



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 10/2021 van 5 februari 2021

Betreft: Adviesaanvraag over een voorontwerp van decreet van het Waals gewest betreffende de afvalstoffen, circulariteit van stoffen en openbare netheid (CO-A-2020-145)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de 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 Céline Tellier, Minister van de Waalse Regering belast met Milieu, Natuur, Bos, Landelijkheid en Dierenwelzijn, ontvangen op 8 december 2020;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 5 februari 2021 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Minister van de Waalse Regering belast met Milieu, Natuur, Bos, Landelijkheid en Dierenwelzijn, Mevrouw Céline Tellier (hierna "de aanvrager") vroeg op 8 december 2020 het advies van de Autoriteit over een voorontwerp van decreet betreffende de afvalstoffen, circulariteit van stoffen en openbare netheid (hierna "het ontwerp").
2. Het ontwerp beoogt de gedeeltelijke omzetting (of, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, "*de regering ten minste de nodige bevoegdheden daartoe te verlenen*") van zes Europese richtlijnen betreffende afvalstoffen en de kringlooeconomie¹.
3. In het Waalse recht wordt deze materie momenteel geregeld door het decreet van 27 juni 1996 betreffende afvalstoffen² (en de uitvoeringsbesluiten), dat dit ontwerp beoogt te vervangen³.
4. Verscheidene bepalingen van het ontwerp hebben al dan niet expliciet betrekking op de verwerking van persoonsgegevens⁴. Dat geldt voor de artikelen 7 (bijproduct), 8 (einde afvalstatus), 10 (erkenning van laboratoria), 16 (subsidies), 23 (registratie stop pub/oui pub), 24 (certificaten van gebruik), 36 (traceerbaarheid van afval en elektronisch register), 61 (registratie/erkenning van afvalbeheerders), 63 (verantwoordelijkheid van afvalbeheerders inzake gegevensverwerking), 64 (traceerbaarheid van gevaarlijk afval en vergunning om de traceerbaarheid uit te breiden tot andere soorten afval), 66 (erkenning van bedrijven in de sociale economie), 74 (vergunningen voor datakwaliteit), 75 (goedkeuring van het individuele plan van de producent en erkenning van instanties), 79 (delegatieregels), 90 (zelfcontrole en financieel beheer), 94 tot 97 (systeem voor de mededeling van

¹ Namelijk:

- Richtlijn (EU) 2018/849 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van de Richtlijnen 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur ;
- Richtlijn (EU) 2018/850 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen ;
- Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen ;
- Richtlijn (EU) 2018/852 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval.
- Richtlijn (EU) 2019/883 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afvalafgifte van schepen, tot wijziging van Richtlijn 2010/65/EU en tot intrekking van Richtlijn 2000/59/EG (Voor de EER relevante tekst).
- Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu.

² De Autoriteit bracht overigens advies uit over de omzetting van de Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen in dit decreet, zie het advies 81/2019 van 3 april 2019 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-81-2019.pdf>)

³ Volgens de toelichting (vrije vertaling): "*met het oog op de modernisering van de juridische instrumenten van het Waalse Gewest op het gebied van afvalstoffenrecht en gezien het grote aantal Europese bepalingen dat op dit gebied in het Waalse wet- en regelgevingscorpus moet worden opgenomen* »

⁴ waarvan niet altijd kan worden vastgesteld of het al dan niet persoonsgegevens zijn

gegevens van de producent of de erkende instantie), 113 (openbaarmaking van gegevens), 124 (vertrouwelijkheid) en 126 (inhoud van de erkenningsaanvraag).

5. Artikel 138 van het ontwerp bevat een bepaling die van toepassing is op alle gegevensverwerkingen waarin bij of krachtens het ontwerp is voorzien.

Dit artikel luidt als volgt (vrije vertaling) :

« §1. Alle persoonsgegevens die in het kader van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan worden verzameld of aan de administratie worden meegedeeld, hierna "de informatiegegevens" genoemd, zijn vertrouwelijk en worden behandeld overeenkomstig 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 en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

§2. Het doel van de verwerking van persoonsgegevens is de voorbereiding of opstelling van het Waalse afvalplan of de afvalwetgeving, of de naleving van internationale, Europese, interregionale of regionale verplichtingen.

§3. Alleen persoonsgegevens die toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot hetgeen noodzakelijk is voor de in paragraaf 2 genoemde doeleinden, worden verzameld.

§4. De administratie is de verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in artikel 4.7 van 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.

§5. Persoonsgegevens worden door de administratie bewaard zolang als nodig is om de in paragraaf 2 genoemde doeleinden te bereiken.

De verzamelde gegevens kunnen, nadat zij anoniem zijn gemaakt, worden gebruikt voor statistische doeleinden of om het afvalbeleid te verbeteren ».

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Inleidende opmerking

6. De Autoriteit merkt op dat de formulering van sommige artikelen - logischerwijs, aangezien het om een omzetting gaat - is ontleend aan het Europees afgeleid recht. Bij de indiening van het verzoek om advies over het ontwerp heeft de gedelegeerde ambtenaar ook gepreciseerd "*dat het in de meeste gevallen het Europese Unierecht zelf is die de verschillende gegevensverwerkingen vereist waarin het ontwerpdecreet in kwestie voorziet (beginsel van indirect bestuur). Zo vloeit de oprichting van het register/de registers waarnaar in het voorgestelde artikel 63 wordt verwezen, voort uit de Europese afvalstoffenwetgeving (...)* ».
7. De Autoriteit merkt op dat de wijzigingen die krachtens de richtlijnen van 2018 in de kaderrichtlijn afvalstoffen zijn aangebracht met het oog op de invoering van de begrippen kringloop economie en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, gepaard gingen met de vaststelling van streefcijfers voor afvalbeheer en de invoering van meldsystemen om deze te kunnen beoordelen⁵. Het zou zeker de voorkeur hebben verdiend dat het verschijnen van *big data* in de Europese regelgeving inzake afval gepaard zou zijn gegaan met de verankering van de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens⁶, maar dit was niet het geval en het is dus aan de lidstaten om dit te doen wanneer zij deze richtlijnen omzetten.

2. Toepasselijkheid van de AVG

8. De Autoriteit herhaalt dat de AVG enkel van toepassing is op de verwerkingen van persoonsgegevens. Daarom is het van essentieel belang dat het ontwerp duidelijk de verwerkingen waarbij dit soort gegevens betrokken is (of kan zijn) onderscheidt van de andere. De Autoriteit geeft hieronder enkele voorbeelden van bepalingen die, in hun huidige vorm, de verwerking van persoonsgegevens niet kunnen toestaan. Indien de wetgever wenst dat dergelijke gegevens toch worden verwerkt, moet het ontwerp worden gewijzigd om er de essentiële elementen van een dergelijke verwerking in op te nemen⁷.

⁵ Over de big data problematiek bij het beheer van afvalstoffen, zie Parag Kedia, 'Big data analytics for efficient waste management' (2016)5 IJRET 208; Fredrik Kekäläinen, 'IoT& Big Data solving problems for the waste & recycling industry' (Presentation to ITRE Committee, 13 June 2016) (http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/103427/4_enevo.pdf), cité par Alessandra CALVI, INTERRELATIONSHIPS BETWEEN EU DATA PROTECTIONLAWANDTHE CIRCULAR ECONOMY - DATA PROTECTION AND ENVIRONMENTAL CHALLENGES RAISED BY THE INTERNET OF THINGS, mémoire VUB – IES, 2019, p. 18 (https://innoviris.brussels/sites/default/files/documents/thesis_award_2019_interrelationships_between_eu_data_protection_law_and_circulair_economy.pdf)

⁶ Overeenkomstig artikel 16 RFUE: zie A. CALVI, *op. cit.*, blz. 9-18, waarin de auteur (volgens de Autoriteit terecht) stelt: « *it must be kept in mind that with big data comes big responsibility, from a data protection perspective* »

⁷ (zie *infra*).

2.1. Verwerking van anonieme gegevens voor statistische doeleinden

9. Krachtens artikel 138, § 5 van het ontwerp kunnen : "*De verzamelde gegevens (...), nadat zij anoniem zijn gemaakt, worden gebruikt voor statistische doeleinden of om het afvalbeleid te verbeteren* ».
10. De Autoriteit herinnert eraan dat de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen de heromzetting ervan in het nationale recht verbiedt omdat een dergelijke procedure "*tot dubbelzinnigheid kan leiden, zowel wat betreft de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als wat betreft het tijdstip van inwerkingtreding*"⁸. Welnu, artikel 89.1 van de AVG bepaalt dat elke persoonsgegevensverwerking voor statistische doeleinden moet worden omkaderd door passende waarborgen ter verzekering dat technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking te verzekeren en wanneer de statistische doeleinden kunnen worden bereikt door een verdere verwerking die geen of niet langer een identificatie van de betrokkenen toelaat, moet op deze wijze te werk te worden gegaan.
11. In principe zou artikel 138, § 5 van het decreet moeten worden geschrapt. In dit verband herhaalt de Autoriteit evenwel dat gegevens alleen als geanonimiseerd kunnen worden beschouwd indien zij niet meer met enigerlei redelijk middel aan een specifieke persoon kunnen worden toegeschreven⁹.
12. Gelet op de definitie van persoonsgegevens in artikel 4, 1, van de AVG¹⁰, moet er derhalve voor worden gezorgd dat de hoge norm voor anonimisering inderdaad wordt gehaald¹¹ en dat de gegevens niet eenvoudigweg worden gepseudonimiseerd. De verwerking van gegevens, zelfs indien gepseudonimiseerd, moet immers worden beschouwd als een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG.
13. Uit het voorgaande volgt dat, als het inderdaad om pseudonimisering (en niet om anonimisering) gaat, :

⁸ CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italië (C-39/72), Jurisprudentie, 1973, blz. 101, § 17). Zie ook en met name HJEU, 10 oktober 1973 Fratelli Variola S.p.A. vs. Italiaanse Administratie van financiën, Jurisprudentie, 1973, blz. 981, § 11; HJEU, 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, p. 99 §§ 24-26.

⁹ Alleen in dit geval is het AVG niet van toepassing, overeenkomstig overweging 26 ervan; zie voor meer informatie Groep 29, WP216, 2.2.3., blz. 10, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommendation/files/2014/wp216_en.pdf (alleen in het Engels beschikbaar).

¹⁰ Namelijk: "iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (hierna "betrokkene" genoemd); als "identificeerbare natuurlijke persoon" wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier, zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online-identificatiemiddel, of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit".

¹¹ De identificatie van een persoon is niet alleen gericht op de mogelijkheid om zijn of haar naam en/of adres te achterhalen, maar ook op de mogelijkheid om hem of haar te identificeren door middel van een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking.

- er moet worden verwezen naar de verslagen van het Agentschap van de Europese Unie voor Cyberbeveiliging over pseudonimisering¹²
- en deze verwerking moet onderworpen zijn aan alle vereiste garanties en in overeenstemming zijn met de heersende beginselen op dit gebied¹³.

2.2. Verwerking van gegevens van rechtspersonen

14. In de artikelen 94 tot en met 96 van het ontwerp wordt de **meldingsplicht** voor de producent (of de erkende instantie waarvan hij deel uitmaakt) nader omschreven.
15. De toelichting bij de artikelen verduidelijkt dat artikel 94, paragraaf 1 in ontwerp de omzetting is van artikel 8*bis*, paragraaf 1, c) van de richtlijn 2008/98/EG zoals die werd ingevoegd door de richtlijn (EU) 20018/851.
16. Een eerste omzetting van deze richtlijn, waarbij een meldingsplicht werd ingevoerd voor alle partijen die betrokken zijn bij goederen en afvalstoffen waarvoor een terugnameplicht geldt, in het decreet van 27 juni 1996, werd destijds voor advies aan de Autoriteit voorgelegd¹⁴. Bij die gelegenheid gaf de Autoriteit aan¹⁵ te begrijpen dat het hier ging om gegevens met betrekking tot rechtspersonen, "(...) *zodat er geen verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 4.1 van de AVG plaatsvindt, behalve in het hypothetische geval dat de afvalproducent bestaat uit een eenpersoonsvennootschap met de naam van haar enige aandeelhouder.*»¹⁶ Eraan toevoegend dat *in voorkomend geval een dergelijke verwerking niet disproportioneel is* »¹⁷.

¹² ENISA, <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>.

¹³ Dit geldt voor het proportionaliteitsbeginsel, dat verwijst naar het meer specifieke beginsel van "minimalisering" van gegevens, dat inhoudt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot hetgeen noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, overeenkomstig artikel 5,§1, c), van de AVG.

¹⁴ Zie advies 81/2019 van 3 april 2019 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-81-2019.pdf>.)

¹⁵ Punt 4.

¹⁶ Zie HVJEG, C-92/09 en C-93/09, 9 november 2010, Volker und Markus Schecke", § 43 « rechtspersonen ter zake kunnen van een dergelijke vermelding evenwel slechts beroep doen op de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest geboden bescherming voor zover uit de officiële naam van de rechtspersoon de identiteit van een of meer natuurlijke personen blijkt

¹⁷ Zie HVJEG, C-92/09 en C-93/09, 9 november 2010 Volker und Markus Schecke, §87: « [...] in het geval van rechtspersonen die steun ontvangen uit het FEAGA en Feader, en voor zover zij de rechten genieten die zijn erkend in de artikelen 7 en 8 van het Handvest (zie paragraaf 53 van dit arrest), moet ervan worden uitgegaan dat de verplichting tot bekendmaking die voortvloeit uit de bepalingen van de regelgeving van de Unie waarvan de geldigheid in het geding is, niet verder gaat dan de grenzen die worden opgelegd door de eerbiediging van het proportionaliteitsbeginsel. De ernst van de inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens is immers verschillend voor rechtspersonen en natuurlijke personen. In dit verband is het van belang op te merken dat voor rechtspersonen reeds een strengere verplichting geldt om gegevens over hen te publiceren. Bovendien zou de verplichting voor de bevoegde nationale autoriteiten om vóór de bekendmaking van de betrokken gegevens voor elke rechtspersoon die steun uit het FEAG of Feader ontvangt, na te gaan of de naam van die rechtspersoon de natuurlijke personen identificeert, voor die autoriteiten een buitensporige administratieve last betekenen (zie in dit verband Hof Eur H. arrest KU.c Finland van 2 maart 2009, verzoek nr. 2872/02, nog niet gepubliceerd, §48)".

17. Omgekeerd moet in alle gevallen waarin een verwerking van persoonsgegevens wordt overwogen, worden verwezen naar wat volgt

3. Legaliteitsbeginsel.

18. Zoals hierboven gezegd, stelt de Autoriteit vast dat het niet altijd mogelijk is in de ontwerptekst te bepalen dat persoonsgegevens zullen worden verwerkt. De Autoriteit stelt tevens vast dat het ontwerp enerzijds talrijke bevoegdheden voor de regering bevat om nieuwe verwerkingen in te voeren, en anderzijds een artikel (138) dat transversaal van toepassing is op alle verwerkingen van persoonsgegevens.
19. De Autoriteit acht deze werkwijze ongeschikt. Immers, volgens artikel 22 van de Grondwet, samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 6.3 van de AVG, moet een norm van wettelijke rangorde bepalen onder welke omstandigheden een gegevensverwerking is toegestaan. Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel moet deze wetgevingsnorm dus in ieder geval de wezenlijke elementen van de verwerking vastleggen. Wanneer de verwerking van gegevens een bijzonder ernstige inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval¹⁸, is het noodzakelijk dat de volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld: (het)(de) precieze doeleinde(n)¹⁹, waarvan bij lezing reeds kan worden afgeleid welke gegevensverwerkingsverrichtingen zullen worden ingevoerd voor de verwezenlijking ervan, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n), het soort gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van (dit) (deze) doeleinde(n), de bewaartermijn van de gegevens²⁰, de categorieën van betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld²¹ en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld, evenals de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot en met 22 en 34 van de AVG.
20. Zoals hieronder aan de hand van enkele voorbeelden zal worden aangetoond, kan artikel 138 van het ontwerp echter niet worden geacht deze essentiële elementen op bevredigende wijze te bepalen.

¹⁸ Aangezien deze gegevens van dien aard zijn dat zij het mogelijk maken een natuurlijke persoon in verband te brengen met een milieuovertreding of verontreiniging

¹⁹ Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

²⁰ Zie ook artikel 6.3. van de AVG.

²¹ Het Grondwettelijk Hof heeft reeds erkend dat " (...) vermocht hij (de wetgever) de vereisten inzake de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze te regelen.

alsook de duur van deze bewaartermijn", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B 23.

4. Doeleinden

21. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
22. Volgens artikel 138, §2 van het ontwerp is (vrije vertaling) *"het doel van de verwerking van de persoonsgegevens, de voorbereiding of opstelling van het Waalse afvalplan of de afvalwetgeving, of de naleving van internationale, Europese, interregionale of regionale verplichtingen »*.
23. De Autoriteit stelt vast dat de omschrijving van de doeleinden niet alleen zeer algemeen blijkt maar ook onvolledig is. Deze omschrijving heeft bijvoorbeeld geen betrekking op de verwerking die nodig is om gebruikers in staat te stellen administratieve afvalvergunningen te verkrijgen (bv. een registratie of vergunning van afvalvervoerders), noch op het gebruik van deze gegevens in het kader van belastingcontroles²², en laat veel ruimte voor subjectieve interpretatie. Bovendien verplichten sommige bepalingen, zoals de gedelegeerde ambtenaar bij de indiening van het verzoek om advies heeft aangegeven, niet de regionale overheid tot het opvragen en verzamelen van een reeks gegevens, maar personen die onder het privaatrecht vallen (producent en erkende instantie). Welnu, het doeleinde moet voldoende precies zijn zodat een rechtsonderhorige duidelijkheid heeft over de exacte redenen die aanleiding geven tot de verwerking van zijn persoonsgegevens.²³ Na het lezen van de beschrijving van het doeleinde moet kunnen worden opgemaakt welke gegevensverwerkingen nodig zijn om het doeleinde te realiseren. In dit verband wijst de Autoriteit bovendien op het arrest nr. 29/2018 waarin het Grondwettelijk Hof stelde dat de vereiste van een precieze, voorzienbare wettelijke grondslag (en dus een helder doeleinde) *"des te meer [geldt] wanneer persoonsgegevens door overheidsdiensten verder worden verwerkt voor andere doeleinden dan die waarvoor ze oorspronkelijk werden verkregen"*²⁴, wat hier het geval is.
24. De Autoriteit verzoekt derhalve het ontwerp zodanig te wijzigen dat het precieze doel van elke gegevensverwerking erin wordt opgenomen²⁵.

²² Verwezenlijkt op basis van het Fiscaal decreet tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest en tot wijziging van het decreet van 6 mei 1999 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake de directe gewestelijke belastingen

²³ 34/2018 van 11 april 2018 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat stelde dat het doeleinde *"datamatching en datamining met oog op een efficiënte aanpak van sociale fraude"* te ruim was geformuleerd om een rechtsonderhorige duidelijkheid te verschaffen over de exacte toedracht van het samenbrengen van zijn of haar persoonsgegevens in een datawarehouse. Dit advies kan worden geraadpleegd via volgende link: https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_34_2018.pdf.

99/2019 van de Autoriteit van 3 april 2019, waarin de Autoriteit van mening was dat het doeleinde *"het verrichten van onderzoeken die nuttig zijn voor de kennis, de conceptie en het beheer van de sociale bescherming"* ook te vaag omschreven was. Dit advies kan worden geraadpleegd via volgende link: https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_99_2019.pdf.

²⁴ Grondwettelijk Hof 15 maart 2018, arrest nr.29/2018, B18.

²⁵ Voor zover dit betrekking heeft op persoonsgegevens.

5. Proportionaliteit/ Minimale gegevensverwerking

25. Artikel 5.1.c) van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (principe van "minimale gegevensverwerking").
26. Artikel 138, § 3, van het ontwerp tracht aan deze verplichting te voldoen door te bepalen dat (vrije vertaling) "*alleen toereikende en ter zake dienende persoonsgegevens worden verzameld die beperkt zijn tot wat noodzakelijk is om doeleinden als omschreven in paragraaf 2 te verwezenlijken*".
27. Maar door dit te doen, doet het ontwerp niets anders dan de bepalingen van de AVG te herhalen. Welnu, de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen verbiedt de heromzetting ervan in het nationale recht, omdat een dergelijke procedure "tot dubbelzinnigheid kan leiden, zowel wat betreft de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als wat betreft het tijdstip van inwerkingtreding"²⁶.
28. De Autoriteit is van oordeel dat deze bepaling moet worden geschrapt, maar wijst erop dat de onnauwkeurige aard van het/de doeleinde(n) van de verwerking²⁷ en/of de soorten of categorieën te verwerken persoonsgegevens het de Autoriteit niet mogelijk maakt een analyse te maken van de naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking, zoals vereist krachtens artikel 5.1.c) van de AVG.

6. Verwerkingsverantwoordelijke

29. Zoals eerder als gezegd, wanneer de verwerking van gegevens een bijzonder ernstige inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval²⁸, is het noodzakelijk dat voor elke verwerking de essentiële elementen, waaronder de uitdrukkelijke identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke, door de wetgever worden vastgesteld.
30. Artikel 138 §4 van het ontwerp bepaalt het volgende "*De administratie is de verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in artikel 4.7 van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke*

²⁶ CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italië (C-39/72), Jurisprudentie, 1973, blz. 101, § 17). Zie ook en met name HJEU, 10 oktober 1973 Fratelli Variola S.p.A. vs. Italiaanse Administratie van financiën, Jurisprudentie, 1973, blz. 981, § 11; HJEU, 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, p. 99 §§ 24-26.

²⁷ hierboven al vermeld.

²⁸ Aangezien deze gegevens van dien aard zijn dat zij het mogelijk maken een natuurlijke persoon in verband te brengen met een milieuovertreding of verontreiniging

personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG ».

31. De Autoriteit herhaalt dat de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijken passend moet zijn in het licht van de feitelijke omstandigheden²⁹. Het is noodzakelijk om voor elke verwerking van persoonsgegevens te controleren wie het doeleinde bepaalt van de verwerking alsook de middelen om dit doeleinde te realiseren. En dit om te voorkomen dat er onduidelijkheid bestaat over de identiteit van de persoon of entiteit die als verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd en om zo de uitoefening van de rechten van de betrokkene, zoals bepaald in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG, te vergemakkelijken.
32. Welnu, enerzijds is "*de administratie*" een te vaag begrip om als verwerkingsverantwoordelijke te worden aangeduid en anderzijds, zoals de gedelegeerde ambtenaar heeft uitgelegd bij gelegenheid van de indiening van zijn adviesaanvraag "*Onder titel 2 van het ontwerpdecreet is bepaald dat niet de gewestelijke overheid een reeks gegevens moet opvragen en samenstellen, maar privaatrechtelijke personen (producent en erkende instantie) de gegevens moeten verstrekken* ».
33. Daarom is de Autoriteit van oordeel dat het ontwerp moet worden gewijzigd om voor elke verwerking van persoonsgegevens duidelijk vast te stellen welke partij of partijen, alleen of gezamenlijk, het doel waarvoor die gegevens worden verwerkt, nastreven en zeggenschap hebben over de middelen die worden gebruikt om dat doel te bereiken³⁰.

7. Bewaartermijn

34. Krachtens artikel 5.1.e) van de 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.
35. Artikel 138 § 5 bepaalt "*Persoonsgegevens worden door de administratie bewaard zolang als nodig is om de in paragraaf 2 genoemde doeleinden te bereiken* ».

²⁹ Zowel de Werkgroep 29 – voorganger van de EDPB – als de Autoriteit hebben benadrukt dat het concept verwerkingsverantwoordelijke vanuit een feitelijk perspectief moet worden benaderd. Zie: Werkgroep 29, Advies 1/2010 over de begrippen "verantwoordelijke voor de verwerking" en "verwerker", 16 februari 2010, blz. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf) en Gegevensbeschermingsautoriteit, *Overzicht van de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van de Verordening (EU) nr. 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten*, blz.1. (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Begrippen_VW_OA.pdf).

³⁰ Voor een parallelisme tussen de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke, zie. A. CALVI, *op. cit.*, pp. 29 et sv.

36. Met de bewoordingen "*zolang als nodig is*", voorziet het ontwerp in geen enkele bewaartermijn voor de verwerkte persoonsgegevens. Maar zoals hierboven al gezegd, is het aan de wetgever om een wezenlijk element van de verwerking zoals de bewaartermijn, te bepalen. De Autoriteit meent dus in het licht van artikel 6.3 AVG, dat het aangewezen is om in het ontwerp de (maximale) bewaartermijnen van de te verwerken persoonsgegevens te voorzien, rekening houdend met de onderscheiden doeleinden en categorieën van gegevens, of toch minstens criteria daarin op te nemen die toelaten deze (maximale) bewaartermijnen te bepalen.

8. Verdere verwerking van gegevens

37. Bij de indiening van de adviesaanvraag over het ontwerp heeft de gedelegeerde ambtenaar verklaard dat "*sommige gegevens die zijn opgenomen in de administratieve vergunningen (bijvoorbeeld in een registratie of vergunning voor een afvalvervoerder) kunnen worden gebruikt in het kader van belastingcontroles die worden uitgevoerd op grond van het fiscaal decreet van 22 maart 2007 tot bevordering van afvalpreventie en -valorisatie in het Waalse Gewest en tot wijziging van het decreet van 6 mei 1999 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillen inzake de directe gewestelijke belastingen* ».
38. Het decreet van 22 maart 2007 (op dit punt niet gewijzigd door het ontwerp) beoogt dus de Waalse belastingadministratie in staat te stellen de verzamelde gegevens te verwerken voor de toepassing van de fiscale controle die daarin is vastgelegd. In dit verband herinnert de Autoriteit eraan dat elke verwerkingsverantwoordelijke die persoonsgegevens van de betrokkene verzamelt, deze laatste ingevolge artikel 13 van de AVG, in kennis moet stellen van alle doeleinden waarvoor de gegevens worden verzameld en van de ontvangers (of categorieën ontvangers) van die gegevens. Om deze informatie gemakkelijk toegankelijk te maken voor de betrokkenen, beveelt de Autoriteit aan dat alle gegevensverwerkingsverrichtingen op begrijpelijke wijze worden gedocumenteerd, dat deze documentatie openbaar wordt gemaakt en dat ernaar wordt verwezen in de informatie die aan de betrokkene wordt verstrekt op het moment dat de gegevens worden verzameld.

**OM DIE REDENEN,
de Autoriteit
is van oordeel dat:**

- Artikel 138, lid 5, opnieuw moet worden geformuleerd om het verbod op hergebruik van identificatiegegevens te verankeren, zonder dat de inhoud van artikel 89.1 van de AVG wordt overgeschreven (punt 13) ;
- het ontwerp moet duidelijk de verwerkingen aangeven waarbij persoonsgegevens zijn betrokken (punt 18) ;
- voor elke verwerking van persoonsgegevens in het kader van het ontwerp het precieze en gespecificeerde doel moet worden aangegeven (punt 24) ;
- § 3 van artikel 138 moet worden geschrapt;
- het ontwerp voor elke verwerking van persoonsgegevens duidelijk moet aangeven wie de verwerkingsverantwoordelijke is (punt 33) ;
- artikel 138 § 5, moet worden geschrapt en de (maximale) bewaartermijnen voor de te verwerken persoonsgegevens voor elke verwerking moeten worden vastgesteld en aangegeven (punt 36) ;
- de verwerkingsverantwoordelijke ervoor moet zorgen dat verdere verwerkingen op begrijpelijke wijze worden gedocumenteerd, deze documentatie openbaar wordt gemaakt en dat ernaar moet worden verwezen in de informatie die aan de betrokkene wordt verstrekt op het moment dat de gegevens worden verzameld (punt 38).

vestigt de aandacht van de aanvrager :

- op het belang, wanneer een verwerking een bijzonder belangrijke inmenging vormt in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, dat de wetgever de essentiële elementen van die verwerking vaststelt; .
- de voorwaarden van een daadwerkelijke anonimisering en de gevolgen voor de naleving van de bepalingen van de AVG in geval van gebruikmaking van pseudonimisering (punten 11 tot en met 13).

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum