



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2022/052 van 14 juni 2022

over

tekst	voorontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	Voorontwerp van decreet over de optimalisatie van de omgevingshandhaving
roepnaam	(decreet optimalisatie omgevingshandhaving)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 13 mei 2022

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, ontvangen door de VTC op 16 mei 2022;

Brengt op 14 juni 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 voorontwerp van decreet *over de optimalisatie van de omgevingshandhaving* (hierna "het Ontwerp"), zonder aanduiding van specifieke artikelen.
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 bevat zeer diverse wijzigingsvoorstellen betreffende de handhabingsbepalingen milieu (titel XVI DABM) en ruimtelijke ordening (titel VI VCRO).
4. De belangrijkste wijzigingen zijn:
 - het invoeren van een bijzondere bewijswaarde voor de vaststellingen in een verslag van vaststelling betreffende milieu-inbreuken en stedenbouwkundige inbreuken;
 - het invoeren van een weerlegbaar vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenhouders van een voertuig voor bepaalde overtredingen (achterlaten afval, toegankelijkheid natuurterreinen, schendingen van de jachtregelgeving, weigeren mee te werken aan identificatie) voor zover de identificatie niet op een andere wijze kon gebeuren en voor zover er een duidelijke band is tussen de bestuurder van het voertuig en de overtreding of tussen het betrokken voertuig en de overtreding;
 - het invoeren bij milieuhandhaving van een verhoorbevoegdheid voor bepaalde personen, met name aan de personen die ook zijn aangesteld als toezichthouder;
 - de bestaande regeling dat toezichthouders hun toezichtrechten ook kunnen inzetten ten behoeve van de oplegging en opvolging van een aanmaning en ten behoeve van de bestuurlijke handhaving wordt explicieter en omstandiger uitgewerkt;
 - het invoeren bij milieuhandhaving van een meldingsplicht bij de uitvoering van een bestuurlijke maatregel (zoals al bestaat in de VCRO);
 - het invoeren bij milieuhandhaving dat de verjaringstermijn voor bestuurlijke beboeting gestuit wordt door strafrechtelijke en bestuurlijke daden van onderzoek en vervolging, verricht binnen de initiële verjaringstermijn (geldt al in de VCRO);
 - het invoeren bij milieuhandhaving van de mogelijkheid om in kader van bestuurlijke beboeting bij een voorstel tot betaling van een geldsom ook een voorstel tot betaling van de voordeelontneming te kunnen voegen;
 - de omschrijving van de stedenbouwkundige inbreuk inzake het stellen van handelingen voorafgaand aan de aktenaam wordt aangevuld wat betreft de niet-naleving van de opgelegde voorwaarden in de meldingsakte alsook wat betreft de meldingsplichten inzake het zorgwonen en wat betreft het verder uitvoeren van handelingen in geval van verval, schorsing of vernietiging van de meldingsakte;
 - het invoeren in de VCRO dat een bestuurlijke boete ook ambtshalve met uitstel kan worden opgelegd (geldt al in DABM);
 - het verruimen in DABM en VCRO van de gevallen waarin de inkomsten en teruggevorderde kosten die voortvloeien uit lokale handhaving toekomen aan de betrokken lokale overheid.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

5. Enkel artikel 4 dat het invoeren van een weerlegbaar vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenhouders bevat, lijkt elementen te bevatten die relevant zijn in het kader van dit advies (onderlijning VTC):

“Art. 4. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 26 februari 2021, wordt in titel XVI, hoofdstuk III, afdeling IV, onderafdeling IIIbis een artikel 16.3.26ter ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 16.3.26ter. §1. In de volgende gevallen wordt de houder van de kentekenplaat van het motorvoertuig dat ingeschreven is op naam van een natuurlijke persoon, vermoed de overtreder te zijn van het vastgestelde milieumisdrijf of de vastgestelde milieu-inbreuk, bij afwezigheid van enige identificatie van de vermoedelijke overtreder:

1° een schending van artikel 12, §1, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wordt vastgesteld in een van de volgende gevallen:

- a) de toezichthouder stelt vast dat de bestuurder van het motorvoertuig het milieumisdrijf heeft gepleegd;*
- b) de toezichthouder stelt vast dat het milieumisdrijf is gepleegd met behulp van het motorvoertuig;*

- 2° een toezichthouder stelt een overtreding van artikel 12novies en 35, §2, eerste lid, 2°, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu, vast;
- 3° een overtreding van de bepalingen van het Jachtdecreet van 24 juli 1991 en de uitvoeringsbesluiten ervan, wordt vastgesteld in een van de volgende gevallen:
- a) de toezichthouder stelt vast dat de bestuurder van het motorvoertuig het milieumisdrijf heeft gepleegd;
 - b) de toezichthouder stelt vast dat het milieumisdrijf is gepleegd met behulp van het motorvoertuig;
- 4° er wordt vastgesteld dat de vermoedelijke overtreder van een milieumisdrijf of milieu-inbreuk die bestuurder van het motorvoertuig is, opzettelijk weigert om mee te werken aan de identiteitscontrole, vermeld in artikel 16.3.26bis van dit decreet.

§2. De houder van de kentekenplaat kan het vermoeden, vermeld in paragraaf 1, weerleggen door met elk middel te bewijzen dat hij niet de vermoedelijke overtreder is. In dat geval maakt hij de identiteit van de bestuurder van het motorvoertuig dat op zijn naam is ingeschreven, bekend aan de toezichthouder, behalve als hij diefstal, fraude of overmacht kan bewijzen.

De kennisgeving, vermeld in het eerste lid, gebeurt binnen veertien dagen vanaf de dag waarop de houder van de kentekenplaat kan bewijzen dat hij niet de vermoedelijke overtreder is.

De Vlaamse Regering kan het weerleggen van het vermoeden en de kennisgeving van de identiteit van de bestuurder, vermeld in het eerste en het tweede lid, nader regelen.

§3. Als een overtreding als vermeld in paragraaf 1, 1° tot en met 4°, wordt vastgesteld waarbij de bestuurder van het motorvoertuig dat ingeschreven is op naam van een rechtspersoon, niet geïdentificeerd kon worden, deelt de rechtspersoon of de natuurlijke persoon die de rechtspersoon in rechte vertegenwoordigt, de identiteit van de bestuurder op het ogenblik van de feiten mee aan de toezichthouder. Als de rechtspersoon of de natuurlijke persoon die de rechtspersoon in rechte vertegenwoordigt de identiteit van de bestuurder niet kennen, delen ze de identiteit mee van de persoon die verantwoordelijk is voor het motorvoertuig, behalve als ze diefstal, fraude of overmacht kunnen bewijzen.

De kennisgeving, vermeld in het eerste lid, gebeurt binnen veertien dagen vanaf de datum waarop de vraag om inlichtingen is verstuurd.

De Vlaamse Regering kan de kennisgeving, vermeld in het eerste lid, nader regelen.

Als de persoon die verantwoordelijk is voor het motorvoertuig niet de bestuurder is op het ogenblik van de feiten, deelt hij ook op de wijze, vermeld in lid 2 en 3, de identiteit van de bestuurder mee.

Als de overtreding, vermeld in paragraaf 1, is gepleegd met een motorvoertuig dat ingeschreven is op naam van een rechtspersoon die de gebruikelijke bestuurder in de Kruispuntbank Voertuigen heeft laten registreren, wordt de gebruikelijke bestuurder gelijkgesteld met de houder van de kentekenplaat en is het vermoeden, vermeld in paragraaf 1, van toepassing.

§4. De bepalingen, vermeld in paragraaf 1, zijn ook van toepassing als de vaststellingen, vermeld in paragraaf 1, gebeuren met een bewakingscamera als vermeld in artikel 2, 4°, van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, en op de camerabeelden de kentekenplaat duidelijk af te lezen valt.

De toezichthouders kunnen in voorkomend geval bij de bevoegde instanties, zoals de federale of lokale politie en de lokale besturen, de camerabeelden, vermeld in het eerste lid, opvragen.

§5. De toezichthouders kunnen, al dan niet met tussenkomst van een verwerker, de identificatiegegevens van de kentekenhouder opvragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen met het oog op de identificatie van de vermoedelijke overtreder.

§6. De verwerking van de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 4 en 5, wordt uitgevoerd in overeenstemming met:

- 1° de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens;
- 2° het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

De maximale bewaartermijnen voor persoonsgegevens die op basis van dit artikel worden verwerkt, worden vastgelegd in beheersregels, conform artikel III.81, §2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

De Vlaamse Regering kan 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.”.

6. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:
 - de houder van de kentekenplaat;
 - de bestuurder;
 - de gebruikelijke bestuurder;
 - de persoon die verantwoordelijk is voor het voertuig;en dat het minstens de volgende gegevens betreft/likt te betreffen
 - identificatiegegevens;
 - voertuiggegevens;
 - het vermoedelijk overtreder zijn van de in het Ontwerp genoemde vastgestelde milieumisdrijf of de vastgestelde milieu-inbreuk;
 - beelden op bewakingscamera's.
7. Het betreft informatie over natuurlijke personen zoals vermoede betrokkenheid bij een vastgesteld milieumisdrijf of de vastgestelde milieu-inbreuk met onder meer identificatiegegevens en dus gaat het om de verwerking van informatie over geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen, zijnde 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.
8. De nota aan de Vlaamse Regering licht toe dat het invoeren van een weerlegbaar vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenhouder van een voertuig voor bepaalde overtredingen voor de betrokken toezichthouders met zich zal meebrengen dat zij de nodige identificatiegegevens van de kentekenhouder, met inachtneming van de bepalingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, zullen moeten opvragen bij de instantie die bevoegd is voor het uitreiken van de kentekenplaten en dat deze opvraging al dan niet met tussenkomst van een verwerker gebeurt. Anderzijds wordt ook de mogelijkheid geschapen om camerabeelden van bewakingscamera's op te vragen bij de bevoegde instanties, “zoals de federale of lokale politie en de lokale besturen”.
9. De adviesvragers vestigen de aandacht op onder meer de protocolvereiste. Zo worden er bijvoorbeeld gegevens opgevraagd bij federale overheidsdiensten en politiediensten. Gezien deze diensten de gevraagde gegevens zullen meedelen aan de Vlaamse overheid impliceert dit dat er een protocol zal moeten worden afgesloten overeenkomstig artikel 20 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Gegevens die meegedeeld worden door de lokale besturen vereisen een protocol overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.
10. De VTC beoordeelt het positief dat er een wettelijke basis wordt geschapen voor de beoogde gegevensstromen. Enerzijds worden de federale overheidsdiensten en de politiediensten vermeld en anderzijds de lokale besturen. Ze

stelt echter (nogmaals – zie advies VTC/A/W/2022/030)) vast dat **het bestaande decreet** geen regeling met betrekking tot persoonsgegevens bevat (behoudens het beroep op de uitzonderingsbepaling van artikel 23, AVG).

11. Het enige andere aspect inzake gegevensverwerking dat een decretale regeling krijgt in het Ontwerp zijn de bewaartermijnen. De VTC wijst erop dat de beheersregels, conform artikel III.81, §2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 minimale bewaartermijnen betreffen, terwijl de AVG maximale bewaartermijnen vraagt.
12. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM¹, 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 elementen² van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.³
13. De delegatie aan de Vlaamse Regering⁴ om de beveiliging van die gegevens, en de passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen te bepalen, is aanvaardbaar, maar **de andere essentiële elementen van de diverse verwerkingen van persoonsgegevens moeten in principe een decretale basis krijgen**. De VTC verwijst naar de vele adviezen die ze daarover al gegeven heeft en die op haar website te vinden zijn samen met de algemene regels hierover.

III. BESLUIT

14. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp enkel voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin en eventueel in aanvullende ontwerpen van decreet alle essentiële elementen van de bestaande en geplande gegevensverwerkingen worden geïmplementeerd.

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2022-06-16 21:52:37 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed

Hans Graux,
Voorzitter VTC



¹ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

² 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).

³ 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; R.v.St, 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.

⁴ De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever: 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 en de adviespraktijk van de Raad van State, bijvoorbeeld advies wetgeving 65.697/3 van 17 april 2019, blz. 5 en de aldaar aangehaalde rechtspraak