



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.249/16

van 5 juli 2024

over

een voorontwerp van decreet ‘over de gegevensverwerking en -
uitwisseling bij emissiemonitoring van wegvoertuigen’

Op 25 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘over de gegevensverwerking en -uitwisseling bij emissie monitoring van wegvoertuigen’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 18 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juli 2024.

*

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 VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe om een decretale basis te bieden voor de emissiemonitoring van voertuigen en de gegevensuitwisseling die daaruit voortvloeit. Emissiemonitoring is de controle van de emissies van een motorvoertuig tijdens het gebruik ervan aan de hand van al dan niet automatische metingen.

Hiertoe definieert het voorontwerp in een eerste hoofdstuk een aantal begrippen (artikel 2 van het voorontwerp).

Het tweede hoofdstuk legt de doelen vast waarvoor emissiemonitoring kan worden ingezet (artikel 3), bepaalt dat de emissiemonitoring wordt uitgevoerd aan de hand van nummerplaatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen (artikel 4), en somt op welke gegevens worden gemeten en geregistreerd. Deze gegevens kunnen worden opgevraagd, geregistreerd en aangevuld door de aangewezen verwerkingsverantwoordelijken. Ook de verbinding met opgesomde tijds- en locatiegegevens wordt geregeld evenals het gebruik van intelligente, automatisch werkende toestellen die gekoppeld zijn aan registers of bestanden van persoonsgegevens voor de automatische nummerplaatherkenning. De gemeten en geregistreerde gegevens worden verzameld in een databank en er wordt bepaald op welke wijze deze kunnen worden ontsloten (artikel 5). Vervolgens worden, per doel, de verwerkingsverantwoordelijken aangewezen en de wijze waarop zij bepaalde gegevens verwerken en met wie zij gegevens kunnen delen (artikel 6). Artikel 7 bepaalt dat de Vlaamse Regering de criteria vastlegt om te bepalen wanneer een individueel voertuig op een lijst wordt geplaatst om gericht te kunnen controleren met het oog op handhaving. Artikel 8 legt de maximale bewaartermijn vast voor de gegevens. Artikel 9 regelt de mogelijkheid tot beperkingen of weigeringen van de toepassing van de rechten die betrokkenen ontleen aan de artikelen 12 tot 22 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), op grond van artikel 23 van die verordening.

Het derde hoofdstuk ten slotte bepaalt in artikel 10 dat het aan te nemen decreet in werking treedt tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

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

BEVOEGDHEID

3. Volgens de memorie van toelichting kadert dit voorontwerp binnen de gewestbevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu, onder meer van de lucht, tegen verontreiniging en aantasting (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI)) en wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft, inzake het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverterstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen (artikel 6, § 1, XII, 4°, van de BWHI).

4. Emissiemonitoring betreft “de controle van de emissies van een motorvoertuig tijdens gebruik aan de hand van al dan niet automatische metingen”.² De emissies omvatten uitlaat-, verdampings- of niet-uitlaatemissies.³ De niet-uitlaatemissies zijn “de emissies die geen uitlaatemissies zijn, die het gevolg zijn van mechanische wrijving of slijtage, waaronder van remmen en banden”.⁴ Uitlaatemissies betreffen “de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes via de uitlaatpijp van het voertuig”⁵ en verdampingsemissies zijn “de koolwaterstofdampen die uit het brandstofopslag- of toevoersysteem van een motorvoertuig weglekken en die geen uitlaatemissies zijn”.⁶

4.1. Op grond van artikel 6, § 1, II, van de BWHI zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging. De decreetgever vindt in het eerste lid, 1°, van die bepaling de algemene bevoegdheid die hem toelaat hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, onder meer van de lucht, tegen verontreiniging en aantasting, te regelen.⁷

Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden.⁸ Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen.⁹ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof

² Artikel 2, 1°, van het voorontwerp.

³ Artikel 2, 6°, van het voorontwerp.

⁴ Artikel 2, 14°, van het voorontwerp.

⁵ Artikel 2, 17°, van het voorontwerp.

⁶ Artikel 2, 18°, van het voorontwerp.

⁷ GwH 17 december 2020, nr.165/2020, B.10.1; GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, B.7.2.

⁸ GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, B.7.2; GwH 21 maart 2024, 32/2024, B.7; GwH 30 mei 2024, nr. 59/2024, B.9.

⁹ GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019, B.8.3.

vloeit een ruime bevoegdheidsuitlegging voort voor de aan de deelgebieden toegewezen bevoegdheden en dus ook voor de gewestbevoegdheden inzake leefmilieu.¹⁰

In dit verband kan ook het verticaliteitsbeginsel worden aangehaald als basisbeginsel van de bevoegdheidsverdeling. Dit beginsel houdt in dat een overheid die bevoegd is ten aanzien van een bevoegdheidsmaterie in beginsel over de volledige wetgevings-, uitvoerings-, controle- en financieringsbevoegdheid beschikt om de bevoegdheden te regelen.¹¹

Uit het voorgaande volgt dat emissiemonitoring van uitlaat-, verdampings- of niet-uitlaatemissies van een motorvoertuig tijdens gebruik aan de hand van al dan niet automatische metingen past binnen de gewestbevoegdheden inzake de bescherming van het leefmilieu.

4.2. Op grond van artikel 6, § 1, XII, 4°, van de BWHI zijn, wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft, de gewesten bevoegd inzake het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen, met dien verstande dat de natuurlijke en rechtspersonen gevestigd in een gewest vrij zijn om hun voertuig te laten controleren in een centrum voor technische keuring dat in een ander gewest is gelegen.

Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de bevoegdheid van de gewesten om toe te zien op de naleving van de federale technische voorschriften veronderstelt dat de federale overheid voorafgaandelijk die voorschriften heeft bepaald, zo niet zou een goedkeuring door de bevoegde instantie van een gewest immers mogelijk neerkomen op het bepalen van de technische voorschriften waaraan moet worden voldaan, hetgeen een federale bevoegdheid is. Daarbij moet worden aangenomen dat de federale technische voorschriften op de naleving waarvan de gewesten toezicht houden, niet in het koninklijk besluit van 15 maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen’ zelf opgenomen dienen te zijn. Eénmaal door de federale overheid technische voorschriften zijn vastgesteld, valt de toezichtsbevoegdheid erop toe aan de

¹⁰ Dat het Grondwettelijk Hof een ruime bevoegdheidsuitlegging voorstaat, kan worden geïllustreerd met arrest nr. 147/2022 van 10 november 2022:

“B.7.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort dat de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid inzake de bescherming van de lucht onder meer betrekking heeft op de aangelegenheden welke werden geregeld bij de wet van 28 december 1964 ‘betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging’ (*Parl. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, p. 13). Krachtens artikel 2 van de voormelde wet van 28 december 1964 wordt onder ‘luchtverontreiniging’ verstaan ‘het in de lucht lozen, ongeacht de oorsprong van gassen, vloeistoffen of vaste stoffen, die de gezondheid van de mens kunnen aantasten, nadelig kunnen zijn voor dieren en planten of schade kunnen toebrengen aan goederen en aan stads- en natuurschoon’.

B.7.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van de lucht de bevoegdheid omvat om maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen in de lucht te verminderen. Die bevoegdheid is niet beperkt tot vaste installaties, maar betreft elke uitstoot van broeikasgassen, ongeacht de oorsprong. Gelet op de weerslag van broeikasgassen op het leefmilieu, en inzonderheid op het klimaat, vermogen de gewesten bijgevolg maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen door stookolieketels te verminderen.”

¹¹ Zie o.m. J. VANPRAET, “De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 48; F. VANNESTE, “De Zesde Staatshervorming: Justitie en (deelstatelijke) administratieve rechtscolleges” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 445-456; RvS 13 maart 2018, nr. 241.012; RvS 29 maart 2022, nr. 253.378; RvS 1 december 2022, nr. 255.151.

gewesten. Die toezichtsbevoegdheid omvat zowel de typegoedkeuring en de eerste controle van voertuigen (de zogenaamde homologatie) alsook alle navolgende controles voor de in het verkeer gebrachte voertuigen teneinde na te gaan of ze conform zijn met de federale technische voorschriften en eisen die erop van toepassing zijn. De aan de gewesten overgedragen toezichtsbevoegdheid wijkt aldus af van het in opmerking 4.1 vermelde verticaliteitsbeginsel waarbij de overheid aan wie de regelgeving in een aangelegenheid is toegewezen, ook belast is met de tenuitvoerlegging en de controle ervan. Bovendien blijkt de bijzondere wetgever zelfs inhoudelijke beperkingen te hebben gesteld aan de uitvoering van deze toezichtsbevoegdheid en de organisatie ervan in de mate dat de BWHI uitdrukkelijk bepaalt dat de natuurlijke en rechtspersonen gevestigd in een gewest vrij zijn om hun voertuig te laten controleren in een centrum voor technische keuring dat in een ander gewest is gelegen.¹²

5. De voorliggende emissie-monitoring is onlosmakelijk verbonden met de doelen waarvoor zij kan worden ingezet zoals vastgelegd in artikel 3 van het voorontwerp. Deze doelen zijn mee bepalend voor de draagwijdte van de emissie-monitoring en dus ook voor de vraag of de Vlaamse decreetgever hiervoor bevoegd is.

5.1. Vooreerst laat artikel 3, § 2, 1°, van het voorontwerp toe dat emissie-monitoring wordt ingezet voor het toezicht en de handhaving van de naleving van de emissie-gerelateerde technische voertuigeisen door de titularissen van een bepaald voertuig. Zodoende wordt de emissiecontrole een instrument van toezicht en handhaving van de naleving. Op de vraag waar en door wie de emissiegerelateerde technische voertuigeisen zijn bepaald, antwoordde de gemachtigde:

“De emissiegerelateerde technische voertuigeisen zijn opgenomen in Europese wetgeving (de zogenoemde emissiestandaarden, bijvoorbeeld Verordening 715/2007 voor Euro 6 voertuigen). De federale overheid is binnen België bevoegd voor de bepaling hiervan. Voorliggend decreet wijzigt dit niet en het bevat geen technische eisen voor voertuigen. Emissie-monitoring is bestemd om onderzoek te kunnen uitvoeren en bestaande (toezichts)mechanismen (op emissiegerelateerde technische voertuigeisen) te kunnen faciliteren.”

Voor zover de normen waarop toezicht wordt gehouden of waarvan de naleving wordt gehandhaafd zijn vastgesteld door de federale overheid of de Europese Unie, past de emissie-monitoring binnen de gewestbevoegdheid ontleend aan artikel 6, § 1, XII, 4°, van de BWHI inzake het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverterstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen.

5.2. Daarentegen laat artikel 3, § 2, 2°, van het voorontwerp toe dat emissie-monitoring ook wordt ingezet voor het toezicht op en de handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde eisen door fabrikanten van motorvoertuigen. De memorie van toelichting stelt dat hieronder eveneens wordt begrepen “het faciliteren van conformiteitstests en markttoezicht zoals bepaald in

¹² RvS 2 april 2019, nr. 244.095, 12.3; RvS 29 maart 2022, nr. 253.378, 13.1. Zie bv. ook D. VAN EECKHOUTTE, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheid” in A. ALLEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 469-470.

de Europese Verordening nr. 2018/858 en responsabilisering van de voertuigindustrie [...] met het oog op de bescherming van de luchtkwaliteit.” Ook hier wordt de emissie-monitoring een instrument van toezicht en handhaving.

Op de vraag waar en door wie de emissiegerelateerde eisen zijn bepaald, antwoordde de gemachtigde:

“De emissiegerelateerde eisen opgelegd aan fabrikanten worden eveneens in Europese wetgeving bepaald (bijvoorbeeld in Verordening 2018/858 die de homologatie van voertuigen regelt). Sinds de Zesde Staatshervorming is de bevoegdheid inzake homologatie van voertuigen overgedragen aan de gewesten.

Voorliggend decreet bepaalt geen technische eisen aan voertuigen en legt geen eisen op, noch aan fabrikanten, noch aan toezichthouders. Het betreft louter een kader waarbinnen emissie-monitoring kan worden ingezet ter facilitatie van bestaande (toezichts)systemen.”

Met het oog op de uitvoering van onder meer verordening (EU) 2018/858 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 en tot intrekking van Richtlijn 2007/46/EG’ – en dan inzonderheid van artikel 6 (“Verplichtingen van lidstaten”) en artikel 8 (“Verplichtingen van markttoezichtautoriteiten”) van die verordening – is eerder bij adviesaanvraag 67.912/VR/2/V¹³ een ontwerp van koninklijk besluit voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd. In dat advies werd opgemerkt:

“Luidens artikel 6, § 1, XII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten bevoegd voor ‘het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverterstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen’.

Volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ heeft de bevoegdheid inzake het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverterstelling betrekking op ‘de materie bedoeld in elk geval in hoofdstuk II van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, voor zover de bepalingen van dit hoofdstuk geen betrekking hebben op de inschrijving van voertuigen, noch op de productnormen’.¹⁴

In dat hoofdstuk II van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 wordt onder andere de goedkeuring van de voertuigen van de categorieën M, N en O geregeld.

Doordat de strekking van voorliggend ontwerpbesluit beperkt is tot de loutere uitvoering van de voormelde bepalingen van die drie Europese verordeningen inzake markttoezicht, heeft dit ontwerp evenwel geen betrekking op ‘het toezicht op de naleving

¹³ Adv.RvS 67.912/VR/2/V van 15 september 2020, over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 december 2020 ‘betreffende het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan, twee- of driewielige voertuigen, vierwielers, systemen, onderdelen, technische eenheden, alsmede reserveonderdelen en uitrusten bestemd voor deze voertuigen’.

¹⁴ Voetnoot 6 uit het aangehaalde advies: *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 143.

van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling' of op 'de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen', die, in het kader van het 'verkeersveiligheidsbeleid', aangelegenheden zijn waarvoor de gewesten bevoegd zijn krachtens artikel 6, § 1, XII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In tegenstelling tot het toezicht waarvan sprake is in artikel 6, § 1, XII, 4°, van de voornoemde bijzondere wet, hangen de controles die in het kader van het markttoezicht uitgeoefend dienen te worden immers niet af van de in verkeerstelling, maar wel van het op de markt aanbieden van de betrokken voertuigen. In artikel 3, punt 51, van verordening (EU) 2018/858 wordt dit laatstgenoemd begrip als volgt gedefinieerd:

‘het in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van een voertuig, systeem, onderdeel, technische eenheid, voertuigdeel of uitrustingsstuk met het oog op distributie of gebruik op de markt’.¹⁵

Anders dan het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverkeerstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden, moeten de controles waarin dit ontwerp in het kader van het markttoezicht voorziet, bovendien ook waarborgen dat de voertuigen, systemen, onderdelen, technische eenheden, voertuigdelen en uitrustingsstukken die op de markt aangeboden worden, geen gevaar opleveren voor de gezondheid, de veiligheid, het milieu of andere aspecten van de bescherming van het openbaar belang.¹⁶ Daarenboven maken dat toezicht en die controles deel uit van een context waarin de Europese regelgeving, zoals hierboven uiteengezet is, een strikt onderscheid maakt tussen de procedures met het oog op de goedkeuring van voertuigen, waarvan het toezicht naar nationaal recht onder de bevoegdheid van de gewesten valt, en de procedures inzake markttoezicht; in artikel 6, lid 1, derde alinea, van verordening (EU) 2018/858 wordt dienaangaande het volgende bepaald:

‘De lidstaten zorgen ervoor dat hun eigen goedkeuringsinstanties en markttoezichtautoriteiten zich houden aan een strikte scheiding van functies en verantwoordelijkheden, en dat ze onafhankelijk van elkaar functioneren. Die autoriteiten mogen tot dezelfde organisatie behoren mits hun activiteiten autonoom in het kader van gescheiden structuren worden uitgeoefend’.”

Emissiemonitoring inzetten voor toezicht op en handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde eisen door fabrikanten van voertuigen, past niet binnen de gewestbevoegdheden in zoverre hiermee het markttoezicht wordt beoogd waarvoor de federale regelgevers bevoegd zijn. In afwezigheid van een bijzondere regeling die de verticaliteit van de bevoegdheidsverdeling doorbreekt, zoals artikel 6, § 1, XII, 4°, van de BWHI, staat het immers uitsluitend aan de federale overheid om zelf het toezicht en de handhaving van de eigen vereisten te organiseren. Bijgevolg moet artikel 3, § 2, 2°, uit het voorontwerp worden weggelaten (evenals de verwijzingen naar die bepaling doorheen het voorontwerp).

Het valt evenwel niet uit te sluiten dat uit de gegevens die door het Vlaamse Gewest in het kader van de emissiemonitoring voor andere, toegelaten, doeleinden werden verzameld, gegevens kunnen worden gedistilleerd die relevant kunnen zijn voor de federale overheid. Met het

¹⁵ Voetnoot 7 uit het aangehaalde advies: Zie ook artikel 3, punt 47, van verordening (EU) 167/2013 en artikel 3, punt 55, van verordening (EU) 168/2013.

¹⁶ Voetnoot 8 uit het aangehaalde advies: Zie de definitie van “markttoezicht” die hierboven geciteerd is.

oog op de doorgifte van die gegevens aan de federale overheid zal daartoe echter eerst een samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten.¹⁷

5.3. Verder laat artikel 3, § 2, 3°, van het voorontwerp toe dat emissiemonitoring wordt ingezet voor opvolgingsonderzoek en beleidsrelevant onderzoek met inbegrip van milieukwaliteitsmodellering of voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden op basis van voertuigemissiemetingen. De betekenis van deze doeleinden blijkt niet uit de definities in artikel 2 en evenmin uit de memorie van toelichting.

Op de vraag wat wordt bedoeld met ‘opvolgingsonderzoek’, ‘beleidsrelevant onderzoek’ en ‘milieukwaliteitsmodellering’, antwoordde de gemachtigde:

a. Opvolgingsonderzoek (artikel 3)

“Onderzoek om de evolutie op te volgen van indicatoren rond milieuprestaties van de vloot. Het gaat over indicatoren die rechtstreeks uit emissiemonitoring kunnen afgeleid worden. Voorbeelden zijn het aantal voertuigen met verhoogde emissies, de toename of afname van het aantal voertuigen met verhoogde emissies per brandstofklasse (diesel, benzine, ...), ...”

b. Beleidsrelevant onderzoek (artikel 3)

“Onderzoek om inzicht te verhogen met het oog op het evalueren, vernieuwen of verbeteren van beleid (bvb milieu- en mobiliteitsbeleid). Een voorbeeld van dergelijk onderzoek is het beleidsrelevant onderzoek dat geleid heeft tot de conceptnota rond aanpak verhoogde voertuigemissies (<https://www.vmm.be/lucht/evolutie-luchtkwaliteit/emissiefraude-verkeer/onderzoeksrapporten/juridisch-en-beleidsstrategisch-onderzoek-nederlands>).”

c. Milieukwaliteitsmodellering (artikel 3)

“Met het oog op het opstellen van een performant milieubeleid worden modellen gebruikt om de bijdrage van bepaalde activiteiten tot milieuvervuiling in te schatten. Die modellen zijn afhankelijk van kwalitatieve input in de vorm van onder meer emissiefactoren. Emissiemonitoring van voertuigen draagt bij tot een beter inzicht in de werkelijke emissieprestaties van voertuigen in gebruik op de Vlaamse wegen en kan zo leiden tot betere emissiefactoren, wat de overheid toelaat om milieukwaliteitsmodellen te verbeteren ter ondersteuning van milieubeleid (bijvoorbeeld in de vorm van het luchtbeleidsplan) en rapportering. Vlaanderen is verplicht om haar emissies in te schatten en aan de Europese Commissie te rapporteren, zowel de huidige emissie-inventaris als emissieprognoses. Een correcte inschatting van de emissies en prognoses is erg belangrijk. Deze rapportering wordt immers gebruikt om na te gaan of Vlaanderen voldoet aan haar verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn Nationale Emissieplafonds (<https://www.vmm.be/wetgeving/europese-nec-richtlijn>) en in het kader van de stikstofproblematiek. Emissiegegevens en prognoses worden eveneens gebruikt als input voor luchtkwaliteitsmodellen waarmee wordt nagegaan of Vlaanderen voldoet aan de Europese luchtkwaliteitsnormen (nu en in de toekomst), <https://www.vmm.be/wetgeving/europese-richtlijn-over-de-luchtkwaliteit-en-schonere-lucht>). Naast emissiefactoren kunnen uit de emissiemonitoringsdata ook verkeersintensiteiten worden afgeleid, hetgeen eveneens een belangrijke inputparameter is voor de mobiliteitsmodellen die de emissiemodellen voeden

¹⁷ In afwachting daarvan is er geen grondslag voor artikel 6, § 6, tweede lid, van het ontwerp.

(<https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/mobiliteit/voertuigkilometer/metadata-voertuigkilometer>).”

Artikel 6bis, § 1, van de BWHI maakt de gewesten bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek, met inbegrip van het beleidsondersteunend onderzoek, binnen het kader van hun bevoegdheden. In de mate dat de onderzoeksdoelstellingen passen binnen de materiële bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, stelt de ontworpen regeling geen bevoegdheidsprobleem.

5.4. Ten slotte laat artikel 3, § 2, 4° en 5°, van het voorontwerp toe dat emissie monitoring wordt ingezet voor het opsporen en oproepen van de titularissen van probleemvoertuigen met het oog op de uitvoering van een gedeeltelijke keuring.¹⁸

5.4.1. Artikel 2, 15°, van het voorontwerp definieert een probleemvoertuig als “een motorvoertuig dat niet langer conform is aan zijn certificaat van overeenstemming of dat significant meer uitstoot dan een gewoon voertuig van dezelfde categorie en vergelijkbare klasse”. Bij artikel 5, § 6, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om het significantiekader te bepalen opdat er sprake is van een probleemvoertuig.

¹⁸ Overeenkomstig artikel 3, § 2, 4° en 5°, van het voorontwerp is één van de doelstellingen van de emissie monitoring om titularissen van probleemvoertuigen naar de technische keuring te verwijzen. De regeling lijkt op die manier een uitzondering in te voeren op de frequentie waarbinnen de technische controle wordt uitgevoerd.

Lidstaten kunnen op basis van artikel 5, lid 3, van richtlijn 2014/45/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 ‘betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van Richtlijn 2009/40/EG’ een redelijke periode vaststellen waarbinnen de technische controle moet worden verricht. Zij mogen hierbij echter de in het eerste lid van die bepaling vastgelegde intervallen niet overschrijden, tenzij is voldaan aan een in artikel 5, lid 4, vermelde uitzondering.

Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2014/45/EU bepaalt:

“1. Onverminderd de in lid 3 bedoelde periode van flexibiliteit die in de lidstaten wordt toegepast, worden voertuigen onderworpen aan een technische controle, waarbij ten minste de volgende intervallen worden toegepast:

- a) voertuigen van de categorieën M1 en N1: vier jaar na de datum waarop het voertuig voor het eerst is ingeschreven, en vervolgens om de twee jaar;
- b) voertuigen van categorie M1 die worden gebruikt als taxi of ambulance, voertuigen van de categorieën M2, M3, N2, N3, O3 en O4: een jaar na de datum waarop het voertuig voor het eerst is ingeschreven, en vervolgens jaarlijks.
- c) voertuigen van categorie T5 die voornamelijk gebruikt worden op de openbare weg voor commercieel goederenvervoer: vier jaar na de datum waarop het voertuig voor het eerst is ingeschreven, en vervolgens om de twee jaar.”

Artikel 5, lid 4, van richtlijn 2014/45/EU bepaalt:

“4. In weerwil van de datum van de laatste technische controle van een voertuig mag de betrokken lidstaat of bevoegde instantie in de volgende gevallen voorschrijven dat een voertuig vóór de in de leden 1 en 2 bedoelde datums aan een technische controle wordt onderworpen:

- na een ongeval dat een effect heeft gehad op de voornaamste veiligheidsgelateerde onderdelen van het voertuig, zoals de wielen, de ophanging, kreukelzones, de airbagsystemen, de stuurinrichting of het remsysteem;
- wanneer de veiligheids- en milieusystemen en -onderdelen van het voertuig zijn veranderd of gewijzigd;
- wanneer de tenaamgestelde van het kentekenbewijs van het voertuig is veranderd;
- wanneer het voertuig een kilometerstand van 160 000 km heeft bereikt;
- wanneer de verkeersveiligheid ernstig in gevaar wordt gebracht.”

De Vlaamse decreetgever kan bijgevolg in het kader van emissie monitoring slechts bijkomende technische controles vóór het verstrijken van de vastgelegde periode bepalen voor zover het gaat om voertuigen die zijn veranderd of gewijzigd.

Voor de bevoegdheidsvraag kan hier nuttig worden verwezen naar advies 75.229/AV/3 van 6 maart 2024 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van het Vlaams verkeersreglement’ dat het volgende opmerkt:

“3.14. Luidens artikel 70, 2°, van het ontwerp is het verboden rook te ontwikkelen die de grenswaarden overschrijdt die vastgesteld zijn door het koninklijk besluit van 15 maart 1968, tenzij bij voorbijgaande uitlatingen van rook die wordt veroorzaakt door de motor aan te zetten of de gangwissel van de voertuigen te gebruiken.

Ofschoon, zoals hiervoor vermeld (opmerking 3.13)¹⁹, de gewesten bevoegd zijn voor het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverterstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen, vermogen zij op grond hiervan niet in afwijkingen te voorzien op de door de federale overheid bepaalde technische voorschriften. Bijgevolg moet het zinsdeel ‘tenzij bij voorbijgaande uitlatingen van rook die wordt veroorzaakt door de motor aan te zetten of de gangwissel van de voertuigen te gebruiken’ worden weggelaten.”

Het Vlaamse Gewest is bijgevolg weliswaar bevoegd om toezicht te houden op de conformiteit van motorvoertuigen met hun certificaat van overeenstemming, maar als de in het voorontwerp gehanteerde definitie van probleemvoertuig ook betrekking zou hebben op een voertuig dat “significant meer uitstoot dan een gewoon voertuig van dezelfde categorie en vergelijkbare klasse”, hoewel het voertuig in die hypothese wel nog voldoet aan het certificaat van overeenstemming, zou de decreetgever strenger zijn dan de door de federale overheid bepaalde emissienormen. Hiervoor is hij niet bevoegd.

Bijgevolg moet het zinsdeel “of dat significant meer uitstoot dan een gewoon voertuig van dezelfde categorie en vergelijkbare klasse” uit de definitie van “probleemvoertuig” in artikel 2, 15°, van het voorontwerp worden geschrapt.

Indien de delegatie in artikel 5, § 6, van het voorontwerp om “het significantiekader” te bepalen louter tot doel heeft om te bepalen of een voertuig “significant meer uitstoot dan een gewoon voertuig van dezelfde categorie en vergelijkbare klasse”, is die delegatie dan eveneens overbodig. Indien die delegatie er echter veeleer toe strekt om de Vlaamse Regering toe te laten om een meetkader te formuleren dat toelaat om te bepalen welke gemeten emissiewaarden gelet op de meetomstandigheden (weersomstandigheden, locatie, meettoestel, meetopstelling ...) aanleiding moeten geven tot verdere actie, kan die bepaling worden behouden, maar moet die draagwijdte beter tot uiting worden gebracht in de tekst van die bepaling.

¹⁹ (*Eigen voetnoot*) Opmerking 3.13 uit het geciteerde advies 75.229/AV/3 luidt:

“3.13. Luidens artikel 69 van het ontwerp zijn de uitrusting en onderdelen van een voertuig altijd in goede staat van werking en zijn voortreffelijk onderhouden en geregeld.

Voor zover met “in goede staat van werking” wordt bedoeld dat die uitrusting en die onderdelen in overeenstemming moeten zijn met de door de federale overheid bepaalde technische voorschriften voor voertuigen, kan voor die bepaling een beroep worden gedaan op de bevoegdheid van de gewesten inzake het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inverterstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen (artikel 6, § 1, XII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). In zoverre een gebrekkig onderhoud of een gebrekkige regeling nadelig kan zijn voor de staat van de wegen, kan voor die bepaling ook een beroep worden gedaan op de bevoegdheid van de gewesten inzake de wegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).”

5.4.2. Gelet op artikel 6, § 1, XII, 4°, van de BWHI moet bovendien in herinnering worden gebracht dat het in artikel 3, § 2, 5°, van het voorontwerp bedoelde “oproepen van de titularissen van probleemvoertuigen met het oog op de uitvoering van een gedeeltelijke keuring” geen afbreuk kan doen aan de keuzevrijheid van natuurlijke personen en rechtspersonen om die keuring vervolgens te laten uitvoeren in een centrum voor technische keuring dat in een ander gewest is gelegen.

6. Naast de emissie-monitoring maakt artikel 7 van het voorontwerp mogelijk dat een lijst van individuele voertuigen wordt opgesteld met het oog op handhaving. Ook deze lijst is een instrument van toezicht en handhaving, wat mogelijk is binnen de bevoegdheidsdomeinen van het Vlaamse Gewest.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7. Het voorliggende voorontwerp van decreet bevat verschillende artikelen waarbij de verwerking van persoonsgegevens aan bod komt:

- emissie-monitoring aan de hand van nummerplaatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen waarbij voertuig- en emissiegegevens worden gemeten en geregistreerd (artikelen 4, 5, §§ 2, eerste lid, en 3). De gemeten en geregistreerde gegevens worden verzameld in een beveiligde databank (artikel 5, § 4);²⁰
- het opvragen en registreren van de gegevens gegenereerd door de toestellen vermeld in artikel 4 gecombineerd met de noodzakelijke technische voertuiggegevens door de Vlaamse Milieumaatschappij, de Vlaamse Belastingdienst, het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, de erkende instellingen en de gemeenten, die als de verwerkingsverantwoordelijken worden aangewezen (artikel 5, § 2, eerste lid);
- de vorming van de lijst van individuele voertuigen door de Vlaamse Belastingdienst (artikel 7).

Het advies nr. 11/2024 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, gevoegd bij de adviesaanvraag, beschrijft de stroom aan verwerkingen als volgt:²¹

“Overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp kan voor de verwezenlijking van de bovenstaande doeleinden de emissie-monitoring worden uitgevoerd aan de hand van nummerplaatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen (lees: ANPR-camera’s). De meetgegevens, evenals gekoppelde technische voertuiggegevens en bepaalde persoonsgegevens (waaronder nummerplaat en chassisnummer, maar minstens ook (indirect) locatiegegevens worden vervolgens – krachtens artikel 5, §§ 4 en 5, van het ontwerp – bewaard in een op te richten beveiligde databank. Finaal bepaalt artikel 7 dat er

²⁰ Op de vraag wie deze databank beheert, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De Vlaamse Milieumaatschappij handelt als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens conform de beschrijving in artikel 6.”

²¹ Gegevensbeschermingsautoriteit, advies nr. 11/2024 van 20 februari 2024, punt 10.

een ‘lijst’ moet worden ingevoerd waarop bepaalde voertuigen met sterk verhoogde emissies (‘probleemvoertuigen’) zullen worden opgenomen, teneinde de bevoegde toezichthouders in staat te stellen om gericht wegkantcontroles uit te voeren.²²”

Deze verschillende vormen van verwerking van persoonsgegevens vergen een nader onderzoek gelet op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in artikel 22 van de Grondwet en gelet op het relevante Europeesrechtelijke kader, in het bijzonder de AVG en, gelet op de gedeeltelijke inzet van de emissie-monitoring voor de opsporing van inbreuken,²³ ook 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’.

A. Het gebruik van ANPR-camera’s

7.1. Artikel 4 bepaalt dat emissie-monitoring voor alle doeleinden vermeld in artikel 3, kan worden uitgevoerd aan de hand van nummerplatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen. De ontworpen regeling laat aldus het gebruik van de techniek van *automatic number plate recognition* (ANPR) toe.

De wet op het politieambt regelt het gebruik van ANPR-camera’s door de politiediensten.²⁴ Uit het advies van het Controleorgaan op de politieke informatie van 19 februari 2024 dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, blijkt evenwel dat de politiediensten hierbij niet betrokken kunnen worden op de wijze bepaald in het voorontwerp, zodat die wet geen adequaat kader biedt voor de inzet van die ANPR-camera’s.

Daarnaast is er nog de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’. Artikel 3 van die wet bepaalt het toepassingsgebied als volgt:

“Deze wet is van toepassing op de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s in de plaatsen bedoeld in artikel 2, met als doel:

²² Voetnoot 7 uit het aangehaalde advies: “In dat verband verduidelijkt het aanvraagformulier de methodologie als volgt: “De remote sensing toestellen worden langs de kant van een weg geplaatst, over een bepaalde rijstrook. Wanneer een voertuig daar passeert, worden een reeks emissie-, voertuig- en locatiespecifieke gegevens verwerkt (bv. nummerplaat, tijdstip, NOx-emissies, PM-emissies...). Deze gegevens worden gepseudonimiseerd en opgeslagen in een databank. De gegevens worden verrijkt met DIV-gegevens, waardoor aan die nummerplaat de juiste technische voertuiggegevens kunnen gekoppeld worden zoals merk, model, homologatiedatum, euronorm, brandstoftype, enz... Indien aan bepaalde milieuvorwaarden wordt voldaan (nog te bepalen door de Vlaamse Regering) komt het voertuig op een lijst terecht. Deze lijst kan door wegininspecteurs en politie worden gebruikt om meer gericht te controleren met het oog op handhaving.”

²³ De niet-naleving van emissie-gerelateerde technische voertuigeisen is immers een misdrijf, zie artikel 4 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’.

²⁴ Dit is gebeurd bij wet van 21 maart 2018 ‘tot wijziging van de wet op het politieambt om het gebruik van camera’s door de politiediensten te regelen, en tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’.

1° misdrijven tegen personen of goederen te voorkomen, vast te stellen of op te sporen;
2° overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet te voorkomen, vast te stellen of op te sporen, de naleving van gemeentelijke reglementen te controleren of de openbare orde te handhaven.

Deze wet is niet van toepassing op:

1° bewakingscamera's waarvan de plaatsing- en gebruiksmodaliteiten door of krachtens een bijzondere wetgeving geregeld zijn;

2° bewakingscamera's op de werkplaats met het oog op de veiligheid en de gezondheid, de bescherming van de goederen van de onderneming, de controle van het productieproces en de controle van de arbeid van de werknemer;

3° bewakingscamera's geplaatst en gebruikt door de openbare inspectie- en controlediensten, uitdrukkelijk toegelaten door de wet, het decreet of de ordonnantie die hun bevoegdheden regelt, om camera's te gebruiken of om film- of video-opnamen te maken, in het kader van hun opdrachten.”

Gelet op artikel 3, tweede lid, 3°, van de wet van 21 maart 2007 is deze wet niet van toepassing op de ANPR-camera's die zouden worden gebruikt bij de emissie-monitoring voor de in het voorontwerp geregelde toezicht- en handhavingsdoeleinden. Gelet op artikel 3, eerste lid, van de wet van 21 maart 2007 is deze wet evenmin van toepassing op de ANPR-camera's die zouden worden gebruikt bij de emissie-monitoring voor de andere doeleinden die zijn vastgelegd in artikel 3 van het voorontwerp.

Aangezien de normen waarop toezicht wordt gehouden geen betrekking hebben op de naleving van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’ gecoördineerd op 16 maart 1968 of haar uitvoeringsbesluiten, kan ook geen beroep worden gedaan op artikel 62 van die wet als basis voor de inzet van camera's in het kader van de emissie-monitoring.

Bijgevolg moet het decreet zelf de basisregeling vaststellen voor de inzet van ANPR-camera's met het oog op de emissie-monitoring, waarbij in afdoende waarborgen moet worden voorzien voor de privacy. De ontworpen regeling moet op dit punt worden aangevuld.²⁵

B. Het formele legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet

7.2. Voor de verwerking van persoonsgegevens geldt het legaliteitsbeginsel uit artikel 22 van de Grondwet dat een voorbehouden bevoegdheid in hoofde van de decreetgever bevat om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven. Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°)

²⁵ In dat verband kan inspiratie worden gezocht in het decreet van 27 november 2015 ‘betreffende lage-emissiezones’ en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, waarin bepalingen zijn opgenomen over de plaatsing en de gegevens die mogen worden geregistreerd.

de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²⁶

De persoonsgegevens die kunnen worden verwerkt in het kader van de emissie-monitoring zijn opgesomd in artikel 5, § 3, tweede lid, van het voorontwerp en betreffen de volgende gegevens van de titularis van het voertuig:

- de nummerplaat van het gemeten motorvoertuig;
- het chassisnummer van het gemeten motorvoertuig;
- de gegevens over rijgedrag, zoals vertragingen of versnellingen.

7.2.1. Uit het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit en de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens blijkt dat ook de localisatiegegevens als persoonsgegevens worden aangemerkt. De opsomming in artikel 5, § 3, tweede lid, van het voorontwerp dient hiermee te worden aangevuld.

7.2.2. Wat de opstelling van de lijst van probleemvoertuigen betreft (artikel 7 van het voorontwerp), is niet voldaan aan het formele legaliteitsbeginsel. Er wordt niet bepaald welke categorieën van persoonsgegevens worden opgenomen (nummerplaat en/of chassisnummer). Ook de maximumtermijn voor bewaring wordt niet bepaald.

Nog fundamenteler blijkt evenmin uit het voorontwerp aan welke criteria een (titularis van een) probleemvoertuig moet voldoen om op de lijst te worden opgenomen (of er weer uit te worden verwijderd²⁷). Bijgevolg laat het voorontwerp van decreet ook na om de categorie van personen te bepalen wier gegevens mogen worden verwerkt.²⁸

De regeling moet op dit punt worden aangevuld.

7.2.3. Volgens artikel 6, § 6, eerste lid, 2°, van het voorontwerp kunnen de gegevens worden gedeeld met ‘publieke vennootschappen’.

Welke vennootschappen hier precies worden bedoeld, blijkt echter niet uit de tekst noch uit de memorie van toelichting. De gemachtigde gaf in dit verband de volgende verduidelijking:

²⁶ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

²⁷ In dat verband moet ook worden gewezen op wat in voetnoot 18 is uiteengezet over de frequentie van de technische controle. Het lijkt aannemelijk dat eens een voertuig dat op de lijst werd opgenomen een nieuwe technische keuring heeft doorstaan, er geen reden meer is om het voertuig nog langer op die lijst te vermelden. Dat wordt in het voorontwerp echter niet geregeld. Zie bovendien ook opmerking 9.

²⁸ Dat is ook het geval indien formeel enkel voertuigen zouden worden vermeld op de lijst, aangezien de identificatiegegevens van de auto ook toelaten om de titularis van de nummerplaat te identificeren.

“Publieke vennootschappen worden niet apart gedefinieerd in het decreet. Deze formulering werd gebruikt om maatschappelijke stakeholders zoals de port of Antwerp-Bruges te kunnen betrekken. Het Havenbedrijf heeft een eigen milieudienst en milieubevoegdheden en voert ook milieurelevant onderzoek uit waarbij zij kunnen gebruik maken van emissiemonitoring. In het verleden werkte de Vlaamse overheid reeds samen met het Havenbedrijf in Antwerpen voor een studieproject met emissiemonitoring en met dit decreet faciliteren we dergelijke samenwerking en de mogelijkheid voor deze partijen om initiatief te kunnen nemen voor het uitvoeren van onderzoek op basis van dergelijke emissiemetingen.”

Dit antwoord schept geen duidelijkheid omtrent de rechtspersonen waarmee de gegevens kunnen worden gedeeld. Indien met de port of Antwerp-Bruges de naamloze vennootschap van publiek recht wordt bedoeld die is gecreëerd bij het decreet van 11 maart 2022 ‘tot hervorming van het beheer van de havengebieden van Antwerpen en Brugge-Zeebrugge’, moet die entiteit aldus worden vernoemd. Naamloze vennootschappen van publiek recht zijn immers andere entiteiten dan zogenaamde ‘publieke vennootschappen’²⁹. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor eventuele andere vennootschappen van publiek recht waarmee gegevens zouden worden uitgewisseld. Gelet op het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet kan niet worden volstaan met een algemene verwijzing, en moeten de vennootschappen in kwestie in het aan te nemen decreet afdoende worden geïdentificeerd.

C. Doeleinden van de verwerking

7.3.1. Volgens de artikelen 5, lid 1, b), van de AVG en 4, lid 1, b), van richtlijn 2016/680 kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

Artikel 3, § 2, van het voorontwerp bepaalt de doeleinden van de emissiemonitoring, en dus indirect ook van de verwerking van de persoonsgegevens als volgt:

“§ 2. Emissiemonitoring wordt ingezet voor één of meer van volgende doeleinden:

- 1° toezicht op en handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde technische voertuigeisen door de titularissen van een bepaald voertuig;
- 2° toezicht op en handhaving van de naleving van emissie-gerelateerde eisen door fabrikanten van motorvoertuigen;
- 3° opvolgingsonderzoek en beleidsrelevant onderzoek uitvoeren met inbegrip van milieukwaliteitsmodellering of voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden op basis van voertuigemissiemetingen;
- 4° opsporen van de titularissen van probleemvoertuigen met het oog op de uitvoering van een gedeeltelijke keuring;
- 5° oproepen van de titularissen van probleemvoertuigen met het oog op de uitvoering van een gedeeltelijke keuring.”

²⁹ Het wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019 kent geen publieke vennootschappen, net zomin als het wetboek van Economisch Recht.

7.3.2. De doeleinden onder punten 1°, 4° en 5°, viseren het toezicht en de handhaving,³⁰ de opsporing en de oproeping van individuele titularissen van voertuigen. Uit de stukken in het aan de afdeling Wetgeving voorgelegde dossier blijkt dat deze groep overtreders een relatief beperkt aantal betreft. Men maakt ter verwezenlijking van deze doeleinden gebruik van *remote sensing*, een nog experimentele methode voor emissie-monitoring met onzekere doeltreffendheid op korte termijn. Uit het Luchtbeleidsplan voor 2030³¹ blijkt immers dat de techniek vooralsnog weinig bruikbaar is met het oog op de sanctionering van individuele gebruikers:

“Naast technische controles langs de weg bieden sensoren opgesteld langs de wegen potentieel om emissieconcentraties te bepalen van langsrijdende voertuigen. De techniek van *remote sensing* heeft al een lange voorgeschiedenis in de Verenigde Staten en uit studieresultaten van het Joint Research Center (JRC) blijkt dat hij toelaat om op een voldoende accurate manier uitspraken te doen over de momentane emissies van voertuigen in gebruik. Omdat voertuigen gedurende de rijcyclus een variabel emissiepatroon laten optekenen, achten we de techniek op korte termijn weinig bruikbaar om sancties te bepalen op het niveau van individuele gebruikers, maar de resultaten kunnen zeer nuttige informatie opleveren om via statistische analyse op een groot aantal metingen uitspraken te doen over de conformiteit van een ruim scala aan voertuigmodellen. Op het niveau van individuele voertuigen onderzoeken we de mogelijkheden om op basis van *remote sensing* voertuigen met een afwijkend emissieprofiel in negatieve zin sneller te laten doorstromen naar de periodieke technische keuring of controles langs de weg. In 2019 voorzien we een *remote sensing* campagne op verschillende plaatsen in Vlaanderen.”

Gelet op die beperkingen is het cruciaal dat de gegevens enkel worden gebruikt voor het identificeren van individuele voertuigen met het oog op een nadere technische controle overeenkomstig artikel 3, § 2, 4° en 5°, van het voorontwerp. In de mate dat de emissiecontrole wordt ingezet met het oog op het toezicht en de handhaving van emissie-gerelateerde technische voertuigeisen ten aanzien van de titularis van een bepaald voertuig (artikel 3, § 2, 1°, van het voorontwerp) kan de emissie-monitoring weliswaar de basis vormen voor een gerichte controle van een in het kader van de emissie-monitoring als afwijkend geïdentificeerd voertuig, maar niet op zich de basis vormen voor het opleggen van een sanctie, gelet op de voormelde beperkingen.

7.3.3. Uit de bewoordingen van punt 3° van artikel 3, § 2, van het voorontwerp kan op onvoldoende duidelijke wijze worden afgeleid welke welbepaalde doeleinden worden beoogd. Om in overeenstemming te zijn met het beginsel van doelbinding uit de AVG verdient het aanbeveling om de verschillende vormen van onderzoek te definiëren in het voorontwerp in lijn met de omschrijvingen die de gemachtigde heeft gegeven, zoals vermeld in opmerking 5.3.

D. Minimale gegevensverwerking

7.4. Met betrekking tot de doeleinden onder artikel 3, § 2, 3°, van het voorontwerp rijst tevens de vraag of niet veeleer met geanonimiseerde gegevens moet worden gewerkt, in plaats van

³⁰ Dat is ook het geval met de doelstelling in artikel 3, § 2, 2°, van het voorontwerp. Gelet op wat in opmerking 5.2 is uiteengezet over de bevoegdheid, moet die bepaling echter worden weggelaten uit het voorontwerp, zodat er hierna niet meer wordt op ingegaan.

³¹ [Luchtbeleidsplan 2030 \(vmm.be\)](https://www.vmm.be), pagina 99.

persoonsgegevens van individuele titularissen van voertuigen. De gegevens worden ingevolge artikel 8, § 4, van het voorontwerp pas na het verstrijken van de bewaartermijn van vijf jaar geanonimiseerd met betrekking tot deze doeleinden. Het is echter niet duidelijk waarom de Vlaamse Milieumaatschappij of de lokale overheden overeenkomstig artikel 6, § 4, tweede en zesde lid, van het voorontwerp in het kader van beleidsonderzoek over individuele persoonsgegevens moeten kunnen beschikken, te meer daar het Departement Mobiliteit en Openbare Werken volgens artikel 6, § 4, vierde lid, 2°, van het voorontwerp voor diezelfde doelstelling enkel met gepseudonimiseerde datasets mag werken. Eenzelfde onduidelijkheid rijst voor het delen van de gegevens met de entiteiten opgesomd in artikel 6, § 6, van het voorontwerp.

Uit artikel 89, lid 1, van de AVG vloeit voort dat gegevens moeten worden geanonimiseerd bij een verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wanneer de doeleinden nog steeds kunnen worden bereikt zonder identificatie van de betrokkenen. Er valt op het eerste gezicht niet in te zien waarom de identificatie van de titularissen van (probleem)voertuigen vereist is om te voldoen aan de noden van onderzoek in het kader van emissie-monitoring. Om in overeenstemming te zijn met het beginsel van minimale gegevensverwerking uit artikel 5, lid 1, c), van de AVG, lijkt dus veeleer gebruik te moeten worden gemaakt van anonieme gegevens in het kader van de verwerking van gegevens van de emissie-monitoring voor de doeleinden vermeld in artikel 3, § 2, 3°, van het voorontwerp.

E. De verwerkingsverantwoordelijke

7.5. Zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit uiteenzet in punt 17 van advies 11/2024 is de verwerkingsverantwoordelijke overeenkomstig artikel 4, 7), van de AVG respectievelijk artikel 3, 8), van richtlijn 2016/680 “elke natuurlijke of rechtspersoon, overheidsinstantie, dienst of ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt; wanneer de doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen. Volledigheidshalve brengt de Autoriteit in herinnering dat de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke passend moet zijn in het licht van de feitelijke omstandigheden. Zowel het Europees Comité voor gegevensbescherming³² als de Autoriteit³³ hebben aangedrongen op de noodzaak om deze concepten te benaderen vanuit een feitelijk perspectief. Het is derhalve noodzakelijk de entiteit of entiteiten aan te wijzen die in feite het doel van de verwerking nastreven en de controle erover uitoefenen.”

³² Voetnoot van het aangehaalde advies: Richtsnoeren 07/2020 betreffende de begrippen “verwerkingsverantwoordelijke” en “verwerker” in de AVG, te raadplegen via (op heden werd deze vertaling nog niet officieel goedgekeurd): https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_nl.

³³ Voetnoot van het aangehaalde advies: Gegevensbeschermingsautoriteit, het punt over de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van de (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten, blz. 1.

Uit de tekst van het voorontwerp blijkt niet duidelijk wie wordt bedoeld met de in artikel 5, § 3, eerste lid, van het voorontwerp vermelde verwerkingsverantwoordelijke voor de registers en bestanden die gekoppeld zijn aan de intelligente automatisch werkende toestellen (bijvoorbeeld ANPR-camera's). Het is dus niet duidelijk wie de verwerkingsverantwoordelijke is voor de gegevensbank uit artikel 5, § 4, van het voorontwerp, noch wie verantwoordelijk is voor de verwerking door middel van de intelligente automatisch werkende toestellen. De gemachtigde verduidelijkte dat de Vlaamse Milieumaatschappij de verwerkingsverantwoordelijke voor deze databank is.

7.5.1. Uit dat antwoord kan worden afgeleid dat in artikel 6, § 1, van het voorontwerp, dat stelt dat de Vlaamse Milieumaatschappij handelt als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van gegevens, ook wordt gedoeld op het beheer van de databank. Dit dient echter duidelijker te blijken uit de tekst. De verwerkingsverantwoordelijke moet op dit punt dan ook voldoende precies worden bepaald in het voorontwerp.

7.5.2. Het blijft niettemin onduidelijk of dit ook geldt voor de gegevensverwerking aan de hand van de intelligente automatisch werkende toestellen, nu onduidelijk is wie de beheerder is van de ingezette toestellen.³⁴ Artikel 5, § 4, van het voorontwerp identificeert immers naast de Vlaamse Milieumaatschappij ook nog de Vlaamse Belastingdienst, het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, de erkende instellingen en de lokale overheden als mogelijke verwerkingsverantwoordelijken.

F. De bewaartermijnen

7.6. Volgens artikel 5, lid 1, e), van de AVG mogen persoonsgegevens niet voor langere perioden worden opgeslagen dan noodzakelijk om het doeleinde waarvoor ze worden verwerkt te bereiken (het beginsel van “opslagbeperking”).³⁵

Artikel 8 van het voorontwerp stelt de bewaartermijnen vast van “de gegevens, vermeld in artikel 5, paragraaf 2, over probleemvoertuigen binnen hun doeleinden” en “de gegevens, vermeld in artikel 5, § 2, over andere gemeten motorvoertuigen dan probleemvoertuigen binnen hun doeleinden”.³⁶

Met betrekking tot de ontworpen regeling inzake de maximale bewaartermijnen kunnen volgende opmerkingen worden gemaakt.

7.6.1. Artikel 8, § 1, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt dat voor de gegevens over andere gemeten voertuigen dan probleemvoertuigen ook een maximale bewaartermijn van vijf jaar wordt gehanteerd. Om in overeenstemming te zijn met het beginsel van opslagbeperking uit de

³⁴ Dat hangt samen met het ontbreken van een duidelijk rechtskader voor de inzet van die camera's met het oog op de emissie-monitoring, zie opmerking 7.1.

³⁵ Zie ook artikel 4, lid 1, e), van richtlijn 2016/680.

³⁶ Het verdient overigens aanbeveling om in het voorontwerp consequent of het paragraafteken (§) te gebruiken, dan wel het woord paragraaf voluit, maar in elk geval niet schijnbaar willekeurig in een lid de beide technieken door elkaar te gebruiken.

AVG mogen de gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk om het doel van de verwerking te bereiken. Gezien de doeleinden uit artikel 3, § 2, van het voorontwerp valt niet in te zien op welke manier het verantwoord is om voor het bepalen van de bewaartermijn geen onderscheid te maken tussen probleemvoertuigen en andere gemeten voertuigen waarbij de bewaartermijn voor die laatste voertuigen mogelijk zelfs langer is als de vervolging sneller dan binnen vijf jaar een einde neemt.³⁷ Het is voor de Raad van State niet duidelijk waarom de persoonsgegevens van de titularissen van voertuigen waartegen in het kader van de doelstellingen vermeld in artikel 3, § 2, 1°, 4° en 5°, van het voorontwerp geen verdere actie wordt ondernomen, toch tot vijf jaar lang zouden kunnen worden bewaard.

7.6.2. Artikel 8, § 3, van het voorontwerp stelt dat de gegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk om het doeleinde in artikel 3, § 2, 3°, van het voorontwerp (namelijk: opvolgingsonderzoek, beleidsrelevant onderzoek met inbegrip van milieukwaliteitsmodellering en historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden) te bereiken. Wat betreft de verwezenlijking van historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden, lijken dit geen doelstellingen die bereikt worden binnen vijf jaar. Sowieso is het onduidelijk of voor die doelstelling wel individuele persoonsgegevens moeten worden bewaard, nu dat onderzoek schijnbaar ook kan aan de hand van minstens gepseudonimiseerde gegevens.³⁸ Het feit dat de gegevens na de termijn van vijf jaar worden geanonimiseerd volgens artikel 8, § 4, van het voorontwerp bevestigt dit vermoeden. Daarnaast lenen de verschillende soorten onderzoek³⁹ onder artikel 3, § 2, 3°, van het voorontwerp zich niet noodzakelijk tot eenzelfde bewaartermijn. Deze doeleinden zouden dan ook beter uit elkaar worden gehaald zodat passende bewaartermijnen kunnen worden bepaald.

7.6.3. Bijgevolg moeten de bewaartermijnen worden heroverwogen om te garanderen dat persoonsgegevens werkelijk slechts worden bewaard voor zo lang dit noodzakelijk is voor de specifieke doeleinden waarvoor die gegevens worden verzameld.

G. Geautomatiseerde gegevensverwerking

7.7. Artikel 5, § 3, tweede lid, 3°, van het voorontwerp stelt dat gegevens over rijgedrag een van de categorieën verwerkte gegevens zijn. Uit de artikelen 5, § 3, eerste lid en 4, eerste lid, van het voorontwerp blijkt dat deze gegevens op geautomatiseerde wijze worden verzameld.⁴⁰ De doelstellingen van deze verwerkingen zijn, onder andere, het toezicht op en de handhaving van de naleving van emissienormen door de titularissen van voertuigen met het oog op de uitvoering van

³⁷ In artikel 8, § 1, eerste lid, van het voorontwerp is er sprake van het “verval van de vordering inzake sanctionering”. Aangenomen moet worden dat daarmee enerzijds de verjaringstermijn bedoeld wordt, maar ook dat het de bedoeling is dat als die vordering definitief is toegewezen, de bewaartermijn al sneller tot zijn einde komt.

³⁸ Althans in hoofde van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken. Zoals hoger opgemerkt is er op dit punt in artikel 6, § 4, van het voorontwerp een discrepantie tussen de bepaling over dat departement en de bepalingen over de gegevensverwerking voor onderzoeksdoeleinden door de Vlaamse Milieumaatschappij en de lokale overheden (zie opmerking 7.4).

³⁹ Zie daarover opmerking 7.3.3.

⁴⁰ Er wordt immers gebruikgemaakt van intelligente automatisch werkende toestellen en automatische nummerplaatherkenning.

technische keuringen. Gezien hier dus een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens op basis van persoonlijke aspecten van natuurlijke personen met het oog op de evaluatie van die persoonlijke aspecten wordt geregeld, is er sprake van profilering in de zin van artikel 4, 4), van de AVG.⁴¹

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat er geen sprake is van geautomatiseerde gegevensverwerking, aangezien een menselijke tussenkomst plaatsvindt. Bij de emissie-monitoring wordt echter gebruikgemaakt van ANPR-camera's die per definitie een automatische gegevensverwerking uitmaken. Gelet op de richtsnoeren van de Groep voor de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van verordening (EU) 2016/679⁴² is de aanwezigheid van menselijke tussenkomst op zich bovendien onvoldoende om een verwerking niet onder de definitie van automatische gegevensverwerking te brengen. De menselijke tussenkomst kan immers gefabriceerd zijn, zodat beslissingen *de facto* enkel op de automatisch gegenereerde gegevens zijn gebaseerd. In het licht daarvan kunnen de in de memorie van toelichting aangehaalde elementen niet volstaan om het bestaan van geautomatiseerde gegevensverwerking te weerleggen. Bijgevolg past het om de volgende voorbehouden te maken.

7.7.1. Artikel 22 van de AVG heeft betrekking op “Geautomatiseerde individuele besluitvorming, waaronder profilering” en luidt als volgt:

“1. De betrokkene heeft het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.

2. Lid 1 geldt niet indien het besluit:

- a) noodzakelijk is voor de totstandkoming of de uitvoering van een overeenkomst tussen de betrokkene en een verwerkingsverantwoordelijke;
- b) is toegestaan bij een Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene; of
- c) berust op de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene.

3. In de in lid 2, punten a) en c), bedoelde gevallen treft de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke, het recht om zijn standpunt kenbaar te maken en het recht om het besluit aan te vechten.

⁴¹ De definitie van profilering uit artikel 4, 4), van de AVG luidt: “elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen”; zie bijv. adv.RvS 70.381/1 van 8 december 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 maart 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid’, randnrs. 8.1 - 8.5.

⁴² [JUSTICE AND CONSUMERS ARTICLE 29 - Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 \(wp251rev.01\) \(europa.eu\)](#).

4. De in lid 2 bedoelde besluiten worden niet gebaseerd op de in artikel 9, lid 1, bedoelde bijzondere categorieën van persoonsgegevens, tenzij artikel 9, lid 2, punt a) of g), van toepassing is en er passende maatregelen ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene zijn getroffen.”

Uit artikel 22, lid 1, van de AVG blijkt aldus dat het in principe verboden is een persoon te onderwerpen “aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft”. Er wordt onder meer een uitzondering gemaakt op dat verbod wanneer het besluit, overeenkomstig artikel 22, lid 2, b), van dezelfde verordening, “is toegestaan bij een Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene”.

Indien uitzonderingen worden bepaald op het principieel verbod op geautomatiseerde besluitvorming in de zin van artikel 22 van de AVG, zoals het huidige voorontwerp van decreet beoogt te doen, vereist artikel 22, lid 2, b), van de AVG dat tevens wordt voorzien in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene.

7.7.2. Dat geldt *a fortiori* voor de verwerking in het kader van de doelstelling van artikel 3, § 2, 1°, van het voorontwerp, die onder richtlijn 2016/680 valt. Artikel 11 van die richtlijn bepaalt het volgende:

“1. De lidstaten schrijven voor dat uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerde besluiten, met inbegrip van profilering, die voor de betrokkene nadelige rechtsgevolgen hebben of hem in aanmerkelijke mate treffen, verboden zijn, tenzij het betrokken besluit is toegestaan krachtens het Unierecht of het lidstatelijke recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is, en dat besluit voorziet in passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke.

2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde besluiten worden niet gebaseerd op de in artikel 10 bedoelde bijzondere categorieën van persoonsgegevens, tenzij er passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en de legitieme belangen van de betrokkene zijn getroffen.

3. Profilering die leidt tot discriminatie van natuurlijke personen op grond van de in artikel 10 bedoelde bijzondere categorieën van persoonsgegevens is overeenkomstig het Unierecht verboden.”

Nog afgezien van de vraag of emissie monitoring vanop afstand gelet op de wetenschappelijke onzekerheid wel de basis kan vormen voor de vervolging van titularissen van voertuigen,⁴³ moet ook omwille van artikel 11 van richtlijn 2016/680 in beginsel worden vermeden dat de in artikel 3, § 2, 1°, van het voorontwerp bedoelde handhaving geautomatiseerd zou

⁴³ Zie ook opmerking 7.3.2.

gebeuren. In elk geval zou moeten worden voorzien in passende maatregelen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene.

H. De mogelijkheid om af te wijken van de rechten van de persoon wiens gegevens worden verwerkt

7.8. Naar luid van artikel 23, lid 1, van de AGV kan “[d]e reikwijdte van de verplichtingen en rechten als bedoeld in de artikelen 12 tot en met 22 en artikel 34, alsmede in artikel 5 (...), voor zover de bepalingen van die artikelen overeenstemmen met de rechten en verplichtingen als bedoeld in de artikelen 12 tot en met 20, worden beperkt door middel van Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die op de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker van toepassing zijn, op voorwaarde dat die beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van:

- “a) de nationale veiligheid;
- b) landsverdediging;
- c) de openbare veiligheid;
- d) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid;
- e) andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid;
- f) de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures;
- g) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van schendingen van de beroepsregels voor gereguleerde beroepen;
- h) een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt, al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de in de punten a), tot en met e) en punt g) bedoelde gevallen;
- i) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen;
- j) de inning van civielrechtelijke vorderingen.”

In het tweede lid van dat artikel worden de bepalingen gespecificeerd die de wettelijke maatregelen, die in dergelijke beperkingen voorzien, moeten bevatten.

Die voorwaarden zijn bovendien een echo van het vereiste van de artikelen 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat beperkingen die aan de bescherming van persoonsgegevens worden gesteld de wezenlijke inhoud van die rechten moeten respecteren, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel noodzakelijk moeten zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

7.8.1. Artikel 9 van het voorontwerp maakt gebruik van de mogelijkheid om in beperkingen op de rechten van de betrokkenen bedoeld in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG te voorzien. Daarvoor wordt verwezen naar hetzij artikel 23, lid 1, e) en h), van de AVG,⁴⁴ hetzij artikel 23, lid 1, e), h) en i) ervan.⁴⁵

De gemachtigde werd per verwerkingsverantwoordelijke als volgt bevraagd over de manier waarop de ontworpen regeling past binnen de waarborgen van de inleidende zin van artikel 23, lid 1, van de AVG:

Artikel 9, § 2:

- a. Hoe past de ontworpen regeling binnen de waarborgen van artikel 23, lid 1, e) van de AVG? Voor de Vlaamse Belastingdienst? Voor de erkende instellingen?
- b. Hoe past de ontworpen regeling binnen de waarborgen van artikel 23, lid 1, h) van de AVG? Voor de Vlaamse Belastingdienst?

Antwoord:

“De bedoeling van deze bepaling is om te vermijden dat titularissen van probleemvoertuigen (bijvoorbeeld omdat zij hun voertuig illegaal hebben laten manipuleren), kunnen interfereren met het handavingsproces en zich zo aan controle en handhaving kunnen onttrekken. De emissie-monitoring is geen handhavingssysteem op zich, maar kan immers wel dienstdoen als een instrument dat noodzakelijk is voor handhavers om gemanipuleerde voertuigen te kunnen identificeren.

Zowel de Vlaamse Belastingdienst als de erkende instellingen vervullen een cruciale rol in het toezicht op de conformiteit van voertuigen met hun technische voorschriften. Zo vallen de Vlaamse wegeninspecteurs (die o.a. technische controle langs de weg uitvoeren) sinds 1 januari 2021 onder de bevoegdheid van de Vlaamse Belastingdienst. De erkende instellingen staan overeenkomstig het KB Technische Eisen in voor de keuring van voertuigen.

Artikel 23 van de AVG voorziet in de mogelijkheid om de reikwijdte van verplichtingen en rechten te beperken in het kader van onder meer:

- de bescherming van de volksgezondheid (het niet naleven van de toepasselijke emissienormen is nefast voor de volksgezondheid);
- de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten (de manipulatie van voertuigen is bijvoorbeeld strafbaar onder de huidige regelgeving).
- een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt met de uitoefening van openbaar gezag.

De toepassing van deze uitzonderingen wordt aan verschillende waarborgen onderworpen.

De beperkingen zijn proportioneel en worden in de tijd beperkt tot hetgeen noodzakelijk is.

⁴⁴ Voor de ambtenaren en personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst en de erkende instellingen in het kader van een onderzoek of controle, of de voorbereiding daarvan.

⁴⁵ Voor de Vlaamse Milieumaatschappij in het kader van de opvraging en registratie van de gemeten gegevens.

De beperkingen zijn niet alleen tijdelijk, maar ook voorwaardelijk: ze geldt voor de Vlaamse Belastingdienst en de erkende instellingen enkel als het voor het goede verloop van de controle of het onderzoek noodzakelijk is of kan zijn dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de AVG, niet worden toegepast. Dit houdt ook in dat zodra het goede verloop van het onderzoek niet meer in het gedrang kan komen, de betreffende rechten hun toepassing herwinnen.”

Artikel 9, § 3

- a. Hoe past de ontworpen regeling binnen de waarborgen van artikel 23, lid 1, e) van de AVG? Voor de Vlaamse Milieumaatschappij?
- b. Hoe past de ontworpen regeling binnen de waarborgen van artikel 23, lid 1, h) van de AVG? Voor de Vlaamse Milieumaatschappij?
- c. Hoe past de ontworpen regeling binnen de waarborgen van artikel 23, lid 1, i) van de AVG? Voor de Vlaamse Milieumaatschappij?

Antwoord:

“Punten a. en b. De Vlaamse Milieumaatschappij is belast met een taak van algemeen belang, waaronder het in stand houden van de databank en zodoende het toezicht op de relevante regelgeving inzake emissie gerelateerde technische voertuigeisen door handhavers mogelijk te maken. De Vlaamse Milieumaatschappij staat in voor het beheren van de databank, van waaruit gegevens ook gedeeld kunnen worden met de Vlaamse Belastingdienst en de erkende instellingen. In die zin moet dus ook vermeden worden dat een betrokkene voortijdig zijn rechten kan uitoefenen ten aanzien van de verzendende instantie. Dat zou immers het onderzoek of de controle bij de ontvangende instanties in het gedrang kunnen brengen. Hetgeen hierboven bij artikel 9, §2 gesteld werd ten aanzien van artikel 23, lid 1, e) en h) van de AVG geldt dus ook voor artikel 9, §3.

De Vlaamse Milieumaatschappij oefent tevens haar rol van de opvolging en de bescherming van de milieukwaliteit in Vlaanderen uit (DABM titel X hfts2 art 10.2.3 §2) waaronder de het ontwikkelen en inzetten van instrumenten en het uitwerken en uitvoeren van maatregelen om de verontreiniging van de atmosfeer, met uitzondering van de verontreiniging als gevolg van broeikasgassen, te voorkomen en te beperken en het inventariseren van de emissies van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer en van relevante bronnen ervan en hierover rapporteren aan de Europese Commissie (zie ook antwoord op vraag 5c). Het beperken van de rechten van de betrokkenen onder de AVG is noodzakelijk en evenredig ter waarborging van haar taken.

Punt c. Met het oog op gegevensbescherming is de databank van de Vlaamse Milieumaatschappij technisch zo ontworpen dat persoonsgegevens gepseudonimiseerd zijn opgeslagen. De Vlaamse Milieumaatschappij houdt dusdanig geen persoonsgegevens bij: enkel de emissiewaarden, meetomstandigheden, technische metadata en technische voertuiggegevens verbonden aan een versleutelde code uniek voor elk individueel voertuig worden in de databank van VMM bewaard. Dit datasysteem is volledig gescheiden van het IT-platform in beheer bij Digitaal Vlaanderen, dat handhavers in staat stelt de titularissen van voertuigen met problematisch emissieprofiel te identificeren. De rechtstreekse identificatie van de betrokkenen is enkel mogelijk door welbepaalde ontvangers van de gegevens, zoals de Vlaamse Belastingdienst, nader bepaald in het decreet en overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden.

Door deze architectuur zal de Vlaamse Milieumaatschappij niet in staat zijn om te voldoen aan vragen van titularissen om specifieke informatie voor hun voertuig te consulteren of bijvoorbeeld te verwijderen: In de gepseudonimiseerde databank van VMM

is het immers voor VMM niet mogelijk om specifieke voertuigen terug te vinden om te kunnen voldoen aan een vraag van een bepaalde titularis, net omdat er geen identificatie mogelijk is binnen dit systeem.

De technische onmogelijkheid tot rechtstreekse identificatie van betrokkenen door de Vlaamse Milieumaatschappij, en het feit dat deze laatste enkel toegang heeft tot gepseudonimiseerde persoonsgegevens, vormt aldus een privacybeschermende maatregel. De beperking ten aanzien van de Vlaamse Milieumaatschappij wordt zo bijkomend ook gerechtvaardigd op artikel 23, lid 1, letter (i) AVG.”

7.8.2. Uit artikel 23, lid 1, van de AVG vloeit voort dat die beperkingen een *noodzakelijke* maatregel moeten zijn.

Volgens artikel 9, § 2, tweede lid, van het voorontwerp gelden die beperkingen wat de Vlaamse Belastingdienst en de erkende instellingen betreft evenwel “op voorwaarde dat het voor het goede verloop van de controle of het onderzoek, noodzakelijk is *of kan zijn* dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet worden toegepast”. Een dergelijke soepele voorwaarde kan niet worden gerijmd met het noodzakelijkheidsvereiste dat blijkt uit de aangehaalde verordeningsbepaling en de artikelen 8 en 52 van het Handvest. In artikel 9, § 3, van het voorontwerp staan zelfs helemaal geen voorwaarden waaronder mag worden afgeweken van de artikelen 12 tot 22 van de AVG door de Vlaamse Milieumaatschappij, wat *a fortiori* onverenigbaar is met het aangehaalde Unierecht.

De mogelijkheid om de verplichtingen en rechten vermeld in de artikelen 12 tot 22 van de AVG niet toe te passen, moet dan ook worden beperkt tot de gevallen waarin dat noodzakelijk is voor het goede verloop van het onderzoek.⁴⁶

Uit de uitleg van de gemachtigde blijkt bovendien niet duidelijk waarom de beperking van alle rechten uit de artikelen 12 tot en met 22 noodzakelijk is voor de bescherming van alle genoemde belangen. Er zal dan ook per beperking moeten worden verantwoord waarom ze noodzakelijk is om het concrete belang te beschermen.

7.8.3. Uit artikel 23, lid 1, van de AVG vloeit tevens voort dat de beperkingen maatregelen moeten zijn die *evenredig* zijn met het nagestreefde doel. Omwille van de uitgebreide omvang van de beperkingen en de algemeenheid van de ontworpen bepaling, kunnen ze moeilijk als proportioneel worden beschouwd. Er lijken verregaande beperkingen te worden opgelegd zonder dat deze op duidelijke wijze worden verantwoord. Er moet worden nagegaan of het nodig is elk van de rechten vermeld in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG te kunnen beperken, dan wel of de beoogde beperkingen kunnen worden toegespitst op specifieke rechten en beginselen. Daarbij moet worden bepaald welke verwerkingen van welke persoonsgegevens kunnen worden beperkt en gedurende welke periode. Aan dit laatste lijkt voldaan te zijn, aangezien de bepaling regelt dat de beperking enkel geldt voor de duur dat de betrokkene onderworpen is aan een controle, onderzoek of voorbereidende werkzaamheden (artikel 9, § 2, tweede lid, van het voorontwerp), of

⁴⁶ Adv.RvS 62.834/3 van 19 februari 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 juni 2018 ‘houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

gedurende de periode dat de gegevens van de betrokkene worden bewaard in de databank (artikel 9, § 3, derde lid). Voor het overige ontbreken echter voldoende specifieke bepalingen.

7.8.4. Bovendien vereist artikel 23, lid 2, van de AVG dat de ontworpen bepaling wordt aangevuld met *specifieke bepalingen*. In artikel 9 van het voorontwerp ontbreken minstens de in artikel 23, lid 2, d), van de AVG bedoelde waarborgen ter voorkoming van misbruik of onrechtmatige toegang of doorgifte en de in artikel 23, lid 2, g), van de AVG bedoelde specifieke bepalingen met betrekking tot de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Het voorontwerp zal dan ook moeten worden aangevuld op die punten.

7.8.5. Voor de verwerking van persoonsgegevens bedoeld in artikel 3, § 2, 1°, van het voorontwerp komt daar nog bij dat die verwerking onder richtlijn 2016/680 valt, die niet in eenzelfde afwijkmogelijkheid voorziet als artikel 23 van de AVG. Bijgevolg kan artikel 9, § 2, van het voorontwerp voor die gegevensverwerking in elk geval geen toelating inhouden om in niet nader omschreven gevallen afbreuk te doen aan de waarborgen die gelden bij de verwerking van persoonsgegevens. Aangezien de bepalingen van een richtlijn ook niet onmiddellijk toepasselijk zijn in de nationale rechtsorde, moeten eventuele beperkingen aan de waarborgen die op die verwerking van toepassing zijn in het voorontwerp zelf worden opgenomen, binnen de grenzen die de toepasselijke richtlijnbevestigingen toelaten.

7.8.6. Het voorontwerp moet bijgevolg worden aangevuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Het opschrift suggereert ten onrechte dat het voorontwerp enkel betrekking heeft op de gegevensverwerking en -uitwisseling bij de emissie-monitoring van wegvoertuigen, terwijl het voorontwerp in werkelijkheid die emissie-monitoring ook zelf organiseert. Dat moet in het opschrift worden weergegeven.

Artikel 3

9. Onverminderd wat onder opmerking 5.4 is opgemerkt over de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, doet de mogelijkheid dat de emissie-monitoring wordt ingezet met het oog op de uitvoering van een gedeeltelijke keuring (artikel 3, § 2, 4° en 5°, van het voorontwerp) ook vragen rijzen in het licht van artikel 5 van de aldaar al aangehaalde richtlijn 2014/45/EU.

Artikel 5, leden 1 tot 3, van richtlijn 2014/45/EU legt immers de frequentie vast voor het onderwerpen van voertuigen aan de technische keuring. Het voorontwerp beoogt echter probleemvoertuigen op basis van de vaststellingen in het kader van de emissie-monitoring te onderwerpen aan bijkomende keuringen buiten de normale cyclus. Die mogelijkheid is overeenkomstig artikel 5, lid 4, van die richtlijn echter beperkt tot de volgende gevallen:

- na een ongeval dat een effect heeft gehad op de voornaamste veiligheidsgerelateerde onderdelen van het voertuig, zoals de wielen, de ophanging, kreukelzones, de airbagsystemen, de stuurinrichting of het remsysteem;
- wanneer de veiligheids- en milieusystemen en -onderdelen van het voertuig zijn veranderd of gewijzigd;
- wanneer de tenaamgestelde van het kentekenbewijs van het voertuig is veranderd;
- wanneer het voertuig een kilometerstand van 160.000 km heeft bereikt;
- wanneer de verkeersveiligheid ernstig in gevaar wordt gebracht.

Het is onduidelijk hoe in het kader van de emissie-monitoring kan worden vastgesteld dat aan een van die voorwaarden is voldaan. Minstens zal in de memorie van toelichting moeten worden uitgelegd hoe bij de totstandkoming van de lijst van probleemvoertuigen⁴⁷ kan worden gegarandeerd dat daarop enkel voertuigen worden vermeld die overeenkomstig richtlijn 2014/14/EU aan bijkomende keuringen mogen worden onderworpen.

Artikelen 5 en 6

10. Luidens artikel 5, § 2, tweede lid, van het voorontwerp kunnen de verwerkingsverantwoordelijken uit artikel 6 de gegevens gegenereerd door de toestellen vermeld in artikel 4, opvragen en registreren. De gegevens worden overeenkomstig artikel 5, § 4, verzameld in een beveiligde databank. De Vlaamse Milieumaatschappij kan die gegevens bovendien overeenkomstig artikel 6, §§ 2 en 3, “verder aanvullen”, zonder dat duidelijk is of dit betekent dat dit in dezelfde databank gebeurt, of daarbuiten, zeker nu artikel 6, § 3, ook gewag maakt van gepseudonimiseerde gegevens. Artikel 6, § 4, bepaalt ten slotte de wijze van verwerking door de verschillende verwerkingsverantwoordelijken voor de daar vermelde doeleinden.

De onderlinge verhouding tussen die bepalingen is bovendien niet duidelijk. Zo rijst de vraag of de verwerkingsverantwoordelijken krachtens de eerste bepaling al die gegevens kunnen registreren naast de databank vermeld in artikel 5, § 4, dan wel of deze enkel in de databank worden geregistreerd en zij deze dan kunnen opvragen, registreren, en verder verwerken zoals bepaald in artikel 6, § 4.

Het voorontwerp moet op die punten worden verduidelijkt.

11. Erop gewezen dat de bepalingen in de artikelen 5, § 5, en 6, § 2, van het voorontwerp in wezen identiek zijn, bevestigde de gemachtigde dat artikel 6, § 2 moet worden geschrapt.

Hiermee kan worden ingestemd, mits in artikel 5, § 5 wordt verwezen naar de databank in paragraaf 4 (in plaats van paragraaf 3).

⁴⁷ Zie daarover ook opmerking 7.2.2.

Artikel 6

12. Luidens artikel 6, § 3, van het voorontwerp kan de Vlaamse Milieumaatschappij de gegevens in de databank verwerken en verder aanvullen met technische voertuiggegevens van gemeten motorvoertuigen, in de mate dat deze gegevens gepseudonimiseerd zijn, voor de doeleinden vermeld in artikel 3 van het aan te nemen decreet. In voorkomend geval vraagt de Vlaamse Milieumaatschappij digitaal bij de bevoegde instanties, zoals de instantie die belast is met de inschrijving van de voertuigen, de noodzakelijke gegevens over de gemeten motorvoertuigen op.

Zoals deze bepaling is geformuleerd, is niet duidelijk welke “technische voertuiggegevens” hier worden bedoeld. Immers, artikel 5, § 1, 1°, definieert die term enkel voor gebruik in artikel 5. Daarnaast is evenmin duidelijk waarop de pseudonimisering van de gegevens slaat. Deze term lijkt erop te wijzen dat het hier in oorsprong om persoonsgegevens gaat, maar dan moet duidelijk blijken welke categorieën van gegevens dit betreft.

De ontworpen bepaling moet in het licht hiervan worden herzien.

13.1. In tegenstelling tot wat de inleidende zin van artikel 6, § 4, van het voorontwerp doet uitschijnen, wordt in die paragraaf geen opsomming gegeven van de wijze waarop gegevens worden verwerkt, maar worden enkel de verwerkingsverantwoordelijken aangewezen, afhankelijk van de doelstelling van de gegevensverwerking.

13.2. Bovendien is het wetgevingstechnisch, met het oog op de accurate verwijzing naar die verschillende verwerkingen en verwerkingsverantwoordelijken, weinig elegant om een opsomming aan te kondigen in een eerste lid, eindigend op een dubbelpunt, en vervolgens de opsomming in opeenvolgende leden op te nemen.

Artikel 8

14. In artikel 8, § 4, van het voorontwerp moet worden verwezen naar “artikel 3, § 2, punt 3°” in plaats van “artikel 3, tweede lid, punt 3°”.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH