



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.287/3
van 17 mei 2022

over

een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van artikel 23 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, van artikel 1 van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen, van artikel 16 van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en van artikel 44 van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid’
(*Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1156/1)

Op 31 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van artikel 23 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, van artikel 1 van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen, van artikel 16 van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en van artikel 44 van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1156/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 10 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot wijziging van een aantal decreten in het domein van de mobiliteit. Er wordt in wezen beoogd om tegemoet te komen aan opmerkingen die de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft gemaakt, omtrent in die decreten ontbrekende regelingen of rechtsgronden.

Zo wordt in artikel 23, § 4, van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’ (hierna: de wegverkeerswet) de bewaartermijn van persoonsgegevens geregeld (artikel 2 van het voorstel) en wordt in artikel 1 van de wet van 21 juni 1985 ‘betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen’ in een analoge regeling van de verwerking van persoonsgegevens voorzien als die bepaald in het voormelde artikel 23, § 4 (artikel 3).

Voorts wordt in artikel 16 van het decreet van 20 april 2001 ‘betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg’ een machtiging aan de Vlaamse Regering toegevoegd om de intrekking van de vergunning te regelen (artikel 4) en wordt in artikel 44 van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ bepaald dat de Vlaamse Regering de actor of de actoren aanwijst die bij de haltes verantwoordelijk zijn voor de plaatsing, het onderhoud en de vernieuwing van de haltepaal en het haltebord, en in voorkomend geval van de digitale informatieborden, en voor de naamgeving van de haltes (artikel 5).

VORMVEREISTEN

3. Zoals vermeld bevat het voorstel bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/035 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 19 april 2022 over het voorstel heeft uitgebracht.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de

¹ Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Gegevensbeschermingsautoriteit'. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de 'algemene' regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming² heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.³

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorstel kan worden aangenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 3

4.1. Zoals vermeld strekt artikel 2 van het voorstel ertoe in artikel 23, § 4, van de wegverkeerswet een regeling in te voegen van de bewaartermijn van de in die bepaling vermelde persoonsgegevens.

4.2. In advies 69.535/3 van 5 juli 2021 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt omtrent het voormelde artikel 23, § 4, van de wet van 16 maart 1968:

“4.2.2. Artikel 23, § 4, van de wegverkeerswet luidt als volgt:

‘Met het oog op de uitvoering van de bevoegdheden en de taken inzake de reglementering over de scholing en de examens over de kennis en de vaardigheid die nodig zijn om voertuigen van elke categorie te besturen, en inzake de reglementering over de vakbekwaamheid, vermeld in of ter uitvoering van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, worden gegevens verwerkt, inclusief de gegevens, vermeld in artikel 9, lid 1, en artikel 10 van 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 (algemene verordening gegevensbescherming).

Die gegevens worden verwerkt met naleving van de regelgeving op de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

De Vlaamse Regering bepaalt welke gegevens worden verwerkt, stelt de wijze vast waarop die gegevens worden verwerkt, wijst de verantwoordelijke voor de verwerking aan, bepaalt, onverminderd de in het eerste lid vermelde doeleinden, de bijkomende doeleinden van de verwerking en stelt de maximale bewaartermijn van

² 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 (algemene verordening gegevensbescherming)’.

³ Adv.RvS 61.267/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

de gegevens vast. De persoonsgegevens worden in ieder geval niet langer bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.’

In advies 67.548/3 van 7 juli 2020 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over het eerste lid van die bepaling het volgende opgemerkt:

‘13.3. Er kan worden aangenomen dat de decreetgever met die bepaling de te verwerken persoonsgegevens en de finaliteit van de gegevensverwerking regelt, die als essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens moeten worden beschouwd,⁴ en dat de Vlaamse Regering op grond van de machtiging vervat in artikel 1, eerste lid, van de wegverkeerswet of van de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover ze beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, die regeling nader kan uitwerken.

In het ontworpen artikel 23, § 4, eerste lid, van de wegverkeerswet wordt evenwel de bewaartermijn van de te verwerken persoonsgegevens niet geregeld, ofschoon ook dat als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd. Bijgevolg ontbreekt het het ontworpen 55/5 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007, waarin de bewaartermijn van de te verwerken gegevens wordt bepaald, aan een gedegen decretale basis. In de ontworpen decretale bepaling zou op zijn minst de maximale termijn die kan worden bepaald, moeten worden opgenomen of zouden voldoende elementen moeten worden vastgesteld op grond waarvan de bewaartermijn kan worden bepaald.

13.4. Bovendien past de in het ontworpen artikel 55/4, 3°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 vervatte doelstelling voor de gegevensverwerking (de opmaak van algemene en naamloze statistieken door het Departement om de beleidsmaatregel te onderzoeken en te evalueren), niet in de in het ontworpen artikel 23, § 4, eerste lid, van de wegverkeerswet vermelde doelstelling (de uitvoering van de bevoegdheden en de taken inzake de reglementering over de scholing en de examens over de kennis en de vaardigheid die nodig zijn om voertuigen van elke categorie te besturen, en inzake de reglementering over de vakbekwaamheid).⁵

In antwoord hierop werd het derde lid van artikel 23, § 4, van de wegverkeerswet vervangen en werd de regering aldaar gemachtigd om, onder meer, te bepalen welke gegevens worden verwerkt, om bijkomende doeleinden van de verwerking te bepalen en om de maximale bewaartermijn van de gegevens vast te stellen, maar met de beperking dat ‘[d]e persoonsgegevens (...) in ieder geval niet langer [worden] bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt’.⁶

Uit de samenhang met het eerste lid van die bepaling blijkt dat de door de regering te bepalen gegevens, betrekking hebben op de aldaar vermelde gegevens en dat die verwerking gebeurt ‘met het oog op de uitvoering van de bevoegdheden

⁴ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Voetnoot 21 van het aangehaalde advies: Zie dienaangaande adv.RvS 66.443/1/V van 29 augustus 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 februari 2020 ‘betreffende de registratie van wilsverklaringen over de wegneming van menselijk lichaamsmateriaal, met inbegrip van organen na overlijden’, opmerking 6.1; adv.RvS 66.936/3 van 17 maart 2020 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van verscheidene fiscale wetboeken wat betreft de dematerialisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën en de belastingplichtigen’, opmerking 6.2.

⁵ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 67.548/3 van 7 juli 2020, opmerkingen 13.3 en 13.4.

⁶ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Zie de toelichting bij het amendement dat tot artikel 23, § 4, derde lid, van de wegverkeerswet heeft geleid: *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 380/2, 2.

en de taken inzake de reglementering over de scholing en de examens over de kennis en de vaardigheid die nodig zijn om voertuigen van elke categorie te besturen, en inzake de reglementering over de vakbekwaamheid, vermeld in of ter uitvoering van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan’.

4.2.3. Gelet hierop kan worden aanvaard dat artikel 23, § 4, eerste en derde lid, van de wegverkeerswet rechtsgrond biedt voor artikel 2, 3°, van het ontwerp.

Er moet wel worden vastgesteld dat in artikel 23, § 4, derde lid, van de wegverkeerswet noch de maximale bewaartermijn wordt bepaald, noch voldoende elementen worden vastgesteld op grond waarvan de bewaartermijn kan worden bepaald. Het vereiste dat ‘[d]e persoonsgegevens (...) in ieder geval niet langer [worden] bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt’ volstaat te dien aanzien niet. Een dergelijk vereiste is immers niet meer dan een parafrase van het in artikel 5, lid 1, c), van 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 (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG) bepaalde vereiste dat persoonsgegevens worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (‘minimale gegevensverwerking’).⁷ Bijgevolg zal artikel 23, § 4, derde lid, van de wegverkeerswet moeten worden aangevuld met een maximale bewaartermijn of met meer precieze criteria die de regering in acht zal moeten nemen bij het bepalen van de bewaartermijn.

In zoverre met de in die bepaling vermelde bijkomende doeleinden van de verwerking andere doeleinden worden geïsoleerd dan die bepaald in het eerste lid van artikel 23, § 4, van de wegverkeerswet, moet er bovendien op worden gewezen dat vermits de finaliteit van de gegevensverwerking als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd, de decreetgever die bijkomende doeleinden nauwkeuriger moet omschrijven vooraleer hij de nadere regeling ervan aan de regering kan overlaten.”⁸

4.3. Het voorstel beoogt aan die opmerkingen tegemoet te komen door in artikel 24, § 3, van de wegverkeerswet te bepalen dat de persoonsgegevens die verbonden zijn aan een erkenning, vergunning, toelating of aanwijzing niet langer worden bewaard dan vijf jaar na het verstrijken van de geldigheid van die erkenning, vergunning, toelating of aanwijzing. Persoonsgegevens die geen betrekking hebben op een erkenning, vergunning, toelating of aanwijzing kunnen gedurende de levensloop van de betrokken persoon worden bewaard (artikel 2 van het voorstel).

In zoverre aldus in een maximale bewaartermijn wordt voorzien die de Vlaamse Regering in acht moet nemen bij het uitoefenen van de machtiging vervat in artikel 24, § 3, derde lid, van de wegverkeerswet, kan worden aangenomen dat de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens op voldoende wijze door de decreetgever worden geregeld.

⁷ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: In overweging 39 van de AVG wordt dienaangaande gesteld dat “[d]it vereist (...) dat ervoor wordt gezorgd dat de opslagperiode van de persoonsgegevens tot een strikt minimum wordt beperkt.”

⁸ Adv.RvS 69.535/3 van 5 juli 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de nascholing met e-learning in het kader van een proefproject en tot wijziging van artikel 4, 45 en 47 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’, opmerkingen 4.2.2 en 4.2.3.

4.4. Het gegeven dat luidens de voorgestelde regeling persoonsgegevens die geen betrekking hebben op een erkenning, vergunning, toelating of aanwijzing gedurende de levensloop van de betrokken persoon kunnen worden bewaard, doet hieraan geen afbreuk.

In advies 70.881/3 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, immers het volgende opgemerkt:

“Uit de ontworpen artikelen 55/2, § 4, 55/3, § 4, en 55/5, § 4, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 vloeit voort dat de in paragraaf 1 van die artikelen vermelde gegevens worden bewaard gedurende de levensloop van de kandidaat of van de deelnemer.

Wat het ontworpen artikel 55/2, § 4, betreft, verklaarde de gemachtigde:

‘Het ontworpen artikel 55/2, §1 bepaalt dat de gegevens worden bijgehouden en kunnen bewaard worden gedurende de levensloop van de betrokkene. Dit is benodigd in het kader van de naleving van de wettelijke vereisten die betrekking hebben op het volgen van een scholing of het afleggen van een examen met het oog op het bekomen van een rijbewijs of het bekomen van de vakbekwaamheid. Als voorbeeld kan verwezen worden naar de verplicht te volgen uren rijsschool of het verplicht aanbieden met de rijsschool op een volgend examen na twee mislukte pogingen voor het examen. Gezien er geen termijn is voorzien waarna de pogingen vervallen, dienen de gegevens van mislukte examens bewaard te blijven.

Het bijhouden van deze gegevens is tevens benodigd met het oog op een doeltreffende controle en handhaving op de naleving van de regelgeving en de uitwisseling van de gegevens met andere autoriteiten in het kader van onder meer de opsporing en vaststelling van fraude met scholings- en examengegevens. Tevens wordt de burger in het kader van de actieve openbaarheid geïnformeerd over al diens gevolgde scholingen en afgelegde examens.

Het is weliswaar niet de bedoeling om in dusdanig detail de gegevens van artikel 55/2, §1 bij te houden. Het ontworpen artikel 55/2, §4 zal daarom nader worden gepreciseerd en aangeven dat het enkel de in het ontworpen artikel 55/2, §1, 1° tot 3°, 8°, 11° tot 13° en 26° tot 29° vermelde gegevens betref[t].’

Hiermee kan worden ingestemd voor zover voor de overige in het ontworpen artikel 55/2, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 vermelde gegevens een (kortere) bewaartermijn wordt bepaald.

Voorts zal ook moeten worden nagegaan voor welke van de in de ontworpen artikelen 55/3, § 1, en 55/5, § 1, vermelde gegevens een bewaartermijn voor de levensduur van de kandidaat of deelnemer noodzakelijk is en voor welke gegevens in een kortere bewaartermijn kan worden voorzien.

Ook ten aanzien van de in het ontworpen 55/9, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 vermelde gegevens (artikel 3 van het ontwerp) zal moeten worden nagegaan of het noodzakelijk is om al die gegevens bij te houden gedurende de levensloop van de kandidaat.”⁹

⁹ Adv.RvS 70.881/3 van 17 februari 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’, opmerking 5.4.

Hieruit vloeit voort dat in sommige omstandigheden een bewaartermijn gedurende de levensloop van de betrokken persoon noodzakelijk kan zijn, zodat de decreetgever een dergelijke termijn als maximum kan bepalen. Wel zal, zoals in het aangehaalde advies 70.881/3 wordt beklemtoond, de Vlaamse Regering bij de uitoefening van de machtiging waarin artikel 23, § 4, van de wegverkeerswet voorziet, geval per geval moeten nagaan of voor de persoonsgegevens in kwestie een bewaartermijn gedurende de levensloop van de betrokken persoon noodzakelijk is, dan wel of niet in een kortere bewaartermijn moet worden voorzien.

4.5. In het aangehaalde advies 69.535/3 van 5 juli 2021 heeft de Raad van State evenwel ook opgemerkt dat indien met de in artikel 23, § 4, derde lid, van de wegverkeerswet vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering om de bijkomende doeleinden van de verwerking te bepalen, andere doeleinden worden gevisieerd dan die bepaald in het eerste lid van artikel 23, § 4, van de wegverkeerswet, de decreetgever die bijkomende doeleinden nauwkeuriger moet omschrijven vooraleer hij de nadere regeling ervan aan de regering kan overlaten.¹⁰

In de voorgestelde regeling wordt niet in een dergelijke nauwkeurigere omschrijving van de bijkomende doeleinden voorzien. Bijgevolg zou de voormelde in artikel 23, § 4, derde lid, van de wegverkeerswet vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering enkel kunnen worden aanvaard indien ze beperkt is tot een nadere regeling van de doeleinden bepaald in het eerste lid van die bepaling. Het woord “bijkomend” lijkt nochtans te suggereren dat andere doeleinden worden gevisieerd dan die bepaald in artikel 23, § 4, eerste lid, van de wegverkeerswet.

Bijgevolg moet die opmerking hier worden herhaald.

4.6. In zoverre uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat voor het voorgestelde artikel 1, § 7, van de wet van 21 juni 1985 “inspiratie [is] gevonden in artikel 23, § 4, van de Wegverkeerswet”, geldt het voorgaande ook voor artikel 3 van het voorstel.

Artikel 4

5.1. Naar luid van het voorgestelde artikel 16, § 3, tweede lid, van het decreet van 20 april 2001 gebeurt de intrekking van de vergunning zonder schadeloosstelling en nadat de vergunninghouder gehoord is.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat de hoorplicht van de vergunninghouder zowel van toepassing is in geval van de voorlopige als van de definitieve intrekking.

Dit zou beter tot uiting komen door eerst de gevallen te regelen waarin de Vlaamse Regering tot de voorlopige en definitieve intrekking van de vergunning kan overgaan (thans het eerste en vierde lid van de voorgestelde regeling), om vervolgens te bepalen dat de intrekking gebeurt zonder schadeloosstelling, nadat de vergunninghouder gehoord is en na een grondig onderzoek (thans het tweede en derde lid van de voorgestelde regeling).

¹⁰ Adv.RvS 69.535/3 van 5 juli 2021, opmerking 4.2.3.

5.2. Naar luid van het voorgestelde artikel 16, § 3, vierde lid, van het decreet van 20 april 2001 wordt de vergunning definitief ingetrokken als de Vlaamse Regering vaststelt dat een vergunninghouder van wie de vergunning voorlopig *is* ingetrokken, nog steeds de bepalingen van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan niet naleeft.

Volgens de gemachtigde wordt met die bepaling de hypothese geïnviseerd dat de betrokkene na het beëindigen van een voorlopige intrekking van zijn vergunning recidiveert. Gelet hierop schrijft men “van wie de vergunning voorlopig ingetrokken is of is geweest”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH