



Advies nr. 22/2018 van 21 maart 2018

Betreft: Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 19 mei 2010 houdende de oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen (CO-A-2018-007)

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 Minister van Mobiliteit, ontvangen op 25 januari 2018;

Gelet op het verslag van de voorzitter;

Brengt op 21 maart 2018 het volgend advies uit:

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze teksten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Commissie ontving op 25 januari 2018 een adviesaanvraag van de Minister van Mobiliteit (hierna "de aanvrager") aangaande een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 19 mei 2010 houdende de oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen (hierna "het Ontwerp").

^[1] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)
Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

II. INHOUD VAN HET ONTWERP

2. Het Ontwerp voorziet volgens de aanvrager enerzijds in de mogelijkheid om kentekengegevens uit te wisselen met de nationale contactpunten van andere EU-lidstaten buiten het kader van Europese reglementering en bilaterale/multilaterale verdragen, en anderzijds, de uitbreiding van de toegang tot het DIV-repertoire voor gerechtsdeurwaarders in het kader van solvabiliteitsonderzoeken en van hun algemene informatieplicht.

3. Hiertoe worden de volgende twee artikelen voorzien :

Art. 2. In artikel 2 van de wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen, gewijzigd door de wet van 7 november 2013, worden de bepalingen onder 16° vervangen als volgt:

“16° de autoriteit aangewezen door een EU-lidstaat in het kader van de richtlijn 2015/413/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, door een verdragsluitende staat in het kader van een internationaal verdrag inzake de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens met het oog op het identificeren van personen die ervan verdacht worden inbreuken te hebben begaan in het kader van het gebruik van de weg, of door enig andere nationale wet- of regelgeving van een EU-lidstaat, die bevoegd is voor de uitwisseling van gegevens uit kentekenregisters.”

Art. 3. Artikel 5, eerste lid, van dezelfde wet wordt aangevuld met de bepalingen onder 30°, luidende:

“30° de uitvoering van de wettelijke opdrachten van de gerechtsdeurwaarder, waaronder de solvabiliteitsonderzoeken en de algemene informatieplicht, te vergemakkelijken.”

4. Ten opzichte van de vorige wijziging van de Wet van 19 mei 2010¹ (hierna “WKBV”) door de wet van 28 april 2016² is de belangrijkste wijziging in artikel 2 dat volgende woorden worden toegevoegd : “of door enig andere nationale wet-of regelgeving van een EU-lidstaat”. Deze wijziging heeft als gevolg dat de impact van artikel 2, 16° van de WKBV m.b.t. de definitie van “Nationaal contactpunt” voor het EUCARIS systeem wordt verruimd. Internationale gegevensuitwisselingen worden door de wijziging niet enkel mogelijk met de autoriteiten aangewezen door lidstaten onder de

¹ Wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen, B.S., 28 juni 2010

² Wet van 28 april 2016 tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, en van de wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen, B.S., 20 mei 2016.

Richtlijn 2015/413/EU³ of in het kader van internationale verdragen zoals het EUCARIS verdrag. Door artikel 2 wordt het ook mogelijk dat een nationale wet- of regelgeving van een andere EU-lidstaat een Nationaal contactpunt aanduidt.

III. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Wettelijke basis

5. Het doorgeven van persoonsgegevens aan andere overheden en gerechtsdeurwaardes (artikelen 2 en 3 van het Ontwerp) vormt een inmenging in de persoonlijke levenssfeer die dient te beantwoorden aan de vereisten van artikel 8 EVRM en 22 Grondwet⁴ en het EU Handvest. Uit deze bepalingen volgt volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁵, de adviezen van de Raad van State⁶ en de arresten van het Hof van Justitie⁷ dat elke (overheids)inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven wordt voorzien door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde wettige doelstelling.

6. De Commissie is van oordeel dat artikel 2 van het Ontwerp niet voldoet aan de duidelijkheid die wordt vereist van een wettelijke bepaling (in brede zin) onder de artikelen 8 EVRM en 22 Grondwet. De hierna vermelde essentiële elementen zijn niet voldoende duidelijk.

1.1. Aanduiding van de doeleinden in artikel 2

7. Het is niet (voldoende) duidelijk welke gebruiksdoelstelling wordt verstaan bij toepassing van de volgende begrippen: "*identificeren van personen*" en "*met het oog op het identificeren van personen die ervan verdacht worden inbreuken te hebben begaan in het kader van het gebruik van de weg*" (artikel 2),

8. De terminologie "identificeren van (verdachte) personen" is eigenlijk geen doelomschrijving. Zo is niet duidelijk om welke verdenkingen en inbreuken het al dan niet kan gaan (administratief, strafrechtelijk,...), van welke ernst (welke misdrijven) en of het kan gaan om inbreuken binnen of

³ Richtlijn 2015/413/EU van 11 maart 2015 van het Europees Parlement en de Raad ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, PB 13 maart 2015, L 68/9.

⁴ DE BOT, D. en DE HERT, P., Artikel 22 Grondwet en het onderscheid tussen privacyrecht en gegevensbeschermingsrecht. Een formele wet is niet altijd nodig wanneer de overheid persoonsgegevens verwerkt, maar toch vaak, CDPK, 2013, 366

⁵ Zie onder meer

⁶ Zie advies 38.782 van 11 augustus 2005 betreffende het voorontwerp van wet "betreffende de analyse van de dreiging", Kamer, 2005-2006, 2032/001, gepubliceerd op <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/51/2032/51K2032001.pdf>

⁷ Zie o.m. HvJ, 9 november 2010, Volker en Markus Scheckle GbR en Hartmut Eifert v. Land Hessen, zaken C-92/09 en C-93/09. De zaak betrof een toepassing van het proportionaliteitsbeginsel op de verplichte publicatie van persoonsgegevens van begunstigden van landbouwsteun.

buiten het verkeersrecht. Uit een antwoord van de aanvrager ontvangen op 2 maart 2018 blijkt alvast⁸ dat het niet enkel zou gaan om verkeersinbreuken, maar ook om de beteugeling van inbreuken inzake fiscaliteit (kilometerheffing) en milieu (lage emissie). Dit blijkt echter niet uit de tekst van artikel 2, die deze doeleinden alsnog expliciet dient op te nemen.

1.2. Aanduiding van de doeleinden in artikel 3

9. Onder artikel 3 wordt verwezen naar de "uitvoering van de wettelijke opdrachten van de gerechtsdeurwaarder" (artikel 3)

10. De Commissie acht het duidelijker indien zou worden verwezen naar "de wettelijke opdrachten van de gerechtsdeurwaarder onder de artikelen 519, § 2, 14° Ger. W. en 519 § 3 Ger. W." in plaats van de actuele redactie van artikel 3. Deze herdefiniëring laat ook beter toe om controle op de naleving van het legaliteits- en finaliteitsbeginsel uit te oefenen.

1.3. Aanduiding van de ontvangers van de gegevens

11. Verder verwijst de aanvrager naar "*de nationale contactpunten van andere EU-lidstaten*" terwijl artikel 2 van het Ontwerp verwijst naar "*de autoriteit aangewezen door een EU-lidstaat*". Deze beschrijving laat niet toe om zekerheid te krijgen over de vraag of steeds sprake zal zijn van een gepast niveau van gegevensbescherming langs de zijde van de uiteindelijke bestemming van de persoonsgegevens die niet is gekend. Uit een antwoord ontvangen van de aanvrager op 2 maart 2018 blijkt dat de doorgifte drie situaties betreft, waarin een situatie⁹ die ook niet EU landen zou kunnen betreffen. Het is essentieel dat de tekst van het ontwerp voldoende duidelijk is zodat kan worden nagegaan welke autoriteit al dan niet kan worden aangewezen om vervolgens na te gaan of er al dan niet sprake kan zijn van een doorgifte naar landen zonder een passend niveau van gegevensbescherming.

12. De Commissie wenst derhalve dat artikel 2 zo wordt aangepast opdat het ontwerp zou voldoen aan de artikelen 8 EVRM en 22 Grondwet.

⁸ In dit antwoord wordt gesteld (dat) de FOD Mobiliteit "wordt meer en meer geconfronteerd met vragen van de Gewesten om toegang te mogen hebben tot de kentekenplaatgegevens van onder andere Nederlandse, Franse en Duitse kentekenplaathouders, en dit in het licht van de kilometerheffing en de naleving van de lage emissiezones."

⁹ "overeenkomstig de bilaterale en multilaterale verdragen met andere landen met het oog op het identificeren van personen die ervan verdacht worden verkeersinbreuken te hebben begaan. Dit is niet beperkt tot EU-lidstaten, maar is ook mogelijk met derde landen."

2. AVG Compliance – plicht van de FOD Mobiliteit tot risicobeheersing

13. Met ingang van 25 mei 2018 wordt de plicht tot risico-inschatting van toepassing op de FOD Mobiliteit onder (onder meer) artikel 24 AVG¹⁰. Dit betekent dat de FOD Mobiliteit zal moeten kunnen aantonen dat zij de aard, impact en kans van de (inherente) risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokken natuurlijke personen die gepaard gaan bij het verlenen van toegang aan een nieuwe groep van gebruikers heeft ingeschat volgens een bepaalde methode ("risk assessment"), en dat deze risico's worden beheerd ("risk management") aan de hand van passende maatregelen. Het risico dat verbonden is aan de verwerking en de ontvanger moet hierbij geval per geval worden beoordeeld.

14. Een relevante factor voor het voormelde risico is dat gerechtsdeurwaarders een dubbel professioneel statuut hebben¹¹. Enerzijds zijn zij een ministerieel ambtenaar, en anderzijds een zelfstandige die private opdrachten kunnen uitvoeren zoals de minnelijke invorderingen van schulden. Op het gebied van de minnelijke schuldvorderingen (zonder tussenkomst van de hoven en rechtbanken) treden zij in concurrentie met andere beroepsgroepen zoals de advocaten en de incassokantoren.

15. De voormelde situatie van het hebben van een dubbel statuut houdt op zich **een hoog inherent risico op misbruik in van elke rechtstreekse toegang die zou worden verleend door de FOD Mobiliteit een deurwaarder**. De Commissie wijst er op dat de FOD Mobiliteit zal derhalve onder de AVG in elk geval moeten aantonen dat zij afdoende maatregelen heeft genomen (zie hierna). Het wijzigen van de WKBV is op dat vlak onvoldoende om de naleving van de AVG te kunnen aantonen.

16. De Commissie wenst dat het Ontwerp onder de artikelen 2 en 3 afdoende waarborgen voorziet om te vermijden dat de gegevens verleend voor de wettelijke taken als gerechtsdeurwaarder niet zondermeer worden gebruikt voor commerciële doelstellingen of private incasso-opdrachten. Deze waarborgen moeten rekening houden met *"de aard, de omvang, de context en het doel van de verwerking, alsook met de qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico's voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen"* (artikel 24.1 AVG).

3. Beveiligingsrisico's en concrete waarborgen noodzakelijk voor doorgiften onder de WKBV

17. De verhoogde digitalisering van de verstrekking van informatie brengt een verhoogd veiligheidsrisico met zich mee. De berichten in de media en de meldingen ontvangen door de Commissie tonen aan dat gegevenslekken frequent voorkomen.

¹⁰ Zie ook de overwegingen 75, 76, 77 en artikelen 32 tot en met 36 AVG.

¹¹ <http://www.infogerechtsdeurwaarder.be/>

18. Zelfs indien de betrokken ontvangers over een wettelijke basis (zullen) beschikken om deze gegevens in concrete dossiers en met een rechtsgrondslag op te vragen voor het uitvoeren van taken van algemeen belang gaat het al te vaak nog om vrij vage wettelijke bepalingen met onduidelijkheid over de vraag welke dienst nu precies volgens welke procedure gegevens kan opvragen.

19. De bestaande algemene en vage wettelijke bepalingen onder de WKBV qua toegangsmodaliteiten- en voorwaarden dienen sowieso te worden verduidelijkt.

20. In het licht van het voorgaande verantwoordelijkheidsbeginsel ("accountability") onder de AVG zou de FOD Mobiliteit ook een (combinatie van) volgende maatregelen moeten voorzien :

- Op de website van de FOD Mobiliteit zou een begrijpelijk (niet juridisch) overzicht kunnen worden gegeven van toegangsgerechtigden en relevante wettelijke basissen en toegangsprocedures- en –voorwaarden voor de diverse actoren, gegevens en finaliteiten.
- Naar analogie met andere precedentes binnen en buiten de sector mobiliteit¹² zou sowieso moeten worden vermeden dat individuele deurwaarders rechtstreeks toegang zouden krijgen tot de authentieke bron, maar dat de toegang tot de authentieke bron steeds gebeurt via een beroepsplatform of een trusted third party¹³. De tussenkomst van de Nationale Kamer voor Gerechtsdeurwaarders zou controle op de toegang door de eigen leden moeten kunnen uitoefenen, en tuchtsancties opleggen zoals het ontzeggen van verdere toegang voor het lid. Oneigenlijk gebruik van de gegevens moet ook worden geregistreerd als een gegevenslek en als zodanig worden gemeld aan de gegevensbeschermingsautoriteit en/of de betrokkenen conform de voorwaarden van de AVG. De FOD Mobiliteit moet erover waken dat het gebruik van de authentieke bron wordt opgezet via een beveiligde verbinding en dat dit gebruik wordt gecontroleerd met de gebruikelijke toegangswaarborgen (individuele logging, identificatie en authenticatie, opgave van dossiernummer en reden van consultatie,...).
- Het voorzien van een degelijke user en access management van de WKBV is derhalve een must. Hoewel men van de autoriteiten binnen de EU mag verwachten dat zij in principe de AVG zullen naleven, is geen enkele verwerking immuun voor het risico op een gegevenslek.
- data-audits, awareness acties, sancties,... dienen ook zelf door de FOD Mobiliteit ... te worden onderbouwd via contractuele afspraken en toegepast om het risico te beheersen, ook als er geen vragen of klachten worden ontvangen.
- een mechanisme dient te worden opgezet voor de registratie van incidenten, en de **melding van inbreuken op persoonsgegevens** (onder de AVG), in combinatie met een methode

¹² De Commissie wijst op analoge oplossingen zoals de toegang via analoge platformen voor FEBIAC, de notarissen, en de VZW Identifin...

¹³ Aanbeveling omtrent de privacybeschermende rol van Trusted Third Parties (TTP) bij gegevensuitwisseling 02/2010 van 31 maart 2010, https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_02_2010_0.pdf

voor het beoordelen van risico's eigen aan de verwerking, en een **gegevensbeschermingseffectbeoordeling** voor situaties met hoog risico (bvb. oneigenlijk gebruik door het eigen personeel van de FOD Mobiliteit, de private partners zoals FEBIAC, of bepaalde beroepsgroepen met gemengde taken in privaat en algemeen belang).

- de FOD Mobiliteit bijkomende akkoorden dient af te sluiten teneinde er zich van op voorhand en steekproefsgewijs te vergewissen dat de betrokken ontvangers (deurwaarders) de AVG zullen naleven.

4. Onduidelijkheid in artikel 2

21. Tot slot wijst de Commissie op een onduidelijkheid. Omdat artikel 2 beoogt een definitie te amenderen kan de aanhef van artikel 2, 16° (woorden "16° Nationaal contactpunt :") niet worden geschrapt.

IV. BESLUIT

Gelet op het voorgaande is de Commissie van oordeel dat het Ontwerp onduidelijk is op het gebied van een aantal wettelijke vereisten inzake privacy en dataprotectie onder de artikelen 8 EVRM, 22 Grondwet en de AVG: De Commissie wijst met name op volgende elementen

- De essentiële elementen van de verwerking (doelstellingen en (categorieën aan) ontvangers van de gegevens) onder artikel 2 zijn zodanig onduidelijk bepaald dat er op basis van het ontwerp geen zinnige controle mogelijk is op de naleving van de beginselen van doelbinding en passend niveau van gegevensbescherming (randnummers 7 en 11)
- De FOD Mobiliteit draagt onder de AVG ook de verantwoordelijkheid om te kunnen aantonen dat zij situaties met een inherent hoog risico op misbruik (zoals het geven van rechtstreekse toegang aan deurwaarders) vermijdt ten voordele van toegang via passende waarborgen zoals via tussenkomst van een beroepsplatform of de Nationale Kamer voor de Gerechtsdeurwaarders (randnummers 15-20)

OM DEZE REDENEN

De Commissie adviseert ongunstig over het Ontwerp, dat de essentiële elementen van de beoogde verwerkingen niet voldoende duidelijk omschrijft.

Subsidiar formuleert zij in het licht van de AVG een aantal opmerkingen aangaande het hanteren van een risicogebaseerde aanpak door de FOD Mobiliteit .

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere