



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.535/3

van 5 juli 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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’

Op 7 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 juni 2021. 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 5 juli 2021.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe 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’ op een drietal punten te wijzigen.

Vooreerst wordt de uitzondering op het vereiste van vakbekwaamheid voor bestuurders van voertuigen die landbouw-, tuinbouw-, bosbouw-, veeteelt- of visserijbedrijven gebruiken om goederen te vervoeren in het kader van hun eigen bedrijvigheid, uitgebreid tot een straal van vijftig, in plaats van vijf, kilometer vanaf de basis van de onderneming die het voertuig bezit, huurt of leaset (artikel 1 van het ontwerp).

Vervolgens wordt de regeling van de nascholing met hulpmiddelen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie, in het ontwerp e-learning genoemd, gewijzigd (artikel 2). Zo wordt de mogelijkheid om nascholing te volgen met behulp van e-learning beperkt tot maximum twaalf uur binnen een periode van vijf jaar (4°) en wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het verkeersveiligheidsbeleid (hierna: de minister) gemachtigd om de essentiële elementen te regelen van de verwerking van persoonsgegevens die gepaard gaat met die nascholing (3°).

Ten slotte wordt bepaald dat de opleidingscentra de door de minister of zijn gemachtigde opgelegde richtlijnen moeten naleven en de nodige technische en organisatorische maatregelen moeten nemen voor de bescherming van de persoonsgegevens (artikel 3).

BEVOEGDHEID

3. Naar luid van het ontworpen artikel 4, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 is de vereiste van vakbekwaamheid niet van toepassing op bestuurders van voertuigen die landbouw-, tuinbouw-, bosbouw-, veeteelt- of visserijbedrijven gebruiken om goederen te vervoeren in het kader van hun eigen bedrijvigheid, behalve als het besturen van het voertuig deel uitmaakt van de voornaamste activiteit van de bestuurder of als ze verder rijden dan vijftig kilometer vanaf de basis van de onderneming die het voertuig bezit, huurt of leaset.

Om de redenen uiteengezet in advies 67.548/3 van 7 juli 2020 kan worden aangenomen dat die regeling tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort.¹

RECHTSGROND

4.1. Uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef blijkt dat voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 1, eerste lid, en 23, § 3, eerste lid, 2°, en § 4, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968’ (hierna: de wegverkeerswet) en in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 ‘betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg’.

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

4.2.1. In het ontworpen artikel 45, § 1/1, derde lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (artikel 2, 3°, van het ontwerp) wordt de minister gemachtigd om de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens voor de nascholing met behulp van e-learning te regelen.

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 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:

¹ Adv.RvS 67.548/3 van 7 juli 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2020 ‘tot wijziging van diverse bepalingen 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 3. Zie ook adv.RvS 67.690/2/V van 5 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 10 september 2020 ‘modifiant l’arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l’aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’.

“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,² 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^o, 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).”³

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”.⁴

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 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”.

² 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.

³ Adv.RvS 67.548/3 van 7 juli 2020, opmerkingen 13.3 en 13.4.

⁴ 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.

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”).⁵ 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 gevisieerd 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.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 34/2021 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 11 mei 2021 over het ontwerp 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 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

⁵ 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.”

gegevensbescherming⁶ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.⁷

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6.1. Artikel 2, 3°, van het ontwerp strekt ertoe de minister te machtigen om de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens die gepaard gaat met de nascholing met behulp van e-learning, te regelen. Op grond hiervan wordt in het ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de e-learning, vermeld in artikel 45, §1/1, derde lid, 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, in het kader van een proefproject’, dat samen met het thans voorliggende ontwerp voor advies aan de Raad van State is voorgelegd (adviesaanvraag 69.531/3), de door de opleidingscentra en door het departement te verwerken gegevens bepaald, evenals de doeleinden van die gegevensverwerking en de bewaartermijn (artikelen 31 en 32 van dat ontwerp).

6.2. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Het regelen van de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens die gepaard gaat met de nascholing met behulp van e-learning kan evenwel niet als een aangelegenheid van bijkomstige aard of van beperkt belang worden beschouwd. Integendeel, zoals hierboven reeds is opgemerkt moeten de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in beginsel in het decreet zelf worden vastgelegd.

Ofschoon in dit geval om de in de opmerkingen 4.2.2 en 4.2.3 uiteengezette redenen kan worden aanvaard dat, behoudens de maximale bewaartermijn en de bijkomende doeleinden, de essentiële elementen van de verwerking van de persoonsgegevens op voldoende wijze zijn geregeld in artikel 23, § 4, van de wegverkeerswet, moet worden opgemerkt dat het nader regelen van die elementen door te bepalen welke gegevens de opleidingscentra en het departement verwerken, welke de doeleinden van die gegevensverwerking zijn en hoelang die gegevens kunnen worden bewaard, geen regels van bijkomstige aard of van beperkt belang zijn, mede gelet op de weerslag die een dergelijke regeling heeft op het recht op bescherming van het privé-leven.

⁶ 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)’.

⁷ 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).

6.3. Er moet dan ook worden besloten dat de in artikel 2, 3°, van het ontwerp vervatte machtiging aan de minister geen doorgang kan vinden en dat de in het voormelde ontwerp van ministerieel besluit vervatte regeling van de verwerking van persoonsgegevens moet worden overgeheveld naar het thans voorliggende ontwerp.⁸

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

7.1. Naar luid van het ontworpen artikel 47, § 5, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 leeft het opleidingscentrum de richtlijnen na die zijn opgelegd door de minister of zijn gemachtigde.

Hieromtrent om toelichting gevraagd verklaarde de gemachtigde:

“Het opleidingscentrum moet overeenkomstig het ontworpen artikel 47, §5 van het KB van 4 mei 2007 de richtlijnen die door de minister of zijn gemachtigde opgelegd zijn, naleven.

Door middel van de richtlijnen kan worden verduidelijkt op welke wijze uitvoering moet worden gegeven aan de bepalingen van het KB van 4 mei 2007. Hierbij zullen de richtlijnen niet afwijken van de reglementaire bepalingen en zullen de richtlijnen ook niet zover gaan dat eigenlijk nieuwe regels worden bepaald.

De richtlijnen zullen dus geen verordenende draagwijdte hebben maar zullen enkel regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreffen. De richtlijnen waarvan sprake, betreffen de technische en praktische concretisering van de bepalingen van de regelgeving.”

7.2. Dergelijke richtlijnen mogen alleszins geen verordenende draagwijdte hebben. Het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden kan immers enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar kan enkel worden aanvaard wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben. In beide gevallen veronderstelt dit dat de draagwijdte van die delegatie uitdrukkelijk en specifiek wordt bepaald, wat te dezen niet het geval is.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁸ In de aanhef van dit ontwerp moet dan bijkomend worden verwezen naar advies 69.531/3 dat de Raad van State op dezelfde dag als dit advies heeft gegeven.