



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 02/2023 van 20 januari 2023**

**Betreft: Advies m.b.t. een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende uitvoering van de ordonnantie van 29 november 2018 betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto (CO-A-2022-289)**

**Originele versie**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Nathalie Ragheno 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 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 Elke Van den Brandt, Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Mobiliteit, Openbare Werken en Verkeersveiligheid, (hierna: de aanvrager) ontvangen op 18/11/2022;

Brengt, bij meerderheid van stemmen, in navolging van artikel 25 van de WOG, op 20 januari 2023 het volgend advies uit:

## I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 18/11/2022 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot de artikelen 7 tot 13, 15, 19, 22, 24, 28 tot 30, 34, 38 tot 43, 45, 47, 49, 53, 54 en 56 tot 71 een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering *houdende uitvoering van de ordonnantie van 29 november 2018 betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto* (hierna: het ontwerp).
2. Na de komst van de eerste bedrijven die 'vrije vloot gedeelde fietsen' exploiteerden, werd door de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest besloten tot reglementering van de sector, hetgeen is verwezenlijkt door de ordonnantie van 29 november 2018 *betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto* (hierna: de ordonnantie van 29 november 2018). De sector is evenwel sterk in beweging en de afgelopen jaren is zowel de vraag naar als het aanbod van deelfietsen, -steps en -scooters in belangrijke mate toegenomen. In de zomer van 2022 waren er ongeveer 20.000 deelsteps aanwezig op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en werden er meer dan 60.000 verhuringen van fietsdeelvoertuigen per dag geregistreerd. Deze groei ging (gaat) helaas ook gepaard met een stijging van verkeersongevallen waarbij gebruikers (van voornamelijk elektrische steps) betrokken waren en waarvoor een bezoek aan de spoedeisende hulp nodig was.
3. Teneinde deze evolutie in rekening te brengen werd de ordonnantie van 29 november 2018 gewijzigd door de ordonnantie van 17 maart 2022 *tot wijziging van de ordonnantie van 29 november 2018 betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto*. Het ontwerp voorziet aldus in de tenuitvoerlegging van de (gewijzigde) ordonnantie en heft het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 januari 2019 *houdende uitvoering van de ordonnantie van 29 november 2018 betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto* op.
4. Meer concreet omvat het ontwerp de volgende wijzigingen en verbeteringen:
  - regulering van de markttoegang (vergunningsprocedure en beperking van het aantal voertuigen per vergunning);
  - evaluatie van de operatoren op basis van prestatie-indicatoren en de conformiteit van hun diensten met de vastgestelde regels;
  - bijzondere regels inzake aangepaste snelheid voor fietsdeelvoertuigen in bepaalde zones;
  - definiëring van hinderlijke of gevaarlijk parkeren, onder andere met het oog op handhaving;

- vaststellen van een jaarlijkse vergoeding in hoofde van de operatoren van deelfietsvoertuigen waarmee de overheid de aanleg van dropzones<sup>1</sup> in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan financieren;
  - specificatie van het protocol en de vereisten op het gebied van gegevensuitwisseling tussen de verschillende operatoren en de verplichte rapportering van bepaalde gegevens aan Brussel Mobiliteit.
5. In dit kader is er sprake van een verwerking van (persoons)gegevens van de operatoren en de gebruikers van fietsdeelvoertuigen.
  6. Volledigheidshalve brengt de Autoriteit in herinnering dat overeenkomstig artikel 1 AVG, gelezen in het licht van overweging 14 AVG, de door de AVG geboden bescherming betrekking heeft op natuurlijke personen en zich aldus niet uitstrekt tot de verwerking van gegevens over rechtspersonen en, meer concreet, als rechtspersonen gevestigde ondernemingen. Zodoende heeft dit advies louter betrekking op de verwerking van gegevens van natuurlijke personen die door de bepalingen van het ontwerp worden gevat, voor zover die verwerkingen aangemerkt moeten worden als een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de artikelen 2 en 3 AVG<sup>2</sup>. Dit doet evenwel geen afbreuk aan de bescherming die rechtspersonen desgevallend genieten krachtens de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>3</sup>.
  7. Tot slot benadrukt de Autoriteit dat dit advies zich niet ten gronde uitspreekt over de verwerking van persoonsgegevens van de gebruiker van fietsdeelvoertuigen door de operator in het kader van hun onderlinge overeenkomst<sup>4</sup>. Zulks doet evenwel geen afbreuk aan het feit dat deze verwerkingen onverkort onderworpen zijn aan de bepalingen van de AVG.

## II. ONDERZOEK TEN GRONDE

### a. Rechtsgrond

---

<sup>1</sup> Artikel 2, 9°, van de ordonnantie van 29 november 2018: "*Dropzone: zone, visueel en digitaal afgebakend op de openbare weg, die bestemd is voor het parkeren van fietsdeelvoertuigen of equivalente categorieën uit het verkeersreglement in privébezit.*"

<sup>2</sup> Zoals naderhand wordt toegelicht in dit advies voorziet het ontwerp in eerste instantie in de verwerking van gegevens van operatoren die (in het kader van een beroepsactiviteit) fietsdeelvoertuigen beogen uit te baten. Deze operatoren zullen steeds ondernemingen zijn in de zin van artikel I.1 van het *Wetboek van economisch recht*. Hoewel de verwerking van gegevens van als rechtspersonen gevestigde ondernemingen buiten het toepassingsgebied van de AVG valt, moet in rekening worden gebracht dat voor de toepassing van het economisch recht ook natuurlijke personen gekwalificeerd kunnen worden als onderneming (in welk geval de AVG wel van toepassing is).

<sup>3</sup> Zie in dat kader bijvoorbeeld HvJ-EU, 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09 (Volker und Markus Schecke GbR en Hartmut Eifert v. Land Hessen).

<sup>4</sup> Deze verwerkingen zijn immers niet noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting in hoofde van voormelde operatoren of voor de vervulling van een taak van algemeen belang dat aan deze operatoren is opgedragen.

8. 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;
  - 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.

9. In het onderhavige geval dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de verzameling en verwerking van gegevens van de operatoren met het oog op de afgifte van een vergunning voor vrije vloot fietsdelen (en de controle en handhaving in dat kader), enerzijds, en de (in realtime) gegevensoverdracht van bepaalde gegevens (waaronder gps-coördinaten) door de operatoren aan Brussel Mobiliteit, anderzijds. Hoewel de eerste verwerkingen in beginsel geen aanleiding geven tot een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen (die in beginsel steeds werknemers of aangestelden van de operatoren zullen zijn) en het aldus kan volstaan dat enkel de doeleinden en indien mogelijk de verwerkingsverantwoordelijke worden vastgesteld in een formele wettelijke norm, is dit wel het geval voor wat betreft de tweede categorie van verwerkingen. Zoals reeds verscheidene keren werd onderstreept door de Autoriteit in haar adviezen nr. 186/2021<sup>5</sup>, nr. 249/2021<sup>6</sup> en nr. 247/2022<sup>7</sup> is de in realtime verstrekking van gegevens aan de overheid slechts in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd gelet op de risico's inzake gewenning en sociale normalisering van handelingen die in beginsel haaks staan op de grondrechten van de burger en het risico af te glijden naar een 'toezichtmaatschappij'. Daarenboven kunnen uit locatie- en trajectgegevens (minstens indirect) veel gegevens worden

<sup>5</sup> Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-186-2021.pdf>.

<sup>6</sup> Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-249-2021.pdf>.

<sup>7</sup> Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-247-2022.pdf>.

afgeleid betreffende de activiteiten<sup>8</sup> van de betrokkenen of van een bepaalde groep van betrokkenen. Het is daarom vereist dat ook de aanvullende essentiële elementen vastgesteld worden in een formele wettelijke norm.

## **b. Doeleinden en evenredigheid van de verwerking**

10. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

11. In eerste instantie kan gewezen worden op artikel 3, §§ 1 – 2 van de ordonnantie van 29 november 2018 dat bepaalt: "*§1 Geen enkele operator mag zonder vergunning een dienst van vrije vloot fietsdelen organiseren op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.*

*§2 De Regering legt de procedure voor de indiening en het onderzoek van de vergunningsaanvragen vast.*"

Artikel 4, §1, van dezelfde ordonnantie<sup>9</sup> voegt daaraan toe dat de Regering de voorwaarden vastlegt voor het verkrijgen van een vergunning voor vrij vloot fietsdelen. Tot slot voorziet artikel 6, §1, van de ordonnantie<sup>10</sup> dat de Regering eveneens de exploitatievoorwaarden van de diensten voor vrije vloot fietsdelen vaststelt.

---

<sup>8</sup> Het monitoren van het traject kan immers veel gevoelige gegevens vrijgeven, waaronder gezondheidsgegevens (het fietsdeelvoertuig wordt gebruikt om naar een dokter of ziekenhuis te rijden) of religie (het fietsdeelvoertuig wordt gebruikt om naar een Godsdienstige instelling te rijden).

<sup>9</sup> Artikel 4, §1, van de ordonnantie van 29 november 2018: "*§1 De Regering legt de voorwaarden vast voor het verkrijgen van een vergunning voor vrije vloot fietsdelen. Deze voorwaarden hebben betrekking op:*

- *het beperken van de impact van het fietsdelen op de openbare ruimte en in het bijzonder op de vrije doorgang van voetgangers, fietsers en andere gebruikers van inrichtingen voor voetgangers en fietsers;*
- *de verkeersveiligheid;*
- *de volksgezondheid en het milieu;*
- *het respect voor de sociale en fiscale wetgeving;*
- *de bescherming van de privacy van de gebruikers, met name het gebruik van hun persoonlijke gegevens door de operatoren;*
- *het verwerven van kennis omtrent de mobiliteitsimpact van fietsdelen;*
- *het naleven van de parkeervoorschriften;*
- *het aanleveren van de nodige informatie voor de integratie in de gewestelijke digitale mobiliteitsdiensten, volgens modaliteiten die door de Regering bij besluit worden vastgelegd;*
- *en op alle andere aspecten die het goed functioneren van het vrije vloot fietsdelen bevorderen.*

*Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende soorten fietsdeelvoertuigen."*

<sup>10</sup> Artikel 6, §1, van de ordonnantie van 29 november 2018: "*§1 De exploitatievoorwaarden van de diensten voor vrije vloot fietsdelen worden door de Regering vastgelegd. De Regering kan een onderscheid maken tussen de verschillende categorieën fietsdeelvoertuigen. Hierbij worden ten minste volgende beginselen toegepast:*

*1° fietsdeelvoertuigen die in het kader van een dienst voor vrije vloot fietsdelen ter beschikking worden gesteld, mogen enkel gestald worden overeenkomstig de Wegcode en de ter zake geldende gewestelijke regelgeving;*

*2° fietsdeelvoertuigen mogen niet gestald worden in zones die noodzakelijk zijn om in te stappen of af te stappen uit het openbaar vervoer;*

*3° de Regering kan, na consultatie van de gemeentes, zones vastleggen waarin het tijdelijk of permanent verboden is om fietsdeelvoertuigen te stallen. Deze zones worden aan de operatoren onmiddellijk ter kennis gebracht en opgelegd aan de gebruikers van de dienst voor vrije vloot fietsdelen;*

12. Deze artikelen worden tenuitvoergelegd door respectievelijk de Hoofdstukken 2 (De vergunning voor vrije vloot fietsdelen) en 3 (Exploitatievoorwaarden<sup>11</sup>) van het ontwerp en impliceren een – naar aard en omvang weliswaar beperkte – verwerking van persoonsgegevens. Het betreft in hoofdzaak persoonsgegevens van de werknemers of aangestelden van de aanvragers/operators die noodzakelijk zijn in het kader van de vergunningsprocedure of de handhaving van de exploitatievoorwaarden.
13. De Autoriteit is van oordeel dat dit doeleinde voldoet aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid in hoofde van de betrokkenen en formuleert geen verdere opmerkingen over het welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven karakter ervan.
14. Vervolgens introduceren de artikelen 39 – 43 van het ontwerp een driedelige gegevensoverdracht tussen de operators en Brussel Mobiliteit, zonder dat daartoe evenwel een passende rechtsgrond voorhanden is. In het kader van een verzoek tot bijkomende informatie stelt de aanvrager immers ten onrechte, in strijd met het legaliteitsbeginsel, dat het ter advies voorgelegde ontwerpbesluit de rechtsgrond creëert voor de geïmplementeerde gegevensoverdrachten<sup>12</sup>. Zoals hierboven reeds toegelicht dienen de wezenlijke elementen van de gegevensverwerking, waaronder inbegrepen de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt, vastgesteld te worden in **een formele wettelijke norm**. Onverminderd de validiteit van de bovenstaande opmerking zal de Autoriteit, teneinde de aanvrager in staat te stellen het wettelijk kader te conformeren, de wenselijkheid van de inhoud van deze bepalingen alsnog toetsen.

---

*3°/1 de Regering kan, na consultatie van de gemeentes, gereglementeerde zones vastleggen; met betrekking tot deze gereglementeerde zones geldt het volgende:*

- *de wegbeheerder duidt op de openbare weg dropzones aan, met een tussenafstand die is aangepast aan de behoefte. De dropzone wordt visueel en digitaal afgebakend;*
- *de fietsdeelfoertuigen mogen enkel gestald worden in dropzones;*
- *deze gereglementeerde zones worden aan de operators onmiddellijk ter kennis gebracht en opgelegd aan de gebruikers van de dienst voor vrije vloot fietsdelen;*

*4° fietsdeelfoertuigen die ter beschikking gesteld worden door de operators mogen niet beschadigd zijn en dienen op elk ogenblik te voldoen aan de technische voorschriften;*

*5° de Regering kan, na consultatie van de gemeentes, een maximale concentratie van fietsdeelfoertuigen op een bepaalde oppervlakte vastleggen. De maximale concentratie kan betrekking hebben op de fietsdeelfoertuigen van elke individuele operator of van alle operators samen;*

*6° de Regering kan een minimale rotatiegraad opleggen voor de fietsdeelfoertuigen;*

*7° de hulpaandrijving van fietsdeelfoertuigen wordt technisch begrensd door de operator, teneinde de naleving van de snelheidslimieten in de wegcode te verzekeren.*

*De Regering kan overeenkomstig het 3° en het 5° tijdelijke zones vastleggen voor een duurtijd van maximum 3 maanden en licht elke betrokken gemeente daarover in."*

<sup>11</sup> Met uitzondering evenwel van de problematische Afdeling 6 van dat Hoofdstuk betreffende de gegevensuitwisseling tussen de operators en Brussel Mobiliteit dat naderhand wordt besproken in dit advies.

<sup>12</sup> Uittreksel van het antwoord van de aanvrager dat in dit kader werd verstrekt: "*Pour la base légale, l'arrêté va la créer. Elle n'est pas prévue dans l'ordonnance, mais le considérant n° 41 du RGPD prévoit que : « Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. ». La base légale qui sera créée défini clairement les données qui sont transférées et les finalités d'utilisation."*

15. Ten algemene titel bepaalt artikel 39 van het ontwerp dat “*De operatoren [...] te allen tijde de privacy van hun gebruikers en een gebruik van hun persoonsgegevens overeenkomstig de toepasselijke wetgeving [garanderen].*”

***Behalve anders bepaald anonimiseren zij de overgemaakte gegevens.*”**

16. De Autoriteit merkt op dat het eerste lid van voormeld artikel geen juridische meerwaarde heeft. De gegevensverwerkingen door de operatoren in het kader van de exploitatie van fietsdeelvoertuigen zullen immers steeds gestoeld zijn op de toestemming of de uitvoering van een overeenkomst overeenkomstig respectievelijk de artikelen 6.1.a) en 6.1.b) AVG, hetgeen *de jure* de toepasselijkheid van de AVG impliceert.

17. Wat het tweede lid van datzelfde artikel betreft, moet allereerst uitdrukkelijk vastgelegd worden dat deze bepaling betrekking heeft op de doorgifte van gegevens aan Brussel Mobiliteit. Vervolgens is het inderdaad zo dat het beginsel van minimale gegevensverwerking (*infra*) ertoe verplicht geanonimiseerde gegevens te gebruiken wanneer de doeleinden van de verwerking aan de hand van dergelijke – geanonimiseerde – gegevens kunnen worden bereikt. Desalniettemin brengt de Autoriteit in herinnering dat de identificatie van een persoon niet enkel slaat op de mogelijkheid om zijn naam en/of adres te achterhalen maar eveneens op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking. Bovendien vestigt de Autoriteit de aandacht van de aanvrager op het feit 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 dus overeenkomstig overweging 26 zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de AVG<sup>13</sup>. Derhalve, rekening houdend met de definitie van persoonsgegevens in artikel 4, 1), van de AVG<sup>14</sup>, moet ervoor worden gezorgd dat aan de vereiste hoge normen voor anonimisering wordt voldaan en dat de gegevens niet eenvoudigweg worden gepseudonimiseerd. De verwerking (of overdracht) van dergelijke gegevens, zelfs al zijn ze gepseudonimiseerd, moet immers worden gezien als een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG. In deze context herhaalt de Autoriteit dat het in de praktijk bijzonder moeilijk is om locatie- en

<sup>13</sup> Voor meer informatie, zie het advies 5/2014 (WP216) over 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](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf)

<sup>14</sup> Namelijk: “*alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon ("de betrokkene"); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon*”.

trajectgegevens (waarvan de in realtime overdracht wordt voorzien in artikel 43 van het ontwerp) te anonimiseren of zelfs te pseudonimiseren<sup>15</sup>.

18. Artikel 40 van het ontwerp verplicht de operatoren om een mobiele informatica-applicatie ter beschikking van het publiek te stellen *“waarmee melding kan gemaakt worden van alle fietsdeelvoertuigen die hinderlijk of gevaarlijk geparkeerd staan, ongeacht de operator die het voertuig exploiteert”*. Deze meldingen moeten automatisch worden doorgestuurd naar Brussel Mobiliteit. Artikel 53 van het ontwerp voegt daaraan toe: *“De melding van een hinderlijke of gevaarlijke parkeersituatie gebeurt door Brussel Mobiliteit via elektronische weg (...). De gegevens in de melding kunnen worden verzameld via een openbaar toegankelijke applicatie of door de mobiele applicaties bedoeld in artikel 40.”* Het is de Autoriteit evenwel niet duidelijk wie deze applicaties moet ontwikkelen/beheren. Meer concreet vraagt de Autoriteit zich af of elke operator afzonderlijk een applicatie ter beschikking moet stellen, dan wel of er één applicatie is, beheerd of ontwikkeld door Brussel Mobiliteit, waarvan de operatoren de gebruikers van hun diensten op de hoogte moeten stellen. Dit is met name van belang om te bepalen wie in dit verband als verwerkingsverantwoordelijke zal optreden en op welke rechtsgrond de initiële verwerking wordt gestoeld (toestemming/overeenkomst, dan wel vervulling van taak van algemeen belang of wettelijk verplichting). Er kan immers redelijkerwijze vanuit worden gegaan dat het doen van een melding minstens indirect de verwerking van persoonsgegevens van de melder impliceert (paragraaf §2 van artikel 40, evenals artikel 53 van het ontwerp bepalen dat elke melding minstens een foto van de hinderlijke of gevaarlijke parkeersituatie, **alsmede de datum, het tijdstip en de plaats ervan moet bevatten**<sup>16</sup>). Hoewel de Autoriteit de legitimiteit of gerechtvaardigheid van de doeleinden (voorzien in een efficiënt meldingspunt voor inbreuken en in de mogelijkheid om deze informatie uit te wisselen om een einde te kunnen stellen aan de inbreuk) niet noodzakelijkerwijs betwist, is het zonder meer vereist om de modaliteiten van de meldingsprocedure evenals de automatische gegevensoverdracht nader te preciseren<sup>17</sup>. In dat kader dient de noodzaak om bepaalde gegevens betreffende een melding over te maken beoordeeld te worden in hoofde van de beheerder van de applicatie. Meer concreet, als de operatoren de meldingen moeten verzamelen is het niet vereist dat Brussel mobiliteit inzicht heeft in de identiteit (in ruime zin) van de melder, en *vice versa*. Dit kan worden bewerkstelligd door het technisch wegfilteren van het IP-adres of uniek nummer verbonden aan het toestel waarmee

---

<sup>15</sup> Hetgeen voor dergelijke doeleinden een element is dat de verwerking van uitsluitend door ‘small cells’ geaggregeerde gegevens zou kunnen rechtvaardigen (bijvoorbeeld mobiliteitsmatrices). Zie in dat verband ook de punten 19 en 67 van advies nr. 247/2022.

<sup>16</sup> In het bijzonder wanneer deze (meta-)gegevens (plaats, tijdstip, datum) automatisch gekoppeld worden aan de melding via de interne systemen van de GSM, smartphone of tablet waarmee de melding wordt gedaan. Aan de hand van de interne GPS-gegevens en het IP-adres kan een bepaalde persoon immers makkelijk worden gelokaliseerd.

<sup>17</sup> Dit kan gebeuren bij uitvoerend besluit, op voorwaarde dat de gegevensoverdracht *an sich*, evenals het doeleinde ervan vastgesteld worden in een formele wettelijk norm en indien daartoe een voldoende nauwkeurige delegatie aan de Regering voorhanden is.



de melding wordt gedaan en van de metagegevens verbonden aan de foto, zodanig dat er daadwerkelijk sprake is van anonieme meldingen.

19. Artikel 41 van het ontwerp voorziet dat elke operator om de zes maanden de volgende – in principe geanonimiseerde<sup>18</sup> – gegevens meedeelt aan Brussel Mobiliteit:

*"1° het aantal verschillende gebruikers dat op maandbasis op zijn diensten een beroep heeft gedaan;*

*2° het percentage gebruikers dat zichzelf identificeert als man, vrouw, of andere;*

*3° het aantal ongevallen, het soort betrokken voertuigen, hun geografische locatie, het aantal slachtoffers en de ernst ervan;*

*4° de effectieve levensduur van de aangeboden fietsdeelvoertuigen."*

20. Ter zake stelt de Autoriteit vast dat de concrete doeleinden van deze overdracht nergens worden vastgesteld. Het valt te betreuren dat de Nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zich beperkt tot een louter contextuele toelichting van het ontwerp en een artikelsgewijze bespreking achterwege laat, wat de nauwkeurigheid en voorzienbaarheid van de bepalingen nochtans ten goede zou komen. Wat met name de doorgifte van percentages inzake het geslacht (of gender) van de gebruikers van fietsdeelvoertuigen betreft, vraagt de Autoriteit zich af welke (door Brussel Mobiliteit nagestreefde) doeleinden de verwerking van dergelijke gegevens absoluut noodzakelijk maken<sup>19</sup>. Dit geldt des te meer aangezien de overdracht van deze gegevens *de facto* vereist dat de operatoren de gebruikers bevragen over hun geslacht of gender, hetgeen geenszins noodzakelijk is in het kader van de onderliggende dienstverlening. Artikel 41 van het ontwerp, in zijn huidige vorm, stelt de Autoriteit dus niet in staat zich uit te spreken over het welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde karakter van de beoogde doeleinden.

21. Het ontwerp moet in het licht van de bovenstaande opmerkingen nuttig worden gewijzigd teneinde de doeleinden van de beoogde gegevensverwerkingen te verduidelijken en te preciseren, en aldus een correct niveau van voorzienbaarheid in hoofde van de betrokkenen te garanderen.

22. Tot slot bepaalt artikel 42 van het ontwerp het volgende: "*§1 De operator bezorgt Brussel Mobiliteit **in realtime** en overeenkomstig de door Brussel Mobiliteit bepaalde nadere regels de gegevens betreffende de geografische spreiding van de voertuigen, hun werking en hun gebruik, met inbegrip van het unieke identificatienummer van elk voertuig, **de locatie ervan in realtime (gps-coördinaten)** en in voorkomend geval het laadniveau in realtime.*

<sup>18</sup> Zie artikel 39, tweede lid, van het ontwerp. In deze context moet evenwel rekening worden gehouden met wat in punt 17 van dit advies is uiteengezet.

<sup>19</sup> In dat kader nog vraagt de Autoriteit zich af waarom gegevens over het geslacht van de gebruikers worden opgevraagd, maar bijvoorbeeld niet over de leeftijd, een gegevenscategorie die nochtans pertinent(er) en nuttig(er) lijkt in een statistische context.

(...)

*§3 Brussel Mobiliteit zal de overgemaakte gegevens uitsluitend gebruiken om de opdrachten te kunnen uitvoeren die hem volgens de wet en de uitvoeringsbesluiten daarvan zijn toegewezen, met inbegrip van **het beheer, de planning en optimalisering van de vervoers- en mobiliteitsdiensten op zijn grondgebied, de controle op het naleven van de exploitatievoorwaarden en het opleggen van de zones die in het kader van het gebruik van deelvoertuigen door de ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten daarvan zijn bepaald, alsook de opmaak en de openbare verspreiding van info uit het verleden of in realtime betreffende de beschikbaarheid en het gebruik van vervoers- en mobiliteitsdiensten.***”

23. Ter zake grijpt de Autoriteit terug naar de bijkomende toelichting die door de afgevaardigde ambtenaar van Brussel Mobiliteit werd verstrekt in het kader van advies nr. 247/2022. Hieruit volgt dat de taak (niet exhaustief) van Brussel Mobiliteit erin bestaat *“de evolutie van de situatie op het gebied van mobiliteit te kennen en mobiliteits- en verkeersveiligheidsstrategieën te kunnen voorstellen, waarbij de economische ontwikkeling - en de groeiende behoefte aan mobiliteit – zo goed mogelijk wordt gecombineerd met de verbetering van de levenskwaliteit en een duurzame ontwikkeling. Het is van essentieel belang dat Brussel Mobiliteit statistische analyses, onderzoeken en kruisingen tussen gegevensbanken kan uitvoeren om relevante en toereikende strategieën uit te werken om het mobiliteitsbeleid in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest op te volgen en te evalueren.”*(vertaald door de Autoriteit, uittreksel uit punt 24 van advies nr. 247/2022)
24. Naar analogie met hetgeen werd uiteengezet in de punten 25 – 31 van het advies nr. 247/2022 is de Autoriteit van oordeel dat deze doeleinden, in het bijzonder voor zover zij een in realtime gegevensoverdracht verplicht stellen, te algemeen worden omschreven en aldus niet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om als welbepaald in de zin van artikel 5.1.b) te kunnen worden beschouwd. Noch uit het ontwerp, noch uit de Nota aan de Regering volgt immers eenduidig wat de concrete draagwijdte is van de in realtime overdracht van traject- en locatiegegevens en waarom de verwerking van deze gegevens noodzakelijk is om de in artikel 42, §3, van het ontwerp opgesomde doeleinden te bereiken. De Autoriteit benadrukt nogmaals dat de in realtime overdracht van locatiegegevens aanleiding geeft tot een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen en dat een dergelijke verwerking slechts in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd zal zijn. Het is aldus in het licht van het bovenstaande dat de Autoriteit geenszins de noodzaak, de proportionaliteit en de wenselijkheid van de geviseerde gegevensoverdracht onderschrijft. Hoewel het relevant is de opgevraagde gegevens te kunnen analyseren om de mobiliteit te verbeteren (optimalisering routeplanning en uurroosters openbaar vervoer, aanleg nieuwe fietspaden, veranderen rijrichting, ...), kan het zonder meer volstaan dat deze – in beginsel geanonimiseerde – gegevens worden gegeneraliseerd in ‘small cells’ (bijvoorbeeld per oppervlak

van 40000m<sup>2</sup>) en geaggregeerd over een duur van bijvoorbeeld 15 – 60 minuten<sup>20</sup> (en dus niet in realtime) (met dien verstande dat het concrete interval of de parameters van de overdracht afhankelijk kunnen worden gesteld van het tijdstip van de dag of de verkeersdruk). De woorden 'in realtime' moeten derhalve geschrapt worden uit de voormelde bepaling, ten gunste van een wijziging in overeenstemming met hetgeen hierboven is uiteengezet.

### c. Verwerkingsverantwoordelijke

25. 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 de Werkgroep Artikel 29 - voorganger van het Europees Comité voor gegevensbescherming<sup>21</sup> - als de Autoriteit<sup>22</sup> hebben aangedrongen op de noodzaak om dit concept 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 nastreeft of nastreven<sup>23</sup> en de controle erover uitoefenen.
26. Betreffende de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevensverwerkingen in het kader van de vergunningsprocedure voor operatoren verwijst het aanvraagformulier naar artikel 8 van het ontwerp dat bepaalt: "*Brussel Mobiliteit zal de gegevens uit de aanvraag vertrouwelijk behandelen.*"
27. Hoewel uit de lezing van zowel het ontwerp als de voormelde bepaling inderdaad volgt dat Brussel Mobiliteit optreedt als verwerkingsverantwoordelijke in dat kader, is het alsnog aangewezen op deze aanduiding uitdrukkelijk op te nemen in het ontwerp. Daarnaast verzoekt de Autoriteit om ook met betrekking tot handhaving van de exploitatievoorwaarden en de gegevensverwerkingen

---

<sup>20</sup> Bij wijze van illustratie verwijst de Autoriteit in dit kader naar het volgende wetenschappelijke artikel: <https://www.nature.com/articles/srep01376/>.

<sup>21</sup> Werkgroep artikel 29, Advies 1/2010 *over de begrippen "voor de verwerking verantwoordelijke" en "verwerker"*, 16 februari 2010, p. 9.

<sup>22</sup> Gegevensbeschermingsautoriteit, *het punt over de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van de (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten*, p. 1.

<sup>23</sup> In het onderhavige geval gaat het om de centralisering van economische en financiële gegevens met betrekking tot schuldplichtige ondernemingen in moeilijkheden, in die mate dat hun continuïteit in gevaar komt, teneinde de kamers van ondernemingen in staat te stellen hun taken overeenkomstig titel 2 van boek XX van het Wetboek van economisch recht uit te voeren.

naar aanleiding van de gegevensoverdrachten overeenkomstig de artikelen 39 – 43 expliciet Brussel Mobiliteit als verwerkingsverantwoordelijke aan te duiden.

28. Voor het overige, zoals hierboven reeds toegelicht<sup>24</sup>, spreekt het voor zich dat de operatoren in het kader van hun dienstverlening optreden als verwerkingsverantwoordelijke met betrekking tot de gegevens van hun gebruikers.
29. Tot slot verdient het aanbeveling om ook met betrekking tot het meldingsplatform (zie punt 18) duidelijk de rol van de beheerder(s) (Brussel Mobiliteit, dan wel de operatoren) uitdrukkelijk vast te stellen in het ontwerp.

#### **d. Proportionaliteit/ Minimale gegevensverwerking**

30. 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').
31. Artikel 5 en 7 van het ontwerp bepalen de cumulatieve toekenningsvoorwaarden om een vergunning voor vrije vloot fietsdelen te verkrijgen. De Autoriteit stelt vast dat de informatie die overeenkomstig deze bepalingen overgelegd moeten worden aan Brussel Mobiliteit slechts in beperkte mate persoonsgegevens betreffen en dat de gegevens die in voorkomend geval wel als persoonsgegevens aangemerkt moeten worden (bijvoorbeeld wanneer de aanvrager een natuurlijke persoon is die optreedt als zelfstandige) toereikend, terzake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden.
32. Eenzelfde opmerking gaat op voor de gegevens die overeenkomstig artikel 53 opgenomen moeten worden in de processen verbaal in het kader van de vaststelling en bestraffing van overtredingen.
33. Voorts, met betrekking tot de gegevensoverdrachten overeenkomstig de artikelen 40 – 42 van het ontwerp, is de Autoriteit evenwel van oordeel dat deze bepalingen vragen oproepen over de naleving van zowel de beginselen van voorspelbaarheid en rechtmatigheid, als het beginsel van minimale gegevensverwerking.
34. In eerste instantie, zoals dit reeds werd toegelicht in de punten 14 – 24 van dit advies, is het vereist om in het ontwerp de relevantie en de noodzaak van het gebruik van de geviseerde gegevens ten aanzien van de nagestreefde doeleinden aan te tonen. Dit is op heden niet het geval

---

<sup>24</sup> Zie de punten 7 en 15 - 16 van dit advies.

aangezien de doeleinden van deze verwerkingen ofwel niet (artikel 41 van het ontwerp), ofwel te algemeen (artikel 42 van het ontwerp) worden opgesomd in het ontwerp, hetgeen aan de Autoriteit niet toelaat zich ten gronde uit te spreken over proportionaliteit van de verwerkingen.

35. In het bijzonder wat betreft **de in realtime overdracht** van traject- en locatiegegevens, herneemt de Autoriteit haar opmerkingen overeenkomstig punt 24 van dit advies en benadrukt zij dat een dergelijke overdracht niet noodzakelijk, noch proportioneel is voor de beoogde doeleinden. De Autoriteit verduidelijkt evenwel dat deze gegevens alsnog aangewend kunnen worden voor het beheer, de planning en optimalisering van de vervoers- en mobiliteitsdiensten, de controle op het naleven van de exploitatievoorwaarden en het opleggen van de zones die in het kader van het gebruik van deelvoertuigen door de ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten daarvan zijn bepaald<sup>25</sup>, op voorwaarde dat de gegevens niet in realtime worden doorgegeven en er bijkomende toelichting over de onderliggende doeleinden wordt verstrekt.
36. Ten tweede, gelet op de verplichting voor de operatoren om – in beginsel – enkel geanonimiseerde gegevens over te maken aan Brussel Mobiliteit, doch rekening houdend met het feit dat de anonimisering van sommige gegevens bijzonder moeilijk is, herneemt de Autoriteit integraal haar opmerkingen overeenkomstig de punten 73 tot 83 van het advies nr. 247/2022<sup>26</sup> betreffende de verplichtingen inzake anonimisering en de noodzaak om bijkomend toelichting te verschaffen over de mogelijke anonimiseringsstrategieën, de verwerking van in 'small cells' geaggregeerde gegevens, en de organisatorische en technische maatregelen die moeten worden genomen om minimale gegevensverwerking in het kader van de mededeling van gegevens aan Brussel Mobiliteit te garanderen (waaronder 'differential privacy', homomorfe of volledig homomorfe encryptie en veilige meerpartijenberekening)<sup>27</sup>.
37. In het licht van de hierboven geformuleerde opmerkingen, en de relevante opmerkingen overeenkomstig het advies nr. 247/2022 moet de bepaling van de categorieën van gegevens in het dispositief van het ontwerp zodanig worden herzien dat de betrokkenen zich een duidelijk en voorspelbaar beeld kunnen vormen van de verwerkingen die met hun gegevens zullen (of kunnen) worden uitgevoerd, voor zover de noodzaak en de relevantie van elke categorie van gegevens ten aanzien van elk nagestreefde doeleinde naar behoren wordt gemotiveerd.

<sup>25</sup> Het zijn immers niet de gegevenscategorieën *an sich* die disproportioneel zijn.

<sup>26</sup> Dit advies betreft het voorontwerp van ordonnantie *tot vaststelling van een kader voor de planning, uitvoering en opvolging van het mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid* dat een wettelijk kader poogt te creëren voor de gegevensoverdrachten naar en -verwerkingen door Brussel Mobiliteit in het kader van haar wettelijke opdrachten.

<sup>27</sup> Zie in dit verband: <https://www.esat.kuleuven.be/cosic/projects/coed/> voor een eenvoudige toepassing van homomorfe encryptie, K. KURSAW, G. DANEZIS, M. KOHLWEISS, « Privacy-Friendly Aggregation for the Smart-Grid », PETS, 27 juli 2011, beschikbaar via: <https://www.semanticscholar.org/paper/Privacy-Friendly-Aggregation-for-the-Smart-Grid-Kursawe-Danezis/8104944dab19c8c16656238686f0e90e9bb461a8>

### e. Bewaartermijn

38. 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. De vaststelling van een (maximale) bewaartermijn in het ontwerp draagt bovendien bij tot de transparantie en de voorspelbaarheid van de geïmplementeerde gegevensverwerkingen.
39. Ter zake stelt de Autoriteit vast het ontwerp geen bewaartermijnen vaststelt voor de gegevens die worden verwerkt in het kader van de vergunningsprocedure of de handhaving van de exploitatievoorwaarden. In het licht van artikel 6.3 AVG is het evenwel aangewezen om in het ontwerp de (maximale) bewaartermijn van de te verwerken persoonsgegevens vast te stellen rekening houdend met de onderscheiden doeleinden en de categorieën van gegevens, of toch minstens de criteria op te nemen die toelaten deze termijnen te bepalen. In dit kader verdient het aanbeveling om rekening te houden met de administratieve of gerechtelijke (beroeps)termijnen die openstaan tegen beslissingen van Brussel Mobiliteit.
40. Het ontwerp stelt evenmin een bewaartermijnen vast voor de gegevens die overeenkomstig de artikelen 40 en 41 worden overgemaakt aan Brussel Mobiliteit. Ook ten aanzien van deze gegevens moet een bewaartermijn worden vastgesteld (de termijn voor de handhaving van de exploitatievoorwaarden kan overeenkomstig worden toegepast op de gegevens die in het kader van de automatische meldingsprocedure worden verwerkt).
41. Tot slot bepaalt artikel 42, §2, van het ontwerp, dat betrekking heeft op de in realtime overdracht van onder andere locatie- en trajectgegevens: "*§2 De operator bewaart eveneens bovenbedoelde gegevens in een archiefformaat en houdt ze volgens dezelfde regels ter beschikking van Brussel Mobiliteit, gedurende de termijn die Brussel Mobiliteit bepaalt en die niet langer mag zijn dan drie maanden.*" Gelet op de belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen die de gegevensverwerkingen overeenkomstig artikel 42 vertegenwoordigen, kan het geenszins volstaan dat enkel voor rekening van de operatoren een bewaartermijn wordt vastgelegd. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, dient de bewaartermijn ook ten aanzien van Brussel Mobiliteit, die na de doorgifte immers optreedt als verwerkingsverantwoordelijke, uitdrukkelijk in het ontwerp te worden vastgelegd.

**OM DEZE REDENEN,  
de Autoriteit,**

**benadrukt in eerste instantie dat de in staatstelling van het formeel wettelijk kader zich opdringt, met name voor wat betreft de gegevensuitwisseling tussen de operatoren en Brussel Mobiliteit overeenkomstig de artikelen 39 – 43 van het ontwerp.**

**formuleert – in secundaire orde – de volgende opmerkingen betreffende de inhoud van het ontwerp<sup>28</sup>:**

- de doeleinden van de beoogde gegevensverwerkingen verduidelijken en preciseren in het licht van de in de punten 14 – 21 geformuleerde opmerkingen;
- het 'in realtime karakter' van de overdracht overeenkomstig artikel 42 van het ontwerp schrappen en aanpassen overeenkomstig de punten 22 – 24 en 35;
- Brussel Mobiliteit uitdrukkelijk aanduiden als verwerkingsverantwoordelijke (punt 27);
- De rol van de beheerder(s) van het publieke meldingsplatform uitdrukkelijk vaststellen (punt 29);
- de noodzaak en relevantie aantonen van elke categorie van gegevens (doch in het bijzonder van de traject- en locatiegegevens) ten aanzien van elk van de nagestreefde doeleinden (punten 33 – 35);
- voorzien in een (maximale) bewaartermijn voor de gegevens die worden verwerkt in het kader van de vergunningsprocedure, de handhaving van de exploitatievoorwaarden en de gegevensoverdracht tussen de operatoren en Brussel mobiliteit (punten 39 – 41);

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

---

<sup>28</sup> Met dien verstande dat de opmerkingen ertoe gericht zijn de aanvrager in staat te stellen het formeel wettelijk kader naar behoren aan te passen.