



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.235/3
van 21 april 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘ter uitvoering
van het decreet van 26 april 2019 betreffende de
basisbereikbaarheid, wat betreft de mobiliteitsmonitoring en de
voortgangsrapportage’

Op 22 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘ter uitvoering van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid, wat betreft de mobiliteitsmonitoring en de voortgangsrapportage’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 april 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 april 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Artikel 24 van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ voorziet in, enerzijds, een mobiliteitsmonitoringsysteem dat ertoe strekt de vereiste gegevens over de mobiliteitstoestand te verzamelen, te beheren en te toetsen en, anderzijds, een voortgangsrapport dat ertoe strekt de uitvoering van de regionale mobiliteitsplannen op te volgen en bij te sturen.

Ter uitvoering van die bepaling strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe de mobiliteitsmonitoring (artikelen 2 tot 5 van het ontwerp) en de voortgangsrapportage (artikelen 6 tot 8) nader te regelen.

Zo worden de gegevens bepaald die het mobiliteitsmonitoringsysteem bevat (artikel 2), evenals de thema’s waarop die gegevens betrekking hebben (artikel 3), wordt bepaald waarvoor die gegevens kunnen worden gebruikt (artikel 4) en wordt geregeld wanneer de gegevens worden geactualiseerd (artikel 5).

Tevens worden de elementen geregeld waaruit het voortgangsrapport is samengesteld (artikel 6) en wordt bepaald welke beslissingen in het voortgangsrapport worden weergegeven en wat het gevolg is voor het regionaal mobiliteitsplan (artikel 7). De vervoerregioraad is belast met de opmaak van het voortgangsrapport (artikel 8).

RECHTSGROND

3. Volgens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 18, § 4, en 24, § 1, eerste lid, en § 3, derde lid, van het decreet van 26 april 2019.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, bezorgde de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel:

Besluit Mobiliteitsmonitoring en voortgangsrapportage	Decreet Basisbereikbaarheid
art. 2	art. 24, §1, eerste lid
art. 3	art. 24, §1, eerste lid

art. 4	art. 10/3, §2; art. 18, §4; art. 19, vierde lid; art. 23, §3; art. 24, §3, derde lid
art. 5	art. 24, §1, eerste lid
art. 6	art. 24, §3, derde lid
art. 7	art. 18, §4; art. 24, §3, derde lid
Art. 8	art. 24, §3, derde lid

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat in opmerking 5.5 over de inhoud van het ontwerp wordt uiteengezet.

VORMVEREISTEN

4. In zoverre, zoals blijkt uit wat in opmerking 5.5 wordt uiteengezet, het mobiliteitsmonitoringssysteem gepseudonimiseerde gegevens bevat, bevat het ontwerp bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/17 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 15 februari 2022 over het ontwerp heeft uitgebracht.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming¹ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.²

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

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)’.

² Adv.RvS 61.267/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Naar luid van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp bevat het mobiliteitsmonitoringssysteem de ontwikkeling en het beheer van:

- “1° metagegevens over mobiliteitsinformatie;
- 2° een gegevensbank met technische en anonieme gegevens;
- 3° verkeersmodellen”.

Volgens het tweede lid van die bepaling wordt onder metagegevens verstaan:

- “1° wie de eigenaar is van de mobiliteitsinformatie;
- 2° wat de inhoud en de frequentie van actualisering is;
- 3° op welke technische wijze en onder welke voorwaarden de eigenaar, vermeld in punt 1°, benaderd en bevraagd kan worden.”

Luidens het vijfde lid van diezelfde bepaling verlenen gemeenten, provincies en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut, vermeld in artikel 4 van het decreet van 26 april 2019, hun medewerking aan de ontwikkeling en actualisering van de gegevensbank “met de gegevens waarover ze beschikken conform titel III, hoofdstuk 3, afdeling 3, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018”.

5.2. De samenlezing van die bepalingen doet verschillende vragen rijzen. Zo rijst de vraag of enkel de in het vijfde lid van artikel 2 van het ontwerp vermelde gemeenten, provincies en publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen overeenkomstig het tweede lid, 3°, worden benaderd en bevraagd, en of derhalve enkel zij de in het tweede lid, 1°, bedoelde eigenaars van mobiliteitsinformatie zijn. Voorts is niet duidelijk wat in het eerste lid wordt bedoeld met “technische en anonieme gegevens” in de wetenschap dat de in het vijfde lid vermelde gegevens waarover gemeenten, provincies en publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen beschikken overeenkomstig afdeling 3 van hoofdstuk 3 van titel III van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 niet beperkt zijn tot dergelijke gegevens. Zo wordt er in artikel III.69 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, dat deel uitmaakt van die afdeling 3, gewag gemaakt van gegevens die de overheidsinstanties bij de burgers kunnen opvragen en vermeldt artikel III.70, § 1, 1°, van hetzelfde decreet “persoonsgegevens”.

Dat laatste klemt des meer nu artikel 24, § 1, van het decreet van 26 april 2019 enkel rechtsgrond biedt voor de verwerking van persoonsgegevens in zoverre het om de in het derde lid van die bepaling vermelde gepseudonimiseerde gegevens gaat. In het voorontwerp dat tot die bepaling heeft geleid, werd bepaald dat ook “identificatiegegevens, met inbegrip van geslacht, samenstelling van het gezin en leeftijd” zouden worden verzameld. Nadat de Raad van State, afdeling Wetgeving hieromtrent had opgemerkt dat “moeilijk in te zien [valt] hoe een dergelijke algemene inzameling van persoonsgegevens, zonder onderscheid naargelang categorieën van personen, noodzakelijk kan worden geacht voor het volgens de ontworpen

bepaling nagestreefde doel”,³ werd het ontworpen artikel 24 aangepast “door toevoeging van een nieuwe paragraaf 2” teneinde duidelijk te maken “dat het Departement Mobiliteit en Openbare Werken slechts in het kader van onderzoek ter ondersteuning van het mobiliteitsmonitoringsysteem persoonsgegevens kan opvragen bij het Rijksregister”.⁴ Het in het ontwerp geregelde mobiliteitsmonitoringsysteem vindt evenwel geen rechtsgrond in artikel 24, § 2, van het decreet van 26 april 2019, maar in paragraaf 1 ervan.

5.3. Daarbij komt nog dat luidens artikel 24, § 1, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 de volgende gepseudonimiseerde gegevens worden verzameld om het mobiliteitsmonitoringsysteem uit te bouwen:

“1° technische kenmerken van voertuigen met een kentekenplaat die door voertuigdetectiesystemen kunnen worden gedetecteerd, zoals het voertuigtype, de soort brandstof en de euronorm;

2° tijdstippen, locaties en snelheden van voertuigen als vermeld in punt 2°;

3° gecodeerde nummerplaten van voertuigen als vermeld in punt 2°;

4° metadata van de meetapparatuur.”

In artikel 2, eerste lid, 2°, van het ontwerp wordt daarentegen bepaald dat het mobiliteitsmonitoringsysteem een gegevensbank met technische en anonieme gegevens bevat. Er wordt weliswaar verwezen naar artikel 24 van het decreet van 26 april 2019, maar er wordt niet uitdrukkelijk gewag gemaakt van de in paragraaf 1 van die bepaling vermelde gepseudonimiseerde gegevens. Op die wijze lijkt het ontwerp het mobiliteitsmonitoringssysteem slechts half te regelen.

5.4. Om toelichting gevraagd in het licht van het voorgaande verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het volledige mobiliteitsmonitoringsysteem bestaat uit twee segmenten, afhankelijk van de verzameling en verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 24, §1, derde lid, van het decreet betreft het segment dat gevoed wordt door gepseudonimiseerde persoonsgegevens. Omwille van de AVG en de vaststaande adviespraktijk van uw raad, is de uitwerking hiervan samen met de essentiële elementen voor de verwerking van persoonsgegevens opgenomen in het decreet.

Voorliggend ontwerp van besluit wil het tweede segment van het mobiliteitsmonitoringsysteem verder uitwerken dat betrekking heeft op geanonimiseerde en metagegevens.

Artikel 24, §1, derde lid, van het decreet en voorliggend ontwerp kunnen bijgevolg als aanvullend aan elkaar worden gezien en zullen samen het totale mobiliteitsmonitoringsysteem vormen.

³ Adv.RvS 67.243/3 van 28 mei 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 oktober 2020 ‘houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid’, opmerking 12.5.4, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 380/1, 193.

⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, nr. 380/1, 36.

(...) Zoals reeds verklaard (...) gaat het om twee verschillende segmenten van het mobiliteitsmonitoringsysteem. Art. 24, §1, derde lid, van het decreet betreft het segment dat gebaseerd is op gepseudonimiseerde persoonsgegevens en bevat daarom inderdaad een limitatieve opsomming, conform de AVG en uw adviespraktijk.

De uitbreiding van de verzamelde gegevens met dit ontwerpBVR betreft enkel geanonimiseerde en metagegevens. Dit is mogelijk op basis van artikel 24, §1, eerste lid, van het decreet ('De Vlaamse Regering legt de regels vast voor de inhoud, de ontwikkeling en het beheer van een mobiliteitsmonitoringsysteem.').

(...) Het segment van het mobiliteitsmonitoringsysteem dat wordt ontworpen met dit ontwerpbesluit, zal geen persoonsgegevens bevatten (...). Het zal enkel anonieme en metagegevens bevatten."

Hij voegde hier nog het volgende aan toe:

"Het laatste lid van artikel 2 is samen te lezen met het eerste lid, punt 2° van dit artikel. Voorliggend ontwerp van besluit heeft niet als bedoeling om rechtstreeks gegevens bij de burger op te vragen. Het betreft enkel anonieme en technische gegevens.

Het gebruik van artikel III.69 van het Bestuursdecreet zou de verwerking van persoonsgegevens van de burger met zich meebrengen, wat geenszins de bedoeling is van dit ontwerp van besluit."

5.5. In zoverre de Vlaamse Regering in artikel 24, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 wordt gemachtigd om de inhoud van het mobiliteitsmonitoringsysteem te regelen, vermag zij inderdaad te bepalen dat het systeem in kwestie, naast de in het derde lid van die bepaling vermelde gepseudonimiseerde gegevens, "technische en anonieme gegevens" bevat, zolang het niet om andere persoonsgegevens gaat dan de voormelde gepseudonimiseerde gegevens (zie opmerking 5.3).

Door evenwel de in artikel 24, § 1, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 vermelde gepseudonimiseerde gegevens niet uitdrukkelijk te vermelden, wekt het ontwerp ten onrechte de indruk dat die gegevens helemaal geen deel uitmaken van het mobiliteitsmonitoringsysteem. Uit de ontworpen regeling blijkt op geen enkele wijze het aanvullend karakter van die regeling ten opzichte van hetgeen in artikel 24, § 1, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 wordt bepaald. Dat zou moeten worden verholpen, bijvoorbeeld door in de inleidende zin van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp te bepalen dat het mobiliteitsmonitoringssysteem *naast de in artikel 24, § 1, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 vermelde gepseudonimiseerde gegevens* de ontwikkeling en het beheer bevat van de in punten 1° tot 3° vermelde elementen.

Wat die technische en anonieme gegevens betreft, zou moeten worden verduidelijkt over welke gegevens het gaat en welke instanties ("eigenaars van mobiliteitsinformatie") welke gegevens verstrekken, waarbij erop moet worden toegezien dat het niet om persoonsgegevens gaat, vermits artikel 24, § 1, van het decreet van 26 april 2019 daartoe geen rechtsgrond biedt.

5.6. Er moet dan ook worden besloten dat artikel 2 van het ontwerp grondig moet worden herwerkt in het licht van voorgaande.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAanhef

6. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet bijkomend worden verwezen naar de artikelen 10/3, § 2, 19, vierde lid en 23, § 3, van het decreet van 26 april 2019.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE