



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.915/1/V
van 18 augustus 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’

Op 2 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 18 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 5 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Tim CORTHAUT en Jim DERIDDER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 augustus 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 ‘over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving’ te wijzigen.

2.2. Het toepassingsgebied van het Vlaams Handhavingsplatform (hierna: VHP) wordt uitgebreid naar nieuwe Vlaamse regelgeving (artikelen 1 tot 5 van het ontwerp).

Het maatregelenregister wordt in gebruik genomen voor een selectie van Vlaamse regelgeving (artikelen 6 en 7).

De in artikel 4, § 1, van het kaderdecreet Vlaamse handhaving van 14 juli 2023 (hierna: KVH) bepaalde verplichting om bestuursdocumenten op te maken in elektronische vorm, wordt beperkt tot de in het ontwerp vermelde bestuursdocumenten (artikelen 8 tot 10).

Voorts wordt bepaald welke bestuursdocumenten die aanwezig zijn in het digitaal klasement van het VHP toegankelijk zijn voor welke instanties (artikelen 11 tot 16) en wordt bepaald welke bestuursdocumenten overeenkomen met de categorieën van bestuursdocumenten die luidens artikel 4, § 1, eerste lid, KVH in elektronische vorm moeten worden opgemaakt (artikelen 17 tot 19).

Ten slotte wordt in een overgangsregeling voorzien voor sanctiebeslissingen en de kennisgeving ervan vermeld in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) (artikel 20).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 april 2026, behoudens een aantal bepalingen die in werking treden hetzij op de dag van bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad, hetzij op 31 december 2026 (artikel 21).

RECHTSGROND

3.1. In de nota aan de Vlaamse Regering, gevoegd bij de adviesaanvraag, is de hiernavolgende rechtsgrondentabel opgenomen:

Ontwerp WijzigingsBVR	Artikel KVH
Art. 1	Artikel 3, derde lid, artikel 4, §1, tweede lid en artikel 4, §5 KVH
Art. 2	Art. 3, derde lid KVH
Art. 3	N.v.t.
Art. 4	Art. 3, derde lid KVH
Art. 5	Art. 3, derde lid KVH
Art. 6	Art. 3, derde lid KVH
Art. 7	Art. 3, derde lid KVH
Art. 8	N.v.t.
Art. 9	Art. 4, §1, tweede lid KVH
Art. 10	N.v.t.
Art. 11	Art. 80, derde lid KVH
Art. 12	Art. 80, derde lid KVH
Art. 13	Art. 80, derde lid KVH
Art. 14	Art. 80, derde lid KVH
Art. 15	Art. 80, derde lid KVH
Art. 16	Art. 80, derde lid KVH
Art. 17	Art. 4, §1, tweede lid, art. 78, §1, tweede lid en art. 82, tweede lid KVH
Art. 18	Art. 4, §1, tweede lid, art. 78, §1, tweede lid en art. 82, tweede lid KVH
Art. 19	Art. 4, §1, tweede lid, art. 78, §1, tweede lid en art. 82, tweede lid KVH
Art. 20	Art. 4, §1, tweede lid KVH
Art. 21	N.v.t.
Art. 22	N.v.t.

3.2. Met de in die tabel vermelde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt.

3.2.1. Het bij artikel 2 van het ontwerp ontworpen artikel 1/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 duidt de processen-verbaal en verslagen van vaststelling aan waarop de artikelen 4, 6 en 80 KVH van toepassing worden. De machtiging in artikel 3, derde lid, KVH betreft evenwel enkel het aanduiden van “regelgeving”, niet het aanduiden van bepaalde documenten, zoals een proces-verbaal of een verslag van vaststelling¹. Bijgevolg is er geen rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp en evenmin voor het daarbij aansluitende artikel 3 van het ontwerp.

3.2.2. Voor de artikelen 8 en 10 van het ontwerp, waarvoor in de rechtsgrondentabel geen decretale bepaling is aangeduid, wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 4, § 1, tweede lid, KVH.

3.2.3. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, kan voor de artikelen 11 tot 14 en 16 van het ontwerp worden aangenomen dat ze rechtsgrond ontleenen aan artikel 80, derde lid, KVH², voor zover – zoals reeds werd opgemerkt in advies 74.625/3³ – kan worden aangetoond dat de verstrekte toegang noodzakelijk en evenredig is voor een van de doeleinden vermeld in artikel 80, eerste lid, KVH, en er overeenkomstig het vierde lid van hetzelfde artikel voorafgaandelijk een protocol als vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’ wordt opgemaakt.

3.2.3.1. Het voorgaande lijkt evenwel niet op te gaan voor het ontworpen artikel 8, vierde lid, van het besluit van 17 november 2023 (artikel 11 van het ontwerp), dat bepaalt welke personen voor de toepassing van het derde lid worden gelijkgesteld met herstelinstanties. Gevraagd naar de rechtsgrond voor die bepaling, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Dit lid ‘mapt’ de bestuurlijke overheden die in de Vlaamse Codex Wonen (waarop het KVH vooralsnog niet van toepassing is) bevoegd zijn om maatregelen tot preventie en herstel van misdrijven of publieke schade te nemen of te vorderen, als een herstelinstantie die toegang krijgt op basis van het ontworpen artikel 8, derde lid, KVH, en dit enkel voor de toepassing van dit derde lid.

De rechtsgrond hiervoor is artikel 80, derde lid, 6°, KVH”.

Artikel 80, derde lid, 6°, KVH, machtigt de Vlaamse Regering om de informatie toegankelijk te maken voor “de bestuurlijke overheden, met inbegrip van de herstelinstanties, die bevoegd zijn om maatregelen tot preventie van misdrijven, inbreuken en normschendingen op te leggen of te vorderen, of om maatregelen voor de preventie en herstel van de schadelijke gevolgen van deze misdrijven, inbreuken en normschendingen op te leggen of te vorderen”. De bedoeling van de ontworpen bepaling is niet duidelijk, doch het gelijkstellen of “mappen” van bepaalde

¹ Dat begrip komt overigens niet voor in het KVH (zie *infra*).

² Luidens artikel 80, eerste lid, van het KVH kan het digitaal klassement vermeld in artikel 4, § 1, derde lid, van dat decreet ook worden ingezet voor opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie (1°), strafrechtelijke en bestuurlijke vervolgingen (2°), het opleggen of doen opleggen van publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen (3°), en de beoordeling of voldaan is aan de voorwaarden voor het toekennen of het behoud van vergunningen, machtigingen, toelatingen, premies, subsidies en andere rechten en voordelen die van overheidswege worden toegekend (4°). In het derde lid van die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, als dat noodzakelijk en evenredig is voor een van de vermelde doeleinden, alle of een gedeelte van de persoonsgegevens en informatie uit het digitaal klassement toegankelijk te maken voor de in dat lid vermelde openbare overheden.

³ Adv.RvS 74.625/3 van 8 november 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 ‘over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving’.

personen die niet worden vermeld in artikel 2, 15°, KVH met de herstellinstanties, vermeld in artikel 2, 15°, KVH, kan in elk geval niet in de voornoemde rechtsgrondbepaling worden ingepast.

3.2.3.2. Het ontworpen artikel 8/2, eerste lid, van het voornoemde besluit (artikel 14 van het ontwerp), bepaalt onder meer dat de erin aangeduide processen-verbaal en verslagen van vaststelling toegankelijk zijn voor de havenbedrijven die de bedoelde toezichthouders tewerkstellen. Havenbedrijven worden evenwel niet vermeld in artikel 80, derde lid, 3°, KVH. Gevraagd naar de rechtsgrond voor deze bepaling, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 112, eerste lid Scheepvaartdecreet laat de havenbedrijven toe om (onder meer) toezichthouders in de zin van art. 2, 15° Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving aan te stellen. Conform art. 80, eerste lid, 1° KVH wordt aan deze functiehouders binnen de havenbedrijven toegang verleend tot de processen-verbaal en verslagen van vaststelling, waarin schendingen van het Scheepvaartdecreet worden vastgesteld, voor opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie”.

Voor het ontworpen artikel 8/2, eerste lid, van het voornoemde besluit, in zoverre daarin aan de havenbedrijven toegang wordt verleend tot de bedoelde processen-verbaal en verslagen van vaststelling, is geen rechtsgrond voorhanden. Het verlenen van die toegang dient te worden geregeld via een aanpassing van artikel 80, derde lid, 3°, KVH.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen in de context van de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten. Het ontwerp organiseert nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens gelet op de uitbreiding van de toepassing van artikel 4 KVH naar de lokale overheden en de uitbreiding van de sectorale regelgeving die onder de toepassing wordt gebracht van de artikelen 4, 6 en 80 KVH. Hierdoor worden diverse persoonsgegevens verzameld en uitgewisseld. Het advies van een bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 3, 1) en 2) van de politierichtlijn⁴ moet bijgevolg worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.⁵ Bij die richtlijn worden naar luid van haar artikel 1, lid 1, immers “de regels

⁴ 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’. Deze richtlijn werd in het interne recht enkel omgezet door titel II van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’.

⁵ Zie artikel 28 van de politierichtlijn. De Raad van State merkt op dat de Gegevensbeschermingsautoriteit daartoe bevoegd zal zijn, nu de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, bedoeld in afdeling II van hoofdstuk III van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’ slechts werd aangewezen voor het verstrekken van adviezen in het licht van 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)’. Het Controleorgaan op de politionele informatie bedoeld in artikel 71 en titel 7 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ is daarvoor evenmin bevoegd, gelet op de afbakening van de overheden ten aanzien van dewelke het orgaan het toezicht uitoefent (artikelen 59, § 1, tweede lid, en 71, § 1, derde lid, van die wet).

vastgesteld 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 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 veiligheid”.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Zoals ook de Vlaamse Toezichtcommissie in haar advies 2025/033 van 3 juni 2025 heeft opgemerkt, is de ontworpen regeling uitermate complex en weinig transparant,⁶ zodat de precieze draagwijdte van de ontworpen bepalingen amper te doorgronden is voor de niet gespecialiseerde lezer. Het verdient dan ook meer dan aanbeveling om aan het ontwerp een verslag aan de Vlaamse Regering toe te voegen, met een artikelsgewijze uitlegging van de ontworpen bepalingen, en waarbij onder meer duiding wordt gegeven bij de temporele werking van de verschillende bepalingen van het ontwerp.

6. Het recht op de eerbiediging van het privéleven omvat de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie.

6.1. Artikel 22 van de Grondwet, artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgen het recht op de eerbiediging van het privéleven.

Artikel 8 van het Handvest en artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) verankeren het recht van iedere persoon op de bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.

Artikel 5 van hoofdstuk II van de AVG⁷ bevat de beginselen die inzake de verwerking van persoonsgegevens nageleefd moeten worden.

Ook is er het Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa van 28 januari 1981 ‘tot bescherming van personen ten opzichte van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens’. Dit Verdrag bevat onder meer de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens: rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, evenredigheid, juistheid,

⁶ Zie ook hierna opmerking 6.2.4.

⁷ 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’.
De AVG heeft als rechtsgrondslag artikel 16 van het VWEU.

opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, en verantwoordingsplicht. Uit Verdrag nr. 108 vloeit voort dat het nationale recht in het bijzonder moet verzekeren dat persoonsgegevens relevant en niet excessief zijn in het licht van de doeleinden waarvoor ze worden verzameld of bijgehouden, dat de gegevens worden bewaard in een vorm die de identificatie van de betrokkenen niet langer dan vereist mogelijk maakt, en dat de bijgehouden data op efficiënte wijze worden beschermd tegen verkeerdelijk gebruik en misbruik. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ook erop gewezen dat het van essentieel belang is dat het nationale recht duidelijke en gedetailleerde regels bevat inzake de reikwijdte en toepassing van de betrokken maatregelen, en ook minimumwaarborgen bevat inzake, onder andere, de duurtijd, de bewaring, het gebruik, de toegang van derden, procedures voor het behoud van de integriteit en vertrouwelijkheid van gegevens en procedures voor de vernietiging ervan, zodat in elke fase van de gegevensverwerking er voldoende waarborgen zijn tegen het risico van misbruik en willekeur (EHRM, 26 januari 2017, *Surikov t. Oekraïne*, § 74).⁸

In arrest 110/2022 van 22 september 2022 stelt het Grondwettelijk Hof in dit verband nog het volgende:

“B.11.3. Naast het formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest, de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.

Inzake bescherming van de gegevens impliceert dat vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 57; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § 99). In dat verband heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erop gewezen dat er verschillende cruciale fases zijn waarbij vragen rond de bescherming van persoonsgegevens onder artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kunnen rijzen, waaronder gedurende de verzameling, de bewaring, het gebruik en de mededeling van gegevens (EHRM, 24 januari 2019, *Catt t. Verenigd Koninkrijk*, § 95).

Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.”

6.2. De aansluitingen bij het digitaal klassement, het bestuurlijk sanctieregister en het maatregelenregister, waarin het voorliggende ontwerp voorziet, impliceren de verwerking van persoonsgegevens.

Getoetst aan de beginselen die aan de verwerking van persoonsgegevens ten grondslag liggen, zoals hiervoor in herinnering gebracht, dient het hiernavolgende te worden opgemerkt.

⁸ Zie bijv. GwH 110/2022 van 22 september 2022 overweging B.7.5.

6.2.1. Artikel 1, 2° tot 4°, van het ontwerp vult de opsomming in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 aan met regelgevingen die onder de toepassing van de artikelen 4, 6 en 80 van het KVH zullen vallen. De lijst wordt echter niet op consequente wijze opgebouwd: zo verwijst het ontworpen punt 7° (artikel 1, 2°) naar het decreet van 29 maart 2024 ‘over e-boeken en bijbehorende software’ in zijn geheel, zoals ook het ontworpen punt 14° (artikel 1, 4°) in zijn geheel verwijst naar het decreet van 15 maart 2024 ‘over het professionele rijonderricht’. De overige verwijzingen in die lijst zijn verwijzingen naar specifieke onderdelen van de betrokken regelgevingen die betrekking hebben op de handhaving en in voorkomend geval op beveiligingsmaatregelen. Het is niet duidelijk wat precies de achterliggende reden is van dit verschil in het verwijzen naar regelgeving. In elk geval heeft de wijze waarop wordt verwezen naar regelgeving een impact op de uitgebreidheid van de toepassing van de betrokken bepalingen van het KVH en dient wat dat betreft een nauwkeurige afbakening te worden nagestreefd.

6.2.2. Uitermate complex is de ontworpen regeling met betrekking tot de implementatie van het decreet van 30 april 2004 ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’. Het is immers onduidelijk hoe het bij artikel 2 ontworpen artikel 1/1 zich verhoudt tot het ontworpen punt 9°, bij artikel 1, 2°, van het ontwerp. Het begrip “verslag van vaststelling” komt overigens niet voor in dit decreet. De verwijzing naar dat decreet fungeert bovendien als een soort ‘hefboom’ waardoor alle regelgeving opgesomd in artikel 2, § 1, van dat decreet wordt geïmplementeerd (de opsomming telt 64 punten⁹). Vraag is of dit de bedoeling is.

6.2.3. De toepassing van artikel 6 KVH heeft tot gevolg dat de maximale bewaartermijnen voor de persoonsgegevens worden bepaald volgens de bepalingen van dat artikel. Wat betreft de specifieke regelgevingen die onderworpen zijn aan artikel 6 KVH, rijst dan de vraag welke bewaartermijn geldt voor welke verwerking: die van artikel 6 KVH of die bepaald in de specifieke regelgeving.¹⁰

6.2.4. De ontworpen bepalingen bevatten talrijke verwijzingen, zowel interne verwijzingen, als verwijzingen naar bepalingen van het KVH en verwijzingen naar sectorale regelgevingen.

Deze (door)verwijzingen maken de tekst moeilijk leesbaar en staan in de weg aan een vlot begrip ervan. Er kan dan ook bezwaarlijk worden gesteld dat de mogelijke inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven die de ontworpen bepalingen tot gevolg hebben op die manier “in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen worden geformuleerd”. Door deze werkwijze vergt het van de rechtsonderhorige heel wat puzzelwerk om de hypothesen te kunnen voorzien waarin de wetgever een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven

⁹ De leesbaarheid van het ontwerp wordt nog verder bemoeilijkt doordat de opsomming in artikel 2, § 1, van het decreet van 30 april 2004 zelf ook niet consistent is, waarbij soms wordt verwezen naar specifieke regelgeving die via dat decreet zal worden gehandhaafd, en soms naar specifieke voordelen of overeenkomsten. Dat laatste is bijzonder verwarrend omdat de machtiging in artikel 3, derde lid, KVH, die mee als rechtsgrond dient voor het ontwerp (opmerking 3.2.1) enkel betrekking heeft op het aanwijzen van “regelgeving”, al kan worden aangenomen dat het de bedoeling is van de steller van het ontwerp om in overeenstemming met die bepaling, weliswaar indirect, te verwijzen naar de regelgevingen die die voordelen of overeenkomsten regelen.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 6 van het decreet van 29 maart 2024 ‘over e-boeken en bijbehorende software’ en artikel 11/1 van het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’.

heeft toegestaan, en om een duidelijk beeld te kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking, wat op gespannen voet staat met de hiervoor (onder opmerking 6.1.) geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

6.2.5. Overeenkomstig het beginsel van de minimale gegevensverwerking, vervat in artikel 5, lid 1, c), AVG moeten de te verwerken persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Vraag is of de ontworpen aansluitingen bij het Vlaams Handhavingsplatform beantwoorden aan dit beginsel van minimale gegevensverwerking. De gemachtigde verstrekte wat dat betreft de volgende toelichting:

“De noodzakelijkheid en evenredigheid wordt gewaarborgd door:

de informatie-uitwisseling enkel toe te staan in het kader van specifieke doeleinden in de zin van artikel 80, eerste lid KVVH (toezichthouders en politiediensten: opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie; beboetingsinstanties: opdrachten van bestuurlijke vervolging; herstelinstanties: opleggen of doen opleggen van publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen)

de informatie-uitwisseling te beperken tot a) relevante documenten (toezichthouders, politiediensten en herstelinstanties: processen-verbaal & verslagen van vaststelling; beboetingsinstanties: alle documenten uit het digitaal klasement) en b) de schending van relevante regelgeving;

de informatie-uitwisseling te organiseren binnen afgebakende groepen van verwante inspectiediensten / beboetingsinstanties / herstelinstanties;

de informatie-uitwisseling te organiseren binnen een databank waarin elke opzoeking wordt gelogd en er actieve monitoring is van het gebruik.

De waarborgen in 1), 2) en 3) zijn opgenomen in huidig artikel 8 Digitaliseringsbesluit en de ontworpen artikelen 8, 8/1, 8/2, 8/3 en 8/4. De waarborgen in 4) staan beschreven in de DPIA van het VHP, en worden vermeld in elk te sluiten protocol.”

Uit dit antwoord blijkt dat de bescherming inzake de noodzakelijkheid en de evenredigheid van persoonsgegevens wordt georganiseerd op het niveau van de toegankelijkheid van de bestuursdocumenten, maar niet op het niveau van de persoonsgegevens zelf, wat dient te worden verholpen.

6.2.6. Hoewel het ontwerp bestuursrechtelijke vervolgingen en sancties betreft, valt niet uit te sluiten dat de in het ontwerp voorziene uitwisseling van informatie betrekking heeft op persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten in de zin van artikel 10 van de AVG. Dit begrip moet immers autonoom en uniform worden uitgelegd in de gehele Unie, zonder dat de door de betrokken lidstaat aan die strafbare feiten gegeven kwalificatie in dit opzicht beslissend is.¹¹

¹¹ HvJ 22 juni 2021, C-439/19, *Latvijas Republikas Saeima*, ECLI:EU:C:2021:504.

Volgens de rechtspraak van het Hof zijn er drie criteria relevant om te beoordelen of een strafbaar feit van strafrechtelijke aard is. Het eerste criterium is de juridische kwalificatie van het strafbare feit naar nationaal recht, het tweede criterium is de aard zelf van het strafbare feit en het derde criterium is de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd (zie in die zin arresten van 5 juni 2012, C-489/10, *Bonda*, ECLI: EU:C:2012:319,

Zoals ook opgemerkt door de Vlaamse Toezichtcommissie in haar advies 2025/033 van 3 juni 2025, hebben de verwerkingen waarin voorzien wordt in het ontwerp dan ook mogelijks betrekking op persoonsgegevens als bedoeld in artikel 10 AVG en moet conform dit artikel worden voorzien in passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokken personen.¹²

6.3. Uit het voorgaande volgt dat het ontworpen besluit in elk geval het recht op de eerbiediging van het privéleven moet waarborgen. Daartoe behoort de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie. Het hieronder vallende vereiste van voorzienbaarheid impliceert dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten, dat eenieder een voldoende duidelijk beeld moet kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking. De hiervoor aangehaalde elementen tonen aan dat het ontwerp op dat punt gebreken vertoont. De ontworpen regeling moet dan ook worden herzien in het licht van dit grondrecht.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

7. De rubriek ‘Vormvereisten’ moet worden aangevuld met het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit eenmaal dit is ingewonnen.

Artikel 11

8. In het ontworpen artikel 8, derde lid, ontbreekt het doeleinde van de verwerking zoals vermeld in artikel 80, eerste lid, KVH. Hierop gewezen, stelde de gemachtigde voor om het artikel te herschrijven als volgt:

“Voor het opleggen of doen opleggen van publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen zijn de processen-verbaal en de verslagen van vaststelling, die zijn opgesteld wegens de schending van de regelgeving, vermeld in artikel 1, eerste lid, 1° tot en met 5°, 10° en 11°, van dit besluit, en die aanwezig zijn in het digitaal klassement, vermeld in het eerste lid, toegankelijk voor de herstelinstanties, vermeld in artikel 2, 15°, van het voormelde decreet, die bevoegd zijn voor de handhaving van de regelgeving, vermeld in artikel 1, eerste lid, 1° tot en met 5°, 10° en 11°, van dit besluit.”

punt 37; 20 maart 2018, C-537/16, *Garlsson Real Estate e.a.*, ECLI:EU:C:2018:193, punt 28, en 2 februari 2021, C-481/19, *Consob*, ECLI: EU:C:2021:84, punt 42).

¹² Zie o.a. advies 72.286/1 van 8 december 2022 over een voorontwerp van dat heeft geleid tot het decreet van 17 maart 2023 ‘tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de indicatiestelling en de interne informatiedeling’ en advies 73.612/1 van 13 juli 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 december 2023 ‘over grensoverschrijdend gedrag in het hoger onderwijs’.

Met dit voorstel kan worden ingestemd. Dezelfde wijziging dient te worden aangebracht in de ontworpen artikelen 8/2, tweede lid (artikel 14 van het ontwerp) en 8/4, derde lid (artikel 16 van het ontwerp).

Artikel 12

9. De gemachtigde bevestigde dat in het ontworpen artikel 8/1 de zinsnede “vermeld in artikel 1/1, 2, eerste lid 1°,” dient te worden vervangen door “vermeld in artikel 1/1, artikel 2, eerste lid, 1°,”.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wilfried VAN VAERENBERGH