



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 04/2021 van 15 januari 2021

Betreft: adviesaanvraag betreffende een voorstel van decreet met betrekking tot een free floating fietsdeelsysteem en houdende wijziging van de artikelen 4 en 12 van het decreet van 1 april 2004 betreffende de plaatselijke mobiliteit en toegankelijkheid (CO-A-2020-140).

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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

Gelet op 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 de adviesaanvraag van de heer Jean-Claude MARCOURT, Voorzitter van het Waals Parlement, ontvangen op 18/11/2020;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 15 januari 2021 het volgende advies uit:

I. Onderwerp en context van de aanvraag

1. De Voorzitter van het Waals Parlement, de heer Jean-Claude Marcourt (hierna "de aanvrager") vroeg op 18 november 2020 het advies van de Autoriteit over een voorstel van decreet betreffende een free floating fietsdeelsysteem en houdende wijziging van de artikelen 4 en 12 van het decreet van 1 april 2004 betreffende de plaatselijke mobiliteit en toegankelijkheid (hierna "het voorstel").
2. Het voorstel wil het free floating¹ fietsdelen², net zoals dat het geval is met het stepdelen, onderwerpen aan een vergunningsplicht (artikel 2 van het voorstel).
3. De auteurs van het voorstel zijn van mening dat het free floating fietsdelen wanneer dit niet gereguleerd is, de openbare ruimte en de verschillende gebruikers ervan onder druk zet. Door de exploitatie van een fietsdeeldienst afhankelijk te maken van het verkrijgen van een vergunning moet het volgens de auteurs van het voorstel mogelijk zijn *"de voordelen van fietsdelen te verzoenen met de openbare ruimte, de verkeersveiligheid, de volksgezondheid en het milieu, alsmede met de bescherming van de consument, teneinde de rationele ontwikkeling van het free floating fietsdelen te bevorderen"*³.
4. De Autoriteit bracht overigens al advies uit over een eerder voorstel van decreet - dat overigens vooral was geïnspireerd op het Brussels regelgevingskader⁴ - met hetzelfde doeleinde⁵ met haar advies nr. 06/2020 van 17 januari 2020⁶.
5. Dit vorige voorstel bevatte twee bepalingen die gevolgen hadden voor de bescherming van persoonsgegevens. Dit waren de artikelen 3 en 13, die in feite werden gedekt door het uitdrukkelijk

¹ Artikel 1, 5° van het voorstel definieert het begrip "fietsdelen als (vrije vertaling) "een dienst waarbij fietsdeelvoertuigen ter beschikking worden gesteld aan meerdere gebruikers voor incidentele ritten, waarbij het fietsdeelvoertuig na elk gebruik wordt neergezet voor een andere gebruiker". Artikel 1, 11° van het voorstel definieert deze voertuigen door te verwijzen naar relevante artikelen van het Verkeersreglement.

² Het begrip "free floating fietsdelen" wordt in artikel 1, 6° van het voorstel gedefinieerd als een "vorm van fietsdelen waarbij de fietsdeelvoertuigen ter beschikking van de gebruikers worden gesteld, met name op de openbare weg, en waarbij het begin en het einde van de huurperiode voor de fietsdeelvoertuigen niet enkel is toegestaan op gereserveerde parkeerterreinen"

³ Zie de toelichting bij het voorstel (Parl. Doc., W., 339/1, 18 november 2020, sess. ord. 2020-2020, p. 3).

⁴ De auteurs van het voorstel geven in feite aan dat het voorstel voor een groot deel is geïnspireerd op het Brusselse normatieve kader, d.w.z. de ordonnantie betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto. Dit besluit werd uitgevoerd bij een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 januari 2019 tot uitvoering van de ordonnantie van 29 november 2018 betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto. Er zij op gewezen dat de Autoriteit niet om advies is gevraagd over de ontwerpen die de Ordonnantie van 29 november 2018 en het Besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 17 januari 2019 zijn geworden.

⁵ Voorstel voor een decreet betreffende het delen van vrije vloot zachte vervoersmodi en houdende wijziging van de artikelen 4 en 12 van het decreet van 1 april 2004 betreffende de plaatselijke mobiliteit en toegankelijkheid, Doc. parl. W., 65/1, 8 november 2019, sess. ord. 2019-2020, waarover de aanvrager op 26 november 2019 het advies van de Autoriteit heeft gevraagd.

⁶ <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-06-2020.pdf>.

verzoek om advies⁷. Daarom zal de Autoriteit hieronder onderzoeken of er rekening is gehouden met haar opmerkingen die zij bij die gelegenheid heeft uitgebracht.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

6. Artikel 2 van het voorstel voert de verplichting in om in het bezit te zijn van een vergunning voor de organisatie van een dienst voor het delen van fietsen, en wel op de volgende wijze (vrije vertaling):

"Geen enkele exploitant mag zonder vergunning een free floating fietsdeelsysteem op het grondgebied van het Waalse Gewest organiseren.

De Regering stelt de procedure vast voor de invoering, het onderzoek, de toekenning en de verlenging van de vergunningen."

7. Artikel 3 van het voorstel bepaalt dat (vrije vertaling) *"de Regering de algemene voorwaarden vaststelt voor het verkrijgen van een vergunning voor het free floating fietsdeelsysteem"*. Er wordt gepreciseerd dat deze voorwaarden onder meer betrekking hebben op *"de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de gebruikers, namelijk het gebruik van hun persoonsgegevens door de exploitanten"* (artikel 3, §1, lid 2, i) van het voorstel), over de *"de beschikbaarheid en het delen van digitale gegevens"* (artikel 3, §1, lid 2, j) van het voorstel) en over *"de kosteloze en regelmatige toezending aan de gemeente en de Regering van geaggregeerde en geanonimiseerde gegevens over het gebruik van free floating fietsdeelvoertuigen"* (artikel 3, §1, lid 2, k) van het voorstel).
8. In de vorige versie van het decreet werd bepaald dat deze voorwaarden onder meer betrekking hadden op *"de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de gebruikers, namelijk het gebruik van hun persoonsgegevens door exploitanten"* (artikel 3, §1, lid 2 e)) en over *"het verwerven van kennis over de impact van het fietsdelen op de mobiliteit"* (artikel 3, §1, lid 2, f)). Een artikel 13 voegde eraan toe *"Onverminderd de [WVG] en de [AVG] stelt de exploitant ,de gemeente en de Regering gratis realtime-informatie over het gebruik van fietsdelingsvoertuigen ter beschikking. De Regering stelt de procedure vast volgens welke het voorgaande lid wordt uitgevoerd"*.

A. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de gebruikers (artikel 3, §1, lid 2, i), van het voorstel)

⁷ Zoals aangegeven in vak III.3 van het formulier voor het aanvragen van een advies over een ontwerpnorm.

9. De Autoriteit verwijst naar haar bovengenoemd advies 06/2020 en herinnert eraan dat wanneer de Regering de algemene voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning vaststelt, zij ervoor moet zorgen dat zij het verbod op het **overschrijven van de AVG in nationaal recht in acht neemt**. Een dergelijke werkwijze is in feite verboden door het Europees recht omdat het *"zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van inwerkingtreding ervan dubbelzinnig zou kunnen maken"*⁸.
10. In de vorige versie van het voorstel werd in artikel 3, §2, in fine bepaald dat (vrije vertaling) *"de Regering de procedure vaststelt voor het verlenen van een vergunning door het gemeentecollege"*⁹ terwijl artikel 4 van het huidige voorstel bepaalt dat de beslissing om een vergunning aan een exploitant te verlenen aan de Regering is (§1, lid 2) en dat de toekenningsbeslissingen ter kennis worden gebracht van de gemeenten (§2)¹⁰.
11. Wanneer de Regering het artikel 3 §1, lid 2, i) van het Voorstel ten uitvoer zal leggen, kan zij bijvoorbeeld de exploitanten verzoeken om zelf op regelmatige tijdstippen de naleving van de reglementering inzake persoonsgegevensbescherming te beoordelen¹¹.

B. De beschikbaarheid van de digitale gegevens en het delen van deze gegevens (artikel 3, §1, lid 2, j) van het voorstel)

12. De Autoriteit verzoekt de aanvrager om het begrip "digitaal gegeven" te definiëren en om nader te omschrijven of dit begrip al dan niet persoonsgegevens omvat.
13. Voor het overige, stelt de Autoriteit vast dat in de toelichting bij artikel 3 van het huidige voorstel expliciet wordt verwezen naar het advies 06/2020¹² en met name naar het feit dat (vrije vertaling) *"indien de Regering verplichtingen met betrekking tot open data en data sharing oplegt, zij erop (zal) moeten toezien dat die verplichtingen voldoen aan de geldende regelgeving inzake*

⁸ HJEU, 7 februari 1973, Commissie vs. Italië (C-39/72). Jurisprudentie, 1973, blz 101, § 17). Zie ook met name, HJEU, 10 oktober 1973, Fratelli Variola S.p.A. vs. Italiaanse Belastingdienst (C-34/73), Jurisprudentie, 1973, blz. 981, §11; HJEU, 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, blz. 99 §§ 24-26.

⁹ Doc. parl. W., 65/1, op. cit.

¹⁰ Het commentaar bij dit artikel preciseert "per omzendbrief, Doc. parl, W., 339/1, op.cit., blz. 7.

¹¹ De Autoriteit herinnert eraan dat de ISO normen gezin 27000 hier kunnen dienen als referentie. de Autoriteit is echter van mening dat, gezien de betrokken markt en het feit dat de AVG-bepalingen bindend zijn voor alle marktdeelnemers, het concurrentieverstorende effect van een algemene verplichting om aan te tonen dat aan deze ISO-normen is voldaan, niet in verhouding zou staan tot de potentiële voordelen voor de burgers wier gegevens worden verwerkt

¹² Zoals punt 13 uit het advies 06/2020 aangeeft: *"volgens artikel 4.1 van de AVG kan de geolokalisatie van een fietsdeelfoertuig in bepaalde omstandigheden een persoonsgegeven zijn, indien dit gegeven betrekking heeft op een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. De Autoriteit wijst erop dat het begrip "identificeerbare natuurlijke persoon" in artikel 4.1 van de AVG wordt gedefinieerd als "een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identicator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identicator of van één of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon". Als er dus een verband kan worden gelegd, ook al is dat indirect, tussen een natuurlijke persoon en de geolokalisatie van een fietsdeelfoertuig, dan vormt dit geolokalisatiegegevens een persoonsgegeven in de zin van de AVG. »*

gegevensbescherming'. De Autoriteit juicht dit toe en herinnert eraan dat, afhankelijk van het soort gegevens¹³ in kwestie, deze verplichtingen inzake open data en het delen van gegevens zal waarschijnlijk een aanzienlijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen met zich meebrengen. In voorkomend geval houdt dit in dat de essentiële elementen van de verwerking van de persoonsgegevens in het decreet moeten worden vermeld en niet in een besluit. Deze essentiële elementen zijn: het/de precieze doeleinde(n)¹⁴, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n), het soort gegevens dat nodig is dat/deze doeleind(n) te bereiken, de bewaartermijn van de gegevens¹⁵, de categorieën betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens zullen worden meegedeeld¹⁶ en de omstandigheden waaronder de gegevens zullen worden meegedeeld, de mogelijke beperking van de in de artikelen 5, 12 tot en met 22 en 34 van de AVG genoemde verplichtingen en/of rechten.

C. Het gratis en op regelmatige tijdstippen doorgeven aan de gemeente en de Regering van geaggregeerde en geanonimiseerde gegevens betreffende het gebruik van de fietsdeelvoertuigen in free floating (artikel 3, §1, lid 2, k) van het voorstel)

14. Artikel 13 van het voorstel luidt als volgt (vrije vertaling):

"Onverminderd de [WVG] en het [AVG] stelt de exploitant, de gemeente en de Regering gratis realtime-informatie over het gebruik van fietsdeelvoertuigen ter beschikking". Deze bepaling delegeert aan de Regering de zorg om de procedure [vast te stellen] waarmee [deze terbeschikkingstelling van informatie] wordt uitgevoerd".

15. In haar bovengenoemd advies 06/2020 was de Autoriteit van mening dat realtimebeschikbaarheid niet noodzakelijk leek voor het nagestreefde doeleinde¹⁷.

16. De Autoriteit merkt nu op dat in artikel 3, §1, tweede lid, k), van het voorstel de bij die gelegenheid voorgestelde herformulering is opgenomen (*"De Regering stelt de algemene voorwaarden vast voor het verkrijgen van een vergunning voor het free floating fietsdelen. Deze voorwaarden hebben betrekking op (...) de kosteloze en regelmatige toezending aan de gemeente en de Regering van geaggregeerde en geanonimiseerde gegevens over het gebruik van free floating*

¹³ Zie ook artikel 6.3 van de AVG.

¹⁴ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever (...) de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B. 23.

¹⁵ Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

¹⁶ *Op. cit.*, punt 16.

¹⁷ Doc. Parl. parl. W., 65/1, *op. cit.*, blz. 7.

fietsdeelvoertuigen. De Autoriteit juicht dit toe, maar wil in dit verband de volgende twee opmerkingen maken:

1) Finaliteitsbeginsel

17. In bovengenoemd advies 06/2020 erkende de Autoriteit dat de maatregel een doeleinde van algemeen belang nastreefde, aangezien deze, wat de ontwikkelingen in het oorspronkelijke voorstel betreft, gericht was om *de overheden, zowel de gewestelijke als de gemeentelijke, in staat stellen hun beleid op coherente wijze aan te passen*¹⁸.
18. De Autoriteit is nu echter van mening dat zowel de toelichting bij artikel 3 van het huidige voorstel als het voorstel zelf zwijgen over het doel van de maatregel. Aangezien dit een essentieel onderdeel van de verwerking is waaruit de noodzakelijke gegevensverwerking moet kunnen worden afgeleid, op voorwaarde dat er inderdaad persoonsgegevens worden verwerkt¹⁹, dringt de Autoriteit erop aan dat het voorstel op dit punt wordt herzien.

2) Anonimisering

19. De Autoriteit beveelt aan te verduidelijken wat de aanvrager bedoelt met "geanonimiseerde" gegevens en vestigt de aandacht van de aanvrager op het feit dat er 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, niet langer als persoonsgegevens kunnen worden beschouwd en derhalve overeenkomstig overweging 26²⁰ zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de AVG.
20. Ten aanzien van de definitie van het persoonsgegeven zoals omschreven onder artikel 4.1) van de AVG²¹, is het mogelijk dat enkel het weglaten van de identiteit (naam en voornaam) van de gebruikers niet volstaat om de betrokken gegevens te anonimiseren met het oog op hun

¹⁸ Doc. Parl, parl. W., 65/1, *op. cit.*, blz. 7.

¹⁹ Voor meer informatie, zie de richtsnoeren WP216, 2.2.3, p. 10 van de Groep 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommendation/files/2014/wp216_en.pdf (uitsluitend beschikbaar in het Engels).

²⁰ Hetzelfde geldt voor het proportionaliteitsbeginsel dat verwijst naar het specifiekere beginsel van "minimale gegevensverwerking" wat met zich meebrengt dat de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, overeenkomstig artikel 5, §1, c) van de AVG..

²¹ Namelijk *« alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (hierna „de betrokkene“ genoemd); 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»*.

mededeling aan de overheid. Welnu, de verwerking van gegevens, zelfs de gepseudonimiseerde, moet worden gezien als een verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de AVG.

21. Uit wat voorafgaat volgt dat als er sprake is van pseudonimisering (en niet anonimisering), dat:

- er zou moeten worden verwezen naar het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging betreffende technieken en goede praktijken voor pseudonimisering²²;
- deze verwerking zou moeten worden omkaderd met alle vereiste garanties en beantwoorden aan de prevalerende beginselen ter zake²³

**OM DIE REDENEN,
de Autoriteit:**

verzoekt

- het begrip "digitaal gegeven" te definiëren en om nader te omschrijven of dit begrip al dan niet persoonsgegevens omvat (punt 12);
- tenzij de gegevens werkelijk geanonimiseerd worden, om uitdrukkelijk te vermelden in het voorstel dat de overdracht van gegevens aan de gemeente en de Regering wordt uitgevoerd met bijvoorbeeld als doeleinde "*de overheid, zowel de gewestelijke als de gemeentelijke, in staat te stellen haar beleid op een coherente manier aan te passen*"(punten 16 en 17);

vestigt de aandacht van de aanvrager op het volgende:

- Wanneer de regering de algemene voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning vaststelt, zal zij erop toezien dat het overschrijfverbod van de AVG in nationaal recht wordt nageleefd (punten 9 tot en met 11);
- indien de Regering door middel van een uitvoeringsbesluit verplichtingen inzake *open data* en *data sharing* oplegt, moet zij ervoor zorgen dat deze in overeenstemming zijn met de

²² ENISA, Engelse versie van december 2019: <https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices>

²³ Zo geldt dit ook voor het proportionaliteitsbeginsel dat hiernaar verwijst, meer bepaald "het beginsel van de minimale gegevensverwerking" waardoor enkel toereikende, ter zake dienende gegevens mogen worden verwerkt, beperkt tot wat noodzakelijk is ten aanzien van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, overeenkomstig artikel 5, §1, c) van de AVG.

geldende voorschriften inzake gegevensbescherming; indien nodig moeten de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vermeld (punt 13);

- de voorwaarden voor echte anonimisering en de gevolgen voor de naleving van de bepalingen van de AVG bij gebruik van pseudonimisering (punten 19 tot en met 21).

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum