



Advies nr 43/2016 van 20 juli 2016

Betreft: Project van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer om locatiegegevens te verzamelen inzake het personenverkeer op het Belgisch grondgebied (CO-A-2016-028)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna de "Commissie");

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 de vraag om inlichtingen van de Federale Overheidsdienst (FOD) Mobiliteit en Vervoer (hierna de "aanvrager"), ontvangen op 24 februari 2016;

Gelet op de bijkomende informatie die de Commissie heeft gevraagd ingevolge haar zitting van 8 juni 2016 en de antwoorden die de aanvrager heeft verstrekt;

Gelet op de zitting van 29 juni 2016 waarop de Commissie heeft beslist het dossier uit te stellen naar haar volgende zitting teneinde een aantal punten op te helderen;

Gelet op het verslag van de heer Stefan Verschuere;

Brengt op 20 juli 2016 het volgend advies uit:

Voorafgaande opmerking

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens uitgevaardigd werd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016¹.

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) genoemd, is twintig dagen na publicatie van kracht of op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

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

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

A. Voorwerp en context van de aanvraag

1. De aanvrager is van plan een overheidsopdracht te lanceren om middels informatie- en communicatietechnologieën, gegevens in te winnen betreffende het personenverkeer op het

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot opheffing van de richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

ganse Belgische grondgebied, ongeacht het gebruikte vervoersmiddel en dit om het personenverkeer te beheren.

2. Hij vulde daartoe via de website van de Commissie een contactformulier in met de vraag of het Secretariaat zijn project zou kunnen onderzoeken en hem informeren over de verenigbaarheid van een dergelijke overheidsopdracht met de privacyregelgeving.
3. Gelet op de omvang van het project en de vragen die het oproept rond de bescherming van persoonsgegevens, besliste de Comitédirecteur van het secretariaat van de Commissie om dit project voor advies aan de Commissie voor te leggen.

B. Onderzoek van het project

4. De Commissie merkt op dat de gegevens die de aanvrager wenst in te zamelen via een overheidsopdracht, verkregen kunnen worden bij de telecomoperatoren of eventueel bij de dienstverstrekkers van de informatiemaatschappij die aan hun gebruikers locatiediensten leveren op basis van een combinatie van gegevens van het basisstation, GPS en wifi².
5. Locatiegegevens zijn persoonsgegevens omdat de informatie een identificeerbare of geïdentificeerde persoon kan betreffen zoals bedoeld in artikel 1, §1 van de WVP. De verwerking ervan, en met name de verdere verwerking, is onderworpen aan de WVP.
6. De Commissie herinnert eraan dat de telecomoperatoren het voorwerp uitmaken van een bijzondere regelgeving voor wat het gebruik van locatiegegevens betreft. Artikel 123 van de wet van 12 juni 2015 *betreffende de elektronische communicatie* (hierna "WEC"), en onverminderd de toepassing van de WVP, staat de initiële verwerking toe van locatiegegevens door de operatoren van mobiele netwerken wanneer zij anoniem werden gemaakt of wanneer de verwerking kadert binnen het verstrekken van een verkeersgegevensdienst of locatiegegevensdienst. In dat laatste geval, gaat het om het verstrekken van een dienst van toegevoegde waarde ten behoeve van de gebruiker die onderworpen is aan zijn voorafgaande toestemming.
7. De Commissie merkt op dat er evenwel geen sprake kan zijn van een verwerking door de operatoren van genanonimiseerde locatiegegevens in de zin van artikel 123 WEC, nu de opdracht precies veronderstelt dat er een koppeling wordt gemaakt tussen locatiegegevens en

² Zie met name het advies van de Werkgroep "artikel 29" over de gegevensbescherming 13/2011 van 6 mei 2011 over de geolocatiediensten op slimme mobiele apparaten, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp1185_nl.pdf.

klantgegevens (de aanvrager wenst immers geanonimiseerde tabellen te bekomen op basis van een gegevensbank waarin het geslacht, de leeftijd en het actieve karakter als variabelen zijn opgenomen). Dergelijke koppeling moet derhalve een grondslag vinden in een van de gronden opgesomd in artikel 5 WVP.

8. Voor de andere dienstenverstrekkers en gelet op het gevoelig karakter van locatiegegevens, staat de Commissie achter de idee dat de voorafgaande, geïnformeerde toestemming ook de hoofdreden kan zijn dat aan een initiële gegevensverwerking een legitiem karakter geeft als het gaat om verwerkingen van geplaatste, slimme mobiele apparaten in een context van diensten van de informatiemaatschappij³.
9. De gegevens die de FOD Mobiliteit en Vervoer wenst te ontvangen, vergen een verdere verwerking van locatiegegevens die initieel werden verwerkt door operatoren en andere dienstenverstrekkers. In het kader van deze verwerking is de Commissie van mening dat de aanvrager moet beschouwd worden als de verantwoordelijke voor de verwerking en de operatoren en andere dienstenverstrekkers als de verwerkers.
10. De Commissie herinnert eraan dat volgens artikel 4, §1, 2° van de WVP persoonsgegevens niet verder mogen 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.
11. Bij gebrek aan dergelijke wettelijke en reglementaire bepalingen en rekening houdend met de gevoelige aard van deze gegevens, meent de Commissie dat het specifieke doeleinde van de verwerking die de aanvrager wil verrichten, niet valt binnen de redelijke verwachtingen van de gebruiker.
12. Maar volgens diezelfde voormelde bepalingen is een verdere verwerking voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden niet onverenigbaar als die wordt verricht overeenkomstig de voorwaarden als bepaald in hoofdstuk II van het Koninklijk besluit van 13 februari 2001 houdende uitvoering van de WVP.
13. De Commissie stemt er in dit geval mee in dat het verdere doeleinde dat de FOD Mobiliteit en Vervoer nastreeft, beschouwd kan worden als vallend binnen het kader van een statistiek doeleinde.

³ Zie het voormelde advies van de Groep van het artikel 29 over de geolocatiediensten op slimme mobiele apparaten.

14. De Commissie vraagt zich evenwel af of de operatoren in staat zijn om van de verplaatsingen van hun gebruikers statistische gegevens te genereren. De aanvrager heeft daartoe voorbeelden geleverd van het statistisch gebruik van mobiele telefoongegevens in de toeristische sector⁴. Hij verklaart dat *"de operatoren de gegevens anonimiseren alvorens ze te verwerken en dat zij daarna alle gegevens aggregeren om er 'big data' van te maken"*. De Commissie werd geraadpleegd in het kader van dit type van "footfall reporting"⁵ projecten en heeft dus haar op- en aanmerkingen kunnen geven over een gebruik voor een commercieel doeleinde in dit geval.
15. Die verdere, statistische verwerking moet overigens tegemoet komen aan de beginselen van de WVP inzake doeleinde, proportionaliteit en rechtmatigheid.
16. De doeleinden van de verwerking moeten vooreerst welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn zoals bedoeld in artikel 4, §1, 2° van de WVP. Op dit punt preciseerde de aanvrager in zijn bijkomende uitleg dat het beheer van het personenverkeer, meer bepaald hoeveel personen zich verplaatsen van een bepaalde plaats naar een andere bepaalde plaats en op welk ogenblik, van kapitaal belang is bij alle mobiliteitsvraagstukken. Dit is des te meer het geval voor een meer multimodale visie op de verplaatsingen die aanvrager tracht te verkrijgen.
17. Gelet op de elementen waarvan de Commissie op de hoogte werd gebracht, heeft zij geen opmerkingen over het welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd karakter van het nagestreefde doeleinde.
18. Voorts moet de geplande verwerking kaderen binnen de door de WVP toegestane gevallen, omschreven onder artikel 5 van de WVP. In zijn bijkomende uitleg, verstreekte de aanvrager de volgende informatie:
- (Vrije vertaling) "Het doeleinde van het project kadert binnen de opdracht van de FOD Mobiliteit en Vervoer, die meervoudig is:*
- *omdat de interregionale vervoersstroom belangrijk is, moet ze nationaal worden bekeken. De FOD zal de resultaten kunnen analyseren en synthetiseren en de relevante resultaten meedelen (via een rapport, onder de vorm van presentaties, etc.) en ze gebruiken ter ondersteuning van de beleidsbesluitvorming.*
 - *Veel gesprekspartners van de FOD vragen naar de gegevens betreffende de stromen. Zo vragen de gemeenten bijvoorbeeld regelmatig aan de directie mobiliteit dergelijke gegevens op om hun mobiliteitsplan te kunnen opmaken. De NMBS voert ook regelmatig studies uit op basis van dergelijke gegevens voor de opmaak van hun vervoersplannen. De Directie Mobiliteit verstrekt momenteel de gegevens van haar enquêtes en verwijst naar andere enquêtes of bronnen met administratieve gegevens. De gegevensstromen die hier zouden kunnen worden ingezameld, zouden een grote meerwaarde zijn bij dergelijke opvragingen.*
 - *Die gegevens kunnen eveneens gebruikt worden om vervoersmodellen te voeden zoals het Planetmodel van het Federaal Planbureau - waarvan de resultaten door onze FOD en vele*

⁴ http://www.proximus.be/fr/id_b_cl_tourism/grandes-entreprises-et-secteur-public/decouvrir/blog/recits-clients/le-tourisme.html.

⁵ Rapportering inzake telling van personen.

anderen worden gebruikt ... - en zouden daarmee de analyses en voorspellingen die aan de hand van die modellen gebeuren aanzienlijk verbeteren."

19. Hij voegt daar nog specifiek aan toe:

"De meer specifieke opdrachten betreffen van de Directie Mobiliteit, opgericht binnen het Directoraat-generaal Duurzame Mobiliteit en Spoorbeleid, zijn uitgebouwd rond drie hoofdlijnen:

- *analyse van de mobiliteit;*
- *voorstel van strategieën op het gebied van mobiliteit en vervoer;*
- *actieve deelname aan de werken binnen de gespecialiseerde instanties.*

Deze opdrachten zijn voor het merendeel transversaal ten opzichte van de vervoersmodi. Ze omvatten niet alleen het vermogen om bevredigende antwoorden te vinden op de noden van het personen- en goederenvervoer maar ook de capaciteit om het hoofd te bieden aan de vervoersuitdagingen op lange termijn.

Die uitdagingen bestaan onder meer uit:

- *een vermindering van de milieu-impact van de vervoersactiviteiten;*
- *een beveiligde toegankelijkheid van het vervoer voor het grootst mogelijke aantal gebruikers;*
- *een overeenstemming tussen de vervoersactiviteiten en de economische en sociale doelstellingen en eisen van alle actoren, met inbegrip van de overheden en de ondernemingen.*

De strategieën die door de Minister belast met mobiliteit en de FOD Mobiliteit en Vervoer worden ontwikkeld, stemmen in die zin overeen met de strategieën ter bevordering van de duurzame mobiliteit. Ze houden rekening met de socio-economische bezorgdheden en de kwaliteit van het milieu, zowel voor de huidige als voor de toekomstige generaties."

20. Gelet op die uitleg, beschouwt de Commissie de verwerking eveneens toelaatbaar aangezien ze noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.

21. Artikel 4 §1, 3° van de WVP stelt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig dienen te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt.

22. De bijzondere overheidsopdracht vermeldt dat de aanvrager de verplaatsingsstromen wenst te verkrijgen tussen de verschillende gemeenten van het ganse Belgische grondgebied en dit in tabelvorm waarin voor iedere gemeentecombinatie het aantal personen dat zich verplaatst van de ene gemeente naar de andere wordt opgenomen (punt 6). Hij voegt eraan toe dat de inschrijver ervoor zal instaan dat de verkregen resultaten representatief zijn voor de Belgische bevolking, per gemeente maar ook vanuit het standpunt van het geslacht, en het feit dat de gebruiker actief is (met precisering of de gebruiker die een telefoon van de onderneming bezit, als actief moet worden gezien) (punt 11.5.1).

23. De aanvrager verstrekke de hiernavolgende uitleg:

(Vrije vertaling) "De statistieken ter zake zijn moeilijk in te zamelen:

- *Het is mogelijk om enquêtes uit te voeren maar deze zijn beperkt door hun methodologie. De enquête over de woon-werkverplaatsingen is maar één reden voor verplaatsing. De BELDAM-enquête gaat over alle redenen voor verplaatsingen maar raakt slechts een beperkt bevolkingsstaal, wat niet volstaat om aan een redelijke kostprijs een goed zicht te krijgen op de stromen.*
- *Er kan ook gebruik worden gemaakt van administratieve bronnen. De FOD Economie zet bijvoorbeeld zeer precieze gegevens online over de Belgische verblijfplaatsen en werkplaatsen (tot op wijkniveau). Maar daaruit kan niet het exacte aantal verplaatsingen worden afgeleid. Mensen werken niet altijd op hun werkplaats en er zouden toch enkel maar statistieken zijn over de woon-werkverplaatsingen en niet over de verplaatsingen om een andere redenen.*

De beslissingmakers, op alle bevoegdheidsniveau's, hebben dus dikwijls te weinig betrouwbare informatie om te gebruiken.

Het gebruik van big data is een mogelijkheid waarop de mobiliteitsactoren steeds vaker een beroep doen aangezien deze zeer precieze informatie leveren voor een duidelijk lagere kostprijs dan de andere mogelijke oplossingen. De mening is dat dit soort gegevens op termijn, toch voor een groot deel, de traditionele enquêtes zullen vervangen.

De gegevens die de telecomoperatoren beheren, zijn daarvan het beste voorbeeld aangezien het met die gegevens, eens ze werden verwerkt en samengevoegd, mogelijk is om statistieken op te maken over het personenverkeer en dit op zijn minst op gemeentelijk niveau."

24. Op de vraag van de Commissie waarom zijn diensten niet gaan via de Algemene Directie Statistiek van de Federale Overheidsdienst (FOD) Economie, meldt de aanvrager dat de FOD hen bij een andere enquête liet weten dat zij niet in staat zijn om voor hen een dergelijke enquête te verwezenlijken die door een externe operator werd gerealiseerd.
25. De Commissie vroeg om meer details over de verzamelde gegevens en dit om hun proportionaliteit te kunnen beoordelen, meer bepaald aan de hand van een voorbeeldtabel over het verplaatsingsverkeer tussen de verschillende gemeentes waarover de aanvrager wil beschikken. De aanvrager verstrekke de Commissie een fictieve tabel van het verplaatsingsverkeer onder de vorm van een maandoverzicht, bestaande uit 3 kolomgroepen (INS vertrek/Stad, INS aankomst/Stad en het aantal verplaatsingen per uur voor een weekdag) met voor de lijnen bestemd voor ieder uur, het totaal aantal verplaatsingen.
26. Gelet op deze uitleg en rekening houdend met de gevoeligheid van deze gegevens, is de Commissie van oordeel dat om tegemoet te komen aan het proportionaliteitsbeginsel, de aanvrager in dit geval het recht heeft om de gevraagde gegevens onder anonieme vorm, te ontvangen, overeenkomstig artikel 3 van het Koninklijk besluit van 13 februari 2011 houdende uitvoering van de WVP⁶.

⁶ De aanvrager vermeldt overigens oordeelkundig deze modus operandi in het contactformulier dat hij aan het secretariaat van de Commissie heeft gericht.

27. De Commissie preciseert dat het verdere doeleinde dat de aanvrager nastreeft, niet rechtvaardigt dat de operatoren en andere dienstverstrekkers de locatiegegevens langer bewaren dan nodig is om het initiële doeleinde waarvoor zij die gegevens hebben verwerkt, te verwezenlijken.
28. De Commissie merkt evenwel op dat de analysecriteria geen afbreuk mogen doen aan de anonimiteit van de verstrekte gegevens. Zij gelast de aanvrager om uiterste voorzichtigheid aan de dag te leggen om te vermijden dat deze gegevens identificeerbaar worden. Een echte anonimisering is soms moeilijk te realiseren en het is uitgesloten dat een combinatie van locatiegegevens toch tot een identificatie zou kunnen leiden. Over dit punt meldt de aanvrager het volgende:
- (Vrije vertaling) "Zoals dat in de bijzondere overheidsopdracht werd gevraagd, moeten de bedrijven, die deze diensten zouden aanbieden, instaan voor de eerbiediging van de regelgeving inzake privacybescherming. Zij zouden werken met een gegevensbank waarvan de gegevens betreffende het geslacht, de leeftijd en het actieve karakter anoniem zijn gemaakt. Daarna zou het de methodologie zijn die instaat voor de representativiteit. Omdat onze diensten slechts locatiegegevens wenselijk op niveau van de postcode en verplaatsingsmiddelen over minimum 1 maand, zal het voor hem niet mogelijk zijn om tot een identificatie te komen."*
29. Hoewel de aanvrager overigens is vrijgesteld om de informatie als bedoeld onder artikel 9, § 2 van de WVP⁷ te verstrekken en in het bijzonder voor een verwerking voor statistische doeleinden wanneer de informatie aan de betrokkene onmogelijk blijkt of onredelijk veel inspanning vergt, is de Commissie vanuit haar bezorgdheid voor transparantie van mening dat het project van de aanvrager bekend zou moeten worden gemaakt op zijn website en op die van de bedrijven aan wie de opdracht wordt gegund, zodat het publiek ingelicht is. Daarnaast moet hij ook nog aangifte doen van zijn verwerking⁸ volgens de daartoe voorziene procedure⁹.
30. Tot slot bepaalt de Commissie dat de bedrijven aan wie de opdracht wordt gegund enkel als verwerker gerechtigd zijn statistieken te genereren op basis van een gegevensbank waarin locatiegegevens zijn gekoppeld aan gegevens betreffende het geslacht, de leeftijd en het actieve karakter en dat zij na het aanleveren aan de aanvrager van de op basis van bedoelde gegevensbank gegenereerde geanonimiseerde statistieken derhalve zowel de bedoelde gegevensbank zelf moeten vernietigen als de geanonimiseerde statistieken onmiddellijk moeten verwijderen nadat deze aan de aanvrager werden doorgegeven. Zij verzoekt de aanvrager om deze vereisten uitdrukkelijk te vermelden in het bijzonder bestek.

⁷ Informatieverstrekking aan de betrokkene wanneer de gegevens niet bij de betrokkene zijn verkregen.

⁸ Overeenkomstig artikel 17 van de WVP.

⁹ <http://www.privacycommission.be/nl/aangifte>.

OM DEZE REDENEN,

de Commissie

brengt een gunstig advies uit over het project van de aanvrager zoals hij die heeft beschreven in zijn contactformulier voor het doeleinde als uiteengezet onder punt 1 **op voorwaarde dat** rekening wordt gehouden met haar opmerkingen onder randnummers 7 tot 9 en 26 tot 30.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere