



Advies nr. 11/2018 van 7 februari 2018

Betreft: adviesaanvraag over het ontwerp van Waalse decreet houdende de bestrijding van de luchtverontreiniging veroorzaakt door het wegverkeer (CO-A-2017-091)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna de WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op de adviesaanvraag van dhr. Carlo Di Antonio, Waalse Minister van milieu, Ecologische transitie, Ruimtelijke ordening, Openbare Werken, Mobiliteit en Vervoer, Dierenwelzijn en Bedrijfsterreinen, ontvangen op 19 december 2017;

Gelet op het verslag van mevrouw Mireille Salmon;

Brengt op 7 februari 2018 het volgend advies uit:

I. VOORAFGAANDE OPMERKING

1. De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Deze akten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].
2. De verordening, meestal AVG (algemene verordening gegevensbescherming) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing, zijnde op 25 mei 2018. De richtlijn moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.
3. Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, gedurende de uitvoeringstermijn van twee jaar, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde verplichting houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.
4. Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze akten te anticiperen. Het behoort in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) toe om hiermee rekening te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

II. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

5. De Commissie voor de Bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "de Commissie") ontving op 19 december 2017 een adviesaanvraag van dhr. Carlo Di Antonio, Waalse Minister van milieu, Ecologische transitie, Ruimtelijke ordening, Openbare Werken, Mobiliteit en

^[1] 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)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

Vervoer, Dierenwelzijn en Bedrijfsterreinen, betreffende een voorontwerp van decreet houdende de bestrijding van de luchtverontreiniging veroorzaakt door het wegverkeer.

III. ONDERZOEK TEN GRONDE

6. De Commissie zal enkel de bepalingen onderzoeken die betrekking hebben op de beginselen inzake bescherming van persoonsgegevens.
7. Krachtens het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel van de wet verwerking persoonsgegevens (artikel 4 van de WVP), mag de verantwoordelijke voor de verwerking enkel gegevens verzamelen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mag hij die verzamelde gegevens uitsluitend verwerken op een wijze die verenigbaar is met die doeleinden. Bovendien mogen uitsluitend toereikende, ter zake dienende en niet overmatige gegevens worden verzameld voor het of de nagestreefde doeleinde(n). De verantwoordelijke voor de verwerking moet bij de keuze voor een bepaalde verwerkingswijze, erover waken dat hij opteert voor die modaliteiten die het minst de privacy van de betrokkenen aantasten. Een inmenging in het recht op bescherming van de gegevens van de betrokkenen, moet immers proportioneel zijn ten opzichte van het nut en de noodzakelijkheid van die verwerking voor de verantwoordelijke voor de verwerking.
8. Zoals de titel van het voorontwerp van decreet aangeeft strekt het ontwerp ertoe te strijden tegen de luchtverontreiniging en het fijn stof, veroorzaakt door het wegverkeer, door zich op z'n minst te conformeren aan de Europese voorschriften¹.
9. Onder de geplande maatregelen om deze doelstelling te bereiken, voorziet het ontwerp van decreet in de effectieve invoering van een of meerdere lage-emissiezones (LEZ) op het Waalse grondgebied. Deze zones zijn gedefinieerd in artikel 1, 1° van het ontwerp als (vrije vertaling) "zones waarvan de toegang voor gemotoriseerde voertuigen wordt beperkt of verboden in functie van de door deze voertuigen veroorzaakte milieuhinder".
10. Het decreet verleent het voorrecht aan de gemeenten via hun gemeentelijk reglement. Zodoende kunnen de gemeenten de invoering voorstellen van een of meerdere lage-emissiezones. Teneinde de coherentie op het gehele Waalse grondgebied te bewaren zal de Regering evenwel hun beslissingen moeten goedkeuren. De Regering is op haar beurt gemachtigd om, onder meer ingeval van vervuilingsspieken, een lage-emissiezone te activeren

¹ Zie: Richtlijn 2008/50/eg van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, Publ.blad 11 juni 2008 en Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG, Publ. blad 17 december 2016

voor het hele Waalse grondgebied. Zij kan eveneens, hierbij steunend op de gemeentelijke overheden, de invoering opleggen van lage-emissiezones in zones of agglomeraties waar de drempelwaarden inzake luchtverontreiniging worden bereikt. In deze zones zouden alleen nog de minst vervuulende voertuigen toegelaten worden.

11. De in België of in het buitenland ingeschreven benzine- en dieselveertuigen worden beoogd door het programma van verboden toegang. Er wordt evenwel in uitzonderingen voorzien voor prioritaire voertuigen, voertuigen bestemd voor gehandicaptenvervoer, enz.
12. De controle op het toegangsverbod tot een LEZ zal visueel gebeuren. Dit zal gebeuren aan de hand van een vignet op de voorruit dat het voertuig toelaat tot de zones. Dit vignet zal systematisch verstuurd worden aan de Belgische eigenaars van toegelaten voertuigen. Buitenlanders zullen op hun beurt een aanvraag moeten indienen.
13. Ingeval van vervuilingsspieken kan de controle van de zone bijkomend gebeuren via elektronische herkenning aan de hand van ANPR-camera's (automatic number plate recognition) van de voertuigen die zich verplaatsen binnen de zone. Dit impliceert een opvolging door een informaticasysteem dat het verband legt tussen de nummerplaat en de gegevens van de DIV (Dienst Inschrijving Voertuigen). De Commissie herinnert er aan dat een machtiging voor toegang tot de verschillende gegevens van de DIV zal moeten aangevraagd worden bij het Sectoraal comité voor de Federale Overheid.
14. Wat het gebruik van ANPR-camera's betreft herinnert de Commissie er aan dat de camerawet van toepassing is. Artikel 2, 4° van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's bepaalt immers "(...) *Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder : bewakingscamera: elk vast of mobiel observatiesysteem dat tot doel heeft misdrijven tegen personen of goederen of overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet te voorkomen, vast te stellen of op te sporen, of de openbare orde te handhaven en dat hiervoor beelden verzamelt, verwerkt of bewaart (...)*".
15. Teneinde het toezicht mogelijk te maken via de (automatische) controle van de nummerplaten, wordt in artikel 13 van het ontwerp bepaald dat (vrije vertaling) "*de relevante gegevens*" zullen ingezameld worden en ter beschikking van de gemeente worden gesteld in een databank die beheerd wordt door "*de door de Regering gemachtigde diensten*".

16. De Commissie is van mening dat voor het samenstellen van de databank het beginsel van de authentieke² bronnen moet worden toegepast. De belangrijkste authentieke bron hierbij is de Dienst Inschrijvingen Voertuigen (DIV). Gegevens die niet in de DIV zijn opgenomen, zullen waarschijnlijk rechtstreeks bij de betrokkenen moeten worden gekregen, bijvoorbeeld in het geval van een verzoek om afwijking.
17. De "*strikt noodzakelijke en relevante gegevens*" die zullen worden opgehaald in de databank zijn evenwel niet bepaald, noch gedefinieerd in het ontwerpdecreet. De Regering behoudt zich het recht voor om de gegevens, die in de databank zullen worden opgenomen, nauwkeurig op te sommen. De Commissie kan zich bijgevolg niet uitspreken over de proportionaliteit van de gegevens waaruit de databank zal bestaan.
18. Overigens bepaalt artikel 13, § 4 van het ontwerp dat (vrije vertaling "*de Regering bepaalt hoe de gegevens betreffende de voertuigen worden ingezameld in de databank, alsook de procedure en de nadere regels. Zij bepaalt de nadere voorwaarden omtrent de inhoud en de werking van de databank*"). De Commissie kan zich bijgevolg op dit ogenblik niet over deze elementen uitspreken.
19. Artikel 13 bepaalt de bewaartermijn van de gegevens. Zo stelt § 2 van dit artikel dat (vrije vertaling) « *wanneer de in paragraaf 1 bedoelde gegevens* (Nvdr : "de voor de toepassing van onderhavig decreet strikt noodzakelijke en relevante gegevens"), *de gegevens bedoeld in § 3 uitgezonderd, geen wezenlijke rol kunnen spelen om een inbreuk te bewijzen, worden zij slechts gedurende drie maanden bewaard, behoudens indien de gegevens noodzakelijk zijn in het kader van een opvolgingsonderzoek of voor historisch, statistisch en wetenschappelijk onderzoek in naleving van de privacywetgeving* ». De Commissie acht deze bepaling weinig duidelijk en ook het commentaar bij de artikelen laat niet toe te bepalen op welk ogenblik de termijn van 3 maanden ingaat. § 3 van artikel 13 is daarentegen begrijpelijker. Hij verduidelijkt immers dat (vrije vertaling) "*de gegevens verbonden aan de uitreiking van een vignet zullen worden bewaard tot drie maanden na de vervalddag van de geldigheidsduur van de bedoelde registraties. De gegevens die door de eigenaar of de bestuurder van een voertuig werden verstrekt met het oog op het verkrijgen van een toegangsrecht kunnen worden bewaard tot drie maanden na het verstrijken van de geldigheid van de verkregen toegang*".

²Aanbeveling nr. 09/2012 van 23 mei 2012 in verband met authentieke gegevensbronnen in de overheidssector

20. Het commentaar bij artikel 13 verduidelijkt dat de wettelijke basis van de gegevensverwerking voortvloeiend uit de oprichting van de databank met betrekking tot de invoering van de lage-emissiezones ligt bij artikel 5, c) van de Privacywet. De Commissie herhaalt dat artikel 22 van de Grondwet bepaalt dat uitzonderingen op het recht op eerbiediging van het privéleven enkel mogelijk zijn indien door de wet bepaald³. Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, afdeling Wetgeving, hebben bovendien duidelijk gesteld dat artikel 22 van de Grondwet in de letterlijke zin moet worden gelezen. Deze bepaling garandeert dus elke burger dat geen enkele inmenging in dit recht mogelijk is dan krachtens regels goedgekeurd door een democratisch verkozen beraadslagende assemblee en dat een delegatie aan een andere macht niet in strijd is met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig door de wetgever werd omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd⁴.
21. Het ontwerp van decreet regelt specifiek deze kwestie zodat wordt beantwoord aan de hogervermelde vormvoorwaarde van een wettelijke basis. De Commissie stelt echter vast dat de wetgever nagelaten heeft meerdere essentiële elementen in de wettekst op te nemen. Het ontwerp van decreet verwijst naar de te nemen uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot de specificaties van de beoogde gegevensverwerking, met name de aanduiding van de verantwoordelijke voor de verwerking, hoe de gegevens met betrekking tot de voertuigen zullen worden opgehaald in de databank, de procedure, de modaliteiten, de inhoud en de werking van de databank,... Bij gebrek aan concrete teksten is de Commissie momenteel niet in staat een advies te verstrekken over de geplande uitvoeringsmaatregelen. De Commissie onderstreept dat eens ze opgesteld zullen zijn, de toekomstige uitvoeringsbesluiten haar vooraf voor advies zullen moeten worden voorgelegd teneinde ze te toetsen aan de vereisten van de privacywet, onder meer inzake proportionaliteit. Er wordt aanbevolen om deze vraag om voorafgaand advies met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten in de wettekst zelf te integreren.

³ Wet in de betekenis van een normatieve actie die wordt beheerd door een parlementaire assemblee en niet door de uitvoerende macht.

⁴ Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad van State, nr. 45 540/1/2/3/4 van 15 en 17 december 2008; de arresten van het Grondwettelijk hof nr. 202/2004 van 21 december 2004 en nr. 95/2008 van 26 juni 2008.

OM DEZE REDENEN,

De Commissie,

brengt een *gunstig* advies uit over het ontwerp van decreet houdende de bestrijding van de luchtverontreiniging veroorzaakt door het wegverkeer mits rekening wordt gehouden met haar opmerkingen, meer in het bijzonder wat betreft:

- het indienen van de vereiste machtigingsaanvraag bij het Sectoraal comité van de Federale Overheid teneinde toegang te verkrijgen tot de verschillende gegevens van de DIV (punt 13);
- de eerbiediging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's voor wat het gebruik van ANPR-camera's betreft (punt 14);
- de invoering van het beginsel van de authentieke gegevensbron (punt 16);
- het bepalen van de bewaringstermijn van de persoonsgegevens (punt 19);
- de voorlegging aan de Commissie van de geplande uitvoeringsbesluiten met het oog op de proportionaliteitstoets (punt 21).

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere