



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 74/2025 van 1 september 2025

Betreft: Advies m.b.t. een voorontwerp van ordonnantie *betreffende het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en van interfaces met andere vervoerswijzen (artikel 7)* (CO-A-2025-103).

Trefwoorden: intelligente vervoerssystemen – Nationaal Toegangspunt – Europese harmonisatie – ANPR-camera's – pseudonimisering en anonimisering – delegatie uitvoerende macht

Originele versie

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: de Autoriteit);

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name op artikelen 23 en 26 (hierna: WOG);

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna: AVG);

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna: WVG);

Gelet op de adviesaanvraag van mevrouw Elke Van den Brandt, Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Verkeersveiligheid van de Brusselse Regering (hierna: de aanvrager), ontvangen op 22 juli 2025;

Brengt op 1 september 2025 het volgende advies uit:

I. Voorwerp en context van de adviesaanvraag

1. Op 22 juli 2025 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot artikel 7 van het voorontwerp van ordonnantie *betreffende het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en van interfaces met andere vervoerswijzen* (hierna: het ontwerp).
2. Het ontwerp voorziet in de omzetting in intern recht van de richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 *betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen* (hierna: de eerste richtlijn), zoals gewijzigd door de richtlijn 2023/2661/EU tot wijziging van Richtlijn 2010/40/EU betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen (hierna: de tweede richtlijn).
3. De eerste richtlijn heeft een kader bepaald voor het invoeren in de lidstaten van intelligente vervoerssystemen (hierna: ITS) op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen. ITS'en zijn systemen waarbij informatie- en communicatietechnologieën worden aangewend om het verkeersbeheer te verbeteren, het wegvervoer veiliger te maken, de doeltreffendheid ervan op het gebied van energiebesparing te verhogen en de effecten ervan op het milieu te verminderen zodat de vervoersnetten veiliger, gecoördineerder en rationeler kunnen worden gebruikt. ITS'en verbinden telecommunicatie, elektronica en informatietechnologie met vervoersengineering om vervoerssystemen te plannen, te ontwerpen, te exploiteren, te onderhouden en te beheren.
4. Deze eerste richtlijn werd vervolgens omgezet door zowel de federale overheid en de gewesten. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft dit gedaan via de ordonnantie van 28 maart 2013 *betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en interfaces met andere vervoerswijzen* (hierna: de ordonnantie van 28 maart 2013). Naar aanleiding van deze wetgevingen heeft de Raad van State opgemerkt dat de omzetting van de richtlijn zaaks is van zowel de gewesten (op grond van hun bevoegdheid inzake "wegen en hun aanhorigheden¹"), als van de federale overheid (op grond van haar bevoegdheid inzake "het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen²"). Aangezien de maatregelen die zowel op federaal als op gewestelijk niveau genomen moeten worden, wezenlijk met elkaar verweven zijn, lijkt het in het licht van de bij het Belgische interne recht voorgeschreven

¹ Zie artikel 6, § 1, X, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 *tot hervorming der instellingen* (hierna: de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

² Zie artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

regels inzake de verdeling van de bevoegdheden niet aanvaardbaar om het algemene kader met betrekking tot ITS'en om te zetten zonder dat ter zake een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980³.

5. In het licht van het bovenstaande werd de ordonnantie van 28 maart 2013 door de Raad van State verworpen, daar deze in strijd is met de bevoegdheidsverdelende regels voor wat betreft de omzetting van de vier "prioritaire gebieden" en de zes "prioritaire acties" opgesomd in de artikelen 2 en 3 van de eerste richtlijn.
6. De inwerkingtreding en omzetting van de tweede richtlijn biedt bijgevolg de uitgelezen gelegenheid om de ordonnantie van 28 maart 2013 op te heffen en te vervangen door het ontwerp.
7. De belangrijkste wijzigingen die door het de tweede richtlijn werden aangebracht kunnen als volgt worden samengevat:
 - a. de uitbreiding van het begrip ITS naar C-ITS ofwel "coöperatieve intelligente vervoerssystemen", zodanig dat ITS-gebruikers voortaan kunnen interageren en samenwerken via beveiligde en betrouwbare berichten⁴. C-ITS diensten zijn gebaseerd op een open architectuur waarin C-ITS-stations P2P (peer-to-peer) of 'Many-to-many' communicaties kunnen opzetten;
 - b. de toevoeging van duurzame mobiliteit als (een van de) doelstellingen van (C-)ITS;
 - c. de invoering van de begrippen "beschikbaarheid van gegevens" en "toegankelijkheid van gegevens", teneinde te voorzien in de mogelijkheid om de gegevens op te vragen en te verkrijgen in een machineleesbaar digitaal formaat;
 - d. de uitbreiding van het begrip "weggegevens" naar oplaad- en tankinfrastructuur voor alternatieve brandstoffen;
 - e. de verplichting voor elke lidstaat om een 'NAP' (nationaal toegangspunt⁵) op te zetten;
 - f. de invoering van het begrip "multimodale digitale mobiliteitsdienst⁶".

³ In dat verband dient opgemerkt te worden dat de samenwerkingsovereenkomst van 15 juli 2014 *betreffende de Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen* niet voorziet in een algemeen kader, doch louter de oprichting van een stuurgroep betreft.

⁴ Deze C-ITS'en gebruiken technologieën waarbij wegvoertuigen onderling en met de weginfrastructuur, met inbegrip van (bijvoorbeeld) verkeersborden, kunnen communiceren.

⁵ Een door de lidstaat opgezette digitale interface die één toegangspunt tot gegevens vormt, zoals gedefinieerd in de in artikel 6 van de tweede richtlijn bedoelde specificaties.

⁶ Een dienst die informatie verstrekt over verkeers- en reisgegevens, zoals de locatie van vervoersvoorzieningen, dienstregelingen, de beschikbaarheid van of tarieven voor meer dan één vervoerswijze, eventueel met inbegrip van elementen die het mogelijk maken reserveringen, boekingen of betalingen te verrichten of tickets uit te geven.

II. Onderzoek ten gronde

II.1 Voorafgaande opmerkingen en rechtsgrond

8. De autoriteit brengt volledigheidshalve in herinnering dat de verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op (eerbiediging van) privéleven (waaronder begrepen het recht op gegevensbescherming), dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en artikel 22 *Grondwet*. Dit recht is echter niet absoluut en kan worden beperkt mits daartoe een voldoende precieze wettelijke bepaling voorhanden is die beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en op voorwaarde dat de verwerking evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.
9. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met de voormelde artikelen 8 EVRM en 22 *Grondwet*, is het daarbij vereist dat deze wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerking vaststelt. Het gaat daarbij om⁷:
 - het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is);
 - de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
 - de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
 - de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
 - de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens;
 - de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.
10. In het licht van het bovenstaande en onverminderd de vaststelling dat het ontwerp beoogt te voorzien in de omzetting van de hierboven vermelde richtlijnen, hetgeen aldus de bewegingsruimte van de Brusselse wetgever enigszins beperkt, wijst de Autoriteit – ten algemene titel – op de inherente gegevensbeschermingsrechtelijke risico's verbonden aan de grootschalige implementatie en uitrol van (C-)ITS-diensten. Dergelijke diensten bieden immers – minstens indirect – de mogelijkheid tot de constante tracering van voertuigen en personen en het opstellen van gedetailleerde gedrags- en mobiliteitsprofielen. Ook bijzonder relevant in deze context is het gevaar van functieverhuizing (*function creep*) waarbij de verzamelde gegevens naderhand voor andere, onverenigbare doeleinden worden hergebruikt.

⁷ Met dien verstande dat de vereiste graad van precisie of de mogelijkheid om bepaalde aspecten nader uit te werken in een uitvoeringsbesluit in belangrijke mate afhangen van de ernst van de inmenging, evenals de aard en de omvang van de voorziene gegevensverwerkingen.

11. Elke verwerking van persoonsgegevens in het kader van ITS (en zodoende ook de in dat verband opgestelde regelgeving), met inbegrip van locatie-, route- en bewegingsgegevens, dient derhalve strikt te voldoen aan de bepalingen van de AVG en, waar van toepassing, de Richtlijn 2002/58/EG *betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie*, met bijzondere aandacht voor de beginselen van doelbinding en minimale gegevensverwerking. De ITS-dienstverleners en bevoegde autoriteiten zijn verplicht gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen (zie artikel 25 AVG) te implementeren, teneinde de structurele risico's van (her)identificatie en massale surveillance te beperken. Gezien de bijzondere gevoeligheid van geolocatiegegevens en het gevaar van heridentificatie in dat verband, zelfs bij geaggregeerde datasets, dienen pseudonimisering en, waar mogelijk, robuuste anonimiseringstechnieken, versleuteling en strikte bewaarbeperkingen verplicht te worden toegepast.
12. Elke verwerking voor secundaire doeleinden, waaronder gedragsanalyse, ongerichte handavingsdoeleinden of profilering voor marketing- of andere commerciële doeleinden, wordt geacht een onaanvaardbare inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen te vertegenwoordigen en is verboden tenzij dit uitdrukkelijk bij wet is toegestaan overeenkomstig artikel 6.3 AVG, dan wel voldoet aan de voorwaarden neergelegd in artikel 6.4 AVG.
13. Voor elke grootschalige of grensoverschrijdende ITS-toepassing moet bovendien een gegevensbeschermingseffectbeoordeling in de zin van artikel 35 AVG worden uitgevoerd, waarbij passende mitigerende maatregelen vooraf en aantoonbaar moeten worden vastgesteld.
14. In gevallen waarin meerdere verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers betrokken zijn, dient overeenkomstig de artikelen 26 – 28 AVG een heldere en afdwingbare verdeling van verantwoordelijkheden te worden vastgelegd, waarbij in het bijzonder wordt gewaarborgd dat de betrokkenen op transparante, begrijpelijke en toegankelijke wijze geïnformeerd worden over de verwerking en in staat zijn hun rechten krachtens de artikelen 12 – 22 AVG daadwerkelijk en effectief uit te oefenen.

II.2 Doeleinde

15. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
16. In de mate dat het ontwerp de omzetting van de eerste richtlijn, zoals gewijzigd door de tweede richtlijn (in wat volgt zal de verwijzing naar 'de richtlijn' betrekking hebben op de gewijzigde

richtlijn, behoudens wanneer uitdrukkelijk anderszins aangegeven), betreft, dienen in eerste instantie de doeleinden van de richtlijn in rekening te worden gebracht.

17. De richtlijn beoogt een geharmoniseerd kader te bieden ter versnelling en coördinatie van de ontwikkeling en toepassing van (C-)ITS-diensten, met bijzondere aandacht voor de in artikel 2 van deze richtlijn omschreven prioritaire gebieden, waaronder informatie en mobiliteit, reizen, vervoer en verkeersbeheer, verkeersveiligheid en -beveiliging en coöperatieve, geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteit. Artikel 3 van dezelfde richtlijn preciseert vervolgens de prioritaire acties binnen deze gebieden. Het gaat met name over de verlening van multimodale reisinformatie en realtimeverkeersinformatie, de vaststelling en ontwikkeling van gegevens en procedures voor de verlening van minimale universele verkeersinformatie betreffende de veiligheid op de weg, de geharmoniseerde voorziening van eCall, informatie- en reservatiediensten inzake veilige parkeervoorzieningen voor vrachtwagens en bedrijfsvoertuigen (zie in dat verband ook bijlage I bij de richtlijn). Daarnaast worden er bepaalde verplichtingen aan de lidstaten opgelegd betreffende de beschikbaarheid en toegankelijkheid van gegevens via nationale toegangspunten (NAP's), en worden er nieuwe administratieve en beveiligingsmechanismen geïntroduceerd.
18. Specifiek wat de verwerking van persoonsgegevens betreft, bepaalt artikel 10 van de richtlijn dat persoonsgegevens slechts verwerkt kunnen worden voor zover die verwerking noodzakelijk is voor de prestaties van de in bijlage I van de richtlijn vermelde ITS-toepassing, -diensten en -acties voor het waarborgen van de verkeersveiligheid of -beveiliging en een verbeterd verkeers-, mobiliteits- of incidentenbeheer. Indien anonimisering technisch haalbaar is en de doeleinden van de gegevensverwerking kunnen worden bereikt met geanonimiseerde gegevens, worden geanonimiseerde gegevens gebruikt. Indien anonimisering technisch niet haalbaar is, of de doeleinden van de gegevensverwerking niet kunnen worden bereikt met geanonimiseerde gegevens, worden de gegevens gepseudonimiseerd, mits die pseudonimisering technisch haalbaar is en de doeleinden van de gegevensverwerking kunnen worden bereikt met behulp van gepseudonimiseerde gegevens.
19. Deze bepaling wordt grotendeels hernomen in artikel 7, §§1 en 4, van het ontwerp.
20. Ter zake dient in rekening te worden gebracht dat de richtlijn (en zodoende ook het ontwerp) in beginsel slechts de definities en het kader vaststellen waarbinnen de Europese Commissie (hierna:

de Commissie) een werkprogramma⁸ inzake ITS en de specificaties⁹ met betrekking tot het operationele gebruik van ITS'en ten behoeve van de prioritaire acties dient vast te stellen. Daarnaast kan de Commissie overeenkomstig artikel 8 van de richtlijn het Europese parlement verzoeken om Europese verordeningen op te stellen met het oog op interoperabiliteit, compatibiliteit en continuïteit bij de invoering en het gebruik van bepaalde ITS-toepassingen. Dergelijke verordeningen en specificaties (wanneer zij de vorm aannemen van gedelegeerde verordeningen) hebben directe uitwerking in de lidstaten en bepalen aldus op nauwkeurige wijze de manier waarop specifieke ITS'en ingevoerd en geïmplementeerd dienen te worden. Wanneer deze specificaties evenwel niet de vorm aannemen van gedelegeerde verordeningen, moet elke lidstaat instaan voor de omzetting van de inhoud ervan, opdat deze specificaties van toepassing kunnen zijn op de geïmplementeerde ITS-applicaties en -diensten.

21. Rekening houdend met het bovenstaande is het aldus aanvaardbaar dat noch in de Richtlijn, noch in het ontwerp de concrete verwerkingsdoeleinden worden gespecificeerd voor alle ITS'en waarvan de invoering vereist is of zal worden. **Deze doeleinden zullen echter moeten worden vastgesteld in de gedelegeerde verordeningen van de Commissie of de verordeningen, dan wel in nationale wetgeving wanneer de Europese regels geen directe werking hebben, waarin de 'specificaties' met betrekking tot dergelijke ITS-diensten of -applicaties worden vastgelegd.**
22. Dit gezegd zijnde verzet de Autoriteit zich tegen de 'blanco' delegatie aan de regering om overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp maatregelen te nemen in het kader van prioritaire gebieden en voor prioritaire acties als er geen specificaties (Commissie) of normen (Europees parlement) bestaan. De aanvrager argumenteert dat aangezien deze materie voortdurend in ontwikkeling is en zich met de acties van de Commissie zal blijven ontwikkelen, het beter is om de regering de bevoegdheden te geven die nodig zijn voor de invoering van (C-)ITS-applicaties en -diensten. In het licht evenwel van het formele legaliteitsbeginsel en rekening houdend met de belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen die de toepassing van bepaalde ITS-diensten of -applicaties kan vertegenwoordigen¹⁰, benadrukt de Autoriteit dat het

⁸ Zie artikel 5 van de richtlijn dat bepaalt dat het werkprogramma ten minstens de volgende elementen moet bevatten:

- de jaarlijkse doelstellingen en uitvoeringstermijnen inzake het opstellen van specificaties (in de zin van artikel 6 van de richtlijn) voor bepaalde werkpunten;
- de gegevenstypes die de Commissie wenst toe te voegen aan of te schrappen uit bijlage III van de richtlijn;
- de voorbereidende werkzaamheden die de Commissie moet verrichten in samenwerking met de belanghebbenden en de lidstaten.

⁹ Zie artikel 6 van de richtlijn dat onder andere bepaalt dat de specificaties moeten zorgen voor compatibiliteit, interoperabiliteit en continuïteit bij de invoering en het gebruik van ITS'en. Deze specificaties bevatten minstens functionele bepalingen betreffende de rol van de verschillende belanghebbenden en de informatiestroom tussen hen, technische bepalingen, organisatorische bepalingen inzake de procedurele verplichtingen van de belanghebbenden en bepalingen over de verschillende dienstenniveaus en hun inhoud voor ITS-toepassingen en -diensten.

¹⁰ Zie in het bijzonder de voorafgaandelijke opmerkingen geformuleerd in de punten 10 – 12.

vereist is om de essentiële elementen van de gegevensverwerkingen in dat verband (met inbegrip van de doeleinden) vast te stellen in een formele wettelijk norm. **De delegatie aan de regering kan bijgevolg enkel betrekking hebben op de verdere tenuitvoerlegging van Europese regelgeving met directe werking enerzijds, of formele interne wetgeving anderzijds.** Artikel 4 van het ontwerp moet dienovereenkomstig gewijzigd worden.

II.3 Verwerkingsverantwoordelijke

23. Overeenkomstig artikel 4.7) AVG is de verwerkingsverantwoordelijke elke natuurlijke of rechtspersoon, overheidsinstantie, dienst of ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt; wanneer de doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen. Volledigheidshalve brengt de Autoriteit in herinnering dat de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke passend moet zijn in het licht van de feitelijke omstandigheden. Zowel het Europees Comité voor gegevensbescherming als de Autoriteit hebben aangedrongen op de noodzaak om deze concepten te benaderen vanuit een feitelijk perspectief. Het is derhalve noodzakelijk de entiteit of entiteiten aan te wijzen die in feite het doel van de verwerking nastreven en de controle erover uitoefenen.
24. Opnieuw rekening houdend met het feit dat zowel de richtlijn als het ontwerp louter kaderbepalingen bevatten voor de ontwikkeling en uitrol van (C-)ITS-diensten en -applicaties, onderschrijft de Autoriteit dat het niet wenselijk (noch mogelijk) is om de verwerkingsverantwoordelijken exhaustief aan te duiden in het ontwerp. Deze aanduiding kan gebeuren in de regelgeving die de modaliteiten voor bepaalde ITS'en vaststelt. Ter zake kan gedacht worden aan de in de richtlijn geïdентificeerde belanghebbenden, zoals publieke of private ITS-dienstverleners, controleorganen, vervoeroperatoren en exploitanten van installaties, voertuigfabrikanten...
25. In dat verband aanvaardt de Autoriteit de delegatie aan de regering om overeenkomstig artikel 7, §3, van het ontwerp de feitelijke verwerkingsverantwoordelijke(n) vast te stellen, doch op voorwaarde dat uit de formele rechtsgrond reeds – indirect – afgeleid kan worden welke actor deze rol moet opnemen.¹¹ Met andere woorden, indien de gedelegeerde verordening vereist dat de ITS-dienstverlener optreedt als verwerkingsverantwoordelijke, komt het de regering toe om deze naderhand effectief aan te duiden voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (dienstverlener X is verantwoordelijk voor de verwerking...).

¹¹ Zie terzake de opmerking geformuleerd in punt 22.

26. Volledigheidshalve benadrukt de Autoriteit **het belang om in deze grensoverschrijdende context** (zowel binnenlands als Europees) **bijzondere aandacht te besteden aan de aanduiding van de – in voorkomend geval gezamenlijke – verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers**. De ontwikkeling, uitrol en toepassing van ITS-diensten en -applicaties omvat en impliceert een netwerk van binnen- en buitenlandse actoren, dewelke allen in meer of mindere mate toegang hebben tot en controle hebben over gegevens (waaronder in sommige gevallen persoonsgegevens) waarvan de verwerking noodzakelijk is of wordt geacht. Deze aanduiding is cruciaal in het licht van het verantwoordingsbeginsel (artikel 5.2 AVG) en voor de uitoefening van de rechten van de betrokkenen (artikelen 12 – 22 AVG). Daarnaast moeten ook de volgende uitdagingen in rekening worden gebracht:

- meerdere partijen (voertuigfabrikanten, navigatiediensten, telecombedrijven, wegbeheerders, cloudproviders en overheidsdiensten) zullen gelijktijdig dezelfde gegevens verwerken waardoor het vaak moeilijk zal zijn om te bepalen wie effectief de 'doeleinden en de middelen' van de verwerking vaststelt;
- het bovenstaande impliceert dat er sprake zal zijn van gezamenlijke verantwoordelijkheid in de zin van artikel 26 AVG, wat een duidelijke taakverdeling vereist vanuit de regelgeving en een publiek-private samenwerking afdwingt;
- ITS-diensten worden ontworpen voor EU-brede samenwerking, hetgeen aanleiding kan geven tot grensoverschrijdende en interoperabiliteitskwesties, in het bijzonder wanneer verschillende nationale autoriteiten aanspraak kunnen maken op de rol van verwerkingsverantwoordelijke;
- realtime communicatie tussen voertuigen onderling en tussen voertuigen en infrastructuur maakt het onduidelijk wanneer en door wie gegevens worden verwerkt en wie aldus finaal de verantwoordelijkheid draagt;
- de enorme hoeveelheid aan gegevens en partijen verhoogt het risico op '*function creep*' en verdere verwerking voor onverenigbare doeleinden, waaronder bijvoorbeeld (commerciële) profilering door private actoren en ongerichte handhavingsdoeleinden door de publieke sector.

II.4 Proportionaliteit/Minimale gegevensverwerking

27. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (principe van 'minimale gegevensverwerking').

28. Artikel 1.2*bis* van de richtlijn bepaalt dat de richtlijn voorziet in de beschikbaarheid van gegevens en de invoering van ITS-diensten op de prioritaire gebieden. Zoals hierboven reeds toegelicht stelt de Commissie daartoe specificaties¹² vast (of appelleert zij het Europees Parlement om bepaalde regels aan te nemen). Vervolgens is het de taak van de lidstaten om erop toe te zien dat de gegevens via de NAP's beschikbaar zijn voor de geografische dekking voor elk van de in bijlage III van de richtlijn vermelde gegevenstypes op het in de richtlijn gespecificeerde tijdstip.^{13 14} Het gaat onder andere over statische en dynamische verkeersregels (aanduiding rijrichting en eenrichtingswegen, circulatieplannen, toegangsbeperkingen,...), de staat van het vervoers- en wegennet (werkzaamheden, sluiting van wegen of rijstroken...), informatie- en reserveringsdiensten voor parkeerplaatsen, minimale verkeersveiligheidsinformatie (glad wegdek, obstakels op de weg, ongevalslocatie, weersomstandigheden...) en verkeersgegevens voor Uniebrede multimodale reisinformatiediensten (waaronder de plaats van geïdentificeerde toegangspunten voor vervoerswijzen, met inbegrip van informatie over de toegankelijkheid van toegangspunten en looproutes op een overstappunt).
29. Hoewel deze gegevenscategorieën *an sich* geen persoonsgegevens betreffen, moet in rekening worden gebracht dat om deze gegevens te bekomen wel persoonsgegevens zullen worden verwerkt. Het gaat daarbij in het bijzonder over realtime locatie- en trajectgegevens afkomstig van voertuigen en (weg)infrastructuur (waaronder inbegrepen ANPR-camera's). Ter zake benadrukt de Autoriteit dat juist deze gegevenscategorieën bijzonder gevoelig zijn, daar **anonimisering in beginsel onmogelijk is, en ook pseudonimisering vaak ontoereikend**

¹² Zo zijn op heden reeds de volgende (gedelegeerde) verordeningen van kracht:

- gedelegeerde verordening (EU) nr. 305/2013 van de Commissie van 26 november 2012 tot aanvulling van Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad, wat de geharmoniseerde voorziening in de gehele Unie van een interoperabele eCall betreft;
- gedelegeerde verordening (EU) Nr. 885/2013 van de Commissie van 15 mei 2013 ter aanvulling van Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot het verstrekken van informatiediensten voor veilige en beveiligde parkeerplaatsen voor vrachtwagens;
- gedelegeerde Verordening (EU) nr. 886/2013 van de Commissie van 15 mei 2013 tot aanvulling van Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de gegevens en procedures voor het aanbieden, waar mogelijk, van minimale universele verkeersveiligheidsinformatie die kosteloos is voor de gebruikers;
- verordening (EU) nr. 2015/758 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 inzake typegoedkeuringseisen voor de uitrol van het op de 112-dienst gebaseerde eCall-boordsysteem en houdende wijziging van Richtlijn 2007/46/EG;
- gedelegeerde verordening (EU) 2015/962 van de Commissie van 18 december 2014 ter aanvulling van Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad wat de verlening van EU-wijde realtimeverkeersinformatiediensten betreft;
- gedelegeerde verordening (EU) nr. 2017/1926 van de Commissie van 31 mei 2017 tot aanvulling van Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot het aanbieden van EU-brede multimodale reisinformatiediensten;
- gedelegeerde verordening (EU) 2022/670 van de Commissie van 2 februari 2022 ter aanvulling van Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad wat de verlening van EU-wijde realtimeverkeersinformatiediensten betreft.

¹³ Of, indien de richtlijn geen tijdstip heeft vastgesteld, het tijdstip zoals gepreciseerd in de gedelegeerde handelingen van de Commissie.

¹⁴ Zie artikel 6*bis* van de richtlijn en artikel 6 van het ontwerp.

blijkt.¹⁵ ¹⁶ Het gevaar van heridentificatie neemt bovendien sterk toe naarmate datasets worden gecombineerd, hetgeen de reconstructie van individuele reispatronen en het opstellen van gedragsprofielen aanzienlijk vergemakkelijkt. Dergelijke datasets vertegenwoordigen aldus een hoge economische en maatschappelijke waarde en verhogen het risico op ongeoorloofde en onverenigbare verdere verwerking door zowel private als publieke actoren. In deze is het aldus cruciaal dat de regelgeving de verwerkingsdoeleinden, de te verwerken persoonsgegevens, de betrokken actoren en hun bevoegdheden, evenals de mogelijke ontvangers van de gegevens strikt vaststelt, en dat naderhand bijzondere aandacht wordt besteedt aan het treffen van organisatorische en technische maatregelen die de onderliggende risico's zoveel mogelijk beperken.¹⁷ De implementatie en uitrol van (C-)ITS- diensten en applicaties (die voorzien in een verwerking van dergelijke gegevens) moeten bijgevolg steeds voorafgegaan worden door een gegevensbeschermingseffectbeoordeling in de zin van artikel 35 AVG.

30. Voor het overige neemt de Autoriteit er akte van dat de concrete gegevens (en in het bijzonder de persoonsgegevens) die nodig zijn om de in bijlage III van de richtlijn bedoelde gegevens te bekomen, opgenomen moeten worden in de (formele) regelgeving die de specificaties voor een welbepaalde ITS-dienst of -applicatie vaststelt.

II.5 Bewaartermijn

31. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.¹⁸
32. Ter zake herneemt de Autoriteit *mutatis mutandis* haar opmerkingen overeenkomstig hetgeen hierboven reeds werd geformuleerd. Het vaststellen van een maximale bewaartermijn (of van de elementen die toelaten deze termijn te bepalen), dient te gebeuren in de specifieke regelgeving betreffende een welbepaalde ITS-dienst of -applicatie, rekening houdend met de onderscheiden doeleinden van de verwerking, het desgevallend gevoelige karakter van verwerkte persoonsgegevens, en de vereisten die daaromtrent voortvloeien uit de richtlijn.

II.6 Beschikbaarheid van de gegevens/mededeling aan derden

¹⁵ Zie in deze context ook advies nr. 96/2023. Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-96-2023.pdf>.

¹⁶ Recente studies hebben aangetoond op welke wijze het mogelijk is om een persoon te individualiseren uit geaggregeerde locatiegegevens zonder enige aanvullende dataset. Zie: <https://arxiv.org/abs/2406.18671>.

¹⁷ Waaronder bijvoorbeeld sterke versleutelingsprotocollen, robuuste toegangscontrole, strikte bewaartermijnen en periodieke audits.

¹⁸ Volledigheidshalve brengt de Autoriteit in herinnering dat ook gepseudonimiseerde gegevens persoonsgegevens uitmaken in de zin van de AVG, en dat de verwerking van deze gegevens onderworpen is aan het beginsel van opslagbeperking.

33. De tweede richtlijn voorziet in een verplichting voor de Commissie en de lidstaten om toe te zien op de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de gegevens vermeld in bijlage III van de richtlijn (of andere Europese regelgeving)¹⁹.
34. Elke lidstaat dient daartoe een Nationaal Toegangspunt (NAP) op te richten en te onderhouden. Dit is een digitaal platform voor de verzameling, beschikbaarstelling en uitwisseling van de gegevens die relevant zijn voor de uitvoering van ITS-diensten, met inbegrip van onder meer statische en dynamische verkeersregels, wegwerkzaamheden, verkeersinformatie, infrastructuurbepkeringen en parkeer- en laadvoorzieningen. Het NAP waarborgt dat de gegevens nauwkeurig, actueel en transparant zijn en in een gestandaardiseerd en interoperabel formaat beschikbaar worden gesteld aan alle partijen die toegang dienen te hebben tot deze gegevens uit hoofde van aan hen opgelegde verplichtingen of vanwege de diensten die zij aanbieden.
35. Hoewel de gegevens in het NAP in beginsel geen persoonsgegevens uitmaken, herhaalt de Autoriteit dat er wel persoonsgegevens worden verwerkt om deze gegevens te bekomen. Gelet daarenboven op het groot aantal partijen die informatie aanleveren of toegang hebben tot het NAP, is het van het grootste belang dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen om de kwaliteit, beveiliging en betrouwbaarheid van het NAP te garanderen, en dat zij mechanismen vaststellen voor toezicht, correctie en periodieke actualisering. Tot slot verwijst de Autoriteit naar hetgeen uiteengezet onder *II.3 Verwerkingsverantwoordelijke*, daar het ook in de context van de NAP's uitermate belangrijk is om zicht te hebben op welke actoren welke verantwoordelijkheden dragen.

OM DEZE REDENEN de Autoriteit,

gelet op het feit dat het ontwerp, door de omzetting van de richtlijn, een kader wil creëren voor het gebruik van intelligente vervoerssystemen, wijst in eerste instanties op de risico's verbonden aan de ontwikkeling en uitrol van (C-)ITS-diensten en -applicaties die de verwerking van persoonsgegevens (en in het bijzonder locatie- en/of trajectgegevens) vereisen. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de naleving van de beginselen van doelbinding en minimale gegevensverwerking en aan de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijken;

is daarnaast van oordeel dat de volgende wijzigingen aan het ontwerp zich opdringen:

¹⁹ Zie artikel 6*bis* van de richtlijn, omgezet door artikel 6 van het ontwerp.

- uitdrukkelijk speciëren dat de delegatie aan de regering om de modaliteiten van ITS'en vast te stellen enkel betrekking kan hebben op de verdere tenuitvoerlegging van in formele wetgeving vastgestelde specificaties (punten 22, 25, 30 en 32);
- uitdrukkelijk voorzien dat wanneer de invoering of het gebruik van (C-)ITS'en een verwerking van persoonsgegevens vereist, er steeds een gegevensbeschermings-effectbeoordeling moeten worden uitgevoerd (punt 29).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Jaspar Alexandra, Directeur