



Advies nr. 37/2008 van 26 november 2008

Betreft: Wetsontwerp toegang parkeerbedrijven tot de Directie Inschrijving Voertuigen (DIV) (A/2008/043)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens* ("Richtlijn 95/46/EG");

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

Gelet op het verzoek om advies van de Heer Staatssecretaris voor Mobiliteit ontvangen op 5 november 2008;

Gelet op het verslag van Dhr. Poma;

Brengt op 26 november 2008 het volgend advies uit:

I. INLEIDING

1. De Heer E. Schouppe, Staatssecretaris voor Mobiliteit verzocht de Commissie op 4 november 2008 om advies over een wetsontwerp over de toegang van parkeerbedrijven tot de Directie Inschrijving Voertuigen (DIV) (hierna "*het wetsontwerp*").

2. De afgelopen jaren gaven zowel de Commissie als het Sectoraal comité voor de Federale Overheid (hierna "het Comité") advies in deze problematiek. De Commissie verleende in 2003¹ een ongunstig advies "*voor de rechtstreekse en onrechtstreekse toegang tot het repertorium door private vennootschappen en gerechtsdeurwaarders indien deze laatsten buiten een gerechtelijke procedure tussenkomen*". Het Comité wees in beraadslaging nr. 02/2007 van 7 februari 2007² op het gebrek aan een specifieke wettelijke basis om de bevoegdheid voor het innen van een retributie over te dragen aan een privé-instantie. Hierop weigerde het Comité om gerechtsdeurwaarders toegang te verlenen tot het DIV-register voor de identificatie van parkeerders die hebben nagelaten het verschuldigde bedrag te betalen voor het gebruik van een parking.

3. Toegang tot het repertorium voor autonome gemeentebedrijven en concessionarissen is volgens een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State³ enkel mogelijk indien die toegang hen wordt verleend bij een wets- of verordeningsbepaling, en op voorwaarde dat deze toegang een wettelijke grondslag heeft.

II. INHOUD VAN HET WETSONTWERP

1. Doelstelling van het wetsontwerp

4. Uit de inleiding blijkt dat de actuele gegevenstransfers van het DIV naar autonome gemeentebedrijven en concessionarissen het voorwerp vormen van aanslepende rechtsonzekerheid en procedures voor de vredegerichten.

¹ Advies nr. 37/2003 over de problematiek van de toegang tot het repertorium van de voertuigen van de Directie Inschrijving Voertuigen (hierna "de DIV").

² Beraadslaging nr. 02/2007 van 7 februari 2007 *betreffende de Aanvraag van de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders tot het verkrijgen van een machtiging om de gerechtsdeurwaarders toegang te verlenen tot het repertorium van de voertuigen van het Directoraat-generaal Mobiliteit en Verkeersveiligheid van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer voor de identificatie van de natuurlijke personen of rechtspersonen die retributies verschuldigd zijn voor het parkeren van voertuigen*.

³ Punt 6 (pagina 8) van advies 45.070 van 27 augustus 2008 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 *betreffende de inschrijving van voertuigen*".

5. De aanvrager verwijst in deze context naar de Memorie van Toelichting waar wordt uitgelegd dat het doel van het wetsontwerp is *"om een klare en duidelijke rechtsgrond te scheppen voor de toegang tot de DIV van gemeenten en hun concessiehouders inzake het parkeren op de openbare weg, zodat de niet-betalers van parkeergeld aan de hand van de nummerplaat kunnen worden geïdentificeerd."* Er werd in de vraag om advies ook uitdrukkelijk gepreciseerd *"Dit wetsontwerp heeft echter geenszins betrekking op de problematiek van de wettelijke basis van het repertorium tot inschrijving van de voertuigen. Deze problematiek zal het voorwerp zijn van een globaal wetsontwerp betreffende de Centrale Databank van de Voertuigen, dat reeds aanhangig is gemaakt bij de Commissie."* Gedoeld wordt op de geplande wettelijke omkadering van de authentieke bron voertuiggegevens, behandeld door de Commissie in de adviezen 23/2008 van 11 juni 2008 en 42/2006 van 18 oktober 2006⁴. De Commissie neemt akte van deze beperking. Zij onderzoekt hierbij enkel de aldus afgelijnde toegang tot de DIV.

III. ALGEMEEN ONDERZOEK

1. Toepasselijkheid WVP

6. De Commissie wijst er al sinds 1993⁵ op dat de verwerking van nummerplaatgegevens een verwerking van persoonsgegevens is, zoals gedefinieerd in artikel 1 WVP. Aan de hand van nummerplaatgegevens in het repertorium tot inschrijving van voertuigen worden vandaag natuurlijke personen geïdentificeerd, waaronder niet-betalers van parkeergelden m.b.t. het openbaar domein. De Commissie acht derhalve de WVP toepasselijk op de diverse verwerkingen van persoonsgegevens waarover wordt beslist op het niveau van zowel de dienst DIV, de steden en gemeenten, als de autonome gemeentebedrijven en de private concessionarissen.

2. Bevoegdheid Sectoraal comité voor de Federale Overheid

7. Mededelingen via elektronische weg door de DIV zijn onderworpen aan de machtiging van het Comité, dit ingevolge artikel 36**bis** WVP⁶ met ingang van 26 juni 2003. De memorie van toelichting

⁴ Twee voorontwerpen *houdende de oprichting van een authentieke bron voertuiggegevens* werden behandeld in de adviezen 23/2008 van 11 juni 2008 en 42/2006 van 18 oktober 2006.

⁵ Zie randnummer 33 van het "Car Pass" advies 15/2006 van 14 juni 2006 *betreffende het ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van de medewerking aan de vereniging belast met de registratie van de kilometerstand van voertuigen*. Dit advies verwijst naar advies nr. 01/1993 van 14 januari 1993 *betreffende de mededeling van gegevens van het repertorium van de motorvoertuigen met het oog op direct marketing*.

⁶ Het derde lid van artikel 36bis WVP bepaalt immers *"Behalve in de door de Koning bepaalde gevallen, vereist elke elektronische mededeling van persoonsgegevens door een federale overheidsdienst of door een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die onder de federale overheid ressorteert een principiële machtiging van dit sectoraal comité, tenzij de mededeling reeds onderworpen is aan een principiële machtiging van een andere sectoraal comité opgericht binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Vooraleer het zijn machtiging verleent, gaat het sectoraal*

verwijst terecht naar dit principe en stelt verder "Deze machtiging kan alleen worden gegeven wanneer de wettelijke basis inzake toegang, die in de voorgestelde wetswijziging is bepaald, voorhanden is, maar ook wanneer de nodige organisatorische en technologische maatregelen door de aanvrager werden getroffen om de beveiliging van persoonsgegevens te vrijwaren. Dit betekent onder meer dat de ontvanger van de gegevens duidelijk moet gekend zijn en deze moet voldoen aan de voorwaarden voor verwerking van gegevens zoals bepaald in de wet van 8 december 1992." Deze uitleg en de verwijzing in het voorontwerp van wet naar de toepassing van de WVP (artikel 2) kan er niet de minste twijfel over laten bestaan dat de wetgever wordt gevraagd de tussenkomst van het Comité te bevestigen. Uit de bijkomende toelichting die de Commissie werd gegeven door de vertegenwoordigers van de staatssecretaris blijkt dat heel bewust wordt gekozen voor de tussenkomst van dit Comité. Er wordt overigens géén gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij wet de machtigingsvereiste uit te sluiten.

Daarmee wordt niet uitdrukkelijk de tussenkomst van de Koning uitgesloten (cf. art. 36*bis*, derde lid van de WVP). Nochtans blijkt dit de wil te zijn van de steller van het voorontwerp. De Commissie verzet zich uitdrukkelijk tegen het gebruik van de mogelijkheid tot ontheffing van de machtigingsprocedure bij Koninklijk Besluit. Zij dringt erop aan dat de machtigingsprocedure voor het Comité wordt doorlopen.

IV. INHOUD VAN HET WETSONTWERP EN ONDERZOEK

1. De wet van 22 februari 1965 en voorgestelde wijzigingen

8. De wet van 22 februari 1965 verleent aan steden en gemeenten machtiging om heffingen op parkeergeld van motorvoertuigen in te voeren. De Raad van State adviseerde recent⁷ dat de wetten van 22 februari 1965⁸ en 16 maart 1968 *betreffende de politie over het wegverkeer*⁹ geen

comité voor de federale overheid na of de mededeling in overeenstemming is met de wettelijke en reglementaire bepalingen (...)" Deze machtigingen worden gepubliceerd op de website van de Commissie.

⁷ Op pagina 7 van het advies 45.070 van 27 augustus 2008 werd gesteld dat toegang (van de gemeenten) tot het repertorium (op basis van de wet van 22 februari 1965) "hoe dan ook zou (...) moeten worden beperkt tot de gemeenteontvanger in de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest en tot de "financieel beheerder" of degene die zijn ambt uitoefent in de gemeenten van het Vlaams Gewest. Krachtens artikel 136 van de nieuwe gemeentewet, artikel L1124-40 van het Waals Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie en artikel 94 van het Gemeentedecreet staat het immers aan hen, onder hun verantwoordelijkheid en in volle onafhankelijkheid, de gemeenteontvangsten te innen". Op pagina 8 van het hetzelfde advies lezen we "Als het de bedoeling is andere personen dan de voormelde gemeentelijke autoriteiten toegang te geven tot dat repertorium, in het bijzonder concessiehouders - een toegang die hen per definitie is ontzegd - kan die toegang hen alleen worden verleend bij een wets- of verordeningbepaling op voorwaarde dat die een wettelijke grondslag heeft. Bij de huidige stand van zaken ontbreekt zo'n bepaling echter. Artikel 1 van de voormelde gecoördineerde wetten van 16 maart 1968, dat in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld, kan in dat verband niet worden aangevoerd om hen die toegang te verlenen.

⁸ Het enige artikel van deze wet luidt als volgt: "Wanneer de gemeenteraden overeenkomstig de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, reglementen inzake het parkeren vaststellen, die betrekking hebben op het parkeren voor een beperkte tijd, het betalend parkeren en het parkeren voorbehouden aan de bewoners, dan kunnen zij parkeerheffingen instellen die van toepassing zijn op motorvoertuigen (...)."

voldoende wettelijke basis zijn om private concessionarissen en autonome gemeentebedrijven nog langer toegang te verlenen tot het repertorium van de DIV. Zodoende kunnen deze bedrijven niet worden geacht in staat te zijn om op wettelijke wijze wanbetalers te identificeren.

9. In het licht van de WVP voert het wetsontwerp drie wijzigingen in die komaf moeten maken met de problemen in het licht van het legaliteitsbeginsel en het finaliteitsbeginsel.

10. Om alle dubbelzinnigheid met het legaliteitsbeginsel te vermijden wijzigt het wetsontwerp artikel 1 van de wet 22 februari 1965. Na het woord "instellen" wordt ingevoegd "of parkeergelden bepalen in het kader van concessies inzake het parkeren op de openbare weg". De tekst van het voorgestelde artikel zal dan al volgt luiden : *"Wanneer de gemeenteraden, overeenkomstig de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, reglementen inzake het parkeren vaststellen, die betrekking hebben op parkeren voor een beperkte tijd, het betalend parkeren en het parkeren op plaatsen voorbehouden aan houders van een gemeentelijke parkeerkaart, dan kunnen zij parkeerretributies of - belastingen instellen of parkeergelden bepalen in het kader van concessies inzake het parkeren op de openbare weg, die van toepassing zijn op motorvoertuigen, hun aanhangwagens of onderdelen. Deze wet is niet van toepassing op het halfmaandelijks beurtelings parkeren en de beperking van het langdurig parkeren."*

11. Verder wordt een tweede artikel toegevoegd in de wet 22 februari 1965 dat luidt als volgt: *"Met het oog op de inning van de in artikel 1 bedoelde parkeergelden, zijn de steden en gemeenten en haar concessiehouders gemachtigd om de identiteit van de houder van de nummerplaat op te vragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer."* Deze machtiging is een onderzoeksbevoegdheid.

12. De derde wijziging preciseert enkel dat de bedoelde parkeergelden ten laste worden gelegd van de houder van de nummerplaat.

⁹ Artikel 1 : "De Koning stelt de algemene reglementen vast betreffende de politie over het verkeer op de wegen van voetgangers, van middelen van vervoer te land en dieren, alsmede van de middelen van vervoer per spoor die de openbare weg gebruiken. Bij de reglementen kan worden voorgeschreven dat vergoedingen worden geheven tot gehele of gedeeltelijke dekking van de kosten van bestuur, controle of toezicht. Wat betreft de inschrijving van de voertuigen kunnen enkel de kosten met betrekking tot het reserveren van een gepersonaliseerd opschrift aanleiding geven tot een retributie. Op voorstel van de minister tot wiens bevoegdheid het wegverkeer behoort, bepaalt de Koning het bedrag van die retributies,"

2. Onderzoek van de wijzigingen aan de wet van 22 februari 1965

13. Anno 2008 is de rechtspraak over het legaliteitsbeginsel duidelijker uitgewerkt dan toen de wet van 22 februari 1965 en het K.B. van 2001 werden aangenomen. In het bijzonder is de laatste jaren een verstrenging in de interpretatie van het legaliteitsbeginsel waar te nemen in de arresten van het Grondwettelijk Hof op basis van artikel 22 Grondwet. Wanneer persoonsgegevens uit het repertorium van de voertuigen worden verstrekt aan de steden en gemeenten, moet dit volgens de rechtspraak¹⁰ van het Grondwettelijk Hof worden beschouwd als overheidsinmenging in het privéleven van de betrokken personen. Artikel 22 Grondwet en artikel 8 EVRM vereisen in dat geval *"dat elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven (1) wordt voorgeschreven in een voldoende precieze wettelijke of decretale bepaling, (2) (die) beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde wettige doelstelling"*¹¹

14. De Commissie betwist niet dat het wetsontwerp tegemoet wil komen aan een dwingende maatschappelijke behoefte. De memorie van toelichting verwijst immers uitvoerig naar de noodzaak van een parkeerbeleid¹².

15. Het wetsontwerp geeft aan dat steden en private ondernemingen toegang krijgen tot het DIV voor een doel dat precies moet bepaald zijn in de wet. Er is derhalve een voldoende wettelijke bepaling.

3. Impact van het advies van de Raad van State van 27 augustus 2008

16. Gelet op het advies van de Raad van State over het voorontwerp van KB tot aanpassing van het DIV-besluit van 2001, lijkt het tenslotte noodzakelijk dat uitdrukkelijk wordt voorzien in een

¹⁰ Randnummer B.8.2 van arrest 50/2003 van 30 april 2003 van het Grondwettelijk Hof: *"Het recht op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privé-leven (...). Het voorstel dat is voorafgegaan aan de aanneming van artikel 22 van de Grondwet beklemtoonde « de bescherming van de persoon, de erkenning van zijn identiteit en de belangrijkheid van zijn ontplooiing en die van zijn gezin » en het onderstreepte de noodzaak om het privé-leven en het gezinsleven te beschermen tegen « inmenging, onder meer als gevolg van de onafgebroken ontwikkeling van de informatietechnieken, wanneer maatregelen van opsporing, onderzoek en controle door de overheid en particuliere instellingen worden uitgevoerd bij het uitoefenen van hun functie of hun activiteit"* (Parl. St., Senaat, 1991-1992, nr. 100-4/2°, p. 3)."

¹¹ Randnummer B.5.1 van arrest nr. 131/2005 van 19 juli 2005 van het Grondwettelijk Hof *inzake het beroep tot vernietiging van artikel 57, § 2, eerste lid, 2°, en tweede lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals gewijzigd bij artikel 483 van de programmawet van 22 december 2003*, ingesteld door de v.z.w. "Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone (D.E.I.Belgique)" e.a.

¹² De motivering in de aanhef is *"Het parkeerbeleid is één van de hoekstenen van het stedelijk en gemeentelijk mobiliteitsbeleid. Het kan een sterk regulerende factor zijn m.b.t. de automobiliteit en bijgevolg ook m.b.t. het gemeenschappelijk vervoer. Bovendien werkt het parkeerbeleid ondersteunend voor de verschillende stedelijke of gemeentelijke functies m.b.t. het winkelen, de handel; het wonen, evenementen en dergelijke meer. Per slot van rekening heeft het parkeren immers betrekking op het ter beschikking stellen ("verhuren") van de (schaarse) openbare ruimte t.o.v. een groter wordende parkeervraag vanwege de autogebruikers, waarin ook het prijselement een belangrijke rol speelt."*

wettelijke basis voor het ganse databestand DIV als zodanig. Uiteraard zal dit verder moeten uitgewerkt worden in het het voorontwerp van wet *betreffende de authentieke bron voertuiggegevens*, dat reeds besproken werd in advies nr. 23/2008 van 11 juni 2008.

V. OPMERKING VAN ALGEMENE DRAAGWIJDTE

17. De Wetgever dient te weten dat dit wetsontwerp slechts een deelaspect van de ganse problematiek behandelt. Moeten onder meer nog afzonderlijk behandeld worden:

- de DIV heeft zelf nog geen wettelijke basis;
- de mededeling van persoonsgegevens uit de DIV dient gemachtigd te worden;
- de eventuele voorwaarden die worden opgenomen in de openbare aanbestedingen en de concessieovereenkomsten met de concessiehouders om aan de WVP te voldoen.

VI. BESLUIT

18. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer brengt een gunstig advies uit over het wetsontwerp, op voorwaarde dat de machtigingsprocedure voor het Comité onder artikel 36bis WVP wordt doorlopen.

Gelet op de complexe materie en het belang ervan, blijft de Commissie zich ter beschikking houden bij de eventuele verdere herziening van het wetsontwerp, en in het kader van haar wettelijke bemiddelingstaak ten aanzien van de steden en gemeenten, en de diverse parkeerbedrijven.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere