



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 89/2021 van 14 juni 2021

Betreft: Voorontwerp van wet tot invoering van het elektronisch proces-verbaal bij de inspectiediensten van het directoraat-generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer en tot wijziging van het Sociaal Straftwetboek (CO-A-2021-079)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de 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 het verzoek om advies van de heer Georges Gilkinet, Vice-eersteminister en minister van Mobiliteit, ontvangen op 06/04/2021;

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

Brengt op 14 juni 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vice-eersteminister en minister van Mobiliteit (hierna de aanvrager), verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een voorontwerp van wet *tot invoering van het elektronisch proces-verbaal bij de inspectiediensten van het directoraat-generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer en tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek* (hierna het voorontwerp).

Context en voorgaanden

2. Teneinde de snelheid, kwaliteit en efficiëntie van hun werking op te schroeven, beoogt het voorontwerp het elektronisch proces-verbaal (of e-PV) in te voeren bij de inspectiediensten van het directoraat-generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de FOD Mobiliteit en Vervoer (hierna de inspectiediensten van de FOD Mobiliteit).

Het basisdocument in hun opsporingswerk (net zoals voor politiediensten en andere inspectiediensten) is het proces-verbaal. Niettegenstaande hun registratie in administratieve databanken, worden PV's traditioneel op papier opgesteld, bewaard en verstuurd. Deze manier van opstellen en beheren is weinig efficiënt en laat nauwelijks toe de data te exploiteren.¹

3. Om aan het voorgaande te verhelpen, werd binnen de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg het e-PV (en de databank e-PV) ontwikkeld, een toepassing die momenteel al gebruikt wordt door de inspectiediensten uit de sociale sector² en door de inspectiediensten van het FOD Economie³.

De bedoeling van het voorontwerp is om ook de verschillende inspectiediensten van de FOD Mobiliteit toe te laten in de toekomst te werken met het e-PV door aan te sluiten bij dezelfde bestaande toepassing van het *Sociaal Strafwetboek*. De keuze om gebruik te maken van een bestaande toepassing laat toe de gemaakte kosten voor analyse en ontwikkeling te valoriseren en slechts te moeten investeren in de ontwikkeling van

¹ Zie p. 1 van de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp.

² Zie Titel 7, Afdeling 8, van de programmawet (I) van 29 maart 2012 waarbij een nieuw Hoofdstuk 5 in Titel 5 van Boek 1 van het *Sociaal Strafwetboek* werd ingevoegd houdende 'Regeling van bepaalde aspecten van de elektronische informatie-uitwisseling tussen de actoren van de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude'.

Dit onderdeel van het voorontwerp van deze wet maakte het voorwerp uit van advies nr. 05/2012 van 8 februari 2012 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de rechtsvoorganger van de Autoriteit.

³ Zie de wet van 17 maart 2019 *tot invoering van het elektronisch proces-verbaal bij de inspectiediensten van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek*.

Het voorontwerp van deze wet maakte het voorwerp uit van advies nr. 12/2018 van 7 februari 2018 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de rechtsvoorganger van de Autoriteit.

wijzigingen nodig om de instap mogelijk te maken. Bovendien wordt gegevensuitwisseling vergemakkelijkt.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

Voorafgaande opmerking

4. Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de *Grondwet* en artikel 8 van het EVRM, moet dergelijke wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerking beschrijven.⁴ Het gaat hierbij minstens om:

- de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke.

Voor zover de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen⁵, omvat de wettelijke bepaling terzake tevens volgende (aanvullende) essentiële elementen:

- 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.

⁴ Zie DEGRAVE, E., *"L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

⁵ Er zal veelal sprake zijn van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van betrokkenen wanneer een gegevensverwerking een of meer van volgende kenmerken vertoont: de verwerking heeft betrekking op speciale categorieën van (gevoelige) persoonsgegevens in de zin van artt. 9 of 10 AVG, de verwerking betreft kwetsbare personen, de verwerking vindt plaats voor toezichts- of controledoeleinden (met gebeurlijke negatieve gevolgen voor de betrokkenen), de verwerking impliceert de kruising of koppeling van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen, het gaat om een grootschalige verwerking vanwege de grote hoeveelheid gegevens en/of betrokkenen, de verwerkte gegevens worden meegedeeld of zijn toegankelijk voor derden,

Zoals door de aanvrager opgegeven in het adviesaanvraagformulier vertonen de gegevensverwerkingen die het voorwerp uitmaken van onderhavig advies veel van voorgaande kenmerken en maken ze dus een belangrijke inmenging uit in de rechten en vrijheden van de betrokkenen.

5. Zulks neemt uiteraard niet weg dat, voor zover de meest essentiële elementen van de beoogde gegevensverwerking(en) in de wet worden beschreven, verdere details en nadere modaliteiten door de Koning kunnen worden uitgewerkt.

De uitvoerende macht kan weliswaar slechts worden gemachtigd binnen het kader en met het oog op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd.

Uitbreiding e-PV (en databank e-PV) tot de inspectiediensten DG Wegvervoer en Verkeersveiligheid van FOD Mobiliteit en Vervoer

6. Het voorontwerp legt de wettelijke grondslag om het gebruik van het e-PV mogelijk te maken in het kader van de opsporingen en vaststellingen door de verschillende inspectiediensten van de FOD Mobiliteit, zoals voorzien in de relevante wetgevingen⁶.
7. De wettelijke basis voor het e-PV zoals gebruikt door de sociale inspectiediensten is vervat in het *Sociaal Strafwetboek* (artt. 100/1 tot 100/13). Het voorontwerp wijzigt dienvolgens een aantal van diens bepalingen met het oog op⁷:
 - het invoegen van de inspectiediensten van de FOD Mobiliteit in de beheersstructuur van het e-PV (en de databank e-PV);
 - het creëren van een eigen regime inzake toegang tot e-PV-gegevens voor wat betreft de inspectiediensten van de FOD Mobiliteit.
8. Het voorontwerp regelt het gebruik van het e-PV voor voormelde inspectiediensten van de FOD Mobiliteit volledig analoog (quasi woordelijk) aan de wijze waarop de wet van 17 maart 2019 *tot invoering van het elektronisch proces-verbaal bij de inspectiediensten van*

⁶ In het adviesaanvraagformulier vermeldt de aanvrager volgende relevante regelgevingen: KB van 17 oktober 2016 *inzake de tachograaf en de rij- en rusttijden*; KB van 18 september 2016 *betreffende het internationaal wegvervoer van aan bederf onderhevige levensmiddelen en het gebruik van speciale vervoermiddelen bij dit vervoer en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg*; wet van 15 juli 2013 *betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg* (en diens uitvoeringsbesluiten); wet van 15 juli 2013 *betreffende het reizigersvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006* (en diens uitvoeringsbesluiten); KB van 23 maart 1998 *betreffende het rijbewijs*; KB van 4 mei 2007 *betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E*; KB van 20 juli 2001 *betreffende de inschrijving van voertuigen*; wet van 26 juni 1967 *betreffende het statuut van de tussenpersonen op het gebied van goederenvervoer en de wet betreffende de politie over het wegverkeer en het gebruik van de openbare weg*.

⁷ Zie p. 2 van de Memorie van toelichting bij het voorontwerp.

de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek het gebruik van het e-PV regelt voor de inspectiediensten van de FOD Economie.

9. Op 7 februari 2018 bracht de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de rechtsvoorganger van de Autoriteit, gunstig advies nr. 12/2018 uit met betrekking tot het voorontwerp van voormelde wet van 17 maart 2019 (e-PV voor economische inspectiediensten), waarbij in het dispositief o.m. aandacht werd gevraagd voor:
 - een gedifferentieerde toegang tot de e-PV's van andere economische inspectiediensten;⁸
 - een nauwkeuriger omschrijving van de delegatie aan de Koning voor toegang naar derden;⁹
 - logging van toegang;¹⁰
 - (gemachtigd) gebruik van het Rijksregisternummer¹¹.
10. De Autoriteit stelt vast dat -conform het legaliteitsbeginsel (zie randnummer 4)- de essentiële elementen van de met het gebruik van het e-PV door voormelde inspectiediensten van de FOD Mobiliteit gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens worden beschreven in het voorontwerp en in de dienvolgens aan te vullen bepalingen van het *Sociaal Strafwetboek* (doeleinde¹²,

⁸ Naar analogie met wat in het *Sociaal Strafwetboek* reeds was voorzien voor de sociale inspectiediensten, voorziet artikel 4 van de wet van 17 maart 2019 nu ook voor de economische inspectiediensten een onderscheid tussen toegang tot e-PV's opgesteld door de eigen inspectiedienst en deze opgesteld door andere economische inspectiediensten. Een beperkte toegang tot enkele referentiegegevens moet toelaten het functioneel belang (in de uitoefening van het toezicht op de regelgeving waarmee de betrokken inspectiedienst is belast) in te schatten voor een toegang tot het e-PV van een andere economische inspectiedienst.

Ook voor de inspectiediensten van de FOD Mobiliteit wordt in het voorontwerp (artikel 4) eenzelfde onderscheid ingevoerd inzake toegang tot e-PV's opgesteld door de eigen inspectiedienst en deze opgesteld door een andere inspectiedienst van de FOD Mobiliteit.

⁹ De mogelijkheid voor de Koning om de toegang tot e-PV gegevens toe te staan voor andere (inspectie)diensten dan deze vermeld in de wet (het *Sociaal Strafwetboek* en de wet van 17 maart 2019) werd geschrapt. Deze mogelijkheid wordt evenmin voorzien in het voorontwerp.

¹⁰ De aandacht die in advies nr. 12/2018 werd gevraagd voor een degelijke registratie van toegangen (wie, wat en waarom) blijft uiteraard actueel.

¹¹ Onder verwijzing naar artikel 100/1 van het *Sociaal Strafwetboek*, herinnerde de rechtsvoorganger van de Autoriteit eraan dat het gebruik van het Rijksregisternummer niet vrij is (zie artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*). Dit geldt uiteraard niet enkel voor de economische inspectiediensten, maar eveneens voor de inspectiediensten van de FOD Mobiliteit.

¹² Zie artikel 100/6, derde lid, van het *Sociaal Strafwetboek*, zoals aangevuld door artikel 6 van het voorontwerp, en artikel 3, §2, van het voorontwerp.

verwerkingsverantwoordelijke¹³, gegevenscategorieën¹⁴, betrokkenen¹⁵ en de categorieën van bestemmingen/ontvangers¹⁶), met uitzondering echter van de bewaartermijn¹⁷.

Aangezien de met het gebruik van het e-PV gepaard gaande gegevensverwerkingen een belangrijke inmenging uitmaken in de rechten en vrijheden van de betrokkenen (zie randnummer 4 en voetnoot 5), adviseert de Autoriteit om het voorontwerp op dit punt aan te vullen en te voorzien in een (maximale) bewaartermijn van de ingevolge de aanwending van het e-PV (en de databank e-PV) verwerkte persoonsgegevens, of toch minstens in criteria die toelaten deze (maximale) bewaartermijn te bepalen.

11. Ingevolge artikel 9, 1° van het voorontwerp (tot aanvulling van artikel 100/10, §5 van het *Sociaal Strafwetboek*) wordt de mogelijkheid voorzien dat de inspectiediensten van de FOD Mobiliteit toegang kunnen krijgen tot gegevens van de databank e-PV (uitsluitend betreffende e-PV's van de sociale inspectie)¹⁸ en zulks na advies van het Beheerscomité en beraadslaging van de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité.

Deze toegangsmogelijkheid moet uitdrukkelijk in de wet worden beperkt tot die gevallen waarin deze toegang noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke opdracht waarmee de betrokken inspectiedienst (van de FOD Mobiliteit) is belast en zulks in navolging van artikel 5.1, b) en c) AVG. De kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité kan dienvolgens binnen dat wettelijk kader de voorwaarden en nadere regels van deze toegang bepalen, inzonderheid op het vlak van informatiebeveiliging.

12. Wat de ingevolge artikel 4, §3, van het voorontwerp voorziene toegang door gerechtelijke overheden tot de e-PV's van de inspectiediensten van de FOD Mobiliteit betreft, herinnert de Autoriteit aan de protocol-formaliteit waarvan sprake artikel 20 WVG en aan de gebeurlijke bevoegdheid van de kamer federale overheid van het Informatieveiligheidscomité, zoals beschreven in artikel 35/1 van de wet van 15 augustus 2012 *houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator*.

¹³ Zie artikel 100/6, tweede lid, van het *Sociaal Strafwetboek*, zoals aangevuld door artikel 6 van het voorontwerp.

¹⁴ Zie artikel 3, §1 en artikel 4, §2, van het voorontwerp.

¹⁵ Zie artikel 100/6, vierde lid, van het *Sociaal Strafwetboek*.

¹⁶ Zie artikel 4 van het voorontwerp en artikel 100/10 van het *Sociaal Strafwetboek*, zoals aangevuld door artikel 9 van het voorontwerp.

¹⁷ Artikel 100/5 van het *Sociaal Strafwetboek* voorziet terzake enkel dat de Koning nadere regels kan vaststellen voor de archivering van het e-PV voor zover de regeling opgenomen in de archiefwet van 24 juni 1955 ontoereikend is.

¹⁸ Ingevolge artikel 100/10, §7 van het *Sociaal Strafwetboek* en artikel 9, 2° van het voorontwerp (waarbij artikel 100/10 van het *Sociaal Strafwetboek* wordt aangevuld met een §8) zijn e-PV's van respectievelijk de economische inspectiediensten en de inspectiediensten van de FOD Mobiliteit van toegang voor andere actoren uitgesloten.

13. Naar analogie met wat haar rechtsvoorganger in advies nr. 12/2018 aanhaalde, verwijst ook de Autoriteit naar het feit dat het gebruik van het Rijksregisternummer niet vrij is.¹⁹ Het Rijksregisternummer mag dus slechts door de inspectiediensten van de FOD Mobiliteit worden gebruikt in hun e-PV's voor zover zij beschikken over een machtiging conform artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*.
14. De Autoriteit adviseert de aanvrager ook om van het voorontwerp gebruik te maken om:
 - de verwijzingen naar de wet van 8 december 1992 te schrappen ingevolge diens opheffing sinds 2018²⁰ en, voor zover gepast, te vervangen door een verwijzing naar de AVG²¹ en/of de WVG;
 - de verwijzingen naar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te vervangen door een verwijzing naar diens rechtsopvolger: de Autoriteit.²²

OM DEZE REDENEN,

De Autoriteit,

Is van oordeel dat zich volgende aanpassingen opdringen in het voorontwerp:

- voorzien in een bewaartermijn van de ingevolge de aanwending van het e-PV (en de databank e-PV) verwerkte persoonsgegevens (zie randnummer 10);
- beperken van de mogelijke toegang door de inspectiediensten van de FOD Mobiliteit tot gegevens van de databank e-PV (zie randnummer 11);

¹⁹ Artikel 100/1, laatste lid, van het *Sociaal Strafwetboek* schrijft immers voor dat bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de aanwending van o.a. het e-PV en de databank e-PV, gebruik wordt gemaakt van de in artikel 8, §1, van de wet van 15 januari 1990 *houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid* bedoelde identificatienummers.

²⁰ Zie artikel 280 WVG.

²¹ Dit uiteraard zonder daarbij het verbod op overschrijving van de AVG te schenden: ter herinnering, en zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie consequent in zijn rechtspraak heeft geoordeeld, houdt de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen een verbod in op een transcriptie ervan in nationaal recht, omdat een dergelijke procedure "creëren een dubbelzinnigheid kan inhouden met betrekking tot zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van de inwerkingtreding ervan" (HJEU, 7 februari 1973, *Commission vs. 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.

²² Hierbij moet natuurlijk rekening worden gehouden met het herwerkt takenpakket van de Autoriteit ingevolge de AVG en de WOG en inzonderheid met diens (versterkte) volledige onafhankelijkheid bij de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden die haar overeenkomstig de AVG zijn toegewezen (art. 52 AVG).

Is van oordeel dat van het voorontwerp tevens moet worden aangewend om:

- verwijzingen naar de opgeheven wet van 8 december 1992 en naar de rechtsvoorganger van de Autoriteit, te schrappen (zie randnummer 14);

Wijst de aanvrager op het belang van:

- de protocol-formaliteit van artikel 20 WVG en de gebeurlijke bevoegdheid van de kamer federale overheid van het informatieveiligheidscomité (zie randnummer 12);
- een gebeurlijke machtiging voor het gebruik van het Rijksregisternummer (zie randnummer 13).

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum