



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 44/2026 van 12 maart 2026

Betreft: een voorontwerp van ordonnantie betreffende de informatie-uitwisseling over de installaties op de openbare weg en op het gewestelijk domein (CO-A-2025-208)

Trefwoorden: leesbare en duidelijk verstaanbare tekst – essentiële elementen – noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginsel – proces-verbaal – ‘catch all’ bepaling – Rijksregister

Originele versie

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 mevrouw Elke Van den Bandt, Minister voor Mobiliteit, Openbare Werken en Verkeersveiligheid (hierna de “aanvrager”), ontvangen op 4 december 2025;

Gelet op de aanvullende informatie (echter onvolledig), ontvangen op 17 januari en 23 januari 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna “de Autoriteit”) op 12 maart 2026 het volgende advies uit:

Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De ‘Originele versie’ is de versie die gevalideerd werd.

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een voorontwerp van ordonnantie betreffende de informatie-uitwisseling over de installaties op de openbare weg en op het gewestelijk domein (hierna "voorontwerp").

Context en voorgaanden

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp vervangt enerzijds de ordonnantie van 26 juli 2013 *betreffende de toegang tot en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en ondergrondse leidingen en buizen*, en anderzijds het besluit van de regering van 16 mei 2014 *betreffende de toegang tot en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en ondergrondse leidingen en buizen*.

3. Het voorontwerp voorziet enerzijds in een nieuw juridisch kader voor de uitwisseling van informatie over ondergrondse infrastructuur en verplicht het exclusieve gebruik van het KLIM-systeem in, stelt strikte termijnen vast voor de overdracht van gegevens met een nauwkeurigere lokalisatie en voert een stelsel van administratieve sancties in.

4. Anderzijds introduceert dit voorontwerp voor de openbare wegen en het regionale domein het uniek contactpunt voor informatie die met de exploitanten moet worden gedeeld in overeenstemming met de Europese verordening 2024/1309 van 29 april 2024 *inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronische communicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen, tot wijziging van Verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van Richtlijn 2014/61/EU*.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Voorafgaande opmerkingen

1. Inzake de gebruikte definities

5. Vooreerst merkt de Autoriteit op dat sommige van de gebruikte definities in het voorontwerp licht verschillen van de definities die gebruikt worden in Verordening 2014/1309; dit terwijl de Memorie van Toelichting verduidelijkt dat het voorontwerp afgestemd is op de definities van deze Verordening.¹

¹ Memorie van Toelichting, p. 17.

6. Zo wijst de Autoriteit de aanvrager bijvoorbeeld op het begrip “overheidsinstantie” of “organisme du secteur public” (art. 2, 14° voorontwerp)², en in de Nederlandstalige versie van het voorontwerp “civiele werken” (art. 2, 21° voorontwerp)³.

7. Verder merkt de Autoriteit op dat de tekst en de Memorie van Toelichting fouten bevat⁴, die de leesbaarheid van het voorontwerp niet ten goede komen. De Autoriteit wijst op het belang van een leesbare en duidelijk verstaanbare tekst, zonder fouten.

2. Inzake het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel

8. Bij lezing van het voorontwerp lijkt het voor de Autoriteit dat bij de uitvoering ervan sprake zal zijn van drie categorieën van verwerking van persoonsgegevens:

- i. de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van KLIM-systeem (artikel 4 e.v. van het voorontwerp).
- ii. eventueel: de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de twee kadasters (een kadaster van vezels en mantels en een kadaster van fysieke infrastructuren) beheerd door Paradigm (artikel 10 van het voorontwerp).
- iii. de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het opsporen van overtredingen en het opleggen van administratieve sancties (artikelen 13 t.e.m. 27 van het voorontwerp).

9. Wat betreft het KLIM-systeem⁵, laat de aanvrager na om te antwoorden op de vragen van de Autoriteit aangaande de reikwijdte van de verwerking van persoonsgegevens. Wat betreft dit KLIM-systeem, verduidelijkt de Memorie van Toelichting enkel het volgende: *"In dit verband wordt eraan herinnerd dat de federale overheid bij ministerieel besluit van 27 maart 2006 de vzw KLIM-CICC heeft aangeduid om het "Federaal Centraal Aanspreekpunt voor Informatie over Kabels en Leidingen te beheren. Het is dan ook aan de federale wetgever om de bepalingen vast te stellen inzake de verwerking van persoonsgegevens die worden verzameld in het gebruik van dit systeem."*

² Vergeleken met art. 2, 3) Verordening 2014/1309.

³ Vergeleken met art. 2, 5) Verordening 2014/1309.

⁴ Zie bijvoorbeeld Memorie van Toelichting, p. 3 waar er verkeerdelijk wordt verwezen naar een advies van de Raad van State d.d. 31 juli 2012, terwijl het gaat over advies nr. 51.917/2/V van 29 augustus 2012.

Of de definitie van openbare weg in de Nederlandstalige versie van het voorontwerp, namelijk art. 2, 24° voorontwerp : “[...] de gewestweg wanneer ze als geestelijk wordt ingedeeld [...]”.

⁵ Volledigheidshalve wenst de Autoriteit op dit punt te wijzen op een advies van de Raad van State rond het KLIM-systeem dat stelt dat een toewijzing van een taak van openbare dienst aan een vereniging zonder winstoogmerk alleen kan plaatsvinden door een ingreep van de wetgever, die bovendien de essentiële elementen van deze taak en de controle op de uitvoering ervan regelt door het juridische kader vast te stellen (RvS, advies nr. 60.751/4, punt 2.3.2.). De Autoriteit laat het aan de Raad van State om zich hierover verder uit te spreken.

10. De Autoriteit merkt op dat er op heden, behoudens vergissing, geen federale wet is die de verwerkingen van persoonsgegevens die worden verzameld in het gebruik van het KLIM-systeem regelt. Bijkomend moet, gelet op het in artikel 22 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel (zie randnummers 12-14), in de ontworpen regeling zelf worden bepaald in welke mate en onder welke voorwaarden deze verwerking van persoonsgegevens zal geschieden.

11. Wat betreft de twee kadasters (een kadaster van vezels en mantels en een kadaster van fysieke infrastructuren), kon de aanvrager – spijtig genoeg – noch bevestigen noch ontkennen of bij het beheer van en de informatie-uitwisseling in de twee kadasters, zoals bedoeld in artikel 10 van het voorontwerp, persoonsgegevens worden verwerkt (noch het dispositief noch de Memorie van Toelichting verduidelijkt dit).

12. De Autoriteit wijst daarom voor deze twee punten – in het algemeen – op het feit dat voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd (krachtens artikel 22 van de *Grondwet*).

13. Doordat artikel 22 van de *Grondwet* aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

14. Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens op wettelijk niveau worden vastgelegd. Volgende elementen maken in beginsel ‘essentiële elementen’ uit: 1°) de categorie(ën) van verwerkte gegevens; 2°) de categorie(ën) van betrokkenen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

B. Administratieve sancties

15. Artikel 26 voorontwerp heeft betrekking op het vastleggen van de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens bij “het onderzoeken, vaststellen en bestraffen van een overtreding van de bepalingen”⁶ van het voorontwerp (zie Hoofdstuk 4. De Administratieve sancties).

⁶ Art. 26, §2 voorontwerp.

16. Het toezicht op de naleving van de aan te nemen ordonnantie gebeurt door aangeduide gewestelijke (door de Regering) en aangeduide gemeentelijke (door het college van burgemeester en schepenen) agenten. Deze agenten beschikken over de bevoegdheden zoals bedoeld in artikel 16 voorontwerp.

Er wordt voorzien in administratieve sancties, namelijk een administratieve boete, voor de overtredingen die worden vastgelegd in artikel 13 voorontwerp. De behandeling van de processen-verbaal wordt geregeld, evenals het opleggen en invorderen van een administratieve geldboete door de aangeduide gewestelijke (door de Regering) en gemeentelijke (door het college van burgemeester en schepenen) sanctionerende ambtenaren.

I. Artikel 15 voorontwerp

17. Artikel 15 voorontwerp stelt dat de Regering de "inhoud" van het legitimatiebewijs kan preciseren. De Autoriteit wijst op het feit dat het bepalen van de categorieën van te verwerken persoonsgegevens tot de essentiële elementen hoort die bij wet moeten worden bepaald (zie randnummers 13 en 14). Eenmaal die categorieën bij wet zijn bepaald, kan aan de Regering enkel een machtiging worden gegeven om er nadere invulling aan te geven. De Autoriteit wijst aldus op het feit dat de Regering geen bijkomende categorieën van persoonsgegevens kan bepalen.

II. Artikel 16 voorontwerp

18. Wat betreft de bevoegdheden, zoals omschreven in artikel 16 voorontwerp, stelt de Autoriteit vast dat de verbaliserende agenten bevoegd zijn om "op elk moment" (d.w.z. dacht en nacht, zowel tijdens de week als in de weekends) toegang te krijgen tot de bouwplaatsen of installaties zonder voorafgaande waarschuwing.⁷

19. De Autoriteit stelt vast dat dit een bijzonder intrusief controlemiddel is; in het licht van het noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginisel⁸ is de Autoriteit van oordeel dat een (her)evaluering zich opdringt inzake de inbreuken die qua ernst en impact een dergelijk intrusief controlemiddel

⁷ Art. 16, punt 3 voorontwerp en Memorie van Toelichting, p. 33.

⁸ Elke verwerking van persoonsgegevens die door regelgeving wordt ingevoerd, houdt in principe een beperking in van het recht op bescherming van persoonsgegevens. Bij de voorbereiding van een ontwerp van normatieve tekst die verwerkingen van persoonsgegevens regelt, dient bijgevolg eerst te worden nagegaan of de geviseerde maatregel wel noodzakelijk is om het legitieme doel te bereiken dat ermee wordt beoogd. Deze noodzakelijkheidstoets impliceert dat de opsteller van een ontwerp van normatieve tekst een voorafgaande analyse uitvoert van enerzijds de feiten die de invoering van de maatregel rechtvaardigen en anderzijds de efficiëntiegraad van de maatregel in het licht van het doeleinde dat ermee wordt beoogd. Indien de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens aangetoond is, moet daarnaast ook nog worden aangetoond dat de verwerking in verhouding staat (in strikte zin) tot het nagestreefde doel, d.w.z. dat er een juist evenwicht is tussen de verschillende aanwezige belangen en de rechten en vrijheden van de betrokkenen; er dient met andere woorden nagegaan te worden of de nadelen veroorzaakt door de geplande verwerking niet buitensporig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel. Bij deze analyse dient de opsteller ook na te gaan of zijn doel eventueel kan worden bereikt via een maatregel die vanuit gegevensbeschermingsoogpunt minder ingrijpend is.

kunnen rechtvaardigen. Een gebeurlijke bijkomende afbakening terzake in het voorontwerp lijkt daarbij aan de orde.

III. Artikel 17

20. Wat betreft het proces-verbaal, stelt de Autoriteit vooreerst vast dat niet voldoende duidelijk wordt bepaald in het dispositief dat dit proces-verbaal (naar de Autoriteit begrijpt) zal worden verzonden aan de bevoegde sanctionerende ambtenaren, die dan kunnen beslissen om al dan niet een administratieve geldboete op te leggen.

21. De Autoriteit is van mening dat het begrip "identificatie van de verbaliserende agent" (artikel 17, §2, 1° voorontwerp) onvoldoende duidelijk is.

22. De aanvrager stelt, na een vraag om bijkomende uitleg, het volgende: *"il ne s'agit pas de l'identité de l'agent verbalisant mais de l'identification. Il ne s'agit donc même pas forcément de son nom et prénom du moment qu'il puisse être identifié (par exemple carte légitimation)."*

23. De Memorie van Toelichting stelt echter het volgende: *"De identiteit van de verbaliserend agent is, bij gebrek aan nadere nauwkeurigheid, de enige vereiste, aangezien artikel 8, § 1, van het Gezamenlijk decreet en ordonnantie van 13 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de openbaarheid van bestuur in de Brusselse instellingen reeds bepaalt dat "elke briefwisseling uitgaande van een bestuurlijke overheid vermeldt de naam, de voornaam, de hoedanigheid, het administratief adres, het telefoonnummer en het e-mailadres van degene die meer inlichtingen over het dossier kan verstrekken.""*⁹

(onderlijning door de Autoriteit)

24. In de Memorie van Toelichting wordt dus wel verwezen naar "identiteit". Verduidelijking omtrent wat dient te worden verstaan onder "identificatie van de verbaliserende agent" dringt zich bijgevolg op (minstens in de Memorie van Toelichting).

25. Ook vraagt de Autoriteit om het begrip "de identiteit van de vermeende overtreder" (artikel 17, §2, 4° voorontwerp) te verduidelijken (minstens in de Memorie van Toelichting).

De Autoriteit begrijpt namelijk dat dit begrip nog anders is dan het begrip "de identificatiegegevens van de vermoedelijke dader" zoals omschreven in artikel 26, §5, 1° voorontwerp, aangezien enkel de

⁹ Memorie van Toelichting, p. 33-34.

sanctionerende ambtenaren de hoofdverblijfplaats en het datum van overlijden kunnen opvragen uit het Rijksregisternummer (zie hieromtrent randnummer 31).

IV. Artikel 26 voorontwerp

26. Wat betreft artikel 26 voorontwerp, begrijpt de Autoriteit dat de bedoeling van de aanvrager is om in één artikel alle mogelijke gegevensverwerkingen in het kader van het onderzoeken, vaststellen en bestraffen van overtredingen vast te stellen. De formulering van deze 'catch all' bepaling is echter zo vaag en allesomvattend dat ze haar doel voorbij schiet, meer bepaald: een voorzienbaar en nauwkeurig gegevensverwerkingskader bieden waarvan lezing de betrokkenen toelaat een duidelijk beeld te krijgen en te begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan.

27. De Autoriteit vraagt bijgevolg om een link te maken tussen de onderscheiden verwerkingselementen (welke persoonsgegevens over welke betrokkenen verwerkt zullen worden, door wie, voor welk(e) doeleinde(n), hoelang worden deze gegevens bewaard ...). Nu is het voor de Autoriteit bijvoorbeeld niet duidelijk welke gegevens (art. 26, §5 voorontwerp) net zullen verwerkt door wie (art. 26, §1 voorontwerp) en wie dan de concrete verwerkingsverantwoordelijke (art. 26, §3 voorontwerp) is.

28. Zo is het voor de Autoriteit niet duidelijk of bijvoorbeeld ook de verbaliserende agenten toegang kunnen krijgen tot het informaticasysteem ingesteld bij artikel 9 van de ordonnantie van 3 mei 2018 betreffende bouwplaatsen op de openbare weg¹⁰ (indien ja, dient dit eveneens te worden opgenomen in artikel 16 voorontwerp).

29. Wat betreft dit informaticasysteem wijst de Autoriteit bijkomend op het feit dat zij geen regelgevend kader kon terugvinden waarin de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit informaticasysteem worden beschreven. De Autoriteit is bijgevolg niet in de mogelijkheid het noodzakelijk en proportioneel karakter van de aanwending van dit applicatiesysteem in het licht van de bevoegdheden van de sanctionerende ambtenaren en/of de verbaliserende agenten te beoordelen.

30. Verder is het voor de Autoriteit niet duidelijk of de bewaartermijn die werd opgenomen in artikel 26, §4 van het voorontwerp geldt voor alle verwerkingen van persoonsgegevens door de personen opgesomd in artikel 26, §1 voorontwerp¹¹ of enkel voor de verwerkingen van persoonsgegevens door de sanctionerende ambtenaren (daar verwezen wordt naar "de beslissing van

¹⁰ Artikel 26, §5, 3^o voorontwerp.

¹¹ Namelijk 1) de met toezicht belaste agenten, 2) de sanctionerende ambtenaren, 3) de agenten die bevoegd zijn voor het herstel en de vaststelling van de dwangsom en 4) de gerechtsdeurwaarders.

de sanctionerende ambtenaar om geen administratieve sanctie op te leggen"). Verduidelijking dringt zich op.

31. Wat betreft de toegang tot het Rijksregister door de sanctionerende ambtenaren, zoals omschreven in artikel 25, §2 voorontwerp, wenst de Autoriteit te wijzen op de volgende punten:

- Vooreerst is de Autoriteit van mening dat het doel waarvoor het Rijksregister wordt geraadpleegd duidelijker dient te worden vermeld in het dispositief. Het Rijksregister dient niet om een persoon te identificeren, maar om informatie over een bepaalde reeds geïdentificeerde persoon op te zoeken. De Autoriteit stelt in dit kader vast dat de verbaliserende agenten, op basis van artikel 16 voorontwerp, het recht hebben om de identiteitskaart of elk ander document dat een identificatie toestaat te eisen van elke persoon waartegen ernstige aanwijzingen bestaan.
- Idealiter gebeurt een zoekopdracht op basis van het rijksregisternummer (te meer daar verbaliserende agenten de bevoegdheid hebben om een identiteitskaart te eisen, waarop hun rijksregisternummer vermeld staat, op basis waarvan raadplegingen van het Rijksregister met een hogere mate van kwaliteit en nauwkeurigheid kunnen worden uitgevoerd).
- Wat dient te worden verstaan onder "identiteit van de overtreder" is onvoldoende duidelijk. De Autoriteit wijst op het feit dat volgens de Autoriteit minstens 3 criteria nodig zijn voor een opzoeking in het Rijksregister (bv. de naam, voornaam en geboorteplaats of geboortedatum). In dit verband merkt de Autoriteit op dat fonetische raadplegingen moeten worden vermeden, omdat deze kunnen leiden tot fouten (in geval van homonymie).

32. De Autoriteit is verder van mening dat artikel 26, §3, derde zin voorontwerp, artikel 26, §6 voorontwerp en artikel 26, §7 voorontwerp dienen te worden verwijderd. De rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen houdt een verbod in om deze in nationaal recht om te zetten omdat een dergelijke procedure *"een dubbelzinnigheid kan creëren over zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van hun inwerkingtreding"*¹².

¹² HJEU, 7 februari 1973, Commissie c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Zie ook : HJEU 10 oktober 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Italiaanse Belastingdienst (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; HJEU, 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat minstens de volgende wijzigingen geboden zijn in het voorontwerp:

- Herwerking van de mogelijkheid van de verbaliserende agenten zijn om op elk moment toegang te krijgen tot de bouwplaatsen of installaties zonder voorafgaande waarschuwing conform randnummer 19;
- Verduidelijking van het begrip "identificatie van de verbaliserende agent" (artikel 17, §2, 1° voorontwerp) en "de identiteit van de vermeende overtreder" (artikel 17, §2, 4° voorontwerp) (randnummers 20-25);
- Hervorming van de catch-all bepaling in artikel 26 voorontwerp, conform randnummers 26 t.e.m. 30;
- De toegang tot het Rijksregister door de sanctionerende ambtenaren verduidelijken conform randnummer 31;
- Verwijdering van artikel 26, §3, derde zin voorontwerp, artikel 26, §6 voorontwerp en artikel 26, §7 voorontwerp (randnummer 32).

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