



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA220014		19/05/2022

Betreft: Advies betreffende het wetsvoorstel betreffende een actualisatie van het verbodsbord C23 en het gebruik van onbemande automatisch werkende toestellen ter controle op de inbreuken tegen het verbodsbord C23 (DOC 55, n° 2560/001)

Het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna afgekort 'COC' of 'Controleorgaan').

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (BS, 5 september 2018, hierna afgekort als 'WGB') inzonderheid het artikel 59 §1, 2^e lid, artikel 71 en Titel VII, inzonderheid artikel 236.

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG').

Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (hierna 'WPA').

Gelet op de *Law Enforcement Directive* 2016/680 van 27 april 2016 (hierna *LED*).

Gelet op de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

Gelet op het verzoek van de Voorzitter van de Kamercommissie Mobiliteit, de heer Jean-Marc Delizée, van 24/04/2022 aan het Controleorgaan om advies uit te brengen over het wetsvoorstel betreffende een actualisatie van het verbodsbord C23 en het gebruik van onbemande automatisch werkende toestellen ter controle op de inbreuken tegen het verbodsbord C23 (hierna 'het wetsvoorstel').

Gelet op het verslag van de heer Koen Gorissen, lid-raadsheer in het Controleorgaan.

Brengt op 19 mei 2022 het volgend advies uit.

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan

1. In het licht van, respectievelijk, de toepassing en omzetting van de Verordening 2016/679¹ en de Richtlijn 2016/680² heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controleorgaan grondig gewijzigd. Artikel 4 § 2, vierde lid van de WOG bepaalt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door de Verordening 2016/679 voor de politiediensten in de zin van artikel 2, 2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, worden uitgeoefend door het Controleorgaan.

2. Het Controleorgaan moet geraadpleegd worden bij de voorbereiding van wetgeving of een regelgevende maatregel die verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten van de geïntegreerde politie (zie artikel 59 §1, 2^e lid en 236 §2 WGB, artikel 36.4 van de AVG en artikel 28.2 van de Richtlijn politie-justitie of *LED*). Daarbij heeft het Controleorgaan de opdracht om te onderzoeken of de voorgenomen verwerkingsactiviteit door de politiediensten in overeenstemming is met de bepalingen van Titel 1 (voor de niet-operationele verwerkingen)³ en Titel 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB⁴. Wat betreft derhalve in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in het kader van de opdrachten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie brengt het Controleorgaan advies uit, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de Regering of van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een bestuurlijke of gerechtelijke overheid of van een politiedienst, inzake iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politionele informatiebeheer zoals geregeld in Afdeling 12 van Hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt⁵.

3. Het Controleorgaan is, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie (afgekort 'AIG') zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BEL-PIU') bedoeld in Hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de GBW en/of de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend.⁶

4. Het Controleorgaan is tot slot ingevolge artikel 281, § 4, van de algemene wet van 18 juli 1977 "*inzake douane en accijnzen*", zoals gewijzigd door de wet van 2 mei 2019 "*tot wijziging van diverse bepalingen met betrekking tot de verwerking van passagiersgegevens*" ten aanzien van de Dienst Geschillen van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen bevoegd in het kader van de vorderingen gericht aan de BEL-PIU in fiscale materies.

¹ 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 (algemene verordening gegevensbescherming of 'AVG').

² Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (hierna 'Richtlijn politie-justitie' of *LED*).

³ Artikel 4 §2, vierde lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, derde lid WGB.

⁵ Artikelen 59 §1, 2^e lid en 236 § 2 WGB.

⁶ Artikel 71 §1, derde lid juncto 236 § 3, WGB.

II. Voorwerp van de aanvraag

5. Met het wetsvoorstel wordt de definitie van het onderbord bij het verkeersbord C23 geactualiseerd, overeenkomstig de terminologie die internationaal wordt gebruikt. Anderzijds creëert dit wetsvoorstel de mogelijkheid om de handhaving op het toegangsverbod voor vrachtwagens op geautomatiseerde wijze te laten gebeuren.

III. Bespreking van de aanvraag

6. Het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg (hierna het Wegverkeersreglement of 'WVR') laat middels de verkeersborden C21 en C23 toe om vrachtwagens de toegang te verbieden tot bepaalde wegen. Het verkeersbord C21 verbiedt de toegang voor alle voertuigen waarvan de massa in beladen toestand hoger is dan de op het bord aangeduide massa. Dit bord heeft een algemene draagwijdte en wordt gebruikt om bepaalde kwetsbare infrastructuur, in het bijzonder bruggen, te beschermen.

Het verkeersbord C23 betreft de maximaal toegelaten massa van voertuigen bestemd of gebruikt voor het vervoer van zaken. Dit bord heeft een beperkte draagwijdte en wordt gebruikt om de verkeersveiligheid en de verkeersleefbaarheid te waarborgen. Een onderbord geeft aan op welke voertuigen het verbodsbord van toepassing is middels de aanduiding van de maximaal toegelaten massa in beladen toestand van het voertuig.

Verschillende steden en gemeenten hebben de afgelopen jaren werk gemaakt van venstertijden of denken erover na om deze in te voeren. Door het instellen van venstertijden worden bepaalde wegen – denk aan de wegen in een schoolomgeving of in de stadskern – op bepaalde uren van de dag verboden terrein voor vrachtwagens. In de praktijk gebeurt dit door gebruik te maken van het bord C23 in combinatie met een onderbord dat aangeeft voor welke type vrachtwagens het verbod geldt, alsmede de uren tijdens dewelke het verbod van toepassing is.

7. De indiener van het wetsvoorstel stelt dat uit cijfers blijkt dat er slechts zeer weinig vaststellingen inzake overtredingen van dit verbod gebeuren. Een overtreding kan immers slechts worden vastgesteld wanneer een politie-eenheid postvat aan het verkeersbord C23 en er een vrachtwagen de toegangsbeperking effectief ziet negeren. Dit is een zeer arbeidsintensieve methode die de beschikbare capaciteit onder druk zet. De wetgeving laat momenteel niet toe om een dergelijk toegangsverbod te handhaven middels ANPR-camera's. Door het WVR evenwel te wijzigen en te verwijzen naar de maximaal toegelaten massa (en niet langer de massa in beladen toestand), wordt het mogelijk om over te stappen op de geautomatiseerde handhaving van het toegangsverbod voor vrachtwagens. Tot slot moet ook het Koninklijk besluit van 18 december 2002 (hierna 'het KB') tot aanwijzing van de overtredingen waarvan de vaststelling gesteund op materiële bewijsmiddelen die door onbemande automatisch werkende toestellen worden opgeleverd, bewijskracht heeft zolang het tegendeel niet bewezen is, worden gewijzigd door het niet in acht nemen van het toegangsverbod voor bestuurders van voertuigen bestemd of gebruikt voor het vervoer van goederen (verkeersbord C23 en het onderbord) toe te voegen aan de daarin vermelde overtredingen. Daardoor kan het toegangsverbod voor vrachtwagens voortaan op geautomatiseerde wijze worden gehandhaafd.

8. De door de indiener voorgestelde oplossing is een aanpassing van het KB, dat een ophijsting maakt van de overtredingen op het Wegverkeersreglement die vastgesteld kunnen worden door onbemande automatisch werkende toestellen en een bijzondere bewijswaarde hebben. De indiener wil het

namelijk mogelijk maken om over te stappen op de geautomatiseerde handhaving van het toegangsverbod voor vrachtwagens. Het wetsvoorstel wil aldus met behulp van technologische toepassingen de pakkans voor deze overtreding aanzienlijk verhogen en zo eveneens de politie ontlasten.

IV. Wettelijke basis

9. Het KB voorziet in 12 overtredingen, waarvoor de onbemande automatisch werkende toestellen materiële bewijsmiddelen opleveren met een bijzondere bewijskracht. Dit KB geeft uitvoering aan artikel 62, 3^e lid van de Wet Politie Wegverkeer⁷ (WPW) dat luidt als volgt: “... *De vaststellingen gesteund op materiële bewijsmiddelen die door **onbemande automatisch werkende toestellen** worden opgeleverd, hebben bewijskracht zolang het tegendeel niet bewezen is, wanneer het gaat om overtredingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten vermeld in een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Wanneer een overtreding werd vastgesteld door onbemande automatisch werkende toestellen, wordt er melding van gemaakt in het proces-verbaal*”.

10. In de lijst met overtredingen opgenomen in het KB vinden we onder meer het overschrijden van de toegestane maximumsnelheid, het negeren van een rood licht en in tegengestelde richting rijden op autosnelwegen en autowegen. Op 26 april 2019 zijn hier bij Koninklijk besluit⁸ bijkomende overtredingen aan toegevoegd m.n. verkeerd afslaan op een kruispunt, de voorsorteringpijlen niet volgen, een verboden rijrichting nemen en het dwarsverkeer belemmeren.

11. Het Controleorgaan identificeert verschillende knelpunten/onduidelijkheden met betrekking tot de toepassing van het juridische kader.

V. Toepassing van het juridische kader

12. Het Controleorgaan stelt ten eerste vast dat het wetsvoorstel het vaststellen van een verkeersinbreuk als finaliteit heeft, wat in de regelgeving van de WPW vervat zit en aldus op grond van artikel 25/1, §1 WPA uitgesloten wordt van het toepasselijke regime van de Wet op het Politieambt. Art. 25/1 §1 WPA luidt immers als volgt: “*Deze afdeling regelt de plaatsing en het gebruik van camera's op zichtbare wijze door de politiediensten. De camera's waarvan de modaliteiten voor plaatsing en gebruik door de politiediensten worden geregeld door of krachtens een bijzondere wetgeving worden niet beoogd door deze afdeling*”. In dergelijk geval rijzen er vragen over de verhouding tussen artikel 62 WPW op zich en de gemeenrechtelijke regeling betreffende het politioneel cameragebruik uit hoofde van Titel 2 WGB zoals verder uitgewerkt in de WPA.

13. De camera's/onbemande automatische toestellen geregeld door de WPW vallen aldus in principe niet onder de gemeenrechtelijke cameraregeling van de WPA. De WPW moet immers gezien worden als een bijzondere regeling (*lex specialis*) ten aanzien van de WPA. Alleen, de WPW bevat helaas geen uitgeschreven (in de zin van de WPA) regels met betrekking tot het gebruik van camera's.

⁷ Wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer.

⁸ Koninklijk besluit van 26 april 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 2002 tot aanwijzing van de overtredingen waarvan de vaststelling gesteund op materiële bewijsmiddelen die door onbemande automatisch werkende toestellen worden opgeleverd, bewijskracht heeft zolang het tegendeel niet bewezen is en van het koninklijk besluit van 30 september 2005 tot aanwijzing van de overtredingen per graad van de algemene reglementen genomen ter uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer.

14. De WPW bevat momenteel geen enkele bepaling m.b.t. gegevensbescherming. De privacy – en gegevensbeschermingsregeling van de WGB en de WPA is immers van veel recentere datum (als gevolg van om te zetten Europees rechtelijke regels) dan de zeer summierse bepaling van de WPW. Een uitgeschreven regeling in (art. 62 van) de WPW m.b.t. de verplichtingen voorzien in Titel 2 WGB bij het hanteren van dergelijk camerasysteem is derhalve noodzakelijk. Titel 2 WGB is gebaseerd op de bredere gegevensbeschermingsratio die eveneens in andere transversale regelgeving vervat zit. De Europese privacyregelgeving, m.n. artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 6.3 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), samen gelezen met artikel 22 van de Belgische Grondwet stellen dat een formele rechtsnorm, zoals (artikel 62 van) de WPW, de omstandigheden en voorwaarden dienen aan te geven/uit te werken waarin een gegevensverwerking toegestaan is. Verder dienen de essentiële elementen van die verwerking daarin te worden vastgesteld⁹. Elementen die als essentieel worden beschouwd zijn: de of het precieze doeleinde(n) van de verwerking, de nodige verwerkingsverrichtingen om deze doeleinden te bereiken, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n), de categorieën van verwerkte gegevens¹⁰, de bewaartermijnen, de (categorieën van) betrokkenen (waarvan de gegevens worden verwerkt), de (categorieën van) ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld evenals de omstandigheden waarin ze worden meegedeeld, alsook de te nemen maatregelen met het oog op het waarborgen van een rechtmatige en behoorlijke verwerking van die persoonsgegevens. *A fortiori* dienen deze elementen te worden vastgesteld wanneer de verwerking van gegevens een significante inmenging betekent in de rechten en vrijheden van betrokkenen. Van belang is dat de verwerkingen voorspelbaar en nauwkeurig zijn. Betrokkenen dienen m.a.w. te kunnen vaststellen wanneer en in welke omstandigheden dergelijke verwerkingen van hun gegevens toegelaten zijn. Voor de uitwerking van deze essentiële elementen kan de regeling in de WPA over cameragebruik naar analogie worden overgenomen of kan er een uitdrukkelijke verwijzing naar de (relevante artikelen van de) WPA worden ingevoegd.

15. Naast deze essentiële elementen van de beoogde gegevensverwerkingen in de wet staat het de Koning of nadien de bevoegde minister vrij om nog verdere modaliteiten uit te werken.

16. Een tweede opmerking betreft het mogelijke gebruik van een technische gegevensbank door de geïntegreerde politie (GPI) om de gegevens geregistreerd door onbemande automatische toestellen in op te slaan. In een dergelijk geval, m.n. ingeval gebruik wordt gemaakt van ANPR-camera's of intelligente systemen, is de WPA sowieso van toepassing en dient er een koppeling/verwijzing te worden gemaakt met/naar de WPA, die een gedetailleerde regeling bevat m.b.t. het gebruik van een technische gegevensbank als gegevensdrager. Art. 44/11/3septies luidt immers als volgt: *“De opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie die het gebruik van een technische gegevensbank rechtvaardigen, zijn de volgende: 1° de hulp bij de uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke politie betreffende: ... b) de inbreuken betreffende de politie over het wegverkeer, met toepassing van artikel 62 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer...”*

17. Art. 44/11/3octies WPA voorziet verder in *“een impact- en risicoanalyse (DPIA) op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op operationeel niveau, met name wat de categorieën van verwerkte persoonsgegevens betreft, de proportionaliteit van de aangewende middelen, de te bereiken operationele doelstellingen en de bewaartermijn van de gegevens die nodig is om deze doelstellingen te bereiken”*. Dergelijke DPIA werd in het verleden opgesteld voor het gebruik van

⁹ Op basis van het legaliteitsbeginsel.

¹⁰ met dien verstande dat de gegevens uit hoofde van artikel 5.1. AVG “toereikend, terzake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt” dienen te zijn

ANPR-camera's (voor het AMS¹¹ of de nationale technische gegevensbank) en derhalve ook voor de beperkte lijst van inbreuken vastgesteld door deze toestellen conform artikel 62 WPW, voorzien in het KB. Indien deze nieuwe verkeersinbreuken wordt opgenomen in het KB en derhalve deze inbreuken vastgesteld door onbemande automatische toestellen bijzondere bewijswaarde verkrijgen, dient deze verruiming eveneens te worden geanalyseerd door middel van een *DPIA*. Dit betekent m.a.w. dat de *DPIA* van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie m.b.t. het AMS een *update* dient te krijgen.

Het Controleorgaan heeft geen fundamentele bezwaren tegen het wetsvoorstel. Het pleit wel voor een globale herziening van art. 62 WPW, aangezien de WPW momenteel geen enkele bepaling bevat m.b.t. gegevensbescherming. De privacy – en gegevensbeschermingsregeling van de WGB en de WPA is immers van veel recentere datum (als gevolg van om te zetten Europees rechtelijke regels) dan de zeer summiere bepaling van de WPW. Het Controleorgaan verwijst hieromtrent naar haar eerdere adviezen DA210001 en DA210003¹², waarin eveneens werd voorgesteld om de WPW te laten corresponderen met de bepalingen betreffende het cameragebruik en de technische gegevensbanken voorzien in de WPA.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politie Informatie,

verzoekt de aanvrager gevolg te geven aan de hogervermelde opmerkingen.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politie Informatie op 19 mei 2022.

Voor het Controleorgaan,

De voorzitter,

(get.) Philippe ARNOULD

¹¹ *ANPR Management System*, beheerd en ontwikkeld door de federale politie, waarin op termijn alle lokale technische gegevensbanken zullen (en moeten) worden geïntegreerd.

¹² https://www.controleorgaan.be/files/DA210001-NL_00029580.PDF en <https://www.controleorgaan.be/files/DA210003-NL.pdf>