



**Advies 135/2018 van 28 november 2018**

**Betreft :** Verzoek om advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit omtrent het voorontwerp van decreet betreffende de gecentraliseerde inventaris van adressen en straten (CO-A-2018-120)

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 het verzoek om advies van de heer Carlo Di Antonio, ontvangen op 27 september 2018;

Gelet op het verslag van de heer Willem Debeuckelaere;

Brengt op 28 november 2018 het volgend advies uit:

## **I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De Minister van Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna "de aanvrager") vraagt het advies van de Autoriteit over een voorontwerp van Waals decreet betreffende de gecentraliseerde inventaris van adressen en straten (hierna « het voorontwerp »). Dit voorontwerp betreft de invoering van het « ICAR » project, « Inventaire Centralisé des Adresses et des Rues », zijnde een Waals gewestelijk adressenregister dat de authentieke bron moet worden voor adresgegevens in het Waalse Gewest.
2. Het ICAR-project, bedoeld voor het creëren van een repertorium van alle gewestelijke Waalse adressen, werd uitgewerkt in het raam van de omzetting van de Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Europese Gemeenschap (« INSPIRE »). Het doeleinde van het voorontwerp wordt in de Memorie van Toelichting nader omschreven als volgt: (vrije vertaling) « *Door hun integratie in een authentieke bron, zullen de adresgegevens het voorwerp vormen van een eenmalige inzameling door de openbare besturen bij de gebruikers. Deze gegevens zullen vervolgens ter beschikking worden gesteld van de openbare besturen om te worden hergebruikt* ».
3. De Memorie van Toelichting van het ontwerp belicht de meerwaarde van dit adressenbestand. Er wordt verduidelijkt dat het adres een van de basisgegevens vormt dat heel vaak wordt gebruikt door overheidsinstanties : het wordt bewaard in meer dan 80% van de gegevens die worden geregistreerd in databanken.
4. Volgens de Memorie van Toelichting is het nadeel van deze situatie dat de burgers en ondernemingen meermaals dezelfde gegevens verstrekken aan meerdere besturen en dat ingeval van wijziging van deze gegevens bij een administratie, deze niet automatisch wordt meegedeeld aan andere administraties (Ibid.). Het adres behelst bovendien verschillende aspecten in elk van deze databanken: « *het bestaat uit een combinatie van adreselementen (bijvoorbeeld, de postcode, de straatnaam, nummer, subadres- wetende dat het postadres verschilt van het adres van de ligging dat het Kadaster gebruikt om percelen te lokaliseren; er bestaat ook een verblijfsadres gebruikt door het Rijksregister om natuurlijke personen te lokaliseren) die verwijzen naar geografische voorwerpen (stad, postdistrict, weg, bebouwbaar terrein, brievenbus) op het terrein* » (Memorie van Toelichting, p. 1).

5. Om aan deze situatie te verhelpen werd het Samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016 afgesloten tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de eenmaking van de wijze waarop gerefereerd wordt aan adressen en de koppeling van adresgegevens.
6. Het voorontwerp verwijst naar dit samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016, dat bepaalt dat het Waalse Gewest ("beheerder") een adressenregister opricht, bestempeld als authentieke bron, dat beheerd wordt volgens een gemeenschappelijke standaard en ter beschikking wordt gesteld door de gemeenten (« initiatoren ») (Memorie van toelichting, p. 1).
7. Het Samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016 is echter nog niet in werking getreden - en werd *a fortiori*, niet omgezet in de gewestelijke rechtsorden - bij gebrek aan instemmingsakte (voorstelling van het project, p. 2). Door een authentieke bron met adresgegevens te creëren wil het voorontwerp de doelstellingen van voormeld samenwerkingsakkoord uitvoeren.
8. De aanvrager merkt op dat het Vlaamse gewest reeds een regelgeving inzake adressenbestand heeft ingevoerd met het decreet van 8 mei 2009 betreffende het Centraal Referentieadressenbestand. De Privacycommissie verstrekte een advies over het Vlaams ontwerp van decreet betreffende het Centraal Referentieadressenbestand waarop onderhavig advies in ruime mate is geïnspireerd ( Advies nr 36/2008 van 26 november 2008 inzake het ontwerp van decreet betreffende het Centraal Referentieadressenbestand).

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

### **2.1. Toepasselijke wetgeving**

9. ICAR is een elektronische databank waarin adressen bewaard worden. Het spreekt voor zich dat men in voorkomend geval de eigenaar van een bepaald perceel via het adres kan identificeren. De Autoriteit meent bijgevolg dat de adresgegevens in principe persoonsgegevens zijn in de zin van artikel 4.1 van de AVG. Aangezien deze persoonsgegevens bestemd zijn om te dienen bij een geautomatiseerde verwerking, is de AVG van toepassing <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Artikel 2.1 van de AVG.

## **2.2. ICAR als authentieke gegevensbron**

10. De Autoriteit stelt vast dat ICAR de « authentieke bron » moet worden, met name de Inventaire Centralisé des Adresse et des Rues (aangeduid met het acroniem ICAR) voor adressen op het grondgebied van het Waalse Gewest.
11. Zoals hiervoor reeds vermeld, wil deze authentieke bron verhelpen aan het feit dat het begrip « *adres* » momenteel een verschillende invulling krijgt in de desbetreffende openbare databanken die elkaar overlappen: de adresgegevens kunnen betrekking hebben op personen (bijvoorbeeld het Rijksregister van de natuurlijke personen of de Kruispuntbank van Ondernemingen) op goederen (Kadaster of adressenbestand van het bevolkingsregister) of op akten/verrichtingen (registratie van hypotheek van de patrimoniumdocumentatie of de Kruispuntbank van de sociale zekerheid) (Memorie van Toelichting, p. 1).
12. De Autoriteit is voorstander van het idee om redundante registratie van dezelfde persoonsgegevens in meerdere authentieke bronnen te vermijden. Ook het circuleren van kopieën van gevalideerde authentieke bronnen moet worden vermeden<sup>2</sup>. Niettemin roept het geval ICAR vragen op aangezien de hierin opgeslagen gegevens dubbel gebruik vormen met gegevens die reeds opgeslagen zijn in andere federale authentieke bronnen zoals het Rijksregister, de Kruispuntbank van ondernemingen en het Kadaster<sup>3</sup>.
13. De Autoriteit meent evenwel dat in onderhavig geval, zoals dit het geval was voor het « *Centraal Referentieadressenbestand* van het Vlaamse Gewest, er voldoende argumenten zijn om dezelfde persoonsgegevens (of sterk gelijkende persoonsgegevens) over te nemen in meerdere (authentieke) databanken.
14. De verschillende, elkaar overlappende gegevensbronnen hebben immers totaal verschillende doeleinden. Zo preciseert de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp dat de adresgegevens betrekking kunnen hebben op personen (bijvoorbeeld het Rijksregister van de natuurlijke personen of de Kruispuntbank van Ondernemingen) op goederen (Kadaster of adressenbestand van het bevolkingsregister) of op akten/verrichtingen (registratie van hypotheek van de patrimoniumdocumentatie of de Kruispuntbank van de sociale zekerheid).

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de punten 8 en 9 van Aanbeveling nr. 1/2008 van 24 september 2008 met betrekking tot het gebruikers- en toegangsbeheer in de overheidssector

<sup>3</sup> Zie Advies nr 36/2008 van 26 november 2008 inzake het ontwerp van decreet betreffende het Centraal Referentieadressenbestand, p. 4 § 12.

15. In ICAR neemt het adres een centrale plaats in, terwijl bijvoorbeeld in het Rijksregister, de registratie van de natuurlijke persoon centraal staat en in de Kruispuntbank van Ondernemingen de registratie van de onderneming het basisdoeleinde is.
16. Bovendien biedt ICAR een meerwaarde aan de bestaande databanken door de gegevens op een completere wijze over te nemen. Inderdaad, hoewel dit niet duidelijk blijkt uit de lectuur van het voorontwerp, herneemt ICAR ook de ruimtelijke component van de adressen (xy-coördinaten), wat een nieuwe dimensie betekent ten opzichte van andere (authentieke) bronnen waarin eveneens de adressen zijn opgenomen (zie hierna onder de titel « *proportionaliteitsbeginsel*, de aanbevelingen van de Autoriteit betreffende de details van de categorieën verwerkte gegevens »).

### **2.3. Verwerkingsverantwoordelijke en rechtmatigheid van de verwerking**

17. Artikel 11 van het voorontwerp bepaalt duidelijk de rol van de « *beheerder* » van ICAR en definieert zijn opdrachten op niet-limitatieve wijze, waaronder in het bijzonder:
  - « *1° de toekenning van de ICAR-codes aan straatnamen ;*
  - 2° toekenning van de ICAR-codes aan adressen;*
  - 3° de coördinatie en bijstand bij de creatie, het gebruik en de bijwerking van ICAR;*
  - 4° de verwerking en integratie van adressen in ICAR;*
  - 5° de coördinatie van de kwaliteitscontrole op alle initiatieven in verband met ICAR;*
  - 6° de coördinatie en organisatie van het toegangsbeheer van ICAR ».*
18. Het voorontwerp preciseert overigens dat de « *beheerder* » verwerkingsverantwoordelijke is in de zin van artikel 4.7 van de AVG (artikel 14 van het voorontwerp). De Autoriteit neemt hiervan akte.
19. In de mater echter dat de beheerder in de tekst van het voorontwerp wordt gedefinieerd als de « *overheid aangewezen door de regering, belast met het beheer van ICAR* », kan de Autoriteit zich niet uitspreken over de relevantie van deze aanwijzing in het licht van de geplande gegevensverwerkingen. In de Memorie van Toelichting wordt het Waals Gewest aangewezen als beheerder van ICAR (commentaar bij artikel 4, p. 5). Deze aanwijzing blijkt echter niet uit de tekst van het aan de Autoriteit voorgelegde voorontwerp, zodat de Autoriteit aanbeveelt dit te verduidelijken. Een precieze identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke in de tekst van het voorontwerp zou eveneens toelaten de rechtmatigheidsgrond van de verwerking te bepalen, met name, in welke mate is de verwerking noodzakelijk om een wettelijke verplichting na te leven waaraan de verwerkingsverantwoordelijke is onderworpen (artikel 6.1.c van de AVG) en/of nodig om een

opdracht te vervullen van algemeen belang die aan de verwerkingsverantwoordelijke werd toevertrouwd (artikel 6.1.e van de AVG). Hiertoe beveelt de Autoriteit aan te verduidelijken op basis van welke wetgeving de verwerkingsverantwoordelijke gemachtigd is om de betrokken persoonsgegevens te verwerken (zie eveneens de gelijkaardige opmerkingen geformuleerd in punt 31 van onderhavig advies, aangaande de verdere verwerking van ICAR-gegevens).

20. Er wordt eveneens voorzien dat de Regering niet alleen de technische bepalingen kan vaststellen met betrekking tot de wijze waarop deze opdrachten moeten worden uitgevoerd maar eveneens de lijst van deze opdrachten kan uitbreiden. Een dergelijke reglementering zou dan conform artikel 35.4 van de AVG voor advies moeten voorgelegd worden aan de Autoriteit.
21. De Memorie van Toelichting preciseert overigens dat de gemeenten worden beschouwd als « *verwerkers*» in de zin van de AVG wanneer zij optreden als initiatoren (p. 11). Diezelfde Memorie van Toelichting stelt evenwel dat de gemeenten die gebruik maken van adressen die zij via ICAR hebben verkregen (vrije vertaling) « *moeten beschouwd worden als verantwoordelijken voor dit gebruik* ». Dit betekent volgens de aanvrager dat de gemeenten « *zelf moeten waken over een aangepaste bewaring en het recht op toegang tot de adressen bepalen; deze verantwoordelijkheid inzake het gebruik van de ICAR-gegevens impliceert eveneens dat de gemeenten in dit raam de effectiviteit van de rechten van de betrokkenen verzekeren* ».
22. De Autoriteit neemt hiervan nota en preciseert, om alle verwarring te vermijden, dat deze rol van de gemeenten als verwerkingsverantwoordelijken voor hun later gebruik van ICAR, de initiële verwerkingsverantwoordelijke van ICAR (of « *beheerder*») niet ontslaat van zijn verantwoordelijkheid inzake het toegangs- en gebruikersbeheer. Artikel 16 van het voorontwerp vertrouwt overigens aan de « *beheerder*» de verantwoordelijkheid toe om « *de noodzakelijke technische maatregelen in te voeren voor de eerbiediging van de rechten van de betrokkenen* » en dit in toepassing van artikel 9 van het samenwerkingsakkoord van 23 mei 2013 tussen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap betreffende de uitwerking van een gemeenschappelijk initiatief inzake gegevensdeling en het gezamenlijk beheer van dit initiatief.<sup>4</sup> De Autoriteit preciseert overigens dat de verwerkingsverantwoordelijke of

---

<sup>4</sup> Artikel 9 van dit samenwerkingsakkoord bepaalt: « *Art. 9. § 1. Iedere beheerder van een authentieke bron of een databank afkomstig van een authentieke bron voert, naast de verplichtingen voortvloeiend uit de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, eventueel in overleg met de Kruispuntbank voor de Uitwisseling van Gegevens of door haar tussenkomst, **technische middelen in die de betrokkenen toelaten om elektronisch: - de hen betreffende persoonsgegevens te raadplegen die bewaard worden in deze authentieke bron, wanneer deze gegevens elektronisch beschikbaar zijn; - te verzoeken de hen betreffende persoonsgegevens te verbeteren indien ze onjuist, onvolledig of onnauwkeurig zijn; - kennis te nemen van alle overheden, instellingen en personen die in de loop van de zes afgelopen maanden, hun gegevens*** »

beheerder van ICAR perfect een deel van zijn verplichtingen (zoals bijvoorbeeld de opslag van gegevens, het beheer van de rechten van de betrokkene) kan delegeren aan verwerkers zoals de gemeenten.

23. In ieder geval is het belangrijk klaar en duidelijk te zijn tegenover de betrokkenen wat betreft de instantie die bevoegd is om hun vragen voor uitoefening van hun rechten (toegang, rectificatie, enz.) te beantwoorden, met name, de beheerder en/of de gemeenten, in functie van het betrokken soort gegevensverwerking, namelijk primaire verwerking van ICAR-gegevens of verdere verwerking (zie de opmerkingen van de Autoriteit dienaangaande onder de titel « *transparantie en rechten van de betrokkenen* »).

#### **2.4. Finaliteitsbeginsel**

##### **a) Welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden**

24. De doeleinden van een verwerking moeten onder meer welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn in toepassing van artikel 5.1.b van de AVG.
25. Artikel 4 van het voorontwerp verduidelijkt dat de doelstellingen van ICAR bestaan in:
- « *het rationaliseren en harmoniseren van het beheer van adresgegevens;*
  - *het technisch en organisatorisch kader vastleggen voor de gecoördineerde verwerking van adressen in het Waalse Gewest;*
  - *het opzetten van een samenwerking tussen de beheerder en de initiatoren;*
  - *waken over de regelmatige bijwerking van de ICAR-adresgegevens en de eerbiediging van de specificaties die door partijen werden overeengekomen in het samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016;*
  - *het ter beschikking stellen van correcte, volledige en bijgewerkte adresgegevens aan partners, beheerders en derden die gemachtigd zijn de gegevens te verwerken in naleving van de Verordening (AVG);*
  - *de administratieve lasten in het kader van dit decreet verminderen; ».*
26. De Autoriteit is van oordeel dat het gaat om welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden maar dat de formulering van de tekst zou kunnen worden verbeterd door het

---

*hebben geraadpleegd of bijgewerkt, met uitzondering van de administratieve en gerechtelijke overheden die belast zijn met de opsporing en bestrijding van delicten, de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht. § 2. De Waalse regering en de Franstalige gemeenschapsregering bepalen in gezamenlijk akkoord over de technische middelen die noodzakelijk zijn voor het toepassen van de rechten op toegang en rectificatie alsook het stelsel waaraan de kennisname, bedoeld in paragraaf 1, is onderworpen. »*

doeleinde van de samenwerking tussen de beheerder en de initiatoren uitdrukkelijk te preciseren, met verwijzing naar de andere opdrachten die voorzien zijn in de tekst.

**b) Verenigbare doeleinden**

27. De Autoriteit merkt op dat meerdere gegevensverwerkingen in het raam van ICAR zullen worden uitgevoerd. Enerzijds registreert ICAR gegevens - meegedeeld door de gemeenten of andere partners - op gecentraliseerde wijze en anderzijds vormt iedere raadpleging van gegevens in ICAR alsook de publicatie ervan een verwerking in de zin van de AVG<sup>5</sup>.
28. In de meeste gevallen zullen de gegevens die aan ICAR worden doorgegeven door de gemeenten (of andere partners) reeds het onderwerp gevormd hebben van een verwerking<sup>6</sup>. De vraag stelt zich of onderhavige verdere verwerkingen- met name de toevoeging van gegevens in ICAR - als verenigbaar met de primaire verwerking kunnen beschouwd worden.
29. De beoordeling van de verenigbaarheid van het latere doeleinde met het eerste doeleinde gebeurt in concreto, rekening houdend met alle relevante factoren. Artikel 6.4 van de AVG bepaalt dienaangaande het volgende:

*«Wanneer de verwerking voor een ander doel dan dat waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld niet berust op toestemming van de betrokkene of op een Unierechtelijke bepaling of een lidstaatrechtelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, lid 1, bedoelde doelstellingen houdt de verwerkingsverantwoordelijke bij de beoordeling van de vraag of de verwerking voor een ander doel verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld onder meer rekening met:*

*a) het eventueel bestaan van een verband tussen de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld, en de doeleinden van de voorgenomen verdere verwerking; b) het kader waarin de persoonsgegevens werden verzameld, met name wat de verhouding tussen de betrokkenen en de verwerkingsverantwoordelijke betreft;*

*c) de aard van de persoonsgegevens, met name of bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt, overeenkomstig artikel 9, en of*

---

<sup>5</sup> Artikel 4.2 van de AVG.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld, onder het bewind van het Koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister.



*persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten worden verwerkt, overeenkomstig artikel 10;*

*d) de mogelijke gevolgen van de voorgenomen verdere verwerking voor de betrokkenen;*

*e) het bestaan van passende waarborgen, waaronder eventueel versleuteling of pseudonimisering ».*

30. Wat meer specifiek de administratieve overheden betreft, meent de Autoriteit in dit verband te kunnen verwijzen naar twee opmerkingen, geformuleerd door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (rechtsvoorganger van de Autoriteit) in haar advies nr. 18/2008 van 30 april 2008:

*"Een verdere verwerking is niet onverenigbaar met het oorspronkelijke doeleinde, onder meer wanneer de mededeling van de gegevens gebaseerd is op wettelijke en reglementaire bepalingen.*

*Twee opmerkingen:*

*- wanneer de verwerkingsverantwoordelijke een administratieve overheid is, dient het onderzoek naar de verenigbaarheid gevoerd te worden in het licht van dit eerste criterium aangezien de overheden optreden binnen een wettelijke en reglementaire kaders die hun competenties, bevoegdheden en actiemiddelen bepalen;*

*- het volstaat niet dat sommige bevoegdheden op algemene wijze worden verleend aan een bepaalde overheid voor wie het gebruik van de bedoelde gegevens gewoonweg nuttig zou zijn. De norm moet de verdere verwerking voldoende omschrijven alsook het soort gegevens dat mag worden verwerkt, hun oorsprong, het doeleinde waarvoor deze gegevens mogen worden verwerkt." <sup>7</sup>*

31. De Autoriteit is bijgevolg van oordeel dat het verenigbare karakter van de door ICAR beoogde verwerkingen bij voorkeur moet worden gewaarborgd door te voorzien in een duidelijk wettelijk of reglementair kader ter zake. Er dient te worden opgehelderd in welke mate de betrokken verwerkingsverantwoordelijken de beoogde verwerkingen uitvoeren omdat deze noodzakelijk zijn om een wettelijke verplichting na te leven waaraan zij onderworpen zijn

---

<sup>7</sup> Advies nr 18/2008 van 30 april 2008 gevraagd door van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting, Directie Gewestelijke Huisvestingsinspectie betreffende de mededeling aan een gemeentebestuur van gegevens ingezameld in toepassing van de Brusselse Huisvestingscode paragraaf 17, [https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/advies\\_18\\_2008\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_18_2008_0.pdf).

(artikel 6.1.c van de AVG) en/of nodig zijn om een opdracht te vervullen van algemeen belang die hen werd toevertrouwd (artikel 6.1.e van de AVG). In dit verband stelt zij vast dat:

- de gemeenten over de bevoegdheid beschikken om adresgegevens te verstrekken en bij te werken, de postcode uitgezonderd die onder de bevoegdheid valt van de universele postdienstverlener (Memorie van Toelichting, p. 4);
- de artikelen 8, 9 en 10 van het voorontwerp bepalen duidelijk de opdrachten van de gemeenten in het raam van de opmaak en bijwerking van ICAR en dat een van deze opdrachten de mededeling betreft van « *elke toevoeging aan de elementen van een adres* » met het oog op hun bijwerking en de kwaliteitsverbetering van ICAR;
- buiten de gemeenten voorziet het voorontwerp dat andere « *partners* » zullen bijdragen tot het bijwerken van de gegevens (artikel 2 voorontwerp). Hun wettelijke taken en opdrachten worden als volgt gedefinieerd in de Memorie van Toelichting (p. 4): « *de registratie van de bevolking door het Rijksregister, de registratie van de percelen door de AAPD, de registratie van ondernemingen door de KBO* ». Deze partners worden aangeduid in het (niet toepasbare) samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016 en hun lijst kan worden uitgebreid door een adressencomité, eveneens samengesteld op basis van het (niet toepasbare) samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016. In het raam van de Memorie van Toelichting wordt gepreciseerd dat een van deze partners de universele postdienstverlener is, m.a.w. BPOST (Memorie van Toelichting, p. 4).

32. De Autoriteit meent dat de geplande secundaire verwerking - namelijk de toevoeging van gegevens aan ICAR - verenigbaar is met de primaire verwerking door de gemeenten. De Autoriteit kan deze proportionaliteit echter niet evalueren wat de andere partners betreft waarvan de lijst momenteel onbekend is vermits deze is opgenomen in een niet toepasbaar samenwerkingsakkoord. Bij gebrek aan zekerheid omtrent een nakende inwerkingtreding van dit akkoord, beveelt de Autoriteit aan de identiteit van de partners « *initiatoren* » van gegevens in het voorontwerp te preciseren.

33. De Autoriteit meent overigens dat elke uitbreiding van de lijst met partners « *initiatoren* » niet zou moeten worden beslist door een « *adressencomité* » maar door een later decreet, en dit teneinde de Autoriteit in het raam van haar wetgevend advies toe te laten zich uit te spreken over de proportionaliteit van deze nieuwe verwerkingen. De Autoriteit beveelt aan om het voorontwerp op dit punt te wijzigen. Niets belet natuurlijk het adressencomité om, nadat het werd samengesteld, te vergaderen en na gezamenlijk akkoord eventuele nieuwe partners te suggereren aan de bevoegde gewestelijke wetgevers.

## **2.5 Proportionaliteitsbeginsel**

34. In toepassing van artikel 5.1.d van de AVG moeten persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

### a) Verwerkte persoonsgegevens

35. De ICAR-databank bestaat uit een adressenregister, gedefinieerd als (vrije vertaling) « informatie die toelaat op een unieke en gestructureerde wijze een wooneenheid, een ligplaats, een standplaats of een perceel van een referte te voorzien op basis van de naam van de gemeente, de straatnaam of in sommige gevallen de adressenzone, het polisnummer, eventueel aangevuld met een subadres en een postcode » (Artikel 2.3° van het voorontwerp).

36. Deze adressen betreffen de volgende « *adreseerbare objecten* »<sup>8</sup> opgenomen in ICAR:

- 1° de wooneenheid;
- 2° perceel;
- 3° de standplaats;
- 4° ligplaats (artikel 6 van het voorontwerp)

37. De Autoriteit merkt op dat volgens de in het voorontwerp verstrekte beschrijving en de bevestiging door de aanvrager, deze adressen wel degelijk betrekking hebben op « *adreseerbare objecten* » en niet direct op personen, in tegenstelling tot de Vlaamse tegenhanger van dit decreet dat een onderscheid maakte tussen de voor het publiek toegankelijke gegevens en de voor overheidsinstanties toegankelijke gegevens, waarbij deze laatste identificatiegegevens bevatten die rechtstreeks verbonden zijn met personen<sup>9</sup>.

38. De databank bevat een « *ICAR-adrescode* » en een « *ICAR-sstraatnaamcode* » die respectievelijk slaan op het « *identificatiemiddel toegekend aan elk adreseerbaar object (gebouw of gedeelte van gebouw, perceel, ligplaats of permanente standplaats) waaraan een polisnummer, met of zonder subadres, wordt toegekend in ICAR* » en een « *identificatiemiddel toegekend aan elke in ICAR opgenomen straatnaam* » (artikel 2 6° en

---

<sup>8</sup> Er wordt gepreciseerd dat (vrije vertaling) een "adreseerbaar object" een "geografisch aan de hand van een adres identificeerbaar object" is en dat een "geografisch object" een "abstracte voorstelling van een reëel fenomeen is verbonden aan een specifieke plaats of een specifiek geografische gebied" (artikel 2 19° van het voorontwerp).

<sup>9</sup> Zie Advies nr 36/2008 van 26 november 2008 inzake het ontwerp van decreet betreffende het Centraal Referentieadressenbestand, punten 15, 35 en de bijkomende opmerkingen hierover onder titel « 2.4.b. » Terbeschikkingstelling van de gegevens

7° van het voorontwerp)<sup>10</sup>. Ter gelegenheid van bijkomende informatie die werd meegegeed aan de Autoriteit verduidelijkt de aanvrager dat de « *ICAR -adrescode* » een « *sequentieel numeriek identificatiemiddel is zonder structuur noch bijzondere betekenis* », en dat het « *niet gaat om het identificatiemiddel van het adresseerbaar object maar wel om het identificatiemiddel van het adres, gelinkt aan een adresseerbaar object* ». De toekenning van ICAR-codes aan straatnamen moet aldus identificatieproblemen ingevolge verschillende schrijfwijzen van de straatnamen vermijden (Memorie van Toelichting, p. 9).

39. Hoewel dit niet duidelijk blijkt bij het lezen van het voorontwerp en de hierin opgenomen definities, bevat ICAR ook de ruimtelijke component van de adressen (xy-coördinaten), zoals blijkt uit het antwoord van de aanvrager op een vraag voor aanvullende informatie vanwege de Autoriteit. Bij die gelegenheid heeft de aanvrager immers verduidelijkt dat de geografische ligging (x,y) wel degelijk in ICAR wordt opgenomen zoals bij de gelijkaardige Vlaamse en Brusselse gegevens; het gaat in de grote meerderheid van de gevallen om de coördinaten van gebouwen maar er is wel degelijk voorzien dat percelen - of een plaats in een haven of een standplaats op een camping - een officieel adres kan hebben; in dat geval zullen de gegevens opgenomen worden in ICAR ».

40. De Autoriteit beveelt aan duidelijk in het voorontwerp te bepalen dat de geografische ligging (x,y) wordt opgenomen in de ICAR databank.

b) Terbeschikkingstelling van de ICAR-gegevens

41. De artikelen 12 en 13 regelen de raadpleging van de ICAR-gegevens door de administratieve overheden en door het publiek.

42. De toegang tot de ICAR-gegevens is gratis voor de administratieve overheden voor de uitvoering van hun opdrachten van openbaar belang (artikel 12 voorontwerp). De Autoriteit neemt hiervan nota.

43. De Autoriteit beveelt aan eventuele thans bestaande of toekomstige machtigingsmechanismen op te helderen, rekening houdend met het Samenwerkingsakkoord van 23 mei 2013 tussen het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap over het opstarten van een gemeenschappelijk initiatief om gegevens te delen en over het gemeenschappelijk beheer van dit initiatief. Dit akkoord voorziet immers in de voorafgaande tussenkomst van de

---

<sup>10</sup> Een identificatiemiddel wordt overigens gedefinieerd als (vrije vertaling) "de opeenvolging van karakters die los van elke willekeurige taal, toelaten een adresseerbaar object waaraan deze opeenvolging wordt gekoppeld, op eenduidige en permanente wijze te identificeren" (artikel 2 15) van het voorontwerp).

« *Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle d'échange de données* », die wordt gedefinieerd als (vrije vertaling) « *een onafhankelijk orgaan belast met het regelen van de relaties tussen de Banque-Carrefour d'échange de données, (Kruispuntbank voor de Uitwisseling van Gegevens), de gebruikers, de authentieke gegevensbronnen, de gegevensbanken van authentieke bronnen en de openbare overheden, alsook tussen de authentieke bronnen en de gegevensbanken van authentieke bronnen zelf* » (artikel 2.6 van het de samenwerkingsakkoord)<sup>11</sup>. Ditzelfde samenwerkingsakkoord bepaalt overigens dat "de openbare overheden gebruiken de Kruispuntbank voor de Uitwisseling van Gegevens voor de toegang tot de authentieke bronnen van gegevens [...] behalve als deze toegang onmogelijk is wegens technische redenen, en behalve uitzonderingen bepaald bij of krachtens een wet of een decreet". In die mate beveelt de Autoriteit de Waalse wetgever aan de toegangsmodaliteiten tot de authentieke bron ICAR te verduidelijken, al dan niet via de voormelde Kruispuntbank.

44. Indien, zoals hiervoor wordt overwogen, een stelsel van voorafgaande machtiging of geregelde toegang zou worden toegepast, onderstreept de Autoriteit, zoals voorheen de Privacycommissie in deze materie deed ten behoeve van de Vlaamse wetgever, dat de machtiging voor toegang tot het Rijksregister enkel geldt voor het RR en niet gepaard gaat met een vrijstelling van machtiging voor toegang tot ICAR en de, in voorkomend geval, hierin opgenomen rechtstreekse identificatiegegevens<sup>12</sup>.
45. Wat de raadpleging van de gegevens door het publiek betreft, is bepaald dat de beheerder de ICAR-gegevens hiertoe publiceert op het Waalse Geoportaal<sup>13</sup>. Dit geoportaal wordt geregeld door het decreet van 22 december 2010 betreffende de Waalse infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap, dat niet ter advies aan de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (rechtsvoorganger van de Autoriteit) werd voorgelegd. De Autoriteit merkt op dat volgens het laatste lid van dit decreet dit « *geenszins afbreuk doet aan de wetgeving tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, de wet van 8 december 1992 inbegrepen* ». De Autoriteit maakt het grootste voorbehoud betreffende deze bewering en verzoekt de aanvrager na te gaan of dit decreet wel degelijk beantwoordt aan de vereisten inzake de

<sup>11</sup> Over de Vlaamse Toezichtcommissie betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, zie Advies nr 36/2008 van 26 november 2008 inzake het ontwerp van decreet betreffende het Centraal Referentieadressenbestand, paragraaf 37; Bij weten van de Autoriteit bestaat de Commissie Wallonië-Brussel voor het toezicht op de gegevensuitwisseling niet effectief. Aangaande deze Commissie en haar rol, zie advies nr. 34/2014 van de CBPL van 30 april 2014 betreffende een ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 23 mei 2013 tussen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap over het opstarten van een gemeenschappelijk initiatief om gegevens te delen en over het gemeenschappelijk beheer van dit initiatief.

<sup>12</sup> Zie de gelijkaardige opmerking die werd gemaakt over het voorontwerp van Vlaams decreet, zie Advies nr 36/2008 van 26 november 2008 inzake het ontwerp van decreet betreffende het Centraal Referentieadressenbestand, paragraaf 39.

<sup>13</sup> "Artikel 13 voorontwerp: *De beheerder publiceert de in ICAR opgenomen adressen teneinde de online raadpleging toe te laten door het publiek op het Waalse Geoportaal*".

bescherming van persoonsgegevens, met inbegrip van de AVG. De Autoriteit verwijst de aanvrager ter informatie in dit verband naar de adviezen die de CBPL verstrekte over gelijkaardige wetteksten inzake het hergebruik van overheidsinformatie:

- Advies nr. 43/2015 van 23 september 2015 over het Voorontwerp van wet inzake het hergebruik van overheidsinformatie, te lezen in het licht van artikel 86 van de AVG betreffende de verwerking en de toegang door het publiek tot officiële documenten.
- Zie advies nr. 32/2008 van 24 september 2008 inzake het voorontwerp van decreet betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen.
- Advies nr. 60/2017 van 11 oktober 2017 over het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 28/10/2010 betreffende de ruimtelijke informatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende uitvoering van de ordonnantie van 28/10/2010 betreffende de ruimtelijke informatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ;
- Advies nr. 36/2013 van 4 september 2013 over een Voorontwerp van besluit van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest houdende uitvoering van de ordonnantie van 28 oktober 2010 betreffende de ruimtelijke informatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

c) Controle op de kwaliteit van de persoonsgegevens

46. De Beheerder van de ICAR-adressen is verantwoordelijk voor de controle op de kwaliteit ervan. In de Memorie van Toelichting wordt gepreciseerd dat de beheerder voorziet in (vrije vertaling) « *systemen die de gemeenten toelaten ICAR elektronisch te raadplegen en aan te passen* » op gedecentraliseerde wijze (Memorie van Toelichting, p. 5) en dat « *wanneer een gemeente een dergelijke toepassing bij een externe dienstverlener wenst aan te kopen, het Waalse Gewest deze toepassing eerst dient te certificeren* ». Teneinde de effectiviteit van dit systeem van kwaliteitscontrole te waarborgen, beveelt de Autoriteit aan om te verwijzen naar de toepasselijke of toekomstige wetgeving tot regeling van dit certificeringsmechanisme.

**2.6. Transparantie en het recht op toegang van de betrokkenen**

47. Het Comité herinnert eraan dat een eerlijke gegevensverwerking een verwerking is die gebeurt op een transparante wijze. Dit betekent in dit geval dat de betrokkenen voldoende moeten worden geïnformeerd (cf. artikel 12-14 AVG), onder meer over de doeleinden waarvoor de ingezamelde gegevens zullen worden gebruikt en dit, meer in het bijzonder

wanneer het gaat om een verdere verwerking van persoonsgegevens voor een ander doeleinde dan dat waarvoor de persoonsgegevens werden verzameld (artikel 13.4 AVG).

48. Artikel 14.5.c AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke wordt vrijgesteld van de verplichte informatieverstrekking als de verwerking of de verstrekking van persoonsgegevens verricht wordt met het oog op de toepassing van een bepaling voorgeschreven door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie.
49. De Autoriteit meent dat deze uitzonderingsvoorwaarde in onderhavig geval van toepassing is. Het ontwerp bevat immers een aantal bepalingen waarin de onderhavige gegevensverwerkingen - met name het toevoegen en raadplegen van gegevens door sommige instanties alsook de publicatie - worden voorgeschreven.
50. De Autoriteit beveelt echter aan in de Memorie van Toelichting te verduidelijken dat via de gepaste kanalen algemene informatie dient verstrekt te worden met betrekking tot de verwerkingen die zullen plaatsvinden in het raam van ICAR en dit meer in het bijzonder aangaande:
- het doeleinde van de registratie van gegevens
  - de gebruikers van de gegevens;
  - de identiteit van de functionaris voor gegevensbescherming die kan worden gecontacteerd voor vragen i.v.m. de verwerkingen ;
  - de verwerkingsverantwoordelijke bij wie het recht op toegang, rectificatie en schrapping kan worden uitgeoefend, zoals hierna uiteengezet.
51. Wat de uitoefening van rechten door de betrokkenen betreft, verwijst de Autoriteit naar haar voorgaande overwegingen over de rol van de beheerder van ICAR en de gemeenten ter zake<sup>14</sup>, en verzoekt de aanvrager volledig transparant te zijn in zijn communicatie aan het publiek wat betreft het beheer van de rechten van de betrokkenen: voor welke soorten verwerkingen dienen zij zich voor de uitoefening van hun rechten te wenden tot de beheerder van ICAR en voor welke soorten verwerkingen tot de gemeenten?

---

<sup>14</sup> Zie paragrafen 22 en 23. Artikel 16 van het voorontwerp vertrouwt overigens aan de « *beheerder* » de verantwoordelijkheid toe om « de noodzakelijke technische maatregelen in te voeren voor de eerbiediging van de rechten van de betrokkenen » en dit in toepassing van artikel 9 van het samenwerkingsakkoord van 23 mei 2013 tussen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap betreffende de uitwerking van een gemeenschappelijk initiatief inzake gegevensdeling en het gezamenlijk beheer van dit initiatief. De Memorie van Toelichting vermeldt overigens dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor "*het vaststellen van het recht op toegang*" en zich te verzekeren van "*de effectiviteit van de rechten van de betrokkenen*" voor de uit ICAR afkomstige gegevens die zij zelf gebruiken" (Memorie van Toelichting , p. 11).

**OM DEZE REDENEN,**

Met betrekking tot het voorontwerp van decreet betreffende de gecentraliseerde inventaris van adressen en straten brengt de Autoriteit een gunstig advies uit op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de volgende aanbevelingen:

- Overweging 19: de verwerkingsverantwoordelijke van ICAR aanwijzen in de tekst van het voorontwerp en verduidelijken op basis van welke wetgeving deze verwerkingsverantwoordelijke gemachtigd is om de betrokken persoonsgegevens te verwerken;
- Overwegingen 23 en 51: in het voorontwerp verduidelijken en volledig transparant zijn in de communicatie aan het publiek wat betreft het beheer van de rechten van de betrokkenen: voor welke soorten verwerkingen dienen zij zich voor de uitoefening van hun rechten te wenden tot de beheerder van ICAR en voor welke soorten verwerkingen tot de gemeenten?
- Overweging 26: de formulering van de tekst verbeteren door het doeleinde van de samenwerking tussen de beheerder en de initiatoren uitdrukkelijk te preciseren, met verwijzing naar de andere opdrachten die voorzien zijn in de tekst van het voorontwerp;
- Overweging 32: de identiteit van de partners « initiatoren » van gegevens in het voorontwerp preciseren;
- Overweging 33: bepalen dat elke uitbreiding van de lijst met partners « initiatoren » niet zou moeten worden beslist door een « Adressencomité » maar door een later decreet;
- Overweging 40: duidelijk in het voorontwerp bepalen dat de geografische ligging (x,y) wordt opgenomen in de ICAR-databank;
- Overweging 43: eventuele thans bestaande of toekomstige machtigingsmechanismen voor toegang tot ICAR als authentieke bron ophelderen, rekening houdend met de bepalingen betreffende de Kruispuntbank voor de Uitwisseling van Gegevens en de "Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle " op de uitwisseling van gegevens volgens het samenwerkingsakkoord van 23 mei 2013 tussen het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap waarnaar het voorontwerp verwijst;



- Overweging 45: nagaan of het Decreet van 22 december 2010 betreffende de Waalse infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap, waarnaar het voorontwerp verwijst, beantwoordt aan de vereisten inzake de bescherming van persoonsgegevens, met inbegrip van de AVG.
- Overweging 46: verwijzen naar de toepasselijke of toekomstige wetgeving tot regeling van derde certificeringsmechanismen die de gemeenten toelaten op gedecentraliseerde wijze ICAR elektronisch te raadplegen en aan te passen, zoals vermeld in de Memorie van Toelichting;
- Overwegingen 50 - 51: ophelderen in de Memorie van Toelichting dat algemene informatie via de gepaste kanalen dient te worden verstrekt met betrekking tot de verwerkingen die zullen plaatsvinden in het raam van ICAR en dit meer in het bijzonder aangaande het doeleinde van de registratie van de gegevens; de gebruikers van de gegevens; de identiteit van de functionaris voor gegevensbescherming die kan gecontacteerd worden voor vragen in verband met de verwerkingen; de verwerkingsverantwoordelijke bij wie het recht op toegang, rectificatie alsook op schrapping kan worden uitgeoefend.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere