

**Vlaamse Toezichtcommissie voor het
elektronische bestuurlijke
gegevensverkeer**

**Beraadslaging VTC nr. 15/2011 van
22 juni 2011**

Betreft: Aanvraag tot machtiging van het ter beschikking van de *mobile mapping* beelden door het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV) aan het AGIV zelf en de steden en gemeenten en de deelnemers aan GDI-Vlaanderen voor een aantal taken in het kader van de uitvoering van het CRABdecreet

I. ELEMENTEN VAN DE AANVRAAG

A. WETTELIJKE, DECRETALE EN REGLEMENTAIRE GRONDSLAGEN

1. De Vlaamse Toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "de VTC");
2. Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid de artikelen 8 en 11;
3. Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 betreffende de veiligheidsconsulenten;
4. Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVP");

5. Gelet op het Koninklijk besluit van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna "KB 13 februari 2001");
6. Gelet op Aanbeveling nr. 05/2010 van 15 december 2010 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna CBPL) inzake *mobile mapping*.

B. VERLOOP VAN HET ONDERZOEK

7. Gelet op de aanvraag, ontvangen op 9 mei 2011;
8. Gelet op de aanvullingen op vraag verstrekt door het AGIV, ontvangen per mail;
9. Gelet op de evaluatie van de beveiliging van het AGIV, ontvangen op 9 mei 2011 (die verwijst op naar deze ontvangen op 11 januari 2011);
10. Beslist op 22 juni 2011, na beraadslaging, als volgt:

II. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

11. Het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV) werd opgericht bij het decreet van het 7 mei 2004, als een extern verzelfstandigd agentschap met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid binnen het beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR). Als rechtsoptvolger van het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen neemt het AGIV alle opdrachten over van het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen, zoals ingeschreven in het decreet van 16 april 2004 houdende het Grootchalig Referentie Bestand (GRB-decreet) en in het decreet van 20 februari 2009 betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen (GDI-decreet). Het AGIV heeft als missie om een optimaal gebruik mogelijk te maken van geografische informatie in Vlaanderen.

12. Het decreet van 8 mei 2009 betreffende het Centraal Referentieadressenbestand (CRABdecreet) is in werking getreden op 1 juni 2011. Het CRAB-decreet bepaalt dat het Centraal Referentieadressenbestand zal erkend worden als authentieke geografische gegevensbron voor adressen. Het AGIV wordt belast met de coördinatie van de aanmaak en de bijhouding, het beheer en de mededeling van het CRAB. Steden en gemeenten worden in het CRAB decreet aangeduid als initiator van de adrescomponenten straatnaam, huisnummer en subadres. Als initiator werken steden en gemeenten in het algemeen mee aan de aanmaak en de bijhouding van het CRAB en waken ze er in het bijzonder over dat de adressen van de adresseerbare objecten op hun grondgebied op accurate wijze door het AGIV in het CRAB opgenomen kunnen worden. Deelnemers aan GDI-Vlaanderen zullen verplicht gebruik maken van

adresgegevens uit de authentieke geografische gegevensbron voor adressen (CRAB) en zijn bovendien verplicht om vastgestelde fouten, afwijkingen en/of onvolledigheden te melden aan het AGIV.

13. Om een optimaal gebruik van geografische data mogelijk te maken en haar taak te vervullen in het kader van het CRAB-decreet, wenst het AGIV de *mobile mapping* beelden, die werden verzameld door het bedrijf Cyclomedia in opdracht van het departement Mobiliteit en Openbare Werken in het kader van de inventarisatie van de verkeersborden in het Vlaamse Gewest, beschikbaar te stellen ten uitvoering van een aantal taken binnen het CRAB-decreet in het kader van de aanmaak, de "bijhouding" en de kwaliteitscontrole van het CRAB waarvoor de beelden een grote toegevoegde waarde hebben.

De beschikbaarstelling van de *mobile mapping* beelden in kader van de uitvoering van taken CRAB is een voorbeeld van de uitwisseling en het gebruik van geografische gegevensbronnen en diensten onder het GDI-decreet¹. De doelstellingen en taken van CRAB wordt optimaler en eenvoudiger uit te voeren door middel van de mobiel mapping beelden.

14. Deze aanvraag is vergelijkbaar met de aanvraag die geleid heeft tot de machtiging VTC/01/2011² die als kader het aanmaken en bijhouden van het Grootchalig Referentiebestand (GRB) had. Het doel verschilt er in dat het nu om de CRABgegevens gaat. Anderzijds bekleden de gemeenten nu een speciale positie als initiator van een deel van de adresgegevens en zijn de netbeheerders van fysieke leidingnetten niet betrokken.

15. Het *mobile mapping* beeldmateriaal werd oorspronkelijk verzameld in opdracht van de Afdeling Beleid Mobiliteit en Verkeersveiligheid van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken (Departement MOW) voor het opstellen van een verkeersbordendatabank voor Vlaanderen, en werd uitgevoerd op basis van artikel 11 van het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens.³ Volgens dit artikel moeten "de aanvullende reglementen en de locaties van de verkeersborden worden opgenomen in een gegevensbank die beheerd wordt door de overheidsdienst die de Vlaamse Regering heeft aangewezen". Het Departement MOW is verantwoordelijk voor deze databank. In opdracht van het departement

¹ Geografische gegevensbronnen worden in artikel 3 van het GDI-decreet gedefinieerd als verzamelingen van elektronische gegevens die direct of indirect verwijzen naar een specifieke locatie of een specifiek geografisch gebied. Het *mobile mapping* beeldmateriaal betreft steeds een bepaalde locatie in Vlaanderen en kan dus als geografische gegevensbron worden beschouwd.

² http://vtc.corve.be/docs/beraadslagingen/Beraadslaging_01_2011.pdf

Machtiging VTC/01/2011 van 26 januari 2011 betreffende de aanvraag tot machtiging van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV) om de *mobile mapping* beelden ter beschikking te stellen van de gerechtigde deelnemers van GDI-Vlaanderen (Geografische Data Infrastructuur Vlaanderen) in het kader van het decreet van 16 april 2004 houdende het Grootchalig Referentie Bestand. In deze machtiging wordt de opdracht inzake het GRB als volgt omschreven:

"21. De aanmaak van het GRB houdt de aanmaak in van een operationeel geografisch informatiesysteem dat dient als multifunctioneel grootchalig topografisch referentiekader voor Vlaanderen en waaraan andere gegevensbanken kunnen gekoppeld worden. De aanmaak gebeurt per projectzone overeenkomstig het GRB-uitvoeringsplan. De grootchalige geografische gegevens die door anderen werden opgenomen en aangeboden, worden door het AGIV aan een kwaliteitscontrole onderworpen. Onder het bijhouden wordt begrepen de noodzakelijke aanpassingen aan het GRB tengevolge van afwijkingen die sinds de opmaak van het GRB of de laatste bijhouding ervan zijn ontstaan ingevolge terreinmutaties, alsmede de correctie van fouten en de aanvulling van onvolledigheden die tijdens de opmaak of bijhouding van het GRB zijn ontstaan."

³ B.S. 10 juni 2008.

werd het beeldmateriaal verzameld door het Nederlandse bedrijf Cyclomedia. Cyclomedia blijft eigenaar van de gegevens, het AGIV en het Departement MOW hebben een eeuwigdurend gebruiksrecht.

III. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

A. ONTVANKELIJKHEID

16. De CBPL heeft al in diverse adviezen⁴ bevestigd dat de WVP van toepassing is op de verwerking van beelden op voorwaarde dat deze beelden betrekking hebben op geïdentificeerde of identificeerbare personen of hun goederen.

17. Bij het maken van de *mobile mapping* beelden zijn personen, voertuigen, woningen en andere mogelijk privacygevoelige elementen bij toeval meegenomen. Er komen namelijk op een aantal van deze beelden toevallige voorbijgangers voor, huizen met eventueel een zichtbaar huisnummer of auto's met een leesbare nummerplaat. In casu betreft het aldus een latere verwerking van gegevens die in bepaalde gevallen informatie bevatten omtrent een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Onder deze voorwaarde beschouwt de CBPL de *mobile mapping* toepassing in principe als een verwerking van persoonsgegevens. Ook al werden de persoonsgegevens accidenteel verwerkt, toch moeten zij beschouwd worden als persoonsgegevens in de zin van artikel 1, §1, WVP⁵.

18. Overeenkomstig artikel 8, eerste lid, van het e-govdecreet vereist elke elektronische mededeling van persoonsgegevens door een instantie⁶ een machtiging van de VTC, tenzij de elektronische mededeling van gegevens al onderworpen is aan een machtiging van een ander sectoraal comité, opgericht binnen de CBPL.

19. Op 18 juli 2003 kondigde de Vlaamse Regering het Kaderdecreet bestuurlijk beleid af ter hervorming van de Vlaamse administratie (Beter Bestuurlijk Beleid of kortweg BBB). In het kader van deze hervormingsoperatie werd

⁴ Zie onder meer de adviezen nrs. CBPL/14/95, CBPL/34/99, CBPL/08/2006 en CBPL/31/2006;

⁵ Bepaalde *mobile mapping* beelden kunnen een gevoelig karakter hebben, zoals de ingang van een dokterspraktijk of een gevangenis. Zie aanbeveling CBPL/05/2010 van 15 december 2010 inzake *mobile mapping*.

⁶ Het begrip 'instantie' wordt gedefinieerd in artikel 2, 10°, van het decreet als: "een instantie, vermeld in artikel 4, §1, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur".

Art. 4. § 1. Dit decreet is van toepassing op de volgende instanties :

1° het Vlaams Parlement en de eraan verbonden instellingen;

2° de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest;

3° de gemeenten en de districten;

4° de provincies;

5° de andere gemeentelijke en provinciale instellingen, met inbegrip van de verenigingen zonder winstoogmerk waarin één of meer gemeenten of de provincies minstens de helft van de stemmen in één van de beheersorganen heeft of de helft van de financiering voor haar rekening neemt;

6° de verenigingen van provincies en gemeenten, bedoeld in de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, en de samenwerkingsvormen zoals geregeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;

7° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hierna O.C.M.W.'s te noemen, en de verenigingen, bedoeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende O.C.M.W.'s;

8° de polders, bedoeld in de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders, en de wateringen, bedoeld in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen;

9° de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporeliën van de erkende erediensten;

10° alle andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.

het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen – afdeling van de Vlaamse Landmaatschappij – bij decreet van 7 mei 2004 hervormd tot het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV), een extern verzelfstandigd agentschap met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid binnen het beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR). Als rechtsopvolger neemt het AGIV alle opdrachten over van het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen, zoals ingeschreven in het GDI-decreet en het GRB-decreet. Het AGIV heeft als missie om een optimaal gebruik mogelijk te maken van geografische informatie in Vlaanderen.

20. Het AGIV is een instantie, vermeld in artikel 4, §1, 2°, decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, en valt dus onder het toepassingsgebied van artikel 8 van het e-govdecreet.

21. De VCT is derhalve bevoegd om voorliggende machtigingsaanvraag te behandelen.

B. TEN GRONDE

B.1. FINALITEITSBEGINSEL

22. Artikel 4, §1, 1°, WVP, stelt dat iedere verwerking van persoonsgegevens eerlijk en rechtmatig moet zijn. Dit houdt in dat iedere gegevensverwerking dient te gebeuren op een transparante wijze en mits naleving van het recht. Zoals onder randnummer 17 omschreven zijn de *mobile mapping* beelden in bepaalde gevallen persoonsgegevens. Overeenkomstig artikel 4, §1, 2°, WVP, dienen persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verkregen en mogen zij niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Hierbij moet rekening worden gehouden met alle relevante factoren, met name de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen. De VTC onderzoekt hierna de verschillende aspecten van dit finaliteitsbeginsel.

Oorspronkelijk doeleinde van de gegevensverwerking:

23. Het *mobile mapping* beeldmateriaal werd verzameld in opdracht van het Departement MOW voor het opstellen van een verkeersbordendatabank voor Vlaanderen, op basis van artikel 11 van het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens.⁷ Volgens dit artikel moeten "*de aanvullende reglementen en de locaties van de verkeersborden worden opgenomen in een gegevensbank die beheerd wordt door de overheidsdienst die de Vlaamse Regering heeft aangewezen*". In opdracht van het Departement MOW werd het beeldmateriaal verzameld door het Nederlandse bedrijf Cyclomedia.

24. In het contract met het bedrijf Cyclomedia, dat eigenaar blijft van het *mobile mapping* beeldmateriaal, werd overeengekomen dat het AGIV een gebruiksrecht heeft op het beeldmateriaal en dit verder mag verdelen naar de

⁷ B.S. 10 juni 2008.

deelnemers aan GDI-Vlaanderen.⁸ De gerechtigde deelnemers aan GDI-Vlaanderen worden omschreven in artikel 3, 9°, GDI-decreet als "iedere instantie in de zin van artikel 4, § 1, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur"⁹.

Doeleinde van de latere verwerking:

25. Het ter beschikking stellen van de *mobile mapping* beelden aan het AGIV, de steden en gemeenten en de deelnemers aan GDI-Vlaanderen wordt gevraagd in het kader van de uitoefening van hun wettelijke en reglementaire taken met betrekking tot de CRABgegevens.

26. De betrokkenheid van de in de aanvraag genoemde partijen verschilt:

- Het **AGIV** is als coördinerende instantie betrokken in het CRAB-gebeuren en de CRABbeheersapplicatie LARA (zie verder).
- De **gemeenten** hebben als "initiator" een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de "bijhouding" van CRAB. De aangeduide gemeentelijke ambtenaar verantwoordelijk voor CRAB, maakt als CRAB-beheerder gebruik van LARA-applicatie of LARA-services.

AGIV ontwikkelt momenteel een Loket voor Authentieke Registratie (LARA).¹⁰ Het Loket voor Authentieke Registratie is een webtoepassing die gemeentebesturen in staat stelt het CRAB decentraal te beheren. Het maakt daarbij voornamelijk gebruik van de services van de tweede generatie wat betekent dat - door het vereenvoudigde CRAB model - de instapdrempel heel laag ligt. Bovendien wordt de gebruiker begeleid in alle editeerfunctionaliteit wat het bedieningsgemak ten goede komt. Het loket is opgebouwd rond de kaart. Dit laat de gebruiker toe om niet enkel alfanumerisch z'n weg te zoeken in de adreswereld, maar tevens op een visuele manier. Er kan vlot geschakeld worden tussen beide methoden. Het is echter de bedoeling de applicatie te verrijken met de mobile mapping beelden omdat adresposities tonen op beeld/locatie verduidelijking schept.

- De **deelnemers aan GDI-Vlaanderen** zijn gebruikers van CRAB die LARA wensen te gebruiken om meldingen in te dienen. Als authentieke bron voor adressen geldt er voor CRAB immers naast verplicht gebruik ook een terugmeldplicht voor alle deelnemers aan GDI-Vlaanderen.

⁸ De overeenkomst kent het AGIV het recht toe om de *mobile mapping* beelden te verdelen naar de gerechtigde gebruikers van GIS-Vlaanderen. Ondertussen werd echter het GDI-decreet aangenomen, waardoor GIS-Vlaanderen wordt vervangen door GDI-Vlaanderen.

⁹ Zie voetnoot 3.

¹⁰ Indien derden een eigen loket wil ontwikkelen voor een gemeente (omdat ze bv niet tevreden zijn met LARA) dan dienen zij dezelfde functionaliteiten of services die geautoriseerd zijn te gebruiken. Look and feel kunnen anders zijn maar de services zijn deze van AGIV gelinkt aan een geautoriseerde toegang.

Deelnemers aan GDI-Vlaanderen zijn verplicht om gegevens uit het CRAB te gebruiken voor taken van algemeen belang. Daarnaast geldt ook voor hen een terugmeldplicht. Indien zij bij het gebruik van CRAB fouten of onvolledigheden vaststellen zijn zij verplicht deze te melden aan het AGIV. LARA bevat daarom ook een meldingssysteem dat de CRAB gebruikers toelaat om deze plicht te vervullen. Bij het indienen van meldingen bieden mobile mapping beelden die toegevoegd worden eveneens een duidelijke meerwaarde. Het is echter zo dat om tot LARA en achterliggende services toegang te krijgen registratie noodzakelijk is, op termijn via bijvoorbeeld e-ID. Dus niet iedereen binnen GDI-Vlaanderen kan in LARA en zal zich zomaar aanmelden. De CRABverantwoordelijken of "grootgebruikers" van CRABadresgegevens zullen eerder een continue toegang krijgen terwijl de deelnemers aan GDI-Vlaanderen die een melding willen doen een in de tijd beperkte toegang zullen krijgen.

27. De VTC is van oordeel dat de omschrijving van de doeleinden in randnummer 26, samen gelezen met de wettelijke opdrachten van de betrokken instanties zoals beschreven onder randnummer 36, welbepaald en uitdrukkelijk omschreven zijn in de zin van artikel 4, §1, 2°, WVP.

28. Aangaande de vereiste van verenigbaarheid met het oorspronkelijk doeleinde, wijst de VTC erop dat de geplande verwerkingen, met name het ter beschikking stellen van de *mobile mapping* beelden aan de onder randnummer 26 vernoemde instanties, bestaan uit latere verwerkingen van gegevens die oorspronkelijk voor andere doeleinden werden verwerkt.

29. Overeenkomstig de interpretatie vermeld in het Verslag van de Koning bij het KB 13 februari 2001, kan krachtens artikel 4, §1, WVP, een latere verwerking van gegevens die werden ingezameld voor een welbepaald doeleinde, slechts behoren tot de volgende categorieën:

- ofwel gaat het om een latere verwerking waarvan de doeleinden verenigbaar zijn met de oorspronkelijke doeleinden en zal deze latere verwerking onderworpen zijn aan dezelfde regels als de oorspronkelijke verwerking;
- ofwel gaat het om een latere verwerking waarvan de doeleinden niet verenigbaar zijn met de oorspronkelijke doeleinden. In dit geval is de latere verwerking verboden in toepassing van artikel 4, §1, 2°, WVP, behalve indien het gaat om een latere verwerking voor wetenschappelijke of statistische doeleinden die beantwoordt aan de voorschriften van het hoofdstuk II van het Koninklijk besluit van 13 februari 2001.

30. Omtrent het onderzoek naar de verenigbaarheid vermeldt de WVP, bij wijze van voorbeeld, twee elementen die ertoe zouden kunnen leiden dat doeleinden van opeenvolgende verwerkingen als verenigbaar worden beschouwd: wanneer de latere verwerking bij wettelijke en reglementaire bepaling is voorzien of wanneer deze verwerking kadert binnen de redelijke verwachtingen van de betrokken persoon.

31. Specifiek voor wat bestuurlijke overheden betreft, kan in dit verband worden verwezen naar twee opmerkingen van de CBPL in haar advies nr. 18/2008 van 30 april 2008:

"Een verdere verwerking is niet onverenigbaar met het oorspronkelijk doeleinde wanneer de mededeling van de gegevens gebaseerd is op wettelijke en reglementaire bepalingen.

Twee opmerkingen:

Wanneer de verantwoordelijke voor de verwerking een bestuurlijke overheid is, moet de verenigbaarheid eerst worden onderzocht in het licht van dit eerste criterium aangezien de besturen handelen binnen een wettelijk en reglementair kader waarin hun bevoegdheden, gezag en actiemiddelen zijn vastgesteld;

Het volstaat niet dat aan een bestuurlijke overheid op een algemene wijze bepaalde bevoegdheden zijn toevertrouwd waarvoor het gebruik van de gegevens in kwestie gewoon nuttig zou zijn. Deze norm moet de verdere verwerking, het soort gegevens, de oorsprong ervan en het doeleinde waarvoor deze gegevens verwerkt kunnen worden, afdoende omschrijven".

32. Uitgaande van het oorspronkelijk doeleinde van de gegevensverwerking, m.n. het opzetten van een verkeersbordendatabank, kan niet geoordeeld worden dat de doeleinden van de latere verwerking verenigbaar zijn met deze van de oorspronkelijke verwerking. Op het ogenblik van de gegevensverzameling voor het opzetten van de verkeersbordendatabank was men nog niet op de hoogte van de meerwaarde die de mobile mapping kan betekenen voor de uitvoering van andere wettelijke en reglementaire taken van overheidsdiensten.

33. In casu is noch voor het oorspronkelijk doeleinde, noch het voor het uitvoeren van de doeleinden, vermeld in randnummer 26, de bedoeling om persoonsgegevens te verwerken. De persoonsgegevens werden accidenteel verwerkt. Bij het maken van de beelden zijn personen, voertuigen en andere mogelijk privacygevoelige elementen bij toeval meegenomen. In casu zijn de mobile mapping beelden (los van de accidentele persoonsgegevens) van belang voor de aanmaak, de bijhouding, de controle en de meldingen van afwijkingen in het kader van het CRAB die op basis van de mobile mapping beelden nauwkeurig beschreven en gecontroleerd worden.

34. De beelden kunnen toch aangewend worden voor een later bepaald doeleinde, mits inachtneming van alle bepalingen van de WVP (informatieplicht t.a.v. de betrokkenen over het nieuwe doeleinde, voldoen aan het proportionaliteitsprincipe, vermeld in art. 4, §1, 3^o, WVP, een grondslag voor de verwerking, vermeld in art. 5 WVP, aangifteplicht).¹¹

35. Dit komt in dit geval in de eerste plaats neer op het nagaan of de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van een gerechtvaardigd belang (art. 5, f), WVP).

36. Wat de taken van het AGIV, de steden en gemeenten en de deelnemers aan GDI-Vlaanderen betreft, werd het volgende meegedeeld:

- **voor het AGIV zelf:**

Artikel 17 van het CRABdecreet belast het AGIV met het beheer van het CRAB en van de erin opgenomen adressen.

Die opdracht omvat in het bijzonder de volgende taken:

¹¹ Aanbeveling CBPL/05/2010 van 15 december 2010 inzake *mobile mapping*.

- 1° de toekenning van de CRAB-straatnaamcodes;
- 2° de coördinatie van en de begeleiding bij de aanmaak en de bijhouding van het CRAB;
- 3° de verwerking en de opname van adressen in het CRAB;
- 4° de coördinatie van en de begeleiding bij het gebruik van CRAB;
- 5° de coördinatie van de kwaliteitscontrole met betrekking tot alle initiatieven die verband houden met het CRAB;
- 6° de coördinatie en organisatie van de toegang van gebruikers tot het CRAB.

- **voor de steden en gemeenten:**

Artikel 11 van het CRAB-decreet bepaalt dat de gemeenten meewerken aan de aanmaak en de "bijhouding" van het CRAB en er in het bijzonder over waken dat de adressen van de adresseerbare objecten op hun grondgebied op accurate wijze door het agentschap in het CRAB opgenomen kunnen worden.

Die opdracht omvat de hiernavolgende taken:

- 1° de vaststelling en toekenning van de adrescomponenten, vermeld in artikel 10, op hun grondgebied;
- 2° de mededeling van de adrescomponenten, vermeld in 1°, met het oog op de opname ervan in het CRAB;
- 3° de mededeling van elke wijziging, correctie en aanvulling van de adrescomponenten, vermeld in 1°, met het oog op de bijhouding en kwaliteitsverbetering van het CRAB;
- 4° het onderzoeken van vragen of meldingen van het agentschap met betrekking tot de adrescomponenten, vermeld in 1°, met het oog op de kwaliteitsverbetering van het CRAB.

- **voor de deelnemers aan GDI-Vlaanderen** ter uitvoering van de terugmeldplicht:

De deelnemers aan GDI-Vlaanderen zijn verplicht om authentieke gegevensbronnen te gebruiken op basis van artikel 3 van het e-govdecreet.

"Art. 3. De entiteiten van de Vlaamse administratie moeten de gegevens die ze nodig hebben om het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer uit te bouwen, bij authentieke gegevensbronnen opvragen.

Alleen als het om technische of juridische redenen niet mogelijk is een gegeven op te vragen bij een authentieke gegevensbron of als er geen authentieke gegevensbron bestaat, vragen de entiteiten van de Vlaamse administratie gegevens bij de gebruiker op. [...]".

De terugmeldplicht werd uitgewerkt in het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 houdende de uitvoering van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

Art. 3. *Per gegevensbron die in aanmerking komt om als een authentieke gegevensbron of als een authentieke geografische gegevensbron te worden erkend, wijst de Vlaamse Regering tevens de beheersinstantie aan die verantwoordelijk is voor:*

[...]

6° het aanwijzen van een meldingspunt dat meldingen van onnauwkeurige, onvolledige of onjuiste gegevens, vermeld in artikel 6, §2, laatste lid, van het decreet van 18 juli 2008, registreert en onderzoekt. Indien uit dat onderzoek blijkt dat de melding gegrond is, wordt het gegeven in kwestie verbeterd of aangevuld. Het meldingspunt bezorgt aan degene die een onnauwkeurig, onvolledig of onjuist gegeven heeft gemeld, het resultaat van het onderzoek.”

37. Op zich zijn de doelen gerechtvaardigde doelen, er moet echter wel nog een onderzoek gebeuren naar de proportionaliteit van de verdere verwerking.

B.2. PROPORTIONALITEITSBEGINSEL

B.2.1. Aard van de gegevens

38. De *mobile mapping* beelden werden verzameld op de openbare weg in Vlaanderen en zijn gericht op het capteren van wegwijzers, verkeerslichten, toeristische borden, e.d. Aan deze beelden wordt een geografische referentie gekoppeld, zodat de beelden van een bepaalde plaats kunnen worden opgezocht via lokalisering op de kaart. Onder randnummer 17 werd reeds beschreven in welke mate het om persoonsgegevens gaat.

39. Overeenkomstig artikel 4, §1, 3°, WVP, moeten persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en niet overmatig te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt.

40. De *mobile mapping* beelden zijn 360° beeldopnamen, genomen op het grondgebied van Vlaanderen. De gebruikers krijgen enkel toegang tot die beelden binnen het grondgebied waarvoor zij bevoegd zijn. De 360°-foto's hebben na verwerking, door onder meer gebruik te maken van GPS-correcties, volgende eigenschappen:

- 360° beeldhoek met hoge resolutie (0,075° per pixel), overeenkomend met 13 mm op 10 m afstand;
- hoge kwaliteit (naadloos, parallaxvrij, exact gecorrigeerd voor scheefstand);
- hoge nauwkeurigheid van de georeferentie (positie 0,1 m, oriëntering 0,1°);
- goed gedefinieerde, bekende beeldgeometrie;
- beschikbaarheid van metadata;
- resolutie en kleurdiepte.

41. Per panoramische foto worden volgende gegevens (metadata) opgeslagen:

- ⇒ fotoID: uniek identificatiegegeven van de foto

- ⇒ x en y-coördinaten (Lambert 72)
- ⇒ z-waarden (TAW + hoogte camera t.o.v. grondvlak)
- ⇒ Heading en deviation (correcties op horizontale en verticale posities van foto)
- ⇒ Recorddate (datum + uur opname)

Deze beeldinformatie kan per foto worden opgevraagd (met uitzondering van heading en deviation). Informatie in verband met het tijdstip van de opname is waardevolle informatie. Ook de juiste positiebepaling van de foto is noodzakelijk voor de juiste lokalisatie van de foto en nauwkeurige metingen.

42. De *mobile mapping* beelden zullen via de services/internet ter beschikking worden gesteld via beveiligde toegang. Een fysieke overdracht van de beelden op drager wordt niet voorzien. De beelden opvragen kan via 2 mogelijkheden:

- Via een viewer:

Voor de niet-GIS-gebruikers die de *mobile mapping* beelden doorgaans willen raadplegen om deze beelden te bekijken (enkel visualisatie) werd een gebruiksvriendelijke viewer ontwikkeld die raadpleegbaar is via het internet. Ook via de geo-loketten van het AGIV is het opvragen van de *mobile mapping* beelden mogelijk. Met deze internettoepassingen kan men op een eenvoudige manier de 360°-foto's opvragen. Op een kaart met luchtfoto's of via een adres-zoekfunctie kan men de locatie aanduiden die men wil visualiseren en de bijbehorende 360°-foto's komen te voorschijn. Binnen deze foto kan men de omgeving verkennen door te roteren. Is een volgende foto toch meer geschikt, dan kan men deze eveneens aanklikken. Het AGIV stelt de software en beelden rechtstreeks vanaf een server toegankelijk. Een gebruikersnaam en paswoord zijn wel noodzakelijk om de foto's op te vragen. De paswoorden worden toegekend door het AGIV, bij aanmelding wordt toegang gegeven tot de *mobile mapping* beelden op een server bij Cyclomedia.

- Via tools binnen GIS/CAD-systeem:

Er wordt toegang voor GIS/CAD-gebruikers georganiseerd via de ontwikkeling van tools die de *mobile mapping* beelden kunnen integreren in de GIS-software van de gebruiker. De integratie in een GIS-software biedt grote mogelijkheden naar inventarisatie en digitalisering van objecten die op de *mobile mapping* beelden zichtbaar zijn. De GIS-software kan de beelden via een webservice (netwerkdienst) via internet opvragen. Om privacyredenen zullen ook hier de beelden enkel online te raadplegen zijn via geautoriseerde registratie en worden deze niet fysisch doorgegeven.

43. In de aanvraag worden de volgende argumenten aangehaald voor het gebruik van de beelden:

De gegevens ondersteunen het AGIV bij de aanmaak, de bijhouding en controleren van de in het CRAB opgenomen adresgegevens.

Momenteel zijn steden en gemeenten genooddaakt om bij de controle van de juistheid van de gegevens in CRAB, personeel ter plaatse te sturen. Dit terreinwerk is tijdrovend en vaak omslachtig. Het kan ook moeilijk nauwkeurig voorbereid worden. Op basis van o.a. luchtfoto's is enige voorbereiding van het terreinwerk mogelijk, maar dit kan niet zo nauwkeurig als op basis van de *mobile mapping* beelden.

Terreinwerk kan niet alleen optimaal voorbereid worden, vaak kan dit ook vermeden worden. Voor steden en gemeenten bieden de beelden een belangrijke ondersteuning bij het vaststellen en toekennen van adressen en bij het onderzoek van vragen of meldingen van gebruikers van het CRAB. Niet alleen kan eventueel terreinwerk optimaal voorbereid worden, vaak zal dit ook kunnen worden vermeden.

Controles met betrekking tot de juiste koppeling van huisnummers aan gebouwen kunnen immers op basis van de *mobile mapping* beelden uitgevoerd worden. De beelden kennen een hoge kwaliteit (resolutie van 0,075° per pixel) en nauwkeurigheid van de georeferentie. Ook het visuele aspect is een belangrijke meerwaarde.

De meldingen van afwijkingen kunnen op basis van de *mobile mapping* beelden nauwkeurig beschreven en gecontroleerd worden.

In die zin bieden de beelden voor de deelnemers GDI-Vlaanderen een belangrijke meerwaarde bij het opsporen en nauwkeurig beschrijven van vastgestelde afwijkingen ten opzichte van het CRAB (terugmeldplicht).

44. Na eerder overleg van het AGIV met de CBPL in het kader van de creatie van de verkeersbordendatabank wordt aangenomen dat *blurring* niet noodzakelijk is voor openstelling, zolang de gegevens enkel worden gebruikt voor interne doeleinden binnen de overheid en uitgewisseld worden binnen een beveiligd circuit. De VTC noteert dat het AGIV zich ertoe verbindt om, in samenspraak met Cyclomedia, gevolg te geven aan meldingen van gebruikers dat bepaalde persoonsgegevens of gevoelige gegevens moet worden verwijderd en dat het AGIV de gebruikers hiervan op de hoogte zal stellen.

45. Op basis van de hierboven geanalyseerde elementen kunnen de gegevens, onder de hierboven vermelde voorwaarden worden beschouwd als relevant, evenredig en niet buitensporig voor de doeleinden, vermeld in randnummer 26.

B.2.2. Bewaringstermijn van de gegevens

46. Artikel 4, §1, 5°, WVP voorziet dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt.

47. De VTC noteert dat de voorliggende aanvraag geen bewaartermijn voorziet. De gebruikers bewaren zelf geen gegevens.

B.2.3. Frequentie van de toegang en de duur van de machtiging

48. De gebruiker verkrijgt toegang door middel van een username en paswoord. De gebruiker moet steeds kunnen inloggen wanneer de *mobile mapping* beelden vereist zijn voor de uitoefening van hun taken, vermeld in randnummer 27.

49. De machtiging wordt gevraagd voor onbepaalde duur. Het AGIV heeft een eeuwigdurend gebruiksrecht op de gegevens verkregen van de eigenaar van de beelden Cyclomedia. De gegevens worden via een webservice beschikbaar gesteld, en moeten dus kunnen worden opgevraagd indien zij noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken in het kader van het CRAB-decreet. De beelden hebben een blijvende meerwaarde voor de taken in het kader van het CRAB.

B.2.4. Bestemmingen en/of derden waaraan gegevens worden meegedeeld

50. Het AGIV zorgt ervoor dat enkel toegang wordt verleend tot de beelden van het grondgebied waarvoor de betrokken gebruiker bevoegd is om zijn taken in het kader van de doeleinden, vermeld in randnummer 26, uit te voeren. Dit principe wordt ook gehanteerd in het kader van de verkeersbordendatabank.

B.3. TRANSPARANTIEBEGINSEL

51. De VTC herinnert eraan dat een eerlijke en rechtmatige verwerking van gegevens¹² een verwerking is die verloopt op een transparante wijze. Eén van de hoekstenen van een transparante verwerking is de informatieplicht aan de burger, vermeld in artikel 9, §2, WVP.

52. Het AGIV verduidelijkt dat bij de oorspronkelijke verwerking van de persoonsgegevens (opname van de 360°-foto's) door de Vlaamse overheid informatie aan de burgers werd verstrekt via verschillende kanalen, zoals kranten, huis-aan-huisbladen, diverse websites (gemeenten, Vlaamse overheid), persmededelingen en nieuwsitems van het AGIV.

53. Het AGIV verbindt er zich toe om op zijn eigen website en via andere wegen (persmededelingen, nieuwsitems) informatie aan de burger te verstrekken over de aard van de gegevens, de doeleinden waarvoor ze werden verzameld en de doeleinden waarvoor ze ter beschikking worden gesteld van de gebruikers, en de deelnemers aan GDI-Vlaanderen aan te sporen om de burgers op te hoogte te brengen van het gebruik dat zij maken van de *mobile mapping* beelden.

54. Transparantie wordt niet uitsluitend gewaarborgd door de informatieplicht. Aangezien de betrokkene op basis van artikel 10 WVP steeds het recht heeft om informatie te krijgen van de verantwoordelijke voor de verwerking over het feit of al dan niet gegevens over hem verwerkt worden en de inhoud en draagwijdte van die verwerking, kan iedere burger een verzoek richten aan het AGIV of aan de gebruikers van de VVSG met de vraag welke persoonsgegevens over hem worden verwerkt. De VTC vindt het van belang dat wordt voorzien in een klachtenprocedure.

¹² Artikel 4, §1, 1°, WVP.

55. De VTC neemt akte van de intussen door het AGIV uitgewerkte klachtenprocedure, vermeld op de website van het AGIV ¹³. Deze klachtenprocedure is gebaseerd op het decreet van 1 juni 2002 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen. De VTC heeft wel bedenkingen bij volgende bepalingen, vermeld onder het punt 'Welke klachten behandelt de klachtencoördinator niet?':

- "De klacht betrekking heeft op feiten van meer dan een jaar geleden": in de mate dat onder het begrip 'feiten' de opmaak van de *mobile mapping* beelden worden verstaan, zou een klacht niet behandeld moeten worden.
- "Er een andere beroepsmogelijkheid bestaat voor uw klacht": de VTC is van oordeel dat het niet de bedoeling kan zijn een klacht omtrent persoonsgegevens niet te behandelen omdat er een beroepsmogelijkheid bestaat bij een andere instantie.

Voor zover in de bovenstaande gevallen een klacht niet zou behandeld worden, vraagt de VTC beide bepalingen in de klachtenprocedure te schrappen voor wat betreft *mobile mapping*. Artikel 9 van het decreet van 1 juni 2002 voorziet immers niet in de verplichting om een klacht in deze twee gevallen af te wijzen.

56. Het AGIV biedt ook via de website de mogelijkheid om melding te maken indien de gebruiker op de beelden een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer -in casu bepaalde privacygevoelige informatie- vaststelt. Het betreffende beeld zal vervolgens niet meer opvraagbaar zijn.

57. De VTC neemt kennis van de aangifte die het AGIV heeft gedaan bij de CBPL, met als doeleinde "het toegankelijk stellen van de *mobile mapping* beelden voor inventarisatie en diverse toepassingsmogelijkheden".

58. De VTC kan akkoord gaan met de inspanningen van het AGIV tot transparantie mits aanpassing van de klachtenprocedure zoals aangegeven onder randnummer 55.

B.4. BEVEILIGING

59. Het veiligheidsbeginsel voor de verwerkingen van persoonsgegevens, bepaald in artikel 16 WVP, verplicht de verantwoordelijke voor de verwerking tot het nemen van de passende technische en organisatorische maatregelen om de gegevens die hij verwerkt te beschermen en zich te wapenen tegen afwijkingen van het doeleinde. Het passend karakter van deze veiligheidsmaatregelen hangt enerzijds af van de stand van de techniek en de hiermee gepaard gaande kosten, en anderzijds van de aard van de te beschermen gegevens en de potentiële risico's.

¹³ | <http://www.agiv.be/gis/organisatie/?artid=1464>

60. De VTC heeft kennis genomen van de gebruikersvoorwaarden die werden aangepast, conform de suggesties van de VTC in voorgaande machtigingen met betrekking tot het gebruik van de *mobile mapping* beelden¹⁴. Het AGIV staat in voor de coördinatie van het toegangsbeheer van de *mobile mapping* beelden.

61. Op technisch vlak zorgt het AGIV, samen met Cyclomedia, voor de gepaste veiligheidsmaatregelen zoals netwerkbeveiliging; back-up systemen; logische beveiliging van de toegang; logging, opsporing en analyse van de toegang; authenticatiesystemen. Daarnaast is ook een vertrouwelijkheidsverklaring van de werknemers voorzien en een lijst opgemaakt van de personen die toegang hebben tot de *mobile mapping* beelden.

62. Aangezien de *mobile mapping* beelden op dit moment op de servers van Cyclomedia worden bewaard, wordt ook in de nodige beveiliging bij Cyclomedia voorzien. Het AGIV is de mogelijkheden aan het onderzoeken om in de toekomst het beeldmateriaal op een eigen server te bewaren, zodat de beveiliging volledig in eigen beheer is. De beelden worden enkel via services (randnummer 40) vanuit dit centrale archief ter beschikking gesteld en worden niet fysisch doorgegeven. Decentrale kopies van de beelden zou vragen tot verwijdering of *blurring* van bepaalde beelden bemoeilijken of er zou niet te garanderen zijn dat deze verwijdering op alle bronnen effectief plaats vindt.

63. Het AGIV zal instaan voor de coördinatie van het toegangsbeheer van de *mobile mapping* beelden. De betrokken instanties zullen instaan voor de coördinatie van de personen die toegang dienen te verkrijgen.

64. Het opvragen van de *mobile mapping* beelden wordt momenteel centraal gelogd, het is namelijk mogelijk om na te gaan wie wanneer welke foto heeft bekeken. Dergelijke logging werd geadviseerd door de CBPL.

Opvragingen zijn mogelijk:

- per account (bijv. gemeente X, politiezone Y);
- per tijdsperiode (dag/week).

Volgende informatie kan worden opgevraagd:

- datum, uur van het raadplegen van de foto;
- account (= bijv. gemeente, politiezone,...);
- gebruiker (= natuurlijk persoon);
- foto-ID van de foto die werd geraadpleegd.

Aangezien er geen eenduidige band is tussen de betreffende burger waarvan er toevallig beelden zijn gemaakt en zijn dossier, is er voor die gevallen geen 'klassieke' logging mogelijk, nl. een burger kan niet nagaan wie zijn dossier heeft geconsulteerd.

Wel is een logging mogelijk om na te gaan:

¹⁴ http://vtc.corve.be/docs/beraadslagingen/Beraadslaging_01_2011.pdf;
http://vtc.corve.be/docs/beraadslagingen/Beraadslaging_02_2011.pdf;
http://vtc.corve.be/docs/beraadslagingen/Beraadslaging_03_2011.pdf.

- welk personeelslid op welk ogenblik toegang heeft tot welke *mobile mapping* beelden (locatie);
- welk *mobile mapping* beeld (locatie) op welk ogenblik door wie werd opgevraagd.

Zo kan worden opgevraagd wie een bepaalde locatie consulteerde, bijv. om na te gaan of bepaalde diensten geen onrechtmatig gebruik maken van de beelden.

65. De *mobile mapping* beelden zullen door de betrokken gebruikers enkel mogen worden gebruikt voor hun wettelijke en reglementaire taken betreffende aanmaak, bijhouding en kwaliteitscontrole in kader van het CRAB-decreet, rekening houdend met de bescherming van de privacy van de burger. De toegang zal alleen verleend worden voor het grondgebied waarvoor men bevoegd is. Het AGIV zorgt voor de nodige organisatorische en technische beveiligingsmaatregelen, zodat de toegang tot en het gebruik van de *mobile mapping* beelden in overeenstemming blijft met de wet van 8 december 1992.

66. Het AGIV heeft in december 2010 een informatieveiligheidsconsulent aangesteld. Deze persoon voldoet aan de vereisten, vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 betreffende de veiligheidsconsulenten. Een veiligheidsplan werd door de informatieveiligheidsconsulent opgemaakt.

67. De VTC verwijst naar de brief van de VTC van 22 maart 2011 gericht aan de VWSG en indirect ook aan het AGIV, waarin wordt verduidelijkt dat gebundelde aanvragen van gemeenten mogelijk zijn, bijvoorbeeld inzake toegang tot mobile mapping in het kader van een wettelijke opdracht, maar dat wat het veiligheidsbeleid betreft, het volgende geldt: nadat de "algemene machtiging door de Vlaamse Toezichtcommissie werd gegeven, dient de gemeente individueel en rechtstreeks bij de Vlaamse Toezichtcommissie het volledig ingevulde formulier 'evaluatie van de beveiliging van het informatiesysteem voor de bescherming van persoonsgegevens' in. Dit betekent dat de betreffende gemeente in eerste instantie een veiligheidsconsulent dient aan te stellen en een plan van aanpak inzake informatiebeveiliging moet kunnen voorleggen."

68. Hetzelfde geldt voor de deelnemers aan GDI-Vlaanderen met uitzondering van die deelnemers aan wie in een door de VTC verleende machtiging een bepaalde termijn werd toegekend om een veiligheidsconsulent aan te stellen of een veiligheidsplan in te dienen en waarbij die termijn behouden blijft en met uitzondering voor de occasionele meldingen waarvoor de registratie bij LARA een voldoende waarborg biedt.

IV. BESLUIT

69. De VTC machtigt het AGIV de *mobile mapping* beelden ter beschikking te stellen voor de doeleinden, vermeld in randnummer 26 en onder de voorwaarden vermeld in deze machtiging, aan het AGIV, steden en gemeenten en de deelnemers aan GDI-Vlaanderen.

70. Deze machtiging gaat pas in voor de steden en gemeenten en de deelnemers aan GDI-Vlaanderen als ze een veiligheidsconsulent hebben aangesteld en een veiligheidsplan hebben ingediend conform de Referentiemaatregelen

voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens¹⁵, uitgevaardigd door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, behoudens de uitzonderingen voorgesteld onder randnummer 68.

De Voorzitter,

Willem Debeuckelaere

¹⁵ <http://www.privacycommission.be/nl/static/pdf/referencemaatregelen-vs-01.pdf>.