

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2024/006 van 16 januari 2024

over

tekst	Ontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, wat betreft de taken van de Vlaamse toezichtcommissie
roepnaam	(ontwerpdecreet taken VTC)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 15 december 2023
trefwoorden	toezichthoudende autoriteit; bevoegdheid;

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

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 de heer Jan Jambon, minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management, ontvangen door de VTC op 18 december 2023;

Gelet op de behandeling op de zitting van 16 januari 2024;

Brengt op 16 januari 2024 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Digitalisering (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van decreet *tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, wat betreft de taken van de Vlaamse toezichtcommissie* (hierna "het Ontwerp").
2. De VTC is op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet bevoegd om advies te verlenen aangezien ze bevoegd is om advies te verlenen "omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens".

Context

3. Met dit ontwerp van decreet wil de adviesvrager decretaal vastleggen dat “de VTC ter uitvoering van artikel 51, lid 3, en artikel 68, lid 4, van de AVG haar volle medewerking verleent aan de Gegevensbeschermingsautoriteit als gezamenlijke vertegenwoordiger in het Europees Comité voor gegevensbescherming, alsook in het kader van het Europees coherentiemechanisme.”¹
4. De adviesvrager verwijst naar het arrest van het Grondwettelijke Hof van 16 februari 2023 dat bevestigde dat de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn om een instantie op te richten die belast is met het volledige toezicht op de naleving van de verwerking van persoonsgegevens in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. Volgens het Grondwettelijk Hof zijn de gemeenschappen en de gewesten niet alleen bevoegd om een toezichhoudende instantie op te richten die belast is met het toezicht op de naleving van de specifieke en aanvullende regels die zij uitvaardigen voor de verwerking van persoonsgegevens in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn, maar omvat dit ook het toezicht op de naleving van “de algemene federale regelgeving die als minimumregeling geldt in de aan gemeenschappen en de gewesten toegewezen aangelegenheden”.
5. Wat de naleving van artikel 36, lid 4, AVG betreft, heeft, zo stelt de adviesvrager, het Hof niet uitgesloten dat de VTC als een bevoegde toezichhoudende autoriteit in de zin van de AVG zou worden beschouwd. Het Hof meende echter dat er op het moment van de uitspraak nog niet was voldaan aan een aantal procedureregels, zodat de VTC, vooralsnog, niet kon worden beschouwd als een bevoegde toezichhoudende autoriteit.
6. De adviesvrager geeft aan dat het Grondwettelijk Hof van oordeel is dat:
 - (1) de VTC dient te worden aangemeld bij de bevoegde instellingen van de Europese Unie als bevoegde toezichhoudende autoriteit;
 - (2) dat er binnen België één toezichhoudende autoriteit moet worden aangewezen die de verschillende autoriteiten in het Europees Comité voor gegevensbescherming vertegenwoordigt (cf. artikel 51, lid 3, AVG), en
 - (3) dat de procedure moet worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat “de andere autoriteiten” de regels in verband met het in artikel 63 AVG bedoelde coherentiemechanisme naleven (cf. artikel 51, lid 3, AVG).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Wettelijke context

7. Artikel 51, AVG bepaalt het volgende (onderlijning VTC):

“Artikel 51 Toezichhoudende autoriteit

1. Elke lidstaat bepaalt dat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, teneinde de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens te beschermen en het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Unie te vergemakkelijken („toezichhoudende autoriteit”).

2. Elke toezichhoudende autoriteit draagt bij tot de consequente toepassing van deze verordening in de hele Unie. Daartoe werken de toezichhoudende autoriteiten onderling en met de Commissie samen overeenkomstig hoofdstuk VII.

3. Wanneer er in een lidstaat meer dan één toezichhoudende autoriteit is gevestigd, wijst die lidstaat de toezichhoudende autoriteit aan die die autoriteiten in het Comité moet vertegenwoordigen en stelt hij de procedure vast om ervoor te zorgen dat de andere autoriteiten de regels in verband met het in artikel 63 bedoelde coherentiemechanisme naleven.

4. Elke lidstaat stelt de Commissie uiterlijk op 25 mei 2018 in kennis van de wettelijke bepalingen die hij overeenkomstig dit hoofdstuk vaststelt, alsmede, onverwijld, van alle latere wijzigingen daarvan.”

8. Artikel 55, AVG bepaalt het volgende (onderlijning VTC):

“Afdeling 2 - Competentie, taken en bevoegdheden

Artikel 55 Competentie

1. Elke toezichthoudende autoriteit heeft de competentie op het grondgebied van haar lidstaat de taken uit te voeren die haar overeenkomstig deze verordening zijn opgedragen en de bevoegdheden uit te oefenen die haar overeenkomstig deze verordening zijn toegekend.
2. In het geval van verwerking door overheidsinstanties of door particuliere organen die handelen op grond van artikel 6, lid 1, onder c) of e), is de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat in kwestie competent. In dergelijke gevallen is artikel 56 niet van toepassing.
3. Toezichthoudende autoriteiten zijn niet competent toe te zien op verwerkingen door gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken.

Artikel 56 Competentie van de leidende toezichthoudende autoriteit

1. Onverminderd artikel 55 is de toezichthoudende autoriteit van de hoofdvestiging of de enige vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker competent op te treden als leidende toezichthoudende autoriteit voor de grensoverschrijdende verwerking door die verwerkingsverantwoordelijke of verwerker overeenkomstig de procedure van artikel 60.

[...]”

9. Aangezien de bevoegdheid van de VTC in principe enkel betrekking heeft op verwerking door overheidsinstanties (of door Vlaamse particuliere organen die handelen op grond van artikel 6, lid 1, onder c) of e)), is artikel 56 m.b.t. de bevoegdheid van een leidende autoriteit niet van toepassing en dus ook niet artikel 60 als hierna bedoeld.

10. In verband met samenwerking en coherentie bepaalt de AVG onder meer het volgende (onderlijning VTC):

“HOOFDSTUK VII Samenwerking en coherentie

Afdeling 1 Samenwerking

Artikel 60 Samenwerking tussen de leidende toezichthoudende autoriteit en de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten

1. De leidende toezichthoudende autoriteit werkt overeenkomstig dit artikel samen met de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten teneinde tot een consensus proberen te komen. De leidende toezichthoudende autoriteit en de betrokken toezichthoudende autoriteiten wisselen alle relevante informatie met elkaar uit.

[...]”

“Afdeling 2 Coherentie

Artikel 63 Coherentiemechanisme

Teneinde bij te dragen aan de consequente toepassing van deze verordening in de gehele Unie werken de toezichthoudende autoriteiten met elkaar en waar passend samen met de Commissie in het kader van het in deze afdeling uiteengezette coherentiemechanisme.

[...]”

Afdeling 3 Europees Comité voor gegevensbescherming

Artikel 68 Europees Comité voor gegevensbescherming

1. Het Europees Comité voor gegevensbescherming (het „Comité”) wordt ingesteld als orgaan van de Unie en heeft rechtspersoonlijkheid.
2. Het Comité wordt vertegenwoordigd door zijn voorzitter.
3. Het Comité bestaat uit de voorzitter van één toezichhoudende autoriteit per lidstaat en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, of hun respectieve vertegenwoordigers.
4. Wanneer in een lidstaat meer dan één toezichhoudende autoriteit belast is met het toezicht op de toepassing van de bepalingen krachtens deze verordening, wordt overeenkomstig het recht van die lidstaat een gezamenlijke vertegenwoordiger aangewezen.

[...].”

11. Artikel 51/1, §1 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit bepaalt het volgende:

“Art. 54/1. § 1. Met het oog op de consequente toepassing van de nationale, Europese en internationale regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens werken de Gegevensbeschermingsautoriteit en de bevoegde toezichthoudende autoriteiten bedoeld in de titels 2 en 3 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens nauw samen, onder meer voor wat betreft de verwerking van klachten, adviezen en aanbevelingen die raken aan de bevoegdheden van twee of meerdere toezichthoudende autoriteiten.”

Onverminderd bijzondere bepalingen, gebeurt de gezamenlijke behandeling van klachten, adviezen en aanbevelingen aan de hand van het één loket principe dat zal worden waargenomen door de Gegevensbeschermingsautoriteit.

§ 2. Teneinde de in paragraaf 1 beoogde samenwerking te verwezenlijken sluiten de toezichthoudende autoriteiten een samenwerkingsprotocol af.”

12. In deze tekst worden dus enkel federale autoriteiten bedoeld, namelijk “de bevoegde toezichthoudende autoriteiten, vermeld in titel 2 en 3, WVG, die belast zijn met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens”. Deze bepaling is dan ook niet van toepassing op de VTC als toezichthoudende autoriteit.

13. Artikel 116 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit¹ luidt als volgt:

“Art. 116. Met toepassing van artikel 51, lid 3, en artikel 68, lid 4, van de Verordening 2016/679 en in uitvoering van artikel 41, lid 4, van de richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad, is de Gegevensbeschermingsautoriteit de gezamenlijke vertegenwoordiger van de Belgische toezichthoudende autoriteiten in het Europees Comité voor gegevensbescherming.”

14. “Met toepassing van artikel 51, lid 3 en artikel 68, lid 4,” AVG lijken alle in België opererende toezichthoudende autoriteiten te worden bedoeld, maar de wet van 30 juli 2018 kan, in het licht van het arrest van het Grondwettelijk Hof dat de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten ter zake expliciet erkende, enkel betrekking hebben

¹ Ingevoegd bij artikel 3 van de wet 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (Inwerkingtreding : 25-05-2018).

op de federale toezichhoudende autoriteiten. De relatie met de andere gemeenschappen en gewesten kan enkel gebeuren door middel van een samenwerkingsakkoord.

2. Algemene bespreking

15. De VTC juicht toe dat de Vlaamse regering initiatieven opzet om voor een doorbraak te zorgen opdat België zou kunnen voldoen aan haar Europeesrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit de AVG, maar wijst erop dat er ook nog verdere stappen nodig zullen zijn voor het bereiken van dit doel.
16. De verplichting tot samenwerking geldt reeds voor alle autoriteiten met toepassing van de voornoemde bepalingen van de AVG. Uit het arrest van het Grondwettelijke Hof blijkt dat de relatie tussen de federale en deelstatelijke toezichhoudende autoriteiten niet berust op ondergeschiktheid, maar op gelijkwaardigheid. Om die reden dienen de internrechtelijke afspraken voor de werking van het coherentiemechanisme en de vertegenwoordiging van België in de Board bij samenwerkingsakkoord te worden uitgewerkt, zoals trouwens meermaals door zowel de afdeling Wetgeving van de Raad van State als het Grondwettelijk Hof is aangegeven. De federale loyaliteit vereist dat alle bestuursniveaus samenwerken om dit samenwerkingsakkoord zo snel mogelijk af te sluiten.
17. De VTC maakt van de gelegenheid gebruik om haar visie op de bevoegdheid van de VTC en de GBA en de met de bevoegde toezichhoudende autoriteiten, vermeld in titel 2 en 3 van de wet van 30 juli 2018 te verduidelijken. Volgens de VTC is zij, zeker sinds ze aangemeld is als toezichhoudende autoriteit bij de Europese Commissie op 3 maart 2023, een volwaardige toezichhoudende autoriteit zoals bedoeld in artikel 58 AVG. Op basis daarvan kan er samengewerkt worden zoals vereist door artikel 63 AVG met de andere toezichhoudende autoriteiten, in het bijzonder de federale. Om die samenwerking praktisch en juridisch correct mogelijk te maken moeten er een samenwerkingsovereenkomst, en eventueel ook protocollen worden afgesloten. De VTC was, en blijft, steeds beschikbaar voor samenwerking met de GBA op dit punt.
18. Wat de vertegenwoordiging zoals bedoeld in artikel 68 AVG betreft, wijst de VTC erop dat er zich momenteel ook een probleem stelt voor de federale toezichhoudende autoriteiten, aangezien het coherentiemechanisme en de vertegenwoordiging van België enkel afdoende kan worden gegarandeerd door middel van het afsluiten van een samenwerkingsakkoord. België voldoet op dit ogenblik niet langer aan haar Europeesrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit de AVG.

3. Artikelsgewijze bespreking

a) Artikel 2 van het Ontwerp

19. Artikel 2 bepaalt het volgende:

“Art. 2. In artikel 10/1, §2, van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, ingevoegd bij het decreet van 8 juni 2018, wordt het tweede lid vervangen door wat volgt:

“De Vlaamse toezichtcommissie kan de Gegevensbeschermingsautoriteit, vermeld in artikel 3 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, verzoeken een lid af te vaardigen om een beraadslaging van de Vlaamse toezichtcommissie als waarnemer bij te wonen.”.

20. De toelichting zegt hierover het volgende:

“De Vlaamse toezichtcommissie kan de Gegevensbeschermingsautoriteit verzoeken een lid af te vaardigen om een beraadslaging van de Vlaamse toezichtcommissie als waarnemer bij te wonen. Aldus wordt ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 10/1, §2, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer de verplichting om een

waarnemer van de Gegevensbeschermingsautoriteit op de zittingen uit te nodigen omgezet in een mogelijkheid.

Artikel 10/1, §2, tweede lid bepaalt nu dat de Vlaamse toezichtcommissie de Gegevensbeschermingsautoriteit verzoekt een lid af te vaardigen om iedere beraadslaging van de Vlaamse toezichtcommissie als waarnemer bij te wonen. De bedoeling is om het duidelijker te maken dat er geen juridische of feitelijke voogdij is van de Gegevensbeschermingsautoriteit, gelet op het onder de rubriek 'situering' uiteengezette standpunt van het Grondwettelijk Hof, en dat het aan de Vlaamse toezichtcommissie toekomt om te beoordelen wanneer afstemming met de Gegevensbeschermingsautoriteit nuttig is. Aangezien structurele aanwezigheid van een waarnemer van Gegevensbeschermingsautoriteit niet voor alle zittingen en agendapunten relevant is, zal dit ook de efficiëntie van de organisatie en werking van de vergaderingen van de Vlaamse toezichtcommissie bevorderen."

21. De VTC onderschrijft deze insteek ten volle, maar wil hierbij volledigheidshalve opmerken dat er eigenlijk geen nood is aan waarneming, maar (in bepaalde gevallen) aan de mogelijkheid om bepaalde punten te bespreken en aan uitwisseling van informatie, met name in geval van een eventuele toepassing van het coherentiemechanisme en in het algemeen van de verrichtingen van de Board.

b) Artikel 3 van het Ontwerp

Art. 3. Aan artikel 10/7, §3, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 8 juni 2018, worden een vierde en vijfde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

"Met het oog op de consequente toepassing van de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens werkt de Vlaamse toezichtcommissie samen met de Gegevensbeschermingsautoriteit, vermeld in de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, en met de bevoegde toezichthoudende autoriteiten, vermeld in titel 2 en 3 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, die belast zijn met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens.

Ter uitvoering van artikel 51, lid 3, en artikel 68, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming verleent de Vlaamse toezichtcommissie haar medewerking aan de voormelde Gegevensbeschermingsautoriteit in functie van de rol van gezamenlijke vertegenwoordiger als vermeld in artikel 116 van de voormelde wet van 3 december 2017."

22. De toelichting zegt hierover het volgende:

"In artikel 10/7 van het decreet van 18 juli 2008 wordt uitdrukkelijk toegevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie samenwerkt met de andere bevoegde toezichthoudende autoriteiten in dit land met het oog op een consequente toepassing van de regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, zoals de algemene verordening gegevensbescherming dit aan alle autoriteiten oplegt. Dit kan regelgeving zijn van internationaal, Europees, federaal en deelstatelijk niveau zijn.

Verder wordt bepaald dat de Vlaamse toezichtcommissie haar volle medewerking verleent aan de gegevensbeschermingsautoriteit in uitvoering van artikel 51, lid 3, en artikel 68, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming. Dit wil zeggen (1) in het kader van het Europees coherentiemechanisme alsook (2) ten aanzien van de GBA als gezamenlijke vertegenwoordiger in het Europees Comité voor gegevensbescherming.

De samenwerking betekent in ieder geval met respect en naleving van de bevoegdheden van iedere betrokken toezichthoudende autoriteit.

Het arrest van het Grondwettelijk Hof is hierin zeer duidelijk: het Grondwettelijk Hof wijst er immers in zijn arrest nr. 26/2023 van 16 februari 2023 op dat de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn om

een instantie op te richten die belast is met het toezicht op de naleving van de verwerking van persoonsgegevens in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. Volgens het Grondwettelijk Hof zijn de gemeenschappen en de gewesten niet alleen bevoegd om een toezichthoudende instantie op te richten die belast is met het toezicht op de naleving van de specifieke en aanvullende regels die zij uitvaardigen voor de verwerking van persoonsgegevens in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn, maar omvat dit ook het toezicht op de naleving van “de algemene federale regelgeving die als minimumregeling geldt in de aan gemeenschappen en de gewesten toegewezen aangelegenheden”.

Om de beoogde samenwerking te verwezenlijken is het aangewezen dat er tussen de betrokken toezichthoudende autoriteiten een samenwerkingsprotocol wordt gesloten mits respect van voormeld arrest en de bevoegdheden ter zake.

Er zijn op heden in dit land immers meerdere toezichthoudende autoriteiten, nl. naast de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) zijn er het Controleorgaan op de politionele informatie (COC), het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingendiensten (VCI) en het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten (VCP), en aldus is er de kans dat zich gevallen kunnen voordoen waarbij bv. verzoeken, klachten, meldingen of vragen bij de verkeerde toezichthoudende autoriteit zijn terecht gekomen. Vandaar dat er nood is aan een constructieve samenwerking ten dienste van de burger/betrokkene en met aandacht voor de respectieve bevoegdheden van de toezichthoudende overheden. De bevoegde toezichthoudende autoriteiten werken samen teneinde de voor de burger/betrokkene/overheidsinstantie meest adequate behandeling, procedure of oplossing tot stand te brengen in lijn met ieders bevoegdheden. Het is dus van belang dat er waarborgen bestaan voor een coherente en consequente toepassing van de toepasselijke regelgeving inzake bescherming van persoonsgegevens. Bovendien moet er rekening worden gehouden met het coherentiemechanisme op Europees niveau waarbij in voorkomend geval de transnationale behandeling van een dossier een duidelijk en gecoördineerd aanspreekpunt voor Europa kan vereisen.

De beoogde samenwerking vergt uiteraard inspanningen van alle betrokken toezichthoudende autoriteiten. De Gegevensbeschermingsautoriteit is de vertegenwoordiger namens alle bevoegde toezichthoudende autoriteiten in het Europees comité voor gegevensbescherming, dat inhoudt dat de Gegevensbeschermingsautoriteit de andere toezichthoudende autoriteiten, inclusief de Vlaamse toezichtcommissie, bij de werking betreft en raadpleegt. Ter realisering van een constructieve samenwerking is er nood aan informatiedoorstroming vanuit en naar alle bevoegde toezichthoudende autoriteiten. De afspraken daaromtrent worden vastgelegd in een samenwerkingsprotocol tussen de betrokken toezichthoudende autoriteiten.”

23. De VTC wil hierbij opmerken dat het niet alleen ook het toezicht op de naleving van “de algemene federale regelgeving” betreft, maar ook het toezicht op de AVG zelf.

III. BESLUIT

24. De VTC geeft een gunstig advies bij het Ontwerp.

Hans Graux,
Voorzitter VTC