

**Vlaamse Toezichtcommissie voor het
elektronische bestuurlijke
gegevensverkeer**

**Advies VTC nr. 01/2011 van
23 februari 2011**

Betreft: Advies inzake het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de uitvoering van het decreet betreffende het Centraal Referentieadressenbestand (hierna het CRAB)

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna: “de VTC”);

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: “het e-govdecreet”), inzonderheid de artikelen 9 en 11;

Gelet op het decreet van 8 mei 2009 betreffende het Centraal Referentieadressenbestand (hierna: “het CRABdecreet”);

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna: “WVP”);

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 betreffende de veiligheidsconsulenten, vermeld in artikel 9 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer;

Gelet op het advies nr. 36/2008 van 26 november 2008 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna: “de CBPL”) inzake het ontwerp van decreet betreffende het Centraal Referentieadressenbestand¹;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Kris Peeters, Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, ontvangen op 10 januari 2011;

Brengt op 23 februari 2010 het volgend advies uit:

¹ http://www.privacycommission.be/nl/docs/Commission/2008/advies_36_2008.pdf

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Het betreft de vraag die de minister-president van de Vlaamse Regering per brief van 20 december 2010 heeft gesteld aan de VTC om een advies te geven over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het Centraal Referentieadressenbestand.

De opdracht tot het inwinnen van het advies werd gegeven door de Vlaamse Regering bij beslissing van 17 december 2010 en vermeldt dat het gaat over de elektronische mededeling van volledige adresgegevens.

Het advies wordt gevraagd binnen de 60 dagen.

2. Het uitvoeringsbesluit betreft in het bijzonder de aanmaak door de gemeenten van de adrescomponent en het verplicht gebruik van het CRAB.

Het CRAB werd door het CRABdecreet aangeduid als de authentieke geografische gegevensbron voor adressen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Het uitvoeringsbesluit bepaalt dat dit geldt vanaf 1 juni 2011.

Het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (hierna: "het AGIV") wordt als beheersinstantie aangeduid.

De uitwerking van de technische bepalingen wordt gedelegeerd aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de uitbouw van de geografische informatie-infrastructuur.

In het dossier werd een ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de CRABspecificaties opgenomen, dit conform het decreet op voorstel van de stuurgroep GDI-Vlaanderen. De bijlagen bij dit ministerieel besluit bevatten

- in bijlage 1: de specificaties over het opnemen en beheren van adrescomponenten;
- in bijlage 2: de specificaties over het bijhouden van adrescomponenten;
- in bijlage 3: de specificaties over het meedelen van adrescomponenten.

II. TOEPASSELIJKE WETGEVING

3.

- **E-govdecreet:**

- artikel 4: betreffende de authentieke gegevensbronnen en het aanduiden van de beheerder ervan;
- artikel 9: veiligheidsconsulent voor authentieke gegevensbron;
- artikel 11: advies VTC in kader van e-govdecreet;

- **CRABdecreet:**

- het besluit geeft uitvoering aan de volgende artikelen van het decreet:
 - artikel 7: het bepalen van de specificaties voor het aanmaken en bijhouden;
 - artikel 11: het bepalen hoe de gemeente als initiator haar opdracht uitoefent;
 - artikel 18: het bepalen van de datum waarop het CRAB de authentieke geografische gegevensbron wordt;
- artikel 19: uitzonderingen op artikel 8 e-govdecreet voor gegevens die onder publieke raadpleging vallen;

- **GDI-decreet** (decreet van 20 februari 2009 betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen)²
 - artikel 24: verplicht gebruik van de authentieke geografische gegevensbronnen.
 - artikel 18, §2: uitzondering op toegang voor GDI-deelnemers³ (art. 15) voor geografische persoonsgegevens
 - artikel 31, §2, 8°: publieke toegang kan geweigerd worden als toegang niet opweegt tegen “bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;”

III. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Advies van de CBPL nr. 36/2008 van 26 november 2008 inzake het ontwerp van decreet betreffende het Centraal Referentieadressenbestand

4. De context van de huidige vraag wordt uitvoerig geschetst in het advies van de CBPL inzake het ontwerp van decreet. Daarvoor wordt dan ook uitdrukkelijk verwezen naar dat advies, dat als bijlage bij dit advies van de VTC wordt gevoegd.

5. De CBPL toetst in haar advies voornamelijk de **opname van de gegevens in het CRAB** volledig aan de wetgeving inzake de bescherming van de persoonsgegevens. De vraag stelt zich of er bijkomend voor die mededeling aan het CRAB nog een machtiging zal moeten gevraagd worden vooraleer de gemeenten kunnen uitvoering geven aan artikel 11, 2° CRABdecreet waarin die mededeling wordt opgelegd. Er is een uitdrukkelijke uitzondering op de verplichting tot het voorafgaandelijk bekomen van een machtiging opgenomen in artikel 19 van het CRABdecreet, maar deze betreft de al in het CRAB opgenomen gegevens. De evaluatie van de VTC is dat in de gegevensstroom van de gemeenten naar het CRAB van de nu in het decreet opgesomde adrescomponenten niet verder moeten behandeld worden als persoonsgegevens. Zie onder punt A hieronder.

6. In haar advies bij de vermelde toetsing heeft de CBPL al een aantal richtlijnen gegeven met betrekking tot de opname van de gegevens in het CRAB zoals voorgesteld in het toenmalig ontwerpdecreet. De CBPL heeft de opvolging van deze richtlijnen nagegaan in het evaluatieformulier nr. A/2008/042 van 26 november 2008. Daarbij werd een gunstige beoordeling gegeven, gedeeltelijk op basis van engagementen.

Wat het advies van de CBPL betreft, vallen de volgende aspecten voor deze verdere beoordeling te vermelden:

A. Persoonsgegevens

7. De CBPL stelde dat het ging om een combinatie van gegevens die samen een **persoonsgegeven** vormen, maar waarbij de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer beperkt zijn, uitgezonderd wat de **“identificatoren van de adresseerbare objecten”** betreft.

² Zie advies nr. 32/2008 van 24 september 2008 van de CBPL over het voorontwerp van decreet, dat ongunstig was. Bij het ontwerp van het CRABdecreet werd op verschillende punten wel met de opmerkingen van de CBPL rekening gehouden. http://www.privacycommission.be/nl/docs/Commission/2008/advies_32_2008.pdf

³ Het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, de Vlaamse openbare instellingen, de provincies en gemeenten (artikel 13, §3 en §4, GRB-decreet).

8. Een “identificator” wordt in art. 2, 9° van het CRABdecreet gedefinieerd als “ een taalkundig onafhankelijke opeenvolging van karakters die toelaat om datgene waarmee ze wordt geassocieerd, op een unieke en permanente wijze te identificeren”. In het advies van de CBPL werd dit vertaald als “De ‘identificator’ is dus een soort code die een adresseerbaar object (bv. een gebouw) op een unieke wijze identificeert.”

9. De adresseerbare objecten die aangeduid worden in het CRABdecreet zijn:

1° gebouw of onderdeel van een gebouw als vermeld in het GRBdecreet⁴;

2° kunstwerk als vermeld in het GRBdecreet;

3° perceel als vermeld in het GRBdecreet;

4° kadastraal perceel.

Deze lijst kan uitgebreid worden door de Vlaamse Regering na advies van de VTC (art. 6 CRABdecreet)

10. In het advies van de CBPL staat hierover onder randnummer 15:

“Voor wat de in artikel 19 van het ontwerp voorziene onlineraadpleging voor het publiek betreft, stelt de Commissie vast dat de zogenaamde “identificatoren” hier geen deel van uitmaken. Concreet betekent dit dat enkel de volgende gegevens openbaar zullen gemaakt worden: straat, huisnummer, huisnummerlabel, gemeente, postcode, NIS.

Hoewel de combinatie van deze gegevens impliceert dat zij het karakter van persoonsgegevens in de zin van de WVP hebben (via het adres kan men desgevallend de eigenaar van een bepaald perceel identificeren), is de Commissie van oordeel dat de mogelijke gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer beperkt zijn en vanuit die optiek gaat zij hier niet verder op in.

Voor wat de raadpleging van de gegevens en de identificatoren betreft, wijst de Commissie op de verplichte voorafgaande machtiging door de Vlaamse Toezichtscommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. De Commissie is van oordeel dat deze raadplegingen geval per geval door deze Toezichtscommissie dienen onderzocht te worden en dit telkens in het licht van de WVP. In dit punt wordt hier niet dieper op ingegaan. In de randnummers 34-39 wordt de verhouding met het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer grondig geanalyseerd.

De opname van gegevens in het CRAB betreft een gegevensverwerking die hieronder nader zal onderzocht worden in het licht van de basisbeginselen uit de WVP. “

11. Het CRABdecreet bepaalt dat de adressen worden meegedeeld aan het publiek voor online raadpleging, maar met uitzondering van de identificatoren voor de adresseerbare objecten (art. 19). In datzelfde artikel wordt geregeld dat voor de publieke raadpleging of mededeling geen machtiging moet worden gevraagd aan de Vlaamse Toezichtcommissie. Voor de niet-publieke gegevens, zijnde de identificatoren van de adresseerbare objecten, moet dus voor raadpleging en mededeling telkens een machtiging worden gevraagd. Dit wordt bevestigd in artikel 20 van het CRABdecreet.

12. Nader onderzoek in verband met deze identificatoren en de andere adresgegevens zoals ze opgenomen worden in de betrokken geo-loketten van het AGIV, hebben ertoe geleid dat twee zaken in vraag gesteld worden door de VTC.

De eerste vraag is of de identificatoren van de adresseerbare objecten toch niet op dezelfde manier zouden mogen behandeld worden als de andere adresgegevens, namelijk in combinatie met de andere gegevens mogelijk als persoonsgegeven maar niet noodzakelijk zwaardere gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer. Het is voor de bescherming van de persoonsgegevens even belangrijk welke gegevens aan een traditioneel adres als welke aan een identificator van een adresseerbaar object worden gekoppeld.

⁴ het decreet van 16 april 2004 houdende het Grootchalig Referentie Bestand

De tweede vraag gaat verder in dezelfde richting: moeten adresgegevens of de combinatie ervan altijd als persoonsgegevens worden gezien? De VTC is van oordeel dat dit niet algemeen kan gesteld worden. Het adres, de lokalisatiegegevens op zich, zijn geen persoonsgegevens uit hun aard. Het is evenwel evident dat deze loutere adresgegevens kunnen gebruikt worden als persoonsgegevens wanneer deze gekoppeld worden met fysieke personen, geïndividualiseerd of gegroepeerd. Op dat moment wordt de WVP van toepassing. Het is zo dat een persoon in bepaalde gevallen kan geïdentificeerd worden op basis van een adres, zeker wanneer er op een bepaald adres maar één persoon woont. In geografische toepassingen die niet ontwikkeld zijn om natuurlijke personen te lokaliseren maar om een bepaald gebied met bepaalde kenmerken, zoals daarin aanwezige grootschalige objecten, als informatie aan te bieden, zijn de mogelijke gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer inderdaad beperkt⁵. Dit geldt dus voor zover het gebruik van deze toepassingen normaal gezien niet, bedoeld of onbedoeld, leidt tot identificatie of identificeerbaarheid van natuurlijke personen.

Voor geografische loketten zijn binnen de context van de bescherming van persoonsgegevens de volgende elementen van belang:

- de identificeerbaarheid van natuurlijke personen moet maximaal beperkt worden
- aangezien een adres vaak gekoppeld is aan een direct identificerend gegeven als een naam, is het nodig dat de ruimtelijke gegevens en objectgegevens die aan een adres gekoppeld worden geen of slechts minimale informatie weergeven over de persoonlijke levenssfeer en ruimer over een natuurlijk persoon. In dit kader is het detailniveau van de gegevens van belang. Dit mag niet groter zijn dan het nagestreefde doel van de geografische toepassing⁶.

Het is essentieel dat de overheid die voor de ontwikkeling of het gebruik van de loketten verantwoordelijk is, met deze overwegingen rekening houdt.

B. Archiveringsbeleid

13. Er werd in het advies van de CBPL een uitdrukkelijke vraag gesteld naar het archiveringsbeleid. In de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerpbesluit wordt vermeld dat de historiek van objecten, attributen en relaties wordt opgeslagen. Dit wordt voorgeschreven in bijlage 2 van het ministerieel besluit waarin de CRAB-specificaties over het bijhouden van adrescomponenten wordt bepaald. Er wordt echter geen antwoord gegeven over het archiveringsbeleid.

14. In memorie van toelichting CRABdecreet werd volgende uitleg gegeven: *“Het uitwerken van een archiveringsbeleid omtrent de in het CRAB opgeslagen persoonsgegevens, zal worden opgenomen in uitvoering van het bredere kader van het ontwerp van decreet betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen (hierna GDI-decreet) en het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna e-governmentdecreet). Met betrekking tot alle geografische gegevensbronnen waarvoor het AGIV als beheerder optreedt – in het bijzonder die gegevensbronnen waarin persoonsgegevens worden opgeslagen zoals het CRAB – zal het AGIV voorzien in een algemeen archiveringsbeleid dat is afgestemd met de vereisten die de WVP en het in voorbereiding zijnde Vlaamse Archiefdecreet ter zake stellen.”*

15. Het AGIV heeft hier op vraag bij mail van 15 februari 2011 nog het volgende aan toegevoegd: *“Omwille van de beoogde inpassing in een breder kader, de recente inwerkingtreding van het nieuwe archiefdecreet (augustus 2010) en de prioriteit die we momenteel geven aan het vormgeven van ons algemeen informatieveiligheidsbeleid, kunnen wij vandaag nog geen concreet archiveringsbeleid als dossier indienen. Het is alvast onze bedoeling om hier werk van te maken.”*

⁵ Zie het hoger geciteerde advies nr. 36/2008 van 26 november 2008 van de CBPL.

⁶ Zie advies nr. 26/2006 van 12 juli 2006 van de CBPL.

16. Het archiveringsbeleid zal dus verder moeten worden opgevolgd. Hierbij kan rekening gehouden worden met de vaststelling van de VTC dat de adresgegevens niet altijd een persoonsgegeven zullen zijn, maar dat wel kunnen worden afhankelijk van de informatie die eraan toegevoegd wordt.

C. De uitzondering voor GDI-deelnemers

17. Er werd in het advies van de CBPL gevraagd om in artikel 20 van het ontwerpdecreet de uitzondering voor de GDI-deelnemers te herzien.

18. Dit is gebeurd, zoals al geconstateerd werd in de het evaluatieformulier nr. A/2008/042. In memorie van toelichting bij het CRABdecreet staat daarover: *“Wat het tweede aandachtspunt betreft, wordt ingegaan op de aanbeveling van de CBPL tot schrapping van het tweede lid van artikel 20. Dit lid voorzag in een uitzondering op de voorafgaande machtiging door de Vlaamse toezichtcommissie voor de elektronische mededeling van de ‘identificatoren’ aan deelnemers aan GDI-Vlaanderen die vandaag reeds toegang hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister. De memorie van toelichting werd ook in dit opzicht aangepast. Met uitzondering van voorgaande schrapping geeft het advies van de CBPL geen aanleiding tot verdere aanpassingen aan het voorliggende voorontwerp van CRAB-decreet.”*

D. Rijksregister

19. In de mate dat er gegevens uit het Rijksregister worden gehaald, werd er in het advies van de CBPL op gewezen dat er een machtiging van het Sectoraal Comité van het Rijksregister nodig was.

20. Door het AGIV werd bij bovenvermelde mail bevestigd dat de straatnamen van het Rijksregister worden gebruikt. Maandelijks ontvangt het AGIV een bestand met de straatnamen van het Rijksregister en laadt het deze op in CRAB. In 2010 werden ook 4 keer (driemaandelijks) de adressen uit het Rijksregister opgeladen in het CRAB. Voor 2011 is een dergelijke oplading nog niet gepland.

21. Het Rijksregister heeft volgens AGIV meegedeeld dat er geen machtiging nodig is om over de geleverde gegevens te mogen beschikken omdat ze niet als persoonsgebonden worden beschouwd. Ze worden aangeleverd als “statistische informatie”. De VTC is het eens met dit standpunt gezien de evaluatie onder punt A.

Er moet geen machtiging worden gevraagd.⁷

E. Informatie - transparantie

22. De CBPL had in haar advies aanbevolen om via gepaste kanalen algemene informatie te verstrekken omtrent de verwerkingen die in het kader van het CRAB zullen plaatsgrijpen en dit in het bijzonder omtrent: het doel van de gegevensopslag, de gebruikers van de gegevens en de verantwoordelijke voor de verwerking, waarbij het recht van toegang, verbetering en verwijdering kan worden uitgeoefend.

Een aparte rubriek die handelt over het gevraagde is vandaag nog niet aanwezig, maar het AGIV zal dit meenemen bij de update van het CRAB-luik op de website (gepland dit voorjaar, voor de inwerkingtreding van het decreet).

⁷ Hierbij wordt onder de aandacht gebracht dat het Rijksregister niet alleen de volgende gegevens levert: NIS-code gemeente, postcode, straatcode, huisnummer, index en straatnaam, maar ook – wat niet gevraagd wordt voor het CRAB en wat daar ook niet wordt opgeladen - het aantal inwoners op dat adres, wat wel als een persoonsgegeven moet worden beschouwd omdat het de identificatie vergemakkelijkt en informatie kan geven over een natuurlijke persoon en diens persoonlijke levenssfeer.

2. Het CRAB als authentieke gegevensbron

23. In artikel 10 van het ontwerpbesluit wordt het CRAB vanaf 1 juni 2011 erkend als authentieke gegevensbron voor adressen op het grondgebied van het Vlaams Gewest.

Het AGIV wordt in artikel 11 aangeduid als beheerinstantie.

Dit is conform met artikel 4 van het e-govdecreet:

“Art. 4. § 1. De Vlaamse Regering wijst de authentieke gegevensbronnen aan en bepaalt volgens de door haar bepaalde procedure welke instanties authentieke gegevensbronnen beheren.[...]”

24. Op basis van artikel 24 van het decreet van 20 februari 2009 betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen zijn de deelnemers van GDI-Vlaanderen, waaronder de gemeenten, verplicht om gebruik te maken van de authentieke geografische gegevensbronnen.

25. De VTC vindt het belangrijk dat de aanduiding van de authentieke gegevensbron meer gepreciseerd wordt wat haar toepassingsgebied betreft en stelt daarom voor in het uitvoeringsbesluit en bij voorkeur ook in het decreet een omschrijving op te nemen in volgende zin: “ Het CRAB wordt de authentieke geografische gegevensbron voor adressen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest voor wat betreft de relatie tussen een adres, de positie en een identificeerbaar geografisch object.”

3. Veiligheid

25. In artikel 22 van het CRABdecreet wordt de verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens uitdrukkelijk toegewezen zowel aan de gemeenten (als initiator, voor de adrescomponenten straatnaam, huisnummer en subadres) als aan het AGIV.

“Art. 22. Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens ter uitvoering van dit decreet is de gemeente respectievelijk het agentschap, ieder voor zover die verwerking onder de eigen verantwoordelijkheid plaatsvindt, verantwoordelijke als vermeld in artikel 1, § 4, eerste lid, van de Privacywet.

Art. 23. Het agentschap stelt een veiligheidsplan op voor de veilige verwerking van persoonsgegevens in het kader van het CRAB.”

26. Artikel 9 van het e-govdecreet vraagt dat iedere instantie die een authentieke gegevensbron beheert die persoonsgegevens bevat, iedere instantie die elektronische persoonsgegevens ontvangt of uitwisselt, en iedere entiteit die overeenkomstig artikel 4, § 3, aangewezen is en persoonsgegevens verwerkt een veiligheidsconsulent aanwijst. De Vlaamse Regering heeft op haar beurt bepaald dat de veiligheidsconsulent een veiligheidsplan moet opstellen⁸.

27. In de brief van de Vlaamse minister-president van 20 december 2010 wordt vermeld dat het AGIV een externe veiligheidsexpert heeft aangesteld om aan de verplichting van artikel 23 van het CRABdecreet te voldoen en dat het veiligheidsplan in januari 2011 beschikbaar zou zijn. Het veiligheidsplan van 4 januari 2011 werd aan de VTC bezorgd in het kader van de machtigingsaanvraag voor “mobile mapping” van het AGIV waarnaar verwezen werd in voetnoot 3.

⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 betreffende de veiligheidsconsulenten, vermeld in artikel 9 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

28. Artikel 23 van het decreet verplicht het AGIV uitdrukkelijk tot het opstellen van een veiligheidsplan, maar sluit daarmee niet uit dat de gemeenten dat ook zouden moeten hebben.

IV. BESLUIT

29. De VTC geeft een gunstig advies voor het uitvoeringsbesluit omdat de adresgegevens als zodanig in deze context geen persoonsgegevens zijn.

Zij maakt echter de bedenking dat er wel een privacyprobleem kan ontstaan door deze neutrale adres- en positiegegevens te koppelen met persoonsgegevens.

Er moet dus specifiek over gewaakt worden dat op zich neutrale geografische en objectgegevens niet onvoorwaardelijk mogen gekoppeld worden aan persoonsgegevens.

De voorzitter,

Willem Debeuckelaere