



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 73/2022 van 22 april 2022**

**Betreft: Ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone gericht op de invoering van de criteria voor 2015-2035 (CO-A-2022-055)**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps en de heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

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

Gelet op de 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 het verzoek om advies van de heer Alain Maron, Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie en Participatieve democratie (hierna "de aanvrager") ontvangen op 01/03/2022; Gelet op bijkomende inhoudelijke toelichting ontvangen op 25/03/2022 en op 28/03/2022;

Brengt op 22 april 2022 het volgend advies uit:

## **I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande artikel 9,1° en artikel 12 van een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering *tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone gericht op de invoering van de criteria voor 2025-2035* (hierna "het ontwerp van besluit").

### **Context en voorgaanden**

2. Om in Brussel de luchtkwaliteit te verbeteren en om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, legt het ontwerp van besluit het tijdspad vast voor de verstrenging van de toegangscriteria van de lage-emissiezones (hierna "LEZ") in functie van de verschillende categorieën van het gemotoriseerd verkeer, met als einddoel om enkel nog voertuigen toe te laten zonder directe uitstoot, waarbij rekening gehouden wordt met de verwachte technologische evoluties en beschikbare alternatieven. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikelen 3.2.16 e.v.<sup>1</sup> en artikel 3.4.1/1<sup>2</sup> van de ordonnantie van 2 mei 2013 *houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing* (hierna "BWLKE") (zoals gewijzigd bij ordonnantie van 7 december 2017).

3. In de nota aan de Regering betreffende het ontwerp van besluit wordt o.a. het belang van communicatie aangehaald betreffende deze steeds strenger wordende toegangscriteria van de LEZ, in het bijzonder voor mensen die niet in Brussel wonen. Het ontwerp van besluit voorziet daartoe o.a.:

- dat de overgangperiode<sup>3</sup> van 3 maanden, waarbinnen een waarschuwingsbrief wordt gestuurd in plaats van een boete, wordt aangepast naar een principe dat de eerste overtreding steeds een waarschuwing is, vanaf 1 januari 2025<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Artikel 3.2.16, §§ 1 en 2, BWLKE, stipuleren o.a.:

*"§1. De Regering bepaalt één of meerdere lage-emissiezones op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die permanent van toepassing is (zijn) om de luchtkwaliteit te verbeteren.*

*§2. De beperking van het toegangsrecht van voertuigen tot de lage-emissiezone(s) wordt verbonden aan de emissies van luchtverontreinigende stoffen van het gemotoriseerde voertuig, zoals bepaald door de Regering.*

(...)

*Onverminderd de registratie zoals bedoeld in §3, dienen bepaalde door de Regering te bepalen types van voertuigen geregistreerd te worden om toegang te krijgen tot de LEZ.*

*De Regering bepaalt de voorwaarden van de registratie."*

<sup>2</sup> Artikel 3.4.1/1, §1, BWLKE bepaalt: *"Een administratieve boete wordt opgelegd voor elke inbreuk op de artikelen 3.2.16 tot en met 3.2.27 en de uitvoeringsbesluiten ervan. Na afloop van de overgangperiode bedraagt de boete 350 euro."*

Artikel 3.4.1/1, §§ 2 en 3, BWLKE voorzien respectievelijk in een *"gedoogperiode"* en in een *"overgangperiode"*. Deze bepalingen worden uitgevoerd door artt. 19 en 20 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 *betreffende het instellen van een lage-emissiezone.*

<sup>3</sup> Artikel 3.4.1/1, §3, BWLKE schrijft voor: *"De Regering kan, in afwijking van §1, voorzien in overgangperiodes voor de toepassing. Tijdens deze ononderbroken periodes aan het begin van elke nieuwe fase van de lage-emissiezone, wordt voor geen enkele begane overtreding een administratieve boete opgelegd.*

*Er worden nog steeds controles uitgevoerd tijdens deze periodes maar de bestuurders en/of eigenaars van de voertuigen in overtreding, krijgen een verwittiging in plaats van een boete."*

<sup>4</sup> *"Zo worden de bezoekers die minder vaak in Brussel komen, beter geïnformeerd over het bestaan van de LEZ en over de precieze afbakening van de LEZ. Deze maatregel draagt bij tot het verzekeren van het draagvlak: de boete is hoog (350 euro)*

- dat Brussel Fiscaliteit wordt belast met het versturen van informatiebrieven naar bestuurders die zich 6 tot 9 maanden vóór het inwerkingtreden van een nieuwe mijlpaal in de LEZ begeven met een voertuig dat niet meer zal toegelaten zijn.

4. Hiertoe wijzigen artikel 9, 1° en artikel 12 van ontwerp van besluit het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 *betreffende het instellen van een lage-emissiezone* (hierna "LEZ-besluit") als volgt:

- invoering van een nieuw artikel 18/1 luidende: *"Brussel Fiscaliteit kan de bestuurders en/of de eigenaars van het betrokken voertuig informeren die zich gedurende de maanden april tot en met juni die voorafgaan aan de inwerkingtreding van een nieuwe mijlpaal in de lage-emissiezone begeven met een voertuig dat niet meer zal toegelaten zijn, informeren over het nakende verbod."*
- aanvulling van artikel 18, tweede lid (waarin het gebruik van de in het kader van het LEZ-besluit ingezamelde (persoons)gegevens wordt beschreven), met volgende woorden: *";evenals voor het versturen van de waarschuwingen tijdens de overgangperiode of informatieve brieven zoals voorzien in artikel 18/1.<sup>5</sup>"*

5. Ingevolge de aanhef van artikel 18 van het LEZ-besluit impliceren voormelde (aanvullende) doeleinden (meer bepaald het versturen van waarschuwingen en informatieve brieven) de verwerking van *"de gegevens zoals bedoeld in de nummers 1°, 2°, 4°, 5°, 7° en 8° van artikel 17 van dit besluit"*.<sup>6</sup> Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 3.2.17 BWLKE dat o.a. voorschrijft:

*"§1. In het kader van de wetgeving betreffende de lage-emissiezones, worden de gegevens die strikt noodzakelijk en pertinent zijn, verzameld in een databank. (...)*

*§2. (...) De Regering kan de modaliteiten inzake de inhoud en de werking van deze databank bepalen. (...)"*

6. Artikel 17 van het LEZ-besluit stipuleert wat volgt:

*"Onderstaande databanken en gegevens zullen worden gebruikt in het kader van de tenuitvoerlegging van de LEZ:*

*"1° het repertorium van de voertuigen<sup>7</sup> ;*

---

*en het is niet de doelstelling van de LEZ om inkomsten uit boetes te genereren, maar om een impact te hebben op de luchtkwaliteit."* (zie p. 6 van de nota aan de Regering).

<sup>5</sup> De Autoriteit stelt vast dat de Nederlandstalige en Franstalige tekst van het ontwerp van besluit niet geheel overeenstemmen.

<sup>6</sup> Artikel 18 van het LEZ-besluit voorziet het gebruik van deze gegevens thans reeds met het oog op:

- *"gedurende het gehele proces van de controle van den LEZ gebruikt ter identificatie van de voertuigen die zich in deze zone bevinden en hun bestuurders en/of eigenaars";*
- *"in het kader van de invordering van eventueel verschuldigde boetes ten gevolge van de overtreding van de LEZ-reglementering";*
- *"om te beoordelen of een voertuig toegang heeft tot de LEZ".*

<sup>7</sup> *"zoals vermeld in artikel 6 t.e.m. 9 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen, of een vergelijkbare databank in het buitenland;"*

2° het rijksregister<sup>8</sup>;

(...)

4° de kruispuntbank van ondernemingen<sup>9</sup>

5° de gegevens die worden bekomen ten gevolge van de registratie zoals bedoeld in artikel 3.2.16, §2 en §3 van het Wetboek<sup>10</sup>;

(...)

7° de gegevens die worden bekomen door het gebruik van de ANPR camera's of door andere controletechnieken;

8° de gegevens die worden bekomen door het aanvragen van een dagpas zoals bepaald in artikel 6<sup>11</sup>."

7. Enige precisering van de concreet te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens kan (enkel) voor punten 1° en 2° worden teruggevonden in, respectievelijk:

- Beraadslaging FO nr. 08/2018 van het Sectoraal comité voor de Federale Overheid van 8 februari 2018 *betreffende machtigingsaanvraag van de belastingadministratie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om toegang te krijgen tot gegevens van de FOD Mobiliteit en Vervoer*<sup>12</sup> en

<sup>8</sup> "zoals ingesteld door de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen; of een vergelijkbare databank in het buitenland;"

<sup>9</sup> "zoals opgericht door de bepalingen van boek III, titel 2 van het Wetboek van Economisch Recht van 28 februari 2013; of een vergelijkbare databank in het buitenland;"

<sup>10</sup> Artikel 3.2.16, §§ 2 en 3 van het BWLKE stipuleert o.m.:

"§2. (...) De Regering kan voorts afwijkingen definiëren op de beperking van het toegangsrecht tot de lage-emissiezone(s) in functie van de aard, het type, het gebruik van het betreffende motorvoertuig, socio-economische criteria, evenals in geval van uitzonderlijke situaties welke beperkt zijn in de tijd.

De Regering bepaalt de procedure voor de toekenning van de afwijkingen en stelt de statutaire of contractuele ambtenaren aan die deze zullen toekennen.

Onverminderd de registratie zoals bedoeld in §3, dienen bepaalde door de Regering te bepalen types van voertuigen geregistreerd te worden om toegang te krijgen tot de LEZ.

De Regering bepaalt de voorwaarden van de registratie.

§3. Elk voertuig dat niet is geregistreerd in het repertorium van de voertuigen zoals vermeld in de artikelen 6 t.e.m. 9 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen, moet voorafgaandelijk geregistreerd worden om toegang te verkrijgen tot de lage-emissiezone(s).

De Regering bepaalt de voorwaarden van de registratie."

<sup>11</sup> Artikel 6, §§ 1 en 2, van het LEZ-besluit stipuleert o.m.:

"§1. Alle motorvoertuigen komen in aanmerking voor een LEZ-dagpas.

§2. (...) Bij aanvraag van een LEZ-dagpas moeten minstens de onderstaande gegevens worden vermeld:

1° de nummerplaat van het voertuig waarvoor de LEZ-dagpas wordt aangeschaft;

2° het type van voertuig waarvoor de LEZ-dagpas wordt aangeschaft;

3° de euronorm van het voertuig waarvoor de LEZ-dagpas wordt aangeschaft;

4° het merk van het voertuig waarvoor de LEZ-dagpas wordt aangeschaft;

5° land van inschrijving van het voertuig waarvoor de LEZ-dagpas wordt aangeschaft;

6° datum van eerste inschrijving van het voertuig waarvoor de LEZ-dagpas wordt aangeschaft;

7° de brandstof van het voertuig waarvoor de LEZ-dagpas wordt aangeschaft;

8° identiteit van de aanvrager."

<sup>12</sup> Hierbij wordt Brussel Fiscaliteit gemachtigd om de in de bijlage bij deze beraadslaging opgelijste DIV-gegevens elektronisch, onder de daarin bepaalde voorwaarden, te ontvangen (waaronder een 40-tal gegevens betreffende de identificatie en kenmerken van het voertuig en een 20-tal gegevens betreffende de identificatie en kenmerken van de houder van het voertuig)

- Beraadslaging RR nr. 07/2018 van het Sectoraal comité van het Rijksregister van 21 februari 2018 *betreffende machtigingsaanvraag van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel Fiscaliteit om toegang te krijgen tot bepaalde gegevens van het Rijksregister en om het Rijksregisternummer te gebruiken teneinde de effectieve toepassing en naleving van de LEZ-regelgeving te kunnen garanderen*<sup>13</sup>.

8. Noch de ordonnantie van 7 december 2017 tot wijziging van het BWLKE, noch het LEZ-besluit maakten het voorwerp uit van een (eerder) voorafgaandelijk advies van de Autoriteit of diens rechtsvoorganger, de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

## II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

### Voorafgaande opmerkingen

9. De Autoriteit wijst erop dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en in artikel 22 van de *Grondwet*. Dit recht is echter niet absoluut. De artikelen 8 EVRM en 22 van de *Grondwet* sluiten overheidsinmenging in het recht op bescherming van het privéleven (waar ook persoonsgegevens deel van uitmaken) niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling; dat zij beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling<sup>14</sup>. Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens.

10. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de *Grondwet* en artikel 8 van het EVRM, moet dergelijke norm van wettelijke rangorde bepalen onder welke

---

en dit met het oog op de uitvoering, de controle en de handhaving van de LEZ-regelgeving, inzonderheid: opstellen van een lijst van voertuigen die (niet) aan de LEZ-criteria voldoen, registraties van vrijstellingen/afwijkingen, handhaving en invordering.

<sup>13</sup> Hierbij wordt Brussel Fiscaliteit gemachtigd om, onder de in deze beraadslaging bepaalde voorwaarden, toegang te hebben tot de gegevens vermeld in artikel 3, eerste lid, 1° t.e.m. 3°, 5°, 6° 8° t.e.m. 9°/1, 13°, 15° en 16° van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* (meer bepaald: naam, geboorteplaats- en datum, geslacht, hoofdverblijfplaats, plaats en datum van overlijden, burgerlijke staat, samenstelling van het gezin, akten en beslissingen betreffende rechtsbekwaamheid, wettelijke samenwoning, ascendenten in de eerste graad en afstammelingen in rechtstreekse dalende lijn in de eerste graad) en het Rijksregisternummer te gebruiken met het oog op toepassing van de LEZ-regelgeving, inzonderheid: verwerking van overtredingen en opleggen (evenals inning en invordering) van administratieve geldboetes, gebeurlijke behandeling van bezwaarschriften terzake, evenals het behandelen en controleren van aanvragen tot afwijking.

<sup>14</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH, Arrest van 4 april 2019, nr. 49/2019 (*"Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling"*).

omstandigheden een gegevensverwerking is toegestaan. Overeenkomstig het legaliteits- en het voorzienbaarheidsprincipe moet deze wetgevingsnorm dus in ieder geval de essentiële elementen van de verwerking(en) vastleggen<sup>15</sup>. Wanneer de gegevensverwerking(en) een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordig(t)(en)<sup>16</sup>, zoals *in casu* het geval is<sup>17</sup>, moeten volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n);
- de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is);
- de (categorieën van) gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van (dit) (deze) doeleinde(n);
- de categorieën van betrokkenen wiens gegevens zullen worden verwerkt;
- de maximale bewaartermijn van de gegevens;
- de (categorieën van) ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- in voorkomend geval en voor zover noodzakelijk, de beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

11. Artikel 22 *Grondwet* verbiedt de wetgever om af te zien van de mogelijkheid om zelf te bepalen welke inmengingen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kunnen beknotten<sup>18</sup>. In deze context is een delegatie aan de uitvoerende macht "niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en louter betrekking heeft op de

<sup>15</sup> Zie DEGRAVE, E., *"L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000). Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

<sup>16</sup> Er zal veelal sprake zijn van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van betrokkenen wanneer een gegevensverwerking (een of) meer van volgende kenmerken vertoont: de verwerking heeft betrekking op speciale categorieën van (gevoelige) persoonsgegevens in de zin van art. 9 of 10 AVG, de verwerking betreft kwetsbare personen, de verwerking vindt plaats voor toezichts- of controledoeleinden (met gebeurlijke negatieve gevolgen voor de betrokkenen), de verwerking impliceert de kruising of koppeling van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen, het gaat om een grootschalige verwerking vanwege de grote hoeveelheid gegevens en/of betrokkenen, de verwerkte gegevens worden meegedeeld of zijn toegankelijk voor derden, ....

<sup>17</sup> In het adviesaanvraagformulier geeft de aanvrager zelf aan dat *in casu* sprake is van een grootschalige verwerking van persoonsgegevens vanwege de grote hoeveelheid gegevens en/of het aantal betrokkenen, welke de kruising of koppeling impliceert van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen en die volledig geautomatiseerd is. De Autoriteit stelt ook vast dat de verwerking (systematische screening van ieder voertuig dat de LEZ binnenrijdt) plaatsvindt voor toezichts- en controledoeleinden.

<sup>18</sup> Advies nr. 63.202/2 van 26 april 2018 van de Raad van State gegeven over een voorontwerp van wet "tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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, *Parl.St. Kamer*, 54-3185/001, blz 121-122.

Zie in dezelfde zin volgende adviezen van de Raad van State:

- Advies 26.198/2, op 2 februari 1998 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 december 1998 "tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens", *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr. 49-1566/1, 108;
- Advies 33.487/1/3 van 18 en 20 juni 2002 betreffende een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 augustus 2002 "houdende maatregelen inzake gezondheidszorg", *Parl.St. Kamer* 2002-03, nr. 2125/2, 539;
- Advies 37.765/1/2/3/4, op 4 november 2004 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2004, *Parl.St. Kamer* 2004-05, nr. 1437/2.

tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd<sup>19</sup>".

### **1. Doeleinden van de in te voeren gegevensverwerkingen**

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

13. Ingevolge artikel 9 van het ontwerp van besluit wordt artikel 18, tweede lid, van het LEZ-besluit (waarin het gebruik/de doeleinden waarvoor (persoons)gegevens worden verwerkt in het kader van het LEZ-besluit, worden beschreven) aangevuld met volgend bijkomend gebruik/doeleinde: *"het versturen van de waarschuwingen tijdens de overgangperiode of de informatieve brieven zoals voorzien in artikel 18/1"*.

14. De Autoriteit merkt vooreerst op dat, ingevolge het legaliteitsprincipe (zie randnr. 10 van onderhavig advies) de precieze en concrete doeleinden van de gegevensverwerking(en) door de wetgever moeten worden vastgesteld.

15. De mogelijkheid voor de Regering om te voorzien in een overgangperiode tijdens dewelke bestuurders en/of eigenaars van voertuigen in overtreding enkel een verwittiging/waarschuwing krijgen, maar nog geen boete, staat als dusdanig ingeschreven in artikel 3.4.1/1, §3, BWLKE en kan worden beschouwd als een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde in de zin van artikel 5.1.b) AVG. In het LEZ-besluit wordt enkel de concrete afbakening van deze overgangperiode (thans 3 maanden en ingevolge het ontwerp van besluit tot aan de eerste overtreding) gepreciseerd.

16. Voor het nieuwe -ingevolge het ontwerp van besluit in te voegen- doeleinde van het versturen van (gepersonaliseerde) informatieve brieven in de periode die voorafgaat aan de inwerkingtreding van een nieuwe mijlpaal in de LEZ, is geen enkel aanknopingspunt terug te vinden in het BWLKE.

17. Afgezien van het feit dat het doeleinde, als essentieel element van een verwerking van persoonsgegevens, ingevolge het legaliteitsprincipe (zie randnr. 10 van onderhavig advies) in het BWLKE zou moeten worden ingeschreven, is de Autoriteit daarenboven van oordeel dat voormeld nieuw/aanvullend doeleinde van het versturen van (gepersonaliseerde) informatiebrieven niet kan

---

<sup>19</sup> Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1 ; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1 ; Arrest 44/2015 van 23 april 2015, punt B.36.2; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4 ; Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.13.1, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.; Advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april 2018, punt 2.2.

beschouwd worden als een gerechtvaardigd doeleinde in de zin van artikel 5.1.b) AVG. Immers, ingevolge de herziene overgangperiode, krijgt elke bestuurder en/of eigenaar van een voertuig in overtreding steeds eerst een verwittiging/waarschuwing bij elke verstrenging van de toegangscriteria van de LEZ, waardoor hij dienaangaande wordt geïnformeerd.<sup>20</sup> Zulks kan daarenboven worden aangevuld met (niet-gepersonaliseerde) informatiecampagnes via informatieborden bij de ingang van de LEZ, via de media, via websites, ... Een bijkomende gepersonaliseerde informatieve brief, zoals voorzien in het nieuw in het LEZ-besluit in te voeren artikel 18/1, komt dienvolgens overmatig en disproportioneel voor.

## **2. Categorieën van persoonsgegevens en betrokkenen**

18. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').

19. In de mate waarin de Autoriteit het versturen van gepersonaliseerde informatieve brieven, voorafgaand aan de inwerkingtreding van een nieuwe mijlpaal/verstrenging in de LEZ, als een disproportionele maatregel beschouwt (zie randnr. 17 van onderhavig advies), dient ook de verwerking van persoonsgegevens daartoe als overmatig te worden beschouwd en dus in strijd met het principe van minimale gegevensverwerking van artikel 5.1.c) AVG.

20. De Autoriteit merkt voorts ook hier op dat, ingevolge het legaliteitsprincipe (zie randnr. 10 van onderhavig advies) de categorieën van persoonsgegevens en betrokkenen van de gegevensverwerking(en) door de wetgever moeten worden vastgesteld.

21. Uit artikel 18, eerste lid, van het LEZ-besluit (dat door het ontwerp van besluit niet wordt gewijzigd), blijkt dat de in het kader van de LEZ-reglementering (waaronder het versturen van waarschuwingen bij een eerste overtreding tijdens de overgangperiode) te verwerken (persoons)gegevens betrekking hebben op *"de voertuigen die zich in deze zone bevinden en hun bestuurders en/of eigenaars"*. Onder voorbehoud van wat voorafgaat (zie randnr. 20 van onderhavig advies), neemt de Autoriteit hiervan akte.

22. Uit de aanhef van artikel 18, eerste lid, van het LEZ-besluit blijkt dat de daarin beschreven doeleinden, waaronder de ingevolge het ontwerp van besluit nieuw in te voeren aanvullende doeleinden (m.n. het versturen van waarschuwingen en informatieve brieven) worden verwezenlijkt

---

<sup>20</sup> De Autoriteit adviseert hierbij in artikel 19 van het LEZ-besluit te voorzien dat de gedoogperiode van 3 maanden ook ingaat na de 1<sup>e</sup> overtreding die ingevolge artikel 20 van het LEZ-besluit enkel aanleiding geeft tot een waarschuwing en nog niet tot een boete.



aan de hand van *"de gegevens zoals bedoeld in de nummers 1°, 2°, 4°, 5°, 7° en 8° van artikel 17 van dit besluit"*, dewelke zich beperken tot de opsomming van een 6-tal databanken<sup>21</sup> en registers<sup>22</sup>, zonder precisering van de concreet te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens (zie randnrs. 6 en 7 van onderhavig advies).

23. Na bevraging terzake stelt de aanvrager dat met het oog op het nieuw in artikel 18 van het LEZ-besluit in te voeren doeleinden (m.n. het versturen van waarschuwingen en informatieve brieven), volgende (persoons)gegevens zouden worden verwerkt:

- *"naam & voornaam van de eigenaar of bestuurder van het voertuig;*
- *adres;*
- *woonplaats;*
- *nummerplaat;*
- *categorie van voertuig (M1, N1, etc. zoals opgenomen in het KB van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen en L1-2, L3-L5, etc. zoals opgenomen in het KB van 10 oktober 1974 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen) & informatie over de motorisatie van het voertuig (type brandstof en euro-emissienorm);*
- *het feit dat het voertuig zich binnen de afgebakende periode binnen de lage-emissiezone begeven heeft (data verkregen via ANPR camera's)."*

24. Onder voorbehoud van wat voorafgaat (zie randnrs. 19 en 20 van onderhavig advies), stelt de Autoriteit vooreerst vast dat de vanwege de aanvrager ontvangen toelichting niet strookt met (en beperkter is dan) wat artikel 17, 1°, 2°, 4°, 5°, 7° en 8°, van het LEZ-besluit -zoals voor punten 1° en 2° respectievelijk verder uitgewerkt bij beraadslaging FO nr. 08/2018 en beraadslaging RR nr. 07/2018 (zie randnr. 7 van onderhavig advies)- vermeldt. Dit doet vermoeden dat de bewoordingen van het LEZ-besluit niet stroken met het in artikel 5.1.c) AVG opgenomen principe van minimale gegevensverwerking.

25. Afgezien van het feit dat de (categorieën van) gegevens en betrokkenen, als essentiële elementen van een verwerking van persoonsgegevens, ingevolge het legaliteitsprincipe (zie randnr. 10 van onderhavig advies) in het BWLKE<sup>23</sup> zouden moeten worden ingeschreven, stelt de Autoriteit

---

<sup>21</sup> Het betreft, inzonderheid, het repertorium van de voertuigen, het Rijksregister en de Kruispuntpbank van Ondernemingen.

<sup>22</sup> Het betreft, inzonderheid, de registraties waarvan sprake in artikel 3.2.16, §2 en §3, BWLKE (betreft afwijkingen op LEZ toegang (§2) en voertuigen die niet in het repertorium van voertuigen zijn opgenomen (§3)) en in artikel 6 van het LEZ-besluit (betreft LEZ-dagpas) en gegevens bekomen door ANPR camera's of andere controletechnieken.

<sup>23</sup> Artikel 3.2.17, §1, van het BWLKE vermeldt dienaangaande enkel: *"In het kader van de wetgeving betreffende de lage-emissiezones, worden de gegevens die strikt noodzakelijk en pertinent zijn, verzameld in een databank. (...)"*

De Autoriteit is zo vrij de aanvrager hier te herinneren aan wat Beraadslaging FO nr. 08/2018 met betrekking tot deze databank (waarin alle gegevens noodzakelijk in het kader van de LEZ-regelgeving en afkomstig uit verschillende (authentieke) bronnen zullen geïntegreerd worden) stipuleert: *"verzoekt de aanvrager om de massale integratie van DIV-gegevens in de eigen*

ook vast dat het gebrek aan precisering van de concreet te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens ook het voorzienbaarheidsprincipe schendt. Lezing van de bepalingen van artikel 17 van het LEZ-besluit (zelfs in combinatie met voormelde beraadslagingen FO en RR)<sup>24</sup> laat aan de betrokkenen niet toe een duidelijk en volledig beeld te krijgen van de verwerking van hun gegevens.

26. Afwezigheid van de vermelding of onduidelijkheid omtrent het doeleinde van de verwerking en/of omtrent de te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens, laat overigens ook de Autoriteit niet toe de naleving van het principe van de minimale gegevensverwerking te toetsen, zoals voorgeschreven door artikel 5.1.c), AVG.

### **3. Bewaartermijn van de gegevens**

27. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

28. Het ontwerp van besluit wijzigt op dit vlak niets. De Autoriteit stelt vast dat artikel 3.2.17, §§2 en 3 van het BWLKE betreffende de bewaring van gegevens o.m. preciseert:

*"§2. Indien de in §1 bedoelde gegevens, met uitzondering van de gegevens bedoeld in §3, geen substantiële rol kunnen vervullen teneinde een overtreding te bewijzen, worden ze niet langer dan drie maanden bewaard, tenzij de gegevens nodig zijn in het kader van opvolgsonderzoek of voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden waarbij de wetgeving inzake de persoonlijke levenssfeer wordt gerespecteerd.*

(...)

*De persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor ze werden verzameld.* (onderlijning door de Autoriteit)

*§3. De gegevens gelieerd aan de registraties zullen worden bewaard tot drie maanden na het verstrijken van de geldigheidsduur van de betrokken registraties.*

*De gegevens verstrekt door de eigenaar of bestuurder van een voertuig met het oog op het bekomen van toegang tot de LEZ mogen worden bewaard tot drie maanden na het verstrijken van de geldigheid van de bekomen toegang."*

---

*databank jaarlijks te evalueren en -indien technisch mogelijk- te vervangen door een model waarin deze opslag wordt vermeden en het principe van de authentieke bron gerespecteerd wordt".*

<sup>24</sup> De Autoriteit merkt terzake eveneens op dat niet van de betrokkenen kan worden verwacht dat zij, naast de terzake geldende regelgeving, tevens de daaromtrent uitgebrachte beraadslagingen van de voormalige Sectorale comités (thans het Informatieveiligheidscomité) weten te vinden en te raadplegen om een (volledig) zicht te krijgen op de verwerking van hen betreffende gegevens.

29. Onder voorbehoud van wat werd opgemerkt onder randnrs. 17 en 19 van onderhavig advies, laten voorgaande bepalingen niet toe een duidelijk zicht te krijgen op de maximale bewaartermijn van de met het oog op de nieuw in te voeren doeleinden (meer bepaald *"het versturen van de waarschuwingen tijdens de overgangperiode of informatieve brieven zoals voorzien in artikel 18/1"*) te verwerken persoonsgegevens. Er lijkt ook een onderscheid te worden gemaakt tussen 'gegevens', enerzijds, en 'persoonsgegevens', anderzijds. Aan deze lacune moet worden verholpen.

30. De onderlijnde zin biedt daarenboven geen enkele meerwaarde ten opzichte van wat de AVG terzake in artikel 5.1.e) voorziet en schendt bovendien het overschrijfverbod<sup>25</sup> van de AVG. Deze zin moet dan ook worden geschrapt.

#### **4. Verwerkingsverantwoordelijke**

31. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.

32. Het ontwerp van besluit wijzigt op dit vlak niets. De Autoriteit stelt vast dat artikel 15 van het LEZ-besluit in deze context het volgende stipuleert: *"De persoonsgegevens die worden verzameld in het kader van artikel 3.1.17 van het Wetboek worden beheerd door Brussel Fiscaliteit."*

33. Als essentieel element van een verwerking van persoonsgegevens, zou ook de verwerkingsverantwoordelijke, ingevolge het legaliteitsprincipe (zie randnr. 10 van onderhavig advies) in het BWLKE moeten worden ingeschreven.

---

<sup>25</sup> Ter herinnering, en zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie consequent in zijn rechtspraak heeft geoordeeld, houdt de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen een verbod in op een transcriptie ervan in nationaal recht, omdat een dergelijke procedure" (creëren) een dubbelzinnigheid kan inhouden met betrekking tot zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van de inwerkingtreding ervan (HJEU, 7 februari 1973, *Commission vs. Italië* (C-39/72), Jurisprudentie, 1973, blz. 101, § 17). Zie ook en met name HJEU, 10 oktober 1973 *Fratelli Variola S.p.A. vs. Italiaanse Administratie van financiën*, Jurisprudentie, 1973, blz. 981, § 11; HJEU, 31 januari 1978, *Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

## **OM DEZE REDENEN**

### **de Autoriteit,**

#### **onder voorbehoud van:**

- een correcte toepassing en implementatie van het legaliteits- en het voorzienbaarheidsprincipe ingevolge waarvan de essentiële elementen van de met de LEZ-regelgeving gepaard gaande gegevensverwerkingen in het BWLKE zouden moeten worden vastgesteld (zie randnrs. 9, 10, 14, 16, 20, 25 en 33);

#### **is van oordeel dat:**

- het nieuw in te voeren doeleinde van het versturen van gepersonaliseerde informatieve brieven, zoals voorzien in het nieuw in het LEZ-besluit in te voegen artikel 18/1, overmatig en disproportioneel voorkomt (zie randnr. 17);

#### **is van oordeel dat volgende aanpassingen zich opdringen in het ontwerp van besluit/BWLKE:**

- precisering van (categorieën van) persoonsgegevens die zullen worden verwerkt ter verwezenlijking de (nieuw in te voeren aanvullende) doeleinden (zie randnrs. 24 tot 26);
- precisering van de maximale bewaartermijn van deze (categorieën van) persoonsgegevens (zie randnr. 29).

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Rita Van Nuffelen - Verantwoordelijke a.i. van het Kenniscentrum