



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 119/2025 van 12 november 2025

Betreft: een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering *houdende wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen* (CO-A-2025-164)

Trefwoorden: essentiële elementen – welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven doeleinden – categorie(ën) van verwerkte gegevens en betrokkenen

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

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 die 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 de heer Alain Maron, Minister van Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie, Netheid, Participatieve Democratie, Gezondheid en Sociale Actie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna de "aanvrager"), ontvangen op 23 september 2025;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 12 november 2025 het volgende advies uit:

Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering *houdende wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen* (hierna "ontwerp besluit").

Context en voorgaanden

2. In 2023 werd Richtlijn 2006/66/EG van 6 september 2006 betreffende batterijen en accu's en afgedankte batterijen en accu's vervangen en ingetrokken door een nieuwe Europese verordening: Verordening 2023/1542 van 12 juli 2023 betreffende batterijen en batterijafval, hierna de "batterijverordening" genoemd.

3. Deze overgang van een richtlijn naar een verordening heeft aanzienlijke gevolgen voor de Brusselse regelgeving (meer bepaald het Besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest *betreffende het beheer van afvalstoffen*, hierna "Brudalex"), aangezien Europese verordeningen niet hoeven te worden omgezet. Deze zijn onmiddellijk en uniform van toepassing in alle lidstaten. Dit houdt in dat de vroeger uitgevoerde omzetting van Richtlijn 2006/66/EG in de Brudalex moet worden vervangen.

4. Enerzijds is het namelijk verboden om een Europese verordening om te zetten in nationale regelgeving, aangezien deze onmiddellijk van toepassing is in België. Dit betekent dat *"een opschoning van de Brudalex noodzakelijk is om tegenstrijdigheden of herhalingen ten opzichte van de Europese regelgeving te voorkomen"*.¹

5. Anderzijds zijn Europese verordeningen weliswaar rechtstreeks toepasselijk, maar regelen zij niet altijd de volledige uitvoering ervan en laten zij het soms aan de lidstaten over om bepaalde technische punten in hun nationale regelgeving te regelen.

6. Dit is het geval voor de batterijenverordening, die de lidstaten een zekere speelruimte laat wat betreft de organisatie van de bevoegde autoriteit en de administratieve en procedurele regels voor de registratie en vergunningverlening aan producenten, het toezicht op de naleving van de verplichtingen van producenten, de verzameling van gegevens over batterijen en batterijafval en ten slotte de terbeschikkingstelling van informatie.

¹ Zie Nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, p. 1.

7. Ter uitvoering van de batterijenverordening, omvat de Brudalex eveneens een hoofdstuk omtrent gegevensbescherming (namelijk Hoofdstuk 4. *Verwerking van persoonsgegevens* in Titel I. Algemene bepalingen).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Voorafgaande algemene opmerking inzake het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel

8. De wijzigingen die de artikelen 3 en 4 van het ontwerp beogen aan te brengen in de Brudalex hebben betrekking op het vastleggen van de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens bij uitvoering van artikelen 2.4.3 tot en met 2.4.20 van de Brudalex (omtrent afgedankte batterijen).

9. Krachtens artikel 22 van de *Grondwet* geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de *Grondwet* aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens op wettelijk niveau worden vastgelegd. Volgende elementen maken in beginsel 'essentiële elementen' uit: 1° de categorie(ën) van verwerkte gegevens; 2° de categorie(ën) van betrokkenen; 3° de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4° de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

10. De Autoriteit wijst op het feit dat het niet aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering staat om, zonder voldoende wettelijke basis, door middel van een besluit essentiële regels inzake het verwerken van persoonsgegevens te regelen. Het in het ontwerp besluit aangehaalde artikel 59 van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen² (hierna "afvalstoffenordonnantie") regelt

² Artikel 59 ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen:

"§ 1. Alle persoonlijke inlichtingen die worden ingezameld of meegedeeld op aanvraag van Leefmilieu Brussel in het kader van deze ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten ervan, hierna inlichtingen genoemd, zijn vertrouwelijk en moeten worden verwerkt

onvoldoende de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens opdat het voor de Vlaamse Regering mogelijk zou zijn om zelf dergelijke regeling op te nemen. Het vereiste van het voorhanden zijn van dergelijke rechtsgrond is trouwens des te pregnanter geworden aangezien de regels die nu reeds zijn vervat in de Brudalex, wat de verwerking van persoonsgegevens betreft, op een substantiële wijze worden aangevuld.³ Er zou derhalve op dat punt vooraf een voldoende uitgewerkt kader in de ordonnantie moeten worden tot stand gebracht (met een duidelijke en specifieke delegatie aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) waarop de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zich vervolgens kan steunen bij het vaststellen van de voorschriften inzake verwerking van persoonsgegevens die zijn vervat in de voornoemde bepalingen van het ontwerp.

11. Samenvattend worden in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp de categorie(ën) van verwerkte gegevens en van betrokkenen⁴, de met de verwerking nagestreefde doelstelling⁵, de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens⁶ en de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens⁷ geregeld, hetgeen essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens omtrent afgedankte batterijen uitmaken die door de ordonnantiegever zelf moeten worden vastgesteld.

12. Gelet op het hierboven vermelde formele legaliteitsbeginsel, doen de stellers van het ontwerp er goed aan om, mede rekening houdend met de aanvulling van de Brudalex met de ontworpen regeling inzake verwerking van persoonsgegevens, zekerheidshalve de afvalstoffenordonnantie aan te vullen met een aantal basisregels met betrekking tot de voornoemde essentiële elementen inzake gegevensverwerking (wat in voorkomend geval kan door middel van een wijziging en aanvulling van artikel 59 van de afvalstoffenordonnantie).

overeenkomstig de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

De verwerking van de inlichtingen strekt tot de voorbereiding of opstelling van het bij hoofdstuk 3 bedoelde gewestelijke afvalplan, of een reglementering betreffende afvalstoffen of voor het nakomen van internationale, intergewestelijke of gewestelijke verplichtingen.

Leefmilieu Brussel is verantwoordelijk voor de verwerking van de inlichtingen.

Overeenkomstig artikel 4, § 1, 3° van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, moeten de persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en niet overmatig zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt.

De Regering mag die inlichtingen inwinnen en zodra ze anoniem gemaakt zijn, ze verwerken voor statistische doeleinden of om het afvalbeleid te verbeteren.

§ 2. De noodzakelijke individuele inlichtingen die vereist zijn voor het in het tweede lid van de eerste paragraaf bedoelde doeleinde, worden door de personen die ze bezitten ter beschikking gesteld van Leefmilieu Brussel op zijn verzoek.

Elk verzoek moet een uitdrukkelijke motivering bevatten waarin de noodzakelijke aard en de nagestreefde doelstelling aangetoond worden."

³ Zie hieromtrent ook advies RvS, nr. 75.863/1 omtrent een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de gerecycleerde granulaten en de gronden en gerecycleerde granulaten gebruikt in of op de bodem tot wijziging van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen en tot wijziging van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 9 februari 2023 betreffende de ophaalmodaliteiten van toepassing op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering, randnr. 5.2.

⁴ Ontworpen artikel 1.10.2/1, §3 en §4 Brudalex.

⁵ Ontworpen artikel 1.10.2/1, §2 Brudalex.

⁶ Ontworpen artikel 1.11.2/1, §2 Brudalex.

⁷ Ontworpen artikel 1.11.2/1, §1 Brudalex.

13. Wat betreft deze essentiële elementen, wenst de Autoriteit nog te wijzen op de hierna volgende specifieke punten.

B. Doeleinden

14. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

15. Ontworpen artikel 1.10.2/1, §2 Brudalex somt de doeleinden op voor dewelke Leefmilieu Brussel persoonsgegevens kan verwerken:

"1° traceren van afvalstoffen van bij de productie tot bij definitieve verwerking;

2° het bewaken en monitoren van het afvalbeleid en doelstellingen ter zake;

3° het produceren van de nodige gegevens voor een efficiënt en effectief toezicht op de maatregelen van dit besluit;

4° het vervullen van diverse Europese, internationale en Brusselse rapportageverplichtingen die opgelegd zijn in toepasselijke wetgeving en verdragen."

16. Overeenkomstig het hierboven vermelde legaliteits- en voorzienbaarheidsprincipe dient elke verwerking van persoonsgegevens te worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. De Autoriteit stelt evenwel vast dat bepaalde van de opgesomde verwerkingsdoeleinden omwille van hun ruime en vage formulering, enerzijds, niet toelaten te begrijpen wat er precies met de verzamelde gegevens zal worden gedaan, en anderzijds, niet toelaten te bepalen welke (categorie(ën) van) persoonsgegevens noodzakelijkerwijs zullen dienen te worden verwerkt teneinde de beoogde doeleinde(n) te kunnen verwezenlijken.

17. Zo merkt de Autoriteit op dat bepaalde van de opgesomde doeleinden eerder doelstellingen van algemeen belang zijn en niet doeleinden van de gegevensverwerkingsactiviteiten die door Brudalex worden omkaderd; een specifiek verwerkingsdoeleinde verschilt immers in belangrijke mate van een doelstelling van algemeen belang die door de wetgeving wordt nagestreefd. Bijgevolg kunnen deze doeleinden niet als "welbepaald en uitdrukkelijk omschreven" in de zin van artikel 5.1.b) AVG worden beschouwd.

18. De Autoriteit verwijst in dit verband naar de doeleinden opgenomen in ontworpen artikel 1.10.2/1, §2, 3° en 4° Brudalex (*het produceren van de nodige gegevens voor een efficiënt en effectief toezicht op de maatregelen van dit besluit en het vervullen van diverse Europese, internationale en Brusselse rapportageverplichtingen die opgelegd zijn in toepasselijke wetgeving en verdragen*). Deze

doeleinden roepen onder meer de volgende vragen op: Wat wordt er bedoeld onder "*het produceren van de nodige gegevens*"? Over welke specifieke rapportageverplichtingen gaat het hier?

19. De Autoriteit vraagt bijgevolg dat deze doeleinden nader worden verduidelijkt, door de specifieke doeleinden van de gegevensverwerkingsactiviteiten op te nemen of door bijvoorbeeld de toevoeging van een verwijzing naar de precieze wettelijke bepaling die de desbetreffende opdracht van Leefmilieu Brussel omkadert (bv. voor rapportage naar ontworpen artikel 2.4.15 en 2.4.16 Brudalex) dan wel andere toepasselijke wettelijke bepalingen.

C. Categorie(ën) van verwerkte gegevens en betrokkenen

20. De Autoriteit wijst er op dat ontworpen artikel 1.10.2/1, §3 en §4 Brudalex in zijn huidige formulering geen reële meerwaarde biedt in termen van voorzienbaarheid en transparantie naar de betrokkenen toe.

21. Wat betreft de categorieën van betrokkenen, wenst de Autoriteit te wijzen op het feit dat er twee bepalingen zijn die (licht verschillende) categorie(ën) van betrokkenen bevatten, namelijk in ontworpen artikel 1.10.2/1, §3⁸ en in het ontworpen artikel 1.10.2/1, §4⁹ Brudalex.

22. Wat betreft de categorieën van persoonsgegevens, wijst de Autoriteit er op dat het opnemen van de categorieën van persoonsgegevens die zullen worden verzameld en verwerkt in een afzonderlijke bepaling onder een apart hoofdstuk (*in casu* Hoofdstuk 4. *Verwerking van persoonsgegevens* van Titel I. Algemene bepalingen Brudalex) enkel nuttig is indien en voor zover deze gegevens niet reeds zijn opgenomen in overige bepalingen van de Brudalex. In dit verband stelt de Autoriteit vast dat bepaalde artikelen van het ontwerp besluit reeds een vrij gedetailleerde opsomming bevatten van de persoonsgegevens die zullen worden verzameld en verwerkt (zoals bijvoorbeeld in ontworpen artikel 2.4.4 Brudalex, dat bepaalt welke gegevens dienen te worden vermeld in een aanvraag voor registratie en goedkeuring). De Autoriteit stelt aldus de meerwaarde

⁸ "De aard van de gegevens betreft de naam, contactgegevens, identificatiegegevens en het ondernemingsnummer van:

1° de producten die batterijen produceren of in België voor het eerst op de markt aanbieden;

2° de gemachtigde voor de uitgebreide producentverantwoordelijkheid;

3° geregistreerde inzamelaars, handelaars, makelaars die afgedankte batterijen inzamelen;

4° afvalstoffenhouders die afgedankte batterijen uitvoeren;

5° inrichtingen voor herfabricage of herbestemming van batterijen;

6° afvalverwerkers die afgedankte batterijen voorbereiden voor hergebruik of voorbereiden voor herbestemming;

7° afvalverwerkers die instaan voor de recycling van afgedankte batterijen."

(onderstreping door de Autoriteit)

⁹ "De verwerkte persoonsgegevens hebben betrekking op:

1° de natuurlijke personen en rechtspersonen die batterijen produceren of in België voor het eerst op de markt aanbieden;

2° inzamelaars, handelaars, makelaars die afgedankte batterijen inzamelen;

3° afvalstoffenhouders die afgedankte batterijen uitvoeren;

4° inrichtingen voor herfabricage of herbestemming van batterijen;

5° afvalverwerkers die afgedankte batterijen voorbereiden voor hergebruik of voorbereiden voor herbestemming of die instaan voor de recycling van afgedankte batterijen."

(onderstreping door de Autoriteit)

van een aparte bepaling bevattende alle categorieën van verwerkte persoonsgegevens en betrokkenen in vraag.

23. De Autoriteit benadrukt dat een afzonderlijke bepaling bevattende alle categorieën van persoonsgegevens en betrokkenen uitsluitend pertinent is indien deze een exhaustieve lijst van alle categorieën van persoonsgegevens bevat (wat momenteel eveneens ontbreekt¹⁰), gelinkt aan de specifieke doeleinden waarvoor deze zullen worden verzameld alsook de betrokkenen waarop deze persoonsgegevens betrekking hebben.

24. Bijgevolg is de Autoriteit van mening dat dit artikel moet worden herzien, of zelfs weggelaten. Indien men beslist om dit artikel te herzien, dan dient men alle categorieën van verwerkte persoonsgegevens nauwkeurig te omschrijven (zo is het begrip 'identificatiegegevens' bijzonder vaag; wat dient hieronder te worden begrepen naast de naam?¹¹), gelinkt aan de specifieke doeleinden waarvoor deze zullen worden verzameld alsook de betrokkenen waarop deze persoonsgegevens betrekking hebben.

¹⁰ Zo dient bijvoorbeeld overeenkomstig ontworpen artikel 2.4.4, §1, 8° Brudalex eveneens een verklaring op eer te worden ingediend bij de aanvraag voor registratie en goedkeuring dat de bestuurders en de personen die de organisatie kunnen verbinden:

- Alleen personen zijn die hun burger- en politieke rechten genieten;
- Geen enkele persoon bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing is veroordeeld voor een overtreding van de geldende milieuwetgeving van de Gewesten of van elke gelijkwaardige wetgeving van een lidstaat van de Europese Unie.

¹¹ Zoals ook vermeld in het ontworpen artikel 1.10.2/1, §3 Brudalex: "De aard van de gegevens betreft de naam, contactgegevens, identificatiegegevens en het ondernemingsnummer [...]".

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

wijst op het feit dat de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens omtrent afgedankte batterijen dienen te worden opgenomen in de afvalstoffenordonnantie (randnummers 8 t.e.m. 12)

wijst op het feit dat een afzonderlijke “gegevensbeschermingshoofdstuk” uitsluitend pertinent is indien deze een exhaustieve lijst bevat van alle categorieën van persoonsgegevens, gelinkt aan de specifieke doeleinden waarvoor deze zullen worden verzameld alsook de betrokkenen waarop deze persoonsgegevens betrekking hebben (randnummer 23).

is van oordeel dat minstens de volgende wijzigingen geboden zijn in het ontwerp besluit:

- Het verduidelijken van de doeleinden opgenomen in ontworpen artikel 1.10.2/1, §2 Brudalex, overeenkomstig de opmerkingen geformuleerd in randnummers 14 t.e.m. 19);
- Het herzien of zelf weglaten van ontworpen artikel 1.10.2/1, §3 en §4 van de Brudalex (wat betreft de categorie(ën) van verwerkte persoonsgegevens en betrokkenen), gelet op de opmerkingen geformuleerd in randnummers 20 t.e.m. 24.

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur