



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 112/2025 van 22 oktober 2025

Betreft: Advies m.b.t. een voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van de werkingsmodaliteiten van de Burgerraad voor het klimaat, opgericht door artikel 1.5.2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (CO-A-2025-158)

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: de Autoriteit);

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name op artikelen 23 en 26 (hierna: WOG);

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna: AVG);

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna: WVG);

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Alain Maron, Minister van Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie, Netheid, Participatieve Democratie, Gezondheid en Sociale Actie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, (hierna: de aanvrager) ontvangen op 17 september 2025;

Brengt op 22 oktober 2025 het volgende advies uit:

I. Voorwerp en context van de adviesaanvraag

1. Op 17 september 2025 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering *tot vaststelling van de werkingsmodaliteiten van de Burgerraad voor het klimaat, opgericht door artikel 1.5.2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing* (hierna: het ontwerp).
2. Het ontwerp heeft tot doel een kader te creëren voor de werking van de permanent burgerraad voor het klimaat (hierna: de Raad), dat beantwoordt aan de aspecten neergelegd in artikel 1.5.2 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (hierna: het BWLKE), met name: de selectiemethode en het gebruikte algoritme, de missies en de werking van het Begeleidingscomité en de Raad en de financieringsvoorwaarden van de Raad, met inbegrip van de onkostenvergoeding van de deelnemers.
3. Het voornoemde artikel 1.5.2 BWLKE werd reeds becommentarieerd door de Autoriteit in het advies nr. 43/2023¹. De belangrijkste bevindingen in dat verband hadden betrekking op het ontbreken van nadere preciseringen inzake de selectiemethode en het gebruikte algoritme, de te ruime formulering van de categorieën van persoonsgegevens, de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke voor wat betreft de uitvoering van de loting en het verzenden van de uitnodigingen en onduidelijkheden inzake het ogenblik waarop aan de voorwaarden voor deelname aan de Burgerraad voldaan dient te zijn.
4. In wat volgt gaat de Autoriteit na in hoeverre de wetgever akte heeft genomen van het bovenstaande, en gaat zij na of de bepalingen van het ontwerp passend uitvoering geven aan artikel 1.5.2 BWLKE. De essentiële elementen van de verwerking die als niet problematisch werden aangemerkt worden bijgevolg niet opnieuw behandelt.

II. Onderzoek ten gronde

5. Zoals reeds toegelicht in advies nr. 43/2023 kadert de oprichting van de Raad binnen het in artikel 1.2.5, §2, 3°, BWLKE bedoelde beginsel van burgerbijdrage, en heeft zij als doel het uitwerken van een rapport dat een langetermijnvisie bevat en het doen van aanbevelingen op korte en middellange termijn om deze visie te realiseren. Deze Raad wordt samengesteld uit honderd burgers (waarvan 75 deelnemers en 25 plaatsvervangers) door middel van meerdere opeenvolgende lotingen.

¹ Zie in het bijzonder de punten 13 – 27, te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-43-2023.pdf>.

6. Uit de artikelen 2.1.2 – 2.1.4 van het ontwerp volgt dat deze lotingen worden georganiseerd door de bevoegde diensten van Leefmilieu Brussel (hierna: het secretariaat). Deze aanduiding, minstens voor wat betreft de eerste loting uit het Rijksregister, is in strijd met de aanbevelingen² van de Autoriteit om de opdracht om steekproeven te trekken uit een welbepaalde gegevensbank (*in casu* het Rijksregister) steeds toe te kennen aan de verwerkingsverantwoordelijke van de desbetreffende gegevensbank (*in casu* de diensten van het Rijksregister), volgens de door het BWLKE en het ontwerp vastgestelde criteria. Ook de verzending van de uitnodigingsbrieven volgend op de eerste loting (zie *infra* punten 7 e.v.) gebeurt bij voorkeur door de diensten van het Rijksregister³, zodanig dat het secretariaat enkel kan beschikken over de gegevens van de betrokkenen die het formulier invullen en derhalve in aanmerking komen voor de tweede loting (*infra* punten 11 e.v.). Enkel een dergelijke aanduiding kan worden geacht in overeenstemming te zijn met het evenredigheids- en noodzakelijkheidsbeginsel. De Autoriteit verzoekt de aanvrager de nodige aanpassingen door te voeren in zowel het BWLKE als het ontwerp.
7. Wat de lotingen *an sich* betreffen, specificeert artikel 2.1.2 van het ontwerp dat de eerste loting wordt georganiseerd onder de personen die voldoen aan de voorwaarden neergelegd in artikel 1.5.2, §2, BWLKE, teneinde een groep van tienduizend Brusselse burgers te verkrijgen die de bevolking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest **vertegenwoordigt op het vlak van leeftijd, gender en woonplaats**. De Autoriteit vraagt zich in dat verband niettemin af of de quota en de intervallen betreffende gender, leeftijd en woonplaats vastgesteld in bijlage 1 bij het ontwerp ook reeds gelden voor deze eerste loting. Zulks volgt immers niet eenduidig uit het ontwerp, noch uit bijlage 1, dewelke louter de tweede loting zoals bedoeld in artikel 2.1.3 van het ontwerp vermelden. Het verdient aanbeveling om dit bijkomend te verduidelijken. Overeenkomstig artikel 2.1.2, §2, van het ontwerp zullen deze tienduizend personen vervolgens een brief ontvangen van het secretariaat⁴, "*waarin ze worden geïnformeerd over de modaliteiten van organisatie van de Raad, waarin het aan de deelnemers verleende mandaat wordt beschreven en waarin ze worden uitgenodigd, indien ze interesse hebben om deel te nemen, een formulier in te vullen*" en dit over te maken aan het secretariaat.
8. Krachtens artikel 1.5.2, §1, 6^e lid, BWLKE dient het ingevulde formulier de volgende informatie te bevatten:
 - 1^o *"de naam;*
 - 2^o *het gender;*
 - 3^o *de leeftijd;*

² Zie punt 22 van het advies nr. 43/2022 en punt 46 van het advies nr. 247/2022, te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-247-2022.pdf>.

³ Zie punt 23 van het advies nr. 43/2022 en punt 49 van advies nr. 160/2022, te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-160-2022.pdf>.

⁴ Zie *supra* punt 6, deze opdracht wordt bij voorkeur toegekend aan de diensten van het Rijksregister.

- 4° *de woonplaats;*
- 5° *het opleidingsniveau en/of het beroep;*
- 6° *het al dan niet uitoefenen van een mandaat of functie zoals bedoeld in paragraaf 2, 4°;*
- 7° *de contactgegevens (e-mailadres en/of telefoonnummer);*
- 8° *het gedrag in verband met het thema van de cyclus.***

9. De Autoriteit gaat ervan uit dat het informatiegegeven onder punt 8° werd toegevoegd ingevolge haar opmerking geformuleerd in punt 19 van het advies nr. 43/2023, met name dat het gebruik van *ten minste* in het destijds ter advies voorgelegde ontwerpartikel 1.5.2 BWLKE in strijd is met het voorspelbaarheids- en legaliteitsbeginsel. Hoewel de Autoriteit de schrapping van *ten minste* positief beoordeelt, wijst zij niettemin op het feit dat ook de notie gedrag als bijzonder breed kan worden opgevat, wat opnieuw de vereiste voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van de regelgeving in het gedrang brengt. Om deze redenen valt het te betreuren dat het ontwerp geen bijkomende duiding geeft over – ongeacht het feitelijke thema van de cyclus⁵ – de gedragselementen die mogelijks in rekening kunnen worden gebracht. In dezelfde context merkt de Autoriteit bovendien op dat van de gelegenheid geen gebruik werd gemaakt om reeds een modelformulier vast te stellen, in het bijzonder gelet op het verzoek van de Autoriteit om de uitnodigingbrief op dusdanige wijze op te stellen dat deze toelaat de vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige toestemming in de zin van artikel 4.11) AVG van de betrokkenen te bekomen. Het lijkt aangewezen om deze elementen alsnog in rekening te brengen bij de verdere redactie van het ontwerp.
10. Tot slot preciseert artikel 2.1.5 van het ontwerp dat het maximale waarschijnlijkheidspercentage om een uitnodiging te ontvangen wordt berekend overeenkomstig de formule vastgesteld in bijlage 2 bij het ontwerp⁶. De Autoriteit stelt vast dat de aanvrager hiermee tegemoetkomt aan haar verzoek om een dergelijk percentage vast te stellen⁷. Daarnaast ook kunnen de deelnemers aan een cyclus niet opnieuw als deelnemer of plaatsvervanger worden geselecteerd tijdens de vierentwintig maanden volgend op de ontvangst van de uitnodigingbrief om aan de betrokken cyclus deel te nemen. De Autoriteit neemt er akte van.

⁵ Zonder uiteraard exhaustief te moeten zijn over alle thema's die in voorkomend geval behandeld zullen worden, komt het de Autoriteit voor dat het geenszins onoverkomelijk is om overkoepelend de verschillende gedragsaspecten van betrokken vast te stellen die relevant zullen zijn.

⁶
$$P = \frac{x}{N-y} \times 100$$

P = maximumpercentage om een uitnodigingsbrief te ontvangen voor deelname aan de Raad.

x = aantal verstuurde uitnodigingen (vastgesteld op tienduizend).

N = aantal Brusselse burger die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt op het ogenblik van de loting.

y = aantal burgers die reeds als lid hebben deelgenomen aan een cyclus van de Raad en geen nieuwe uitnodiging kunnen krijgen voor deelname aan de Raad binnen de vierentwintig maanden na ontvangst van de uitnodiging om deel te nemen.

⁷ Zie in dat verband ook punt 47 van advies nr. 247/2022.

11. Vervolgens wordt de tweede loting, overeenkomstig artikel 2.1.3 van het ontwerp, georganiseerd onder de personen die het formulier hebben ingevuld, met als doel een representatief burgerpanel van 75 deelnemers en 25 plaatsvervangers te verkrijgen, rekening houdend met de volgende criteria:
 - 1° *"Het gender;*
 - 2° *De leeftijd;*
 - 3° *De woonplaats;*
 - 4° *Het behoren tot een taalgroep;*
 - 5° *De tewerkstellingsgraad;*
 - 6° *Het opleidingsniveau;*
 - 7° *Desgevallend, naargelang het thema van de cyclus, een of meerdere bijkomende criteria zoals bepaald door het Begeleidingscomité⁸."*
12. Vooreerst, betreffende het criterium zoals bedoeld in punt 7°, verwijst de Autoriteit naar de opmerkingen geformuleerd in punt 9 hierboven.
13. Wat de overige criteria betreft dient verwezen te worden naar bijlage 1 bij het ontwerp dat voor elk van deze criteria de bevolkingscategorieën, de ideale quota en de intervallen (met het toegestane afwijkingspercentage) vaststelt. Daartoe preciseert de bijlage: *"De ideale quota die worden vastgesteld voor de criteria gender, leeftijd, woonplaats, opleidingsniveau en tewerkstellingsgraad, worden bepaald per bevolkingscategorie op basis van de beschikbare referentiegegevens voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die worden gepubliceerd door het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA).*
De ideale quota die zijn gedefinieerd voor het criterium 'behoren tot een taalgroep', worden bepaald per bevolkingscategorie op basis van de verdeling van de zetels tussen beide taalgroepen in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, overeenkomstig artikel 14, 3de lid, van de bijzondere wet op de Brusselse instellingen.
*De tweede loting zoals bedoeld in artikel 2.1.3 van dit besluit vindt plaats met inachtneming van deze quota, met behulp van **het algoritme dat de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) heeft uitgegeven. Het informaticascript van dit algoritme wordt openbaar gemaakt.***
De ideale quota evenals de intervallen worden door de minister bijgewerkt op basis van de beschikbare referentiegegevens die het BISA publiceert."
14. In de mate dat het door de FOD Beleid en Ondersteuning ontwikkelde algoritme de nodige waarborgen biedt inzake gelijkwaardige selectie, vooringenomenheid of bias, en op voorwaarde

⁸ Artikel 1.1.1, 11°, van het ontwerp definieert het begeleidingscomité als: *"de ondersteunende organisatie zoals bedoeld in artikel 3.2.2 van dit besluit;"*.

dat de openbaarmaking van het informaticascript van dit algoritme de toetsing van deze aspecten toelaat, neemt de Autoriteit er akte van en stelt zij vast dat de aanvrager hiermee tegemoet komt aan haar opmerkingen overeenkomstig punt 17 van advies nr. 43/2023. Desalniettemin wijst de Autoriteit volledigheidshalve op de verplichting voor verwerkingsverantwoordelijken om – waar relevant – de bepalingen van Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende kunstmatige intelligentie (de AI-verordening) na te leven. Deze verordening vereist minstens dat elk AI-systeem voldoet aan de beginselen van transparantie, betrouwbaarheid, non-discriminatie en menselijk toezicht. Daarnaast geldt de verplichting om duidelijk te informeren over het gebruik van AI, te zorgen voor adequate documentatie en controlemechanismen, en maatregelen te nemen die manipulatie of bevooroordeelde uitkomsten voorkomen..

15. Wat de bewaartermijnen van de persoonsgegevens betreft verwijst de Autoriteit naar punt 21 van het advies nr. 43/2023 en neemt er verder akte van.
16. Wat de werking van de Raad betreft vraagt de Autoriteit zich af welke de concrete impact is van de acties die door het Begeleidingscomité bevolen kunnen worden bij betwisting van de representativiteit van de leden van het Agenderingscomité (artikel 3.1.2 van het ontwerp) en het Opvolgingscomité (artikel 3.1.4 van het ontwerp). Het lijkt zonder meer noodzakelijk om de gevolgen van een dergelijke betwisting nader toe te lichten, in het bijzonder wanneer zulks aanleiding zou geven tot bijkomende verwerkingen van persoonsgegevens (bijvoorbeeld op basis van bijkomende criteria die op heden niet zijn opgenomen in het ontwerp) dewelke geenszins voortvloeien uit het ontwerp.
17. Hoofdstuk 4 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de financiering van de Raad, geeft geen aanleiding tot bijkomende opmerkingen inzake de verwerking van persoonsgegevens.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat minstens de volgende wijzigingen zich opdringen aan het ontwerp (dan wel aan artikel 1.5.2 BWLKE):

- de opdracht en de daarbij horende verantwoordelijkheid om de eerste loting te organiseren en daaropvolgend uitnodigingsbrieven te versturen toekennen aan de Diensten van het Rijksregister (punt 6);
- de modaliteiten en meer bepaald de quota en intervallen van de eerste loting vaststellen (punt 7);
- vaststellen van de (mogelijk) relevante gedragselementen van de betrokkenen, evenals een modelformulier voor de uitnodigingsbrief (punt 9);
- bijkomende duiding geven over de acties die door het Begeleidingscomité bevolen kunnen worden in het kader van een betwisting van representativiteit (punt 16).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur