



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 102/2024 van 7 november 2024

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de modaliteiten voor het gebruik van dwangbevelen bij de invordering van heffingen en dwangsommen ingesteld door de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende straling voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (CO-A-2024-254)

Vertaling

Inleiding:

Het advies betreft een ontwerp van koninklijk besluit dat de modaliteiten beschrijft van het gebruik van een dwangbevel wanneer het gaat om de invordering van dwangsommen of heffingen die zijn verschuldigd in toepassing van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende straling voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle. Het ontwerp preciseert onder meer welke gegevens (met inbegrip van persoonsgegevens) een dwangbevel dient te bevatten.

De Autoriteit is van oordeel dat de voorzienbaarheid van het ontwerp met betrekking tot de categorieën van betrokkenen zou kunnen worden verbeterd door in het Verslag aan de Koning aan te geven aan welke betrokkenen het dwangbevel kan worden gestuurd. Verder meent de Autoriteit dat de wet van 15 april 1994 niet duidelijk bepaalt hoe lang de persoonsgegevens die het voorwerp van de beoogde verwerking uitmaken moeten worden bewaard. Ze verzoekt de wetgever daarom om de wet te wijzigen om hieraan te verhelpen.

Voor een volledige lijst van de opmerkingen wordt verwezen naar het [disposities](#).

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),
Aanwezig: Mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Nathalie Raghenon en mevrouw Griet Verhenneman
en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*,
inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op artikel 43 van het reglement van interne orde dat bepaalt dat de beslissingen van de
Autorisatie- en Adviesdienst worden genomen bij meerderheid van stemmen;

Gelet op 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 de gegevens, en tot intrekking van Richtlijn
95/46/EG* (hierna "AVG");

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 de adviesaanvraag van mevrouw Annelies Verlinden, minister van Binnenlandse Zaken,
Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 12
september 2024;

Gelet op de aanvullende informatie ontvangen op 9 oktober 2024;

Brengt op 7 november 2024 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 12 september 2024 vroeg de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing het advies van de Autoriteit over een ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de modaliteiten voor het gebruik van dwangbevelen bij de invordering van heffingen en dwangsommen ingesteld door de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende straling voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (het "**ontwerp**").

2. Het ontwerp beoogt de uitvoering van de bepalingen van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende straling voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (de "**wet van 15 april 1994**"). De betrokken bepalingen van de wet van 15 april 1994 hebben meer bepaald betrekking op de mogelijkheid om de heffingen en dwangsommen, verschuldigd in toepassing van de wet van 15 april 1994, in te vorderen bij dwangbevel. Het betreft de volgende bepalingen:
 - **Artikel 10sexies, §.4:** "*De dwangsom is van rechtswege opeisbaar als de uitvoeringstermijn van het regularisatie- of stakingsbevel is verstreken.*
De dwangsom verjaart na verloop van een termijn van zes maanden na de dag waarop ze is verbeurd.
De bestuurlijke dwangsommen worden geïnd en ingevorderd overeenkomstig artikel 30bis, §§ 4 en 5, ten voordele van het Agentschap"; (de Autoriteit onderlijnt)

 - **Artikel 30bis, §§ 4 en 5:** "*§ 4. De heffingen verschuldigd bij deze wet kunnen bij dwangbevel worden ingevorderd. De dwangbevelen worden bij deurwaardersexploot betekend.*
§ 5. De Koning wijst de personen aan die de dwangbevelen uitsturen, uitvaardigen en uitvoerbaar maken". (de Autoriteit onderlijnt)

3. Artikel 1, 1ste lid van het ontwerp bevat de gegevens die een dwangbevel dient te bevatten: "*Het dwangbevel bevat de volgende gegevens:*
 - 1° de aanwijzing van het Agentschap als schuldeiser;*
 - 2° de aanwijzing van de schuldenaar, hetzij de naam en voornaam en adres van de schuldenaar of, in voorkomend geval, de benaming, zetel en ondernemingsnummer indien de schuldenaar een rechtspersoon is;*
 - 3° een gedetailleerde afrekening van bedragen, verschuldigd aan het Agentschap en waarvoor wordt overgegaan tot invordering bij wijze van dwangbevel;*
 - 4° de reden of oorzaak van de schuld;*
 - 5° datum van de openstaande schuld;*

6° datum van de aangetekende aanmaning;

7° de uiterste betaaldatum;

8° de rechtsgrond voor de invordering. "

4. Als deze gegevens betrekking hebben op een rechtspersoon, zullen enkele ervan persoonsgegevens zijn (namelijk gegevens die een natuurlijk persoon identificeren of aan de hand waarvan een natuurlijke persoon geïdentificeerd kan worden). De Autoriteit begrijpt dat het onder meer kan gaan om de exploitant of het ondernemingshoofd.
5. Uit wat voorafgaat blijkt dat de door artikel 1 van het ontwerp beoogde verwerking bestaat in het gebruik van de voormelde gegevens - wanneer zij persoonsgegevens zijn - met het oog op de invordering van de dwangsommen en heffingen verschuldigd krachtens de wet van 15 april 1994. Wat de heffingen betreft, begrijpt de Autoriteit - na lezing van de aanvullende informatie die de aanvrager verstrekke in een mail van 9 oktober 2024 - dat de invordering bij dwangbevel die het voorwerp uitmaakt van het ontwerp enkel betrekking heeft op de heffingen die het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (het "**Agentschap**") int voor eigen rekening.
6. Omdat de adviesaanvraag enkel betrekking heeft op artikel 1 van het ontwerp, beperkt de Autoriteit haar onderzoek tot deze bepaling.
7. Volledigheidshalve benadrukt de Autoriteit wat volgt:
 - In een mail van 9 oktober 2024 gaf de aanvrager aan dat het Agentschap tot op heden nooit gebruik heeft gemaakt van een dwangbevel voor de invordering van de heffingen en dat dit middel slechts beperkt werd gebruikt in het kader van dwangsommen. Het Agentschap zou echter regelmatig een dwangbevel willen uitvaardigen vanwege het doeltreffende "handhavende" karakter daarvan.¹
 - De aanvrager voegde bij zijn aanvraag een advies van de Raad van State (advies 76.971/1/V van 2 september 2024). In zijn advies (titel 5 - Vormvereisten) wees de Raad van State de aanvrager op de noodzaak om de Autoriteit om advies te vragen in de mate dat artikel 1 van het ontwerp "*een nieuwe maatregel in verband met de verwerking van [...] [d]ie gegevens uitmaakt*".

¹ (Vert.) "*Het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle heeft nog geen dwangbevelen uitgevaardigd voor heffingen/bijdragen. In geval van wanbetaling werd de zaak voor de rechtbank gebracht. Wat de dwangsommen betreft, werd voor maximaal 5 dossiers een procedure gestart via een gerechtsdeurwaarder. Omdat een dwangbevel een doeltreffend middel lijkt in het kader van 'enforcement' of handhaving, zou het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle er in de toekomst vaker gebruik van willen maken, wat impliceert dat in geval van wanbetaling een dwangbevel zal moeten worden aangewend*".

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

8. De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager eerst en vooral op het feit dat de hierna volgende opmerkingen relevant zijn als er bij de uitvoering van het ontwerp persoonsgegevens moeten worden verwerkt, wat hoe dan ook het geval zal zijn als de bestemming van het dwangbevel een natuurlijke persoon is.
9. **Artikel 1** is louter een opsomming van de gegevens die een dwangbevel dient te bevatten; de **Autoriteit heeft daar geen opmerkingen bij**. De Autoriteit begrijpt immers dat deze gegevens (opgesomd in paragraaf 3 van dit advies) noodzakelijk zijn voor de invordering van de heffingen/dwangsommen door middel van een dwangbevel. Ze lijken ook evenredig te zijn met het doel waarvoor ze worden verwerkt (zie verder paragraaf 12).
10. Wanneer de Autoriteit echter een aanvraag krijgt met betrekking tot een uitvoerende tekst, dient ze na te gaan of de verwerking waarop die tekst betrekking heeft wordt geregeld door een norm met wetgevende waarde. In voorkomend geval dient ze in het bijzonder na te gaan of deze norm de essentiële elementen van de verwerking identificeert. Anders gezegd: met betrekking tot de aanvraag die het voorwerp uitmaakt van dit advies, moet de Autoriteit nagaan of de wet van 15 april 1994 op passende wijze de door het ontwerp beoogde verwerking regelt en dus de essentiële elementen ervan opsomt.
11. Wanneer de gegevenswerking een aanzienlijke inmenging vormt in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, wat hier het geval is², dient de wetgever de volgende essentiële elementen te bepalen: het (de) specifieke doeleind(en)³ waarvan men bij lezing moet kunnen zien welke gegevensverwerkingen voor de verwezenlijking ervan zullen plaatsvinden; de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (wanneer dat in dit stadium van de wetgeving al mogelijk is), de categorieën van gegevens die nodig zijn voor de verwezenlijking van dit (deze) doeleind(en); de categorieën van betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt; de bewaartermijn van de gegevens⁴; de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens zullen worden meegedeeld⁵ en de omstandigheden waarin zij zullen worden meegedeeld; en de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten die zijn bedoeld in artikelen 5, 12 tot 22 en 34 van de AVG.

² De Autoriteit is immers van oordeel dat de verwerking een aanzienlijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen kan uitmaken in de mate dat ze wordt verricht met het oog op bestraffing en een negatieve impact kan hebben op de betrokkenen.

³ Zie ook artikel 6.3 van de AVG.

⁴ Het Grondwettelijk Hof heeft reeds erkend dat: "de wetgever de vereisten inzake de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B. 23.

⁵ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 e.v.

12. De Autoriteit is van oordeel dat, hoewel de wet van 15 april 1994 de essentiële elementen van de beoogde verwerking niet uitdrukkelijk opsomt, de lezing ervan voldoende duidelijkheid en nauwkeurigheid verschaft over de meeste van deze elementen. Bij lezing van de wet van 15 april 1994 en in het bijzonder van de artikelen 10 tot 10septies en van hoofdstuk V, begrijpt men dat het Agentschap (de verwerkingsverantwoordelijke) de gegevens betreffende de identiteit en de schuld (categorieën van gegevens)⁶ van de personen die een heffing of dwangsom verschuldigd zijn (categorieën van betrokkenen - onder voorbehoud van de precisering in §. 12) verwerkt met het oog op de invordering van de betreffende heffing / dwangsom bij deze laatsten (doeleinde) en dat de gegevens kunnen worden meegedeeld aan een gerechtsdeurwaarder (aangezien de dwangsommen bij deurwaarders-exploot moeten worden betekend) (ontvangers en omstandigheden waarin de gegevens worden meegedeeld).
13. Wat de categorieën van betrokkenen betreft, preciseert artikel 10 quater van de wet van 15 april 1994 dat een dwangsom kan worden opgelegd aan de volgende personen: de exploitant, het ondernemingshoofd (van inrichtingen waar toestellen of stoffen die ioniserende stralingen kunnen uitzenden geproduceerd, vervaardigd, gehouden of gebruikt worden] en "andere natuurlijke personen". De Autoriteit is van oordeel dat de categorie van betrokkenen "andere natuurlijke personen" vaag is (temeer omdat dit punt niet wordt verduidelijkt in de voorbereidende werkzaamheden van deze formulering⁷). In die context meent de Autoriteit dat de voorzienbaarheid van het ontwerp met betrekking tot dit element zou kunnen worden verbeterd door in het Verslag aan de Koning aan te geven aan welke natuurlijke personen een dwangbevel kan worden gestuurd. **De Autoriteit verzoekt de aanvrager dus om het Verslag aan de Koning in die zin te wijzigen.**
14. Twee essentiële elementen moeten nog worden behandeld: de bewaartermijn en de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten die zijn bedoeld in artikelen 5, 12 tot 22 en 34 van de AVG.
- De bewaartermijnen – De Autoriteit heeft in de wet van 15 april 1994 geen bepalingen geïdentificeerd die de bewaartermijnen aangeven van de gegevens waarop de door het ontwerp beoogde verwerking betrekking heeft. Hierover bevestigd, gaf de aanvrager in een mail van 9

⁶ Wat de categorieën van gegevens betreft, is de Autoriteit van oordeel dat de wet van 15 april 1994 met voldoende duidelijkheid en voorzienbaarheid de voorwaarden bepaalt waaronder het Agentschap bij een betrokkene een dwangsom / heffing kan invorderen bij wijze van dwangbevel (namelijk wanneer de betrokkene in gebreke blijft voor de betaling van de aan het Agentschap verschuldigde dwangsom/heffing). De betrokkene kan er met voldoende zekerheid uit afleiden welke categorieën van gegevens met dat doel kunnen worden verwerkt (namelijk gegevens betreffende de identiteit van de schuldenaar van de dwangsom / de heffing en gegevens betreffende de schuld in kwestie). Voor de toepassing van een gelijkaardige redenering, zie het advies 197/2021 van 25 oktober 2021 van het Kenniscentrum van de Autoriteit betreffende een adviesaanvraag over een voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode met betrekking tot het openbaar beheersrecht en leegstaande woningen (CO-A-2021-180), §§. 31-36.

⁷ De voorbereidende werken preciseren in dit verband enkel: "De artikelen 10quater, 10quinquies en 10sexies van de FANC-wet worden gewijzigd teneinde ook toe te laten bestuurlijke maatregelen, al dan niet gekoppeld aan een dwangsom, op te leggen aan natuurlijke personen, andere dan exploitanten en ondernemingshoofden", *Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, nr. 55-2174/001, p.5).

oktober 2024 aan dat de bewaartermijnen zouden worden bepaald door artikelen 10 en 25/5 van de wet van 15 april 1994 en door artikel 23.1.6 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen. De aanvrager voegde hieraan toe dat ook rekening moest worden gehouden met de algemene strafrechtelijke verjarings-termijn voor misdrijven (10 jaar). De Autoriteit erkent dat de door de aanvrager aangewezen bepalingen weliswaar bewaartermijnen aangeven, maar dat deze geen betrekking hebben op de door het ontwerp beoogde verwerking (namelijk het gebruik van gegevens van personen die een dwangsom / heffing verschuldigd zijn met het oog op de invordering van deze dwangsom / heffing bij wijze van dwangbevel). In die context meent de Autoriteit dat het wetgevend kader de bewaartermijn van de gegevens voor de verwerking die het voorwerp uitmaakt van dit advies niet bepaalt en **dat hieraan moet worden verholpen** (bijvoorbeeld bij de geplande herziening van de wet van 15 april 1994, zie verder §. 15). De Autoriteit is in elk geval van oordeel dat voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel (namelijk de invordering van de dwangsom / heffing bij wijze van dwangbevel), de gegevens a priori niet meer zouden moeten worden bewaard nadat de betrokkene het bedrag van de gevorderde dwangsom / heffing heeft betaald. Dat betekent niet dat het Agentschap meent dat de gegevens niet voor andere doeleinden kunnen worden bewaard die buiten het kader van dit advies vallen (bijvoorbeeld voor het beheer van het geschil of voor een boekhoudkundige verplichting), zolang de verwerkingen die worden uitgevoerd voor de verwezenlijking van deze doeleinden op passende wijze worden geregeld door de wet.

- De eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten bedoeld in artikelen 5, 12 tot 22 en 34 van de AVG – De aanvrager gaf in het aanvraagformulier aan dat het ontwerp niet voorziet in een dergelijke beperking en de Autoriteit heeft in de wet van 15 april 1994 geen bepalingen geïdentificeerd waaruit kan worden besloten dat de beoogde verwerking daadwerkelijk aanleiding zou geven tot een dergelijke beperking. De Autoriteit besluit hieruit dat de aanvrager niet wenst te voorzien in een dergelijke beperking, zodat er geen reden is om deze te vermelden in de wettekst.

15. De aanvrager gaf in het aanvraagformulier aan dat de wet van 15 april 1994 binnenkort meer uitgebreid zal worden herzien. De wetgever zal bij die gelegenheid ondubbelzinnig aangeven dat het Agentschap de verwerkingsverantwoordelijke is.⁸ De Autoriteit neemt daar nota van en acht het opportuun om bij die gelegenheid ondubbelzinnig alle essentiële elementen van de verwerking te vermelden (en niet alleen de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke) om de voorzienbaarheid van de wet

⁸ « Uit de basiswet (wet van 15/04/1994), moet blijken dat het Agentschap de verwerkingsverantwoordelijke is voor de vermelde handeling. Op dit moment wordt er aan een meer uitgebreide aanpassing van de basiswet gewerkt waarin dit ondubbelzinnig zal worden opgenomen in de nieuwe versie van de wet ».

voor de burgers te verbeteren. De Autoriteit herhaalt dat de wetgever in ieder geval de relevante bewaartermijn(en) dient te bepalen en identificeren van de gegevens die het voorwerp uitmaken van de in artikel 1 van het ontwerp beoogde verwerking.

OM DEZE REDENEN,

Verzoekt de Autoriteit:

- **de aanvrager om in het Verslag aan de Koning te preciseren aan welke betrokkenen een dwangbevel kan worden gestuurd (§. 13); en**
- **Verzoekt de Autoriteit de wetgever om de wet van 15 april 1994 te wijzigen teneinde er de bewaartermijnen in te bepalen en te vermelden van de persoonsgegevens die het voorwerp zullen uitmaken van de beoogde verwerking (§. 14).**

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur