

ADVIES Nr 50 / 2002 van 28 november 2002

O. Ref. : 10 / IP / 2002 / 390

BETREFT : Milieuklachtenregistratie en opvolging.

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, inzonderheid artikel 29;

Gelet op de brief van 30 juli 2002 van de Secretaris-generaal van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur;

Gelet op het verslag van dhr. E. Van Hove,

Brengt uit eigen beweging op 28 november 2002 het volgende advies uit:

I. VOORWERP VAN HET ADVIES:

In het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt een computerprogramma ontwikkeld ter opvolging van milieuklachten. Via het internet zal dit programma ter beschikking gesteld worden van gemeenten, provincies, politiediensten en gewestelijke milieu-inspectiediensten. Oorspronkelijk bedoeld als een louter registratie-instrument is de toepassing uitgebreid tot een volledig opvolgingssysteem van klachten.

In deze verwerking worden zowel van de melder als de klager (die iemand anders dan de melder kan zijn) persoonsgegevens opgenomen, namelijk identificatie- en contactgegevens. Ook over de persoon die het voorwerp van de klacht uitmaakt en eventueel over de werkelijke dader indien dit na onderzoek een andere persoon blijkt te zijn, worden gelijkaardige gegevens genoteerd. Het is uiteraard het gegeven dat men in de verwerking voorkomt als melder, klager, verdachte of dader dat het meest delicate persoonsgegeven vormt. De mate waarin deze gegevens over het internet toegankelijk worden gemaakt is nog niet volledig uitgemaakt, dit vormt het voornaamste onderwerp van de brief aan de Commissie. Het advies betreft de toepassing zoals beschreven in de handleiding overgemaakt aan de Commissie en geen verdere uitbreidingen waarover de Commissie niet is ingelicht.

II. SITUERING VAN DE VERWERKING IN DE WET

Het aanhoren en behandelen van milieuklachten past in de algemene opdracht van toezicht op de uitvoering van de milieuwetgeving zoals voorzien in de artikelen 29 tot 35 van het decreet van 28 JUNI 1985 betreffende de milieuvergunning. Naast de politiediensten zijn het in eerste instantie de aangewezen ambtenaren van de Vlaamse Executieve die vanuit provinciale buitendiensten toezicht houden op de klasse-1-inrichtingen (de inrichtingen die potentieel het grootste gevaar of de meeste hinder opleveren) en in tweede instantie de burgemeester van de betrokken gemeente en zijn aangewezen ambtenaren die toezicht houden op de inrichtingen met klasse 2 en 3 vergunningen. Deze ambtenaren hebben een volledige onderzoeksbevoegdheid en kunnen gepaste dwangmaatregelen nemen. De ervaring leert dat vele toezicht activiteiten geïnitieerd worden door een klacht van omwonende of betrokken burgers. Voorzover het noteren en opvolgen van milieuklachten een onderdeel vormt van het toezicht op de milieuwetgeving zijn de ambtenaren belast met het toezicht wettig gemachtigd deze klachten te behandelen en de persoonsgegevens die daartoe noodzakelijk zijn te verwerken.

Niet alle klachten van milieuhinder zijn echter noodzakelijk veroorzaakt door een inbreuk op de milieuwetgeving. Men kan er zelfs van uitgaan dat heel wat klachten van burgers, ook indien zij gesteld zijn in termen van milieuhinder, door andere ongenoegens zijn ingegeven dan milieubezorgdheid. Men kan stellen dat de behandeling van al deze klachten, ongeacht hun aard, onder de algemene bevoegdheid van de burgemeester vallen. Voor klachten waarvan is uitgemaakt dat zij niet gegrond zijn in een inbreuk op de milieuwetgeving is er echter geen wettige grondslag voor behandeling en opvolging door de ambtenaren aangesteld voor het toezicht in het kader van de milieuwetgeving. Evenmin zijn de gemeentelijke ambtenaren die klachten behandelen waarvoor enkel zij bevoegd zijn, gerechtigd om daarover persoonsinformatie door te geven, onder de vorm van een registratie of op andere wijze, zonder de vrijwillig bekomen instemming van de betrokkenen.

Bij ontstentenis van een specifieke regelgeving die de voorgestelde registratie een wettige grondslag zou geven zijn de mogelijkheden om een algemeen registratie en opvolgingssysteem van milieuklachten in te voeren dus op volgende wijze beperkt:

- De persoonsgegevens van een klacht kunnen enkel geraadpleegd en bewerkt worden door de ambtenaar die bevoegd is voor de behandeling van de klacht;
- De persoonsgegevens van een klacht kunnen enkel aan anderen worden doorgegeven indien de betrokken persoon of personen daartoe de toestemming geven;

De wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens voorziet wel in artikel 4, § 1, 2° de latere verwerking van persoonsgegevens die voor een ander doel zijn verzameld, maar dan enkel voor wetenschappelijke, historische of statistische doeleinden. Een gepaste registratie van de persoonsgegevens verzameld in het kader van de klachtbehandeling kan dan ook worden opgezet voor zulke doeleinden indien daarbij voldaan wordt aan de artikelen 2 tot 23 van het koninklijk besluit ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

III. TOEPASSING VAN DEZE BEGINSELEN OP DE VOORGESTELDE WERKWIJZE

De toepassing in haar huidige vorm maakt geen onderscheid tussen het *operationele* gebruik door de bevoegde ambtenaren in het kader van hun opdracht en het *latere* gebruik als beleidsopvolgingsinstrument waarbij de globale, statistische verwerking voorop staat. Daardoor wordt toegang verleend tot geïdentificeerde persoonsgegevens aan niet gerechtigde personen die daar overigens vanuit hun opdracht geen behoefte aan hebben.

Een eerste maatregel die dan ook genomen zal moeten worden is het onderscheid maken tussen twee verwerkingen:

1. De *operationele verwerking* die ondersteuning geeft aan de ambtenaren die bevoegd zijn voor de klachtbehandeling;
2. De *latere verwerking* door personen die opdrachten hebben van beleidsvoorbereidende statistische analyse

Beide voorgestelde verwerkingen worden nader besproken.

De operationele verwerking van milieuklachten

De huidige toepassing maakt melding van de volgende partijen die in een klacht kunnen voorkomen:

De melder: de persoon die de klacht aanbrengt;

De klager: de persoon die de hinder of de schade ondervindt die door de klacht wordt signaleerd;

De vermoedelijke veroorzaker van de hinder of schade;

De werkelijke veroorzaker van de hinder of schade.

Wanneer de persoon die de hinder of schade ondervindt zelf niet kan optreden (kleine kinderen of demente bejaarden bijvoorbeeld) is het normaal dat de persoon die deze personen onder hun hoede heeft optreedt in hun naam. Buiten deze gevallen is het zeer de vraag of het onderscheid melder - klager terecht kan worden gemaakt. Het is een algemeen principe van recht dat een persoon die partij wil zijn in een zaak er een belang moet bij hebben. Indien men dit principe toepast in dit geval zal men klachten van personen die geen hinder of schade ondervinden niet in behandeling nemen. Dit betekent geenszins dat de melder de enige persoon zal zijn die hinder of schade ervaart en het kan nuttig zijn in de behandeling van een klacht om de andere personen of

categorieën personen die mogelijk hinder of schade lijden te noteren. Indien deze meldingen echter preciezer zijn dan algemene omschrijvingen zoals 'de inwoners van ambtenaren die werken in het Copernicus gebouw' kunnen zij maar in de verwerking opgenomen na specifieke kennisgeving zoals voorzien in artikel 9, §2 van de Wet BPL. Dit betekent geenszins dat burgers geen aangifte zouden kunnen doen die aanleiding kan geven tot een onderzoek van de milieuspectiediensten. Aangiften moeten echter niet worden behandeld als klachten.

In het kader van een operationele verwerking heeft de notie 'anonieme klacht' geen voorwerp. Wel kan men voorzien of de klager al dan niet bij de vermoedelijke of werkelijke veroorzaker bekend mag gemaakt worden, in deze gevallen waar de behandeling van de klacht mogelijk is zonder bekendmaking.

Wat de veroorzaker van de hinder of schade betreft heeft het zin om te noteren in welke mate er zekerheid is en deze kan gaan van 'vermoeden vanwege de klager' tot 'in vonnis bevestigd' met alle mogelijke tussenvormen van 'niet betwist', 'algemeen aangenomen' of 'bevestigd door metingen' en dergelijke. Wat echter niet ter zake dienend zou zijn en dus strijdig met de wet is het verder in de verwerking opnemen van een vermoedelijke dader indien ondertussen al is uitgemaakt dat deze niet de werkelijke dader is. In vele gevallen zal de dader geen natuurlijke persoon zijn en dus niet genieten van de bescherming die de Wet BPL geeft.

De bevoegde ambtenaar kan een dossier overmaken aan andere ambtenaren die ter zake bevoegd zijn indien dit vereist is in het kader van de klachtbehandeling en binnen de regelgeving van het toezicht op de milieuwetgeving. Hij kan echter geen mededeling doen van persoonsinformatie aan derden die niet betrokken zijn bij de behandeling van een specifieke klacht.

Bij het implementeren van deze operationele verwerking van milieuklachten moeten alle maatregelen genomen worden om te verzekeren dat enkel de bevoegde ambtenaren toegang hebben tot deze dossiers waarvoor zij bevoegd zijn. Alle geëigende maatregelen van encryptering, tunneling, logins en het monitoren van acces moeten genomen worden om dit te verzekeren.

De latere verwerking door personen die opdrachten hebben van beleidsvoorbereidende statistische analyse

Door middel van een overname van gegevens uit de operationele verwerking op geregelde tijdstippen kan een latere verwerking opgezet worden, steunend op artikel 4, § 1, 2° van de Wet BPL. De eerste vraag die daarbij moet beantwoord worden is of men anonieme, gecodeerde of niet-gecodeerde persoonsgegevens moet gebruiken om de doelstellingen te realiseren van de verwerking. Gezien de strenge definitie van 'anoniem' is het waarschijnlijk dat men van gecodeerde persoonsgegevens zal moeten vertrekken. Dit betekent dat men de rechtstreeks personen identificerende gegevens weglaat en deze eventueel vervangt door een identificatiecode als er nog een mogelijkheid moet bewaard blijven om voor controle doeleinden terug te keren naar de oorspronkelijke dossiers. Verder worden de betrokken personen omschreven door algemene categorieën naargelang deze nodig zijn voor de statistische analyse: het geslacht, de leeftijdscategorie, de woonplaatsgemeente en dergelijke. Voor de typering van klachten, de afloop, de aard van de bedrijvigheid en dergelijke zijn nu reeds coderingsschema's voorzien. Naargelang de extractieregel bekomt men dan een bestand dat statistische analyses toelaat: 'alle klachten behandeld in een gegeven jaar' of 'alle klachten in behandeling op 31 december' of welke verzameling ook die men voor beleidsdoeleinden belangrijk acht.

De toepasselijke regels rond aangifte, kennisgeving en inzage vindt men in de artikelen 2 tot 23 van het koninklijk besluit ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Naarmate er een kans blijft bestaan dat betrokken personen geheridentificeerd worden, zal men ook voor deze verwerking de passende veiligheidsmaatregelen moeten voorzien betreffende de toegang en het beveiligen van de integriteit van de gegevens.

OM DEZE REDENEN,

Verleent de Commissie een gunstig advies, onder voorbehoud van de gemaakte bemerkingen.

Voor de secretaris,
wettig verhinderd,

De voorzitter,

(get.) D. GHEUDE,
adviseur

(get.) P. THOMAS.