



Advies nr 34/2011 van 21 december 2011

Betreft: *Ontwerp van Koninklijk besluit ter uitvoering van de wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de Voertuigen (CO-A-2011-020)*

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 09/11/2011;

Gelet op het verslag van de heer Poma;

Brengt op 21 december 2011 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN HET ADVIES

A. Voorafgaande opmerkingen

1. Hoewel de vraag om advies werd gericht aan het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid (hierna "SCFO"), voorziet de Wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen (hierna "WKBV") geen enkele regeling qua procedure en behandelingstermijn voor een correcte behandeling van dergelijke adviezen. Derhalve ontbreekt het ook aan enige duidelijke consistentie met de bestaande regels en werking van de sectorale comités die in de schoot van de Commissie werden ingesteld (artikel 31*bis* WVP, 36*bis* WVP (voor het SCFO); K.B. van 17 december 2003¹ en Huish. Regl. 14 februari 2008 van het Sectoraal comité voor de federale overheid² die een dergelijke adviestaak niet voorzien).

2. De Commissie heeft reeds herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van consistentie qua werking van sectorale comités die in haar schoot werden opgericht, ook om een uniforme toepassing van de WVP bij de taken van advies en machtiging te blijven waarborgen. Recent³ signaleerde zij aan de aanvrager nog dat het verlenen van adviesbevoegdheid aan het sectoraal comité in andere wet(sontwerpen) die vallen onder de bevoegdheid van de FOD Mobiliteit problematisch is en dat op dat vlak een wijziging van de WKBV wenselijk is.

3. De voorzitter van het SCFO dient te waken over de coördinatie tussen de werkzaamheden van het SCFO en de Commissie (artikel 11 K.B. 17 december 2003). Hij informeerde derhalve de Commissie

¹ Koninklijk besluit *tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de samenstelling en de werking van bepaalde sectorale comités opgericht binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer*, B.S. 30 december 2003.

² B.S., 15 april 2008.

³ Zie randnummer 47 van het advies nr. 14/2010 van 31 maart 2010 betreffende het voorontwerp van wet houdende oprichting van de kruispuntbank van de rijbewijzen, gepubliceerd op http://www.privacycommission.be/nl/docs/Commission/2010/advies_14_2010.pdf.

Zie ook randnummers 53 en 54 en de conclusie van het negatief advies 14/2011 van 6 juli 2011 betreffende het Voorontwerp van wet betreffende het eRegister van Wegvervoersondernemingen (CO-A-2011-015), gepubliceerd op http://www.privacycommission.be/nl/docs/Commission/2011/advies_14_2011.pdf

"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.

(...)

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 analoge verwoorde onduidelijkheden in de wetten van 19 mei 2010 (kruispuntbank voertuiggegevens) en 14 april 2011 (kruispuntbank rijbewijzen)"

over de aanvraag. De Commissie verleent dienaangaande uit eigen beweging advies over de aanvraag zoals voorzien in artikel 29 § 1 WVP.

B. Doeleinde van het ontwerp

4. Het ontwerp van koninklijk besluit strekt tot uitvoering van verschillende bepalingen van de Wet van 19 mei 2010 *houdende oprichting van de Kruispuntbank van de Voertuigen*, die betrekking hebben op de werking van de Kruispuntbank (hierna "KBV") en de opspoorbaarheid van de voertuigen (voorlopig enkel het aspect met betrekking tot de registratie van een voertuig)⁴.

5. De uitvoering van deze bepalingen is noodzakelijk opdat de WKBV in werking zou kunnen treden. Zo laat artikel 40 van deze wet het aan de Koning over om de datum van het in werking treden van elke bepaling te voorzien.

6. Verder wordt voorlopig nog niet voorzien in bijzondere regels mbt de registratie van de eigendomsoverdracht en de schrapping van een voertuig.

II. INHOUD VAN HET ONTWERP

7. Het ontwerp van besluit voert vnl. volgende (voor de toepassing van de WVP meest relevante) artikelen van de Wet van 19 mei 2010 uit :

* Artikel 9 § 2 WKBV (betreffende de op te nemen gegevenstypes)

* Artikel 12 alinea 2 WKBV (betreffende de bewaringsmodaliteiten van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden)

* Artikel 13 WKBV (aanwijzing van de personen die worden betrokken bij de werking van de KBV)

* Artikel 14 WKBV (aanwijzing van de diensten die worden belast met de inzameling en actualisering van de gegevens)

* Artikel 19 WKB (toegangsregels voor KBV)

8. Deze aspecten worden hierna verder onderzocht.

III. ALGEMEEN ONDERZOEK

A. Algemene terminologische opmerkingen (artikelen 7 tot en met 16 van het ontwerp)

⁴ Pagina 1 van het Verslag aan de Koning

9. De Commissie wijst allereerst de *lege ferenda* (mbt redactie van de WKBV) op het belang van consequente en duidelijke verwijzing naar de terminologie onder de WVP, zoals de begrippen "verantwoordelijke voor de verwerking" in plaats (enkel) nieuwe terminologie te gebruiken.

10. Een gebrek aan duidelijke en consistentie verwijzing naar de terminologie onder de WVP in de WKBV bleek eerder verwarring en interpretatieaanvragen bij aanvragers te veroorzaken. In informeel overleg met de FOD Mobiliteit werd⁵ gewezen op de problemen met het gebruik van dergelijke nieuwe terminologie (zie ook de term "betrokken worden bij de werking van..;" in artikel 13 WKBV).

11. De Commissie beveelt derhalve aan om de WKBV in dat opzicht te herschrijven.

B. Gegevenstypes (artikel 9 § 2 WKBV)

1. Precisie in koppeling gegevenstype – doelstelling(en), vooral relevant voor gegevens die vrijgesteld zijn van machtigingsvereiste

12. Artikel 2 van het ontwerp omschrijft de gegevenstypes die beantwoorden aan de doelstellingen uit artikel 9 § 1 WKBV in de vorm van een opsommende lijst. Er is echter onvoldoende duidelijke koppeling tussen de gegevenstypes en de corresponderende doelstelling(en), wat een (ex post) controle op het gebruik van de gegevens in de databank kan bemoeilijken. Zo zal een correcte toepassing van het "need to know" beginsel bij toegang en gebruik (ex post controle) vereisen dat de toezichthouder zo precies mogelijk kan nagaan voor welke toepassing of doeleinden men welke gegevens wel (en dus ook niet) konden worden opgevraagd.

13. Deze lacune lijkt vooral relevant voor de gegevenstypes die vrijgesteld worden van de machtigingsvereiste (volgens artikelen 7 lid 2,2° en 17 WKBV de gegevens vermeld in het gelijkvormigheidsattest of in het certificaat van overeenstemming van het voertuig). De gegevens die onderworpen worden aan de machtigingsvereiste zullen immers in de publieke machtiging van het SCFO expliciet worden gekoppeld aan bepaalde (gemachtigde) doeleinden uit de lijst in artikel 9 § 1 WKBV.

14. Om ex post controle mogelijk te maken van het doelbindingsprincipe beveelt de Commissie derhalve aan om voor de gegevens vermeld in het gelijkvormigheidsattest of in het certificaat van overeenstemming expliciet te bepalen welke doelstellingen uit artikel 9 § 1 WKBV legitiem zijn voor

⁵ Zie overleg mbt ontwerp van uitvoeringsbesluit van de Wet kruispuntbank rijbewijzen (DOS-2011-735) en mbt ontwerp van uitvoeringsbesluit van de WKBV (DOS-2011-610).

welke dienst. Dit kan bvb in de betreffende protocolakkoorden of via een aanpassing van het ontwerp.

2. Labelen van het soort gegevenstypes naargelang het al dan niet gaat om gegevens waarvoor de FOD mobiliteit authentieke bron is

15. Er is in het corpus van het ontwerp en de WKBV geen duidelijk onderscheid ingevoerd tussen de gegevens waarvoor de FOD Mobiliteit optreedt als authentieke bron en de gegevens waar zij optreedt als verwijzingsregister naar andere authentieke bronnen (rol als dienstenintegrator).

16. Het verslag aan de Koning verhelpt hieraan echter door in de toelichting bij de artikelen 6 tot en met 17 te bepalen voor welke gegevenstypes de beheersdienst de authentieke bron is (met name de gegevenstypes vermeld in de artikelen 14, 15, 16 en 17).

C. Bewaringsmodaliteiten voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden / Proportionaliteitsbeginsel (artikel 12 al. 2 WKBV)

17. Artikel 3 van het ontwerp KB verwijst naar de algemene coderings en anonimiseringsbepaling in artikel 12 al. 2 WKBV.

18. De Commissie is van oordeel dat het besluit voldoende rekening houdt met de regels inzake codering en anonimisering in de WVP. Zo wordt verwezen naar hoofdstuk II van 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. Het KB stelt : *"Deze gecodeerde gegevens worden bewaard gedurende 30 jaar. Na het verstrijken van deze termijn van 30 jaar, worden de gegevens geanonimiseerd overeenkomstig hoofdstuk II van 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"*

D. Aanwijzing van de personen die worden "betrokken bij de werking van de KBV" "initiatoren" / "beheerders" (terminologie WKBV en ontwerp) vs. eis tot transparante aanduiding van de diensten die gegevens leveren aan de WKBV (incl. authentieke bronnen), aanduiding van de mogelijke toegangsgerechtigden, de verantwoordelijke(n) voor de verwerking(en) en dienstenintegratoren (WVP)

19. Artikel 4 van het ontwerp voorziet een lijst van rechtspersonen die *"worden betrokken bij de werking van de Kruispuntbank en belast met de vervulling van een of meerdere van de in artikel 5 van de wet opgesomde doeleinden"*. Ook worden deze natuurlijke en rechtspersonen voor de

toepassing van de wet en haar uitvoeringsbesluiten "beschouwd als diensten die behoren tot het netwerk" van de KBV (pagina 3 verslag aan de Koning en artikel 5 van het ontwerp)

20. Het gaat concreet om :

- * de VZW Groepering van erkende Ondernemingen voor Autokeuring en Rijbewijs
- * de VZW Febiac
- * Assuralia
- * de NV Informex
- * De VZW Federauto
- * De VZW Febelauto
- * De VZW Renta

21. De vraag bleef onder artikel 13 WKBV of de natuurlijke of rechtspersonen die worden betrokken bij de werking van de KBV ook automatisch een toegang tot gegevens krijgen. De FOD Mobiliteit vatte de Commissie met een vraag tot interpretatie van artikel 13 WKBV⁶. De Commissie antwoordde hierbij dat zij de interpretatie van de FOD mobiliteit deelde "*dat instanties die in uitvoering van artikel 13, wet KBV, betrokken worden bij de werking van de Kruispuntbank, niet automatisch zijn vrijgesteld van de machtigingsplicht zoals deze voorzien is in artikel 18, § 1, wet KBV. Indien men wil bekomen dat deze instanties vrijgesteld worden van een voorafgaande machtiging vanwege het Sectoraal Comité, dan zal effectief een vrijstelling via een KB op grond van artikel 18, § 2, wet KBV, noodzakelijk zijn.*"

22. De Commissie stelt vast dat de aanvrager gevolg heeft verleend aan deze opmerking doordat in het verslag aan de Koning⁷ expliciet is vermeld "*De aanwijzing van natuurlijke of rechtspersonen in artikel 4 geldt niet als automatische vrijstelling op de machtigingsvereiste onder artikel 18 van de wet*".

23. Hoewel dit dus geen automatisme kan zijn, bestaat anderzijds de mogelijkheid dat bepaalde gegevensleveranciers toch toegang zullen dienen te krijgen tot gegevens uit de kruispuntbank. In het geval gegevensleveranciers behoren tot de private sector (vnl. belangenverenigingen,... zoals vermeld in artikel 4 van het ontwerp) beveelt de Commissie aan dat dit gepaard gaat met duidelijke waarborgen die in de WKBV en/of het ontwerp worden opgenomen die belangenvermenging maximaal moeten voorkomen en desgevallend aanpakken, en die een operationele en belangenscheiding ("chinese walls") doorvoert tussen de functies die worden uitgeoefend in algemeen belang en de commerciële functies

⁶ Dossiernummer DOS-2011-01234

⁷ Pagina 3 verslag aan de Koning (mbt artikel 4 en 5)

24. Deze garanties kunnen omvatten :

- het oprichten van een aparte VZW naast de betreffende belangenverenigingen of commerciële ondernemingen die enkel een officieel karakter heeft zonder commerciële taken (zie bvb de VZW Identifin⁸).
- het beschrijven van een procedure voor toegang⁹, waaronder een gemotiveerde aanvraag, een duidelijk gebruikersreglement, sancties (opzeggen toegang) bij misbruiken
- toepassen van veiligheidsvoorschriften en de machtigingsvereiste
- werken met paswoorden en andere technische, fysieke elementen (hardwarematige scheiding)
- jaarlijkse doorlichting via vragenlijsten en audits bij de leden waarover extern wordt gerapporteerd aan de raad van bestuur van de VZW, de beheersdienst en de Commissie
- opstellen van interne compliance of auditdiensten

25. Indien de speciale, onduidelijke status meer zou inhouden dan het aanleveren van gegevens (bvb gegevens gebruiken en leveren¹⁰), waar zijn dan de garanties dat de betreffende VZW's de gegevens enkel zullen gebruiken voor de doelstellingen die eigen zijn aan de KBV en niet in het belang van de commerciële ondernemingen die lid zijn van deze VZW's?

E. Toegangsregels voor KBV (artikel 19 WKBV)

26. De artikelen 19 tot en met 29 van het ontwerp behandelen de toegang tot de kruispuntbank.

27. Positief is dat wordt voorzien in de publiciteit van de machtigingen en de protocolakkoorden tussen aanvrager en de beheersdienst van de KBV (artikel 27 van het ontwerp). Op deze wijze worden de gegevensfluxen en de voorwaarden die hieraan gekoppeld zijn ook transparant voor elke betrokkene.

⁸ Zie artikel 46 van de wet van 24 juli 2008 *houdende diverse bepalingen* en de website van de VZW Identifin die bepaalt : "De wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen voorziet in een wettelijke regeling voor de slapende rekeningen, safes en verzekeringsovereenkomsten. Die regeling verplicht de banksector en de verzekeringssector de begunstigen van slapende tegoeden actief op te sporen, met name door toegang te hebben tot de gegevens van het Rijksregister (R.R.) en van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (K.S.Z.). De verzekeringsondernemingen en de financiële instellingen beschikken echter niet over een rechtstreekse toegang tot het R.R. en de K.S.Z. Die toegang verloopt via de vzw Identifin, die gezamenlijk door de beroepsverenigingen Assuralia en Febelfin is opgericht."

⁹ <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/51/2873/51K2873006.pdf>

¹⁰ Randnummer 20° advies 14/2010

28. Er is ook duidelijk bepaald dat met elke aanvrager een protocolakkoord wordt afgesloten "*waarin de nadere praktische modaliteiten van ondermeer de verwerking van persoonsgegevens worden vastgelegd*" (artikel 23).

29. Voor actoren waar specifieke risico's van belangenvermenging en finaliteitsvervaging bestaan (vnl. de belangenverenigingen van commerciële ondernemingen uit de mobiliteitssector), zoals deze vermeld in artikel 4 van het ontwerp adviseert de Commissie wel om de hiervoor vermelde garanties te voorzien (functionele en organisatorische scheiding, veiligheidsplan, periodieke bevraging en audits en opvolging en rapportering,...). Gelet op het risico voor belangenvermenging dient de rechtstreekse toegang derhalve beperkt te worden tot overheidsdiensten of V.Z.W.'s die afdoende waarborgen bieden tot onafhankelijkheid tav de commerciële sector en toepassing van de WVP (publiek privacybeleid, ...)

F. Consistentie machtigingsbevoegdheid Sectoraal comité voor de federale overheid (artikel 18 WKBV tov artikel 36*bis* WVP)

30. Tenslotte past het de lege ferenda een aantal opmerkingen te maken die weliswaar geen betrekking hebben op het ontwerp op zich, maar hierop wel een grote impact kunnen hebben.

31. De Commissie wijst de aanvrager op de bestaande inconsistentie tussen artikel 36*bis* WVP en (onder meer) artikel 18 WKBV. Artikel 36*bis* WVP voorziet in de machtigingsbevoegdheid van het SCFO voor elke elektronische mededeling van persoonsgegevens door een federale overheidsdienst of door een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die onder de federale overheid ressorteert. Dit tenzij de mededeling reeds onderworpen is aan een principiële machtiging van een andere sectoraal comité en behalve in de door de Koning bepaalde gevallen.

32. De redactie van de bevoegdheid onder de WKBV is duidelijk ruimer dan de WVP want niet beperkt tot elektronische mededelingen. Dit is op zich uiteraard niet negatief voor de bescherming van de toepassing van de WVP, ware het niet dat de vragen over mogelijke gevallen van vrijstelling van machtiging die werden ontvangen mbt de artikelen 13 en 17 WKBV dan weer wijzen op een onduidelijkheid van de machtigingsvereiste (zie hiervoor), en dat dit de vraag oproept naar de logica van de ex ante controles.

33. Mede gelet op voormelde opmerkingen in verband met de interpretatie van mogelijke uitzonderingen op de machtigingsbevoegdheid verzoekt de Commissie derhalve de aanvrager duidelijker de logica van de gevallen die al dan niet onder de machtigingsbevoegdheid vallen te herbekijken, en dit liefst op een wijze die zo nauw mogelijk aansluit bij de Belgische (artikel 36*bis* WVP) en Europese (artikel 20 Richtlijn 95/46/EG) reglementering.

Een mogelijkheid is om op termijn de WKBV zo te herschrijven dat men artikel 36 *bis* WVP overneemt en de artikelen 17 en 18 WKBV schrapt. Een andere mogelijkheid is dat men (bvb op langere termijn) duidelijker motiveert welke scenario's al dan niet specifieke risico's vertonen, die men aan de voorafgaande machtiging dient te onderwerpen (artikel 20.1 Richtlijn 95/46/EG), al dan niet na een grondige audit van de gegevensfluxen die via de KBV zullen worden opgezet. Beide mogelijkheden op korte en lange termijn kunnen ook worden gecombineerd.

IV. BESLUIT

34. De Commissie herhaalt haar verzoek om de nodige aanpassingen te verrichten in de artikelen 6 al. 2, 7 al. 3, 9 § 2, 10, 12 al. 2, 13, 14, 18 § 2, 19, 20 al. 2, 24 § 3 al. 2 en 33 van de Wet van 19 mei 2010 teneinde de adviesbevoegdheid in de toekomst aan de Commissie toe te wijzen in plaats van aan het SCFO.

35. De Commissie is van oordeel dat een belangrijk aantal aanpassingen in de basiswet (WKBV) nodig zijn om een correcte naleving van de WVP te garanderen en aanslepende interpretatieproblemen met de WKBV uit de weg te helpen.

36. De Commissie verzoekt om de in de WKBV vastgestelde interpretatieproblemen weg te werken. Met name een duidelijke afbakening van alle uitzonderingen op de machtigingsvereiste en de consistentie van deze vereiste met artikel 36 *bis* WVP (artikelen 13 17, 18 § 2 WKBV), een duidelijker omschrijving van de toegangsscenario's (artikel 13 WKBV impliceert geen rechtstreekse toegang) en de gebruikte terminologie ("betrokken worden bij", "behoren tot het netwerk", "aanduiding als gegevensbeheerder" of "initiator") in artikelen 6-12, 13, 14... WKBV) dienen te worden herzien, of vervangen door de correcte of gebruikelijke terminologie onder de WVP (verantwoordelijke voor de verwerking, aanduiding authentieke bron,...).

De toegangsscenario's dienen te worden gekoppeld aan afdoende garanties (onrechtstreekse toegang, veiligheidsplan, auditing,..)

37. De Commissie wenst dat passende waarborgen in het ontwerp te worden doorgevoerd voor de rechtspersonen vermeld in artikel 4. Zij wijst de aanvrager op een aantal waarborgen die naar analogie met andere dossiers (slapende rekeningen) in dit ontwerp expliciet dienen te worden ingevoegd op grond van de artikelen 4 en 16 WVP.

OM DEZE REDENEN,

Verleent de Commissie een gunstig advies over voorliggende ontwerp onder voorbehoud van de aanpassing van de WKBV zoals vermeld.

De Commissie blijft zich ter beschikking houden bij de eventuele verder overleg, herziening en/of uitvoering van de bepalingen van de WKBV.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer behoudt zich hierbij het recht voor om verdere evaluaties in dit dossier te verrichten, wanneer zij zulks noodzakelijk acht. Zij wenst dat haar advies wordt gevraagd over elke verdere reglementaire wijziging, evaluatie en/of nationale uitvoeringsbepalingen ter zake.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere