



Advies nr. 32/2008 van 24 september 2008

**Betreft: Advies inzake het voorontwerp van decreet betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen (A/2008/032)**

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 koninklijk besluit van 13 februari 2001 *ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna KB van 13 februari 2001);

Gelet op het verzoek om advies van Dhr. Kris Peeters, Minister-President van de Vlaamse Regering en Vlaams Minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, ontvangen op 29/07/2008;

Gelet op het verslag van Mevr. Vander Donckt;

Brengt op 24/09/2008 het volgend advies uit:

## **I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De Minister-President van de Vlaamse Regering verzocht in zijn brief van 29 juli 2008 om het advies van de Commissie inzake het voorontwerp van decreet *betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen* (hierna het ontwerp).

2. Dit ontwerp beoogt een actualisering van het regelgevend kader waarbinnen de uitbouw van een Geografische Data-Infrastructuur (hierna GDI) dient te worden gerealiseerd. Het uitgangspunt van de GDI betreft de uitwerking van een gemeenschappelijke infrastructuur<sup>1</sup> voor geografische informatie en dit ter ondersteuning van beleidsmaatregelen en –activiteiten.

3. Het ontwerp beoogt enerzijds de sterke punten van GIS-Vlaanderen<sup>2</sup> te consolideren en anderzijds een aantal conceptuele verbeteringen door te voeren en tegemoet te komen aan nieuwe verplichtingen die worden opgelegd door de zogenaamde INSPIRE-richtlijn<sup>3</sup>.

## **II. TOEPASSELIJKE WETGEVING**

4. Het ontwerp voorziet in de verwerking van "geografische gegevens". Het betreft elektronische gegevens die direct of indirect verwijzen naar een specifieke locatie of een specifiek geografisch gebied<sup>4</sup>.

5. De Commissie stelt vast dat wanneer deze geografische gegevens informatie omtrent een geïdentificeerde of identificeerbare<sup>5</sup> natuurlijke persoon bevatten, deze gegevens als persoonsgegevens in de zin van artikel 1, § 1, WVP kunnen worden gekwalificeerd.

6. De Commissie is van oordeel dat geografische gegevens in bepaalde gevallen effectief persoonsgegevens kunnen betreffen. Ter illustratie kan verwezen worden naar een situatie waarin de GDI aangeeft dat voor perceel X een bouw –en/of milieuvergunning werd toegekend. Het betrokken perceel kan dan herkend worden aan de hand van de situatie, door zich ter plaatse te begeven of door ze te koppelen aan een plan met de huisnummers. Nadat men in het bezit is

---

<sup>1</sup> De notie "infrastructuur" verwijst in deze context naar het geheel aan voorzieningen dat nodig is om de geografische data optimaal te kunnen aanwenden doorheen een brede waaier aan overheidsinstanties en voor een ruime invulling van allerlei overheidstaken (p. 6 memorie van toelichting bij het ontwerp).

<sup>2</sup> "Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen". Dit werd opgericht in het decreet van 17 juli 2000 *houdende het Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen*. Voornoemd decreet wordt krachtens artikel 60 van het ontwerp opgeheven.

<sup>3</sup> 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 Gemeenschap*.

<sup>4</sup> Artikel 3, 3° van het ontwerp.

<sup>5</sup> Een gegeven wordt in het Belgisch recht als een persoonsgegeven beschouwd zolang iemand in staat is om, met welk redelijkerwijs inzetbaar middel ook, te achterhalen op welk individu de informatie betrekking heeft.

gekomen van het adres van het perceel zal men vrij makkelijk via de diensten van het kadaster de eigenaar kunnen identificeren<sup>6</sup>.

7. De Commissie stelt daarnaast vast dat artikel 13 van het ontwerp<sup>7</sup> voorziet dat bepaalde instanties geografische gegevens die zij reeds hebben verwerkt, zullen toevoegen aan de GDI. De artikelen 15 en 16 van het ontwerp<sup>8</sup> bepalen bovendien dat voor meerdere instanties een toegang zal voorzien worden tot alle gegevens die in de GDI zijn opgenomen. Zowel de toevoeging van gegevens aan de GDI als de raadpleging van deze informatie betreffen verwerkingen van persoonsgegevens in de zin van artikel 1, § 2, WVP.

8. De meeste gegevens die zich in de GDI bevinden, zullen bovendien via het zogenaamd "geoportaal" toegankelijk zijn voor het publiek (artikel 29 in fine en artikel 30 van het ontwerp). Ook dit betreft een verwerking in de zin van WVP.

9. Aangezien persoonsgegevens in het kader van de GDI op een geautomatiseerde wijze zullen worden verwerkt, is de WVP van toepassing<sup>9</sup>.

10. In onderhavig geval dient daarnaast ook rekening te worden gehouden met de wet van 11 april 1994 *betreffende de openbaarheid van bestuur*, het decreet van 26 maart 2004 *betreffende de openbaarheid van bestuur* en het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer*.

---

<sup>6</sup> Zie ook advies nr. 40/2006, randnummer 4.

<sup>7</sup> "Art. 13. §1. De deelnemers aan GDI-Vlaanderen voegen de geografische gegevensbronnen, geografische diensten en metagegevens, vermeld in artikel 12, eerste lid, 1° en 2°, die ze beheren aan de GDI toe overeenkomstig de richtlijnen die zijn vastgesteld door de stuurgroep.

§2. Het agentschap is gemachtigd om, in naam en voor rekening van het Vlaamse Gewest met instanties die geen deelnemer aan GDI-Vlaanderen zijn en met derde partijen, overeenkomsten te sluiten om de toevoeging aan de GDI van de geografische gegevensbronnen, geografische diensten en metagegevens die zij beheren, mogelijk te maken. (...)"

<sup>8</sup> "Art. 15. De deelnemers aan GDI-Vlaanderen hebben toegang tot de geografische gegevensbronnen, geografische diensten en metagegevens die toegevoegd zijn aan de GDI. Ze kunnen de geografische gegevensbronnen en geografische diensten gebruiken voor de vervulling van taken van algemeen belang, met inbegrip van de uitoefening van verantwoordelijkheden of functies, of het verlenen van openbare diensten met betrekking tot het milieu, tenzij die toegang beperkt is overeenkomstig artikel 18.

De Vlaamse Regering stelt, op voorstel van de stuurgroep, de nadere toegangs- en gebruiksregels vast. Die regels voorkomen in het bijzonder dat er op de plaats van gebruik praktische belemmeringen voor de uitwisseling ontstaan. (...)

Art. 16. De instanties die geen deelnemer aan GDI-Vlaanderen zijn, hebben toegang tot de geografische gegevensbronnen, geografische diensten en metagegevens, vermeld in artikel 12, eerste lid, 1°, 2° en 4°, tenzij die toegang beperkt is overeenkomstig artikel 18. Ze kunnen ze gebruiken, voor zover en onder de voorwaarden die door de Vlaamse Regering zijn vastgesteld. Die voorwaarden zijn ten volle verenigbaar met de doelstelling om de toegang tot en het gebruik van de geografische gegevensbronnen en geografische diensten te vergemakkelijken."

<sup>9</sup> Artikel 3, § 1, WVP.

### **III. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

#### **3.1. Conformiteit met de WVP**

##### 3.1.1. Algemeen

11. De Commissie acht het aangewezen om – in navolging van artikel 6, § 1, 1°, van het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer* – in het ontwerp een algemeen artikel op te nemen dat onderstreept dat alle deelnemende instanties verplicht zijn om, in zoverre persoonsgegevens worden verwerkt, deze overeenkomstig de WVP te verwerken<sup>10</sup>.

12. Daarnaast oordeelt de Commissie dat het ook aangewezen is om, gelet op artikel 1, § 4, WVP<sup>11</sup> en op de belangrijke rol die in de WVP aan de "verantwoordelijke voor de verwerking" is toebedeeld, de instantie(s) die deze taak van verantwoordelijke voor de verwerking zal (zullen) vervullen in het ontwerp aan te duiden.

##### 3.1.2. Finaliteitsbeginsel

13. Zoals vermeld onder randnummer 6 zijn geografische gegevens in bepaalde gevallen persoonsgegevens. Krachtens artikel 4, § 1, 2° WVP moeten persoonsgegevens worden verkregen voor welbepaalde doeleinden en mogen zij niet verder worden verwerkt op een wijze die daarmee onverenigbaar is<sup>12</sup>. Hierna onderzoekt de Commissie de verschillende aspecten van dit finaliteitsbeginsel.

#### *a) Welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doeleinde*

##### 1) Doel van de GDI

14. In artikel 4 van het ontwerp wordt verduidelijkt dat het samenwerkingsverband GDI-Vlaanderen tot doel heeft de aanmaak, het beheer, de uitwisseling, het gebruik en het hergebruik van geografische gegevensbronnen en geografische diensten te optimaliseren. Om haar missie te vervullen zal het samenwerkingsverband instaan voor de uitbouw en de exploitatie van de GDI.

---

<sup>10</sup> Zie ook overweging 24 van de INSPIRE-Richtlijn.

<sup>11</sup> "Indien het doel en de middelen voor de verwerking door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie zijn bepaald, is de verantwoordelijke voor de verwerking, (...), het openbaar bestuur die door of krachtens de wet het decreet of de ordonnantie als de verantwoordelijke voor de verwerking wordt aangewezen."

<sup>12</sup> Artikel 4, § 1, 2° WVP: "Persoonsgegevens dienen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verkregen en niet verder te worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden."

15. In artikel 10 van het ontwerp wordt bepaald dat er door de Vlaamse Regering in de toekomst een GDI-plan zal worden uitgewerkt waarin de exacte doelstellingen van GDI-Vlaanderen zullen opgenomen worden.

16. De Commissie stelt aldus vast dat de missies van het samenwerkingsverband GDI-Vlaanderen wel zijn vastgelegd in het ontwerp, maar dat dit niet het geval is voor wat de exacte doelstellingen van de GDI zelf betreft. Op dit vlak, alsook wat betreft de concrete uitwerking van de GDI als dusdanig, worden in belangrijke mate taken toebedeeld aan de stuurgroep GDI-Vlaanderen en de GDI-Raad (artikel 7 en 8 van het ontwerp). Zo worden onder meer toegang en gebruik van de GDI en gegevensuitwisseling in algemene termen voorzien maar vergen deze nog nadere inhoudelijke invulling door de Vlaamse Regering.

17. De huidige tekst van het ontwerp is dan ook onvoldoende duidelijk opdat sprake zou zijn van een welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doeleinde in de zin van artikel 4, § 1, 2° WVP. De Commissie dringt er dan ook op aan om het ontwerp op dit punt aan te passen.

## 2) Doelstellingen van de openbaarmaking via het geoportaal

18. De publieke toegang tot geografische gegevens is een vorm van actieve openbaarheid van bestuur en, zoals eerder aangehaald, tegelijk ook een geautomatiseerde verwerking van gegevens.

19. De Commissie is zich bewust van het feit dat openbaarheidsregelgevingen traditioneel een "open" finaliteit bevatten, met name de burger toegang verschaffen tot informatie waarover de overheid beschikt<sup>13</sup>. Om aan dit doel verder invulling te geven, kunnen de stellers van het ontwerp zich eventueel inspireren op de memorie van toelichting bij het decreet van 26 maart 2004 *betreffende de openbaarheid van bestuur*<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> F. Schram, "Persoonlijke levenssfeer, persoonsgegevens en openbaarheid van bestuur", in *Handboek openbaarheid van bestuur*, Politea, 2006, p. 78.

<sup>14</sup> Zie Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 9: *"De openbaarheid van bestuur wil zowel de rechtstaat als de democratie versterken. De toegang tot bestuursdocumenten biedt de burger een betere rechtsbescherming. Die rechtsbescherming ligt zowel op het preventieve als het curatieve vlak. De administratie die er weet van heeft dat de burger over zijn schouders heen kan kijken, zal er alle baat bij hebben om zijn taken zo goed mogelijk uit te voeren. Het bestuur krijgt meteen ook een mogelijkheid de burger te tonen dat het goed werk levert, wat het vertrouwen tussen burger en bestuur enkel maar ten goede kan komen. (...)*

*De toegang tot bestuursdocumenten biedt ook mogelijkheden tot een grotere mate van democratie en actieve betrokkenheid van de burger. (...)*

*Tenslotte biedt de openbaarheid van bestuur de mogelijkheid dat de burger zich bepaalde beleidsdoelstellingen eigen maakt. (...)"*

*b) Verenigbaar doeleinde*

1) De toevoeging en raadpleging van gegevens door bij de GDI betrokken instanties

20. De vraag rijst of voorliggende latere verwerkingen – met name de toevoeging van gegevens aan de GDI en de raadpleging van de gegevens die zich in de GDI bevinden – als verenigbaar kunnen beschouwd worden met de primaire<sup>15</sup> verwerking.

21. De beoordeling van de verenigbaarheid van het latere doeleinde met het eerste doeleinde gebeurt in concreto, rekening houdend met alle relevante factoren. De WVP vermeldt, bij wijze van voorbeeld, twee elementen die ertoe zouden kunnen leiden dat doeleinden van opeenvolgende verwerkingen als verenigbaar beschouwd worden: wanneer de latere verwerking bij wettelijke of reglementaire bepaling is voorzien of wanneer deze verwerking kadert binnen de redelijke verwachtingen van de betrokken persoon.

22. Specifiek voor wat bestuurlijke overheden betreft, kan in dit verband worden verwezen naar twee opmerkingen van de Commissie in haar advies nr. 18/2008 van 30 april 2008:

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

*Twee opmerkingen:*

*Wanneer de verantwoordelijke voor de verwerking een bestuurlijke overheid is, moet de verenigbaarheid eerst worden onderzocht in het licht van dit eerste criterium aangezien de besturen handelen binnen een wettelijk en reglementair kader waarin hun bevoegdheden, gezag en actiemiddelen zijn vastgesteld;*

*Het volstaat niet dat aan een bestuurlijke overheid op een algemene wijze bepaalde bevoegdheden zijn toevertrouwd waarvoor het gebruik van de gegevens in kwestie gewoon nuttig zou zijn. Deze norm moet de verdere verwerking, het soort gegevens, de oorsprong ervan en het doeleinde waarvoor deze gegevens verwerkt kunnen worden, afdoende omschrijven"*

23. De Commissie is dan ook van oordeel dat het verenigbaar karakter van de door overheidsinstanties in het kader van de GDI geplande verwerkingen, bij voorkeur dient te worden gewaarborgd door ter zake in een duidelijk wettelijk of reglementair kader te voorzien. Zij meent dat het ontwerp – en meer bepaald artikel 13 van het ontwerp – ter zake slechts een deel van het

---

<sup>15</sup> De primaire verwerking betreft in voorliggend geval de oorspronkelijke inzameling van de gegevens door de deelnemende instantie (vooraleer deze instantie deze gegevens aan de GDI toevoegt).

regelgevend kader vormt. Om van dit kader een volledig beeld te krijgen, dient de relevante wetgeving met betrekking tot elke aan de GDI deelnemende instantie eveneens te worden geanalyseerd.

24. Op basis van het ontwerp is het voor de Commissie onmogelijk om na te gaan welke instanties gegevens aan de GDI zullen toevoegen<sup>16</sup>. In onderhavig advies kan de Commissie bijgevolg niet onderzoeken of voorliggende latere verwerkingen verenigbaar zijn met de primaire verwerking.

## 2) De openbaarmaking van gegevens via het geoportaal

25. Het finaliteitsbeginsel kan een probleem opleveren voor de openbaarmaking van persoonsgegevens. Deze openbaarmaking zal immers vaak niet het oorspronkelijke doel van de gegevensvergaring zijn geweest. Het openbaar maken van gegevens via het geoportaal is dus per definitie een secundaire verwerking. Er dient dan ook te worden nagegaan in hoeverre deze latere verwerking verenigbaar is met de initiële verwerking.

26. Te dien einde dient per instantie die gegevens aan de GDI toevoegt en die deze via het geoportaal publiek toegankelijk zal maken, een analyse te worden gemaakt van het doel waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk werden verzameld en van het doel waarvoor zij worden openbaar gemaakt. Bij deze analyse dient rekening te worden gehouden met de vraag of de gegevens op verplichte of vrijwillige basis zijn verzameld, het soort persoonsgegevens dat wordt verwerkt, de situatie van de betrokkene en de mogelijke gevolgen van de openbaarmaking van de gegevens voor hem of haar<sup>17</sup>. Het ontwerp bevat evenwel onvoldoende informatie om deze analyse in het kader van onderhavig advies uit te voeren.

### 3.1.3. Proportionaliteitsbeginsel

#### *a) De toevoeging van gegevens door bij de GDI betrokken instanties*

27. Op grond van artikel 4, § 1, 3°, WVP dient de verantwoordelijke voor de verwerking er over te waken dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en niet overmatig zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt.

---

<sup>16</sup> In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt overigens verduidelijkt dat de stellers van het ontwerp verkiezen om de deelnemende instanties niet nominatim op te sommen. In het GIS-decreet werd immers wel een dergelijke opsomming opgenomen en dit bleek in de praktijk een hinderpaal te vormen (p. 10 memorie van toelichting).

<sup>17</sup> WP 44, goedgekeurd door de Groep 29 op 17 mei 2001, p. 4.  
([http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2001/wp44nl.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2001/wp44nl.pdf)).

28. Het ontwerp stelt dat alle geografische gegevensbronnen, geografische diensten en metagegevens aan de GDI dienen te worden toegevoegd<sup>18</sup> en het ontwerp voorziet in afdeling III van hoofdstuk IV voor bepaalde instanties eveneens in ruime toegangsmogelijkheden tot de gegevens. De Commissie dringt erop aan om de toevoeging en de raadpleging van deze gegevens enkel toe te laten indien dit nuttig, noodzakelijk en evenredig is voor de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstellingen. Ook op dit punt bevat het ontwerp onvoldoende elementen die een beoordeling toelaten.

*b) De raadpleging van gegevens door bij de GDI betrokken instanties*

29. Artikel 15 van het ontwerp voorziet dat de betrokken instanties de gegevens kunnen raadplegen "voor de vervulling van taken van algemeen belang, met inbegrip van de uitoefening van verantwoordelijkheden of functies, of het verlenen van openbare diensten met betrekking tot het milieu".

30. De Commissie meent dat deze bepaling in samenhang moet worden gelezen met de opdrachten die aan elke aan de GDI deelnemende instantie zijn toegewezen. Zij dringt er meer bepaald op aan om het gebruik van deze informatie per instantie te beperken tot de gevallen waarin dit kan worden gekaderd binnen de wettelijk of reglementair bepaalde taken van de verzoekende instantie. De Commissie adviseert om het ontwerp in die zin aan te passen.

*c) De openbaarmaking van gegevens via het geoportaal*

31. Het proportionaliteitsbeginsel houdt onder meer in dat het met de openbaarmaking bereikte doel niet overmatig mag zijn. Dit betekent dat het doel niet op onevenredige wijze haaks mag staan op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer<sup>19</sup>. Ter zake kan worden verwezen naar het afwegingsproces dat wordt gemaakt door de decreetgever en door de bij de GDI betrokken overheidsinstanties, waar in punt 3.3. van dit advies dieper wordt op ingegaan.

#### 3.1.4. Informatieplicht

32. De Commissie herinnert eraan dat een eerlijke verwerking van gegevens een verwerking is die gebeurt op een transparante wijze. In onderhavig geval betekent dit dat de betrokkenen voldoende moeten worden geïnformeerd (cfr. artikel 9 WVP), ondermeer omtrent de doeleinden waarvoor de

---

<sup>18</sup> Artikel 13 van het ontwerp.

<sup>19</sup> F. Schram, "Persoonlijke levenssfeer, persoonsgegevens en openbaarheid van bestuur", in *Handboek openbaarheid van bestuur*, Politea, 2006, p. 83.



verzamelde gegevens zullen gebruikt worden. Het feit dat in het ontwerp vooral secundaire verwerkingen worden voorzien, doet in principe geen afbreuk aan deze verplichting.

33. Artikel 9, § 2, tweede lid, b), WVP, bepaalt dat de verantwoordelijke voor de verwerking van de kennisgevingsplicht wordt vrijgesteld wanneer de registratie 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.

34. De Commissie is van oordeel dat deze uitzonderingsgrond in voorliggend geval van toepassing is. Het ontwerp voorziet immers in een aantal bepalingen waarin de onderhavige gegevensverwerkingen – met name de toevoeging en raadpleging van gegevens door bepaalde instanties en de openbaarmaking via het geoportaal – worden voorgeschreven. Er kan meer bepaald worden verwezen naar de artikelen 13, 15, 16 en 30 van het ontwerp. De Commissie beveelt niettemin aan om via gepaste kanalen algemene informatie te verstrekken omtrent de verwerkingen die in het kader van de GDI zullen plaatsgrijpen.

#### 3.1.5. Bewaringstermijn van de gegevens die in de GDI worden opgenomen

35. Gelet op artikel 4, § 1, 5°, WVP<sup>20</sup>, dringt de Commissie er op aan om te analyseren welke de gepaste bewaringstermijn(en) kan (kunnen) zijn – in het licht van de vooropgestelde doelstellingen – voor de persoonsgegevens die in de GDI zullen opgenomen worden. Zij stelt immers vast dat het ontwerp hier geen melding van maakt.

#### 3.1.6. Organisatorische maatregelen en veiligheidsmaatregelen

36. Krachtens artikel 16, § 4, WVP<sup>21</sup> dienen de gepaste technische en organisatorische maatregelen te worden genomen die nodig zijn om de veiligheid van persoonsgegevens te waarborgen. De Commissie verwijst in dit kader naar het document "*Referentiemaatregelen inzake beveiliging*"<sup>22</sup>.

37. De Commissie vestigt ook de aandacht op artikel 9 van het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer*, op grond waarvan iedere instantie<sup>23</sup> die

<sup>20</sup> "Persoonsgegevens dienen in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer te worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt, noodzakelijk is."

<sup>21</sup> "Om de veiligheid van de persoonsgegevens te waarborgen, moet de verantwoordelijke voor de verwerking (...) de gepaste technische en organisatorische maatregelen treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens tegen toevallige of ongeoorloofde vernietiging, tegen toevallig verlies, evenals tegen de wijziging van of de toegang tot, en iedere andere niet toegelaten verwerking van persoonsgegevens."

<sup>22</sup> <http://www.privacycommission.be/nl/static/pdf/referenciemaatregelen-vs-01.pdf>.

<sup>23</sup> Het betreft iedere instantie in de zin van artikel 4, § 1, van het decreet van 26 maart 2004 *betreffende de openbaarheid van bestuur* (cfr. Artikel 2, 10° van het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer*).

elektronische persoonsgegevens ontvangt of uitwisselt een veiligheidsconsulent dient aan te wijzen<sup>24</sup>.

### 3.1.7. Grensoverschrijdende gegevensstromen

38. De in de GDI opgenomen gegevens zullen niet alleen te raadplegen zijn door de betrokken Vlaamse administraties, maar ook door buitenlandse publieke overheden *"met het oog op de uitoefening van verantwoordelijkheden of functies of het verlenen van openbare diensten met betrekking tot het milieu."*

39. De Commissie wenst in dit kader te wijzen op de artikelen 21 en 22 van de WVP, die handelen over de doorgifte van gegevens vanuit België naar andere landen. In het document *"Bescherming van persoonsgegevens in België"* worden deze principes uitvoerig uiteengezet<sup>25</sup>.

### 3.1.8. Conclusie

40. Het ontwerp op zich schiet op teveel punten tekort om te voldoen aan de vereisten van de WVP. Het is de taak van de Decreetgever en/of van de Vlaamse Regering om de aangehaalde knelpunten weg te werken.

## **3.2. Verhouding tot het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer**

41. In de adviesaanvraag stelt de aanvrager dat hij van mening is dat de bepalingen uit hoofdstuk III van het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer* van toepassing zullen zijn *"op de authentieke geografische gegevensbronnen maar ook op de andere geografische gegevensbronnen die worden uitgewisseld in het kader van het voorontwerp van decreet."*

42. De Commissie is van oordeel dat (bepaalde) in het kader van het ontwerp geplande gegevensverwerkingen effectief onder het toepassingsgebied van voornoemd decreet van 18 juli 2008 zullen vallen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen impliceren dat de toezichtcommissie die in voornoemd decreet wordt opgericht een machtiging zal moeten verlenen voor (bepaalde) in het kader van de GDI voorziene verwerkingen.

---

<sup>24</sup> Zie ook randnummer 37 van het advies nr. 01/2008 van de Commissie.

<sup>25</sup> [http://www.privacycommission.be/nl/static/pdf/privacy-algemeen\\_juridische-nota\\_eb\\_20070417.pdf](http://www.privacycommission.be/nl/static/pdf/privacy-algemeen_juridische-nota_eb_20070417.pdf), p. 24-26.

43. Het verband tussen het ontwerp en voornoemd decreet van 18 juli 2008 is echter niet duidelijk. De Commissie dringt er dan ook op aan om deze verhouding in het ontwerp vast te leggen.

### **3.3. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en openbaarheid van bestuur – een afweging van grondrechten**

#### *a) Afweging door de decreetgever*

44. De meeste gegevens die zich in de GDI bevinden zullen – zoals hoger reeds vermeld – via een zogenaamd "geoportaal" toegankelijk zijn voor het publiek. Op deze principiële openbaarmaking worden in artikel 31 van het ontwerp<sup>26</sup> wel een aantal uitzonderingen voorzien.

45. Daarin wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds de "*diensten, vermeld in artikel 26, § 1, 1°*" en anderzijds de "*geografische diensten, vermeld in artikel 26, § 1, 2° tot en met 4°*".

46. De eerstgenoemde diensten betreffen "*zoekdiensten*"<sup>27</sup>. Dit zijn geografische diensten die het mogelijk maken om geografische gegevensbronnen en geografische diensten op te zoeken en de inhoud van de metagegevens weer te geven<sup>28</sup>. Volgens de bevoegde administratie kan via deze "zoekdiensten" alleen informatie worden opgevraagd omtrent de aard van de gegevens die zich in een bepaalde databank bevinden en dit zonder dat hierbij inhoudelijke informatie wordt weergegeven.

47. Gelet op het feit dat via deze "*diensten vermeld in artikel 26, § 1, 1°*" geen inhoudelijke gegevens openbaar worden gemaakt, lijkt het terecht dat het aantal uitzonderingsgronden op deze

<sup>26</sup> "Art. 31. § 1. De deelnemers aan GDI-Vlaanderen en de derde partijen, vermeld in artikel 28, kunnen weigeren om, via de diensten, vermeld in artikel 26, § 1, 1°, publieke toegang te verlenen tot de geografische gegevensbronnen en geografische diensten die ze beheren, als ze van oordeel zijn dat het belang van de toegang niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

1° het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap, en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de Federale Staat en met andere gemeenschappen en gewesten;  
2° de openbare orde en veiligheid.

§ 2. De deelnemers aan GDI-Vlaanderen en de derde partijen, vermeld in artikel 28, kunnen weigeren om, via de geografische diensten, vermeld in artikel 26, § 1, 2° tot en met 4°, publieke toegang te verlenen tot de geografische gegevensbronnen en geografische diensten die ze beheren, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de toegang niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: (...)

8° de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt; (...)

§ 3. Voor zover de informatie betrekking heeft op emissies in het milieu, zijn de uitzonderingsgronden, vermeld in § 2, 2°, 7°, 8°, 9°, 10° en 11°, niet van toepassing.

Voor de uitzonderingsgronden, vermeld in § 2, 1°, 3°, 4°, 5° en 6°, wordt in aanmerking genomen of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

§ 4. De deelnemers aan GDI-Vlaanderen brengen het agentschap op de hoogte van hun beslissing om de publieke toegang tot de geografische gegevensbronnen en de desbetreffende geografische diensten te weigeren, alsook van de motieven voor die weigering."

<sup>27</sup> Artikel 26 van het ontwerp.

<sup>28</sup> Artikel 3, 17° van het ontwerp.

publieke toegankelijkheid beperkt wordt. Desalniettemin is de Commissie van oordeel dat het ontbreken van een uitzondering voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer slechts te rechtvaardigen is op voorwaarde dat via deze "zoekdiensten" geen *persoonsgegevens* publiek toegankelijk zullen gemaakt worden. In deze hypothese is de WVP immers niet van toepassing op deze vorm van openbaarmaking.

48. Voor de *"geografische diensten, vermeld in artikel 26, § 1, 2° tot en met 4°"* worden veel meer uitzonderingsgronden op de publieke toegankelijkheid voorzien. In deze context zullen immers meer gedetailleerde gegevens, waaronder ook persoonsgegevens, openbaar worden gemaakt.

49. De Commissie stelt vast dat de bij de GDI betrokken instanties de belangen van de openbaarmaking kunnen afwegen tegen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat zij na deze afweging kunnen beslissen om een uitzondering te maken op de principiële publieke toegankelijkheid van geografische gegevens<sup>29</sup>. De uitzondering met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient evenwel – net als alle andere in artikel 31, § 2, van het ontwerp voorziene uitzonderingen – *"geval per geval restrictief uitgelegd te worden, waarbij rekening wordt gehouden met het openbaar belang dat gediend is met de toegang tot de geografische gegevensbronnen en de desbetreffende geografische diensten."*<sup>30</sup>

50. Deze passage uit artikel 32 van het ontwerp roept een aantal vragen op. Op het eerste gezicht lijkt de formulering ervan overeen te stemmen met een artikel uit het Vlaams decreet van 26 maart 2004 *betreffende de openbaarheid van bestuur* (hierna het decreet), maar toch stelt de Commissie een aantal subtiele verschillen vast tussen het ontwerp en dit decreet:

- Het decreet verwijst in het hoofdstuk inzake de actieve openbaarheid naar de uitzonderingen voorzien in de artikelen 13 en 15 van het decreet<sup>31</sup>. Deze artikelen hebben respectievelijk betrekking op informatie die niet met het milieu te maken heeft en op milieu-informatie.

Zowel voor de openbaarheid voorzien in artikel 13 als in artikel 15 van het decreet wordt – net zoals in het ontwerp – de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als een mogelijke uitzondering op de openbaarheid vermeld. In beide artikelen wordt ook – net zoals in het ontwerp – gestipuleerd dat de uitzonderingen *"geval per geval restrictief"* dienen te worden uitgelegd.

Enkel voor wat de milieu-informatie (artikel 15) betreft, moeten de uitzonderingen volgens het decreet bovendien toegepast worden *"met inachtneming van het met de*

<sup>29</sup> Artikel 31, § 2, 8° van het ontwerp.

<sup>30</sup> Artikel 32 van het ontwerp.

<sup>31</sup> Artikel 28, § 2 van het decreet van 26 maart 2004 *betreffende de openbaarheid van bestuur*.

*openbaarmaking gediende openbaar belang*<sup>32</sup>. In het ontwerp wordt de laatst geciteerde zinsnede overgenomen, maar zoals aangegeven in randnummer 49 geldt deze regel in het ontwerp voor alle informatie en niet alleen voor milieu-informatie.

- Wanneer een uitzonderingsgrond op de openbaarheid wordt ingeroepen, zoals bijvoorbeeld de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, voorziet het decreet dat – ingeval het om milieu-informatie gaat – de bevoegde instantie in voorkomend geval moet vermelden dat een bestuursdocument slechts gedeeltelijk openbaar werd gemaakt. De Commissie stelt bij lezing van artikel 31, § 3 van het ontwerp vast dat op de openbaarmaking van informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu zelfs geen uitzondering mogelijk is.

51. Zowel de toegang tot bestuursdocumenten als de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn grondrechten<sup>33</sup>. Tussen grondrechten bestaat geen rangorde. Ze staan naast elkaar en wanneer zich een conflict tussen beide voordoet, kan in principe slechts een oplossing worden gevonden in een afwegingsproces<sup>34</sup>. De decreetgever had in het decreet een eerste stap gezet voor deze afweging<sup>35</sup>. Gelet op de hierboven aangehaalde verschillen tussen het ontwerp en het decreet, lijkt het ontwerp – specifiek in het kader van de GDI – echter meer gewicht te willen geven aan de openbaarheid van bestuur dan dit in het decreet.

52. De Commissie neemt akte van deze verschillen en stelt vast dat het ontwerp op dit vlak de bewoordingen van artikel 13 van de INSPIRE-richtlijn heeft overgenomen. Zij stelt zich evenwel de vraag op basis van welke argumenten men in de context van de GDI bij de afweging tussen de twee aangehaalde grondrechten, de balans meer laat doorwegen ten voordele van de openbaarheid van bestuur (en dus ten nadele van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) dan in het kader van het decreet van 26 maart 2004 *betreffende de openbaarheid van bestuur*.

#### *b) Afweging door de bij de GDI betrokken overheidsinstanties*

53. Zowel in het decreet van 26 maart 2004 *betreffende de openbaarheid van bestuur* als in het ontwerp wordt slechts een kader geboden om de afweging tussen de concurrerende belangen die verbonden zijn aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de openbaarheid van bestuur mogelijk te maken. Het afwegingsproces zelf wordt in beide teksten echter grotendeels in handen van de betrokken overheidsdiensten gelegd, die zelf geval per geval zullen moeten beslissen of

---

<sup>32</sup> Artikel 10 van het decreet van 26 maart 2004 *betreffende de openbaarheid van bestuur*.

<sup>33</sup> Respectievelijk artikel 32 en 22 G.W.

<sup>34</sup> Zie adviezen nrs. 26/97, 28/97, 21/2005, 40/2006; Zie ook F. Schram, "Persoonlijke levenssfeer, persoonsgegevens en openbaarheid van bestuur", in *Handboek openbaarheid van bestuur*, Politea, 2006, p. 2; Herke Reender Kranenborg, *Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie*, Kranenborg, 2007, p. 251.

<sup>35</sup> Artikelen 10, 13, 15 en 28, §2 van het decreet van 26 maart 2004 *betreffende de openbaarheid van bestuur*.

bepaalde gegevens al dan niet openbaar worden gemaakt. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt ter zake het volgende gesteld: *"De voorgestelde regeling gaat er van uit dat iedere deelnemer de autonome bevoegdheid heeft om te beslissen of de mogelijke uitzonderingsgronden worden toegepast of niet. Zij zijn immers het beste geplaatst om te oordelen of een uitzonderingsgrond al dan niet van toepassing is."*<sup>36</sup>

54. De Commissie herhaalt in dit verband haar eerder ingenomen standpunt<sup>37</sup>: *"(...) de individuele beslissingen tot machtiging of weigering zouden idealiter door een onafhankelijke instantie moeten worden genomen. Het is slechts indien de mededeling van persoonsgegevens aan een derde de bovenhand krijgt op de rechten en belangen van de betrokkene, dat deze mededeling mogelijk wordt. Bovendien moet, gelet op de risico's verbonden aan de ontwikkeling van de informatie –en communicatietechnologie, deze afweging van concurrerende belangen met grote zorgvuldigheid gebeuren."*

#### **IV. BESLUIT**

55. De Commissie adviseert om op de volgende punten de gepaste maatregelen te nemen:

- de Commissie suggereert om in het ontwerp een algemeen artikel op te nemen dat onderstreept dat alle deelnemende instanties verplicht zijn om, in zoverre persoonsgegevens worden verwerkt, deze overeenkomstig de WVP te verwerken (nr. 11).
- om een goede toepassing van de WVP te verzekeren is het noodzakelijk om (een) instantie(s) aan te wijzen die de rol van verantwoordelijke voor de verwerking in de zin van artikel 1, § 4, WVP, dient (dienen) te vervullen (nr. 12).
- het ontwerp op zich volstaat niet om de naleving van de volgende essentiële principes uit de WVP te waarborgen:
  - het finaliteitsbeginsel (nrs. 13-26);
  - het proportionaliteitsbeginsel (nrs. 27-30);
  - de bewaringstermijn van persoonsgegevens (nr. 35).

De Decreetgever en/of de Vlaamse Regering dienen deze lacunes dan ook weg te werken.

- de verhouding tussen het ontwerp en het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer* dient te worden verduidelijkt (nrs. 41-43).
- de Commissie dringt er op aan om de nodige aandacht te besteden aan de belangenafweging die in bepaalde gevallen op grond van artikel 31, § 1, 8° van het ontwerp

---

<sup>36</sup> p. 24 van de memorie van toelichting.

<sup>37</sup> Advies nr. 40/2006, randnummer 11.

dient te worden gemaakt en om deze belangenafweging zorgvuldig uit te voeren (nrs. 53-54).

### **OM DEZE REDENEN**

Brengt de Commissie een ongunstig advies uit aangaande het voorgelegde ontwerp van decreet *betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen*.

Gelet op de complexe materie en het belang ervan, houdt de Commissie zich evenwel ter beschikking van de heer Minister-President van de Vlaamse Regering en Vlaams Minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid bij de herziening en/of uitvoering van de bepalingen van het ontwerp.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere