



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 231/2021 van 3 december 2021**

**Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot een voorontwerp van ordonnantie betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer (CO-A-2021-227)**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");  
aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Alexandra Jaspar, en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Frank Robben;

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

Gelet op 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 de adviesaanvraag van de minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, Promotie van Meertaligheid en het imago van Brussel, de heer Sven Gatz (hierna "de minister" of "de aanvrager"), ontvangen op 14 oktober 2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Brengt op 3 december 2021 het volgende advies uit:

## **I. Onderwerp en context van de adviesaanvraag**

1. De minister heeft bij de Autoriteit een adviesaanvraag ingediend met betrekking tot de artikelen 22, 27 en 31-35 van een voorontwerp van ordonnantie betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer (hierna "het ontwerp") (CO-A-2021-227).
2. Het ontwerp strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) nr. 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herschikking) (hierna "de richtlijn")<sup>1</sup>. Deze richtlijn heeft twee doelstellingen, namelijk "de interoperabiliteit tussen elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer waarborgen op het gehele wegennet van de Unie, van snelwegen binnen en tussen steden, hoofdwegen en secundaire wegen tot kunstwerken, zoals tunnels of bruggen, en veerponten, en de grensoverschrijdende uitwisseling van voertuigregistratiegegevens met betrekking tot voertuigen en de eigenaren of houders van voertuigen waarvoor in de Unie geen wegentol is betaald, faciliteren"<sup>2</sup>.
3. Wat de eerste doelstelling van het ontwerp betreft, beoogt de richtlijn een Europese elektronische tolheffingsdienst [EETS]<sup>3</sup>.
4. De tweede doelstelling van de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens valt buiten het bestek van het onderhavige ontwerp, aangezien zij onder de bevoegdheid van de federale regering valt. Zoals immers blijkt uit de memorie van toelichting van het ontwerp<sup>4</sup>, vallen met name onder de bevoegdheid van de federale regering: "Artikelen 23 tot en met 25 van de richtlijn 2019/520 met betrekking tot de *uitwisseling van informatie over de niet-betaling van wegentol*. De in deze artikelen voorgeschreven regeling inzake de grensoverschrijdende gegevensuitwisseling tussen de lidstaten is vergelijkbaar met de bestaande gegevensuitwisseling die is voorzien voor bepaalde verkeersinbreuken, en vereist eveneens dat een Belgisch nationaal contactpunt wordt aangeduid dat toegang heeft tot de nationale voertuigregistratiegegevens. Deze bevoegdheid komt op grond van voornoemd artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup> van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 toe aan de federale staat, opnieuw met de verplichting om bij de uitwerking hiervan de gewestelijke regelingen te betrekken (cursief toegevoegd door de Autoriteit)."<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Deze richtlijn staat ook bekend onder zijn Engelse naam "EETS Directive" d.w.z. *European Electronic Toll Service Directive*.

<sup>2</sup> Artikel 1, lid 1, van de richtlijn.

<sup>3</sup> Artikel 1, lid 4, en artikel 2, punt 5, van de richtlijn.

<sup>4</sup> Blz. 11.

<sup>5</sup> De Memorie van toelichting wijst nog op het volgende: "In dat verband kan er overigens ook op worden gewezen dat de behandeling van voertuigregistratiegegevens in België toekomt aan de bij wet van 19 mei 2010 opgerichte federale

5. Wat wegentol betreft, bestaan er reeds verschillende normatieve teksten in het Belgisch recht. Met name de oorspronkelijke Europese richtlijn<sup>6</sup> die in het kader van een specifieke wegentol aanleiding heeft gegeven tot de aanneming van een samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van een kilometerheffing op het grondgebied van de drie Gewesten, en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.
6. Voor een concreet en recent Brussels initiatief op het gebied van wegentol, verwijst de Autoriteit naar haar advies nr. 186/2021 van 8 oktober 2021 tot invoering van een belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie.
7. Zowel de richtlijn als het ontwerp zijn van toepassing op alle tolheffingssystemen die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden worden ingevoerd, met als enige uitzondering de niet-elektronische tolheffingssystemen en de kleine, strikt lokale tolheffingssystemen voor het wegverkeer waarvoor de kosten van de aanpassing aan de vereisten van de artikelen 3 tot en met 22 niet in verhouding staan tot de opbrengst<sup>7</sup>.
8. Op een vraag in dit verband bevestigde de aanvrager dat "het voertuigtype waarop wegentol wordt geheven, moet worden bepaald in de wetgeving waarbij de wegentol is ingesteld (bijvoorbeeld: de huidige ordonnantie van 2015 over een kilometerheffing voor zware voertuigen, die de heffing oplegt voor het gebruik van het Brussels wegennet door vrachtwagens (voertuigen voor het vervoer van goederen +3,5T)". De aanvrager bevestigde eveneens dat "alle soorten weggebruik vallen onder richtlijn 2019/520 en het voorontwerp van ordonnantie" en hij verklaarde duidelijk dat "dus alle voertuigtypes en alle soorten gebruik worden bedoeld: het gebruik van het wegennet door een burger met zijn eigen voertuig is dus een situatie die onder de richtlijn en het voorontwerp van ordonnantie valt. De invoering van een elektronisch tolheffingssysteem voor dat soort weggebruik moet derhalve volledig voldoen aan de voorwaarden van interoperabiliteit die door de Europese wetgever zijn opgelegd."<sup>8</sup> (vrije vertaling)

---

Kruispuntbank van de voertuigen. Conform de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volgens de bevoegdheidsverdelingsregels, met inbegrip van het verticaliteitsbeginsel, deze niet machtigen als nationaal contactpunt en kan het ook een federale instantie niet eenzijdig verplichten om op te treden als nationaal contactpunt (zie bijvoorbeeld het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 2°/2012 van 11 januari 2012)."

<sup>6</sup> Namelijk Richtlijn 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap, die de richtlijn waarop dit ontwerp betrekking heeft, herschikt.

<sup>7</sup> Artikel 4, § 1, van het ontwerp. Zie ook artikel 1, lid 2, van de richtlijn.

<sup>8</sup> De aanvrager verduidelijkt in dit verband het volgende: "Er dient op te worden gewezen dat het gebruik van het woord "voyageurs" in de Franse versie van artikel 3, 34°, van het voorontwerp van ordonnantie niet mag worden beschouwd als een beperking van de reikwijdte van de definitie van een economische activiteit van personenvervoer (taxi's, autocars). Het gaat

9. Schematisch kunnen twee grote categorieën (elektronische) tolheffingssystemen worden onderscheiden: die waarvoor in het voertuig "boordapparatuur"<sup>9</sup> of een "on board unit" [OBU] nodig is voor het genereren van de tolplicht, en die waarvoor dergelijke apparatuur niet nodig is. In dit tweede geval is de richtlijn bijvoorbeeld ook van toepassing op een elektronisch tolheffingssysteem dat gebaseerd is op het gebruik van ANPR-camera's<sup>10</sup>.
10. Het scenario dat is gebruikt in de door de aanvrager meegedeelde effectbeoordeling is dat van een systeem dat gebruik maakt van een OBU. In deze analyse wordt uitgelegd dat de OBU "een elektronisch toestel is voorzien van [...] een GPS-module om de locatie (en de verplaatsingen) te registreren[,] van een SIM-kaart voor de doorgifte van numerieke gegevens, [en van] een rekeneenheid om een aantal functies uit te voeren"<sup>11</sup>. **Opmerking:** de Autoriteit onderstreept het nut van een dergelijke effectbeoordeling en is verheugd over het feit dat de aanvrager deze in het kader van dit dossier heeft uitgevoerd, maar het is niet aan het Kenniscentrum om een advies uit te brengen over een dergelijke beoordeling. Dit neemt niet weg dat het Kenniscentrum er in het kader van het onderhavige advies naar kan verwijzen, wanneer dit in deze nuttig is. Het feit dat de Autoriteit geen verdere reactie op deze effectbeoordeling geeft, houdt dus als zodanig geen aanvaarding of goedkeuring van de inhoud ervan in.
11. Concreet gesproken sluit de EETS-gebruiker<sup>12</sup>, in wezen de weggebruiker (of de houder van het inschrijvingsbewijs<sup>13</sup>), een overeenkomst af met een EETS-aanbieder<sup>14</sup>, om zich te kunnen verplaatsen en de verschuldigde tolgelden te betalen (de tol wordt door de EETS-gebruiker of de houder van het voertuig betaald)<sup>15</sup>. De EETS-aanbieder levert de OBU aan de gebruiker, berekent de verschuldigde

---

om een slechte vertaling van de term "passagiers" in de Nederlandse versie van artikel 2, punt 26), van Richtlijn 2019/250 (in de Franse tekst wordt de correcte term "personnes" gebruikt).

*Noot: Richtlijn 2019/520 definieert het lichte voertuig om het toepassingsgebied van de in artikel 3, lid 6, bedoelde bijzondere bepaling af te bakenen.* " (cursief in de originele tekst) (vrije vertaling).

<sup>9</sup> Zie artikel 3, 6°, van het ontwerp, en artikel 2, lid 11, van de richtlijn.

<sup>10</sup> D.w.z. "automatic number plate recognition". Zie artikel 2, lid 1, onder a) ("indien nodig") en lid 10, van de richtlijn. Zie ook overweging 12 van de richtlijn.

<sup>11</sup> Blz. 6.

<sup>12</sup> Zie artikel 3, 13°, van het ontwerp ("de natuurlijke persoon of rechtspersoon onderworpen aan de wegentol, die een contract heeft met een EETS-aanbieder om toegang te krijgen tot EETS"), en artikel 2, lid 7, van de richtlijn.

<sup>13</sup> Zie de definitie van houder van het voertuig in artikel 3, 20°, van het ontwerp, en artikel 2, lid 27, van de richtlijn. Artikel 3, 20°, van het ontwerp bepaalt dat de houder van het voertuig is: "1° de natuurlijke persoon of rechtspersoon op wiens naam het kenteken van het voertuig of van het trekkend voertuig is ingeschreven bij de Belgische of buitenlandse overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen;

2° bij gebrek aan inschrijving van het kenteken, de persoon die het voertuig of het trekkend voertuig feitelijk ter beschikking heeft.

In afwijking van het bepaalde onder 1° en 2° kan de houder van het voertuig, indien het voertuig door de houder ervan bestendig of gewoonlijk ter beschikking is gesteld van een derde door verhuur, leasing of enige andere overeenkomst, die derde na hun gezamenlijk akkoord, aanduiden als de houder van het voertuig. De initiële houder van het voertuig blijft solidair aansprakelijk voor de goede uitvoering van de verplichtingen van de vermelde derde."

<sup>14</sup> Zie ook artikel 3, 9°, van het ontwerp en artikel 2, lid 6, van de richtlijn. Zie ook de definitie van het begrip "toldienst" in artikel 2, lid 1, van de richtlijn.

<sup>15</sup> Zie artikel 3, 36°, van het ontwerp en de voetnoten nrs. 12-13 voor de definities van de begrippen.

tol (tenzij de tolheffer dit op zich neemt<sup>16</sup>) en int de verschuldigde tol namens de tolheffer<sup>17</sup>. Vervolgens maakt hij het betaalde bedrag over aan de tolheffer.

12. De richtlijn definieert het begrip "backoffice" als "het centrale elektronische systeem dat *door de tolheffer*, een groep van tolheffers die een interoperabiliteitshub hebben gevormd *of een EETS-aanbieder wordt gebruikt om in het kader van een elektronisch tolheffingssysteem voor het wegverkeer informatie te verzamelen, te verwerken en te verzenden*" (cursief toegevoegd door de Autoriteit). Het is dus het informatiesysteem op basis waarvan gegevens (ook persoonsgegevens) worden verzameld in het kader van de elektronische tolheffing. Artikel 3, 4°, van het ontwerp definieert hetzelfde begrip "backoffice" als "het centraal elektronisch systeem gebruikt om in het kader van een [...] <sup>18</sup> elektronisch tolheffingssysteem voor het wegverkeer informatie te verzamelen, te verwerken en te verzenden".

## **II. Onderzoek**

### **II.1. Opmerkingen bij de artikelen 22, 27 en 31-35 van het ontwerp, waarover het advies van de Autoriteit wordt gevraagd**

#### **II.1.1. Elektronische tolheffing, aanpak van het ontwerp inzake gegevensbescherming en het beginsel van minimale gegevensverwerking - artikelen 34 en 33 van het ontwerp**

13. **Artikel 34 - aanpak van het ontwerp met betrekking tot de essentiële elementen van de verwerking.** Het ontwerp heeft een reikwijdte "kader", in de zin dat het zich beperkt tot de (gedeeltelijke) omzetting van de richtlijn en de algemene regeling van de elektronische tolheffing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Met andere woorden, het is onvoldoende om de elektronische tolheffing in dit gewest zelf uitputtend te regelen: het moet worden aangevuld met specifieke regels die in ordonnanties zijn vastgelegd.
14. In het formulier van de adviesaanvraag vermeldt de aanvrager als beschrijving van de in het kader van het ontwerp verrichte verwerkingen, het volgende:

---

<sup>16</sup> Zie artikel 5, lid 7, van de richtlijn.

<sup>17</sup> In dit geval de publieke of private entiteit die tolgelden heft op het gebruik van voertuigen in een EETS-gebied in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, overeenkomstig artikel 3, 31°, van het ontwerp. Zie ook artikel 2, lid 3, van de richtlijn.

<sup>18</sup> In de Franse ontwerptekst staat een tyfout ("de de").

"Het voorontwerp beperkt zich tot het verstrekken van een algemeen kader (omzetting richtlijn) dat de wetgevingen die de elektronische tolheffingssystemen zullen invoeren, nader moeten uitwerken.

Derhalve zijn er slechts enkele generieke gegevensverwerkingen in opgenomen, zonder dat de essentiële elementen worden gespecificeerd:

1° het bijhouden van de lijst van ongeldig verklaarde boordapparatuur door de dienst aanbieder en mededeling aan de tolheffer (= op een lijst alle boordapparatuur inschrijven, gekoppeld aan de gebruiker die erover beschikt, die ongeldig is verklaard, om te kunnen vaststellen dat de aanbieder niet meer aansprakelijk is voor de betaling van de kilometerheffing die verschuldigd is voor een traject dat door de gebruiker met die apparatuur is afgelegd)

2° verzending van de gegevens door de aanbieder aan de tolheffer om het tolgeld te berekenen

3° mededeling op verzoek aan de tolheffer in geval van vermoeden van niet-betaling van het tolgeld door een gebruiker

4° mededeling van de verkeersgegevens van de gebruikers ten behoeve van het openbaar verkeersbeleid". (vrije vertaling)

15. Op het gebied van gegevensbescherming wordt in de memorie van toelichting verder het volgende toegelicht:

"Uit de adviespraktijk van de Gegevensbeschermingsautoriteit volgt dat de essentiële elementen van een met een overheidsinmenging gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens moet worden beschreven.

Aangezien er in dit verband pas daadwerkelijk een verwerking van persoonsgegevens gebeurt voor zover er een wetgeving inzake een specifiek elektronisch tolheffingssysteem bestaat die een daadwerkelijke gegevensverwerking regelt en aangezien *de invulling van de essentiële elementen van de verwerkingsactiviteiten die volgen uit de richtlijn 2019/520 verschillen per elektronisch tolheffingssysteem voor het wegverkeer* (bijvoorbeeld artikel 10 inzake de registratie van de EETS-aanbieder, artikel 27 inzake de tolmelding aan de tolheffers of artikel 33 over verkeersbeleid en -managementgegevens), zullen *de essentiële elementen worden opgenomen in de afzonderlijke wetgeving met betrekking tot een specifiek elektronisch tolheffingssysteem voor het wegverkeer* (bijvoorbeeld de kilometerheffing)."<sup>19</sup> (cursief toegevoegd door de Autoriteit)

---

<sup>19</sup> Blz. 27-28.

16. In dit verband wordt in **artikel 34** van het ontwerp getiteld "Verwerking van de gegevens" in het dispositief van het ontwerp, de door het ontwerp gevolgde aanpak vermeld, en het volgende bepaald: "De wetgeving die een specifiek elektronisch tolheffingssysteem invoert en organiseert, bepaalt de essentiële elementen van de verwerking van gegevens, waaronder persoonsgegevens."

17. Een dergelijke bepaling is juridisch echter aanvechtbaar om de volgende drie redenen:

- Ten eerste is zij misleidend wat betreft de plaats in de hiërarchie van de normen van het rechtsbeginsel dat zij weergeeft. Zo moeten krachtens artikel 22 van de Grondwet zelf (zoals geïnterpreteerd door het Grondwettelijk Hof) en de beginselen van voorspelbaarheid en legaliteit die daarin zijn verankerd, de essentiële elementen van gegevensverwerkingen in een norm van wettelijke rangorde, en in dit geval in een ordonnantie, worden vastgelegd;
- Ten tweede heeft deze bepaling geen werkelijke juridische reikwijdte, voor zover een latere ordonnantie die voorziet in een specifiek elektronisch tolheffingssysteem voor het wegverkeer, er altijd expliciet of impliciet van kan afwijken als *lex posterior*. Hoewel het, in verband met het voorgaande punt, in geen geval aan de wetgever is om van de net genoemde grondwettelijke beginselen af te wijken;
- Ten derde is deze bepaling nogmaals misleidend voor zover **het ontwerp zelf deelneemt aan de vaststelling van de essentiële elementen van de verwerking**, ook voor zover toegestaan op het niveau "kader" waarop het zich bevindt, wat betreft het doel van de verwerkingen (met inbegrip van de vaststelling van de taken van algemeen belang of wettelijke verplichtingen van de betrokken entiteiten - EETS-aanbieder en tofheffer enz.<sup>20</sup>), de (categorieën van) verwerkte gegevens en de (categorieën van) ontvangers van de verwerkte gegevens. Met andere woorden, de precieze en uitputtende omschrijving van de essentiële elementen van de betrokken gegevensverwerkingen blijkt uit een gecombineerde lezing van het ontwerp, de ordonnanties die de specifieke tolheffingssytemen regelen, en in voorkomend geval, de besluiten van de Regering die deze ordonnanties nader uitwerken, voor zover toegestaan door de zopas genoemde beginselen van voorspelbaarheid en legaliteit.

18. De Autoriteit is derhalve van mening dat artikel 34 van het ontwerp kan worden weggelaten. De memorie van toelichting en het onderhavige advies maken voldoende duidelijk dat het ontwerp op zich niet volstaat om alle essentiële elementen van de betrokken gegevensverwerkingen te bepalen. Voorts ziet de Autoriteit geen problemen in het feit dat de essentiële elementen van de betrokken gegevensverwerkingen blijken uit een gezamenlijke lezing van het ontwerp en een ordonnantie die

---

<sup>20</sup> Zie de punten 20-29.

voorziet in een specifiek tolheffingssysteem voor het wegverkeer. Dit betekent dan ook dat **het huidige advies een gedeeltelijke reikwijdte heeft** en dat **de aanvrager rekening moet houden met zijn huidige ontwerp en consequent moet zijn wanneer hij de normen met betrekking tot de specifieke elektronische tolheffingsystemen vaststelt.**

19. Dit gezegd zijnde, is de Autoriteit niettemin van mening dat het ontwerp, **zelfs op het niveau "kader", verder zou moeten kunnen gaan** in het bepalen van de essentiële elementen van de gegevensverwerkingen. Aangezien het de taken definieert van de actoren die betrokken zijn bij het ecosysteem voor elektronische tolheffing (aanbieder van EETS, tolheffer, bemiddelende instantie), kan het deze actoren de **verantwoordelijkheid** toekennen (een gezamenlijke verantwoordelijkheid en eigen onderliggende verantwoordelijkheden, of exclusieve verantwoordelijkheden) voor de gegevensverwerkingen die zij uitvoeren met het oog op de uitvoering van de taken die hun in het kader van het ontwerp zijn toevertrouwd<sup>21</sup>.
20. **Het beginsel van minimale gegevensverwerking.** De Autoriteit maakt uit het ontwerp op dat de technische mogelijkheden met betrekking tot de OBU enerzijds afhangen van de regels die door de Europese Commissie zijn opgesteld en die verband houden met de interoperabiliteitsonderdelen, en anderzijds zullen afhangen van de ordonnantie en de regels tot uitvoering daarvan, waarbij een specifiek tolsysteem zal worden ingevoerd<sup>22</sup>.
21. Dit gezegd zijnde, vestigt de Autoriteit in dit verband de aandacht van de aanvrager enerzijds op de toepassing van de beginselen van evenredigheid en minimale gegevensverwerking (dit tweede beginsel dat is neergelegd in artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG is een uitdrukking van het eerste), en anderzijds op de toepassing van de beginselen van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen, neergelegd in artikel 25 van de AVG, waarbij de verwerkingsverantwoordelijke verplicht is minimale gegevensverwerking door ontwerp van het betrokken elektronische tolheffingssysteem uit te voeren. Deze beginselen die in het kader van het rechtskader van de specifieke elektronische tolheffingsystemen door de aanvrager ten uitvoer zullen moeten worden gelegd, zouden echter reeds kunnen worden vastgelegd in het onderhavige ontwerp, waarvan de reikwijdte "kader" wordt beoogd.

---

<sup>21</sup> Zie ook de punten nrs. 57-59 met betrekking tot artikel 22 van het ontwerp en de lijst van ongeldig verklaarde boordapparatuur.

<sup>22</sup> Meer concreet, wat het eerste element betreft, moet vooral naar artikel 15 van de richtlijn worden verwezen. Met name bepaalt artikel 15, lid 4, van de richtlijn: "De Commissie stelt overeenkomstig artikel 30 uiterlijk op 19 oktober 2019 gedelegeerde handelingen vast ter bepaling van de eisen voor interoperabiliteitsonderdelen, wat betreft veiligheid en gezondheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid, milieubescherming, technische verenigbaarheid, beveiliging en privacy en bediening en beheer." (cursief toegevoegd door de Autoriteit)



22. Concreet is het **technisch** vastgesteld, en de aanvrager wordt verzocht bestaande wetenschappelijke literatuur hierover te raadplegen<sup>23</sup>, dat het mogelijk is een elektronisch tolheffingssysteem op te zetten waarbij de gegevens over de trajecten (verkeersgegevens) van de betrokken gebruikers uitsluitend in de OBU worden opgeslagen, en enkel uitzonderlijk, op ad hoc basis en niet systematisch, worden meegedeeld aan de relevante aanbieders van ecosystemen voor elektronische tolheffing. In een dergelijk scenario verlaat in principe geen enkele informatie over het traject of de locatie "ongecodeerd", op een begrijpelijke manier, de OBU, en is het voor de andere actoren in het ecosysteem voor elektronische tolheffing onmogelijk om informatie over bijvoorbeeld de verkeersdichtheid te verzamelen. De gebruikte technologie maakt het mogelijk het beginsel van minimale gegevensverwerking op doeltreffende wijze toe te passen, door de mededeling van persoonsgegevens die verder gaan dan de gebruiker (de betrokkene) te beperken tot wat strikt noodzakelijk is. Deze mededelingen kunnen bijvoorbeeld op ad hoc basis plaatsvinden wanneer de betrokkene zelf een tolheffing wil betwisten, wanneer de dienst aanbieder willekeurige audits uitvoert om te controleren of het tolsysteem correct wordt gebruikt (en de gebruiker de verplichtingen in verband met de tolheffing naleeft), enz. Samengevat kunnen persoonsgegevens die de trajecten (verkeer) van de gebruiker bevatten, enkel kunnen worden opgevraagd in concrete gevallen, die verder juridisch gemotiveerd zijn. Dit sluit met name elke systematische centralisatie of circulatie van gegevens en elke onnodige gegevensstroom uit. In dit soort systeem kan de bewaartermijn van de gegevens in de OBU voorts worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor deze doeleinden, en bijvoorbeeld niet verder gaan dan de onbetwiste betaling van tolgelden, binnen een redelijke termijn.
23. De stand van de techniek in aanmerking nemend, is de Autoriteit van mening dat een elektronisch tolheffingssysteem dat afwijkt van een dergelijk model waarbij de verzameling van persoonsgegevens tot een strikt minimum wordt beperkt, in strijd zou zijn met de beginselen van evenredigheid en minimale gegevensverwerking.
24. Deze overwegingen zijn bovendien van **rechtstreekse invloed op de gevolgen die artikel 33 van het ontwerp waarschijnlijk zal hebben voor de verkeersbeheer en -beleidgegevens**, hetgeen bij de Autoriteit overigens bijkomende bedenkingen oproept, die hieronder worden uitgewerkt<sup>24</sup>.
25. Artikel 33 van het ontwerp, dat artikel 14, lid 2, van de richtlijn omzet, bepaalt:

---

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld Josep Balasch, Alfredo Rial, Carmela Troncoso, Bart Preneel, Ingrid Verbauwhede, Christophe Geuens: PrETP: Privacy-Preserving Electronic Toll Pricing. USENIX Security Symposium 2010: 63-78, beschikbaar op, [https://www.usenix.org/legacy/events/sec10/tech/full\\_papers/Balasch.pdf](https://www.usenix.org/legacy/events/sec10/tech/full_papers/Balasch.pdf), voor het laatst geraadpleegd op 3 december 2021, blz. 63-78.

<sup>24</sup> Punten 27 e.v.

"Op eerste verzoek delen de toldienstaanbieders aan de instantie aangeduid door de Regering verkeersgegevens met betrekking tot hun EETS-gebruikers mee ten behoeve van het verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersbeheer [in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest]."

26. In de context van een elektronisch tolheffingssysteem zoals het hiervoor genoemde, overeenkomstig het beginsel van minimale gegevensverwerking, betwijfelt de Autoriteit of de gegevens waarover de EETS-aanbieder beschikt, werkelijk nuttig kunnen zijn ter ondersteuning van de uitvoering van het verkeersbeleid.
27. Zij legt in deze context ook de nadruk op het feit dat artikel 33 van het ontwerp en het equivalent daarvan in de richtlijn niet op zodanige wijze kunnen worden gelezen dat zij de invoering van een hierboven bedoeld elektronisch tolheffingssysteem zouden verhinderen, om redenen dat de persoonsgegevens die het genereert niet relevant zijn (en dus niet kunnen worden verwerkt) voor de uitvoering van het verkeersbeleid, tenzij de beginselen van doelbinding (rechtvaardiging van een oorspronkelijke verwerking door het doel van een verdere verwerking van gegevens) en gegevensminimalisering worden geschonden.
28. Ook al zouden de door de EETS-aanbieder verzamelde gegevens relevant en noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het verkeersbeleid, en voor zover geen andere, minder ingrijpende middelen bestaan (zoals de installatie van camera's voor het tellen van voertuigen op bepaalde plaatsen), de Autoriteit is van mening dat zij voor dat doel zouden moeten worden geanonimiseerd. Op dit punt wordt hierna teruggekomen, in verband met artikel 33 en de manier waarop het is geformuleerd.
29. Artikel 33 geeft immers **aanleiding tot de volgende drie opmerkingen**.
30. Ten eerste zou het beter moeten worden afgestemd op de tekst van artikel 14, lid 2, van de richtlijn door uitdrukkelijk een daarin vervatte beperking op de verwerking over te nemen:

"De lidstaten kunnen van toldienstaanbieders, met inbegrip van EETS-aanbieders, verlangen dat zij op verzoek van de autoriteiten van de lidstaten verkeersgegevens van hun klanten verstrekken, met inachtneming van de toepasselijke gegevensbeschermingsvoorschriften. Dergelijke gegevens worden door de lidstaten alleen gebruikt ten behoeve van verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersbeheer, *en worden niet gebruikt om de klanten te identificeren.* (cursief toegevoegd door de Autoriteit)

31. Ten tweede mogen de betrokken gegevens niet alleen niet worden gebruikt (verwerkt) om klanten te *identificeren*, maar de Autoriteit ziet in principe ook niet in waarom het doel van de verwerking zou

rechtvaardigen dat verkeersgegevens die *persoonsgegevens*<sup>25</sup> bevatten, meegedeeld zouden worden ten behoeve van het verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersbeheer. De door de EETS-aanbieder met dat doel verwerkte en meegedeelde gegevens moeten in ieder geval worden geanonimiseerd. Dit moet in het dispositief van het ontwerp uitdrukkelijk worden opgenomen (in eerste instantie moet een anonimiseringsverwerking worden toegestaan met het oog op het verdere gebruik van de geanonimiseerde gegevens voor het bovengenoemde doel). De Autoriteit wijst er in dit verband op dat deze gegevens in principe geanonimiseerd kunnen worden, aangezien, gelet op de eerder door de Autoriteit gemaakte opmerkingen, de EETS-aanbieder slechts zeer weinig klanteninformatie zal kunnen verzamelen. Het gaat er dus niet om de anonimisering van locatiegegevens toe te staan, aangezien deze in principe niet uit de OBU kunnen worden opgevraagd op grond van het beginsel van minimale gegevensverwerking, en evenmin gaat het erom dat de locatiegegevens van de klanten in de OBU kunnen worden geanonimiseerd.

32. Ten derde zijn de gegevens waarop artikel 33 betrekking heeft, en vooral het daarin omschreven doeleinde van de verwerking ervan, te vaag:

- Het begrip "verkeersgegevens" wordt niet gedefinieerd en moet nader worden omschreven. De (categorieën van) persoonsgegevens waarop het betrekking heeft (en die geanonimiseerd of gepseudonimiseerd moeten worden, overeenkomstig de voorgaande overwegingen) moeten worden geïdentificeerd (het gaat a priori om gedane verplaatsingen, het tijdstip en de duur ervan, evenals het type voertuig en de kenmerken daarvan);
- Meer fundamenteel is het in artikel 33 geformuleerde doeleinde, waarin de richtlijn voorziet (hetgeen niet betekent dat het ontwerp van omzetting ervan niet nauwkeuriger moet zijn<sup>26</sup>), niet voldoende specifiek. Om te voldoen aan de beginselen van voorspelbaarheid en legaliteit, neergelegd in artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, moet de aanvrager in artikel 33 zelf het beleid in kwestie aangeven, door te verwijzen naar het (de) rechtskader(s) voor de invoering ervan.

33. Op basis van de voorgaande overwegingen is de Autoriteit van mening dat in zijn huidige vorm, artikel 33 van het ontwerp niet in overeenstemming is met de beginselen van voorspelbaarheid, legaliteit, doelbinding en evenredigheid. Zij is van mening dat de aanvrager over een alternatief beschikt:

- Ofwel gaat hij over tot een wezenlijke herformulering van artikel 33, rekening houdend met de voorgaande overwegingen, om het in het ontwerp te handhaven;

---

<sup>25</sup> Ter herinnering, gepseudonimiseerde gegevens blijven persoonsgegevens, en a fortiori is het niet nodig dat de betrokkene rechtstreeks in de gegevens geïdentificeerd wordt, opdat deze persoonsgegevens zouden zijn.

<sup>26</sup> De Europese wetgever kan het verkeersbeleid van de lidstaten uiteraard niet in een richtlijn vastleggen.

- Ofwel laat hij het weg en behandelt hij de kwestie van het hergebruik van verkeersgegevens voor doeleinden van verkeersbeleid op een specifieke manier, in de wetgevingen die uitvoering geven aan dit beleid. Strikt genomen houden deze gegevensverwerkingen geen verband met de twee hoofddoelstellingen van de richtlijn<sup>27</sup>. De gegevens die in het kader van deze doelstellingen zijn verzameld worden hier een manier om andere doelstellingen die elders in de wetgeving van de lidstaten zijn vastgelegd, te verwezenlijken.

34. In ieder geval, met name rekening houdend met artikel 14, lid 2, in fine, van de richtlijn, is de Autoriteit van mening dat artikel 33 van het ontwerp, niet als basis kan fungeren voor de verwerking van verkeersgegevens ten behoeve van (administratieve of strafrechtelijke) rechtshandhaving in het kader van een verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersbeheer<sup>28</sup>.

### **II.1.2. Verwerkingsverantwoordelijken - artikelen 27, 31-33 en 36-37 van het ontwerp**

35. **Verwerkingsverantwoordelijken (artikelen 27, 31-33 en 36-37)**. De Autoriteit herinnert eraan (**verwerkingsverantwoordelijke - beginselen**) dat de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijken passend moet zijn in het licht van de feitelijke omstandigheden<sup>29</sup>. Wanneer de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking in het nationale recht worden vastgesteld, "kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen"<sup>30</sup>. Hoewel de lidstaten in bijzondere domeinen de toepassing van de regels van de AVG kunnen bepalen, teneinde in deze domeinen de coherentie en de duidelijkheid te waarborgen van het rechtskader dat toepasselijk is op gegevensverwerkingen, kunnen zij evenwel niet afwijken van de AVG of afzien van de daarin bepaalde definities<sup>31</sup>. Met andere woorden, de aanwijzing van een verwerkingsverantwoordelijke in de regelgeving dient met andere woorden te stroken met de rol die deze actor in de praktijk speelt. Het tegenovergestelde beweren zou niet alleen ingaan tegen

<sup>27</sup> Behalve waar zij betrekking hebben op de evaluatie van de specifieke tolregelingen zelf. Zie punt 2.

<sup>28</sup> Dit sluit niet uit dat deze gegevens toegankelijk zijn voor andere overheidsinstanties op grond van andere wettelijke bepalingen.

<sup>29</sup> Zowel het Europees Comité voor gegevensbescherming als de Autoriteit hebben benadrukt dat het begrip verwerkingsverantwoordelijke vanuit een feitelijk perspectief moet worden benaderd. Zie: Europees Comité voor gegevensbescherming, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, aangenomen op 2 september 2020, blz. 10 e.v. (beschikbaar op

[https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en)) en Gegevensbeschermingsautoriteit, "Overzicht van de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van de Verordening (EU) nr. 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 (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten", blz. 1.

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/begrippen-verwerkingsverantwoordelijke-verwerker-in-het-licht-van-de-verordening-eu-nr.-2016-679.pdf>).

<sup>30</sup> Artikel 4, punt 7), van de AVG. Betreffende de vaststelling van de respectieve verantwoordelijkheden van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken, lees eveneens artikel 26, lid 1, van de AVG.

<sup>31</sup> Lees artikel 6, lid 3, tweede alinea, en de overwegingen 8 en 10 van de AVG.

de letter van de AVG, maar zou eveneens de doelstelling ervan in gevaar kunnen brengen om een coherent en hoog beveiligingsniveau te verzekeren voor natuurlijke personen.

36. Aangezien het in dit geval gaat om gegevensverwerkingen op grond van een wettelijke verplichting of een taak van algemeen belang van de betrokken entiteit (EETS-aanbieder, tolheffer en bemiddelende instantie), zal het in principe deze entiteit zijn die verantwoordelijk is voor de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor het vervullen van de wettelijke verplichting of de taak van algemeen belang die op haar rust.
37. Bovendien herinnert de Autoriteit eraan dat verwerkingsverantwoordelijken gezamenlijk kunnen optreden. De bedoeling van een ruime definitie van het concept verwerkingsverantwoordelijke<sup>32</sup> is het verzekeren van een efficiënte en volledige bescherming van de betrokkenen<sup>33</sup>. In feite kan een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid meerdere actoren binden, waarbij de betrokkene zijn rechten met betrekking tot en jegens ieder van hen kan uitoefenen<sup>34</sup>. Echter, "het bestaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid uit zich niet noodzakelijkerwijs in een gelijkwaardige verantwoordelijkheid [... en] deze actoren kunnen juist in verschillende stadia en in verschillende mate bij de verwerking betrokken zijn, zodat het niveau van verantwoordelijkheid van elk van hen moet worden beoordeeld in het licht van alle relevante omstandigheden van het geval"<sup>35</sup>. In "het kader van zijn verantwoordelijkheden, zijn bevoegdheden en zijn mogelijkheden" zal de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke ervoor zorgen dat zijn activiteit in overeenstemming is met de regels inzake gegevensbescherming<sup>36</sup>. De gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken zullen een overeenkomst moeten sluiten waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden bepaald "behalve indien en voor zover hun respectieve verplichtingen zijn vastgelegd" in de relevante nationale normatieve context<sup>37</sup>.
38. In het ecosysteem voor elektronische tolheffing (**verwerkingsverantwoordelijke - toepassing**) zal de aanvrager, afhankelijk van de manier waarop hij de betrokkene zijn rechten wil laten uitoefenen, een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de onder zijn bevoegdheid vallende entiteiten, of exclusieve individuele verantwoordelijkheden voor die entiteiten, vaststellen, met dien verstande dat

---

<sup>32</sup> De begrippen verwerkingsverantwoordelijke en verwerker zijn gedefinieerd in artikel 4, punten 7) en 8) van de AVG. Lees eveneens het Advies G29, nr. 1/2010 over de begrippen "voor de verwerking verantwoordelijke" en "verwerker", (WP169), 16 februari 2010.

<sup>33</sup> HvJ-EU, (Gr. Kam.), 13 mei 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. tegen AEPD), zaak C-132/12, punt 34. HvJ-EU, (Gr. Kam. , 5 juni 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN tegen Wirtschaftsakademie SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), zaak C-210/16, punt 28.

<sup>34</sup> HvJ-EU, (Gr. Kam. , 5 juni 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN tegen WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), zaak C-210/16, punt 43. Lees ook het Advies G29, 1/2010 over de begrippen "voor de verwerking verantwoordelijke" en "verwerker", 16 februari 2010, blz. 20.

<sup>35</sup> Artikel 26, lid 3, van de AVG.

<sup>36</sup> HvJ-EU, (Gr. Kam.), 13 mei 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. tegen AEPD), zaak C-132/12, punt 38.

<sup>37</sup> Artikel 26, lid 1, *in fine*, van de AVG.

in dat laatste geval iedere verwerkingsverantwoordelijke de betrokkene correct moet informeren over de vraag bij welke entiteiten hij zijn rechten kan uitoefenen.

39. In de context van een elektronisch tolheffingssysteem dat gebruik maakt van een OBU lijkt *het verzamelen* van de persoonsgegevens die nodig zijn voor de berekening en de inning van de tolgelden in de praktijk volledig onder de verantwoordelijkheid van de EETS-aanbieder te vallen. Laatstgenoemde levert de OBU en gebruikt deze op basis van GPS-technologie (voor het bijhouden van de kilometers) en mobiele technologie (voor het doorgeven van de OBU-gegevens aan de dienst aanbieder) om kennis te nemen van de te factureren trajecten. Vervolgens voert hij de berekeningen uit (of geeft de nodige gegevens door aan de tolheffer, zodat deze die berekening zelf kan uitvoeren) en int hij voor de tolheffer de verschuldigde bedragen. Technische gezien lijkt het hele operationele luik, wat het verzamelen van gegevens betreft, dus bij de EETS-aanbieder te berusten.
40. Hiernaar gevraagd, antwoordde de aanvrager: "Ja, het verzamelen van de gegevens berust bij de EETS-aanbieder." In de praktijk zal de berekening van het tolgeld door de tolheffer of de EETS-aanbieder worden uitgevoerd. In de context van de vragen die hem werden gesteld, preciseerde de aanvrager het volgende: "Wat het tolgeld betreft, kan de aanbieder de taken bedoeld in artikel 2, lid 1, punten b), c), en d), van richtlijn 2019/520 uitvoeren zonder zelf de heffing te berekenen. Een systeem waarbij de tolheffer de daadwerkelijke berekening van het tolgeld uitvoert, op basis van gegevens die door de dienst aanbieder worden verzameld en hem door deze laatste worden meegedeeld, is dus mogelijk. In dat geval deelt de tolheffer het bedrag van het verschuldigde tolgeld aan de dienst aanbieder mee, die ervoor zorgt dat het bij de gebruiker wordt geïnd"<sup>38</sup>. (vrije vertaling)
41. De Autoriteit heeft de aanvrager ook vragen gesteld over elektronische tolheffing zonder OBU, en met name over het gebruik van ANPR-camera's enerzijds, en over tolheffingssystemen die werken "op basis van microgolven", bedoeld in **artikel 27, § 2**, van het ontwerp, anderzijds. De aanvrager verduidelijkt hierover het volgende:

"De mogelijkheid bedoeld in artikel 27, § 2, van het voorontwerp van ordonnantie heeft uitsluitend betrekking op elektronische tolheffingssytemen op basis van 5,8 GHz-microgolven (omzetting van artikel 8, lid 4, van richtlijn 2019/520).

Bij dergelijke elektronische tolheffingssytemen wordt de infrastructuur daadwerkelijk door de tolheffer geleverd. Deze infrastructuur bestaat uit 5,8 GHz-microgolf-'sensoren' waarmee

---

<sup>38</sup> De aanvrager geeft nog een concreet voorbeeld uit het positief recht: "[i]n het geval van de kilometerheffing voor zware voertuigen zijn het de dienst aanbieder die de operationele kant voor hun rekening nemen, met inbegrip van de berekening van de wegentol: zij verzamelen de gegevens aan de hand van de boordapparatuur die zij aan hun klanten ter beschikking stellen, bepalen het bedrag van de heffing die voor deze trajecten verschuldigd is, "factureren" het aan hun klanten, innen het en storten het door aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" (vrije vertaling).

binnen een beperkte straal de voertuigen die met een microgolvenzendontvanger zijn uitgerust, kunnen worden gedetecteerd, en waarmee de afbakening van het voertuig naar de zendontvanger kunnen worden teruggezonden. Deze systemen worden bijvoorbeeld gebruikt op snelwegtrajecten in Frankrijk.

Wanneer een elektronisch tolheffingssysteem op basis van microgolven wordt gebruikt, is het dus nodig dat de tolheffer, die beheerder van de infrastructuur is, aan de dienst aanbieder informatie doorgeeft in verband met de passage van door hem uitgeruste voertuigen.

Voor de elektronische tolheffing gebaseerd op ANPR-camera's, wordt in de richtlijn niet voorzien in een bepaling over wie, de tolheffer of de dienst aanbieder, het netwerk van ANPR-camera's opzet.

Niets verbiedt derhalve dat een elektronisch tolheffingssysteem werkt op basis van ANPR-camera's die door de dienst aanbieder zijn geïnstalleerd. Een voorbeeld zou de invoering kunnen zijn van een elektronisch tolheffingssysteem waarbij een bepaalde weginfrastructuur wordt gebruikt (brug, tunnel) (zie punt 12).” (vrije vertaling)

42. Artikel 27 van het ontwerp betreffende tolmeldingen aan tolheffers, voorziet eveneens in *persoonsgegevensstromen* (waarvan het doel de berekening van het tolgeld is) tussen de EETS-aanbieder en de tolheffer.
43. Andere bepalingen van het ontwerp voorzien in de wettelijke verplichtingen en taken van algemeen belang die moeten worden uitgevoerd door de verschillende bij het ontwerp betrokken entiteiten<sup>39</sup>.
44. De Autoriteit is in deze context van mening dat, wanneer het ontwerp de taken van openbaar belang en de wettelijke verplichtingen van de verschillende entiteiten duidelijk aangeeft, het ook de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens kan vaststellen. De Autoriteit verzoekt de aanvrager derhalve dit te doen.

### **II.1.3. Samenwerkingsverplichting met de tolheffers en kennisgeving niet-betaling - artikel 31 van het ontwerp**

45. **Artikel 31 van het ontwerp (samenwerkingsverplichting met de tolheffers en kennisgeving niet-betaling wegentol).** Artikel 31, § 1, bepaalt: "EETS-aanbieders werken samen

---

<sup>39</sup> Zie artikel 31 van het ontwerp en de punten 27-31 e.v. ; artikel 32 van het ontwerp en punt 32; artikel 33 van het ontwerp en de punten 33-38; artikel 22 van het ontwerp en de punten 57-59; de artikelen 36 en 37 van het ontwerp en de punten 64-65.

met de tolheffers *en de door de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aangewezen instantie* om vermoedelijke overtreders van de verplichting om wegentol te betalen te identificeren." (cursief toegevoegd door de Autoriteit)

46. Eerst en vooral verzoekt de Autoriteit de aanvrager te verduidelijken of "de door de Regering aangewezen instantie" in deze bepaling al dan niet de krachtens artikel 10, § 1, aangeduide instantie is, of dat het gaat om een andere instantie die specifiek voor het in artikel 31 bedoelde (vermoeden van niet-betaling) wordt aangewezen<sup>40</sup>.
47. Verder, meer fundamenteel, onderstreept de Autoriteit dat deze bepaling, die artikel 5, lid 8, van de richtlijn omzet, voorziet in de tussenkomst van een extra instantie in het kader van de samenwerking, om vermoedelijke overtreders te identificeren, namelijk de door de Regering aangewezen instantie. Terwijl artikel 5, lid 8, van de richtlijn enkel gericht is op een samenwerking (en een gegevensuitwisseling) tussen EETS-aanbieders en tolheffers.
48. In dit verband is het enerzijds aan de aanvrager om in het dispositief van het ontwerp te verduidelijken of deze bepaling over de samenwerking de grondslag kan vormen voor een mededeling van persoonsgegevens aan en door deze instantie. Indien dit het geval is, zal de aanvrager ook moeten rechtvaardigen waarom deze gegevensstroom noodzakelijk is, overeenkomstig artikel 5, lid 8, van de richtlijn, om "te waarborgen dat de EETS-aanbieders die de EETS verstrekken [op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest] samenwerken met de tolheffers bij hun inspanningen om vermoedelijke overtreders te identificeren". Zo niet, is hij niet noodzakelijk voor de verwezenlijking van het beoogde doel, en bijgevolg niet rechtmatig.
49. De Autoriteit onderstreept ten slotte dat de ordonnantie die voorziet in het specifieke elektronische tolheffingssysteem, de (categorieën van) persoonsgegevens zal moeten omschrijven op basis waarvan blijkt dat een "niet-betaling van wegentol wordt vermoed" (artikel 31, § 2, van het ontwerp), en een persoon wordt beschouwd als "vermoedelijke overtreder van de verplichting om wegentol te betalen" (artikel 31, § 1, van het ontwerp), in het kader van artikel 31 van het ontwerp.

#### **II.1.4. Gegevensverschaffing door de EETS-aanbieder - artikel 32 van het ontwerp**

50. **Artikel 32 van het ontwerp (gegevensverschaffing door de EETS-aanbieder).** Artikel 32, § 1 en 2, van het ontwerp zet artikel 5, lid 9, van de richtlijn om, en voorziet in de uitwisseling van persoonsgegevens tussen EETS-aanbieder en tolheffer "mits de tolheffer deze gegevens nodig heeft om zijn verplichtingen ten aanzien van de belastingautoriteiten na te komen". Met andere woorden,

---

<sup>40</sup> Artikel 3, 26° van het ontwerp definieert "niet-betaling van wegentol" als "de overtreding die bestaat uit het niet-betalen door de houder van het voertuig van wegentol in een lidstaat, zoals bepaald in de desbetreffende voorschriften van die lidstaat.



het doeleinde van de doorgifte van gegevens houdt verband met de uitvoering van de belastingwetgeving.

51. Artikel 32, § 1, van het ontwerp moet bijgevolg worden aangepast zodat daaruit duidelijk blijkt dat de mededeling van de in punt a) bedoelde gegevens, alsmede van de in punt b) bedoelde gegevens, door dit doeleinde wordt beperkt.

### **II.1.5. Rechten van de betrokkenen - artikel 35 van het ontwerp**

52. **Artikel 35 van het ontwerp (rechten van de betrokkenen).** Artikel 35 van het ontwerp luidt als volgt:

"§1. Zonder afbreuk te doen aan de rechten die volgen uit de algemene verordening gegevensbescherming zorgt de verwerkingsverantwoordelijke [zorgt] ervoor dat persoonsgegevens nauwkeurig zijn en geactualiseerd worden en de verzoeken van de betrokkenen als vermeld in artikel 4, 1), van de algemene verordening gegevensbescherming om hun persoonsgegevens te rectificeren en te wissen onverwijld worden behandeld.

§2. Elke betrokkene als vermeld in artikel 4, 1), van de algemene verordening gegevensbescherming, kan onverwijld informatie krijgen over welke opgeslagen persoonsgegevens zijn doorgestuurd ingevolge een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens indien niet-betaling van wegentol wordt vermoed als vermeld in artikel 31, tweede lid van deze ordonnantie, met inbegrip van de datum van het verzoek en de bevoegde autoriteit van het gewest op wiens grondgebied de niet-betaling is vastgesteld."

53. In vergelijking met de artikelen 5 en 12 e.v. van de AVG, is de precieze reikwijdte van de bovengenoemde paragraaf 1, die in wezen eveneens in artikel 27, lid 2, al. 1, punt b) en al. 3, van de richtlijn terug te vinden is, op het eerste gezicht niet duidelijk<sup>41</sup>, zodat zij ten minste gedeeltelijk overbodig lijkt ten aanzien van de AVG en mogelijk geen (juridische) directe meerwaarde biedt op het vlak van gegevensbescherming. Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van de tekst van de richtlijn<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Als volgens de AVG gegevens "indien nodig" moeten worden "geactualiseerd", hetgeen in dit geval duidelijk zo is, moeten eveneens verzoeken van betrokkenen onverwijld beantwoord worden, enz.

<sup>42</sup> De aangehaalde bepalingen van de richtlijn, die verwijzen naar de rechten en verplichtingen van de AVG, zouden de bijzondere reikwijdte kunnen hebben dat zij de lidstaten niet de mogelijkheid bieden om af te wijken van de rechten van de betrokkenen die in theorie krachtens de AVG mogelijk zijn (met dien verstande evenwel dat deze afwijkingen in het kader van het onderhavige ontwerp kunnen worden gerechtvaardigd, wat niet het geval lijkt te zijn). Een dergelijke interpretatie is echter in strijd met lid 3 van artikel 27 van de richtlijn dat bepaalt: "Dit artikel doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van de lidstaten om de reikwijdte van de verplichtingen en rechten waarin sommige bepalingen van Verordening (EU) 2016/679 voorzien, te beperken overeenkomstig artikel 23 van die verordening met het oog op de in lid 1 van dat artikel vermelde doelstellingen." De EDPS heeft hierover helaas geen standpunt ingenomen dat zou kunnen bijdragen tot de interpretatie van de reikwijdte van deze bepalingen.

54. Dit gezegd zijnde, zou evenwel paragraaf 1 van artikel 35 als doel en reikwijdte kunnen hebben om van de daarin opgenomen verplichtingen van het recht op gegevensbescherming ook een verplichting te maken *in het kader van het ontwerp*, zodat inbreuken op dat vlak ook gevolgen kunnen hebben *voor de uitvoering van het ontwerp zelf* (en niet alleen binnen het rechtskader van de AVG). Zo zou de EETS-aanbieder die regelmatig zijn verplichtingen inzake gegevensbescherming schendt, bijvoorbeeld op een of andere manier kunnen worden gesanctioneerd, in het kader van het ontwerp of op grond van een ordonnantie die voorziet in een specifieke tolheffing.
55. Als dit de bedoeling van de aanvrager is, moet paragraaf 1 van artikel 35 van het ontwerp worden gehandhaafd in het ontwerp, en verzoekt de Autoriteit de aanvrager ervoor te zorgen dat andere bepalingen van het ontwerp de (juridische) gevolgen van niet-naleving vermelden in het kader van de uitvoering van het ontwerp<sup>43</sup>.
56. Artikel 35, § 2, heeft specifiek betrekking op het bijzondere geval van artikel 31, § 2, van het ontwerp, en biedt een specifieke directe meerwaarde op het gebied van gegevensbescherming. Ter herinnering, het betreft het geval waarin de tolheffer informatie opvraagt bij de EETS-aanbieder in geval van een vermoeden van niet-betaling van wegentol<sup>44</sup>.
57. In overeenstemming met haar eerdere opmerking over de verantwoordelijkheid ten aanzien van gegevensverwerking<sup>45</sup>, is de Autoriteit van mening dat deze bepaling moet vermelden tot welke instantie(s) de betrokkenen zich moeten richten en welke instantie(s) hun een antwoord moet(en) geven.

## **II.2. Opmerkingen bij artikelen van het ontwerp waarover het advies van de Autoriteit niet wordt gevraagd**

58. De Autoriteit heeft bij het lezen van het ontwerp vastgesteld dat zij bij bepaalde bepalingen op eigen initiatief bepaalde opmerkingen diende te maken.
59. **Artikel 10, § 2, f), van het ontwerp (betrouwbaarheid).** Artikel 10, § 2, f), van het ontwerp bepaalt dat de registratie van een entiteit als EETS-aanbieder enkel kan worden verleend als de

---

<sup>43</sup> De teksten van de richtlijn en het ontwerp in aanmerking nemend, begrijpt de Autoriteit dat het niet de bedoeling is een recht ten gunste van rechtspersonen in het leven te roepen. Uiteraard worden voertuigen momenteel in principe nog steeds bestuurd door bestuurders, zodat de verzamelde verkeersgegevens zelf altijd kunnen worden gekoppeld aan een natuurlijke persoon (ingeval houders van voertuigen geen natuurlijke personen zijn), zelfs in een professionele context. Het is echter niet uit te sluiten dat in de toekomst autonome voertuigen enkel kunnen worden gekoppeld aan rechtspersonen.

<sup>44</sup> Zie de punten 27-31.

<sup>45</sup> Zie punt 23.

betrokken entiteit "betrouwbaar is". Deze voorwaarde is eveneens neergelegd in artikel 4, lid 1, f), van de richtlijn.

60. Gevraagd naar de betekenis van dit concept van betrouwbaarheid, of in theorie (hoewel in de praktijk erg onwaarschijnlijk) een EETS-aanbieder een natuurlijke persoon zou kunnen zijn, en in ieder geval, of het voornemen bestond om persoonsgegevens te verzamelen om vast te stellen dat aan deze voorwaarde wordt voldaan, gaf de aanvrager het volgende antwoord:

"Volgens ons is het niet toelaatbaar dat een natuurlijke persoon dienst aanbieder is.

### **Verantwoording**

Beschikking van de Commissie nr. 2009/750/EG van 6 oktober 2009 tot definiëring van de Europese elektronische tolheffingsdienst en de bijbehorende technische onderdelen - die een aanvulling vormde op de vorige richtlijn 2004/52/EG van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap (ingetrokken bij Richtlijn 2019/520), definieerde de EETS-aanbieder als volgt:

*Artikel 2, punt b): "EETS-aanbieder": "een **juridische entiteit** die voldoet aan de eisen van artikel 3, geregistreerd is in de lidstaat waarin ze is gevestigd en aan EETS-gebruikers toegang verleent tot EETS" - juridische entiteit in het Nederlands, legal entity in het Engels*

Deze beschikking is ingetrokken bij Uitvoeringsverordening (EU) van de Commissie van 28 november 2019 inzake gedetailleerde verplichtingen van aanbieders van de Europese elektronische tolheffingsdienst, de minimuminhoud van de gebiedsverklaring van de Europese elektronische tolheffingsdienst, elektronische interfaces en eisen voor interoperabiliteitsonderdelen, en tot intrekking van Beschikking 2009/750/EG. Deze verordening bevat geen definitie meer, omdat die rechtstreeks is opgenomen in Richtlijn 2019/520.

Richtlijn 2019/520 definieert

- de dienst aanbieder als: "een **juridische entiteit** die toldiensten verleent aan klanten in een of meer EETS-gebieden voor een of meer voertuigcategorieën; (artikel 2, lid 2)) - *juridische entiteit* in het Nederlands, *legal entity* in het Engels
- de EETS-aanbieder als: "een entiteit die, onder een afzonderlijke overeenkomst, een EETS-gebruiker toegang verleent tot de EETS, de tolgelden overmaakt aan de betrokken tolheffer, en die in zijn lidstaat van vestiging is geregistreerd".

Voor de definitie van de EETS-gebruiker preciseert de richtlijn dat het gaat om een "natuurlijke persoon of rechtspersoon" (artikel 2, lid 6).

Van deze bepalingen zijn 2 interpretaties mogelijk:

- 1° Het begrip "juridische entiteit" slaat enkel op rechtspersonen, waarbij de term "entiteit" beperkender wordt opgevat dan "persoon";
- 2° Het begrip "entiteit" moet ruim worden opgevat, als een verwijzing naar elke persoon met rechtspersoonlijkheid, waaronder natuurlijke personen en rechtspersonen<sup>[46]</sup>.

Volgens ons moet de eerste interpretatie worden gehandhaafd, aangezien de Europese wetgever in het voorbereidende werk van Richtlijn 2019/520 niet uitdrukkelijk heeft aangegeven dat hij de reikwijdte van de definitie van "EETS-aanbieder", die voordien was opgenomen in Richtlijn 2004/52, zoals ten uitvoer gelegd bij de beschikking van de Commissie, wilde uitbreiden, waarvan het doel was het begrip zelf van "Europese elektronische tolheffingsdienst" te definiëren.

In de praktijk lijkt het ons onmogelijk voor een natuurlijke persoon om elektronische tolheffingsdiensten uit te voeren, gezien de zeer talrijke geldende nationale en Europese vereisten en de omvang daarvan (verplichting om in meerdere lidstaten actief te zijn, bijzonder grote financiële draagkracht, complexiteit van de technologie, enz.)." (cursief, vet en onderstreept in de originele tekst) (vrije vertaling)

61. De Autoriteit schaarft zich in dit verband achter de interpretatie van de aanvrager, die het best geplaatst is om de materiële werkingssfeer van de onder zijn bevoegdheid vallende normatieve tekst vast te stellen, en neemt derhalve nota van het feit dat de EETS-aanbieder alleen een rechtspersoon kan zijn.
62. Toch heeft de Autoriteit na deze vastelling nog verdere vragen. Zo is het theoretisch niet uitgesloten dat de *herhaalde* screening<sup>47</sup> van een rechtspersoon met betrekking tot zijn reputatie, althans gedeeltelijk, berust op de verwerking van persoonsgegevens, bijvoorbeeld met betrekking tot bestuurders, aandeelhouders, enz. van die rechtspersoon.
63. In de huidige stand van het ontwerp, aangezien niet wordt verduidelijkt wat het begrip "betrouwbaarheid" inhoudt en welke (categorieën van) persoonsgegevens zouden worden verwerkt om dit te evalueren, kan de verificatie van de voorwaarde in artikel 10, § 2, f), van het ontwerp niet als basis fungeren voor de verwerking van persoonsgegevens. De Autoriteit verwijst de aanvrager in

---

<sup>46</sup> De Autoriteit merkt eveneens op dat "onderneming" kan worden gezien als een "juridische entiteit", zodat een onderneming een natuurlijke of rechtspersoon kan zijn.

<sup>47</sup> De voorwaarden in artikel 10, § 2, van het ontwerp zullen jaarlijks worden getoetst.

verband met deze problematiek naar haar advies nr. 155/2021 van 10 september 2021 over een voorontwerp van koninklijk besluit over het statuut van en het toezicht op aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnees.

64. **Artikelen 11, 13 en 14 van het ontwerp (EETS-register en EETS-gebiedsverklaring).** De aanvrager werd hierover ondervraagd en bevestigde dat de EETS-verklaringen (een bekendgemaakte verklaring) bedoeld in de artikelen 13 en 14 van het ontwerp, en het EETS-register (een voor het publiek toegankelijk elektronisch register) bedoeld in artikel 11 van het ontwerp, geen persoonsgegevens bevatten. De Autoriteit neemt hiervan akte.

65. **Artikel 22 van het ontwerp (lijst van ongeldig verklaarde boordapparatuur).** Artikel 22 van het ontwerp bepaalt dat de EETS-aanbieder een lijst moet bijhouden van ongeldig verklaarde boordapparatuur, maar definieert niet wat die lijst moet bevatten. Uit de effectbeoordeling blijkt dat het gaat om de gebruikers die "niet in orde zijn". In zijn formulier voor het aanvragen van een advies geeft de aanvrager de volgende toelichtingen:

"(= op een lijst alle boordapparatuur inschrijven, gekoppeld aan de gebruiker die erover beschikt, die ongeldig is verklaard, om te kunnen vaststellen dat de aanbieder niet meer aansprakelijk is voor de betaling van de kilometerheffing die verschuldigd is voor een traject dat door de gebruiker met die apparatuur is afgelegd)". (vrije vertaling)

66. De Autoriteit heeft de aanvrager ondervraagd om te kunnen vaststellen wat het doel van deze lijst is (is dit enkel beperkt tot het in § 4 van artikel 22 genoemde doel, namelijk een beperking van de aansprakelijkheid van de EETS-aanbieder?), wat in de lijst moet staan en hoe deze moet worden opgesteld (eigen verzameling van de EETS-aanbieder; op basis van welke informatie; in welke gevallen? - of het systeem een ongeoorloofde verrichting detecteert? ; enz.)? De aanvrager antwoordde het volgende:

"Het doel van deze lijst is de dienstaanbieder in staat te stellen de tolheffer in te lichten over alle door hem ongeldig verklaarde boordapparatuur, om niet meer aansprakelijk te worden gesteld voor het innen van de heffing voor de trajecten die door zijn gebruikers met die boordapparatuur zijn afgelegd.

Artikel 22, § 1, van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt dat deze lijst bestaat uit een "lijst van ongeldig verklaarde boordapparatuur **die verband houdt met hun EETS-overeenkomsten en met de EETS-gebruikers** met wie hij een dienstverleningsovereenkomst heeft gesloten", dat wil zeggen, voor elke ongeldig verklaarde boordapparatuur de volgende informatie: (1) de betrokken dienstverleningsovereenkomst, (2)

de gebruiker die de dienstverleningsovereenkomst heeft gesloten en (3) de identificatie van het voertuig waarin de ongeldig verklaarde boordapparatuur is geïnstalleerd.

Deze lijst wordt rechtstreeks door de dienst aanbieder opgesteld, en bevat alle boordapparatuur die niet meer aan de eisen voldoet of waarvan de activering is opgeschort.

Zie bijvoorbeeld artikel 12, § 3, van de ordonnantie van 29 juli 2015 tot invoering van een kilometerheffing voor zware voertuigen:

Boordapparatuur kan ongeldig worden verklaard wanneer:

"1° de gebruiker niet aan zijn betalingsverplichtingen jegens de dienst aanbieder, zoals die in de dienstverleningsovereenkomst zijn bepaald, voldoet;

2° de gebruiker, in voorkomend geval, geen of een ontoereikend gegarandeerd betaalmiddel ter beschikking heeft gesteld;

3° de gebruiker een gebruik maakt van de OBU dat strijdig is met de gebruiksaanwijzing die door de dienst aanbieder ter beschikking is gesteld;

4° de gebruiker nalaat een defect aan de OBU te melden;

5° de gebruiker de instructies van de dienst aanbieder niet opvolgt met het oog op de vervanging of de herstelling van de defecte OBU." (vet, cursief en onderstreept in de originele tekst) (vrije vertaling)

67. De Autoriteit begrijpt uit het antwoord van de aanvrager dat in de specifieke regels voor de betrokken wegentol moet worden gepreciseerd onder welke voorwaarden boordapparatuur door de EETS-aanbieder ongeldig kan worden verklaard, en dat het nagestreefde doel beperkt is tot hetgeen in paragraaf 4 van artikel 22 wordt beoogd (beperking van de aansprakelijkheid van de EETS-aanbieder).
68. Voorts, en nog steeds rekening houdend met dit antwoord, aangezien de (categorieën van) gegevens die zijn opgenomen in de lijst van ongeldig verklaarde apparatuur dezelfde blijken te zijn, ongeacht de betrokken tolheffing, dient in het ontwerp of in een besluit van de Regering ter uitvoering daarvan, te worden aangegeven wat deze (categorieën van) gegevens zijn (namelijk "(1) de betrokken dienstverleningsovereenkomst, (2) de gebruiker die de dienstverleningsovereenkomst heeft gesloten en (3) de identificatie van het voertuig waarin de ongeldig verklaarde boordapparatuur is geïnstalleerd").
69. **Artikel 25, § 2, van het ontwerp (stimuleren van het gebruik van elektronische tolbetalingen).** Artikel 25, § 2, van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid van kortingen of

restituties om "het gebruik van elektronische tolbetalingen te stimuleren"<sup>48</sup>. De Autoriteit heeft de aanvrager gevraagd wat het in deze bepaling bedoelde alternatief is. Gaat het bijvoorbeeld om de mogelijkheid van twee soorten betalingen, de ene bijvoorbeeld via vignet, en de andere via OBU? De aanvrager antwoordde het volgende:

"Er zou inderdaad een elektronisch tolheffingssysteem naast een niet-elektronisch tolheffingssysteem bestaan. Met de bepaling wordt het gebruik van het elektronisch tolheffingssysteem aangemoedigd ten koste van het niet-elektronisch tolheffingssysteem.

Artikel 6, lid 5, van Richtlijn 2019/520 maakt het mogelijk het gebruik van elektronische tolheffingssytemen te stimuleren:

'Het tolgeld dat de tolheffer int van EETS-gebruikers bedraagt niet meer dan het dienovereenkomstige nationale of lokale tolgeld. Dit doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om restituties of kortingen in te voeren om het gebruik van elektronische tolbetalingen te stimuleren. Alle restituties van of kortingen op tolgelden die door een lidstaat of tolheffer worden aangeboden aan gebruikers van boordapparatuur moeten transparant zijn, openbaar worden aangekondigd en onder dezelfde voorwaarden beschikbaar zijn voor klanten van EETS-aanbieders.'

70. De Autoriteit vestigt in dit verband de aandacht van de aanvrager erop dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat dergelijke stimulansen de betrokkenen er niet toe aanzetten te kiezen voor een elektronische betaling die, rekening houdend met de in de richtlijn opgenomen verplichtingen en de normen ter omzetting daarvan, geen vergelijkbaar niveau van gegevensbescherming zou bieden, en die aanzienlijk meer inbreuk zou maken op hun rechten en vrijheden<sup>49</sup>.

71. **Artikelen 36 en 37 van het ontwerp (bemiddelende instantie).** Op de vraag of de bemiddelende instantie persoonsgegevens met betrekking tot de EETS-gebruikers zou verwerken, antwoordde de aanvrager dat dit niet het geval was. De aanvrager benadrukte ook het volgende : "de taken van de bemiddelende instantie hebben geen betrekking op de relatie tussen de gebruikers en de dienstaanbieders / tofheffers. Zij hebben uitsluitend betrekking op de relatie tussen de (kandidaat-)dienstaanbieders en de tolheffers." (vrije vertaling) De taken van de bemiddelende instantie worden voldoende duidelijk omschreven in het ontwerp, zodat het doel van de gegevensverwerkingen die door

---

<sup>48</sup> Het "elektronisch" karakter van de betrokken elektronische tolheffingssytemen blijkt uit artikel 2, lid 10, van de richtlijn.

<sup>49</sup> Voor een overweging van dezelfde strekking, zie het advies van de Autoriteit nr. 116/2020 van 6 november 2020 over een voorstel van decreet betreffende de compensatie tussen de hoeveelheden elektriciteit die aan het net worden onttrokken en in het net worden geïnjecteerd en betreffende de toekenning van premies ter bevordering van het rationeel energiegebruik en de elektriciteitsproductie, alsmede het voorstel van decreet betreffende de toekenning van een premie voor de installatie van meet- en regelapparatuur, punt 22.

de instantie zullen worden uitgevoerd, voldoende bepaald is. De Autoriteit neemt hiervan akte en het ontwerp behoeft in dat verband dan ook geen bijzondere opmerkingen.

72. Wat de verantwoordelijkheden inzake de verwerking van persoonsgegevens betreft, zou het ontwerp kunnen preciseren dat de bemiddelende instantie de verwerkingsverantwoordelijke is van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken die hem uit hoofde van het ontwerp zijn opgedragen<sup>50</sup>.

**Om deze redenen,  
is de Autoriteit van mening:**

**1.** Artikel 34 van het ontwerp moet worden weggelaten, gezien de juridische problemen die het oproept. In het onderhavige geval zullen de essentiële elementen van de betrokken gegevensverwerkingen blijken uit een gecombineerde lezing van het ontwerp en een ordonnantie die voorziet in een specifiek tolheffingssysteem voor het wegverkeer. Dit betekent dan ook dat het huidige advies een gedeeltelijke reikwijdte heeft en dat de aanvrager rekening moet houden met zijn huidige ontwerp en consequent moet zijn wanneer hij de normen met betrekking tot de specifieke elektronische tolheffingssystemen vaststelt (**punten nrs. 13-18**) ;

Meer fundamenteel benadrukt de Autoriteit het belang van het invoeren van elektronische tolheffingssystemen die, rekening houdend met de stand van de techniek, in overeenstemming zijn met de beginselen van evenredigheid, waaronder het beginsel van minimale gegevensverwerking, en met de beginselen van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen. Het is met name in het licht van deze beginselen niet te rechtvaardigen, onder voorbehoud van ad hoc en juridisch gerechtvaardigde situaties, dat gegevens met betrekking tot de trajecten van de gebruikers de OBU verlaten. Deze beginselen hebben eveneens een rechtstreekse invloed op de mogelijke reikwijdte van artikel 33 van het ontwerp (onverminderd de overige opmerkingen hierover) wat betreft het hergebruik van de "verkeersgegevens" van klanten ten behoeve van het verkeersbeleid (**punten nrs. 20-28**) ;

**2.** Dit gezegd zijnde, zou in het ontwerp, gelet op de inhoud van het ontwerp en de antwoorden van de aanvrager op de vragen van de Autoriteit, bepaald moeten kunnen worden wat de verantwoordelijkheden zijn van de bij het ecosysteem voor elektronische tolheffing betrokken entiteiten met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (**punten nrs. 35-44**) ;

---

<sup>50</sup> Zie in dit verband ook de punten 20-29.



**3.** Het is aan de aanvrager enerzijds om in het dispositief van het ontwerp te preciseren of de in artikel 31 bedoelde samenwerking de grondslag kan vormen voor een mededeling van persoonsgegevens aan en door de door de Regering aangewezen instantie. Indien dit het geval is, zal de aanvrager ook moeten rechtvaardigen waarom deze gegevensstroom noodzakelijk is, overeenkomstig artikel 5, lid 8, van de richtlijn, om "te waarborgen dat de EETS-aanbieders die de EETS verstrekken [op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest] samenwerken met de tolheffers bij hun inspanningen om vermoedelijke overtreders te identificeren" (**punten nrs. 45-48**) ;

**4.** Artikel 32, § 1, van het ontwerp moet zodanig worden aangepast dat er duidelijk uit blijkt dat ook de mededeling van de in punt a) bedoelde gegevens, zoals deze in punt b), door dit doel wordt beperkt (**punten nrs. 50-51**) ;

**5.** Artikel 33 van het ontwerp moet grondig worden gewijzigd of geschrapt ten gunste van specifieke bepalingen in de relevante wetgevingen inzake verkeersbeleid. Bovendien moet in dit verband de anonimisering van gegevens worden overwogen, in de veronderstelling dat deze gegevens noodzakelijk kunnen zijn ter ondersteuning van het betrokken beleid (**punten nrs. 29-34**) ;

**6.** De reikwijdte van artikel 35, § 1, moet worden verduidelijkt wat betreft de meerwaarde ervan ten opzichte van de reeds in de AVG opgenomen regels, en in § 2 van het artikel moet worden aangegeven bij welke entiteit de betrokkene de informatie in kwestie kan verkrijgen (**punten nrs. 52-57**) ;

**7.** In de huidige versie van het ontwerp kan de voorwaarde "betrouwbaarheid", opgenomen in artikel 10, § 2, f), van het ontwerp, niet als basis fungeren voor de verwerking van persoonsgegevens (**punten nrs. 52-57**) ;

**8.** Op basis van de antwoorden van de aanvrager, bevatten de EETS-gebiedsverklaringen, bedoeld in de artikelen 13 en 14 van het ontwerp, en het EETS-register, bedoeld in artikel 11 van het ontwerp, geen persoonsgegevens (**punt nr. 64**) ;

**9.** Op basis van de antwoorden van de aanvrager zal in de specifieke regels betreffende de betrokken wegentol gepreciseerd moeten worden onder welke voorwaarden boordapparatuur ongeldig verklaard kan worden en in de in artikel 22 van het ontwerp bedoelde lijst kan verschijnen, en aangezien de (categorieën van) gegevens in de lijst van ongeldige apparatuur

dezelfde blijken te zijn, ongeacht de betrokken wegentol, zou het ontwerp of een besluit van de Regering ter uitvoering hiervan, deze moeten vermelden (**punten nrs. 65-68**) ;

**10.** Wat artikel 25, § 2, van het ontwerp betreft, mag de financiële stimulans van de weggebruiker om te kiezen voor een elektronisch tolheffingssysteem wanneer de keuze bestaat tussen dat type systeem en een niet-elektronisch systeem, de betrokkenen er niet toe aanzetten te kiezen voor een elektronische betaling die, rekening houdend met de in de richtlijn opgenomen verplichtingen en de normen ter omzetting daarvan, geen vergelijkbaar niveau van gegevensbescherming zou waarborgen, en die aanzienlijk meer inbreuk zou maken op hun rechten en vrijheden (**punten nrs. 69-70**).

Voor het Kenniscentrum,  
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur