

ADVIES Nr 11 / 2006 van 3 mei 2006

O. Ref. : SA2 / A / 2006 / 011

BETREFT : Voorontwerp van decreet tot omzetting van de richtlijn 2003/98 van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik van overheidsinformatie en voorontwerp van decreet tot omzetting van de richtlijn 2003/98 van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik van overheidsinformatie en betreffende de openbaarheid van het bestuur in de materies ten aanzien waarvan het Gewest de bevoegdheden uitoefent van de Franse gemeenschap.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (de 'Commissie') ;

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens ('WVP'), inzonderheid artikel 29 ;

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister-president van de Waalse Regering van 24 maart 2006;

Gelet op het verslag van mevr. Salmon;

Brengt op 3 mei 2006 volgend advies uit:

A. INLEIDING

1. Op 24 maart 2006 verzoekt de Minister-president van de Waalse Regering de Commissie een advies uit te brengen inzake het voorontwerp van decreet tot omzetting van de richtlijn 2003/98 van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik van overheidsinformatie en het voorontwerp van decreet tot omzetting van de richtlijn 2003/98 van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik van overheidsinformatie en betreffende de openbaarheid van het bestuur in de materies ten aanzien waarvan het Gewest de bevoegdheden uitoefent van de Franse Gemeenschap (hierna respectievelijk het voorontwerp 1 en 2). In de Toelichting bij het voorontwerp 2 wordt verantwoord waarom twee aparte voorontwerpen, met name één voor gewestmateries (voorontwerp 1) en één voor gemeenschapsmateries (voorontwerp 2), ter zake dienden te worden uitgewerkt.

B. TOEPASSELIJKE WETGEVING

2. Vooreerst dient er rekening te worden gehouden met de hierboven vermelde richtlijn 2003/98. Verder is het decreet van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur van belang ('decreet openbaarheid bestuur') en het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie.
3. Tenslotte is de WVP van toepassing, aangezien er sprake is van persoonsgegevens.

C. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

Algemene bespreking

4. Over het gelijkaardige federale voorontwerp van wet tot omzetting van de richtlijn 2003/98 van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik van overheidsinformatie heeft de Commissie zich al uitgesproken in een advies Nr 04/2006 van 8 februari 2006. De inzichten die de Commissie heeft aangereikt in dit advies kunnen mutatis mutandis gelden voor de huidige voorontwerpen 1 en 2 die voorliggen. Deze inzichten worden hierna herhaald.

Artikelsgewijze bespreking

5. Hiernavolgend doet de Commissie een analyse van de artikelen van het voorontwerp 1, overeenkomstig de volgorde van de artikelen in het voorontwerp 1. Deze inzichten van de Commissie gelden eveneens ten aanzien van het voorontwerp 2 (zie punt 23).

Enkel de artikelen van het voorontwerp 1 die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens zullen worden geanalyseerd.

Artikel 2

6. Artikel 2 van het voorontwerp 1 vermeldt een aantal definities, waarbij onder punt 3° de definitie van 'Persoonsgegevens' : *gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon overeenkomstig de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.*

De Commissie stelt voor om voormelde definitie omwille van duidelijkheidsredenen¹ als volgt aan te passen : *gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon overeenkomstig de definitie voorzien in artikel 1, § 1 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.*

7. Artikel 2, § 1², 4° definieert het 'hergebruik' als volgt : 'het gebruik van bestuursdocumenten waarover de overheden beschikken, voor commerciële of niet-commerciële doeleinden andere dan het oorspronkelijke doel van het vervullen van openbare taken waarvoor de bestuursdocumenten zijn geproduceerd'. De Commissie heeft hieromtrent geen opmerkingen.

Artikel 3

8. Volgens artikel 3, tweede lid, 3° van het voorontwerp 1 vallen bestuursdocumenten waartoe de toegang is uitgesloten op basis van de geldende regelingen³ inzake toegang tot bestuursdocumenten niet onder het toepassingsgebied van het voorontwerp 1 en komen dus niet in aanmerking voor hergebruik in de zin van artikel 2, § 1, 4° van het voorontwerp 1.

Wat de privacyexcepties, opgenomen in het decreet openbaarheid bestuur, betreft, verwijst de Commissie in het bijzonder naar de volgende bepalingen : artikel 4, § 1, tweede lid decreet openbaarheid bestuur (de bestuursdocumenten van persoonlijke aard indien de verzoeker niet doet blijken van het vereiste belang), artikel 6, § 1, 2° decreet openbaarheid bestuur (de bestuursdocumenten waarvan het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden), en artikel 6, § 2, 1° decreet openbaarheid bestuur (de bestuursdocumenten waarvan de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, behalve de bij de wet voorziene uitzonderingen).

9. Volgens de Commissie mogen dus niet hergebruikt worden in de zin van artikel 2, § 1, 4° van het voorontwerp 1, zelfs indien ze geanonimiseerd zijn, bestuursdocumenten welke een beoordeling of een waardeoordeel bevatten van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen, bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten in de zin van artikel 6 t.e.m. 8 van de WVP, de bestuursdocumenten waarvan de openbaarmaking de eer en reputatie van een persoon op het spel zetten, de bestuursdocumenten die in staat zijn om een persoon in een verkeerd daglicht te plaatsen, bestuursdocumenten die riskeren pijnlijke of lastige feiten aan het licht te brengen, bestuursdocumenten die slaan op informatie gegeven of verkregen door de betrokkene op vertrouwelijke basis en bestuursdocumenten met persoonsgegevens welke slechts kunnen worden bekomen via een bijzondere machtiging vanwege de Commissie of één van de in haar schoot opgerichte sectorale comités⁴.

¹ De Richtlijn 2003/98 stelt eveneens onder artikel 2, definities punt 5. 'persoonsgegevens' : gegevens als gedefinieerd in artikel 2, onder a), van Richtlijn 95/46/EG.

² Niettegenstaande artikel 2 blijktbaar geen paragraaf 2 bevat.

³ Voor wat betreft het decreet openbaarheid van bestuur, betreft het onder meer alle excepties voorzien in artikel 6, § 1 en § 2.

⁴ In tegenstelling tot bepaalde federale administratieve overheden (zoals bijvoorbeeld het Rijksregister) zijn de gewestelijke administratieve overheden geen producenten van bestuursdocumenten met persoonsgegevens welke slechts kunnen worden bekomen via een bijzondere machtiging vanwege de Commissie of één van de in haar schoot opgerichte sectorale comités. Zij kunnen echter eventueel wel in het bezit zijn van dergelijke bestuursdocumenten, in welk geval zij deze niet voor hergebruik in de zin van artikel 2 §1, 4° van het voorontwerp 1 mogen ter beschikking stellen.

Artikel 4

10. Artikel 4 van het voorontwerp¹ stelt dat bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten, pas in aanmerking komen voor hergebruik nadat de betrokken overheid de nodige en redelijke voorzorgsmaatregelen heeft genomen om de identiteit te verbergen van de personen op wie de persoonsgegevens betrekking hebben, inzonderheid door de informatie die de bestuursdocumenten bevatten te anonimiseren.

Hieromtrent heeft de Commissie de volgende opmerkingen :

a) Persoonsgegevens

11. Zoals hierboven gesteld onder punt 6, dient onder persoonsgegevens te worden begrepen *iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon ... ; 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* (cfr. artikel 1, § 1 van de WVP).

De Commissie herinnert er voor zoveel als nodig aan dat persoonsgegevens in de zin van het hierboven beschrevene onder meer volgende gegevens betreffen : een persoon dewelke men rechtstreeks kan identificeren via bv. zijn of haar naam of rijksregisternummer, dan wel onrechtstreeks via bv. een adres, telefoonnummer, IP-adres Het betreft derhalve een zeer ruime definitie; er dient dan ook telkens er sprake is van persoonsgegevens toepassing te worden gemaakt van artikel 4 van het voorontwerp 1, en tot anonimisering te worden overgegaan.

b) Nodige en redelijke voorzorgsmaatregelen

12. Het artikel stelt dat de betrokken overheid de *nodige en redelijke* voorzorgsmaatregelen moet nemen om de identiteit te verbergen van de personen op wie de persoonsgegevens in de bestuursdocumenten betrekking hebben.

Zoals de Toelichting terecht stelt, zijn de betrokken overheden er niet toe verplicht om de documenten die persoonsgegevens bevatten voor hergebruik in aanmerking te laten komen. De draagwijdte van deze bepaling is uitermate belangrijk : volgens de Commissie kan deze omwille van privacymotieven enkel worden begrepen in de zin dat indien de betrokken overheid niet de inspanning wil of kan doen om de bestuursdocumenten met persoonsgegevens, bestemd voor hergebruik, te anonimiseren, deze in geen enkel geval voor hergebruik in de zin van voorontwerp 1 kunnen in aanmerking komen. Een andere interpretatie zou indruisen tegen de bepalingen van de WVP, evenals tegen de richtlijn 2003/98⁵.

13. Derhalve kan er voor de Commissie overeenkomstig het voorontwerp 1 enkel en alleen een hergebruik zijn van bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten, indien deze bestuursdocumenten *volledig geanonimiseerd* zijn. Derhalve dient het woord 'redelijke' in artikel 4 te worden geschrapt : ofwel neemt de betrokken overheid de nodige voorzorgsmaatregelen voor een volledige anonimisering, ofwel is er geen hergebruik mogelijk van de bewuste bestuursdocumenten.

⁵ Zie vooreerst Artikel 1 Voorwerp en toepassingsgebied, punt 4. : 'Deze richtlijn laat het niveau van de bescherming van individuen met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens krachtens de bepalingen van het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgeving intact en heeft daar geen enkele invloed op, en houdt met name geen wijziging in van de verplichtingen en rechten in Richtlijn 95/46/EG. Zie tevens Overweging (21) van de Richtlijn 2003/98 : ' De uitvoering en toepassing van deze richtlijn geschiedt in volledige overeenstemming met de beginselen inzake de bescherming van persoonsgegevens overeenkomstig Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen i.v.m. de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens'.

c) Identiteit te verbergen / bestuursdocumenten anonimiseren

14. In de mate dat de voornoemde bestuursdocumenten worden *geanonimiseerd* is een hergebruik ervan dus wel mogelijk overeenkomstig artikel 4 van het voorontwerp 1.

De Commissie kan zich hiermee enkel akkoord verklaren in de mate dat er sprake is van een anonimisering in de zin van de strikte betekenis van de richtlijn 95/46, de WVP en haar uitvoeringsbesluit van 13 februari 2001.

15. Het volstaat namelijk niet om persoonsgegevens te depersonaliseren om te spreken van anonieme gegevens. De verwijdering van identificatiegegevens ten aanzien van personen kan immers niet altijd verhinderen dat zij weer worden geïdentificeerd, met andere woorden het risico dat hun identiteit toch wordt onthuld, kan niet geheel worden uitgeschakeld. Waar een theoretische kans op heridentificatie blijft bestaan kan men dus niet spreken van anonieme gegevens en is een hergebruik in de zin van artikel 2, § 1, 4° van het voorontwerp 1 uitgesloten. De Commissie verwijst ter herinnering naar de memorie van toelichting bij de wet van 11 december 1998 : *“Informatie betreffende een persoon wordt dus als persoonsgegevens beschouwd zolang iemand nog in staat is, met welk redelijkerwijs inzetbaar middel ook, te achterhalen op welk individu de informatie betrekking heeft (...). Bij anonimisering verliest informatie over natuurlijke personen dus slechts het karakter van persoonsgegevens, indien de anonimisering absoluut is en er met geen enkel redelijkerwijs inzetbaar middel nog een terugweg uit de anonimiteit mogelijk is”*. Er kan ter zake worden verwezen naar artikel 1, 5° van het KB van 13 februari 2001 hetwelk anonieme gegevens definieert als *“gegevens die niet met een geïdentificeerd of identificeerbaar persoon in verband kunnen worden gebracht en derhalve geen persoonsgegevens zijn”*.

Pas wanneer er sprake is van anonieme gegevens, dus gegevens die niet met een bepaalde persoon in verband kunnen worden gebracht en derhalve geen (of niet langer) persoonsgegevens zijn, vereist het hergebruik ervan in de zin van artikel 2, § 1, 4° van het voorontwerp 1 geen specifieke waarborgen onder de WVP, omdat dergelijke gegevens niet vallen onder het toepassingsgebied van de WVP.

16. Gelet op het voorgaande, dient volgens de Commissie de laatste zin van artikel 4 van het voorontwerp 1 als volgt te worden aangevuld : *..., inzonderheid door de informatie die de bestuursdocumenten bevatten te anonimiseren overeenkomstig de definitie voorzien in artikel 1, 5° van het KB van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.*

Artikel 13

17. Artikel 13 van het voorontwerp 1 stelt dat artikel 10 van het decreet van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur en de artikelen L. 1561-10 en 3231-7⁶ van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie⁷ worden opgeheven. Artikel 10 van het decreet openbaarheid bestuur bepaalt dat *‘de in toepassing van dit decreet verkregen bestuursdocumenten mogen niet verspreid noch gebruikt worden voor commerciële doeleinden’*. Artikelen L. 1561-10 en 3231-7 van het bedoelde Wetboek bepalen respectievelijk dat *‘de met toepassing van deze titel verkregen bestuursdocumenten mogen niet verspreid, noch gebruikt worden voor commerciële*

⁶ In het B.S. van 22 maart 2005 (p. 12674) moet vastgesteld worden dat de inhoud van artikel L. 3231-7 in de Nederlandse vertaling blijkbaar voorkomt in artikel L. 3231-6, vierde lid.

⁷ Het Waalse Gewest heeft ingevolge de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen nieuwe organieke bevoegdheden over een aantal lokale besturen. Met het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie heeft het Waalse Gewest zowel de openbaarheidsregelingen in het decreet van de Waalse Gewestraad van 7 maart 2001 betreffende de openbaarheid van bestuur in de Waalse intercommunales als deze in de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten in één tekst opgenomen.

doeleinden. Iedere persoon die krachtens dit decreet een document heeft verkregen en die het verspreidt of laat verspreiden of gebruikt of laat gebruiken voor commerciële doeleinden wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van 26 tot 100 euro of met een één van deze straffen' en 'de met toepassing van dit boek verkregen bestuursdocumenten mogen niet verspreid, noch gebruikt worden voor commerciële doeleinden'.

De reden voor deze opheffing is volgens de Toelichting bij het voorontwerp 1 te vinden in het feit dat artikel 10 decreet openbaarheid bestuur en artikelen L. 1561-10 en 3231-7 van het bedoelde Wetboek het commercieel hergebruik van overheidsinformatie verbieden. Aangezien de richtlijn als doel heeft om het commercieel hergebruik van overheidsinformatie te bevorderen, kan dergelijk verbod volgens de Toelichting niet langer gehandhaafd worden.

18. Voormelde argumentatie kan volgens de Commissie niet worden weerhouden. De Toelichting bij het voorontwerp 1 stelt namelijk in de algemene bespreking onder punt 7. dat om de richtlijn om te zetten, er, naar het voorbeeld van het federale bestuursniveau, werd gekozen voor een afzonderlijk decreet, die *los staat van het decreet betreffende de openbaarheid van het bestuur*. Derhalve zullen beide decreten in de toekomst naast elkaar bestaan, elk met hun eigen specifieke toepassingsgebied. Dat is in navolging van de richtlijn 2003/98, welke onder artikel 1, punt 3. expliciet stelt dat deze richtlijn voortbouwt op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en deze onverlet laat.
19. Welnu, één van de wezenlijke elementen van het huidige voorontwerp 1 betreft het feit dat éénieder een bepaald bestuursdocument kan hergebruiken, al dan niet voor commerciële doeleinden, op voorwaarde dat dit bestuursdocument *geen* persoonsgegevens bevat, en derhalve anoniem of minstens geanonimiseerd is. Overeenkomstig het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur daarentegen is het voor een aanvrager in bepaalde gevallen mogelijk om een bestuursdocument, hetwelk persoonsgegevens van derden bevat, te bekomen, op voorwaarde dat deze informatie *niet* voor commerciële doeleinden wordt aangewend.
20. Artikel 10 van het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur verbiedt tenslotte het commercieel hergebruik van overheidsinformatie *enkel met betrekking tot de in toepassing van dit decreet* verkregen bestuursdocumenten. De bestuursdocumenten welke derhalve worden verkregen overeenkomstig het huidige voorontwerp 1 worden daardoor niet gevat. De bovenstaande argumentatie in de Toelichting bij het voorontwerp 1, welke voorhoudt dat artikel 10 van het decreet openbaarheid bestuur het commercieel hergebruik van bestuursdocumenten overeenkomstig het voorontwerp 1 zou tegenwerken, kan derhalve niet worden weerhouden.
21. Gelet op het voorgaande, riskeert de bepaling van artikel 13 van het voorontwerp 1 tenslotte de privacy beschermende maatregelen zoals voorzien door het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur te ondergraven. De toepassing van dit artikel 13 zou namelijk in de praktijk betekenen dat men voortaan, via het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur, bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten kan bekomen voor commerciële doeleinden, hetgeen nu net wordt verboden door het huidige voorontwerp 1. Dit dient dan ook ten allen prijzen te worden vermeden, reden waarom de Commissie zich dan ook tegen het artikel 13 van het voorontwerp 1 verzet. Dit artikel dient te worden geschrapt.
22. Meer in het algemeen tenslotte en gelet op de hierboven vermelde problemen, maakt de Commissie zich zorgen over de coëxistentie van beide teksten waarvan de coherentie niet altijd duidelijk blijkt. Zij herinnert eraan dat het voorontwerp 1, krachtens de richtlijn 2003/98, in ieder geval geen inbreuk mag maken op de regels die reeds van kracht zijn.

23. Inzake voorontwerp 2 kan enkel vastgesteld worden dat het de omzetting beoogt, enerzijds van de richtlijn 2003/98 in de materies ten aanzien waarvan het Gewest de bevoegdheden uitoefent van de Franse Gemeenschap en anderzijds van de regels vervat in het decreet betreffende de openbaarheid van het bestuur in de materies ten aanzien waarvan het Gewest de bevoegdheden uitoefent van de Franse Gemeenschap (zie punten 1, 4 en 5). In de bespreking van de artikelen bij het voorontwerp 2 wordt er verwezen naar de Toelichting bij de artikelen van voorontwerp 1. De supra vermelde inzichten van de Commissie inzake het voorontwerp 1 gelden onverkort ten aanzien van het voorontwerp 2.

OM DEZE REDENEN,

Brengt de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een gunstig advies uit over voorontwerpen 1 en 2 waarover zij werd gevat, evenwel mits in acht name van de voorgaande opmerkingen.

De administrateur,

De voorzitter,

(get.) Jo BARET

(get.) Michel PARISSÉ