Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 218/2026 van 08 oktober 2026

Betreft: advies over een ontwerp van protocol tot omkadering van de gegevensoverdracht tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Federale Politie betreffende de verstrekking van beelden die zijn vastgelegd door camera's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor politiedoeleinden (ADV-2026-00134)

Trefwoorden: bewakingscamera's - realtimeweergave - gewestelijke ANPR-camera's - lage-emissiezones - politie en veiligheid - protocol

Vertaling

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de 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 Dirk De Smedt, minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën en Begroting, Openbaar Ambt, Digitalisering en Nederlandstalig Onderwijs, ontvangen op 10 augustus 2026;

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), brengt op 08 december 2026 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 EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager heeft bij de Autoriteit een adviesaanvraag ingediend met betrekking tot een ontwerp van protocol *tot omkadering van de gegevensoverdracht tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Federale Politie betreffende de verstrekking van beelden die zijn vastgelegd door camera's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor politionele doeleinden* (hierna "**het protocol**").

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

II.1 Bevoegdheid van de Autoriteit en de door de Autoriteit in dit advies gevolgde aanpak

2. In zijn aanvraag legt de aanvrager de volgende kwestie voor aan de Autoriteit:

> "*Het Gewest is, onder voorbehoud van het advies van de Autoriteit, van oordeel dat de initiële verzameling van ANPR-gegevens* ***in het kader van de lage-emissiezone*** *kadert in de uitoefening van de opdracht van algemeen belang zoals bedoeld in artikel 3.2.16 van de ordonnance van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing en in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende de instelling van een lage-emissiezone.*
>
> ***Dit verzoek strekt er met name toe te bepalen of dit normatieve kader een voldoende nauwkeurige en voorzienbare rechtsgrond vormt voor de permanente mededeling van de betrokken gegevens aan de Federale Politie voor de doeleinden die in het protocol worden beschreven****.*
>
> *De latere verwerkingen door de politiediensten worden met name omkaderd door de bepalingen van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt met betrekking tot de technische gegevensbanken, in het bijzonder de artikelen 44//3sexies tot 44/ll/3dectes. De bewaring van de gegevens in de technische gegevensbank wordt geregeld door artikel 44/ll/3decies, § 2, van die wet.*" (in vet aangeduid door de Autoriteit)

3. Het protocol vermeldt terecht: *"Het protocol vormt op zich geen rechtsgrondslag voor de verwerking"*.

4. Wat de **bevoegdheid van de Autoriteit** betreft, moet worden vastgesteld dat het door de aanvrager ingediende verzoek strikt genomen valt onder de huidige bevoegdheid die aan de Autorisatie- en Adviesdienst van de Autoriteit is toegekend krachtens artikel 23, § 1, eerste lid, 1°, van de WOG, waarin wordt bepaald: *"De Autorisatie- en Adviesdienst verstrekt, hetzij uit eigen beweging, hetzij op* ***verzoek***

van de regering, van de Wetgevende Kamers, van de Gemeenschaps-of ***Gewestregeringen****, van de Gemeenschaps-of Gewestparlementen, van het Verenigd College of van de Verenigde Vergadering bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen: [...] adviezen* ***omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen*** *van persoonsgegevens"*. (in vet aangeduid door de Autoriteit)

5. Dit gezegd zijnde, heeft de Autoriteit – zoals ook recentelijk[1] nog het geval was – **bedenkingen bij het huidige artikel 23, § 1, eerste lid, 1°, van de WOG**, dat haar letterlijk de verplichting oplegt om adviezen uit te brengen die theoretisch veel verder gaan dan de gevallen waarop artikel 36, lid 4, van de AVG[2] betrekking heeft. Artikel 36, lid 4, van de AVG bepaalt: *"De lidstaten raadplegen de toezichthoudende autoriteit* ***bij het opstellen van een voorstel voor een*** *door een nationaal parlement vast te stellen* ***wetgevingsmaatregel****,* ***of een*** *daarop gebaseerde* ***regelgevingsmaatregel*** *in verband met verwerking."* (in vet aangeduid door de Autoriteit). De in de AVG vastgelegde adviesbevoegdheid van de Autoriteit is dus beperkt tot normatieve teksten. Met andere woorden: de Belgische wetgever is verder gegaan dan de AVG door de adviesbevoegdheid van de GBA uit te breiden tot alle kwesties met betrekking tot gegevensverwerking (voor zover de vraag wordt gesteld door een regering of een parlement), in een bepaling die de GBA geen enkele vrijheid laat om haar adviesbevoegdheid in de eerste plaats te concentreren op normatieve teksten, terwijl een advies over een normatief ontwerp systematisch van algemeen belang is en altijd op een geschikter moment zal worden uitgebracht (in vergelijking met een advies over bijvoorbeeld reeds van kracht zijnde regels).

6. **Aangezien de aanvrager geen juridische analyse ter onderbouwing van zijn aanvraag heeft verstrekt, zal de Autoriteit zich in dit verband beperken tot de volgende beknopte overwegingen.**

II.2 Korte overwegingen met betrekking tot de door de aanvrager aan de orde gestelde kwestie

7. Volgens de bepalingen ervan heeft het "*protocolakkoord* […] *tot doel om, binnen de hierna omschreven grenzen, d****e modaliteiten te regelen van een dubbele gegevensstroom die het mogelijk***

[1] Zie advies nr. 152/2026 van 10 juli 2026 betreffende *een Dekretvorentwurf über die Anerkennung authentischer Quellen und den Datenaustausch zwischen öffentlichen Behörden des deutschen Sprachgebiets (voorontwerp van decreet betreffende de erkenning van authentieke bronnen en de uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties in het Duitstalige gebied) (ADV-2026-00023),* punten 38-39.

[2] Artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens bepaalde: "De Commissie dient van advies, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de Regering, van de Wetgevende Kamers, van de Gemeenschaps- of Gewestexecutieven, van de Gemeenschaps- of Gewestraden, van het Verenigd College of van de Verenigde Vergadering bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, of van een toezichtscomité, omtrent iedere aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de grondbeginselen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in het kader van deze wet en van de wetten die bepalingen bevatten inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens."

maakt om, in quasi-realtime**, gegevens afkomstig van **door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beheerde ANPR-camera's** door te sturen naar het systeem* […] *van de Geïntegreerde Politie, parallel aan de bestaande gegevensstroom naar het gewestelijke platform*." (in vet aangeduid door de Autoriteit). Het protocol (blz. 3) heeft betrekking op de *"realtime weergave door de Federale Politie"* en vermeldt met name dat *"de Federale Politie de beelden waarop zij op eigen initiatief rechtstreeks toegang heeft, in realtime kan bekijken, **uitsluitend in het kader van haar administratieve of gerechtelijke politietaken." (in vet aangeduid door de Autoriteit). Er is ook sprake van het kader voor het **multidisciplinaire beheer van de administratieve en/of gerechtelijke politie-incidenten.**

8. Onder *"doeleinden waarvoor persoonsgegevens worden doorgegeven"* vermeldt het protocol het volgende: *"De ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (hierna "het Wetboek" genoemd), machtigt in artikel 3.2.16 de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om op haar grondgebied een of meer lage-emissiezones af te bakenen teneinde de luchtkwaliteit te verbeteren. Een lage-emissiezone werd ingesteld bij het Besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 januari 2018 (hierna "het Besluit" genoemd). Zoals bepaald in artikel 17, 7° van het Besluit, worden de gegevens die worden verkregen door het gebruik van ANPR-camera's gebruikt in het kader van de handhaving van de lage-emissiezone. Het gebruik door de lokale en federale politie van de hierboven omschreven ANPR-camera's is niet alleen wettelijk mogelijk, maar ook zeer wenselijk om criminele activiteiten doeltreffender te bestrijden. De voorwaarden voor het gebruik van de camera's door de lokale en federale politie zijn inderdaad die welke zijn vastgelegd in artikel 44/11/3decies van de WPA en dit gebruik zal strikt plaatsvinden in het kader van de doeleinden die zijn gedefinieerd in artikel 44/11/3septies WPA."*

9. In zijn aanvraag verwijst de aanvrager, wat betreft de wettelijke grondslag voor het bestaan van de betreffende ANPR-camera's, naar **artikel 3.2.16 van de ordonnantie van 2 mei 2013 *houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing*** (hierna "**de ordonnantie**"). Deze bepaling moet bovendien worden gelezen in samenhang met **artikel 3.2.17**, § 3, van diezelfde ordonnantie. **De aanvraag heeft dus betrekking op de "LEZ-camera's"** (het protocol heeft ook betrekking op andere camera's).

10. Onverminderd artikel 3.2.19 van de ordonnantie (dat betrekking heeft op de bevoegdheid van de ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de artikelen 3.2.16 tot en met 3.2.26), bepaalt artikel 3.2.17, § 3, van de ordonnantie dat *"de toepassing en de controle van de wetgeving inzake lage-emissiezones, alsmede de opsporing van overtredingen,* [geschieden] *door middel van nummerplaatherkenning, al dan niet met automatische, vaste of mobiele, toestellen."* Wat betreft de vraag van de aanvrager en de betreffende ANPR-LEZ-camera's, zonder dat de Autoriteit echter een

grondige analyse heeft uitgevoerd (zie punt 6), lijkt **het doel van de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de artikelen 3.2.16 en 3.2.17 van de ordonnantie uitsluitend betrekking te hebben op de handhaving en controle van lage-emissiezones.**

11. Wat betreft de gegevens die worden verwerkt via de *"automatische toestellen"* (ANPR-camera's[3]) die kunnen worden gebruikt, bepaalt artikel **3.2.17, § 3**, laatste alinea, van de ordonnantie: *"De **door deze automatische toestellen verzamelde gegevens, namelijk de nummerplaat van elk voertuig dat zich in de lage-emissiezone begeeft en een foto van het voertuig waarop de nummerplaat is aangebracht**, worden in overeenstemming gebracht met de gegevens, bedoeld in paragraaf 2, 1° tot en met 3°, teneinde vast te stellen of de krachtens artikel 3.2.16, § 1, vastgestelde toegangsbeperkingen tot lage-emissiezones al dan niet worden nageleefd, alsmede of de in artikel 3.2.16, § 3, bedoelde verplichting tot registratie van de voertuigen wordt nageleefd."* (in vet aangeduid en onderstreept door de Autoriteit). ANPR-camera's verzamelen bijgevolg slechts een beperkte hoeveelheid persoonsgegevens.

12. Artikel **3.2.17, § 5**, van de ordonnantie bepaalt bovendien: *"De in paragrafen 2 en 3, achtste lid, bedoelde persoonsgegevens **zijn slechts toegankelijk voor de diensten die door de Regering zijn aangewezen om de uitvoering van dit hoofdstuk**, met uitsluiting van artikel 3.2.27, en artikel 3.4.1/1 te verzekeren. Binnen deze diensten hebben alleen de statutaire of contractuele personeelsleden die belast zijn met de taken die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de in paragraaf 1 genoemde doeleinden, toegang tot de bovengenoemde persoonsgegevens, voor zover dit voor de uitvoering van hun taken noodzakelijk is."* (in vet aangeduid door de Autoriteit). **Artikel 15 van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 januari 2018** betreffende de instelling van een lage-emissiezone bepaalt: *"De persoonsgegevens die worden verzameld in het kader van artikel 3.2.17 van het Wetboek worden beheerd door **Brussel Fiscaliteit.**"* (in vet aangeduid door de Autoriteit)

13. Onder deze omstandigheden kunnen, binnen de grenzen van dit advies (zie punt 6), **de artikelen 3.2.16 en 3.2.17 van de ordonnantie niet volstaan als wettelijke grondslag voor de realtimetoegang door de Federale Politie tot de in punt 13 bedoelde persoonsgegevens, voor de in punt 7 bedoelde doeleinden** (namelijk haar administratieve of gerechtelijke politietaken en het multidisciplinaire beheer van de administratieve en/of gerechtelijke politie-incidenten), en dit onverminderd de discussie over het welbepaalde en voorspelbare karakter van deze doeleinden.

14. In zijn aanvraag verwijst de verzoeker tevens naar de **artikelen 44/11/3sexies tot en met 44/11/3decies van de wet *op het politieambt* van 5 augustus 1992** (hierna "**de WPA**"). In

[3] Besluit van 25 januari 2018 van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest *betreffende het instellen van een lage-emissiezone.*

deze bepalingen worden de voorwaarden vastgelegd voor het opzetten van politionele technische gegevensbanken, en voor de verwerking van de persoonsgegevens en de informatie die daarin zijn opgenomen. Artikel **44/2** van de WPA bepaalt met name het volgende:

> "§ 3. ***Wanneer*** *in de uitvoering van de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie,* ***technische hulpmiddelen worden gebruikt*** *om automatisch persoonsgegevens en informatie van technische aard te verzamelen, zodanig gestructureerd dat zij rechtstreeks kunnen worden teruggevonden, worden deze gegevens verwerkt in een* ***technische gegevensbank****.*
>
> *Een technische gegevensbank wordt gecreëerd ingevolge het gebruik van :*
>
> ***1° intelligente camera's voor de automatische nummerplaatherkenning;***
>
> ***2° intelligente systemen voor de automatische nummerplaatherkenning.***
>
> *Onder intelligente systemen voor de automatische nummerplaatherkenning wordt verstaan elke intelligente software die het mogelijk maakt om automatisch de door camera's geregistreerde beelden te verwerken, om de nummerplaatgegevens eruit te halen op basis van bepaalde vooropgestelde criteria.*
>
> *Een technische gegevensbank kan zowel op lokaal als op nationaal niveau gecreëerd worden."* (in vet aangeduid en onderstreept door de Autoriteit)

15. Deze bepaling geeft echter niet aan welke *"technische hulpmiddelen"* kunnen worden gebruikt. In artikel 44/11/sexies wordt bepaald wie een technische gegevensbank mag aanleggen, zonder echter te preciseren op basis van welke technische middelen. Artikel 44/11/septies heeft betrekking op de opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie die het gebruik van een technische gegevensbank rechtvaardigen. Artikel 44/11/octies heeft betrekking op de rol van de functionaris voor gegevensbescherming voorafgaand aan de oprichting van een technische gegevensbank. Artikel 44/11/novies heeft betrekking op het bijhouden van een logging van de verwerkingen. En ten slotte regelt artikel 44/11/decies bepaalde aspecten van de *"technische gegevensbanken die zijn gecreëerd naar aanleiding van het gebruik van intelligente camera's voor de automatische nummerplaatherkenning […]"*, ook hier weer zonder te bepalen welke camera's hieronder vallen.

16. In deze context, binnen de grenzen van dit advies (zie punt 6), kunnen **de artikelen 44/11/3sexies tot en met 44/11/3decies niet volstaan om de wettelijke grondslag te vormen** voor de realtimetoegang tot de in punt 13 bedoelde persoonsgegevens door de Federale Politie, voor de in punt 7 bedoelde doeleinden (onverminderd de discussie over het welbepaalde en voorspelbare karakter van deze doeleinden).

17. Nog steeds binnen het kader van dit advies (zie punt 6), kan **een gecombineerde lezing van de artikelen 3.2.16 en 3.2. 17 van de verordening en de artikelen 44/11/3sexies tot en met 44/11/3decies evenmin volstaan om de wettelijke grondslag te vormen** voor de toegang in

real time tot de in punt 13 bedoelde persoonsgegevens door de Federale Politie, voor de in punt 7 bedoelde doeleinden (onverminderd de discussie over het welbepaalde en voorspelbare karakter van deze doeleinden).

18. **Op een gebied dat vergelijkbaar is met het gebied waarop het door de aanvrager overgelegde protocol betrekking heeft**, heeft de wetgever de Autoriteit een **specifieke adviesbevoegdheid** toegekend in artikel 9, vierde lid, van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's (hierna "**de camerawet**"). Deze bepaling luidt als volgt: "*Onverminderd de toepassing van de artikelen 47sexies en 47septies van het Wetboek van strafvordering hebben de federale en lokale politiediensten, binnen het kader van hun opdrachten van gerechtelijke of bestuurlijke politie, vrije en kosteloze toegang in real time tot de beelden van de camera's die geïnstalleerd zijn op het net van de openbare vervoersmaatschappijen of in de nucleaire sites die bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad worden bepaald. De nadere regels van deze vrije toegang tot de beelden, de overdracht en de beveiliging ervan worden bepaald in protocolakkoorden tussen de betrokken politiediensten en openbare vervoersmaatschappij of nucleaire site, ter advies voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, voorafgaandelijk aan de ondertekening ervan.*"

19. In deze specifieke normatieve context **heeft de Autoriteit zich recentelijk driemaal uitgesproken**, waarvan twee keer over ontwerpprotocollen en één keer over een herziening van de camerawet zelf:

    - advies nr. 118/2024 van 23 december 2024 *over een protocolakkoord tot regeling van de realtimetoegang van de federale politie tot de beelden van de camera's die zijn geïnstalleerd op het net van de NMBS* (CO-A-2024-268), beschikbaar op https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-118-2024.pdf;

    - advies nr. 113/2025 van 24 oktober 2025 *met betrekking tot een protocolakkoord betreffende de realtimetoegang tot de beelden van de camera's die zijn geïnstalleerd op het TEC-net van Namen, tussen de Opérateur des Transports de Wallonie en de politiezone Namur Capitale* (CO-A-2025-162), beschikbaar op https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-113-2025.pdf;

    - advies nr. 70/2026 van 14 april 2026 *met betrekking tot een voorontwerp van wet tot wijziging van diverse bepalingen die betrekking hebben op de politiediensten* (CO-A-2025-231), beschikbaar op https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-70-2026.pdf.

20. Wat betreft de toepassing van de beginselen van voorspelbaarheid en rechtmatigheid, zoals vastgelegd in artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet, **vraagt de Autoriteit de aanvrager** om in de context zoals bedoeld in zijn aanvraag, **deze drie eerdere adviezen te raadplegen.** In deze context was de Autoriteit van mening dat **artikel 9, vierde lid, van de camerawet** moest worden aangepast, aangezien dit artikel het niet mogelijk maakt om inzicht te krijgen in de gegevensverwerkingen die concreet zullen plaatsvinden, of het nu gaat om het bekijken van de beelden (met of zonder opname van de beelden door de politiediensten met eigen middelen) in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie, of om het bekijken van de beelden in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie buiten de toepassing van een bijzondere onderzoeksmethode. Het sluiten van protocollen, zelfs als deze ter advies aan de Autoriteit worden voorgelegd, kan de mogelijke schending door artikel 9, vierde lid, van de camerawet van de beginselen van voorspelbaarheid en legaliteit, zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet, niet verhelpen. **Het toepasselijke recht moet de concrete omstandigheden vaststellen** (bijvoorbeeld een ontdekking op heterdaad, een hulpoproep, enz.) **waarin de politie toegang kan krijgen tot de betreffende beelden, evenals de toepasselijke waarborgen** (die van de specifieke onderzoeksmethoden, of andere waarborgen die in de overige gevallen moeten worden vastgesteld, met dien verstande dat de taken van de gerechtelijke politie en de bestuurlijke politie op dit gebied verschillende kaders en controles impliceren), **en mag zich niet beperken tot een algemene verwijzing naar de taken van de gerechtelijke politie en van de bestuurlijke politie.** Een dergelijke brede verwijzing geeft geen voorspelbaarheid aan de te verwachten gegevensverwerkingen (temeer omdat de Autoriteit zich afvraagt of de politie taken uitvoert die niet onder de bestuurlijke politie of de gerechtelijke politie zouden kunnen vallen).

21. In deze context dient bovendien rekening te worden gehouden met artikel 3, tweede lid, 3°, van de camerawet, waarin staat dat deze wet niet van toepassing is op "*bewakingscamera's geplaatst en gebruikt door de openbare inspectie- en controlediensten, uitdrukkelijk toegelaten door de wet, het decreet of de ordonnantie die hun bevoegdheden regelt, om camera's te gebruiken of om film- of video-opnamen te maken, in het kader van hun opdrachten*". De voornoemde Brusselse wettelijke bepalingen voorzien immers juist in de installatie van LEZ-camera's en regelen het gebruik ervan door Brussel Fiscaliteit voor de controle van de lage-emissiezones door deze instelling. Met andere woorden, binnen de grenzen van deze beknopte analyse lijkt het erop dat de camerawet niet van toepassing is op de Brusselse LEZ-camera's. In dat geval zou het gebruik ervan door de politie in een andere wet moeten worden geregeld of, in voorkomend geval, zou het toepassingsgebied van de camerawet moeten worden aangepast (en dit binnen de grenzen van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gefedereerde entiteiten (een aangelegenheid die onder de bevoegdheid van de Raad van State valt)).

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