



Advies 108/2018 van 17 oktober 2018

Betreft: adviesaanvraag over het voorontwerp van Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 mei 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen (CO-A-2018-094)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet *van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 23 en 26;

Gelet op de adviesaanvraag van mevrouw Céline Fremault, Brussels Minister van Huisvesting, Levenskwaliteit en Energie, ontvangen op 31/08/2018;

Gelet op het verslag van de heer Willem Debeuckelaere;

Brengt op 17 oktober 2018 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 22 mei 2018 werd tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een samenwerkingsakkoord afgesloten over de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen (hierna het Samenwerkingsakkoord). Dit samenwerkingsakkoord vervangt het samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994¹ en is erop gericht de volgende elementen in aanmerking te nemen:

- a. de Zesde staatshervorming, inzonderheid de bijzondere wet van 6 januari 2014 die de volledige bevoegdheid inzake afvalstoffenbeleid aan de gewesten toewijst;
- b. de Verordening nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en van de Raad van 14 juni 2006 betreffende overbrenging van afvalstoffen (hierna de Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen) en de opeenvolgende wijzigingen.

2. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werkte een voorontwerp van ordonnantie uit houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 mei 2018 ²(hierna het Voorontwerp van Ordonnantie) waarover het advies van de Autoriteit wordt gevraagd.

3. De tekst van het Voorontwerp van Ordonnantie beperkt zich tot twee artikelen die betrekking hebben op de instemming met het samenwerkingsakkoord en roept geen bijzondere commentaren op. Daarom zal het onderzoek van de Autoriteit zich richten op de bepalingen van het eigenlijke samenwerkingsakkoord en meer bepaald op de verwerking van persoonsgegevens.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Verwerkingsverantwoordelijke(n)

4. Het Samenwerkingsakkoord is erop gericht het toezicht en de controle op de afvaloverbrenging op het Belgisch grondgebied te coördineren, daarbij rekening houdend met de respectieve bevoegdheden van de gewesten, de FOD Financiën (douane en accijnzen) en ^{de FOD}

¹ Samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994 tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen.

² Voorontwerp van Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 mei 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen.

Binnenlandse Zaken (politie) (art. 1 van het Samenwerkingsakkoord). Het bepaalt daarnaast de taken van een aan de drie gewesten gemeenschappelijke instelling, de Interregionale Verpakkingscommissie als bevoegde overheid inzake doorvoer (bijlage bij het Samenwerkingsakkoord) en de oprichting van een coördinatiegroep die instaat voor de toepassing van het beleid inzake de grensoverschrijdende afvaloverbrenging (art. 12 van het Samenwerkingsakkoord).

5. Zo beoogt het Samenwerkingsakkoord meerdere entiteiten waarvan elkeen belast is met diverse beheerstaken met betrekking tot de databank en het informatiesysteem en daarmee gaat een persoonsgegevensverwerking gepaard.

6. De Interregionale Verpakkingscommissie is belast met de administratieve behandeling van de doorvoerdossiers en niet met inspectietaken inzake doorvoer (overwegingen 4 en 5 van het Samenwerkingsakkoord).

7. Uit overweging 9 van het Samenwerkingsakkoord blijkt *dat «de gewestelijke administraties bevoegd³ voor de handhaving van de materie waarover dit samenwerkingsakkoord handelt, hun toezichtsbevoegdheden kunnen uitoefenen op alle grensoverschrijdende afvaltransporten op hun grondgebied».*

8. De Administratie der Douane en Accijnzen is betrokken partij omdat zij de illegale afvaloverbrengingen kan ontdekken bij de uitoefening van haar algemene controlebevoegheid (art. 2 van het Samenwerkingsakkoord). Voor wat de lokale of federale politie betreft, kan: *«in het kader van haar algemene opdracht, (...) de politie, over het geheel van het Belgisch grondgebied, controles verrichten op de overbrenging van afvalstoffen, met het oog op de opsporing en vaststelling van overtredingen van de Europese, federale en regionale wetgeving en reglementering».*

9. De Autoriteit heeft vragen over de hoedanigheid van deze verschillende actoren en meer in het bijzonder welke entiteit de «verwerkingsverantwoordelijke is». In naleving van het transparantiebeginsel, is het absoluut noodzakelijk om de rol en verantwoordelijkheid van alle actoren duidelijk vast te stellen. Omdat het Samenwerkingsakkoord al werd afgesloten, is het de Coördinatiegroep, opgericht krachtens artikel 12, die dit moet ophelderen omdat deze laatste ook belast is met het overleg over de elektronische gegevensuitwisseling betreffende de meldingen.

³ «Voor de toepassing van dit akkoord, moet onder controle worden verstaan: alle controles en inspecties op de overbrenging van afvalstoffen zoals vermeld in artikelen 2.35bis en 50 van de verordening. De partijen zijn het erover eens dat de prioriteiten met betrekking tot deze controles voorgesteld worden door de bevoegde overheden, rekening houdend met het Nationaal Veiligheidsplan. De prioriteiten worden in de coördinatiegroep besproken » (art. 4 van het Samenwerkingsakkoord).

2. Rechtmatigheid en doeleinde van de verwerking

10. De Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen, bepaalt dat de operatoren verplicht zijn om de betrokken overheden in te lichten over de geplande, uitgevoerde en gerealiseerde overbrengingen van afvalstoffen. Met die informatie is het gemakkelijker de inspectiemaatregelen in te voeren overeenkomstig artikel 50 van de Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen. In dezelfde geest, vermeldt artikel 6 van het Samenwerkingsakkoord dat de uitwisseling van informatie tussen de verschillende actoren wordt georganiseerd om de overbrengingen efficiënter te kunnen controleren.

11. De Autoriteit beschouwt dit doeleinde als welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd in het licht van artikel 5.1.b) van de AVG. De juridische grond van de verwerking is te vinden in artikel 6.1.c) en e) van de AVG.

3. Proportionaliteit van de verwerking

12. Blijkens de overwegingen 10 en 11 worden de controles en inspecties gemakkelijker door *«de gegevensbestanden die de kennisgevingen, de transportdocumenten en de beslissingen van de bevoegde overheden bevatten betreffende de overbrengingen van afvalstoffen »* en door de *« relevante gegevensbestanden van de administratie van de Douane en Accijnzen en van de politie die informatie over de overbrenging van afvalstoffen bevatten toegankelijk zijn voor alle bevoegde overheden, hun eigen bevoegdheden gezamenlijk uitoefenend »*⁴.

13. Om nu een dergelijke gegevensuitwisseling mogelijk te maken, voorziet het Samenwerkingsakkoord erin dat *«de overheden die bevoegd zijn voor de overbrenging van afvalstoffen, ieder voor wat haar betreft en binnen haar eigen bevoegdheden, ervoor (zorgen) dat alle gegevens betreffende de kennisgevingen en afschriften van kennisgevingen die ze ontvangen en de toestemmingen die ze geven krachtens de titels II, IV, V en VI van de verordening, alsook betreffende de beslissingen die ze treffen in verband met die kennisgevingen, voor zover deze gegevens voorkomen op de kennisgevings- en vervoersdocumenten bedoeld in deze verordening, in een gegevensbank worden ingevoerd»* (art. 6, §1 van het Samenwerkingsakkoord).

14. Bovendien moeten de Gewesten streven naar een gemeenschappelijk elektronisch systeem van gegevensuitwisseling zodat een elektronische gegevensuitwisseling met buitenlandse bevoegde overheden mogelijk wordt (art. 6, §3 van het Samenwerkingsakkoord).

⁴ Hier is duidelijk sprake van een vertaalfout in de Franse versie aangezien in de Nederlandse versie van de overweging wel degelijk sprake is van de overbrenging van afvalstoffen.

15. De inhoud van de kennisgevings- en transportdocumenten wordt nader omschreven in de documentmodellen die zijn opgenomen in de bijlage bij de Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen. In deze documenten staan gegevens die betrekking kunnen hebben op natuurlijke personen, namelijk de naam en het adres van de uitvoerder van afvalstoffen, de invoerder, de vervoerder, de producent en de installatie voor eliminering of valorisatie, en de contactgegevens (naam, telefoon, fax en e-mailadres) van de contactpersoon van elke deelnemende partij.

16. De Autoriteit erkent dat deze actoren dikwijls rechtspersonen zijn maar in bepaalde gevallen natuurlijk personen kunnen zijn, wat de toepassing rechtvaardigt van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)⁵. In dit geval meent de Autoriteit dat de verzamelde gegevens beantwoorden aan het proportionaliteitsbeginsel.

17. Daarnaast kunnen er in een context van controle en inspectie gegevens worden bijgehouden die deel uitmaken van het strafdossier. Artikel 7, § 1 van het Samenwerkingsakkoord bepaalt *«Desalniettemin blijft de toegang van de bevoegde overheden tot gegevens die deel uitmaken van een strafdossier onderworpen aan de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en van artikel 125 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken, totdat de toegang tot deze gegevens wettelijk geregeld wordt»*.

18. De Memorie van Toelichting van het Voorontwerp van Ordonnantie vermeldt *«In een nieuw artikel 7 wordt de mogelijkheid om informatie uit te wisselen principieel vastgelegd. De uitzondering op deze regel, met name de toegang tot informatie die deel uitmaakt van strafdossiers, wordt hier expliciet vermeld. De bevoegde overheden zijn van oordeel dat een vereenvoudigde toegang tot deze informatie erg nuttig is voor de beoordeling van o.a. machtigingsdossiers. Door deze vermelding willen de partijen duidelijk maken dat een snelle oplossing voor dit probleem belangrijk is. De uitwisseling van informatie dient te gebeuren met inachtneming van de algemene regels betreffende het informatiebeheer voor het vervullen van de opdrachten van de politiediensten zoals werd vermeld in de artikelen 44/1 – 44/11 van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt »*.

19. De Autoriteit herinnert eraan dat het hier gaat om bijzondere categorieën gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten als bedoeld in artikel 10 van de AVG. De mogelijkheid van een gemakkelijke uitwisseling van dergelijke gegevens tussen de actoren bedoeld in het Samenwerkingsakkoord berust momenteel op geen enkele rechtsgrondslag. Ze neemt er nota van dat de verwerking en uitwisseling van dergelijke gegevens, blijkens de uitgesproken wens van de betrokken partijen, het voorwerp zullen uitmaken van een specifieke wetgeving. Zij vestigt de

⁵ 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* (Algemene Verordening Gegevensbescherming of AVG)

aandacht van de aanvrager op het feit dat de verwerkingsverantwoordelijke in overleg met zijn functionaris voor gegevensbescherming op deze verwerking van bijzondere categorieën gegevens een gegevensbeschermingseffectbeoordeling betreffende de bescherming van de privacy zal moeten uitvoeren, overeenkomstig artikel 35.3 b) van de AVG.

20. En tot slot bepaalt artikel 9, § 5 van het Samenwerkingsakkoord dat «De Interregionale Verpakkingscommissie, in samenwerking met de gewesten, binnen het jaar na de ondertekening van dit akkoord een meting uitvoert van de effectiviteit en de efficiëntie van de behandeling van de doorvoerdossiers». Deze beoordeling gaat met name over «de bruikbaarheid van de gegevens voor controledoeleinden» en «de informatie die wordt ingebracht in het datatechnisch dossier». Deze beoordeling zal gebruikt worden voor het actualiseren van het datatechnisch systeem en voor het verwezenlijken van een administratieve vereenvoudiging.

21. De Autoriteit benadrukt dat een dergelijke beoordeling moet gebeuren met in het achterhoofd de beginsels van de AVG en meer bepaald het proportionaliteitsbeginsel.

4. De bewaartermijn van de gegevens

22. De Autoriteit merkt op dat het Samenwerkingsakkoord nergens een bewaartermijn vooropstelt voor de verwerkte gegevens. Nochtans bepaalt artikel 20.1 van de Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen *«Alle aan de bevoegde autoriteiten gerichte of door deze verzonden documenten in verband met de kennisgeving van een transport worden in de Gemeenschap door de bevoegde autoriteiten, de kennisgever, de ontvanger en de inrichting die de afvalstoffen ontvangt ten minste gedurende drie jaar bewaard, te rekenen vanaf de aanvang van de overbrenging»*.

23. De Autoriteit acht het aangewezen om naar deze bepaling te verwijzen. Temeer daar de vastgestelde termijn in artikel 20.1 van de Verordening een minimum termijn is, is het noodzakelijk te bepalen of de bevoegde overheden deze gegevens langer willen bewaren, middels een rechtvaardiging die, uitgaande van de nagestreefde doeleinden, gegrond is. De Autoriteit herinnert aan het beginsel van de minimale gegevensverwerking als bedoeld in artikel 5.1 e) van de AVG dat stelt dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan de tijd die nodig is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Omdat dit niet in het Samenwerkingsakkoord is opgenomen, moet deze bewaartermijn duidelijk vastgesteld worden.

5. Informatiebeveiliging

24. Artikel 8 van het Samenwerkingsakkoord bepaalt: *«De partijen bij dit akkoord verbinden zich ertoe deze gegevens niet voor andere doeleinden te gebruiken dan voor de finaliteit waarvoor ze*

verstrekkt werden. Alle gegevens van commerciële of industriële aard zullen als vertrouwelijk worden behandeld».

25. De Autoriteit stelt vast dat het Samenwerkingsakkoord nergens melding maakt van enige beveiligingsmaatregel en meer bepaald van de vertrouwelijkheid van de persoonsgegevens. In dit verband brengt zij in herinnering dat krachtens artikel 5.1. f) en artikel 32 van de AVG, de veiligheid en vertrouwelijkheid van de gegevens gegarandeerd moeten worden waarbij rekening wordt gehouden met de risico's.

6. Toegang tot de informatie

a) Toegang door de bevoegde overheden

26. Volgens artikel 6,§ 2 van het Samenwerkingsakkoord, moeten de bevoegde overheden erover waken dat al deze gegevens *«toegankelijk zijn via het nummer van het kennisgevingsdocument en vrij kunnen worden geraadpleegd door alle bevoegde overheden, hun toezichthouders, de ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën en de politieambtenaren van lokale en federale politie met het oog op het verrichten van de controles op de grensoverschrijdende overbrengingen van afvalstoffen zoals bedoeld in dit akkoord »*. De Memorie van toelichting van het Voorontwerp van Ordonnantie verduidelijkt *«De toegang tot deze databanken van alle overheden en hun werknemers (statutaire of contactueel) belast met de toepassing binnen België van de Verordening en van onderhavig samenwerkingsakkoord, blijft behouden zoals reeds bepaald in het oorspronkelijke samenwerkingsakkoord »*.

27. De Autoriteit is van oordeel dat de categorieën personen die toegang mogen hebben tot de gegevens te ruim zijn omschreven en dat de woorden "vrij geraadpleegd » ongepast zijn. De categorieën zouden preciezer moeten worden vastgesteld, waarbij nader wordt omschreven dat alleen de personen die daadwerkelijk belast zijn met een tussenkomst in een specifiek dossier daar toegang mogen tot hebben. Het is overigens absoluut noodzakelijk om een logboek van de toegangen bij te houden. De Autoriteit verwijst meer bepaald naar haar Aanbeveling nr. 01/2008 van 24 september 2008 met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector.

b) Toegang door het publiek

28. Artikel 21 van de Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen bepaalt *«De bevoegde autoriteiten van verzending of bestemming kunnen de informatie betreffende kennisgevingen van overbrengingen waarmee zij hebben ingestemd, via passende instrumenten, zoals*

het internet, openbaar maken, indien deze informatie niet vertrouwelijk is krachtens nationale of Gemeenschapswetgeving».

29. In de brief die samengaat met de aanvraag verduidelijkt de aanvrager hierover dat deze gegevens (nvdv: vrije vertaling): *«al voor het publiek ter beschikking zijn gesteld door de gewestelijke overheden (op hun respectieve websites) op grond van artikel 21 van de Verordening (betreffende de overbrenging van afvalstoffen) ».*

30. De Autoriteit stelt vast dat het inderdaad mogelijk is om op de website van de aanvrager toegang te hebben tot die informatie en dat deze geen persoonsgegevens lijken te bevatten.

7. Transparantie en het recht op toegang van de betrokkenen

31. De Autoriteit stelt vast dat er geen enkele maatregel is genomen om de betrokkenen in te lichten noch om hen een recht op toegang te garanderen tot de hen betreffende informatie, die verwerkt wordt door de verwerkingsverantwoordelijke(n). De verwerkingsverantwoordelijke zal de betrokkenen de mogelijkheid moeten bieden om gebruik te maken van de rechten die hen door Hoofdstuk III van de AVG worden verleend.

OM DEZE REDENEN,

de Gegevensbeschermingsautoriteit,

verleent een **gunstig advies**, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de volgende opmerkingen: :

- a) Over de gegevensbestanden die de kennisgevingen, de transportdocumenten en de beslissingen van de bevoegde overheden bevatten betreffende de overbrengingen van afvalstoffen:
- De rol en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken entiteiten moeten duidelijk omschreven worden (verwerkingsverantwoordelijke, medeverwerkingsverantwoordelijke, verwerkers,...) (punt 9);
 - Aangezien de bewaartermijn die de Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen vooropstelt een minimum termijn is, moet de bewaartermijn van de gegevens worden opgehelderd waarbij rekening moet worden gehouden met het beginsel van de minimale gegevensverwerking (punt 23);
 - De informatiebeveiligingsmaatregelen moeten worden vastgesteld krachtens artikel 5.1.f) en artikel 32 van de AVG waarbij rekening wordt gehouden met de risico's (punt 25);
 - De categorieën personen die toegang hebben tot de gegevens moeten nauwkeuriger omschreven worden (punt 27);

- Er moeten maatregelen worden genomen om de betrokkenen in te lichten en om hun recht op toegang te garanderen (punt 31);

b) Betreffende de wens van een gemakkelijke toegang voor de bevoegde, gewestelijke overheden tot de strafdossiers van de Douane en Accijnzen en de politie inzake afvaloverbrenging:

- De mogelijkheid van een gemakkelijke uitwisseling van de gegevens uit strafdossiers inzake afvaloverbrenging tussen de actoren als bedoeld in het Samenwerkingsakkoord, berust momenteel op geen enkele rechtsgrondslag. Er zou een gegevensbeschermingseffectbeoordeling betreffende de bescherming van de privacy moeten worden uitgevoerd vooraleer een eventuele wetgeving wordt aangenomen die de uitwisseling vergemakkelijkt tussen deze bijzondere categorieën gegevens, overeenkomstig artikel 35.3.b) van de AVG (punt 19).

De Autoriteit herinnert eraan dat de ontwerpen van uitvoeringsbesluit van het Samenwerkingsakkoord betrekking hebben op een verwerking van persoonsgegevens die, overeenkomstig artikel 36.4 van de AVG, eveneens aan haar moeten worden voorgelegd.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere