



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 11/2024 van 20 februari 2024

Betreft: Advies m.b.t. een voorontwerp van decreet over de gegevensverwerking en -uitwisseling bij emissie monitoring van wegvoertuigen (CO-A-2024-022)

Sleutelwoorden: 'smart cities – ANPR-camera's – DIV – beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit – beginsel van minimale gegevensverwerking – aggregatie van persoonsgegevens – pseudonimisering en anonimisering – statistisch en wetenschappelijk onderzoek – aanduiding verwerkingsverantwoordelijke

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Juline Deschuyteneer, mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Nathalie Raghenon en mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

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

Gelet op artikel 25, lid 3 WOG volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

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 mevrouw Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, (hierna: de aanvrager) ontvangen op 22/01/2023;

Brengt op 20 februari 2024 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 22/01/2023 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een voorontwerp van decreet *over de gegevensverwerking en -uitwisseling bij emissie monitoring van wegvoertuigen* (hierna: het ontwerp).
2. Het ontwerp strekt ertoe een decretale basis te bieden voor emissie monitoring en de gegevensuitwisseling die hieruit voortvloeit, en kadert binnen de beleidsmatige doelstelling van de Vlaamse Regering om de luchtkwaliteit te verbeteren, zoals dat ook blijkt uit het *Luchtbeleidsplan voor 2030*.
3. Uit voorbereidend beleidsonderzoek volgt de mogelijkheid om voertuigemissies te monitoren, waaruit vervolgens betere inzichten kunnen worden verkregen betreffende de reële emissies van voertuigen. Het ontwerp biedt daarenboven een kader om meetcampagnes op te zetten op de openbare weg om de uitstoot van voertuigen in Vlaanderen te bepalen. Op basis van emissie monitoring kunnen titularissen van voertuigen die problematische emissiewaarden optekenen worden geselecteerd voor een inspectie langs de weg. Tot slot zullen de meetgegevens ook worden aangewend voor milieurelevant onderzoek en de evaluatie van het beleid.
4. Het bovenstaande impliceert en vereist een verwerking van persoonsgegevens door middel van (onder andere) ANPR¹-camera's voorzien van meetapparatuur (*'remote sensing'*) of *'sniffer cars'*², dan wel een handmatige registratie door bevoegde personen.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

a. Rechtsgrond

5. Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die naar zijn aard een inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens vormt) moet noodzakelijk en evenredig zijn en voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid in hoofde van de betrokkenen. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, moet een dergelijke wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen vaststellen. Het gaat daarbij minstens om:
 - het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;

¹ De afkorting ANPR staat voor *'Automated number plate recognition'*.

² Door middel van een op een inspectievoertuig gemonteerde sensor wordt gedurende enkele minuten continu de concentraties van diverse componenten uit de uitstoot van het achtervolgde motorvoertuig gemeten.

- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).

Wanneer de overheidsinmenging evenwel een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigt, dient de wettelijke norm tevens de volgende (aanvullende) essentiële elementen te omschrijven:

- 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.

6. Ter zake moet er, gelet op de grootschalige en, in voorkomend geval, geautomatiseerde³ verwerkingen van persoonsgegevens die plaatsvinden voor toezichts- en controledoeleinden (en bijgevolg aanleiding kunnen geven tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen), worden geconcludeerd dat er sprake is van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Zulks vereist dat ook de hierboven geciteerde aanvullende essentiële elementen van de verwerking in een formele wettelijke norm moeten worden vastgesteld.
7. Hierna gaat de Autoriteit na in hoeverre het ontwerp hieraan beantwoordt.

b. Doeleinden

8. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
9. In dit verband voorziet artikel 3, §2, van het ontwerp: *Emissie monitoring wordt ingezet voor één of meer van volgende doeleinden:*
 - 1° toezicht op en handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde technische voertuigeisen⁴ door de titularissen van een bepaald voertuig;

³ Hoewel in de Memorie van toelichting wordt gesteld dat er geen geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt, merkt de Autoriteit op dat de verwerking van persoonsgegevens door middel van ANPR-camera's per definitie een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens inhoudt. Daarenboven is het op heden niet duidelijk op welke wijze (al dan niet automatisch op basis van meetresultaten) bepaalde individuele voertuigen zullen worden geregistreerd op de lijst vermeld in artikel 7 van het ontwerp (zie ook *infra* onder b. Doeleinden).

⁴ Artikel 3, 6° van het ontwerp definieert 'emissies' als "uitlaat-, verdampings- of niet-uitlaatemissies". Deze termen worden op hun beurt gedefinieerd in respectievelijk de punten 17°, 18° en 14° van datzelfde artikel.

- 2° toezicht op en handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde eisen door fabrikanten van motorvoertuigen;
- 3° opvolgingsonderzoek en beleidsrelevant onderzoek uitvoeren met inbegrip van milieukwaliteitsmodellering of voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden op basis van voertuigemissiemetingen;
- 4° opsporen van de titularissen van probleemvoertuigen⁵ met het oog op de uitvoering van een gedeeltelijke keuring;
- 5° oproepen van de titularissen van probleemvoertuigen met het oog op de uitvoering van een gedeeltelijke keuring.”

10. Overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp kan voor de verwezenlijking van de bovenstaande doeleinden de emissie-monitoring worden uitgevoerd aan de hand van nummerplatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen (lees: ANPR-camera's). De meetgegevens, evenals gekoppelde technische voertuiggegevens en bepaalde persoonsgegevens (waaronder nummerplaat en chassisnummer, maar minstens ook (indirect) locatiegegevens⁶) worden vervolgens – krachtens artikel 5, §§ 4 en 5, van het ontwerp – bewaard in een op te richten beveiligde databank. Finaal bepaalt artikel 7 dat er een 'lijst' moet worden ingevoerd waarop bepaalde voertuigen met sterk verhoogde emissies ('probleemvoertuigen') zullen worden opgenomen, teneinde de bevoegde toezichthouders in staat te stellen om gericht wegkantcontroles uit te voeren⁷.
11. Ten algemene titel, nog buiten beschouwing gelaten de inherente gegevensbeschermingsrisico's die gepaard gaan met het gebruik van ANPR-camera's, vraagt de Autoriteit zich af welke de concrete meerwaarde is van *remote sensing* ten opzichte van de verplichte technische controles in de zin van artikel 23 e.v. van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 *houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen* (hierna: het koninklijk besluit van 15 maart 1968), hoe accuraat de gedane metingen zijn⁸, en welke foutenmarge ('false positive' of 'false negative')

⁵ Artikel 3, 15° van het ontwerp voorziet: "*probleemvoertuig: een motorvoertuig dat niet langer conform is aan zijn certificaat van overeenstemming of dat significant meer uitstoot dan een gewoon voertuig van dezelfde categorie en vergelijkbare klasse.*" Certificaat van overeenstemming wordt bij artikel 3, 4° van het ontwerp als volgt gedefinieerd: "*het document dat door de fabrikant wordt afgegeven en dat certificeert dat een geproduceerd voertuig in overeenstemming is met het goedgekeurde type voertuig en voldoet aan alle regelgevingshandelingen die van toepassing waren op het moment van productie.*"

⁶ Zie *infra* onder d. Proportionaliteit/Minimale gegevensverwerking.

⁷ In dat verband verduidelijkt het aanvraagformulier de methodologie als volgt: "*De remote sensing toestellen worden langs de kant van een weg geplaatst, over een bepaalde rijstrook. Wanneer een voertuig daar passeert, worden een reeks emissie-, voertuig- en locatiespecifieke gegevens verwerkt (bv. nummerplaat, tijdstip, NOx-emissies, PM-emissies...). Deze gegevens worden gepseudonimiseerd en opgeslagen in een databank. De gegevens worden verrijkt met DIV-gegevens, waardoor aan die nummerplaat de juiste technische voertuiggegevens kunnen gekoppeld worden zoals merk, model, homologatiedatum, euronorm, brandstoftype, enz... Indien aan bepaalde milieuvorwaarden wordt voldaan (nog te bepalen door de Vlaamse Regering) komt het voertuig op een lijst terecht. Deze lijst kan door wegingspecteurs en politie worden gebruikt om meer gericht te controleren met het oog op handhaving.*"

⁸ Het luchtbeleidsplan voor 2030 wijst immers zelf reeds op de beperkte meerwaarde van *remote sensing* voor het bepalen van sancties op het niveau van de individuele gebruiker: "*Omdat voertuigen gedurende de rijcyclus een variabel emissiepatroon*

gehanteerd zal worden (in het bijzonder in sterk verstedelijkte gebieden) teneinde onterechte registraties op de voormelde lijst te vermijden. Zulks geldt des te meer daar de concrete parameters (waaronder emissielimieten en emissie-gerelateerde technische voertuigeisen) op grond waarvan een voertuig als 'probleemvoertuig' kan worden geregistreerd nog grotendeels onbepaald zijn (er wordt verwezen naar toekomstige 'Europese dossiers' dewelke *remote sensing* zullen gebruiken, en 'nader te bepalen criteria' door de Vlaamse Regering).

12. Gezien de beperkte, of in ieder geval onbekende, toegevoegde waarde die *remote sensing* op heden biedt voor de opsporing en sanctionering van (titularissen van) probleemvoertuigen, stelt de Autoriteit zich belangrijke vragen bij de (automatische) koppeling van de meetgegevens aan nummerplaten en andere persoonsgegevens. Wanneer het eigenlijke nut van de meetgegevens immers beperkt blijft tot statistisch of wetenschappelijk onderzoek, of, in voorkomend geval, tot de opsporing van emissiefraude op het niveau van de fabrikant⁹, lijkt het bezwaarlijk noodzakelijk, noch proportioneel, om meetgegevens *ab initio* op een individueel identificeerbare wijze op te slaan. In dergelijke gevallen kan de registratie van bepaalde technische voertuiggegevens gekoppeld aan de gemeten emissies ruimschoots volstaan.

13. Concreet aldus wat de doeleinden onder de punten 1^o, 4^o en 5^o van artikel 3, §2, van het ontwerp betreft, meent de Autoriteit dat de aanvrager er niet in slaagt de feitelijke noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde gegevensverwerkingen te staven. Noch uit het ontwerp (met inbegrip van de Memorie van toelichting), noch uit het Luchtbeleidsplan voor 2030 volgt ondubbelzinnig dat *remote sensing* daadwerkelijk op een efficiënte wijze kan worden ingezet in de strijd tegen emissiefraude door titularissen van voertuigen, met name wanneer het wordt afgewogen tegen de belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen die het gebruik van ANPR-camera's (en de oprichting van een nieuwe, ruim toegankelijke databank) vertegenwoordigt. Indien er bijkomende (wetenschappelijke) elementen voorhanden zijn die het inzetten van deze techniek kunnen verantwoorden, beveelt de Autoriteit aan om deze uitdrukkelijk op te nemen in de Memorie van toelichting. Doch in de huidige iteratie van het ontwerp is de Autoriteit van oordeel dat er geen sprake is van gerechtvaardigde doeleinden in de zin van artikel 5.1.b) AVG. In ieder geval, zelfs wanneer de huidige de stand der techniek zou toelaten 'remote sensing' op een efficiënte wijze in te zetten ter opsporing van – een naar verhouding relatief beperkt aantal – individuele overtreders, vraagt de Autoriteit zich af of de ernst van de geïllustreerde emissie-gerelateerde inbreuken daadwerkelijk opweegt tegen de verregaande

laten optekenen, achten we de techniek op korte termijn weinig bruikbaar om sancties te bepalen op het niveau van individuele gebruikers, maar de resultaten kunnen zeer nuttige informatie opleveren om via statistische analyse op een groot aantal metingen uitspraken te doen over de conformiteit van een ruim scala aan voertuigmodellen." Luchtbeleidsplan voor 2030, p. 99, te raadplegen via: <https://www.vmm.be/lucht/evolutie-luchtkwaliteit/beleidsplannen/luchtbeleidsplan-2030/1-vr-2019-2510-med-0359-2-luchtbeleidsplan.pdf>.

⁹ Het uitvoeren van gerichte wegkantcontroles voor een dergelijk doeleinde zou de proportionaliteitstoets hoe dan ook niet doorstaan.

gegevensverwerking die wordt voorzien, en de belangrijke inbreuk in de rechten en vrijheden van een aanzienlijk deel van de bevolking die zij ontegensprekelijk teweegbrengt.

14. Vervolgens, betreffende het doeleinde onder punt 2° van datzelfde artikel, inzake het toezicht op en de handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde eisen door fabrikanten van motorvoertuigen, is de Autoriteit van oordeel dat er in principe sprake kan zijn van een gerechtvaardigd doeleinde, op voorwaarde dat de verwezenlijking ervan gebeurt door middel van gepseudonimiseerde persoonsgegevens en zonder dat wordt toegestaan dat titularissen van voertuigen in dat kader individueel kunnen worden gecontroleerd. De Autoriteit acht het aanvaardbaar dat de meetgegevens initieel aan de nummerplaat worden gekoppeld, zodat bepaalde technische gegevens uit de databank van de Dienst inschrijving voertuigen (DIV) kunnen worden opgevraagd, met dien verstande echter dat de gekoppelde dataset (emissiewaarden en relevante technische gegevens) enkel op een gepseudonimiseerde (of, idealiter, geanonimiseerde¹⁰) wijze wordt geregistreerd in de beveiligde databank¹¹. Een dergelijk opzet lijkt reeds te volgen uit artikel 6, §3, vijfde lid, van het ontwerp dat bepaalt dat het Departement Mobiliteit en Openbare Werken voor de verwezenlijking van voormeld doeleinde een gepseudonimiseerde dataset dient te gebruiken.
15. Wat tot slot het doeleinde onder punt 3° van artikel 3, §2, van het ontwerp betreft – en meer bepaald het uitvoeren van opvolgings- en beleidsrelevant onderzoek, met inbegrip van milieukwaliteitsmodellering en onderzoek voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden – merkt de Autoriteit op dat, overeenkomstig artikel 89.1 AVG, elke verwerking voor dergelijke doeleinden moet worden omkaderd door passende technische en organisatorische waarborgen teneinde de naleving van het beginsel van minimale gegevensverwerking te verzekeren. Zulks vereist dat wanneer deze doeleinden kunnen worden bereikt door een latere verwerking waarbij identificatie van de betrokkenen niet of niet langer mogelijk is, op deze wijze te werk moet worden gegaan.
16. De (verdere) verwerking voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden gebeurt dus bij voorkeur aan de hand van anonieme gegevens. Indien het niet mogelijk is om met anonieme gegevens het beoogde verwerkingsdoeleinde te bereiken, kunnen gepseudonimiseerde persoonsgegevens worden gebruikt. Indien ook deze niet toelaten het beoogde doeleinde te

¹⁰ In deze benadrukt de Autoriteit dat het in casu zeer moeilijk zal zijn om dergelijke gegevens effectief te anonimiseren, zelfs wanneer de gegevens louter worden geaggregeerd op basis het voertuigtype. Aangezien ANPR camera's ook locatiegegevens en opeenvolgende locaties verwerken, blijft het risico op identificatie van een individuele burger aan de hand van een afgelegd traject reëel, in het bijzonder daar elke afzonderlijke ANPR-camera slechts een beperkt aantal voertuigen van een bepaald type zal registreren. De Autoriteit verzoekt aldus om de geregistreerde gegevens over meerdere ANPR-camera's te aggregeren op basis van het type van locatie.

¹¹ Zulks vereist aldus dat de nummerplaat, evenals enig ander persoonsgegeven dat een onmiddellijke identificatie van de titularis van het voertuig zou toelaten, moet worden verwijderd van zodra de benodigde technische gegevens uit de DIV werden bekomen.

verwezenlijken kunnen, slechts in laatste instantie, ook niet-gepseudonimiseerde persoonsgegevens worden aangewend. In dat verband herhaalt de Autoriteit dat er een verschil bestaat tussen gepseudonimiseerde gegevens, die in artikel 4(5) van de AVG worden gedefinieerd als gegevens die *"niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt"* en geanonimiseerde gegevens, die niet langer met redelijke middelen aan een bepaalde persoon kunnen worden toegeschreven, en dat enkel deze laatste geen persoonsgegevens meer vormen en overeenkomstig overweging 26 AVG zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de AVG¹². Dit impliceert aldus dat in hoofde van de Vlaamse Milieumaatschappij, het Departement Mobiliteit en Openbare Werken en de Gemeenten (die overeenkomstig artikel 6, §3, van het ontwerp instaan voor dergelijk onderzoek), evenals de mogelijke ontvangers overeenkomstig artikel 8, §2, eerste lid, van het ontwerp, moet worden nagegaan of de door hen nagestreefde doeleinden al dan niet kunnen worden verwezenlijkt aan de hand van anonieme of gepseudonimiseerde (persoons)gegevens, alvorens niet-gepseudonimiseerde gegevens te verwerken. De Autoriteit benadrukt dat in deze context, rekening houdend daarenboven met de gevoelige aard van de persoonsgegevens in kwestie, het gebruik van rechtstreeks identificeerbare persoonsgegevens voor onderzoeksdoeleinden slechts in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd zal zijn.

c. Verwerkingsverantwoordelijke

17. 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 gegevensbescherming¹³ als de Autoriteit¹⁴ 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.

¹² Voor meer informatie, zie de opinie 5/2014 (WP216) mbt anonimiseringstechnieken, 2.2.3, blz. 10 van de Groep 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf

¹³ Richtsnoeren 07/2020 betreffende de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG, te raadplegen via (op heden werd deze vertaling nog niet officieel goedgekeurd): https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_nl.

¹⁴ Gegevensbeschermingsautoriteit, *het punt over de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van de (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten*, blz. 1.

18. Ter zake wordt in artikel 6, §1 van het ontwerp bepaald dat de Vlaamse Milieumaatschappij, de Vlaamse Belastingdienst, het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, de politie, de erkende instellingen¹⁵ en de gemeenten optreden als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van (persoons)gegevens vermeld in artikel 5 van het ontwerp. Artikel 6, §3, van het ontwerp geeft vervolgens een oplijsting van de concrete doeleinden die elk van deze verwerkingsverantwoordelijken nastreeft.
19. Onverminderd de wezenlijke problemen betreffende de doeleinden die hierboven reeds door de Autoriteit aan de orde zijn gesteld¹⁶, doen ook de voormelde aanduiding en daaropvolgende oplijsting een aantal belangrijke vragen rijzen. Vooreerst wordt nergens gespecificeerd welke entiteit daadwerkelijk instaat voor de oprichting en het beheer van de in artikel 5, §4, van het ontwerp vermelde beveiligde databank, noch van de in artikel 7 van het ontwerp genoemde 'lijst'. Indien er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen alle opgesomde entiteiten – hetgeen evenwel weinig realistisch lijkt, rekening houdend met de uiteenlopende doeleinden van de verwerkingen, en de voorwaarden verbonden aan gezamenlijke verantwoordelijkheid in de zin van artikel 26 AVG – dient zulks uitdrukkelijk aangeduid te worden in het ontwerp. Bovendien moet in dat geval worden bepaald wie verantwoordelijk is om te reageren op betrokkenen die hun rechten op grond van de AVG uitoefenen (zonder echter afbreuk te doen aan het recht van betrokkenen om hun rechten op grond van artikel 26, lid 3, AVG uit te oefenen jegens elk van de gezamenlijk voor de verwerking verantwoordelijken). Het ontwerp moet nuttig aangevuld worden in dit verband¹⁷.
20. Een gelijkaardige opmerkingen gaat op voor wat betreft de entiteiten die overeenkomstig artikel 6, §3 dezelfde doeleinden nastreven¹⁸. Opnieuw moet worden nagegaan in hoeverre er al dan niet sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid (of, in voorkomend geval, van een verwerkersrelatie). Het valt te betreuren dat de Memorie van toelichting geen bijkomende duiding geeft over de concrete draagwijdte van de waar te nemen opdrachten in hoofde van de onderscheiden verwerkingsverantwoordelijken, noch over de wijze waarop deze entiteiten zich tot elkaar moeten verhouden. Het feit dat de Memorie van toelichting benadrukt dat er protocollen

¹⁵ Artikel 2, 7^o, van het ontwerp definieert erkende instellingen als "een instelling die erkend is conform het koninklijk besluit van 23 december 1994 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen."

¹⁶ In het bijzonder de doeleinden die betrekking hebben op de handhaving ten aanzien van individuele titularissen van voertuigen overeenkomstig artikel 3, §2, punten 1^o en 4^o, van het ontwerp.

¹⁷ Het is minstens noodzakelijk om te specificeren welke entiteit het beheer van de databank zal waarnemen, en op welke wijze de rechtmatige toegang tot (sommige) gegevens voor de afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijken zal worden verzekerd.

¹⁸ Meer bepaald de Vlaamse Milieumaatschappij, het Departement Mobiliteit en Openbare Werken en de Gemeenten voor het uitvoeren van beleidsrelevant onderzoek en milieumodellering en de politie, de Vlaamse Belastingdienst en de erkende instellingen voor het toezicht op en handhaving van emissie-gerelateerde technische voertuigeisen door titularissen van voertuigen.

en datacontracten moeten worden afgesloten tussen de afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijken kan aan deze tekortkoming niet verhelpen.

21. Tot slot vraagt de Autoriteit zich af – opnieuw zonder afbreuk te doen aan het fundamentele voorbehoud dat zij reeds heeft geformuleerd ten aanzien van de voorziene verwerking voor dergelijke doeleinden – uit hoofde van welke overwegingen of (bijkomende) bevoegdheden of opdrachten, de Vlaamse Belastingadministratie rechtstreeks toegang moet hebben tot alle gegevens in de databank voor het toezicht op en de handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde technische voertuigeisen, en het opsporen van probleemvoertuigen met het oog op de uitvoering van een gedeeltelijke keuring (hetgeen toch opdrachten zijn die in eerste instantie aan andere entiteiten of diensten lijken toe te komen). In dat verband benadrukt de Autoriteit dat, overeenkomstig het doelbindingsprincipe, de gegevens die worden verzameld in het kader van emissie-monitoring niet zonder meer kunnen worden aangewend voor de verwezenlijking van andere doeleinden, zoals bijvoorbeeld de heffing van de verkeersbelasting of de kilometerheffing.
22. Een gelijkaardige bedenking kan worden gemaakt betreffende de toegang tot de gegevens voor de erkende instellingen (lees: de autokeuringen). In de mate dat een voertuig op grond van bepaalde (problematische) meetgegevens zou worden opgeroepen voor een gedeeltelijke keuring, lijkt het immers bezwaarlijk noodzakelijk dat de medewerkers van de erkende instellingen afzonderlijk toegang moeten hebben tot (alle) gegevens in de databank. Bovendien voorziet het koninklijk besluit van 15 maart 1968 reeds in een afdoende rechtsgrond voor de verwerking van bepaalde voertuig-gerelateerde (persoons)gegevens in een dergelijke context.

d. Proportionaliteit/ Minimale gegevensverwerking

23. 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').
24. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt in dat verband het volgende: "(...) §2 *De volgende voertuig- en emissiegegevens worden door de toestellen, vermeld in artikel 4, gemeten en geregistreerd:*
- 1° de nummerplaat van het gemeten motorvoertuig;*
 - 2° de snelheid en versnelling van het gemeten motorvoertuig;*
 - 3° de emissieresultaten van de verschillende gemeten pollutanten en temperatuur van de uitlaatgassen.*
- Naast het opvragen en registreren van de gegevens gegenereerd door de toestellen vermeld in artikel 4, zijn de verwerkingsverantwoordelijken, vermeld in artikel 6 §1, gemachtigd om digitaal*

bij de bevoegde instanties¹⁹, met name de instantie die belast is met de inschrijving van de voertuigen, de noodzakelijke technische voertuiggegevens over de gemeten motorvoertuigen op te vragen en te registreren.

De Vlaamse Regering bepaalt een limitatieve lijst van de technische voertuiggegevens.

De volgende tijds- en locatiespecifieke gegevens worden verbonden aan de gegevens, vermeld in het tweede lid:

1° de hellingsgraad van de weg ter hoogte van de meetopstelling;

2° de meteorologische omstandigheden op het moment van de meting;

3° andere relevante gegevens van de meetplaats en de verkeersdynamiek op het moment van de meting;

4° het tijdstip en de locatiemeting;

5° de metadata.

§3. (...)

De gegevens, vermeld in paragraaf 2, kunnen de volgende categorieën van persoonsgegevens bevatten van de titularis van het voertuig:

1° de nummerplaat van het gemeten motorvoertuig;

2° het chassisnummer van het gemeten motorvoertuig;

3° de gegevens over rijgedrag zoals vertragingen of versnellingen. (...)"

25. Ter zake is het noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen (1) de gegevensverwerkingen die zich rechtstreeks verhouden tot de individuele titularissen van voertuigen (artikel 3, §2, punten 1°, 4° en 5°, van het ontwerp), (2) de verwerking in het kader van de handhaving ten aanzien van de fabrikanten van motorvoertuigen (artikel 3, §2, punt 2°, van het ontwerp), en (3) de verwerkingen die plaatsvinden voor onderzoeksdoeleinden (artikel 3, §2, punt 3°, van het ontwerp).
26. Met betrekking tot de eerste cluster is de Autoriteit, zoals reeds uiteengezet onder b. Doelbinding en c. Verwerkingsverantwoordelijke, van oordeel dat er op heden geen sprake is van een gerechtvaardigd doeleinde, daar de beoogde gegevensverwerking de noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets niet kan doorstaan. De inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen (die een aanzienlijk deel van de bevolking beslaan) kan niet opwegen tegen het eerder beperkte nut dat *remote sensing* (in het bijzonder wanneer zulks plaatsvindt door middel van ANPR-camera's voorzien van bijkomende sensoren) heeft in het kader van het toezicht op en de handhaving van emissie-gerelateerde voertuigeisen ten aanzien van een – globaal genomen – beperkte groep overtreders. Voorts gaat de aanvrager eraan voorbij dat dat het gebruik van ANPR-camera's ook een verwerking van locatiegegevens impliceert, dewelke steeds als gevoelige

¹⁹ Meer bepaald de Dienst inschrijving voertuigen (DIV).

persoonsgegevens moeten worden beschouwd. Uit de vaste adviesverstrekking van de Autoriteit volgt immers dat het aan de hand van locatiegegevens bijzonder eenvoudig is om het traject van een bepaalde persoon af te leiden, hetgeen – zeker in deze context – een schending van het doelbindingsbeginsel en het beginsel van minimale gegevensverwerking zou vertegenwoordigen. Daarnaast registreren ANPR-camera's in beginsel ook beelden van de inzittenden van het voertuig. Hoewel het ontwerp geenszins bepaalt dat ook deze beelden zullen worden verzameld, valt het te betreuren dat de inherente risico's, noch de maatregelen die zullen worden getroffen om deze risico's te beperken, niet nader worden toegelicht in het ontwerp of de Memorie van toelichting. Zulks geldt des te meer daar het op heden geenszins duidelijk is wie instaat voor het beheer van de beveiligde databank (en de lijst in de zin van artikel 7 van het ontwerp) waarin de gegevens moeten worden geregistreerd. In het licht van het bovenstaande stelt de Autoriteit zich dan ook belangrijke vragen bij de uitkomst van gegevensbeschermingseffectbeoordeling, waarin geen enkel residueel risico werd vastgesteld.

27. Betreffende het toezicht op en de handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde eisen door fabrikanten van motorvoertuigen meent de Autoriteit dat er sprake is van een gerechtvaardigd doeleinde en dat de te verwerken persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt blijven tot wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van dat doeleinde, doch slechts voor zover het Departement Mobiliteit en Openbare Werken daartoe enkel een gepseudonimiseerde dataset kan aanwenden in overeenstemming met artikel 6, §3, 5^e lid, van het ontwerp.
28. Wat tot slot de verwerking voor historisch, wetenschappelijk of statistisch onderzoek betreft, herneemt de Autoriteit haar opmerking overeenkomstig de punten 15 – 16 van dit advies, en benadrukt zij dat een verwerking van niet-gepseudonimiseerde persoonsgegevens slechts mogelijk is wanneer wordt aangetoond dat de concrete doeleinden in dat verband niet aan de hand van geanonimiseerde of gepseudonimiseerde gegevens kunnen worden verwezenlijkt.

e. Bewaartermijn

29. 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.
30. Artikel 9 van het ontwerp voorziet: "*§1. Met behoud van toepassing van paragraaf 3 bewaren de politie en de Vlaamse Belastingdienst de gegevens, vermeld in artikel 5, paragraaf 2, over probleemvoertuigen binnen hun doeleinden, niet langer dan de termijn van het verval van de*

vordering inzake sanctionering als de voormelde gegevens ertoe kunnen bijdragen om een overtreding te bewijzen.

De entiteiten, vermeld in het eerste lid, bewaren de gegevens, vermeld in artikel 5, §2, over andere gemeten motorvoertuigen dan probleemvoertuigen binnen hun doeleinden, niet langer dan vijf jaar vanaf de registratie van de gegevens in de databank, vermeld in artikel 5, paragraaf 4.

§2. Met behoud van toepassing van paragraaf 3 bewaren de entiteiten, vermeld in artikel 6 en 8, de gegevens, vermeld in artikel 5, paragraaf 2, binnen hun doeleinden niet langer dan vijf jaar vanaf de registratie van de gegevens in de databank, vermeld in artikel 5, paragraaf 4.

§3. De gegevens, vermeld in artikel 5, paragraaf 2, die worden verwerkt voor het doeleinde, vermeld in artikel 3, paragraaf 2, punt 3^o, worden niet langer bewaard dan noodzakelijk om het respectievelijke doeleinde te bereiken.

*§4. Nadat de bewaartermijn, vermeld in paragraaf 2, is verstreken, worden de gegevens, vermeld in artikel 5, geanonimiseerd bewaard voor **de doeleinden, vermeld in artikel 4, tweede lid, punt 3^o**.²⁰*

31. In eerste instantie, ten algemene titel, merkt de Autoriteit op dat de onduidelijkheden inzake het feitelijke beheer van de beveiligde databank (en de lijst overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp) aanleiding geven tot interpretatieproblemen betreffende de concrete toepassing van artikel 9 van het ontwerp. Overeenkomstig dat artikel immers staat elke verwerkingsverantwoordelijke afzonderlijk in voor de tijdige wissing (of anonimisering) van de voor hem toegankelijke persoonsgegevens, hetgeen *de facto* impliceert dat elke verwerkingsverantwoordelijke over een eigen databank, of minstens een eigen register binnen de databank, moet beschikken. Zulks kan evenwel geenszins worden afgeleid uit de tekst, noch het opzet, van het ontwerp. Opnieuw verzoekt de Autoriteit aan deze lacune te verhelpen.
32. Wat vervolgens de vastgestelde bewaartermijnen betreft, herhaalt de Autoriteit dat de onderstaande bevindingen zich slechts in secundaire orde verhouden tot het fundamentele voorbehoud dat de gegevensverwerkingen die gericht zijn op het toezicht en handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde voertuigeisen door titularissen van voertuigen op heden niet kunnen worden geacht een gerechtvaardigd doeleinde na te streven.
33. Betreffende de gegevens van een probleemvoertuig beschouwt de Autoriteit het in beginsel gepast dat de bewaartermijn wordt beperkt tot de termijn van het verval van de vordering inzake sanctionering. In de mate immers dat De bewaartermijn van vijf jaar vanaf de registratie voor de overige persoonsgegevens die niet worden verwerkt voor onderzoekdoeleinden werd gekozen in

²⁰ Redactiefout: artikel 4, tweede lid, punt 3^o, van het ontwerp heeft geenszins betrekking op de verwerkingsdoeleinden. Het correcte artikel is 3, §2, punt 3^o, van het ontwerp.

lijn met de verjaringstermijn van milieumisdrijven en met het oog op het feit dat een nieuwe wagen zich pas na vier jaar moet aandienen.²¹ In zover de aanvrager er in de toekomst in slaagt om (1) de kwaliteit, en meer bepaald de (individuele) bruikbaarheid van de meetgegevens aan te tonen, (2) de concrete technische voertuigeisen en emissienormen vast te stellen, en (3) de feitelijke meerwaarde die *'remote sensing'* heeft ten aanzien van de periodieke (gedeeltelijke) keuring²² te staven, en zodoende het noodzakelijke en proportionele karakter van de voorziene verwerking van persoonsgegevens jegens individuele titularissen van voertuigen kan verantwoorden, is de Autoriteit van oordeel dat de vastgestelde bewaartermijn gerechtvaardigd is. Doch verdient het aanbeveling om bijkomend rekening te houden met situaties waarin het gemeten voertuig, gedurende een lopende bewaartermijn, van titularis of nummerplaat wisselt of uit het verkeer wordt gehaald.

34. Tot slot is de Autoriteit van oordeel dat de bewaartermijn die geldt voor de gegevens die worden verwerkt in het kader van historisch, wetenschappelijk of statistisch onderzoek geen aanleiding geeft tot bijzondere opmerkingen inzake de bescherming van persoonsgegevens, doch op voorwaarde dat steeds moet worden nagegaan of de concrete doeleinden niet met anonieme gegevens kunnen worden verwezenlijkt (in welk geval de gegevens moeten worden geanonimiseerd).

f. Doorgifte van gegevens

35. Ter zake bepaalt artikel 8, §2, eerste lid, van het ontwerp dat de gegevens, vermeld in artikel 5, §2, van het ontwerp, kunnen worden gedeeld met de volgende entiteiten voor het doeleinde, vermeld in artikel 3, §2, punt 3°, van het ontwerp (verdere verwerking voor onderzoeksdoeleinden):

1° "de politie;

2° de Vlaamse Belastingdienst;

3° de lokale overheden, namelijk de gemeenten, de districten en de provincies;

4° publieke vennootschappen;

5° de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek, die handelt in opdracht van de entiteiten, vermeld in punt 1° tot en met 4°, en artikel 6;

6° erkende onderzoekscentra die handelen in opdracht van de entiteiten, vermeld in punt 1° tot en met 4°, en artikel 6."

²¹ De Memorie van toelichting specificeert in dat verband bijkomend dat het beschikken over de emissiegegevens van de voertuigen de keuring kan faciliteren.

²² In dit verband lijkt het zonder meer aan de orde om aan de hand van concrete gegevens aan te tonen waar het huidige systeem voor het toezicht op en de handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde voertuigeneisen tekortschiet, en op welke wijze *'remote sensing'* **daadwerkelijk** aan deze problemen kan verhelpen.

36. In eerste instantie vraagt de Autoriteit zich af in hoeverre er daadwerkelijk sprake is (kan zijn) van een gegevensoverdracht naar de politie, de Vlaamse Belastingdienst en de gemeenten. In de mate dat deze entiteiten overeenkomstig artikel 6, §§ 2 – 3, van het ontwerp optreden als verwerkingsverantwoordelijke, en bijgevolg reeds beschikken over de in artikel 5, §2, van het ontwerp vermelde gegevens, verdient het aanbeveling om (waar nodig) rechtstreeks in artikel 6, §3, van het ontwerp te preciseren dat deze entiteiten de voormelde gegevens ook kunnen verwerken voor het in artikel 3, §2, punt 3^o, van het ontwerp omschreven doeleinden.
37. Bovendien is het in beginsel niet vereist om de ontvangers van persoonsgegevens exhaustief aan te duiden wanneer de geïmagineerde mededeling exclusief plaatsvindt voor wetenschappelijk, historisch of statistisch onderzoek. De verdere verwerking voor dergelijke doeleinden is immers steeds gerechtvaardigd, op voorwaarde uiteraard dat de voorwaarden neergelegd in artikel 89.1 AVG worden nageleefd.
38. Vervolgens voorziet artikel 8, §2, tweede lid, van het ontwerp dat de gegevens vermeld in artikel 5, §2, van het ontwerp kunnen worden gedeeld met de markttoezichthouder in het kader van het toezicht op en handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde eisen door fabrikanten van motorvoertuigen. Ter zake verzoekt de Autoriteit om uitdrukkelijk te preciseren dat het uitsluitend over gepseudonimiseerde gegevens kan gaan, in het bijzonder rekening houdend met het feit dat ook het Departement Mobiliteit en Openbare Werken – dat krachtens artikel 6, §3, van het ontwerp wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwezenlijking van dat doeleinde – daartoe enkel over een gepseudonimiseerde dataset kan beschikken.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit,**

is in eerste instantie van oordeel dat de voorziene gegevensverwerkingen die gericht zijn op het toezicht en handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde technische voertuigeisen door titularissen van een bepaald voertuig, daarbij inbegrepen de mogelijkheid om titularissen van voertuigen op basis van meetgegevens afkomstig van emissie monitoringstoestellen tegen te houden op de openbare weg, of om hen op te sporen of op te roepen voor de uitvoering van een gedeeltelijke keuring, op heden niet kunnen worden geacht een gerechtvaardigd doeleinde in de zin van artikel 5.1.b) AVG na te streven. Een belangrijke wijziging aan het ontwerp dient zich diensgevolge aan. In zover de aanvrager het gerechtvaardigd karakter van voormeld doeleinde bijkomend wil staven, is het minstens noodzakelijk om:

- de juistheid en kwaliteit, en zodoende de individuele bruikbaarheid van 'remote sensing' gegevens (empirisch) aan te tonen;
- de concrete emissie-gerelateerde technische voertuigeisen die aanleiding kunnen geven tot een overtreding te preciseren dan wel vast te stellen;
- onderbouwen dat '*remote sensing*' daadwerkelijk een noodzakelijke en proportionele maatregel is teneinde concrete tekortkomingen in de huidige toezichts- en controle mogelijkheden te verhelpen;
- te preciseren welke (technische of organisatorische) maatregelen zullen worden getroffen teneinde de inherente risico's verbonden aan de verwerking van persoonsgegevens door middel van ANPR-camera's zoveel mogelijk te beperken.

is voor het overige (desgevallend in ondergeschikte orde) van oordeel dat de volgende wijzigingen aan het ontwerp zich opdringen:

- uitdrukkelijk vaststellen welke entiteit(en) instaa(t)(n) voor de oprichting en het beheer van de beveiligde databank (en de lijst in de zin van artikel 7), en nagaan in hoeverre er al dan niet sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid in dat verband (punten 19 en 31)
- nagaan in hoeverre er sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen de entiteiten die overeenkomstig artikel 6, §3 dezelfde doeleinden nastreven (punt 20);
- verduidelijken op grond van welke bevoegdheden de Vlaamse Belastingdienst effectief aangeduid moet worden als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwezenlijking van de doeleinden vermeld in artikel 3, §2, 1° en 4° (punt 21);
- staven in hoeverre de erkende instellingen effectief toegang moeten hebben tot de integrale beveiligde databank voor de verwezenlijking van de doeleinden vermeld in artikel 3, §2, 1° en 5° (punt 22);
- de bepaling inzake de doorgifte van persoonsgegevens (artikel 8) aanpassen overeenkomstig hetgeen uiteengezet in de punten 36 – 38.

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur