangifte bij de Commissie, omwille van het feit dat deze omschrijving determinerend zal zijn om te beoordelen of een toekomstige verwerking van de beelden al dan niet verenigbaar is met het oorspronkelijke doeleinde.

16. Om *gerechtvaardigd* te zijn moet elk doeleinde onder meer voldoen aan een van de voorwaarden van artikel 5 van de WVP.

17. Een verwerking van persoonsgegevens via een mobile mapping toepassing is in principe mogelijk wanneer de betrokkenen hun *toestemming*⁸ hebben verleend. Deze toestemming lijkt evenwel in het geval van mobile mapping moeilijk realiseerbaar, gelet op het grote aantal betrokkenen, de moeilijk voorzienbare wijze van registratie van de beelden (onzekere plaats en tijd), en de praktische onmogelijkheid om ieders toestemming te bekomen. De verwerking zal eveneens kunnen toegestaan worden indien zij *voorzien is door een wet*⁹ of wanneer de verantwoordelijke voor de verwerking een *gerechtvaardigd belang* kan doen gelden dat zwaarder doorweegt dan de belangen of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene¹⁰, waarbij er onder meer dient over gewaakt dat de menselijke waardigheid van het individu niet in het gedrang komt. In het geval van mobile mapping zal vooral deze laatste optie worden ingeroepen.
18. De Commissie onderstreept dat dergelijke verwerking alleszins rekening moet houden met de belangen van de betrokkenen, welke bijvoorbeeld toevallig worden gefotografeerd in hun voertuig of op straat, al dan niet in een gevoelige omstandigheid. De hoegrootheid van de bescherming van deze belangen zal verder afhangen van de doeleinden van de mobile mapping applicatie. Indien de finaliteit ligt in het maken van een kaart, waarin de personen of voertuigen niet zijn terug te vinden, zal het beschermingsniveau anders zijn dan bij een finaliteit waarbij men de geregistreerde beelden, met daarop onder meer personen en voertuigen, beschikbaar wenst te maken via bijvoorbeeld een online consultatiesysteem.
19. Deze belangenbescherming kan naargelang het geval onder meer worden bekomen door het toepassen van 'privacy by design', zoals bijvoorbeeld de blurring (het onherkenbaar maken) van minstens de gezichten van personen en van nummerplaten. Bijkomende mogelijkheden zijn bijvoorbeeld het aanpassen van het camerastandpunt, opdat de installatie zo weinig mogelijk inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer (geen camerahoogte die inblikmogelijkheden biedt andere dan het perspectief van gewone passanten), het registreren van de beelden van drukke plaatsen op rustige momenten, het vermijden van de registratie van beelden van gevoelige plaatsen,
20. De aandacht dient er eveneens op gevestigd te worden dat het *gerechtvaardigd belang* van de verantwoordelijke voor de verwerking een overmatige verwerking niet rechtvaardigt. De verantwoordelijke voor de verwerking dient te waken over de proportionaliteit van de geplande verwerking : het algemeen belang of het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke voor de verwerking moeten afgewogen worden tegenover het recht op de bescherming van

⁸ Artikel 5 a) van de WVP.

⁹ Artikel 5 c) van de WVP.

¹⁰ Artikel 5 f) van de WVP.

het privéleven van de betrokkenen. Een risicoanalyse kan dan ook aanbevelenswaardig zijn alvorens over te gaan tot de toepassing van een dergelijk systeem. Bij het invoeren van een *gerechtvaardigd belang* dient tenslotte te worden opgemerkt dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt, zoals onder meer bepaald in artikel 4, §1, 3° van de WVP, overeenkomstig hetwelk persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend, en niet overmatig dienen te zijn. Normaliter zal het niet de bedoeling zijn van een mobile mapping toepassing om persoonsgegevens te verzamelen, maar wel om bijvoorbeeld een exact digitaal beeld van een weg te kunnen bekomen, voor het maken van een wegenkaart. Daarbij zullen noodgedwongen persoonsgegevens worden verwerkt. Deze verwerking moet dan ook met de inzet van redelijk beschikbare middelen worden vermeden en/of weggewerkt.

B. Informatieverstrekking aan de betrokkenen

21. Bij elke gegevensverwerking moeten de personen ingelicht worden over de doeleinden van de verwerking, over de identiteit van de verantwoordelijke voor de verwerking en de bestemmingen (of categorieën bestemmingen) van de gegevens alsook over het bestaan van een recht op toegang en verbetering¹¹. Deze informatieverstrekking kan gebeuren via berichtgeving in de lokale pers, en de website van de verantwoordelijke voor de verwerking. Daarnaast dient er via het voertuig, welk wordt gebruikt voor de mobile mapping applicatie, eveneens de nodige informatie te worden verstrekt, inzake de verantwoordelijke voor de verwerking, en de verwerking zelf. Burgers die met vragen naar de operator van een camerawagen stappen, zouden ook een informatienota (cfr. infra, punt 22) moeten kunnen krijgen met daarin onder meer het doel van het project en de verschillende kanalen (zowel online als per post, telefoon,...) waarlangs contact kan worden opgenomen met de verantwoordelijke voor de verwerking.
22. Er dient voor elke mobile mapping applicatie waarbij persoonsgegevens worden verwerkt een verstaanbare informatienota (zowel online als offline) te worden aangeboden, welke de volgende elementen zou kunnen bevatten :
 - Identiteit en adres van de verantwoordelijke voor de verwerking;
 - Doel van de verwerking;
 - Welke persoonsgegevens worden verwerkt;
 - Een samenvatting van de 'assessment' inzake de impact op de privacy en de bescherming van persoonsgegevens (cfr. infra, punt 27);

¹¹ Artikel 9 van de WVP, §1 en §2, met een eventuele uitzondering in artikel 9, §2, 2^{de} alinea, b), indien de verwerking wordt verricht met het oog op de toepassing van een bepaling, voorgeschreven door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie.

- De maatregelen welke de betrokkenen kunnen nemen om de privacyrisico's te beperken (bijvoorbeeld inzake een online applicatie, de mogelijkheid om aan te geven welke persoonsgegevens men bijkomend geblurd wenst te zien);
- De contactmogelijkheden met de verantwoordelijke voor de verwerking (telefoon, adres, website, email).

23. Een ander element van de informatieplicht betreft de aangifte van de verwerking bij de Commissie. Ingeval van een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens moet er in principe een voorafgaandelijke aangifte bij de Commissie gebeuren.

C. Opslagtermijn van de gegevens

24. De persoonsgegevens bekomen via de mobile mapping toepassing zouden niet langer mogen bewaard worden dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het geplande doeleinde¹².
25. Zo moeten de geregistreerde beelden worden vernietigd van zodra zij niet meer nuttig zijn voor de nagestreefde finaliteit, zoals bijvoorbeeld het maken van een wegenkaart.

D. Veiligheidsmaatregelen

26. De verantwoordelijke voor de verwerking en desgevallend zijn verwerker, moeten de nodige technische en organisatorische veiligheidsmaatregelen¹³ treffen om de mobile mapping toepassing en de daarmee verwerkte gegevens te beschermen tegen al dan niet toevallige vernietiging, tegen toevallig verlies, alsook tegen wijziging, toegang en iedere andere ongeoorloofde verwerking van persoonsgegevens. Hieromtrent verwijst de Commissie ter informatie naar de door haar opgestelde veiligheidsnormen welke volgens de Commissie, naargelang van geval tot geval, toepasbaar dienen te zijn op een verwerking van persoonsgegevens¹⁴.
27. De Commissie beveelt aan de verantwoordelijken verder aan om :
- Een 'privacy assessment' te doen inzake de implicaties van de mobile mapping toepassing op de privacy en bescherming van persoonsgegevens. Hoe hoger de privacyrisico's van een bepaalde toepassing, hoe hoger het niveau van de 'assessment' dient te zijn;

¹² Artikel 4, §1, 5° van de WVP.

¹³ Artikel 16 van de WVP

¹⁴ <http://privacycommission.be/nl/static/pdf/referenciemaatregelen-vs-01.pdf>

- Verantwoordelijken aan te duiden voor de opvolging van de 'assessments' en het nagaan van de efficiëntie van de technische en organisatorische veiligheidsmaatregelen; het is onontbeerlijk dat de verantwoordelijke voor de verwerking de technologische evoluties nauwgezet opvolgt teneinde de veiligheidsmaatregelen hierop af te stemmen¹⁵;
- De 'assessment' ter beschikking te stellen van de toezichhoudende overheid, minstens zes weken voor de in gebruik name van de toepassing.

28. Overeenkomstig artikel 15bis van de WVP kan de verantwoordelijke voor de verwerking verantwoordelijk gesteld worden voor de schade die zou te wijten zijn aan de niet-naleving of de inefficiëntie van de veiligheidsmaatregelen.

29. Tenslotte is er voor de industrie een grote rol weggelegd met betrekking tot de veiligheidsmaatregelen en privacyvoorzieningen. Door de toepassing van zogenaamde 'security and privacy by design', wordt het voor de verantwoordelijken voor de verwerking veel eenvoudiger om te kiezen voor een privacy conform systeem. De Commissie is steeds bereid om met de sector hieromtrent samen te zitten voor advies.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere

¹⁵ Artikel 16 van de WVP