

ADVIES Nr 42 / 2006 van 18 oktober 2006

O. Ref. : SA2 / A / 2006 / 034

BETREFT : advies betreffende het voorontwerp van wet houdende de oprichting van een authentieke bron van voertuiggegevens.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens ("Richtlijn 95/46/EG")

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens ("WVP"), inzonderheid op artikel 29 § 1;

Gelet op de adviesaanvraag van de Heer Minister van Mobiliteit van 20 juli 2006 ingevolge de beslissing van de Ministerraad van 23 juni 2006, door de Commissie ontvangen op 25 juli 2006;

Gelet op het verslag van Mevrouw Junion;

Brengt op 18 oktober 2006 volgend advies uit:

A. INLEIDING

1. Op 20 juli 2006 verzocht de Minister van Mobiliteit de Commissie om een advies uit te brengen over het voorontwerp van wet houdende de oprichting van een authentieke bron van voertuiggegevens (hierna "het voorontwerp").

B. DOELSTELLING VAN HET VOORONTWERP

2. Uit de door de Minister van Mobiliteit meegedeelde informatie blijkt dat het voorontwerp beoogt een wettelijke basis te voorzien voor de geplande totale hervorming van de verwerking die actueel beheerd wordt door de dienst inschrijving voertuigen van het directoraat-generaal Mobiliteit en Verkeersveiligheid van de FOD Mobiliteit en Vervoer (hierna de "DIV").

3. Het voorontwerp voorziet de oprichting van een nieuwe gegevensbank, de "*Authentieke Bron van Voertuiggegevens*"¹, hierna kortweg de "authentieke bron". Deze oprichting wenst tegemoet te komen aan een aantal taken die het voorontwerp onderverdeelt in twee hoofdgroepen. Enerzijds is er sprake van het uitvoeren van "taken van openbare dienst" en anderzijds wordt in het voorontwerp een wettelijke basis voorzien voor de commercialisering van (bepaalde) gegevens van de authentieke bron. De preciezere doelstellingen die een onderdeel vormen van de "taken van openbare dienst" worden hierna toegelicht bij de bespreking van het finaliteitsbeginsel.

C. ALGEMEEN ONDERZOEK

C.1 Toepasselijkheid WVP

4. Artikel 9 van het voorontwerp erkent uitdrukkelijk de toepasselijkheid van de WVP, zonder dat deze toepasselijkheid echter wordt verduidelijkt. Gelet op het feit dat artikel 3 van het voorontwerp voorziet dat niet enkel gegevens betreffende fysieke personen worden verwerkt zoals bestuurders², maar ook voertuiggegevens³, acht de Commissie het noodzakelijk om te verduidelijken in welke mate de verwerking van gegevens uit de authentieke bron een verwerking van persoonsgegevens uitmaakt.

5. In haar advies "Car Pass"⁴ oordeelde de Commissie dat de veronderstelling dat zaakgegevens zoals voertuigenmerken nooit persoonsgegevens zijn dient te worden genuanceerd gelet op de mogelijkheid die bestaat om bepaalde zaakgegevens te koppelen aan identificeerbare natuurlijke personen. Voormelde mogelijkheid blijkt voorhanden voor de authentieke bron. De authentieke bron heeft immers de bestaande identificatiemogelijkheden van het actuele repertorium van de DIV als uitgangspunt. Het repertorium werkt hierbij met het

¹ Persbericht van de Ministerraad dd. 23 juni 2006 betreffende de opsporing van voertuigen

² Artikel 3 van het voorontwerp vermeldt onder meer de "gegevens betreffende de identificatie van bestuurders van geleasde voertuigen"

³ Artikel 3 van het voorontwerp vermeldt volgende categorieën : gegevens betreffende de inschrijving van de voertuigen, technische gegevens betreffende de homologatie van de voertuigen, gegevens verzameld door de ondernemingen die belast zijn met de periodieke keuring van de in het verkeer gestelde voertuigen of bij de technische keuring van de bedrijfsvoertuigen langs de wegen, geseinde voertuigen in het kader van de internationale overeenkomsten voor politieële samenwerking, gegevens betreffende de verplichte burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering, gegevens betreffende de fiscaliteit op de voertuigen, gegevens betreffende de vervoervergunningen en het uitzonderlijk vervoer, gegevens betreffende het nasporen van voertuigen en hun buitengebruikstelling en tenslotte gegevens betreffende de identificatie van bestuurders van geleasde voertuigen.

⁴ Advies 15/2006 van 14 juni 2006 betreffende het ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van de medewerking aan de vereniging belast met de registratie van de kilometerstand van voertuigen.

chassisnummer⁵ dat toelaat om wagengegevens te koppelen aan natuurlijke personen. De actuele persoonsgegevens die worden vermeld in de artikelen 7 en 8 van het Koninklijk besluit van 20 juli 2001⁶ zullen bovendien bij de geplande reengineering van de DIV databank worden meegenomen in de authentieke bron. Uit het voorontwerp blijkt tenslotte dat het de bedoeling is om de koppelingmogelijkheden van de bestaande data te verhogen. Artikel 3 van het voorontwerp voorziet immers een koppeling van de authentieke bron aan informatie uit databanken die actueel worden beheerd door andere overheidsdiensten zoals het Rijksregister en de Kruispuntbank van ondernemingen ("KBO").

6. Gelet op voormelde overwegingen dient de WVP toepasselijk te worden geacht op de verwerking van de informatie in de authentieke bron.

C.2. Vergelijking van de authentieke bron met de bestaande kruispuntbanken : principe van eenmalige inzameling van gegevens

7. De doelstelling van de authentieke bron vertoont een opvallende gelijkenis met de reeds opgerichte kruispuntbanken zoals de kruispuntbank voor ondernemingen en de kruispuntbank van de sociale zekerheid. In het advies 07/2002 en de aanbeveling FO 01/2006⁷ werd toegelicht dat de verwerkingen waarvoor kruispuntbanken werden ingesteld typisch betrekking hebben op overheidsdatabanken die een interdepartementale strekking hebben waarbij men informatiegegevens vlotter wenst te laten verlopen tussen de betrokken administraties of openbare diensten. Men omschrijft dit doorgaans als het (e-gov) "principe van de eenmalige inzameling van gegevens"⁸. Het toezicht op de toepassing en naleving van de privacywetgeving werd hierbij reeds toevertrouwd aan de Commissie, aangevuld door de advies- en machtigingsbevoegdheden van de diverse sectorale comités⁹.

8. Uit de memorie van toelichting¹⁰ blijkt nu dat het project voor de authentieke bron werd opgezet met hetzelfde principe van de eenmalige inzameling van (voertuig)gegevens in het achterhoofd. De klassieke dienstverlening van de DIV wordt volgens de memorie van toelichting overstegen door de toenemende gegevensuitwisseling door de DIV met het strafrechtelijke en fiscale domein. Het lijkt verder de bedoeling om de authentieke bron zowel te laten opereren op basis van een eigen unieke code (het chassisnummer) als op basis van de unieke identificatiecodes van andere sectoren zoals het rijksregisternummer en het ondernemingsnummer¹¹.

⁵ De Commissie stelde hierbij in overweging 28 van het "Car-Pass" advies nr. 15/2006 "hierbij (is het) vooral van belang dat het chassisnummer, in tegenstelling tot andere voertuigkenmerken zoals het kilometeraantal, geen neutraal objectgevegeven is dat door de dienst DIV wordt verwerkt. In de praktijk gaat het immers om een identificatienummer dat een unieke opbouw en codering heeft en normaal gesproken constant is doorheen de levensduur van de wagen. Dankzij de unieke opbouw van het chassisnummer leent het nummer zich uitstekend voor de koppeling van externe gegevensbestanden, waarbij dit nummer vaak aan een persoon zal kunnen worden toegerekend, hetzij de eigenaar of de kentekenhouder."

⁶ Zie de artikelen 7 en 8 van het Koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen. Het gaat om volgende gegevens : bijvoorbeeld chassisnummer van wagens, de persoonsgegevens van de tenaamgestelde of de aanvrager van de inschrijving, ...)

⁷ Het advies 07/2002 van 11 februari 2002 waar de Kruispuntbank voor ondernemingen werd vergeleken met het rijksregister en de kruispuntbank voor de sociale zekerheid; de beraadslaging FO nr. 01/2006 van 14 juni 2006 betreffende de aanvraag van de FOD Sociale Zekerheid voor machtiging tot indirecte inzameling bij de FOD Financiën van persoonsgegevens met betrekking tot personen die een aanvraag indienen tot het bekomen van een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden en in voorkomend geval van de personen waarmee zij een gezin vormen (nettobedrag, aard (rente of pensioen) en in voorkomend geval elke wijziging aan de bedragen van de aan deze personen toegekende tegemoetkomingen in hun hoedanigheid van oorlogsslachtoffer

⁸ Zie punten 8 en 13 van beraadslaging FO nr. 01/2006 van 14 juni 2006

⁹ Zoals vermeld in het jaarverslag 2005 van de Commissie bestaan er op dit ogenblik van rechtswege vijf sectorale comités : het sectoraal comité voor de Sociale Zekerheid, het sectoraal comité voor het Rijksregister, het sectoraal comité voor de Kruispuntbank van Ondernemingen, het Sectoraal comité voor de Federale Overheid en het Sectoraal comité Phenix.

¹⁰ Pagina 1 vermeldt "alle gegevens betreffende de voertuigen zouden aldus kunnen gecentraliseerd worden op één enkele plaats waar ze geraadpleegd zouden kunnen worden."

¹¹ Zie artikel 5 van het voorontwerp.

C.3. Waarborgen die de werking van de authentieke bron dienen te omkaderen.

9. Het principe van de eenmalige inzameling van gegevens staat niet op zichzelf, doch wordt steeds omkaderd door een aantal passende waarborgen. Deze waarborgen hebben als doel om de conformiteit van de overheidsverwerkingen te verzoenen met de belangrijkste vereisten van het grondwettelijk recht, het administratief recht en het gegevensbeschermingsrecht.

a. Wettelijkheidsbeginsel

10. De uitwisseling van gegevens via de authentieke bron moet een wettelijke basis hebben overeenkomstig het wettelijkheidsbeginsel van de WVP¹² en het artikel 22 van de Grondwet. Volgens het Arbitragehof houdt artikel 22 van de Grondwet in dat « *dat elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven wordt voorgeschreven in een voldoende precieze wettelijke bepaling, beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde wettige doelstelling*¹³ ». Het voorontwerp dient derhalve de essentiële elementen van de gegevensuitwisselingen tussen besturen met verschillende opdrachten afdoende duidelijk te omkaderen. De Commissie wijst hier op de analogie met het voorbeeld in Frankrijk^{14 15} waar dergelijke wettelijke regeling werd ingevoerd voor uitwisseling van persoonsgegevens tussen besturen met verschillende opdrachten. Naast de basisbeginselen die volgen uit de WVP en de richtlijn 95/46/EG die hierna worden opgesomd, lijkt het essentieel dat het voorontwerp voldoende duidelijk bepaalt welke dienst(en) verantwoordelijk moet worden geacht voor welke verwerking en wie de gegevens kan leveren en ontvangen.

a.1. Verantwoordelijkheid voor de verwerkingen van persoonsgegevens via de “authentieke bron”

11. De verantwoordelijke voor de diverse verwerkingen die via de “authentieke bron” worden voorzien is niet expliciet in de tekst van het voorontwerp aangeduid. Wel wordt in artikel 4 gesteld dat bij in ministerraad overlegd besluit zal worden bepaald “welke dienst belast is met het opnemen, het bewaren, het beheren en het ter beschikking stellen van de gegevens” van de authentieke bron.

12. De Commissie oordeelde in haar advies 32/2001 van 10 september 2001¹⁶ dat de administratie die een (openbaar) register beheert een verantwoordelijke voor de verwerking is. Er dient te worden benadrukt dat voormelde verantwoordelijkheid concrete implicaties heeft op het gebied van de informatie die aan de betrokken natuurlijke personen dient te worden gegeven¹⁷ en op het

¹² Van Kriekinghe Didier, *La Banque-Carrefour des Entreprises en tant que pilier de réalisation de l'e-gouvernement: un pas vers la simplification administrative? RDTI n°20, dec 2004, blz. 11*

¹³ Arrest nr 131/2005 van 19 juli 2005 kanttekening B.5.1.

¹⁴ Dit wettelijk kader legt precies de doeleinden vast waarvoor dergelijke uitwisselingen kunnen plaatsvinden (berekening van prestaties, beoordeling van onderwerpsvoorwaarden...) Het voorziet dat de uitgewisselde informatie beperkt moeten blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is. Een limitatieve lijst wordt hiertoe per organisme vastgelegd in een besluit. Bovendien wordt een gecodeerde uitwisseling van de informatie vereist, de oprichting van een beheerscomité van het « centre national de transfert de données fiscales » ondergebracht bij de Direction générale des Impôts die belast is met de vertrouwelijkheid en de veiligheid van de verwerkingen. Een van de vereiste veiligheidsmaatregelen bestaat in de nominatieve machtiging van de ambtenaren tot het verkrijgen van een inschrijvingsnummer in het nationaal repertorium van natuurlijke personen dat enkel dienstig is om de identificatie van de betrokken natuurlijke persoon te bevestigen; eens deze bevestiging een feit is mag de dienst die het recht op mededeling heeft uitgeoefend op generlei wijze enig spoor van dit nummer bewaren. De CNIL heeft in haar beraadslaging van 25 oktober 2001 een gunstig advies verstrekt over de bedoelde ontwerpen van besluit en decreet maar vroeg tevens aan het beheerscomité van de procedure «transfert automatisé finance» om haar jaarlijks een verslag over te maken over de toepassingsvoorwaarden van de transferprocedure.

¹⁵ CNIL, délibération 01/055 du 25 octobre 2001 relative à la création d'une procédure de transfert de données fiscales pour le compte de l'Etat et des organismes de protection sociale visés à l'article L152 du livre des procédures fiscales. (vrije vertaling, officiële vertaling niet beschikbaar: CNIL beraadslaging 01/055 van 25 oktober 2001 houdende de inrichting van een transferprocedure van fiscale gegevens voor rekening van de Staat en de organismen voor sociale bescherming bedoeld bij artikel L152 van het boek over de fiscale procedures) De geciteerde wetgevingen zijn beschikbaar op volgend adres: <http://www.legifrance.gouv.fr>

¹⁶ Advies uit eigen beweging betreffende de organisatie van de openbaarheid van het kadaster

¹⁷ In de hypothese dat persoonsgegevens direct bij de betrokkene worden verkregen, zoals bij de actuele aanvraagformulieren van de DIV voor inschrijving van een wagen (artikel 9 § 1 WVP), rekening houdend met het feit dat

gebied van de rechten die deze personen ontlenu aan de WVP ten opzichte van de administratie (onder meer de artikelen 10 en 12 WVP).

a.2. Omschrijving van gegevensleveranciers en ontvangers van de gegevens

13. De verstrekkers en ontvangers van de gegevens uit de authentieke bron blijken niet duidelijk te zijn bepaald in de tekst het voorontwerp. Volgens artikel 4 van het voorontwerp kan de Koning bij in ministerraad overlegd besluit bepalen welke overheden, administraties, organieke openbare diensten, natuurlijke personen of rechtspersonen worden belast met de inzameling van de gegevens van de authentieke bron. Artikel 4 van het voorontwerp draagt eveneens aan de Koning op om bij in ministerraad overlegd besluit te bepalen "welke dienst belast is met het (...) ter beschikking stellen van de gegevens" van de authentieke bron. Artikel 6 van het voorontwerp voorziet dat de Koning bij een in ministerraad overlegd besluit en binnen de grenzen van de WVP kan bepalen aan wie onder welke voorwaarden en welke gegevens "rechtstreeks meegedeeld kunnen worden", hetgeen wellicht doelt op de regeling van de toegangsgerechtigden tot de authentieke bron. Wat de ontvangers betreft wordt opnieuw verwezen naar te nemen uitvoeringsmaatregelen door artikel 7 van het voorontwerp (bepalen van wie als "gebruiker" tegen betaling gegevens kan verkrijgen).

14. De Commissie had liever gezien dat minstens de bestaande categorieën van gegevensverstrekkers en gegevensontvangers duidelijk bij wet worden omschreven. In het advies Car-Pass¹⁸ werd geoordeeld dat het bepalen van de ontvangers van de persoonsgegevens en het omschrijven van de gegevensleveranciers als essentiële elementen moeten worden beschouwd. Ter illustratie kan verwezen worden naar de artikelen 4 WRR dat de leveranciers van de info omschrijft en artikel 5 dat de ontvangers bepaalt. Gelet op het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet dienen deze elementen bij wet te worden geregeld. Verder herinnert de Commissie aan het feit dat zij op 28 augustus 2003¹⁹ een ongunstig advies verleende voor de rechtstreekse en onrechtstreekse toegang tot het repertorium van de voertuigen door private vennootschappen en gerechtsdeurwaarders indien deze laatsten buiten een gerechtelijke procedure zouden tussenkomen.

b. Finaliteitsbeginsel

15. Krachtens artikel 4, §1, 2° van de WVP moeten de persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen en mogen zij niet verder 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. De verplichting om de doelstelling(en) van de authentieke bron duidelijk in de wet te bepalen volgt ook uit het legaliteitsbeginsel (artikel 22 van de Grondwet) en de voorzienbaarheidsvereiste van de norm die volgt uit artikel 8 EVRM²⁰.

16. De vaststelling van de doeleinden van de authentieke bron van voertuiggegevens is een essentieel element voor de toepassing van de WVP. Deze vaststelling zal immers rechtstreekse gevolgen hebben op de wijze waarop de WVP wordt toegepast. Zonder concrete omschrijving van de finaliteiten wordt controle op de aanwending van gegevens en op de naleving van het proportionaliteitsbeginsel onmogelijk gemaakt. De definiëringsverplichting²¹ betreft zowel de

als de persoonsgegevens niet bij de betrokkene zijn bekomen artikel 9 § 2 WVP een mogelijkheid tot vrijstelling voorziet voor zover de registratie of verstrekking van persoonsgegevens "verricht wordt met het oog op de toepassing van een bepaling voorgeschreven door of krachtens een wet".

¹⁸ Zie randnummer 24 van dit advies.

¹⁹ Advies 37/2003 uit eigen beweging dd. van 28 augustus 2003 betreffende de toegang tot het repertorium van de voertuigen van het Directoraat-generaal Mobiliteit en Verkeersveiligheid van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer voor de identificatie van de natuurlijke of rechtspersoon die belastingen of retributies verschuldigd is inzake het parkeren van voertuigen.

²⁰ zie met name EHRM, arrest Rekvényi/Hongarije van 20 mei 1999, 1999-III, § 34 en EHRM, arrest Rotaru/Roemenië van 4 mei 2000, nr. 28341,

²¹ Zie randnummer 11 van het advies 07/2002 van 11 februari 2002 van de Commissie

omschrijving van de wettelijke opdracht van de authentieke bron als de bepaling van de wetgevende domeinen binnen dewelke de authentieke bron kan worden gebruikt.

b.1. wettelijke opdracht van de authentieke bron

17. Wat de wettelijke opdracht betreft van de authentieke bron had kunnen worden bepaald dat de authentieke bron zorgt voor de registratie, de opslag en de mededeling van de informatiegegevens betreffende voertuigen en de plaats van bewaring van de dossiers over deze voertuigen in de diverse administraties, teneinde enerzijds de betrekkingen tussen de administraties en de betrokken personen te vergemakkelijken en de betrouwbaarheid van de gegevensuitwisseling tussen administraties op te voeren, en teneinde anderzijds het hergebruik van de gegevens toe te laten conform de richtlijn 2003/98/EG²², de WVP en de procedure vermeld in artikel 8 van het voorontwerp.

18. Uit de artikelen 4 en 6 van het voorontwerp blijkt verder dat een hoofdonterscheid wordt gemaakt tussen enerzijds *“taken van openbare dienst”* en anderzijds een doelstelling die kan worden omschreven als *“het toelaten van commercieel hergebruik”*. Beide omschrijvingen worden hierna onderzocht.

1. “Taken van openbare dienst”

19. De Commissie merkt op dat het voorontwerp niet afdoende verduidelijkt wat dient te worden begrepen onder de *“taken van openbare dienst”*. Uit de eerste pagina van de memorie van toelichting blijkt wel dat het de bedoeling is om bestaande *“functionaliteiten”* van de dienst DIV te behouden en om toekomstige functionaliteiten te ontwikkelen en te integreren in de authentieke bron.

20. Het gebruik van gegevens uit de authentieke bron voor doelstellingen die (nog) niet wettelijk zijn bepaald kan niet conform artikel 4 § 1, 2° WVP worden geacht. In dat opzicht had de Commissie gewenst dat een meer nauwkeurige omschrijving van de legitieme doelstellingen van de authentieke bron zou worden gegeven die binnen de te preciseren wettelijke opdracht van de authentieke bron zou kunnen worden nagestreefd. Wat de *“taken van openbare dienst”* betreft hadden de in de memorie van toelichting opgenomen legitieme doelstellingen kunnen worden opgenomen, uiteraard voor zover begrippen zoals *“autocriminaliteit”*²³ en *“de fiscaliteit betreffende de voertuigen”*²⁴ worden vervangen door duidelijke en limitatieve omschrijvingen.

2. Commercieel hergebruik

21. De tekst van het voorontwerp had de doelstellingen die reeds worden vermeld in de richtlijn van 2003 voor het hergebruik van overheidsinformatie kunnen overnemen : *“de bevordering van de ontwikkeling van op overheidsinformatie gebaseerde informatieproducten en -diensten die de gehele Gemeenschap bestrijken, de intensivering van doeltreffend grensoverschrijdend gebruik van overheidsinformatie door particuliere ondernemingen ten behoeve van informatieproducten en -diensten met toegevoegde waarde, en de beperking van de vervalsing van de mededinging op de communautaire markt”*.

22. Volgens de Commissie kan de bestaande praktijk om gegevens uit de DIV aan te wenden voor direct marketingdoeleinden van wagenconstructeurs²⁵ niet conform het proportionaliteitsbeginsel

²² Zie overweging 20 van Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie

²³ Het is onduidelijk wat precies wordt bedoeld met de *“strijd tegen autocriminaliteit”*. In de door de Minister meegedeelde informatie werd enkel verwezen het frauduleus inschrijven van voertuigen, het illegaal omvormen van reeds ingeschreven voertuigen, car-en homejacking, garagediefstallen. De term *“rondtrekkende dadergroepen”* is verder onduidelijk.

²⁴ Indien enkel de inning van de belasting op inverkeersstelling en de jaarlijkse verkeersbelasting wordt beoogd, dient dit als dusdanig et worden vermeld.

²⁵ zoals bijvoorbeeld verwerkingen voor de direct marketing doeleinden van wagenconstructeurs na hun inschrijving van tweedehandsvoertuigen

worden geacht. Hieromtrent werd bovendien in de rechtspraak medio jaren 90 inbreuken vastgesteld op het finaliteitsbeginsel en de eerlijke handelspraktijken(zie infra)²⁶. De Commissie betwijfelt eveneens dat met het toelaten van direct marketing gebruik op basis van de voertuiggegevens uit de authentieke bron wordt beantwoord aan de legitieme doelstellingen van zowel de richtlijn 2003/98/EG als de richtlijn 95/46/EG. Deze bestaande praktijk werd reeds toegelicht in het Car-Pass advies²⁷, nota bene in hoofde van dezelfde autoconstructeur die hiervoor reeds op 20 maart 1995 was veroordeeld door de voorzitter van de handelsrechtbank te Brussel. De Commissie stelde anno 2005 vast dat sommige concessionarissen van deze gerenommeerde autoconstructeur gegevens uit het DIV menen te mogen aanwenden met het oog op hun direct marketing doeleinden, ondanks de eerdere veroordeling van dergelijke toepassingen in voormelde rechtspraak. Deze aanwending wordt vooral door klagers opgemerkt indien zij reclame of "uitnodigingen" ontvangen van wagenconstructeurs voor hun tweedehandswagen ontvangen, na hun verhuis en zonder dat zij de wagen in het officiële circuit hebben aangekocht of laten onderhouden. De Commissie verkreeg tot op heden onvoldoende verduidelijking rond de omstandigheden en waarborgen binnen dewelke private actoren actueel gegevens kunnen verkrijgen uit het repertorium.

23. Hoewel de Commissie voorstander is van een wettelijke regularisering voor alle dossiers van commercieel hergebruik in het voorontwerp, benadrukt zij dat deze regularisering naast de vereiste verduidelijking en rechtszekerheid ook afdoende controle en waarborgen tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer zal dienen te voorzien (zie infra).

24. In de wet had een duidelijker en limitatieve lijst van de doelstellingen (en waarborgen) kunnen worden vermeld waarvoor (en binnen dewelke) commercialisering actueel mogelijk wordt geacht. Zelfs indien het hergebruik wordt omkaderd door de richtlijn 2003/98/EG dient alsnog te worden preciseerd met het oog op welke concrete doeleinden het hergebruik of de commercialisering²⁸ zou kunnen geschieden. Wenst de wetgever de gegevens uit de authentieke bron nu tegen betaling te verstrekken met het oog op de direct marketing doeleinden van de wagenconstructeurs of worden integendeel minder privacyinvasieve verwerkingen beoogd? In de memorie van toelichting wordt voorlopig enkel het voorbeeld van het verstrekken van statistische gegevens aangehaald, zonder echter te verduidelijken met welk doel de statistieken werden aangelegd (bijvoorbeeld statistieken inzake verkeersveiligheid,...)

b.2 wetgevende domeinen binnen dewelke de authentieke bron kan worden gebruikt

25. Tenslotte is het noodzakelijk dat de wetgever bepaalt voor welke **wettelijke domeinen** het gebruik van de informatie uit de authentieke bron verplicht of toegelaten is²⁹. Uit de tekst van het voorontwerp en de memorie van toelichting blijkt dat het domein van de **strafrechtelijke en fiscale wetgeving betreft, naast de wetgeving op de mobiliteit en het vervoer**. Andere domeinen zoals bijvoorbeeld de burgerlijke wetgeving³⁰ kunnen hiervan duidelijk worden uitgesloten, en zullen eventueel via de voorziene doelstelling van hergebruik van overheidsinformatie kunnen worden

²⁶ Zie Prés. Trib Comm., 20 mars 1995, Rev. Dr. Comm. B., 1997, 40 waar de praktijken om het DIV bestand te gebruiken voor direct marketing doeleinden (uitnodiging voor gratis nazicht in het officiële dealercircuit) werden aangevochten. Een inbreuk op artikel 93 van de wet op de handelspraktijken werd weerhouden. De gegevens waren in casu bekomen via FEBIAC die tegen betaling het ganse DIV-bestand ontving en instond voor de herdistributie van de gegevens per constructeur.

²⁷ Bij een grote autoconcessionaris werd in 2005 vastgesteld dat er sprake was van verwarring van het gebruik van informatie uit het DIV voor veiligheidsdoeleinden en direct marketing doeleinden. Zie randnummer 57 van het advies 15/2006 van 14 juni 2006.

²⁸ In de memorie van toelichting wordt enkel vermeld dat het gaat om "bijvoorbeeld voor statistische doeleinden, in een beveiligde elektronische vorm. De notie "hergebruik" en "vrije commercialisering" blijven overigens zeer vaag en kunnen in de praktijk diverse verwerkingen betreffen die hetzij (sterk) invasief zijn voor de persoonlijke levenssfeer, hetzij situaties zonder een (onmiddellijk) privacyinvasief karakter. De "commercialisering van persoonsgegevens" kan dus bezwaarlijk als duidelijke definitie van de verwerking worden aanvaard, gelet op de diverse legitieme of illegitieme doeleinden waarvoor de gegevens zouden kunnen worden verwerkt.

²⁹ Zie bij analogie punt 11 van het advies 07/2002 van 11 februari 2002 betreffende het wetsontwerp tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen.

³⁰ Bijvoorbeeld het geval waarbij toegang wordt gevraagd tot gegevens voor private incassodoeleinden zoals het betalen van een verschuldigd parkeerbedrag bij een private parking.

ingevuld. De Commissie wenst dat voormelde precisering wordt opgenomen in de wet zoals dat het geval is voor de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, die uitsluitend is uitgewerkt voor de toepassing van de wetgeving met betrekking tot de sociale zekerheid.

26. De Commissie uit verder haar ongerustheid over de recente tendens³¹ die blijkbaar bestaat om bij commercieel hergebruik van overheidsinformatie de doelstellingen en bestaande waarborgen te vergeten die werden verwoord in overweging 25 en artikel 4 van de richtlijn 2003/98/EG³². De kiese vraag is waar een evenwicht zal worden gevonden bij de verkoop van overheidsinformatie, gelet op de actuele bescherming van de betrokkenen (ondernemers, kentekenhouders,...) via de WVP.

27. Een parlementair debat rond de vraag of privacyinvasieve toepassingen³³ van alle overheidsinformatie in diverse wetgevend domeinen legitiem moeten worden geacht lijkt aan de orde.

c. Proportionaliteitsbeginsel

c.1. Motivering van de noodzaak voor oprichting van de authentieke bron

28. De noodzaak van de oprichting van de authentieke bron lijkt gemotiveerd via de indirecte verwijzing in de memorie van toelichting naar het principe van de eenmalige inzameling (zie supra). Deze motivering blijkt evenwel enkel relevant voor de vervulling van de "taken van openbare dienst", en derhalve niet voor het commercieel hergebruik. De authentieke bron kan geen uitgebreid repertorium van gegevens zijn ter vervanging van de bestaande administraties die bevoegd zijn in diverse wetgevend domeinen, maar kan enkel ertoe strekken te vermelden waar die gegevens zich bevinden en om de instelling die om toegang tot deze gegevens verzoekt, te verwijzen naar de bezittende instelling die zij in haar hoedanigheid van authentieke bron heeft helpen identificeren.

29. De Commissie stelt met andere woorden voor dat de gegevens die de regering initieel in de authentieke bron wenst op te nemen bij wet worden voorzien. Indien in de toekomst andere gegevens zouden moeten worden toegevoegd, kan deze toevoeging gebeuren door middel van een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit na advies van de Commissie. Dezelfde procedure zou moeten worden gevolgd voor links naar de plaatsen waar deze gegevens worden bewaard.

c.2. Onderzoek van de proportionaliteit van commercieel hergebruik

30. De noodzakelijkheid van het commercieel hergebruik van informatie uit de authentieke bron blijkt niet expliciet gemotiveerd in de memorie van toelichting bij het voorontwerp. De memorie van toelichting had nochtans kunnen motiveren dat een wettelijke regeling van het hergebruik noodzakelijk is om de toepasselijke richtlijn van 2003/98/EG uit te voeren.

³¹ Zie het advies van 6 september 2006 betreffende het ontwerp van koninklijk besluit betreffende het commercieel hergebruik van publieke gegevens van de Kruispuntbank van ondernemingen. In het ontwerp werden geen waarborgen tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer voorzien, hoewel dit wel was opgelegd door artikel 20 van de Wet op de kruispuntbank voor ondernemingen.

³² Overweging 25 van de Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie luidt "De doelstellingen van het voorgestelde optreden zijn de bevordering van de ontwikkeling van op overheidsinformatie gebaseerde informatieproducten en -diensten die de gehele Gemeenschap bestrijken, de intensivering van doeltreffend grensoverschrijdend gebruik van overheidsinformatie door particuliere ondernemingen ten behoeve van informatieproducten en -diensten met toegevoegde waarde, en de beperking van de vervalsing van de mededinging op de communautaire markt."

Artikel 4 stelt "Deze richtlijn laat het niveau van de bescherming van individuen met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens krachtens de bepalingen van het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgeving intact en heeft daar geen enkele invloed op, en houdt met name geen wijziging in van de verplichtingen en rechten in Richtlijn 95/46/EG.". De actuele waarborgen krachtens de richtlijn 95/46/EG en de WVP blijven derhalve van toepassing bij commercieel hergebruik.

³³ Bijvoorbeeld profilering of negatieve lijsten, direct marketing,...

31. Gelet op het proportionaliteitsbeginsel zullen vooral de doeleinden die niet of minder raken aan de persoonlijke levenssfeer legitiem kunnen worden geacht³⁴, met voorrang boven privacyinvasieve verwerkingen in welk geval de commercialisering zonder gepaste waarborgen nadelig is voor de betrokkenen³⁵.

d. Vereiste van passend toezicht op de authentieke bron

32. Het voorzien van een afdoende externe controle op de gegevensstromen die via de authentieke bron worden verricht acht de Commissie essentieel teneinde de conformiteit van de verwerkingen met de WVP en de richtlijn 95/46/EG te kunnen garanderen.

In het licht van artikel 36bis WVP is de Commissie van oordeel dat elke uitwisseling van persoonsgegevens in principe aan een voorafgaande machtiging door een extern en onafhankelijk controleorgaan dient te worden onderworpen, ongeacht of het gaat om voormelde "taken van openbare dienst" of om commercieel hergebruik. Een machtiging biedt hierbij een dubbel voordeel ten opzichte van een uitvoeringsbesluit. De machtiging kan preciezer zijn in functie van de concrete aanvraag in vergelijking met een uitvoeringsbesluit, en kan bovendien passende garanties van onafhankelijke controle aanbeiden, zoals vereist door de richtlijn 95/46/EG. Artikel 6 van het voorontwerp voorziet de preventieve controle echter enkel in geval van commercieel hergebruik, en dan nog voor een beperkt aantal gegevens die niet in een uitvoeringsbesluit zouden worden opgesomd, via een specifiek comité van toezicht (zie hierna). Het toepassingsgebied van de in het voorontwerp voorziene controle is derhalve ontoereikend.

d.1. Keuze voor een specifiek comité van toezicht voor de authentieke bron van persoonsgegevens : statuut en opties

33. In het voorontwerp werd de optie genomen om een specifiek comité van toezicht voor de authentieke bron van voertuiggegevens te voorzien. Uit het voorontwerp blijkt echter niet duidelijk wat het precieze beoogde statuut van dit toezichtscomité is. Dit comité wordt bovendien ingericht naast de reeds bevoegde diensten (zie hierna onder punt d.2.). De vraag is of de wetgever binnen de verantwoordelijke FOD een intern toezicht wenst in te stellen op de authentieke bron, door de WVP "aangestelde voor de gegevensbescherming" genoemd (artikel 17bis WVP). Overweegt men integendeel de oprichting van een extern toezicht naar analogie van de reeds bestaande sectorale comités met advies- en machtigingsbevoegdheid of gaat het integendeel om een toezichtscomité "sui generis"? Deze opties dienen zorgvuldig overwogen te worden gezien elk bijkomend controleorgaan zal dienen te werken binnen de context van reeds bevoegde toezichthoudende overheden (zie hierna onder d.2.), en de vereisten die de artikelen 18.2 en 28 lid 1 van de richtlijn 95/46/EG oplegt aan elk intern en extern orgaan dat belast is met de controle van de verwerkingen van persoonsgegevens (zie infra).

34. Er kan worden aanbevolen om binnen (een of meerdere) administratie(s) een **interne controle** te voorzien op de authentieke bron, zij het op voorwaarde dat de vereiste onafhankelijkheid van de aangestelde en conformiteit van de terminologie wordt gewaarborgd conform artikel 18.2 van de richtlijn 95/46/EG³⁶ en artikel 17bis WVP.

35. Wat echter indien het voorontwerp de bedoeling heeft om een **extern toezichtscomité** op te richten (een nieuw sectoraal comité of desnoods een controleorgaan "sui generis"). **De Commissie is van oordeel dat er geen bijkomend extern toezichtscomité of bijkomend**

³⁴ bijvoorbeeld kennisname van informatie voor verkeersveiligheid en wetenschappelijk onderzoek.

³⁵ zoals direct marketing en handelsinformatie binnen het burgerlijk domein (bijvoorbeeld het verstrekken van wagengegevens aan private incassobureaus,...)

³⁶ Luidend als volgt : - wanneer de voor de verwerking verantwoordelijke, overeenkomstig het nationale recht waaraan hij is onderworpen, een functionaris voor de gegevensbescherming aanwijst die met name
- op onafhankelijke wijze toezicht uitoefent op de toepassing binnen de organisatie van de krachtens deze richtlijn getroffen nationale maatregelen,
- een register bijhoudt van de door de voor verwerking verantwoordelijke verrichte verwerkingen, waarin de in artikel 21, lid 2, bedoelde gegevens opgenomen zijn, en er aldus voor zorgt dat inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen door de verwerkingen onwaarschijnlijk is."

sectoraal comité moet worden opgericht voor de authentieke bron naast de reeds bestaande externe toezichthoudende overheden³⁷. Het voorontwerp had met name de bevoegdheden van de bestaande toezichthoudende overheden³⁸ duidelijker kunnen erkennen.

36. Hoewel men zou kunnen overwegen dat er in casu sprake is van een afzonderlijke sector voor voertuiggegevens waarvoor de creatie van een specifiek sectoraal comité *in theorie* denkbaar is, vergt de creatie van elk bijkomend toezichtscomité het maken van enkele praktische afwegingen. De vraag is of de oprichting van een dergelijk orgaan in de praktijk niet nadelig zal werken, gelet op de vereiste transparante werking van de overheid naar de burger toe evenals de vereiste externe vertegenwoordiging van de lidstaten aangaande de bescherming van de persoonlijke levenssfeer³⁹. Bovendien brengt de creatie van elk nieuw toezichtscomité zeer grote werkingskosten met zich mee bovenop de middelen die actueel nog moeten worden aangewend voor de installatie en werking van de reeds voorziene toezichtsorganen binnen de schoot van de Commissie⁴⁰ zoals het sectoraal comité federale overheid.

d.2. Actuele bevoegdheid van de Commissie en het sectoraal comité Federale Overheid

37. Indien een bijkomend toezichtscomité op de authentieke bron wordt voorzien, dan dient dit comité rekening te houden met de bestaande toezichtsorganen die reeds krachtens de WVP werden ingesteld. Zowel de bevoegdheid van de Commissie en het sectoraal comité Federale Overheid is hierbij relevant. De relatie van het toezichtscomité met de betrokken dienst is eveneens van belang. Zo is het de vraag of dit toezichtscomité volledig onafhankelijk is of bijvoorbeeld afhangt van dezelfde minister. Gelet op de financiële belangen die gepaard gaan met de commercialisering van gegevens is het essentieel dat het comité in alle onafhankelijkheid kan handelen en oordelen.

38. De Commissie is bevoegd om uit eigen beweging advies te verlenen over de verwerkingen van persoonsgegevens die via de authentieke bron worden voorzien (artikel 29 § 1 WVP). Zij ontleent eveneens een autonome onderzoeksbevoegdheid aan de WVP.

39. De mededelingen via elektronische weg door de verantwoordelijke dienst voor de authentieke bron zijn bovendien *in principe* onderworpen aan artikel 36bis WVP⁴¹. Bij gebrek aan enige expliciete uitzonderingsbepaling dient het sectoraal comité federale overheid bevoegd te worden geacht voor het verlenen van machtigingen voor elke elektronische mededeling van persoonsgegevens uit de authentieke bron, ongeacht of het gaat om voormelde “taken van openbare dienst” of commercieel hergebruik. Dit is immers de strekking van artikel 36bis WVP.

d.3. beoordeling van de voorziene controlebevoegdheid van het in het voorontwerp voorziene toezichtscomité

40. Vervolgens dient te worden nagegaan in welke mate het in het voorontwerp voorziene toezichtscomité beantwoordt aan de vereiste van afdoende toezicht op de gegevensstromen via de authentieke bron. Het toezichtscomité wordt door artikel 6 van het voorontwerp belast met de controle van de vraag of de te verlenen machtiging gebeurt in overeenstemming met het voorontwerp, de uitvoeringsbesluiten van het voorontwerp en de WVP. De bevoegdheid van dit

³⁷ de Commissie en het sectoraal comité Federale overheid; zie punt e.2.

³⁸ Met name de Commissie en het sectoraal comité Federale Overheid

³⁹ Zie de randnummers 23 en 25 bij het advies 07/2002 van 11 februari 2020 waar reeds gelijkaardige bedenkingen werden geformuleerd naar aanleiding van de oprichting van een kruispuntbank van ondernemingen.

⁴⁰ Zie artikel 31bis WVP.

⁴¹ Het derde lid van artikel 36bis WVP bepaalt “Behalve in de door de Koning bepaalde gevallen, vereist elke elektronische mededeling van persoonsgegevens door een federale overheidsdienst of door een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die onder de federale overheid ressorteert een principiële machtiging van dit sectoraal comité, tenzij de mededeling reeds onderworpen is aan een principiële machtiging van een andere sectoraal comité opgericht binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Vooraleer het zijn machtiging verleent, gaat het sectoraal comité voor de federale overheid na of de mededeling in overeenstemming is met de wettelijke en reglementaire bepalingen. (...)”

toezichtscomité blijkt ernstig beperkt door artikel 6 van het voorontwerp, doordat de controle niet kan worden uitgeoefend indien het gaat om taken van de openbare dienst of om commercieel hergebruik van gegevens die reeds in een bij voorafgaand ministerraad overlegd Koninklijk besluit werden vermeld. Het voorgaande impliceert derhalve dat de regering de controletaak van het toezichtscomité kan inperken, hetgeen haar onafhankelijkheid ten opzichte van de regering duidelijk beperkt. Het toezichtscomité beschikt verder niet over een onderzoeksbevoegdheid en een bevoegdheid om uit eigen beweging adviezen te formuleren. Tenslotte worden de behandelingsprocedure, het statuut, de hoedanigheid en de samenstelling van het toezichtscomité niet in het voorontwerp geregeld, daar artikel 8 van het voorontwerp deze elementen toevertrouwt aan een bij in ministerraad overlegd Koninklijk besluit. Er is geen vermelding van de vereiste van voorafgaand advies van de Commissie bij het regelen van voormelde essentiële elementen.

41. De Commissie had liever gezien dat de wetgever zich inspireerde op het voorbeeld van het reeds bestaande toezicht via het sectorale comité federale overheid, aangevuld door de centrale adviserende en coördinerende rol die de Commissie actueel verzorgt⁴². Alle vragen om elektronische mededeling van gegevens uit de authentieke bron zouden logischerwijze aan een voorafgaande machtiging van het sectoraal comité Federale Overheid moeten worden onderworpen (artikel 36bis WVP).

d.4. vereisten waaraan elk extern controleorgaan dient te beantwoorden.

42. Men kan aannemen dat uit het grondwettelijk legaliteitsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 22 van de grondwet, volgt dat het statuut, de hoedanigheid en de samenstelling van het toezichtscomité op de authentieke bron bij wet dienen te worden geregeld, indien het de bedoeling is dat dit orgaan als extern controleorgaan zal optreden tot controle van (onder meer) de administratieve verwerkingen via de authentieke bron.

43. De Commissie wijst op het feit dat artikel 31bis WVP voorziet dat de sectorale comités binnen haar schoot worden opgericht. Dergelijke inrichting heeft enkele duidelijke voordelen : waarborg op onafhankelijkheid van de controle, gecoördineerde en gespecialiseerde controle op de toepassing van de WVP, publicatie van de adviezen of machtigingen,...

44. Indien het voorziene controleorgaan echter niet binnen de schoot van de Commissie zou worden opgericht, dient te worden nagegaan of dit bijkomende comité van toezicht wel beantwoordt aan de zware minimumvereisten van artikel 28.1 van de richtlijn 95/46/EG. Hoewel deze richtlijn 95/46/EG toelaat om een of meerdere publieke toezichtsorganen (sectorale comités, privacycommissies,...) binnen een lidstaat te voorzien, somt artikel 28 lid 1 van de richtlijn 95/46/EG een aantal strenge voorwaarden op die actueel allen door de Commissie en de sectorale comités die binnen haar schoot werden opgericht dienen te worden gerespecteerd⁴³.

45. Zo is het volgens de richtlijn essentieel dat er sprake is van een *volledige onafhankelijkheid* van het toezichtscomité, en een *publicatie van en beroepsmogelijkheid ten aanzien van de machtigingen*. Dit betekent dus logischerwijze dat het toezichtscomité structureel en financieel onafhankelijk is van de (federale overheids)diensten die belast worden met het beheer van of toegang tot de authentieke bron. De Wet van 26 februari 2003 heeft, met ingang vanaf 2004, de Commissie ingedeeld bij de Kamer teneinde juist deze vereiste garantie van onafhankelijkheid te voorzien bovenop de bevoegdheden van de Commissie die reeds voor 2003 in de WVP werden

⁴² Ingevolge artikel 31bis worden de sectorale comités bij wet binnen de Commissie opgericht. De leden waaronder de voorzitter van de Commissie zijn à rato van 2 à 3 leden (naargelang het sectoraal comité) vertegenwoordigd in de sectorale comités. Volgens artikel 31bis § 3 WVP en onverminderd artikel 41 van de wet van 15 januari 1990 kan de voorzitter van het sectoraal comité een onderzoek van een dossier opschorten om het aan de voorzitter van de Commissie te overhandigen die binnen een maand uitspraak doet.

⁴³ Deze vereisten zijn (samengevat) : een bevoegdheid om voorafgaand advies te verlenen bij administratieve maatregelen of reguleringen die betrekking hebben op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, onderzoeksbevoegdheden en bevoegdheid om te interveniëren of juridische procedures op te starten in geval van schending van de richtlijn 95/46/EG, beslissingen zoals machtigingen zijn onderworpen aan hoger beroep (bij administratieve rechtbank), de bevoegdheid om klachten te onderzoeken, publieke rapportering rond activiteiten in het bijzonder machtigingen, regeling inzake beroepsgeheim,...

vastgelegd⁴⁴. De in het tweede lid van artikel 6 van het voorontwerp voorziene mogelijkheid van de regering om het toezicht te wijzigen bij een in ministerraad overlegd koninklijk besluit⁴⁵ lijkt alvast niet verenigbaar met de onafhankelijkheidsvereiste in artikel 28 lid 1 van de richtlijn 95/46/EG.

D. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

46. Subsidiair, voor zover als nuttig, onderzoekt de Commissie hierna de artikelen van het voorontwerp, overeenkomstig de volgorde in het voorontwerp. Enkel de artikelen van het voorontwerp die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens worden geanalyseerd, en voor zover het gaat om punten die nog niet (volledig) aan bod kwamen in de algemene bespreking van het voorontwerp.

47. De Commissie acht het essentieel dat de uitvoeringsbesluiten die betrekking kunnen hebben op de persoonlijke levenssfeer en de WVP (dit wil zeggen de besluiten die actueel voorzien zijn in de artikelen 4, 5, 6 of 8 van het voorontwerp) voor advies dienen te worden voorgelegd aan de Commissie of desgevallend het sectoraal comité Federale Overheid. Deze procedure dient immers het behoud van de onafhankelijke controle op de conformiteit van de uitvoeringsmaatregelen met de WVP en de richtlijn 95/46/EG te garanderen.

Artikel 3.

48. De Commissie merkt op dat artikel 3 van het voorontwerp de categorieën van gegevens opsomt die in de authentieke bron worden opgenomen (ook "het register" genoemd), in plaats van de eigenlijke gegevens op te sommen. Gelet op de vereiste verenigbaarheid met het legaliteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel adviseert zij om minstens de actueel reeds gekende of beoogde gegevens die deel uitmaken van het repertorium op te sommen in het voorontwerp, in plaats van zich te beperken tot algemene gegevenscategorieën⁴⁶. De Commissie acht het hierbij mogelijk om, zoals in de wet van 16 januari 2003⁴⁷, deze lijst van gegevens later bij in ministerraad overlegd besluit uit te breiden. De wet dient dan wel te voorzien dat het besluit aan het voorafgaand advies van de Commissie of desgevallend van het sectoraal comité Federale Overheid moet worden voorgelegd.

Artikel 4

49. Artikel 4 voorziet het instellen van een dienst, die belast wordt met het "opnemen, bewaren, beheren en het ter beschikking stellen van de gegevens". Er dient alvast te worden gewaakt over het feit dat de bevoegde dienst deze taken verricht conform de WVP.

50. Gelet op het principe van de functionele verdeling tussen de bevoegde administraties beveelt de Commissie aan om een functionele scheiding te maken tussen de taken van het verzamelen en de bijwerking van de gegevens uit de authentieke bron. De Commissie verwijst hier naar de kruispuntbank sociale zekerheid en de kruispuntbank voor ondernemingen⁴⁸ waar dit onderscheid reeds werd gemaakt.

⁴⁴ Zie dienaangaande het jaarverslag 2004 van de Commissie.

⁴⁵ Door de gegevens op te sommen bij een in ministerraad overlegd Koninklijk besluit kan de bevoegdheid worden ingeperkt

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld de artikelen 6 en 7 van het Koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen.

⁴⁷ Zie bij analogie artikel 6 § 2 van de Wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, B.S., 5 februari 2003. Dit artikel bepaalt dat "De Koning kan, na advies van het in artikel 27 bedoelde toezichtcomité en bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in § 1 opgesomde gegevens aanvullen met andere gegevens vereist voor de identificatie van ondernemingen of van gemeenschappelijk belang voor meerdere overheidsdiensten"

⁴⁸ Artikel 7 van de wet van 16 januari 2003 stelt "Na advies van de in artikel 26 bedoelde coördinatiecommissie, wijst de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de overheden, administraties en diensten aan die,

51. Tenslotte is in de praktische beheerstaken een functionele scheiding merkbaar tussen de in artikel 17bis WVP vermelde interne aangestelde voor gegevensbescherming (vaak "privacyverantwoordelijke" genoemd) en deze van veiligheidsconsulent ingevolge artikel 16 § 2 WVP. Deze functies worden doorgaans aan verschillende personen en zelfs diensten toevertrouwd doch dienen te beantwoorden aan de WVP, in het bijzonder de artikelen 17bis en 16 § 2 WVP. Het dient te worden aanbevolen om hiermee rekening te houden in de wettelijke regeling van de authentieke bron.

Artikel 5

52. Artikel 5 voorziet dat de (nog bij in ministerraad overlegd besluit) aan te duiden diensten toegang hebben tot het rijksregister en de kruispuntbank van ondernemingen "voor de uitoefening van hun taken zoals bepaald in deze wet en haar uitvoeringsbesluiten."

In de mate dat er identificatiegegevens van personen worden opgenomen in de "authentieke bron" zoals naam, adres en rijksregister kan men moeilijk zeggen dat het betrokken bestand daarvoor als authentieke bron geldt. De authentieke bron voor deze gegevens is immers het Rijksregister.

53. Voor deze aspecten merkt de Commissie op dat sectorale comités werden opgericht die juist tot doel hebben om (onder meer) individuele dossiers te beoordelen conform de procedure voorzien in (onder meer) artikel 31bis WVP. Deze werkwijze garandeert dat tegenstrijdige beoordelingen worden vermeden en dat het respect voor de WVP wordt gegarandeerd ten aanzien van elke betrokken aanvrager.

54. Hoewel de wetgever ervoor kan kiezen om de toegang tot het rijksregister en tot de kruispuntbank van ondernemingen te voorzien in een voorontwerp, zal elke bepaling in die zin dienen te beantwoorden een de strenge cumulatieve vereisten van artikel 8 EVRM, artikel 22 van de grondwet, de richtlijn 95/46/EG en de WVP. Volgende essentiële waarborgen lijken alvast te ontbreken in artikel 5, die doorgaans binnen de context van afzonderlijke machtigingsverzoeken bij de bevoegde sectorale comités worden onderzocht en beoordeeld : de exacte bepaling van de precieze doeleinden voor dewelke de toegang wordt verleend (wat valt binnen de notie "voor de uitoefening hun taken" als de basiswet deze taken niet duidelijk omschrijft ?), de vraag tot welke informatie uit het rijksregister of de kruispuntbank voor ondernemingen wordt verleend en of deze informatie relevant en noodzakelijk is voor de uitgeoefende taak, de vraag aan welke diensten de toegang wordt verleend,...

55. Gelet op voorgaande elementen is de Commissie van oordeel dat artikel 5 moeilijk verenigbaar kan worden geacht met de artikelen 22⁴⁹ van de Grondwet en artikel 8 EVRM⁵⁰. Het bewuste artikel acht zij eveneens niet verenigbaar met de artikel 4 § 1 , 2° (finaliteitsbeginsel) en 3° (proportionaliteitsbeginsel). Voor de toegang tot het rijksregister en de kruispuntbank voor ondernemingen had zij liever gezien dat de wetgever verwees naar de reeds bestaande machtigingsprocedures voor de sectorale comités, waar afdoende garanties zijn ingebouwd via publieke machtigingsbeslissingen.

betreffende de categorieën van ondernemingen die Hij aanduidt en volgens de functionele verdeling die Hij vastlegt, belast zijn met de eenmalige inzameling en het actualiseren van de gegevens bedoeld in artikel 6. Bij het uitoefenen van deze taak zijn de overheden, administraties en diensten onderworpen aan de wettelijke en reglementaire bepalingen die de oorspronkelijke verzameling van de in artikel 6 bedoelde gegevens toelaten."

Artikel 9 van de wet van 15 januari 1990 voorziet een ander systeem voor de sociale zekerheid "De Kruispuntbank kan, na het advies van haar Algemeen Coördinatiecomité te hebben ingewonnen, de opslag van de sociale gegevens functioneel opdelen onder de instellingen van sociale zekerheid. Deze instellingen zijn in dat geval verplicht de gegevens, waarvan hen de bewaring is toevertrouwd, in hun sociale gegevensbanken op te slaan en bij te houden."

⁴⁹ Artikel 22 van de Grondwet impliceert dat "elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privé-leven (...) wordt voorgeschreven in een voldoende precieze wettelijke bepaling, beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde wettige doelstelling."

⁵⁰ Het artikel 8 tenslotte van het E.V.R.M. vereist eveneens een "voorzienbare en proportionele wetgeving". Zie de zaak EHRM, zaak *Matheron tegen Frankrijk* van 29 maart 2005.

Artikel 6.

56. Artikel 6 van het voorontwerp voorziet in beginsel de mogelijkheid tot commercialisering van gegevens uit de authentieke bron. Hiertoe wordt bepaald dat de Koning bij een in ministerraad overlegd besluit en "binnen de grenzen van de WVP" kan bepalen "aan wie, onder welke voorwaarden en welke gegevens rechtsreeks meegedeeld kunnen worden of, gelet op hun openbaar karakter, mogen worden gecommmercialiseerd in een beveiligde elektronische vorm". Een Comité van toezicht wordt belast met het verlenen van machtigingen voor dergelijke commercialisering, alvast indien het gaat om toegang tot andere gegevens dan deze die (reeds) in een koninklijk besluit werden opgesomd. De verwijzing naar "het comité van toezicht bedoeld in artikel 9" betreft wellicht een vergissing, daar niets wordt bepaald in artikel 9 (wel in artikel 8) met betrekking tot dit comité.

57. Uit de richtlijn 2003/98/EG, artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM leidt de Commissie af dat "vrije commercialisering" van persoonsgegevens geen basisbeginsel is dat geldt in onze rechtsorde. In een eerder advies⁵¹ was de Commissie van oordeel dat een persoonsgegeven, zelfs als het openbaar wordt gemaakt, beschermd moet blijven en zelfs dat de commerciële exploitatie van persoonsgegevens een versterkte bescherming (dus bijkomende voorwaarden en waarborgen) noodzakelijk maakte.

58. De Commissie herinnert hierbij aan de toepasselijkheid van de rechten en verplichtingen voorzien in de WVP. De betrokken natuurlijke personen (kentekenhouders) wiens gegevens worden herbruikt hebben derhalve het recht op toegang (artikel 10 WVP), verzet (zie inzake direct marketing artikel 12 § 1 WVP), verbetering of schrapping (artikel 12 §§1 en 3). Deze rechten kunnen zij bij elke verantwoordelijke uitoefenen (dus zowel de beheersdienst van de authentieke bron als de eventuele aanvrager die in staat zou worden gesteld om persoonsgegevens te verkrijgen). De verantwoordelijke dient binnen de termijnen voorzien in de artikelen 10 §1 en 12 §3 gevolg te verlenen aan het verzoek.

59. De commercialisering van persoonsgegevens kan volgens de Commissie pas haar legitimiteit verkrijgen indien deze verwerking ook daadwerkelijk omkaderd wordt door middel van duidelijke en passende voorwaarden en waarborgen die in de wet dienen te worden voorzien (zie supra). Hoewel het positief is dat artikel 6 voorziet dat commercialisering "binnen de grenzen van de WVP" moet gebeuren kan deze bepaling op zichzelf bezwaarlijk als een passende garantie worden beschouwd, indien elke commercialisering niet zou worden gekoppeld aan een voorafgaandelijke machtiging door een onafhankelijke toezichthouder (zie supra), indien de eigenlijke voorwaarden of waarborgen niet openbaar zouden zijn of afdoende zouden beantwoorden aan de beveiligingsvereisten krachtens artikel 16 WVP.. Actueel lijken de voorwaarden en waarborgen voor hergebruik via FEBIAC bedongen in niet-publieke protocolakkoorden die met DIV werden afgesloten in een periode dat de (gewijzigde) WVP nog niet in werking was getreden. Er is wel een gedragscode⁵² die actueel door FEBIAC aan haar leden wordt opgelegd, doch er kan worden betwijfeld of het bestaan van deze gedragscode wel afdoende beantwoordt aan de vereisten van de WVP, in het bijzonder mbt de tien actiedomeinen die de Commissie afbakende inzake de beveiliging van persoonsgegevens op basis van artikel 16 WVP⁵³.

60. Indien het hergebruik van gegevens uit de authentieke bron een wettelijke basis wordt verschaft, dient te worden bepaald dat commercialisering van gegevens slechts kan gebeuren voor de doeleinden die reeds hiertoe werden voorzien in de Europese rechtsorde krachtens de richtlijn 2003/98/EG (zie supra). De voorwaarden of waarborgen kunnen wel bij een in ministerraad overlegd koninklijk besluit worden gepreciseerd indien dit aan het voorafgaand advies van de

⁵¹ De Commissie overwoog reeds in haar advies nr. 22/2000 van 28 juni 2000 dat de verwerking van openbare gegevens niet ontsnapt aan de waarborg, geboden door het finaliteitsbeginsel.

⁵² Zie de gedragscode van FEBIAC van 27 september 1993 betreffende het gebruik van informatie medegedeeld door DIV aan FEBIAC.

⁵³ Op de website van de Commissie werd een volledig en praktisch overzicht gegeven van de "Referentiemaatregelen voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens". Het gaat om een lijst met tien concrete actiedomeinen in verband met de informatiebeveiliging waarvoor elke instelling rechtspersoon, onderneming of administratie die persoonsgegevens bewaart, verwerkt of mededeelt, maatregelen moet nemen ingevolge artikel 16 WVP

Commissie of het sectoraal comité federale overheid. Soortgelijke bepaling kan men overigens reeds terugvinden in artikel 20 van de wet van 16 januari 2003⁵⁴.

Artikel 8.

61. Artikel 8 van het voorontwerp voorziet de inrichting van het toezichtscomité, belast met de controle op de commercialisering van (bepaalde) gegevens uit de authentieke bron.

62. De Commissie herhaalt dat de besluiten die voorzien zijn tot uitvoering van dit artikel hoe dan ook voor advies dienen te worden voorgelegd aan de Commissie of desgevallend het sectoraal comité Federale Overheid.

OM DEZE REDENEN,

Op basis van haar algemeen onderzoek roept de Commissie de wetgever op om te beoordelen onderzoeken of de creatie van een afzonderlijk extern toezichtscomité voor de authentieke bron gerechtvaardigd wordt geacht.

De Commissie is verder van oordeel dat

- de WVP toepasselijk kan worden geacht op de verwerking van de informatie in de authentieke bron en dat elke gegevensuitwisseling via de authentieke bron derhalve rekening dient te houden met de bestaande rechten die de betrokken natuurlijk personen ontleen aan de WVP.
- Gelet op het wettelijkheidsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet, het voorontwerp voldoende duidelijk de essentiële elementen van de gegevensuitwisselingen tussen besturen met verschillende opdrachten dient te omschrijven, zoals de bepaling welke dienst(en) verantwoordelijk moet worden geacht, om welke verwerking (doelstelling) het gaat en wie de gegevens kan leveren en ontvangen.
- voor het vereiste externe toezicht op de authentieke bron, het voorontwerp rekening had kunnen houden met de bestaande bevoegdheden van het sectoraal comité Federale Overheid;
- de besluiten die voorzien zijn tot uitvoering van de artikelen 4, 5, 6 of 8 van het voorontwerp hoe dan ook voor advies dienen te worden voorgelegd aan de Commissie of desgevallend het sectoraal Comité federale Overheid;
- er geen bijkomend sectoraal comité moet worden opgericht voor de authentieke bron;
- dat het in het voorontwerp voorziene toezichtscomité onvoldoende beantwoordt aan de vereisten van de artikelen 18.2 respectievelijk artikel 28 lid 1 van de richtlijn 95/46/EG,
- de gegevens die de regering initieel in de authentieke bron wenst op te nemen bij wet dienen te worden omschreven, net als de bestaande verstrekkers en ontvangers van de gegevens.
- de commercialisering van overheidsinformatie dient te kaderen binnen de doelstellingen die werden geformuleerd voor dergelijk gebruik van overheidsinformatie in de richtlijn 2003/98/EG, waarbij in de wet afdoende waarborgen dienen te worden voorzien alvorens commercialisering van persoonsgegevens met het oog op privacyinvasieve toepassingen wordt toegelaten;
- dat het noodzakelijk is om rekening houdend met de wettelijke opdracht en de doelstellingen van de authentieke bron die bij wet dienen te worden vastgelegd;
- dat in de wet de wetgevende domeinen dienen te worden vastgelegd binnen dewelke het gebruik van de informatie uit de authentieke bron toegelaten of verplicht is door de betrokken administraties

⁵⁴ "De Koning bepaalt, na advies van het toezichtcomité, welke in artikel 17 opgesomde gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen, gelet op hun openbaar karakter, vrij mogen worden gecommmercialiseerd en onder welke voorwaarden en waarborgen.
Enkel de beheersdienst mag deze basisgegevens aan ondernemingen verstrekken"

Gelet op de in dit advies vermelde opmerkingen, brengt de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een ongunstig advies uit over het voorontwerp van wet houdende de oprichting van een authentieke bron van voertuiggegevens.

Gelet op de complexe materie en het belang ervan, houdt de Commissie zich evenwel ter beschikking van de heer Minister van Mobiliteit bij de herziening en/of uitvoering van de bepalingen van het voorontwerp.

De administrateur,

De ondervoorzitter,

(get.) Jo BARET

(get.) Willem DEBEUCKELAERE