



**Advies nr 14/2011 van 6 juli 2011**

**Betreft:** Voorontwerp van wet betreffende het eRegister van Wegvervoersondernemingen (CO-A-2011-015)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

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

Gelet op het verzoek om advies van de Staatssecretaris voor Mobiliteit ontvangen op 08/06/2011;

Gelet op het verslag van de heer De Schutter;

Brengt op 06/07/2011 het volgend advies uit:

## **I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN HET ADVIES**

### **A. Europese context van het voorontwerp**

1. Volgens de aanvraag om advies is het voorontwerp "(...) *dringend noodzakelijk om te voldoen aan art. 16 van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerder uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad. Deze Verordening is verwant met de Verordeningen (EG) nrs. 1072/2009 en 1073/2009 die de toegang tot de markt reglementeren van respectievelijk het goederenvervoer en het personenvervoer over de weg. Uiterlijk op 4 december 2011 moeten alle lidstaten van de Europese Unie beschikken over een centraal elektronisch register waarin alle vergunde ondernemingen van goederen- en reizigersvervoer over de weg en de vervoersmanagers zijn opgenomen. Vervolgens moeten uiterlijk op 31 december 2012 deze nationale registers op Europees vlak met elkaar verbonden zijn.*

### **B. Voorwerp van de adviesaanvraag**

2. De Commissie onderzoekt hierna enkel het wetsontwerp betreffende het eRegister van Wegvervoersondernemingen. De andere wetsontwerpen die deel uitmaken van het zogenaamde "wegvervoerpakket" waaronder ook een apart wetsontwerp betreffende het goederenvervoer en het wetsontwerp betreffende het reizigersvervoer werden niet voor advies voorgelegd. De Commissie behoudt zich de mogelijkheid voor om desgewenst uit eigen beweging advies te verlenen over deze wetsontwerpen.

### **C. Doeleinde van het voorontwerp**

3. De aanvraag stelt "*Het wetsontwerp betreffende het eRegister beoogt voor deze elektronische databank een wettelijk kader te scheppen, dat rekening houdt met de bescherming van de persoonsgegevens. Het maakt deel uit van het zgn. "wegvervoerpakket" waartoe ook een apart wetsontwerp betreffende het goederenvervoer en een wetsontwerp betreffende het reizigersvervoer behoren.*"

4. De Europese (beleids)doelstellingen van het eRegister worden in de Memorie van toelichting concreet omschreven als :

*"- het bevorderen van de bestuurlijke samenwerking tussen de lidstaten om het toezicht te verbeteren op de ondernemingen die actief zijn in verschillende lidstaten en de beheerskosten van de controles reduceren;*

*-het verbeteren van de transparantie door aan de "klanten" van de vervoersondernemingen een instrument ter beschikking te stellen dat hen de mogelijkheid geeft na te gaan of de betrokken ondernemingen wel de juiste vergunningen bezitten;*

*-de lidstaten toelaten verslag uit te brengen aan de Commissie over de betrouwbaarheid, de vakbekwaamheid en de financiële draagkracht van de wegvervoersondernemingen (opmaken van statistieken);*

*-het voorkomen van het plegen van inbreuken door vervoersondernemingen in andere lidstaten dan de lidstaat waarin zij gevestigd zijn."*

#### **D. Twee niveaus van gegevensuitwisseling**

5. Concreet gaat het volgens de Memorie van Toelichting over twee niveaus van gegevensuitwisselingen, met name over "ernstige" inbreuken op vervoersreglementering (door niet ingezetenvoerders), en over de betrouwbaarheid van voerders.

#### **E. Beschrijving gegevens eigen aan elk niveau van gegevensuitwisseling**

##### **a. Gegevens mbt uitwisseling tussen administraties (ernstige inbreuken op vervoersreglementering)**

6. De uitgewisselde gegevens voor de eerste gegevensflux betreffen *"ten minste"*

- een beschrijving van de inbreuk, de datum en het tijdstip waarop deze werd gepleegd;*
- de categorie, het type en de ernst van de inbreuk;*
- de opgelegde sanctie en de uitgevoerde sanctie."*

7. De gegevens betreffende de correspondentie tussen de administraties van lidstaten en de staat van de vergunning dienen hieronder ook te worden begrepen. De Memorie van toelichting stelt verder *"De lidstaat van ontvangst kan bovendien de bevoegde instanties van de lidstaat van vestiging verzoeken om bepaalde sancties op te leggen. De lidstaat van vestiging zal passende maatregelen nemen, zoals bijvoorbeeld de intrekking van de vergunning van de voerder, van de gewaarmerkte kopieën van die vergunning of van het bestuurdersattest. De bevoegde instanties van de lidstaat van vestiging zijn vervolgens verplicht de bevoegde instantie van de lidstaat waar de inbreuk is geconstateerd, zo spoedig mogelijk en uiterlijk 6 weken na het definitieve besluit ter zake op de hoogte te brengen of en welke sancties er zijn opgelegd."*

8. Actueel worden vergunningen toegekend aan ondernemingen (niet direct aan hun chauffeurs) op basis van vereisten van betrouwbaarheid, vakbekwaamheid en financiële draagkracht<sup>1</sup>. Deze "betrouwbaarheidseis" wordt verder toegelicht in artikel 6.1 tweede lid van de Verordening (EG) nr. 1071/2009, waar o.m. wordt gesteld dat ook de "veroordelingen, sancties of inbreuken van de onderneming zelf, haar vervoersmanagers en andere door de lidstaat vastgestelde relevante personen" kunnen in aanmerking komen voor de beoordeling van de betrouwbaarheidseis van de (vervoers)onderneming. Deze sancties of inbreuken kunnen volgens de Verordening betrekking hebben op diverse domeinen waaronder handelsrecht, insolventierecht, loon- en arbeidsrecht (voor zover toepasselijk voor het beroep van vervoerder), wegverkeerswetgeving, beroepsaansprakelijkheid en mensen- of drugshandel.

#### b. Gegevens mbt de betrouwbaarheid van de vervoerders

9. Daarnaast stelt de Memorie van Toelichting dat de ongeschiktheid of onbetrouwbaarheid van een vervoerder "afhangt" van "*het feit of deze niet veroordeeld is geweest voor enig strafbaar feit en of hem geen sanctie is opgelegd voor zware inbreuken, met name op de communautaire wetgeving inzake het wegvervoer.*"

## **II. ALGEMEEN ONDERZOEK**

### **A. Algemene overwegingen in verband met toepasselijkheid van en consistentie met de WVP**

#### a. Toepasselijkheid WVP

10. Volgens artikel 3 van het voorontwerp is de WVP van toepassing op de in deze wet bedoelde persoonsgegevens. De Verordening 1071/2009 bevestigt eveneens in overweging 8<sup>2</sup> dat de identificatie van de betrokken natuurlijke personen een doelstelling is, en in overweging 14 dat de lidstaten "*dienen derhalve de nodige maatregelen te nemen om te garanderen dat Richtlijn 95/46/EG (...) wordt nageleefd, met name wat betreft de controle op de verwerking van persoonlijke gegevens door de overheid, het recht op informatie van de betrokkenen, hun recht van toegang en hun recht van verzet. (...)*"

<sup>1</sup> artikelen 7 en volgende van de wet van 3 mei 1999 betreffende het vervoer van zaken over de weg en artikel 3.1 van de Verordening 1071/2009

<sup>2</sup> "*Natuurlijke personen die over de vereiste betrouwbaarheid en vakbekwaamheid beschikken, moeten duidelijk worden geïdentificeerd en bij de bevoegde instanties worden aangemeld. Deze personen („vervoersmanagers“) dienen in een lidstaat te zijn gevestigd en het werkelijke en permanente beheer te hebben over de vervoersactiviteiten van de wegvervoerondernemingen. Derhalve moet worden gepreciseerd onder welke voorwaarden een persoon wordt geacht het werkelijke en permanente beheer te voeren over de vervoersactiviteiten van een onderneming"*

## b. Betrokken personen

11. Volgens de artikelen 2 punt 4<sup>3</sup>, 4 en 6 punt 1 alinea 2 van de Verordening 1071/2009 en artikel 6 van het voorontwerp blijken de betrokken personen te zijn :

- i. de wegvervoersondernemingen of ondernemers (in de mate het gaat om natuurlijke personen);
- ii. de "vervoersmanager(s)" (zaakvoerders binnen deze ondernemingen)
- iii. "andere door de lidstaat vastgestelde relevante personen"

## c. Concordantie bepaling met de WVP.

12. Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt *"in geval van tegenstrijdigheid tussen de bepalingen van deze wet en die van de wet van 8 december 1992, geldt de reglementering die het meest voordelig is voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de natuurlijke personen."*

13. De Memorie van toelichting is hiermee niet op alle punten consistent aangezien deze bovenaan p. 5 bepaalt dat bij tegenstrijdigheid tussen de bepalingen van het voorontwerp en de WVP *"heeft deze wet als bijzondere wet voorrang op de algemene wet"*. De Commissie verzoekt daarom om deze passage uit de Memorie van toelichting te schrappen.

## **B. Duidelijkheid van het voorontwerp/ rechtszekerheid**

14. In tegenstelling tot de situatie voor 2009 acht de Commissie het positief dat de wetgever inzake de materie van mobiliteit er blijkbaar herhaaldelijk<sup>4</sup>, en ook opnieuw in het voorliggende voorontwerp, ernaar streeft om de essentiële elementen van de verwerkingen in de wet vast te leggen (artikel 22 Grondwet). Met name de gebruiksdoeleinden (artikel 5), de eRegistergegevens (artikel 6) zijn duidelijk apart onderscheiden in het voorontwerp, net als de bevoegdheid van het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid (hierna het "SCFO").

15. Dit belet evenwel niet dat de Commissie toch een aantal onduidelijkheden in de tekst vaststelt.

## a. Doelstellingen

---

<sup>3</sup> „onderneming”: elke natuurlijke persoon, elke rechtspersoon, met of zonder winstoogmerk, elke vereniging of groepering van personen zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder winstoogmerk, alsmede elk overheidsinstantie, ongeacht of zij zelf rechtspersoonlijkheid bezit dan wel afhankelijk is van een autoriteit met rechtspersoonlijkheid, die passagiers vervoert, of elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die goederen vervoert;”

<sup>4</sup> Zie adviezen mbt kruispuntbanken voertuiggegevens en rijbewijzen (zie supra randnummer 20)

16. Artikel 5 van het voorontwerp bevat volgende lijst van doelstellingen waarvoor de gegevens in het eRegister kunnen worden gebruikt :

*"1° het opleggen van administratieve sancties mogelijk maken;*

*2° de opsporing, de vaststelling en de vervolging van misdrijven mogelijk maken;*

*3° het opmaken van anonieme statistieken mogelijk maken;*

*4° het beheer en de controle mogelijk maken van de vervoersvergunningen en de voorwaarden inzake toegang tot het beroep en tot de markt van de wegvervoersondernemingen;*

*5° de handhaving van de regelgeving coördineren en vergemakkelijken door gegevensuitwisseling met de lidstaten van de Europese Unie zodat de vervoersondernemingen niet het risico nemen ernstige inbreuken te begaan;*

*6° een doeltreffende bestuursrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie bewerkstelligen zodat de kosten van de controles door de overheid, evenals de administratieve lasten van de vervoersondernemingen, verminderen."*

17. De Commissie onderzoekt de bepalingen onder 1° en 2° verder onder de bespreking van het proportionaliteitsbeginsel

b. Terminologie "verantwoordelijke voor de verwerking" vs. "beheersdienst"

18. Volgens artikel 1 § 4 WVP is (in de hypothese dat het doel en de middelen voor de verwerking door of krachtens een wet zijn bepaald) (...) *"de verantwoordelijke voor de verwerking de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur die door of krachtens de wet, het decreet of de ordonnantie als de voor de verwerking verantwoordelijke wordt aangewezen".*

19. Volgens artikel 7 van het voorontwerp is de beheersdienst *"de verantwoordelijke voor het beheer en de verwerking van de persoonsgegevens die zich in het eRegister bevinden."* Beheersdienst is volgens artikel 2,3° van het voorontwerp *"het bestuur dat in de federale Overheidsdienst bevoegd is voor het vervoer over de weg"*.

20. Los van het gegeven dat de aanwijzing van de openbaar bestuur (binnen de FOD Mobiliteit) duidelijker en explicieter had gekund, is het gebruik van de alternatieve terminologie "beheer" en "beheersdienst"<sup>5</sup> in plaats van de eigen terminologie die eigen is aan de WVP zoals "verantwoordelijke voor de verwerking" en "verwerker" geen noviteit in het voorliggende voorontwerp. Deze termen waren immers eerder ook terug te vinden in de wet houdende diverse

---

<sup>5</sup> Artikel 2, 3° van het voorontwerp

bepalingen van 14 april 2011<sup>6</sup> (kruispuntbank rijbewijzen - advies Commissie nr 14/2010 van 31 maart 2010) en de wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen<sup>7</sup> (derde advies Commissie nr. 06/2009 van 18 maart 2009<sup>8</sup>)

21. De Commissie merkt op dat het stelselmatig gebruik en invoeren van dergelijke nieuwe terminologie voor verwarring kan zorgen bij het bepalen van de normadressant en verantwoordelijkheidstoewijzing onder de WVP, zeker indien het gaat om complexe netwerktoepassingen (bv consultatie en/of wijziging van het ERegister op afstand), of bij vragen wie de aangifteplicht en informatieplicht dient te vervullen (artikel 9 WVP) met betrekking tot welke verwerking(en).

22. De bewoording van artikel 7 van het voorontwerp geeft ook (ten onrechte) de indruk dat men eerst de bevoegde dienst moet kennen binnen de FOD Mobiliteit alvorens men de verantwoordelijkheid onder de WVP kan toewijzen. Volgens de Memorie van Toelichting werd de concrete naamgeving van de bevoegde dienst in het wetsontwerp achterwege gelaten *"om te anticiperen op mogelijke nieuwe naamgevingen in de toekomst (t.g.v. herstructureringen)."*

23. Deze aanpak is niet alleen onduidelijk voor de betrokkene, maar ook niet consistent is met artikel 1 § 4 WVP en artikel 2 (d) Richtlijn 95/46/EG waarop dit artikel gebaseerd is. Het risico is bovendien dat dergelijke begrippen een eigen leven gaan leiden en eigen interpretatie in de Belgische mobiliteitssector krijgen, die niet consistent is met de Richtlijn 95/46/EG en de Europese interpretatie van de complexe begrippen "verantwoordelijke" en "verwerker"<sup>9</sup>.

24. De Commissie is derhalve in hoofdorde voorstander van het schrappen van dergelijke nieuwe terminologie ("beheersdienst" en "beheren"). Zij beveelt in hoofdorde aan om in het vervolg enkel neutralere terminologie te gebruiken die consistent is met zowel de Belgische en Europese reglementering op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze opmerking geldt ook bij de eventuele herziening van de wetgeving op de kruispuntbank voertuigen en rijbewijzen.

25. Subsidiair, mocht de Belgische wetgever desondanks deze noties ("beheersdienst" en "beheren") willen blijven handhaven – omdat de redenering zou zijn dat zij ook reeds in voege zijn in de bestaande wetten van 19 mei 2010 en 14 april 2011 – acht de Commissie het essentieel dat dit steeds met nodige nauwkeurigheid wordt gedaan. De Commissie wijst ter zake op de volgende punten:

---

<sup>6</sup> B.S., 6 mei 2011.

<sup>7</sup> B.S., 28 juni 2010.

<sup>8</sup> Zie o.m. pagina 41 van het Jaarverslag 2009 van de Commissie, rubriek 7.8 ("vervoer en mobiliteit")

<sup>9</sup> Zie dienaangaande de opinie van de Groep 29 WP 169 in het advies 01/2010 van 16 februari 2010 over deze begrippen, gepubliceerd op [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp169\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp169_en.pdf)

- i. exacte aanduiding van de dienst binnen de FOD Mobiliteit die de rol van verantwoordelijke voor de verwerking op zich neemt, zodat de betrokkene dit niet zelf moet nagaan;
- ii. aanduiding van het voorwerp van verantwoordelijkheid; Met andere woorden, op welke verwerkingen heeft deze verantwoordelijkheid betrekking<sup>10</sup>?
- iii. Gevallen van eventuele gedeelde verantwoordelijkheid dienen ook duidelijker te worden bepaald door de wetgever (bvb bij het leveren van gegevens aan de kruispuntbank).
- iv. gebruik van correcte terminologie (verantwoordelijke voor de verwerking, verwerker, derde,...) (cf. artikel 1 §§ 4 tot en met 7 WVP).

c. Bepalen van de "diensten die belast zijn met de primaire inzameling en actualisering van de gegevens bedoeld in artikel 6"

26. Het voorontwerp is qua redactie van de tekst op bepaalde punten sterk geïnspireerd op analoge wetten betreffende kruispuntbanken zoals de Wet van 19 mei 2010 (kruispuntbank voertuigen) en de wet houdende diverse bepalingen van 14 april 2011 (kruispuntbank rijbewijzen).

27. Hoewel deze ontwerpen eerder voor advies werden voorgelegd aan de Commissie blijkt intussen uit nieuwe bevraging (zie hierna) toch dat aan een aantal analoge bepalingen uit voormelde wetten een aantal onduidelijkheden zijn gekoppeld. De Commissie ontving de afgelopen maanden vragen tot interpretatie<sup>11</sup> van zowel de FOD Mobiliteit als structurele verstrekkers van gegevens aan de bestaande DIV (toekomstige kruispuntbank voertuigen)<sup>12</sup>.

28. De Commissie acht met name de omschrijving in artikel 8 van het voorontwerp onvoldoende duidelijk ("diensten die belast zijn met de primaire inzameling en actualisering van de gegevens bedoeld in artikel 6").

29. Een van de vragen die eerder opdook was of structurele verstrekkers van gegevens met het oog op de uitvoering van de opdracht (bvb aangifte van schadegevallen bij de kruispuntbank voertuigen) ook automatisch nood en dus recht zullen hebben aan "zoveel mogelijk" informatie die die de FOD Mobiliteit wordt beheerd, en of deze verstrekkers daarom niet a priori moeten vrijgesteld van de machtigingsvereiste.

30. De Commissie treedt niet de interpretatie bij dat elke dienst die volgens de wetgever "wordt betrokken bij de kruispuntbank" (artikel 13 Wet van 19 mei 2010)<sup>13</sup> of "wordt aangewezen door de

<sup>10</sup> In randnummer 27 van het advies 06/2009 werd de bredere term "iedere dienst" bekritiseerd.

<sup>11</sup> Ref. Dossiers DOS-2011-1084 en DOS-2011-01234

<sup>12</sup> Zie de toepassing van de analoge bepaling in artikel 14 van de wet van 19 mei 2010 op de kruispuntbank van voertuigen

<sup>13</sup> **Art. 13.** De Koning wijst, na advies van het sectoraal comité, de natuurlijke of rechtspersonen aan die betrokken worden bij de werking van de Kruispuntbank en belast worden met de vervulling van een of meerdere van de in artikel 5 bedoelde doeleinden."



Koning als dienst die belast is met de primaire inzameling en actualisering van gegevens" (bewoording in artikel 8 van het voorontwerp en in artikel 12 van de wet van 14 april 2011) ook automatisch een gebruiksrecht heeft van gegevens uit de kruispuntbank, zonder dat moet worden voldaan aan de machtigingsvereiste (zie infra onder machtiging SCFO).

31. De Commissie beveelt aan dat het recht op gebruik en de plicht tot het verstrekken van gegevens duidelijker door de wetgever worden onderscheiden. Met andere woorden de plicht tot het verstrekken van gegevens impliceert geen automatisch recht op gebruik van gegevens uit de kruispuntbank, en mag evenmin worden verward met het actualiseren van de gegevens door de verantwoordelijke van de verwerking aan de hand van de verstrekte gegevens.

#### d. aanwijzing van authentieke bronnen

32. De Commissie adviseert om de authentieke bronnen duidelijk alsdusdanig aan te wijzen. In artikel 8 van het voorontwerp wordt hier hoogstwaarschijnlijk op gezinspeeld ("*diensten die belast zijn met de primaire inzameling en met de actualisering van de gegevens*") maar er wordt in de huidige tekst niet letterlijk gesteld dat dit de authentieke bronnen zullen zijn. Bij de aanduiding van de authentieke bronnen dient ook exact te worden verwoord welke gegevens onder hun bevoegdheid vallen (dit opdat voor één gegeven slechts één authentieke bron zou worden aangeduid).<sup>14</sup>

### **C. Rechten van de betrokkenen**

#### a. Recht van toegang

33. Hoewel artikel 13 van het voorontwerp<sup>15</sup> een recht op kosteloze toegang voorziet, blijkt enerzijds een expliciete verwijzing naar artikel 10 WVP te ontbreken, en anderzijds lijkt de Memorie van toelichting af te wijken van de bepaling van artikel 10 WVP<sup>16</sup> en de artikelen 32 tot en met 35

---

<sup>14</sup> Cf. o.m. randnummer 14 advies 14/2010.

<sup>15</sup> Artikel 13 bepaalt dat elke betrokken persoon recht heeft op mededeling van de eRegistergegevens die op hem betrekking hebben. Concreet betekent dit dat de persoon vanwege de beheersdienst recht heeft op de volgende informatie:

- de gegevens die worden verwerkt;
- de oorsprong van die gegevens;
- kennis van de beroepsmogelijkheden.

De beheersdienst dient de verwerkte gegevens in begrijpelijke vorm te verstrekken.

<sup>16</sup> "Art. 10. § 1. De betrokkene die zijn identiteit bewijst, heeft het recht om vanwege de verantwoordelijke voor de verwerking te verkrijgen :

a) kennis van het al dan niet bestaan van verwerkingen van hem betreffende gegevens alsmede ten minste informatie over de doeleinden van deze verwerkingen, van de categorieën gegevens waarop deze verwerkingen betrekking hebben en van de categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt;

van het K.B. van 13 februari 2001. Het recht van toegang is immers beperkter omschreven in de memorie bij het voorontwerp dan in artikel 10 WVP (op grond van de memorie lijkt de betrokkene bijvoorbeeld niet het recht te hebben om de categorieën ontvangers van de gegevens te kennen, terwijl artikel 10 WVP dit wel voorziet). De Commissie ziet geen argumenten om ter zake een afwijking op artikel 10 WVP te rechtvaardigen.

34. De Commissie verzoekt de Memorie van toelichting aan te passen door expliciet te verwijzen naar artikel 10 WVP en het K.B. van 2001.

#### b. Bijkomende elementen gekoppeld aan het recht van toegang (volgrecht)

35. Als tegengewicht voor het extraterritoriaal volgrecht (van overheidsdiensten) die het mogelijk maakt voor de bevoegde diensten om over betrokkenen onder de Verordening 1071/2009 gegevens uit te wisselen binnen de interne wegvervoersmarkt, kan worden aangemoedigd dat de wetgever een aantal andere elementen koppelt aan het recht op kosteloze toegang, zoals

i. de kennis van nationale beroepsmogelijkheden (die ook ingegeven is op andere rechtsbasis dan het recht van toegang, zoals het recht op eerlijk proces<sup>17</sup>),

ii. een volgrecht (voor de betrokkene). Dit wil zeggen dat, behoudens inzage in zijn persoonsgegevens zelf, het inzagerecht in het kader van een uitwisselingsplatform eveneens kan inhouden dat de betrokkene principieel het recht heeft na te gaan naar welke actoren/instanties zijn gegevens via het eRegister worden verstuurd of door wie zijn gegevens worden geraadpleegd<sup>18</sup>. Zulks zou in de tekst van voorontwerp kunnen worden verduidelijkt, in navolging van eerdere precedentes in het kader van politieke en justitiële samenwerking<sup>19</sup>.

#### c. Recht van verbetering

36. Een recht van "kosteloze rechtzetting" is voorzien in artikel 14 van het voorontwerp, onder meer voor het geval dat gegevensverwerkingen *"strijdig zijn met de communautaire regelgeving, deze wet of haar uitvoeringsbesluiten of met de wet van 8 december 1992"*. Wat dat laatste betreft past het te wijzen op het gegeven dat het recht van verbetering toepassen op appreciatiegegevens

*b) verstrekking in begrijpelijke vorm van de gegevens zelf die worden verwerkt, alsmede alle beschikbare informatie over de oorsprong van die gegevens;*

*c) mededeling van de logica die aan een geautomatiseerde verwerking van hem betreffende gegevens ten grondslag ligt in geval van geautomatiseerde besluitvorming in de zin van artikel 12bis;*

*d) kennis van de mogelijkheid om de in de artikelen 12 en 14 bedoelde beroepen in te stellen en eventueel inzage te nemen van het in artikel 18 bedoelde openbaar register. "*

<sup>17</sup> Zie HvJ Zaken C-402/05 P en C-415/05 P Kadi en Al Barakaat van 3 September 2007. Zie ook zaak Othman voor het Gerecht van eerste aanleg T/318-01 van 11 Juni 2009.

<sup>18</sup> Zie advies nr. 14/2008 van 2 april 2008 met betrekking tot een ontwerp van wet houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform.

<sup>19</sup> zie artikel 8 § 2 van het Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken : *"Indien wordt vastgesteld dat onjuiste gegevens zijn verstrekt, of gegevens op onrechtmatige wijze zijn verstrekt, dient dit onmiddellijk aan de ontvanger te worden meegedeeld. De gegevens moeten onmiddellijk worden gecorrigeerd, gewist of afgeschermd overeenkomstig artikel 4"*

zoals de betrouwbaarheid van vervoerders op het eerste zicht geen evidentie is, zelfs indien artikel 6 van de Verordening enige objectieve criteria bevat om (onder meer) de betrouwbaarheid van de betrokkenen te beoordelen.

37. Zo wordt doorgaans aanvaard dat de mogelijkheid moet worden voorzien om het feit van betwisting van bepaalde beoordelingen (bvb tijdens een hangende beroepsprocedure tegen een beslissing van de administratie) te vermelden naast een bepaalde beoordeling<sup>20</sup> (zgn. "flaggen" van beoordelingen), zodat eventuele ontvangers van gegevens zich op elk moment een correct beeld kunnen vormen van de status en context van het beoordelingsgegeven.

d. Recht van verzet wegens zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die verband houden met de bijzondere situatie van de betrokkene

38. Hoewel de Verordening dit recht expliciet vermeldt<sup>21</sup> bevat het voorliggend voorontwerp geen nadere toelichting mbt het bijzonder recht van verzet van de betrokkenen. De Commissie verzoekt minstens expliciet een verwijzing naar het analoge artikel 12 § 1 tweede lid WVP op te nemen.

**D. Procedurele garanties, proportionaliteit en eerlijkheidsbeginsel (artikel 4, § 1, 1° en 3° WVP en artikel 8 EVRM)**

a. proportionaliteitsbeginsel / verwoording van verwerkte gegevens betreffende "ernstige feiten"

39. De Memorie van toelichting<sup>22</sup> blijkt voor de twee types van verwerkingen een zekere ernst te vereisen. Met andere woorden : enkel gegevens betreffen "ernstige" feiten kunnen aanleiding geven tot informatieuitwisseling of een oordeel over de betrouwbaarheid van vervoerders. Minder ernstige feiten kunnen en moeten derhalve niet worden geregistreerd voor voormelde verwerkingen.

40. Ook de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van 21 oktober 2009<sup>23</sup> bevat herhaaldelijk duidelijke verwijzingen dat het enkel gaat om zware inbreuken. De Commissie wijst onder meer op volgende bepalingen van deze Verordening : overwegingen 9<sup>24</sup>, 15-16, 24 en artikel 6.

---

<sup>20</sup> Zie DE BOT, D., Verwerking van persoonsgegevens, Kluwer, 2001, pagina 238 en HENDRICKX, F., Privacy en Arbeidsrecht, Die Keure, 1999, pagina 155.

<sup>21</sup> Zie overweging 14 en artikel 17 d) van de Verordening. ("eenieder het recht heeft zich, om zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen, ertegen te verzetten dat hem betreffende gegevens worden verwerkt. In geval van gerechtvaardigd verzet mag de verwerking niet langer op deze gegevens betrekking hebben;")

<sup>22</sup> Zie pagina's 3 en 4 van de Memorie van toelichting.

<sup>23</sup> Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen, PB, 14 november 2009.

41. Deze logische beperking vinden we evenwel onvoldoende duidelijk terug in de tekst van het voorontwerp, in het bijzonder in artikel 5,1<sup>o</sup> en 5,2<sup>o</sup> van het voorontwerp. Het voorontwerp geeft op dat punt eerder de indruk dat de FOD Mobiliteit over elke vervoerder gelijke welke feiten over gelijk welk misdrijf en gelijk welke administratieve of strafsanctie zou kunnen registreren, terwijl elders (artikel 6 § 1,9<sup>o</sup>) toch sprake is van "de gegevens betreffende ernstige inbreuken die hebben geleid tot een veroordeling of sanctie die krachtens de in dit artikel bedoelde regelgevingen de betrouwbaarheid in het gedrag kunnen brengen".

42. De Commissie is van oordeel dat de eerste twee doelstellingen in artikel 5<sup>25</sup> wellicht te breed zijn geformuleerd. De beoordeling van de noodzaak voor uitwisseling én de geschiktheid of betrouwbaarheid van vervoerders dient in haar context te worden gezien (toepassing van normen eigen aan vervoerssector in plaats van pakweg toepassing van de fiscale wetgeving), en wellicht zal niet elke lichte administratieve sanctie (bvb een opgelegde retributie door een parkeeronderneming) of elk misdrijf (bvb overtreding gevaarlijk parkeren) van aard zijn om meteen de geschiktheid van de vervoerder meteen in vraag te kunnen stellen.

43. De appreciatie welk feit al dan niet zwaar is wordt verder grotendeels aan de administratie gegeven.

44. De Commissie is van oordeel dat de wetgever op preciezere wijze minimumdrempels dient in te bouwen, rekening houdend met de diverse factoren die hij dient te bepalen (bvb omstandigheden zoals herhaalde feiten of recidive, bepaling welke inbreuken als ernstig moeten worden beschouwd door de administratie)

#### b. Vereiste van een expliciete wettelijke vastlegging van de procedurele garanties

45. Het beoordelen van de geschiktheid van bestuurders raakt aan de toepassing van diverse rechten en vrijheden. In dat verband is het van belang dat de overheid duidelijke wettelijke en procedurele garanties voorziet op basis waarvan de administratie kan overgaan tot administratieve beslissingen over de hoedanigheid of het positieve of negatieve "profiel" van een vervoerder of zaakvoerder.

46. Gelet op het feit dat het voorontwerp de verwerking van gevoelige persoonsgegevens impliceert in de zin van artikel 8 § 1 WVP en dat de Verordening 1071/2009 een beginsel van

---

<sup>24</sup> "De betrouwbaarheid van een vervoersmanager hangt ervan af of hij niet veroordeeld is geweest voor een ernstig strafbaar feit en of hem geen sanctie is opgelegd voor zware inbreuken, met name op de communautaire wetgeving inzake het wegvervoer (...)"

<sup>25</sup> 1<sup>o</sup> het opleggen van administratieve sancties mogelijk maken:

2<sup>o</sup> de opsporing, de vaststelling en de vervolging van misdrijven mogelijk maken

algemene toegankelijkheid<sup>26</sup> (tussen bevoegde diensten) voorziet, dient de wetgever (of minstens de Koning) te voorzien in een aantal passende waarborgen (artikel 8.5 Richtlijn 95/46/EG en artikel 8 § 4 WVP). De Commissie denkt minimaal aan het voorzien van procedurele waarborgen van de betrokkenen die voorzien zijn in de Verordening 1071/2009 zoals

- i. het invoeren van een zogenaamd volgrecht door de wetgever (zie hiervoor)
- ii. het voorzien van gemeenschappelijke procedures voor de verwerking van persoonsgegevens tussen administraties, minimaal op het gebied van termijnen en aard van de uit te wisselen gegevens<sup>27</sup>. De Koning zou op dat vlak een ruimere delegatie kunnen krijgen tot bepaling van de bewaringsmodaliteiten, in plaats van enkel de maximale bewaringsduur (artikel 10 voorontwerp) of de plaats van bewaring van de gegevens (artikel 8 lid 3 voorontwerp).
- iii. het bepalen van de garanties en voorwaarden voor eventuele "algemene toegankelijkheid"<sup>28</sup> van het nationale elektronische register na advies van de Commissie. Op dat vlak verwijst de Commissie naar het relevante arrest van het Grondwettelijk Hof inzake medisch verantwoorde sportbeoefening<sup>29</sup>, die een (zij het ruimere vorm van) publicatie van dopinggebruikers op een website als disproportioneel beoordeelde.
- iv. het voorzien van een motiveringsplicht voor beoordelingen van de betrouwbaarheidsstatus (artikel 6.2 a) tweede lid van Verordening 1071/2009), indirect van belang indien men het recht op verbetering wenst uit te oefenen.

## **E. Informatie aan de betrokken personen (artikel 9 WVP)**

47. Artikel 7 van het voorontwerp bepaalt *"De Koning kan, na het advies van het sectoraal comité, bepalen op welke wijze en onder welke voorwaarden de beheersdienst en de diensten die gegevens leveren verplicht zijn om hun informatieplicht overeenkomstig artikel 9 van de wet van 8 december 1992 na te leven"*.

48. Dit artikel staat in contrast met de sterkere en explicietere bepaling van artikel 17 a) van de Verordening 1071/2009 die bepaalt *"elke persoon wordt ingelicht wanneer gegevens die op hem betrekking hebben, worden opgeslagen of wanneer het voornemen bestaat deze gegevens aan derden door te geven. In de verstrekte mededeling moet de identiteit van de voor de verwerking*

<sup>26</sup> Zie overweging 15 en artikel 16.2 van de Verordening

<sup>27</sup> Artikel 16.5 en overweging 17 Verordening 1071/2009 (zie infra)

<sup>28</sup> Overweging 15 van de Verordening

<sup>29</sup> Zie overwegingen B.4.1 en volgende van het arrest nr. 16/2005 van 19 januari 2005. In het bijzondere overweging B.6.1.: "Een beperkte vorm van elektronische publicatie ten behoeve van de toezichthoudende ambtenaren en de verantwoordelijken van de sportverenigingen kan noodzakelijk worden geacht om de effectieve naleving van de aan sportbeoefenaars opgelegde sancties te verzekeren en dient een wettig doel. De door het decreet voorgeschreven verspreiding van persoonsgegevens op een niet-beveiligde en dus voor eenieder toegankelijke website gaat evenwel verder dan die doelstelling vereist. Een dergelijke publicatie heeft niet enkel tot gevolg dat eenieder van die gegevens kennis kan nemen, ook al strekt dit hem tot geen enkel nut, maar ze maakt het ook mogelijk dat de bekendgemaakte gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt en verder worden verwerkt, waardoor zij ook nog verspreid kunnen worden nadat de sancties zijn afgelopen en de publicatie van de bedoelde website is verdwenen."

*van de gegevens verantwoordelijke instantie worden gepreciseerd, alsook het type verwerkte gegevens en de redenen voor zulke verrichtingen;”*

49. De Commissie verwijst bovendien naar aanbeveling mbt de verstrekte informatieplicht zoals voorzien in artikel 4 van de Europese aanbeveling onder het verdrag nr. 108 inzake de profilering van natuurlijke personen<sup>30</sup>, in het bijzondere naar de punten waarover de wetgeving niet duidelijk is naar de betrokkenen toe.

50. De Commissie verzoekt de wetgever derhalve om de tekst van artikel 17 a) van de Verordening over te nemen in de bepaling van artikel 7 van het voorontwerp.

### **F. Voorafgaande Machtiging SCFO (artikel 36bis WVP)**

51. De toegang tot het eRegister vereist volgens artikel 12 van het voorontwerp een voorafgaande machtiging van het SCFO (zie artikel 36bis WVP).

52. De Commissie is van oordeel dat de uitzonderingen op deze machtigingsplicht<sup>31</sup> – die in artikel 12 § 2 (eerste streepje) van het voorontwerp zijn voorzien – niet stroken met een aantal factoren zoals

i. de expliciete eis van de Verordening 1071/2009 om te voorzien in “controle op de verwerking van persoonlijke gegevens door de overheid” (overweging 14), dus controle van de controlerende overheid.

ii. de bepalingen van artikel 20 Richtlijn 95/46/EG, in die zin dat de vereiste tot voorafgaande machtiging door het SCFO (net als de adviesbevoegdheid door de Commissie) dient te worden begrepen als een maatregel van “voorafgaand onderzoek” die aangewezen is indien verwerkingen mogelijk specifieke risico's voor de persoonlijke rechten en vrijheden inhouden. Het feit dat deze specifieke risico's aanwezig moeten worden geacht door de combinatie van elementen zoals (onder meer) de verwerking van gevoelige persoonsgegevens in de zin van artikel 8 WVP, en de verwerking van persoonsprofielen van ondernemers, vervoersmanagers en (eventueel) vastgestelde relevante

---

<sup>30</sup> Aanbeveling CM/Rec(2010)13 van 23 november 2010 van de Raad van Ministers over de bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens in de context van profilering

<sup>31</sup> Voor de volgende gegevens is op grond van het voorontwerp bijvoorbeeld geen machtiging vereist:

- a) de naam en de rechtsvorm van de onderneming;
- b) het adres van haar vestiging;
- c) de namen van de vervoersmanagers die zijn aangewezen omte voldoen aan de vereisten inzake betrouwbaarheid en vakbekwaamheid of, in voorkomend geval, de naam van een juridische vertegenwoordiger;
- d) de aard van de vergunning, het aantal voertuigen waarop de vergunning betrekking heeft en in voorkomend geval het serienummer van de communautaire vergunning en de vooreensluitend gewaarmerkte afschriften;

personen (bvb bestuurders van autocars of vrachtwagens) zoals geregeld onder de Europese aanbeveling onder het verdrag nr. 108 inzake de profilering van natuurlijke personen<sup>32</sup>

iii. de voorziene<sup>33</sup> onderlinge koppeling en "algemene toegankelijkheid" van informatie in het eRegister ten laatste tegen 31 december 2012, zij het "voor alle bevoegde instanties van de betrokken lidstaat". Concreet dient de wetgever meer oog te hebben voor de specifieke risico's voor de betrokkenen die eigen zijn aan mogelijks indirecte en onbedoelde verregaande vormen van toegankelijkheid in bepaalde lidstaten waarover overweging 15 en artikel 16.5 van de Verordening vaag blijven, bijvoorbeeld via commercieel hergebruik en/of samenwerking via onderaanneming van databeheer. De ervaring leert immers dat de beschikbaarheid van informatie vroeg of laat een vraag om toegang tot deze informatie door derden aanmoedigt. De vraag kan zich derhalve vroeg of laat stellen of (in combinatie met andere Europese rechtsbronnen die worden toegepast op de voorhanden zijnde gegevens in de nationale eRegisters) commercieel hergebruik en/of samenwerking via onderaanneming met (bijvoorbeeld), handelsinformatiebedrijven van de informatie die vermeld staat in artikel 16.2 van de Verordening 1071/2009<sup>34</sup> moet of kan worden toegelaten.

## **G. Adviesbevoegdheid Commissie**

53. Het voorontwerp kent in verschillende artikelen een adviesbevoegdheid toe aan het SCFO in plaats van aan de Commissie zoals voorzien in artikel 29 WVP (onder meer artikel 7 al. 2, artikelen 8 en 15 van het voorontwerp).

54. Omwille van redenen van consistentie met de WVP en algemene inhoudelijke coherentie in de adviesverlenende taken over de toepassing van de WVP naar de wetgever toe is de Commissie is van oordeel dat deze adviesbevoegdheid best aan haar wordt toevertrouwd in plaats van aan het SCFO. Zij verzoekt derhalve de artikelen in het voorontwerp aan te passen.

## **OM DEZE REDENEN,**

De Commissie spreekt zich niet uit over de wetsontwerpen die behoren tot het wegvervoerspakkiet die haar niet ter advies worden voorgelegd. Zij behoudt de mogelijkheid om desgewenst uit eigen beweging hierover later advies te verlenen.

---

<sup>32</sup> Aanbeveling CM/Rec(2010)13 van 23 november 2010 van de Raad van Ministers over de bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens in de context van profilering

<sup>33</sup> Zie overweging 15 en artikel 16.5 van de Verordening

<sup>34</sup> Naam en rechtsvorm, adres van vestiging, namen van vervoersmanagers die moeten voldoen aan vereisten van betrouwbaarheid of vakbekwaamheid, naam van eventuele juridische vertegenwoordiger, aard van de vergunning, aantal voertuigen waarop de vergunning betrekking heeft en serienummer van de communautaire vergunning.

Het voorontwerp combineert enerzijds een aantal specifieke elementen<sup>35</sup> die een hoger risico voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer inhouden, en anderzijds bevat het een aantal lacunes ten opzichte van zowel Europese reglementering inzake gegevensbescherming (Verordening 1071/2009<sup>36</sup> en Richtlijn 95/46/EG) als de WVP. Wat dit laatste betreft wijst de Commissie vooral op de onduidelijkheden<sup>37</sup> in de tekst die een eenduidige toepassing van de machtigingsvereiste en de verantwoordelijkheidstoewijzing in de weg staan in hoofde van het SCFO in de sector vervoer en mobiliteit en daarbuiten.

Gelet op het aantal en het belang van deze elementen acht de Commissie zich genoodzaakt om een negatief advies uit te brengen over het voorliggende voorontwerp.

De Commissie wijst er de wetgever ook uit eigen beweging op dat een aantal opmerkingen in dit advies ook indirect betrekking heeft op de gedetecteerde noodzaak tot verduidelijking en aanpassing van de analoog verwoorde onduidelijkheden in de wetten van 19 mei 2010 (kruispuntbank voertuiggegevens) en 14 april 2011 (kruispuntbank rijbewijzen)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer blijft zich ter beschikking houden voor eventueel verder overleg en voor verdere besprekingen of advies.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere

---

<sup>35</sup> aard van de persoonsgegevens (gevoelige persoonsgegevens, profilering van ondernemers die natuurlijke personen zijn),

<sup>36</sup> het gebrek afdoende procedurele garanties naar de betrokkenen toe, voorzien in "controle op de controle"

<sup>37</sup> Zie opmerkingen mbt uitsluiting bevoegdheid SCFO, en de eigen terminologie ("beheersdienst")