



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA240006		19.02.2024

Betreft: Advies betreffende een voorontwerp van decreet over de gegevensverwerking en -uitwisseling bij emissie monitoring van wegvoertuigen.

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 'WVG') inzonderheid het artikel 59 §1, 2^e lid, artikel 71 en Titel 7, inzonderheid artikel 236.

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG'), inzonderheid artikel 4 § 2, 4^{de} lid:

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 het verzoek van mevrouw Zuhail DEMIR Vlaamse Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme en mevrouw Lydia PEETERS Vlaamse Minister voor Mobiliteit en Openbare Werken betreffende een voorontwerp van decreet over de gegevensverwerking en -uitwisseling bij emissie monitoring van wegvoertuigen (hierna 'voorontwerp').

Gelet op de overmaking door de GBA van voormeld verzoek aan het Controleorgaan op 23 januari 2024 in het kader van het zgn. 'één loket mechanisme' (cf. artikel 54/1 § 1 WOG);

Gelet op de in de voormelde adviesaanvraag, door de GBA kennelijk ontvangen op 22 januari 2024, ingeroepen hoogdringendheid met het verzoek het advies te verlenen binnen een termijn van 15 dagen;

Gelet op het verslag van de heer Ronny Saelens, Lid-Raadsheer *a.i.* van het Controleorgaan.

Brengt op 19 februari 2024 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 organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort '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^o, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, worden uitgeoefend door het Controleorgaan. Het betekent onder meer dat het Controleorgaan ook bevoegd is wanneer politiediensten persoonsgegevens verwerken die buiten de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie vallen, bijvoorbeeld in het kader van sociaaleconomische doeleinden of human resources verwerkingen. 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). 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 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB⁴. Daarnaast heeft het COC ook een ambtshalve adviesopdracht voorzien in artikel 236 §2 WGB en een algemene voorlichtingsopdracht van het brede publiek, betrokkenen, verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers in de materie van het privacy – en gegevensbeschermingsrecht voorzien in artikel 240 WGB.

2. Wat betreft derhalve in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in 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.

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 en Justitie' of *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Artikel 4 §2, 4^e lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, 3^e lid WGB.

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

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 'BELPIU') 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 verleend⁶.

4. Het Controleorgaan is 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 persoonsgegevens*" ten aanzien van de Dienst Geschillen van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen bevoegd in het kader van de vorderingen gericht aan de BELPIU in fiscale materies.

5. Het COC is tot slot ook belast, in het kader van de dataretentie wetgeving, op grond van artikel 126/3 §1, 8^e lid van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna afgekort 'WEC'), zoals gewijzigd door de wet van 20 juli 2022 betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten (*BS* van 8 augustus 2022), met de validatie van de statistieken met betrekking tot het aantal strafbare feiten en de bewaringstermijn voor elk gerechtelijk arrondissement en elke politiezone in het kader waarvan het al zijn bevoegdheden uitoefent die hem zijn toegekend bij titel 7 van de wet van 30 juli 2018. Het is daarnaast ook nog belast, in toepassing van artikel 42 § 3, 2^{de} en 3^{de} lid WPA met de controle van de vorderingen van de Cel Vermiste Personen van de federale politie tot opvraging van de gegevens met betrekking tot de elektronische communicatie betreffende de vermiste persoon.

6. Het Controleorgaan is bevoegd om advies te verlenen over aspecten met betrekking tot de verwerking van informatie en persoonsgegevens en de bescherming van het privéleven door de verwerking van persoonsgegevens voor zover deze betrekking hebben op of in verband staan met de operationele en niet-operationele werking van de politiediensten en/of het personeel van de geïntegreerde politie (hierna 'GPI'⁷) en/of voor zover de voor advies voorgelegde ontwerp tekst een impact heeft op de politionele informatiehuishouding in het algemeen.

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

⁷ Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

7. Het Controleorgaan is daarnaast niet enkel een gegevensbeschermingsautoriteit maar een toezichthouder die evenzeer wettelijk belast is met de legaliteit, efficiëntie, effectiviteit en economie van de politionele informatiehuishouding⁸.

II. Voorwerp van de aanvraag

II.1. De hoogdringendheid

8. De steller van het voorontwerp wenst zich te beroepen op de hoogdringendheid, wat ten aanzien van het Controleorgaan wordt geregeld in artikel 236 §2, 3^e lid dat als volgt luidt: *"In de gevallen waar het advies van het Controleorgaan vereist is krachtens een bepaling van deze wet, wordt de termijn bedoeld in het tweede lid in speciaal met redenen omklede dringende gevallen vermindert tot ten minste vijftien dagen"* (onderlijning COC).

9. De steller van het ontwerp KB motiveert de ingeroepen hoogdringendheid in het verzoek tot advies als volgt (letterlijke citering): *"Recent werden twee Europese dossiers goedgekeurd dewelke in 2025 remote sensing zullen gebruiken en waarvoor deze reglementaire basis nodig is. Om de timing hiervan niet in het gedrang te brengen vragen wij u een spoedadvies te willen bezorgen"*. De steller van het voorontwerp toont evenwel niet aan om welke "Europese dossiers" het zou gaan. Evenmin wordt in het voorontwerp, in de bijgaande *"Nota aan de Vlaamse Regering"* betreffende het voorontwerp, noch in de memorie van toelichting, naar Europese wetgeving (of 'dossiers') verwezen die een uiterste omzettingstermijn oplegt of andere elementen die de hoogdringendheid rechtvaardigen.

De (hoog)dringendheid wordt niet deugdelijk gemotiveerd en wordt derhalve door het Controleorgaan niet aanvaard.

Desalniettemin brengt het Controleorgaan binnen een kortere termijn dan de normale zestig dagen, zoals voorzien in artikel 236 § 2, 2^{de} lid WVG, advies uit op het voorontwerp. Daarom wordt het advies beperkt tot het formuleren van algemene opmerkingen.

II.2. Voorwerp van de aanvraag en voorgaanden

10. Het voorontwerp heeft tot doel om, in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), te voorzien in een emissie monitoring van voertuigen en de handhaving, enerzijds, en een gegevensuitwisseling tussen de in het voorontwerp aangeduide "entiteiten", anderzijds. De uitwerking van de emissie monitoring evenals *"de gegevenscontracten en de protocollen"*

⁸ Activiteitenverslag 2021, www.contreleorgaan.be, randnummers 3, 52 en in het bijzonder 71: *"Het COC heeft echter allerminst alleen oog voor dataprotectie; het heeft evenzeer veel aandacht en is bevoegd voor alle andere operationele aspecten van de politionele informatiehuishouding"*; artikel 71 §1 WGB.

tussen de verwerkingsverantwoordelijken" worden in een uitvoeringsbesluit geregeld⁹. Een ontwerp van uitvoeringsbesluit maakt evenwel geen deel uit van de adviesaanvraag.

11. Om de emissie-monitoring uit te voeren, wordt gebruik gemaakt van *ANPR*¹⁰ camera's. De gegevens die door de *ANPR* camera worden verzameld, worden in "een databank" bewaard en verrijkt met gegevens van de Directie Inschrijving Voertuigen (DIV). De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden over de inhoud en de werking van deze databank bepalen (artikelen 4, 1^{ste} lid en 5 § 4 voorontwerp). Voor het gebruik van de *ANPR* camera's wordt iedere entiteit als de verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG beschouwd. In artikel 6 voorontwerp worden de volgende verwerkingsverantwoordelijken aangeduid:

- "de Vlaamse Milieumaatschappij";
- "de Vlaamse Belastingdienst";
- "het Departement Mobiliteit en Openbare Werken";
- "**de politie**"¹¹;
- "de erkende instellingen en,
- "de gemeenter".

12. Daarnaast kunnen de gegevens uitgewisseld worden met de in het voorontwerp limitatief opgelijste bestuurlijke overheden en administratieve organen met het oog op het realiseren van beleidsmatige en wetenschappelijke doeleinden (zie verder).

13. Blijkens de artikel 71 § 1 WVP is het Controleorgaan toezichthouder en gespecialiseerde gegevensbeschermingsautoriteit van de GPI en heeft het ook een adviesbevoegdheid omtrent iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politie-informatiebeheer, zoals onder meer bepaald in afdeling 12 van hoofdstuk 4 van de WPA (artikel 236 § 2 WVP). Het voorontwerp voorziet onmiskenbaar in een gegevensverwerking door de GPI waarvoor bijgevolg het advies aan het Controleorgaan moet worden gevraagd.

Voor zover de voormelde uitvoeringsbesluiten in verband staan met de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten, moeten ook deze ontwerpen van uitvoeringsbesluit voor advies aan het Controleorgaan worden voorgelegd.

14. Voorafgaand moet worden opgemerkt dat het voorontwerp raakt aan de bevoegdheidsverdelende regels. Het is niet voor het eerst dat het Controleorgaan in dit domein, hetzij advies of standpunt wordt gevraagd (voornamelijk op verzoek van de zes Brusselse politiezones), hetzij ambtshalve, en dus uit eigen beweging, advies uitbrengt of zijn standpunt liet geworden. Wat het Vlaamse niveau

⁹ Memorie van lichting bij het voorontwerp.

¹⁰ *Automatic Number Plate Recognition*.

¹¹ Onderlijning door het COC.

betreft, kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het dossier van de 'Veilige Huizen' waarbij de medewerking van de politie wordt verwacht. Bij deze adviezen en standpunten van het COC was en is vooral, nog steeds, naast gegevensbeschermingskwesties en aspecten van politionele informatiehuishouding, het vraagstuk van de bevoegdheidsverdelende regels aan de orde. In het licht van artikel 184 van de Grondwet vormen de (dwingende) regels inzake politionele informatiehuishouding naar het oordeel van het COC een wezenlijk onderdeel van de "*organisatie en bevoegdheden van de GPI*", zodat het voorschrijven en opleggen van bindende voorschriften in deze materie aan de korpsen van de lokale politie en de federale politie tot de **exclusieve** bevoegdheid van de federale wetgever en regering (meer specifiek de bevoegde voogdijministers en verantwoordelijken voor de verwerking) behoort.

14.1. Daarbij moet tevens rekening worden gehouden dat de algemene politiebevoegdheden, waaronder het (algemeen) politioneel cameratoezicht, een impact hebben op de bescherming van het privéleven zoals gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet. Ten overvloede wordt daarbij opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof reeds meermaals heeft duidelijk gemaakt dat de gevallen waarin en de omstandigheden waaronder een inbreuk op het privéleven van de burger kan worden gemaakt in een formele wet (m.a.w. door de federale wetgever) moet worden vastgelegd. Daarom worden de essentiële elementen voor de verwerking van persoonsgegevens door de politie, waaronder de uitwisseling of mededeling, (door middel van het gebruik camera's) in de federale Wet op het Politieambt (WPA) geregeld¹². Dat is evenwel klaarblijkelijk niet de visie van de Vlaamse Regering die in dit dossier en ook andere dossiers kennelijk meent dat het perfect (grond)wettelijk is om, naast, bovenop en (minstens in theorie zelfs afwijkend van) de federale wetgeving, hier in eerste instantie de Wet op het Politieambt, dwingende normen en verplichtingen op te leggen aan de GPI.

14.2. Het zich beroepen op de theorie van de zgn. 'impliciete bevoegdheden', wat, zo stelt het COC vast, de laatste jaren steeds meer en steeds diepgaander gebeurt door diverse regionale overheden, waarin, in meerdere of mindere mate rechtstreeks wordt ingegrepen of zelfs ingebroken in de materie van de politionele organisatie, het politierecht en de politionele informatiehuishouding door die regionale overheden, is voor het COC niet aanvaardbaar, wanneer het voorgenomen legifereren in de eigen voorbehouden regionale materie, dergelijke dwingende en verregaande impact heeft op het regelgevend kader waaraan de GPI zich te conformeren heeft in zijn organisatie en werking (zie verder).

De bezwaren en de voorgaande negatieve adviezen van het COC zijn derhalve zelfs niet in eerste orde ingegeven door de regels van het gegevensbeschermingsrecht, maar wel door de bevoegdheidsverdelende regels in dit domein en de verregaande praktische, organisatorische en budgettaire gevolgen en impact van de gepropageerde visie op de organisatie en werking van de GPI

¹² GwH nr. 108/2016 van 14 juli 2016; GwH nr. 27/2020 van 20 februari 2020 en GwH nr. 33/2022 van 10 maart 2022.

(waarvoor de deelstatelijke entiteiten bovendien geen enkele verantwoording dragen). Bezwaren en bedenkingen van gegevensbeschermingsrechtelijke aard, zoals de proportionaliteit van de aan de GPI regionaal dwingend opgelegde informatie – en persoonsgegevensfluxen, komen slechts nadien aan de orde, maar zijn natuurlijk evenzeer pertinent.

14.3. Immers, de visie van de Vlaamse regering zou erop neerkomen dat:

- elke regionale entiteit in dit land de regels van de federale Wet op het Politieambt (WPA) naast zich neer zou kunnen leggen;
- elke regionale entiteit in dit land steeds aan de GPI eigen dwingende regels zou kunnen opleggen naast en/of bovenop de Wet op het Politieambt in elke materie waarvoor het bevoegd is ...
- elke regionale entiteit in dit land, in **alle materies** die tot zijn bevoegdheid behoren (Mobiliteit, Milieu, Onderwijs, Stedenbouw, Cultuur, Welzijn, enz. ...) de GPI zou kunnen **verplichten** politionele informatie en persoonsgegevens mee te delen aan die regionale overheden en hun diensten die deze overheid vrij zou kunnen kiezen (het zou volstaan te beweren dat men die politionele informatie en persoonsgegevens 'nodig' heeft om zijn eigen bevoegdheden te kunnen uitoefenen, zoals meer en meer diensten dat overigens beginnen te beweren (het COC verwijst daarvoor o.a. naar zijn advies DA22003 van 15 mei 2022 betreffende een ontwerp van ministerieel besluit houdende vastlegging van de lijst van overheden, organen en instellingen aan wie in het kader van hun wettelijke opdrachten politionele informatie kan meegedeeld worden, naar zijn advies DA230043 betreffende een tweede versie van voormeld ontwerp van MB¹³ en naar zijn recent advies DA230046 van 31 januari 2024 betreffende een wijziging van de Brusselse ordonnantie van 28 mei 2015);

15. Het ontwerp wordt hierna dus mede onderzocht tegen de achtergrond van voorgaande fundamentele opmerkingen.

II.3 In hoofdorde: het wettelijk kader

16. Voorafgaandelijk en in hoofdorde moet het volgende worden opgemerkt. De doeleinden waarvoor de GPI informatie en persoonsgegevens verwerkt, zijn vastgelegd in **artikel 27 (titel 2) WVG**, met name: "(...) *met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare*". Zoals in artikel 26, 7°, a) WVG wordt bepaald, worden de politiediensten wettelijk gedefinieerd als "*bevoegde overheder*" ("*bevoegde autoriteit*" bedoeld in artikel 3, 7) LED). Wat de politiediensten betreft, werd titel 2 WVG geconcretiseerd in de WPA. Blijkens artikel 44/1 § 1 WPA verwerken de politiediensten informatie en persoonsgegevens overeenkomstig de doeleinden omschreven in artikel 27 WVG (bestuurlijke en gerechtelijke politie).

¹³ www.contrôleorgaan.be/publicaties/Adviezen-regelgeving.

17. Welnu, **artikel 2. 2, d) AVG** bepaalt dat deze verordening **niet van toepassing** is op de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten **in het kader van de in artikel 27 vermelde doeleinden (en dus ook de WPA). Bijgevolg kan, in tegenstelling tot waarvan in huidig voorontwerp van decreet wordt uitgegaan, de AVG niet het wettelijk kader zijn voor de verwerkingen in het kader van emissie-monitoring en emissie-inbreuken vastgesteld door de GPI.** De verwerking voorzien in het voorontwerp, waarvoor de GPI als verwerkingsverantwoordelijke worden aangeduid, vinden dus plaats in het wettelijk kader van titel 2 WVP en de WPA.

Bijgevolg kan de AVG niet het wettelijk kader zijn voor de verwerkingen in het raam van de uitoefening van de politionele bevoegdheden. Dat is anders wat betreft de niet-politionele verwerkingsactiviteiten, zoals voor sociaaleconomische en/of administratieve doeleinden van de GPI (personeel, aankopen, logistiek,...) die wél onder AVG vallen, maar hier evident niet aan de orde zijn.

18. In hoofdorde dient het Controleorgaan reeds op dat vlak negatief advies te verlenen.

II. 4. In ondergeschikte orde: algemene opmerkingen

19. In dit onderdeel wordt voor de volledigheid abstractie gemaakt van de analyse van het voorontwerp in het licht van de toepassing van de AVG.

20. Uit het samenlezen van de artikelen 5 § 2 en 9 van het voorontwerp en de memorie van toelichting bij artikel 9 blijkt dat de politie de monitoringgegevens door middel van het gebruik van *ANPR* camera's verwerkt met het oog op het handhaven van de emissienormen en emissie-inbreuken vaststelt zodat de gegevens kunnen bijdragen om de emissie-inbreuk te bewijzen. De gegevens worden bovendien in "*een databank verzameld*" (artikel 5 § 4 voorontwerp) en voor een termijn van vijf jaar bewaard, waarvan de "*De Vlaamse Regering nadere voorwaarden over de inhoud en de werking van de databank (kan) bepalen*". **Het is evenwel onduidelijk of het voorontwerp één databank opricht dan wel door iedere entiteit die in het voorontwerp wordt vermeld, waaronder de politie, een databank in de zin van het voorontwerp wordt opgericht.**

21. Hoewel in het ontworpen artikel 6 § 1 van het voorontwerp wordt gesteld dat iedere entiteit verwerkingsverantwoordelijke is (in de zin van artikel 4, 7) AVG) voor de verwerking "*van de gegevens vermeld in artikel 5*", wordt in § 5 van het ontworpen artikel evenwel niet gesteld wie de verwerkingsverantwoordelijke van de databank is. Daarom wordt in dit advies rekening gehouden met de twee hypothesen:

(1) iedere entiteit moet een databank voor de *ANPR* gegevens oprichten met het oog op het realiseren van de doelstellingen van het voorontwerp;

(2) de *ANPR* gegevens die door de entiteiten worden verwerkt, worden in één (administratieve) databank verzameld.

Er moet hierbij, ten overvloede, voor ogen worden gehouden dat de verwerkingen die in de context van de doelstellingen van het voorontwerp door de GPI worden uitgevoerd onder titel 2 WVG en de WPA vallen (en dus de AVG niet van toepassing is op deze politionele verwerkingen!, cf. het gestelde onder II.3).

Hypothese 1: iedere entiteit moet een databank voor de *ANPR* gegevens oprichten.

22.1. De verwerking van informatie en persoonsgegevens door de GPI wordt in de WPA gekoppeld aan de oprichting van en het bewaren in de door de WPA vastgelegde operationele politionele gegevensbanken. Welke gegevensbanken door de GPI (kunnen) worden opgericht, wordt **limitatief** in artikel 44/2 WPA vastgelegd. Deze zijn:

- de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG);
- de basisgegevensbanken;
- de bijzondere gegevensbanken
- een of meer gemeenschappelijke gegevensbanken;
- technische gegevensbanken;

22.2. Daarnaast wordt ook het gebruik van *ANPR* camera's door de GPI strikt en limitatief in de WPA geregeld (artikel 44/11/3^{septies} e.v. WPA). Er moet hier primair en voor alle duidelijkheid worden opgemerkt dat het in het voorontwerp voorziene gebruik van *ANPR* camera's niet (tevens) als het gebruik van politionele *ANPR* camera's door de andere in het voorontwerp vermelde niet-politionele entiteiten kan begrepen worden (zie verder). Met andere woorden, de politionele *ANPR* camera's worden uitsluitend door leden van de GPI ingezet en gebruikt. Hoewel uit het voorontwerp niet het tegendeel blijkt, wil het Controleorgaan voorkomen dat hierover een misverstand zou kunnen bestaan.

22.3. Wat het gebruik van politionele *ANPR* camera's betreft, wordt deze bovendien gekoppeld aan de voorwaarde dat daarvoor (1) een "*technische gegevensbank*" wordt opgericht en (2) de gegevens van deze gegevensbank alleen voor de volgende limitatief opgesomde doeleinden kunnen worden gebruikt (artikel 44/11/3^{septies} WPA):

1° de hulp bij de uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke politie betreffende:

- a) het opsporen en de vervolging van wanbedrijven en misdaden, met inbegrip van de uitvoering van straffen of vrijheidsbeperkende maatregelen;
- 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;

c) het opsporen van personen van wie de verdwijning onrustwekkend is, wanneer er ernstige vermoedens of aanwijzingen bestaan dat de fysieke integriteit van de vermiste persoon in onmiddellijk gevaar is;

2° de hulp bij de uitvoering van de opdrachten van bestuurlijke politie voor de categorieën van personen bedoeld in artikel 44/5, § 1, eerste lid, 2° tot 5° en 7°; wat artikel 44/5, § 1, eerste lid, 5°, betreft, kan dat alleen betrekking hebben op de categorieën van personen bedoeld in de artikelen 18, 19 en 20 WPA.

Het gaat dus om operationele verwerkingen, waarbij ook emissie-inbreuken onder de doeleinden vermeld in punt 1, a) en b) lijken te kunnen vallen. Dat is daarentegen niet het geval voor beleidsmatige en wetenschappelijke doeleinden.

22.4. Daarnaast wordt tevens het type gegevens, die in een technische gegevensbank worden verwerkt, in de WPA vastgelegd (art. 44/11/3 *decies* § 1). Behalve de nummerplaat van het gecapteerde voertuig, het tijdstip van de captatie en de locatie van de *ANPR* camera, worden de andere in artikel 5 § 2 van het voorontwerp van decreet vermelde (emissie) gegevens niet in artikel 44/11/3 *decies* § 1 WPA vermeld, meer bepaald:

- de snelheid en de versnelling van het voertuig;
- de emissieresultaten van de verschillende gemeten polluenten, en
- de temperatuur van de uitmaatgassen.
- chassisnummer van het voertuig;
- gegevens over rijgedrag zoals vertragingen of versnellingen¹⁴.

22.5 Aangezien, zoals hiervóór gesteld, de oprichting van politionele gegevensbanken (dus) tot bevoegdheid van de federale wetgever behoort en dit, *a fortiori*, ook het geval is voor de gegevens die in deze politionele gegevensbanken (kunnen) worden verwerkt (verzameld, bewaard en gebruikt), kan de decreetgever GEEN bijkomende politionele gegevensbanken (in de WPA) oprichten, laat staan de lijst van gegevens die in een technische gegevensbank worden verwerkt, uitbreiden.

22.6. Uit wat voorafgaat volgt bovendien dat de decreetgever evenmin de bewaartermijn van de in de politionele gegevensbank gevatte (persoons)gegevens kan bepalen. Deze worden immers, naargelang de finaliteit van de verwerking, in de WPA vastgelegd (zie de artikelen 44/5, 44/11/2 en WPA).

¹⁴ Hoewel deze gegevens in het ontworpen artikel 5 § 3, 1^{ste} lid worden vermeld, verwijst dit lid naar § 2 van het ontworpen artikel dat op zijn beurt verwijst naar het ontworpen artikel 4 dat betrekking heeft op *ANPR*.

Hypothese 2: de ANPR gegevens worden in één – al dan niet nieuwe - (administratieve) databank verzameld.

23. De decreetgever kan uiteraard gegevensbanken oprichten waartoe aan de GPI toegang wordt verleend. Maar in dat geval kan een politiedienst niet de “*verwerkingsverantwoordelijke*” van deze door de decreetgever opgerichte (emissie)gegevensbank zijn omdat, zoals hiervóór opgemerkt, de politionele verwerkingsactiviteiten van de GPI niet onder de AVG vallen en bijgevolg de commissaris-generaal, de algemeen de directeur, een directeur van de federale politie of de korpschef van de lokale politie, geen (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke kunnen zijn van deze databank.

24.1. Daarnaast zou deze hypothese met zich brengen dat de gegevens die door de politionele ANPR camera’s worden verzameld (verwerkt) naar deze ‘databank’ worden doorgezonden (juridisch te omschrijven als “*een mededeling*”). Daarbij moet de steller van het voorontwerp twee zaken goed voor ogen houden:

Ten eerste worden bepaalde verwerkingen (bewerkingen) in de WPA genormeerd (artikel 44/11/4 WPA). Onder “*mededeling van gegevens¹⁵ en informatie*” wordt verstaan “*het doorzenden, met welk middel ook, van persoonsgegevens bedoeld in artikel 44/1, met inbegrip van deze vervat in artikel 44/2 bedoelde gegevensbanken*” Het gaat dus om politionele gegevens (informatie en persoonsgegevens) die onder meer in een politionele gegevensbank worden bewaard (een gegevensbank bedoeld in artikel 44/2 van de WPA, waaronder de technische gegevensbank). Waar in het voorontwerp van decreet wordt voorzien dat de ANPR gegevens in de databank worden verzameld en bewaard en dat de “*gegevens kunnen gedeeld worden*” is er *in casu* onvermijdelijk twee maal sprake van een “*mededeling*” van politionele ANPR gegevens aan een derde, *in casu* de verwerkingsverantwoordelijke voor ‘de databank’, enerzijds, en aan de entiteiten die in het voorontwerp van decreet worden vermeld, anderzijds.

Ten tweede is en blijft artikel 44/11/9 § 2 WPA van toepassing. Dit betekent concreet dat moet onderzocht worden of de in het voorontwerp vermelde niet-politionele entiteiten die toegang tot de ANPR gegevens van de GPI zouden hebben (met wie dus de ANPR gegevens worden gedeeld of aan wie de gegevens worden meegedeeld), waaronder de verwerkingsverantwoordelijke voor ‘de databank’, aan de voorwaarden van artikel 44/11/9 § 2, 2^{de} lid WPA voldoet om op de in voormeld artikel voorziene lijst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken te kunnen worden geplaatst. Tot heden werd deze lijst nog niet opgemaakt of uitgebracht. **Zoals hiervoor opgemerkt, kan het voorontwerp hierop geen uitzondering maken en dient de federale WPA te worden nageleefd (of gewijzigd door de federale wetgever).**

¹⁵ Waarmee “persoonsgegevens” worden bedoeld (zie GwH nr. 108/2016 van 14 juli 2016).

24.2. Blijkens het ontworpen artikel 8 § 2, 1^{ste} lid van het voorontwerp kunnen de gegevens bedoeld in het ontworpen artikel 5 § 2 met de in artikel 8 §2, 1^e lid bedoelde entiteiten, waaronder de politie, worden gedeeld met het oog op "*opvolgingsonderzoek en beleidsrelevant onderzoek uitvoeren met inbegrip van milieukwaliteitsmodellering of voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden op basis van voertuigemissiemetingen*".

24.3. Dezelfde opmerkingen gelden voor de "*uitwisseling*" van politiegegevens (informatie en persoonsgegevens (waaronder *ANPR* gegevens) aan niet-politiediensten zoals voorzien in het ontworpen artikel 8 voorontwerp. **Ook hier dient de steller voor ogen te ogen dat bepaalde verwerkingsdoeleinden in de WPA specifiek worden genormeerd.**

Ten eerste, zoals hiervoor opgemerkt, kunnen *ANPR* gerelateerde gegevens alleen voor de artikel 44/11/3^{septies} WPA vermelde doeleinden worden gebruikt. **Daaronder valt niet het gebruik voor beleidsmatige en/of wetenschappelijke doeleinden.**

Ten tweede zou kunnen gedacht worden aan artikel 44/11/10 WPA waarbij in een Koninklijk besluit wordt geregeld aan welke instellingen of personen de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het vervullen van de hen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie toevertrouwde opdrachten van openbaar nut die aan wetenschappelijk onderzoek verbonden zijn, kunnen meegedeeld worden, en waarin de nadere regels van deze mededeling in het uitvoeringsbesluit worden bepaald. Tot heden is dit uitvoeringsbesluit evenwel nog niet genomen. Bovendien is het nog maar de vraag of artikel 44/11/10 WPA beide in het voorontwerp van decreet voorziene doeleinden viseert aangezien artikel 44/11/10 WPA zich lijkt te beperken tot wetenschappelijke doeleinden, en deze niet zonder meer samenvallen met 'beleidsmatige' doeleinden.

25. Uit het voorgaande volgt, tot slot en in ondergeschikte orde, eveneens dat de Vlaamse Regering de mededeling van politionele gegevens afkomstig uit politionele gegevensbanken met het oog op het delen van deze gegevens met derden sowieso niet via "datacontracten" en "protocollen" kan regelen. Dat zou daarentegen wel het geval kunnen zijn wanneer het gaat om gegevensbanken waarvan een politiedienst niet de verwerkingsverantwoordelijke is en waartoe door het voorontwerp aan de GPI toegang wordt verleend, in zoverre het gaat om de toegang tot en gebruik van gegevens uit deze 'databank'.

26. Als de steller van het voorontwerp de politiediensten wil belasten met (bestuurlijke) politionele opdrachten, waaronder een politionele verwerking van informatie en persoonsgegevens, moet de vraag worden gesteld of dit beantwoordt aan artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen. In dat geval zou de ontworpen regeling immers een beroep doen op de theorie van de 'impliciete bevoegdheden' waardoor de steller van het voorontwerp zou moeten aantonen dat het belasten van de politiediensten met de opsporing en de verwerking van emissie

regels en emissie-inbreuken noodzakelijk is én de weerslag op de bevoegdheid van de federale staat marginaal is¹⁶. Dit wordt in het voorontwerp alvast op geen enkele wijze aangetoond. Niettemin wordt de GPI door dit voorontwerp van decreet wel aangewezen als een "entiteit" waardoor de (leden van) de politiediensten worden belast met een politionele (verwerkings)bevoegdheid die een wezenlijke (en dus meer dan een marginale) impact heeft op de bevoegdheid van de federale overheid. Het is aan de steller van het voorontwerp om hieromtrent duidelijkheid te brengen.

Besluit

1. Een verwerking van (informatie) en persoonsgegevens door de politiediensten in het kader van de uitvoering van de (algemene) politieopdrachten kan niet wettelijk gebaseerd worden op de AVG.
2. Uit wat voorafgaat blijkt dat het regelen van een politiebevoegdheid toebehoort aan de federale staat. De bepalingen van het informatiebeheer van de WPA gelden onverkort.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politionele Informatie,

Verleent een negatief advies op het voorontwerp van decreet;

verzoekt de aanvrager gevolg te geven aan de hogervermelde fundamentele opmerkingen.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 19 februari 2024.

Voor het Controleorgaan,
De Voorzitter *a.i.*,
Frank SCHUERMANS (GET)

¹⁶ Zie onder meer Raad van State, Advies nr. 58.751/1 van 15 februari 2016 over het voorontwerp van decreet "betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid" (Parl. St. VI. Parl. 2015-2016, nr. 767/1).