



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2022/030 van 19 april 2022

over

tekst	ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wat betreft vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 100 kHz en 300 GHz
roepnaam	(besluit milieuhygiëne)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 10 december 2021

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

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

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 16 maart 2022, ontvangen door de VTC op 16 maart 2022;

Brengt op 19 april 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Omgeving (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van besluit *tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2018 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wat betreft vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 100 kHz en 300 GHz* (hierna "het Ontwerp"), wat artikel 10 betreft.

2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. Het Ontwerp gaat over de normering voor vast en tijdelijk opgestelde zendantennes van elektromagnetische golven met een frequentie tussen 100 kHz (kilo Hertz) en 300 GHz (Giga Hertz). De elektromagnetische golven die zendantennes uitzenden kunnen, afhankelijk van onder meer de frequentie en het zendvermogen, schadelijke effecten veroorzaken voor de mens en het leefmilieu. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) raadt aan om normen op te stellen die de blootstelling aan elektromagnetische golven beperken tot grenswaarden waarbij geen effecten worden waargenomen (cumulatieve immissie).
4. Sinds het arrest van het Grondwettelijk Hof van 15 januari 2009¹ is het duidelijk dat de normering voor elektromagnetische straling van vast opgestelde zendantennes een regionale bevoegdheid is.
5. De Vlaamse Regering keurde op 19 november 2010 een besluit goed dat normen vastlegt voor elektromagnetische straling van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes die uitzenden met een frequentie tussen 10 MHz en 10 GHz. De normen werden opgenomen als milieukwaliteitsnormen (deel 2) en milieuvoorwaarden (deel 6) in titel II van het VLAREM.
6. Als milieukwaliteitsnorm werd een cumulatieve norm van 20,6 V/m (bij 900 MHz) vastgelegd. Deze norm geldt voor alle vast opgestelde zendantennes die met een frequentie tussen 10 MHz en 10 GHz uitzenden. De norm is afhankelijk van de frequentie en varieert van 13,7 V/m (bij 10 tot 400 MHz) tot 30,7 V/m (bij 2 tot 10 GHz).
7. Om de blootstelling verder te beperken werd ook een norm van 3 V/m bij 900 MHz per zendantenne, per technologie en per operator opgenomen in de milieuvoorwaarden. De norm per zendantenne geldt enkel op verblijfplaatsen om de blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische golven te beperken op plaatsen waar mensen regelmatig verblijven (bijvoorbeeld woningen, scholen, ziekenhuizen, crèches).
8. De technologie voor mobiele telecommunicatie is de voorbije 10 jaar sterk geëvolueerd waardoor de huidige normering en de wijze van berekening van de blootstelling van omwonenden bij de aanvraag van een conformiteitsattest aangepast moet worden.
9. De nieuwe 5G-technologie zal gebruik maken van frequenties hoger dan 10 GHz, ook wel Mm-waves (26 GHz in Europa) genoemd. Daarom moet het frequentiebereik van de huidige wetgeving aangepast worden om ook bij deze frequenties de blootstelling van de bevolking aan straling te kunnen beperken. De ICNIRP-richtlijnen hebben een frequentiebereik van 100 kHz tot 300 GHz. Het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest hanteren in hun wetgeving ook dit frequentiebereik. Het frequentiebereik wordt ook zo aangepast met dit besluit.
10. In de Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie wordt gesteld in artikel 57, 1^e lid, alinea 2, dat de implementatie van draadloze toegangspunten met klein bereik niet onnodig wordt beperkt door deze te onderwerpen aan een vergunningsplicht. Bij de omzetting van voormelde richtlijn dient rekening te worden gehouden met de uitvoeringsverordening (EU) 2020/1070 van de Commissie van 20 juli 2020 tot vaststelling van de kenmerken van draadloze toegangspunten met klein bereik krachtens artikel 57, lid 2, van Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie².
11. In artikel 3 van die uitvoeringsverordening worden uitdrukkelijk een aantal kenmerken opgesteld waarin de draadloze toegangspunten met klein bereik als bedoeld in artikel 57, lid 1, tweede alinea, van Richtlijn (EU) 2018/1972, moeten voldoen en dat de lidstaten hier op kunnen toezien maar dat dit geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de

¹ Arrest 2/2009

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1070&from=EN>

lidstaten om de geaggregeerde niveaus van de elektromagnetische velden te bepalen die resulteren uit de colocatie of de aggregatie in een lokaal gebied van draadloze toegangspunten met klein bereik, en om er met andere middelen dan individuele vergunningen voor te zorgen dat deze de toepasselijke grenswaarden voor geaggregeerde blootstelling aan elektromagnetische velden overeenkomstig het Unierecht in acht nemen. Exploitanten van draadloze toegangspunten met klein bereik die voldoen aan die vastgestelde kenmerken stellen de bevoegde autoriteiten in kennis van de installatie en de locatie van die toegangspunten.

12. Om deze reden wordt de gehanteerde werkwijze van artikel 6.10.2.2 van titel II van het VLAREM, met name de verplichting voor bepaalde antennes om in het bezit te zijn van een conformiteitsattest behouden maar worden de gevallen waarin dit nodig is aangepast t.o.v. de huidige situatie. De tabel van artikel 6.10.2.2. wordt in die zin aangepast. Voor dit soort draadloze toegangspunten wordt er een kennisgeving gevraagd zoals voorgesteld in de Europese richtlijn.
13. Er is op korte termijn behoefte aan een wettelijk kader om de normering van de stralingsniveaus in overeenstemming te brengen met de technologische ontwikkelingen, het frequentiebereik uit te breiden en de Europese richtlijn te implementeren.
14. Het Ontwerp beoogt om van een norm per antenne over te gaan naar een norm per operator die enkel op verblijfplaatsen geldt. Deze norm per operator is een blootstellingsnorm waaraan per locatie alle vast opgestelde zendantennes van één operator moeten voldoen (dus de samengestelde velden van alle antennes van één operator en niet van elke antenne apart).
15. Die andere operatoren die zendantennes voor radio- en televisie, spoorwegverkeer, taxi, radioamateurs, defensie, radars van luchthavens etc. gebruiken, moeten niet voldoen aan de norm per operator.
16. Om te vermijden dat de cumulatieve norm kan overschreden worden, zal de tool voor het aanvragen van attesten bij die situaties al aangeven dat er nog andere bronnen van straling aanwezig zijn waarmee rekening moet gehouden worden.
17. Daar voorliggend besluit de bepalingen wijzigt inzake normering voor vast en tijdelijk opgestelde zendantennes van elektromagnetische golven met een frequentie tussen 100 kHz (kilo Hertz) en 300 GHz (Giga Hertz), dient ook de formulering van de bepalingen van bijlage VII van het Milieuhandhavingsbesluit aangepast te worden.
18. De volgende bepalingen van het Ontwerp handelen over de verwerking van persoonsgegevens, ook buiten het aangegeven artikel 10:

“Art. 7.

In artikel 6.10.2.2bis van hetzelfde besluit³, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° paragraaf 1 wordt opgeheven;

2° de bestaande paragraaf 2, die paragraaf 1 wordt, wordt vervangen door wat volgt:

“§1. Voor de vast opgestelde zendantennes, vermeld in artikel 6.10.2.2. en waarvoor een kennisgeving geldt, wordt voorafgaand aan de exploitatie een kennisgeving ingediend via de website van de afdeling, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven.

Deze kennisgeving bevat volgende elementen:

1° de gegevens van de aanvrager: naam van de aanvrager, naam van de operator, namelijk een rechtspersoon of een natuurlijke persoon, telefoonnummer van de aanvrager, e-mailadres van de aanvrager, coördinaten (lambert72) van

³ het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne

de vast opgestelde zendantenne, adres van de site met de vast opgestelde zendantennes namelijk straat, nummer, postnummer, gemeente;

(...)

Art. 8.

Artikel 6.10.2.3. van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011 en laatst gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 6.10.2.3. De aanvraag van een conformiteitsattest wordt ingediend via de website van de afdeling, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven.

De aanvraag van een conformiteitsattest bevat de volgende elementen:

1° de gegevens van de aanvrager: naam van de aanvrager, naam van de operator, namelijk een rechtspersoon of een natuurlijke persoon, telefoonnummer van de aanvrager, e-mailadres van de aanvrager, coördinaten (lambert72) van de vast opgestelde zendantenne, adres van de site met de vast opgestelde zendantennes namelijk straat, nummer, postnummer, gemeente;

(...)

6° een bewijs van betaling van de retributie, vermeld in artikel 6.10.2.8.

(...)”

“**Art. 10.** In afdeling 6.10.2. van hetzelfde besluit, ingevoegd bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011 en het laatste gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014, wordt een artikel 6.10.2.9 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Artikel 6.10.2.9. §1. Het Departement, bevoegd voor de milieuhinder van elektromagnetische golven treedt op als verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van 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 of als ontvanger voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van hoofdstuk 6.10 en de toezichtopdrachten, als vermeld in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, met betrekking tot het conformiteitsattest of de kennisgeving."

De overheden, vermeld in het eerste lid, verwerken persoonsgegevens voor de uitvoering van de taken, vermeld in dit hoofdstuk en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 100 kHz en 300 GHz.

§2. De verwerking van persoonsgegevens als vermeld in paragraaf 1 heeft betrekking op volgende categorieën van persoonsgegevens:

1° de voor- en achternaam,

2° adresgegevens;

3° contactgegevens.

Enkel de personen die de specifieke behoefte hebben door hun functie, rol of verantwoordelijkheid om deze persoonsgegevens te verwerken, hebben hiertoe toegang.

§3. De verwerking van persoonsgegevens als vermeld in paragraaf 1 heeft betrekking op de volgende categorieën van betrokkenen:

- 1° aanvragers,
- 2° operatoren.

§4. De maximale bewaartermijnen voor persoonsgegevens die op basis van dit hoofdstuk en de toezichtopdrachten als vermeld in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, worden verwerkt, worden vastgelegd in beheersregels, conform artikel III.81, §2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen voor de verwerking van de persoonsgegevens, de beveiliging van die gegevens, en de passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen.”

“Art. 13. In bijlage VII, artikel 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering 7 september 2018, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

(...)

1° de rij:

6.10.2.2bis, § 2, eerste zin	Voor de vast opgestelde zendantennes, vermeld in paragraaf 1, wordt voorafgaand aan de exploitatie een kennisgeving ingediend via de website van de afdeling, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven.
------------------------------------	--

wordt vervangen door de rij

6.10.2.2bis, § 1, eerste zin	Voor de vast opgestelde zendantennes, vermeld in artikel 6.10.2.2. en waarvoor een kennisgeving geldt, wordt voorafgaand aan de exploitatie een kennisgeving ingediend via de website van de afdeling, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven.
------------------------------------	---

“;

2° de rij

6.10.2.2bis, § 2, tweede zin	Deze kennisgeving bevat minstens volgende elementen : 1° de gegevens van de exploitant: naam van de exploitant, namelijk een rechtspersoon of een natuurlijke persoon, telefoonnummer, e-mailadres, volledig adres; 2° de gebruikte frequentie (MHz); 3° vermogen, geleverd aan de antenne (dBm); 4° hoogte (centerlijn) ten opzichte van de begane grond (m); 5° de winst (dBi); 6° azimut (°), het noorden is nul, het oosten 90 enzovoort (stralingsrichting); 7° antennetype : fabrikant en referentie (indien van toepassing); 8° de coördinaten van de antennesite : de coördinaten moeten zowel in WGS84 als in lambert worden opgegeven; 9° CRAB-code.
------------------------------------	---

“
wordt vervangen door de rij:
“

6.10.2.2bis, § 1, tweede zin	Deze kennisgeving bevat minstens volgende elementen: 1° de gegevens van de aanvrager: naam van de aanvrager, naam van de operator, namelijk een rechtspersoon of een natuurlijke persoon, telefoonnummer van de aanvrager, e-mailadres van de aanvrager, coördinaten (lambert72) van de vast opgestelde zendantenne, adres van de site met de vast opgestelde zendantennes namelijk straat, nummer, postnummer, gemeente; 2° de gebruikte frequentie (MHz); 3° vermogen, geleverd aan de antenne (dBm);
------------------------------------	--

	<p>4° hoogte (centerlijn) ten opzichte van het maaiveld (m); 5° de winst (dBi); 6° azimut (°), het noorden is nul, het oosten 90 enzovoort (stralingsrichting); 7° antennetype: fabrikant en referentie (indien van toepassing); 8° de coördinaten van de antennesite: de coördinaten worden in Lambert72 opgegeven.”.</p>
--	--

“;
(...)”

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

19. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:

- aanvragers;
- operatoren⁴;

en dat het minstens de volgende gegevens lijkt te betreffen :

- de voor- en achternaam;
- de adresgegevens;
- de contactgegevens.

20. Het kan informatie betreffen over natuurlijke personen met onder meer identificatie- en contactgegevens en in dit geval gaat het om de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

21. De wettelijke basis van het Ontwerp is het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, artikelen 5.4.1 en 16.1.2, 1, die delegatie geven aan de Vlaamse Regering.

22. De volgende bepaling is relevant voor wat de verwerking van persoonsgegevens betreft (onderlijning VTC):

“Artikel 16.3.11bis.

Met toepassing van artikel 23, lid 1, e) en h), van 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) kan de bevoegde entiteit waartoe de toezichhouders, vermeld in artikel 16.3.1, § 1, van dit decreet en de milieuopsporingsambtenaren, vermeld in artikel 16.5.5 van dit decreet, behoren, beslissen om de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet toe te passen bij de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon, als voldaan is aan de voorwaarden, vermeld in het tweede tot en met het tiende lid.

De afwijkingsmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, geldt alleen gedurende de periode waarin de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een controle, een onderzoek of de voorbereidende werkzaamheden die daarmee verband houden, in het kader van de decretale en reglementaire opdrachten van de bevoegde entiteit waartoe de toezichhouders, vermeld in artikel 16.3.1, § 1, van dit decreet, en de milieuopsporingsambtenaren, vermeld in artikel 16.5.5 van dit decreet, behoren, op voorwaarde dat het voor het goede verloop van het onderzoek noodzakelijk is of kan zijn dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde

⁴ de uitbater van de frequentie die een vaste of tijdelijk opgestelde zendantenne gebruikt

verordening, niet worden toegepast. De duur van de voorbereidende werkzaamheden mag in voorkomend geval niet meer bedragen dan een jaar vanaf de ontvangst van een verzoek tot uitoefening van een van de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening.

De persoonsgegevens, vermeld in het eerste lid, worden niet langer bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt.

De afwijkingmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, heeft geen betrekking op de gegevens die losstaan van het voorwerp van het onderzoek dat of van de controle die de weigering of beperking van de rechten, vermeld in het eerste lid, rechtvaardigt.

Als de betrokkene in het geval, vermeld in het eerste lid, tijdens de periode, vermeld in het tweede lid, een verzoek indient op basis van artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, bevestigt de bevoegde functionaris voor gegevensbescherming de ontvangst daarvan.

De bevoegde functionaris voor gegevensbescherming brengt de betrokkene schriftelijk, zo snel mogelijk en in elk geval binnen een maand vanaf de dag die volgt op de dag waarop hij het verzoek heeft ontvangen, op de hoogte van elke weigering of beperking van de rechten, vermeld in het eerste lid. De verdere informatie over de nadere redenen voor die weigering of die beperking hoeft niet te worden verstrekt als dat de decretale en reglementaire opdrachten van de bevoegde entiteit waartoe de toezichthouders, vermeld in artikel 16.3.1, § 1, van dit decreet, en de milieuopsporingsambtenaren, vermeld in artikel 16.5.5 van dit decreet, behoren, zou ondermijnen, met behoud van de toepassing van het achtste lid. Als het nodig is, kan de voormelde termijn met twee maanden worden verlengd, rekening houdend met het aantal aanvragen en de complexiteit ervan. De verwerkingsverantwoordelijke brengt de betrokkene binnen een maand vanaf de dag die volgt op de dag waarop hij het verzoek heeft ontvangen, op de hoogte van die verlenging en van de redenen voor het uitstel.

De bevoegde functionaris voor gegevensbescherming informeert de betrokkene ook over de mogelijkheid om een verzoek in te dienen bij de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens conform artikel 10/5 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en om een beroep in rechte in te stellen.

De bevoegde functionaris voor gegevensbescherming noteert de feitelijke of juridische gronden waarop de beslissing is gebaseerd. Die informatie houdt hij ter beschikking van de voormelde Vlaamse toezichtcommissie.

Nadat het onderzoek afgesloten is, worden de rechten, vermeld in artikel 13 tot en met 22 van de voormelde verordening, in voorkomend geval, conform artikel 12 van de voormelde verordening opnieuw toegepast.

Als een dossier dat persoonsgegevens als vermeld in het eerste lid, bevat, naar het Openbaar Ministerie is gestuurd en kan leiden tot activiteiten onder leiding van het Openbaar Ministerie of een onderzoeksrechter, en er onduidelijkheid is over het geheim van het onderzoek onder leiding van het Openbaar Ministerie of een onderzoeksrechter, mag de bevoegde functionaris voor gegevensbescherming op verzoek van de betrokkene overeenkomstig artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening pas antwoorden nadat het Openbaar Ministerie of, in voorkomend geval, de onderzoeksrechter heeft bevestigd dat een antwoord het onderzoek niet in het gedrang brengt of kan brengen.”

23. De VTC doet in dit verband opmerken dat het decreet bepaalt dat de entiteit “kan” beslissen om de verplichtingen en de rechten niet toe te passen. Uit het artikel is evenwel niet af te leiden hoe ver deze discretionaire bevoegdheid gaat. Het zou beter zijn dat het decreet criteria bepaalt zodat er geen willekeur mogelijk is.
24. Het decreet bevat voor het overige geen bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens.
25. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG.
26. De nota aan de Vlaamse Regering stelt:

“Het doeleinde van de verwerking is de uitvoering van de taken, vermeld in dit hoofdstuk en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 100 kHz en 300 GHz.

De gegevens die ter uitvoering van het decreet worden verwerkt, zijn de gegevens die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. De verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang.”

27. Op die manier lijkt de nota ervan uit te gaan dat de verwerking gebaseerd is om te “voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust” en “voor de vervulling van een taak van algemeen belang”, hetzij twee verschillende mogelijke rechtvaardigingsgronden.
28. Waar het de facto om dossierbeheer gaat, komt het de VTC voor dat de vervulling van een taak van algemeen belang aan de orde is.
29. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM⁵, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen⁶ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁷
30. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG⁸, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.

⁵ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

⁶ Artikel 6, AVG vermeldt de volgende elementen:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).

⁷ EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000; GWH 23 april 2015, arrest nr. 44/2015, 63; GWH 5 oktober 2017, arrest nr. 100/2017, 17; GWH 15 maart 2018, arrest nr. 29/2018, 26; GWH 14 januari 2021, arrest nr. 2/2021, overw. B.22.1.e.e.; GWH 18 november 2021, arrest nr. 158/2021, overw. B.6; GWH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2; adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl.St. Kamer, 2020-2021, doc. nr. 551951/001, 94-98; SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116; DEGRAVE, E., *L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

⁸ “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

31. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a), AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal immers niet naar wetgeving waarin de verwerking uitdrukkelijk geregeld is, kunnen verwezen worden.
32. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.
33. Hierbij moet er op gelet worden dat in een eventueel uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet worden opgenomen, wat nu nog niet het geval is. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever⁹.

3. Doelbinding

34. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).
35. Het volgende doeleinde wordt in de nota vermeld:

“Het doeleinde van de verwerking is de uitvoering van de taken, vermeld in dit hoofdstuk en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 100 kHz en 300 GHz.”
36. Het doeleinde is bijgevolg welbepaald en transparant. Verder is het doeleinde dat wordt nagestreefd nuttig en noodzakelijk, rekening houdend met het algemeen belang. Er is een evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens over te gaan.
37. De VTC is van oordeel dat het doeleinde welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.

4. Verantwoordelijkheid

38. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
39. Het Ontwerp duidt in artikel 6.10.2.9. §1 het Departement¹⁰, bevoegd voor de milieuhinder van elektromagnetische golven aan als verwerkingsverantwoordelijke, maar spreekt in het tweede lid van “overheden” in het meervoud. De nota spreekt ook enkel van het Departement.
40. De Aanvrager dient duidelijkheid te geven in dit verband. Is er slechts één verwerkingsverantwoordelijke of zijn er meerderen, en zo ja, wie zijn dat?

⁹ bv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v., GwH nr. 158/2021, 18 november 2021, overw. B.8.4.2.

¹⁰ Het beleidsdomein omgeving omvat onder meer de bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging en aantasting (art. 13 § 1), waarvoor het Departement Omgeving opgericht is (artikel 29 § 1 van het besluit van de Vlaamse regering *met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie* van 3 juni 2005)

41. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijke(n) moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)¹¹ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.
42. De VTC wijst in dit verband op haar **lijst**¹² met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35.4 van de AVG.

5. Minimale gegevensverwerking

43. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
44. Zoals al vermeld, zijn de **categorieën betrokkenen**:
 - aanvragers
 - operatoren¹³en de **categorieën gegevens**:
 - de voor- en achternaam,
 - adresgegevens;
 - contactgegevens.
45. De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking.
46. Wat de instanties die toegang hebben betreft: het Departement, bevoegd voor de milieuhinder van elektromagnetische golven. Er wordt door de VTC wel verwezen naar de opmerking in randnummers 38 – 39.
47. Krachtens artikel 5.1, e), AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
48. Wat de **bewaartermijn** betreft, merkt de VTC op dat die niet vastgelegd wordt. Het moet evenwel duidelijk zijn hoelang de verwerkingsverantwoordelijke mag bijhouden. Hiervoor moet enerzijds gekeken worden naar de eventueel toepasselijke archiefwetgeving en anderzijds een proportionaliteitsafweging te worden gemaakt.
49. Het Ontwerp verwijst in dit verband naar de beheersregels, conform artikel III.81, §2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, die echter geen maximale termijnen opleggen.

¹¹ Voor meer uitleg over en model van GEB, zie:

- <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-dpia>

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2018.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

¹² Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aanneame van de lijst met verwerkingen waarvoor een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd conform artikel 35.4 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming door Vlaamse bestuursinstanties

https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_O_2020_01_DPIA_lijsten_v1_voor_web.pdf

¹³ de uitbater van de frequentie die een vaste of tijdelijk opgestelde zendantenne gebruikt;

50. In het licht van artikel 6.3 van de AVG, adviseert de VTC om in het Ontwerp de maximale bewaartermijn(en) van de met het oog op de onderscheiden doeleinden voor deze verwerking van persoonsgegevens te voorzien, of toch minstens criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen.

6. Juistheid

51. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
52. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe de nodige maatregelen neemt.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

53. De VTC neemt er akte van dat het decreet afwijkingen op de AVG-rechten ingevoerd heeft in artikel 16.3.11bis.
54. De VTC heeft hierover advies gegeven op 3 juli 2019 in haar advies A/W/2019/06¹⁴ waarbij ze stelde dat het gebruik maken van de afwijkingmogelijkheid niet de standaardprocedure mag zijn en dat telkens een gemotiveerde beslissing moet worden genomen. Zie hoger de opmerking over het discretionaire karakter.
55. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
56. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 54, op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun persoonsgegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten.

8. Beveiligingsmaatregelen

57. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
58. Artikel 32, AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
59. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹⁵ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁶ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De

¹⁴ https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2019_16_advies.pdf

¹⁵ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

¹⁶ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>)

VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁷ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichhouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹⁸.

60. De VTC beoordeelt het als positief dat art. 10 § 2 van het Ontwerp bepaalt dat enkel de personen die de specifieke behoefte hebben door hun functie, rol of verantwoordelijkheid om deze persoonsgegevens te verwerken, hiertoe toegang hebben.
61. De VTC merkt wel op dat er in artikel 10 (per vergissing) een delegatie wordt gegeven aan de Vlaamse Regering om verschillende maatregelen verder uit te werken. Het kan passend zijn om dergelijke delegatie te geven aan de bevoegde minister.
62. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹⁹.

III. **BESLUIT**

63. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:
- in de nota aan de Vlaamse Regering de rechtvaardigingsgrond verduidelijken (luik 2);
 - er nota van nemen dat de essentie van de gegevensverwerking in het decreet opgenomen dient te worden (luik 2);
 - te verduidelijken of er één of meerdere verwerkingsverantwoordelijken zijn, en in geval het er meerderen zijn, aan te geven wie dat zijn (luik 4);
 - de bewaartermijn op te nemen in het Ontwerp, minstens criteria om deze bewaartermijn te bepalen (luik 5);
 - dat de verwerkingsverantwoordelijke de nodige maatregelen neemt in verband met de juistheid van de gegevens (luik 6);
 - de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7)
 - de delegatie i.v.m. verdere maatregelen te herbekijken (luik 8).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2022-04-25 10:30:47 +02:0
Reden: Ik keur dit document goed



¹⁷ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

¹⁸ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

¹⁹ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>