



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.404/3
van 3 december 2025

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2023/2661 en wijziging van het decreet van 29 maart 2013 betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’

Op 3 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Havens en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2023/2661 en wijziging van het decreet van 29 maart 2013 betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 november 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 december 2025.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2023/2661 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 ‘tot wijziging van Richtlijn 2010/40/EU betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’ (artikel 2 van het voorontwerp).

Hiertoe worden in het decreet van 29 maart 2013 ‘betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’ een aantal definities vervangen of toegevoegd (artikel 3). Voorts worden de prioritaire gebieden voor het ontwikkelen en toepassen van specificaties aangepast (artikel 4), evenals de beginselen waaraan ITS-toepassingen en -diensten moeten voldoen (artikel 5). Ten slotte wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om in overleg met de federale overheid en de andere gewesten de ontsluitingstermijnen en de geografische dekking van de gegevens te bepalen (artikel 6) en wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die gepaard gaat met de toepassing van het decreet van 29 maart 2013 (artikel 7).

BEVOEGDHEID

3. In advies 51.384/VR/3 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat gelet op de verwevenheid die bestaat tussen een aantal maatregelen die ter omzetting van richtlijn 2010/40/EU² moeten worden genomen en op de noodzaak van continuïteit van de ITS-diensten en van een gecoördineerde en coherente invoering ervan, de maatregelen die door de federale overheid en de gewesten moeten worden genomen, in onderling overleg moeten tot stand komen.³

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 ‘betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’.

³ Adv.RvS 51.384/VR/3 van 12 juni 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 29 maart 2013, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1869/1, 25, opmerking 3. In het verlengde hiervan hebben de federale overheid en de gewesten het samenwerkingsakkoord van 15 juli 2014 ‘betreffende de Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’ gesloten.

Hetzelfde geldt voor richtlijn (EU) 2023/2661, die de voormelde richtlijn 2010/40/EU wijzigt. De stellers van het voorontwerp lijken zich daar overigens van bewust, vermits in de memorie van toelichting omtrent artikel 2 van het voorontwerp wordt opgemerkt dat “het gewijzigde artikel 17 met betrekking tot de verslaglegging hier niet wordt omgezet en het onderwerp zal uitmaken van een latere wijziging van artikel 2, 3°, van het samenwerkingsakkoord van 15 juli 2014”. Voorts wordt in het ontworpen artikel 7, tweede, derde en vijfde lid, van het decreet van 29 maart 2013 (artikel 5 van het voorontwerp) bepaald dat de Vlaamse Regering samenwerkt met de andere overheden in de aldaar bepaalde aangelegenheden en vloeit uit het ontworpen artikel 8 van hetzelfde decreet (artikel 6 van het voorontwerp) voort dat de Vlaamse Regering de ontsluitingstermijnen en de geografische dekking van de gegevens bepaalt in overleg met de federale overheid en de andere gewesten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. Blijkens de memorie van toelichting bij het voorontwerp strekt artikel 5 van het voorontwerp ertoe artikel 7 van het decreet van 29 maart 2013 aan te vullen met de beginselen waaraan ITS-toepassingen en -diensten moeten voldoen overeenkomstig bijlage II van richtlijn 2010/40/EU, zoals vervangen bij artikel 1, 18), van richtlijn (EU) 2023/2661.

Te dien aanzien moet evenwel worden vastgesteld dat de bestaande omschrijvingen van de beginselen “effectief zijn”, “interoperabiliteit bieden”, “achterwaartse compatibiliteit ondersteunen”, “de kenmerken van de bestaande infrastructuren en netwerken in acht nemen” en “maturiteit ondersteunen” in artikel 7, 1°, 5°, 6°, 7° en 9°, van het decreet van 29 maart 2013 niet worden gewijzigd door het thans voorliggende voorontwerp, ofschoon door de vervanging van bijlage II van richtlijn 2010/40/EU bij artikel 1, 18), van richtlijn (EU) 2023/2661 die omschrijvingen niet meer volledig overeenstemmen met wat in die bijlage wordt bepaald. Zo wordt, bijvoorbeeld, in de omschrijving van het beginsel “effectief zijn” in artikel 7, 1°, thans geen gewag gemaakt van “het anticiperen op noodsituaties en weersverschijnselen” en wordt in de omschrijving van het beginsel “interoperabiliteit bieden” in artikel 7, 5°, niet bepaald dat de uitwisseling van gegevens en kennis gebeurt “in een gestandaardiseerd formaat”.

Teneinde te voorzien in een correcte omzetting van bijlage II van richtlijn 2010/40/EU moeten de punten 1°, 5°, 6°, 7° en 9° van artikel 7 van het decreet van 29 maart 2013 eveneens worden aangepast.

Artikel 7

5. Artikel 7 van het voorontwerp strekt ertoe de verwerking van persoonsgegevens te regelen die gepaard gaat met de toepassing van het decreet van 29 maart 2013.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven,

dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. 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.⁴

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in een wetgevende norm worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁵

Uit het ontworpen artikel 9, eerste lid, van het decreet van 29 maart 2013 kan weliswaar de doelstelling van de verwerking worden afgeleid, vermits luidens die bepaling de verwerking beperkt is tot wat noodzakelijk is voor de prestaties van de ITS-toepassingen, -diensten en -acties voor het waarborgen van de verkeersveiligheid of -beveiliging en een verbeterd verkeers-, mobiliteits- of incidentenbeheer.

De overige essentiële elementen worden in die bepaling, of elders in het decreet van 29 maart 2013, echter niet geregeld. Bijgevolg moeten in die bepaling ook de categorieën van persoonsgegevens en van betrokken personen worden vermeld, evenals de personen die toegang hebben tot de gegevens en de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.