RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.491/1
van 15 december 2025

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft de verwerking van persoonsgegevens’

‡LW-BFMZRDBFF-HIEJBVT‡

Op 17 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft de verwerking van persoonsgegevens’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 december 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2025.

*

‡LW-BFMZRDBFF-HIEJBVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 'betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen' (hierna: Materialendecreet), wat betreft de verwerking van persoonsgegevens.

Vooreerst worden definities van "algemene verordening gegevensbescherming" en "verwerkingsverantwoordelijke" toegevoegd aan artikel 3, § 1, eerste lid, van het Materialendecreet (artikel 2 van het voorontwerp) en wordt de bestaande regeling voor de verwerking van persoonsgegevens door de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) in artikel 4/2 van het Materialendecreet opgeheven (artikel 3).

Ten tweede wordt artikel 33/10, § 4, van het Materialendecreet vervangen (artikel 4). De ontworpen bepaling stelt dat de asbestdeskundige inventarisatie de asbestinventaris ingeeft in de databank asbestinventarisatie die wordt beheerd door OVAM. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om te bepalen welke actoren toegang krijgen tot die databank alsook de omvang en de nadere regels van hun toegangsrechten. De betrokken personen zijn de eigenaar van de constructies met een risicobouwjaar. Bovendien wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nadere regels vast te stellen voor het beheer en de verwerking van de gegevens die in die databank worden opgenomen.

Ten derde wordt bij artikel 5 een nieuw hoofdstuk 7/1 'Bescherming van persoonsgegevens' ingevoegd in het Materialendecreet, waarin de verschillende mogelijke verwerkingsverantwoordelijkheden in het kader van het Materialendecreet worden aangeduid en de regels worden vastgesteld die gelden voor door hen verrichte verwerkingen van persoonsgegevens. De artikelen 6 tot 11 voegen aldus regels in voor de verwerking van persoonsgegevens voor OVAM en de Vlaamse Regering (ontworpen artikel 69/1), de lokale besturen (ontworpen artikel 69/2), de personen die afvalstoffen en materialen beheren, houden, produceren of verwerken (ontworpen artikel 69/3), de deskundigen (ontworpen artikel 69/4), de organisaties die taken opnemen in het kader van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (ontworpen artikel 69/5) en de organisaties die instaan voor kwaliteitsborging (ontworpen artikel 69/6). Het ontworpen artikel 69/7 van het Materialendecreet (artikel 12) duidt bovendien de wettelijke doeleinden aan waarvoor de locatiegegevens kunnen worden verwerkt in het kader van

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

‡LW-BFMZRDBFF-HIEJBVT‡

de ontworpen artikelen 69/1, § 5, 69/2, § 4, 69/3, § 4, 69/4, § 4, en 69/6, § 4, van het Materialendecreet.

VORMVEREISTEN

3. Het voorontwerp bevat ook bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen in de context van de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten,[2] waarvoor het advies van een bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 3, 1) en 2), van de politierichtlijn[3] moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.[4]

Daarover bevraagd gaf de gemachtigde aan dat enkel het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens werd ingewonnen, en niet de daartoe bevoegde Gegevensbeschermingsautoriteit.[5]

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,[6] moeten de gewijzigde of toegevoegde

---

[2] Zie de commentaar in de memorie van toelichting bij het ontworpen artikel 69/1, § 3, 12°, van het Materialendecreet: *"Het beheren van het toezicht en de bestuurlijke handhaving: het gaat o.a. om het toezicht op en de handhaving van het asbestafbouwbeleid; het opvolgen van de rapportageverplichtingen aan; het toezicht zoals geregeld onder hoofdstuk 7 Materialendecreet; het toezicht en de handhaving van milieumisdrijven, inclusief het onderzoek ter plaatse."*
Aan de gemachtigde is met betrekking tot de doelstelling van het ontworpen artikel 69/2, § 2, 4°, van het Materialendecreet ("het toezicht en de handhaving beheren") gevraagd of hier ook persoonsgegevens worden bedoeld die zijn opgenomen in de PV's en verslagen van vaststelling en, zo ja, door wie die worden opgesteld. Hij antwoordde: *"De lokale toezichthouders stellen verslagen van vaststelling en PV's in het kader van milieu-inbreuken en milieu-misdrijven op."*

[3] 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'.

[4] Zie artikel 28 van de politierichtlijn.

[5] De Gegevensbeschermingsautoriteit is bevoegd omdat 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 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). Op grond van artikel 4, § 2, van de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit' is de Gegevensbeschermingsautoriteit residuair bevoegd om advies uit te brengen over ontwerpen die betrekking hebben op verwerking van de persoonsgegevens die onder het toepassingsgebied van de richtlijn strafgegevens vallen en waarvoor geen andere toezichthouder is aangewezen. Zie in die zin bv. adv.RvS 78.215/16 van 22 oktober 2025 over een voorontwerp van decreet 'over de overdracht van de gemeenschapsinstellingen en het Vlaams detentiecentrum aan het Agentschap Justitie en Handhaving en tot wijziging van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht', opmerking 4.

[6] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-BFMZRDBFF-HIEJBVT‡

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.

ALGEMENE OPMERKING

4. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.

Doordat vooreerst 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.[7]

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf 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.[8]

Bovendien omvat artikel 22 van de Grondwet, net als de artikelen 8 van het EVRM en 7, 8 en 52 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, ook een materieel legaliteitsbeginsel dat vereist 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 de bescherming van de persoonsgegevens impliceert dat vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten.[9] Het vereiste dat de beperking bij wet dient

[7] 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; GwH 4 december 2025, nr. 161/2025, B.22.3.

[8] 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 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.; GwH 13 november 2025, nr. 148/2025, B.50.

[9] EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, Rotaru t. Roemenië, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 57; grote kamer, 4 december 2008, S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 99.

‡LW-BFMZRDBFF-HIEJBVT‡

te worden ingesteld, houdt met name in dat de rechtsgrond die de inmenging in die rechten toestaat, zelf de reikwijdte van de beperking van de uitoefening van het betrokken recht moet bepalen.[10]

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.[11]

Ten slotte moeten overeenkomstig het beginsel van de minimale gegevensverwerking, vervat in artikel 5, lid 1, c), van de AVG, de te verwerken persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

5. In het licht van die beginselen is de opzet van het voorontwerp problematisch.

In het voorontwerp is ervoor gekozen om per verwerkingsverantwoordelijke de doeleinden, de betrokken personen, de te verwerken gegevens, de personen die toegang hebben tot de gegevens en de bewaartermijnen te regelen. Hoewel daarmee op het eerste gezicht alle hogervermelde “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens worden geregeld, moet worden vastgesteld dat doordat die elementen worden geregeld in functie van elke verwerkingsverantwoordelijke, en niet van een specifiek verwerkingsproces, de noodzakelijke samenhang tussen de essentiële elementen ontbreekt. In plaats van voor elke verwerking aan te geven welke gegevens, van welke personen, voor welke doeleinden en door wie mogen worden verwerkt en bijgehouden gedurende een bepaalde termijn, wordt een matrix gecreëerd waarbij de aangewezen ontvangers steeds alle opgesomde persoonsgegevens van alle vermelde personen kunnen verwerken voor alle vermelde doeleinden.[12] Die ongebruikelijke werkwijze leidt tot een schending van het formeel legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet, zoals verder wordt geïllustreerd in de in hiernavolgende voorbeelden.[13] Bovendien dreigen zowel rechtsonzekerheid als een schending van het beginsel van de minimale gegevensverwerking, nu de noodzaak van elk van die mogelijke verwerkingen niet is aangetoond.

6. Door die aanpak komen ook andere vereisten van de AVG en – voor zover toepasselijk – de politierichtlijn in het gedrang.

6.1. Zo vereist het beginsel van de doelbinding neergelegd in artikel 5, lid 1, b), van de AVG[14] dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde

[10] HvJ, 6 oktober 2020, C-623/17, Privacy International, ECLI:EU:C:2020:790, punt 65.

[11] Zie bijv. GwH 23 november 2023 154/2023, B.8.3, GwH 26 september 2024, 97/2024, B.24.2, GwH 19 december 2024, 157/2024, B.77.3 en GwH 4 december 2025, 161/2025, B.23.2.

[12] In werkelijkheid kunnen het er zelfs meer zijn. In weerwil van het formeel legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet wordt in de memorie van toelichting bij het ontworpen artikel 69/1, § 3, van het Materialendecreet aangegeven dat de lijst van doeleinden slechts “niet-exhaustieve, specifieke voorbeelden wat de verwerkingen betreft waarvoor de OVAM de verwerkingsverantwoordelijke is” bevat. Ook de Vlaamse Toezichtcommissie merkt in haar advies nr. 2025/057 van 14 oktober 2025 bij verschillende bepalingen van het ontwerp op dat het gaat om niet-exhaustieve voorbeelden.

[13] Zie in het bijzonder de opmerkingen 6.1, 6.2 en 6.3.

[14] Zie ook artikel 4, lid 1, b), van de politierichtlijn.

‡LW-BFMZRDBFF-HIEJBVT‡

doeleinden worden verzameld en vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt. Door de verwerking te regelen in functie van specifieke verwerkingsverantwoordelijken die verantwoordelijk zijn voor tientallen verschillende gegevensverwerkingen, wordt voor een concrete verwerking echter geen verband gelegd tussen de verwerking en de doelstelling ervan, zodat die doelstelling ook geen rem op de verwerking inhoudt.

6.2. De gekozen werkwijze resulteert ook in problemen met de interne consistentie van de tekst. Zo worden in het ontworpen artikel 69/2, § 1, eerste lid, van het Materialendecreet de lokale besturen aangewezen als "verwerkingsverantwoordelijke in het kader van de toepassing van hoofdstuk 2, 3 en 5" van het Materialendecreet. Bij de doeleinden in het ontworpen artikel 69/2, § 2, 2°, van het Materialendecreet is er echter sprake van "aanvragen beheren in het kader van de toepassing van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan", wat ruimer is. Dat is niet zonder gevolg, want op die manier komt de rechtmatigheid van de gegevensverwerking in het gedrang, doordat onduidelijk is voor welke wettelijke verplichting of taak van openbaar belang mag worden opgetreden, in weerwil van artikel 6, lid 1, c) en e), van de AVG.[15]

Diezelfde bepalingen van de AVG verzetten zich er ook tegen dat de regeling in het ontworpen artikel 69/4 van het Materialendecreet wordt gericht aan alle "personen die optreden als deskundigen in het kader van afvalstoffen en materialen", waarmee volgens de gemachtigde niet enkel de reeds gekende asbestdeskundigen worden beoogd, maar ook de deskundigen die in het kader van de toekomstige TOTEM-regelgeving.[16] Bij gebrek aan specifiek wettelijk kader en concrete verwerkingsprocessen kunnen de relevante essentiële elementen nu echter nog niet worden bepaald, zodat de regeling nog niet op maat van de verwerkingen door die deskundigen kan worden opgesteld.

6.3. Doordat alle verwerkingen door een verwerkingsverantwoordelijke samen worden beschouwd is er ook onduidelijkheid over de relevante bewaartermijn voor elke concrete verwerking, en kan niet worden nagegaan of die termijn proportioneel is, zoals vereist door artikel 5, lid 1, e), van de AVG.[17] Zo wordt in het ontworpen artikel 69/1, § 7, van het Materialendecreet uiteindelijk verwezen naar selectieregels die OVAM nog zal moeten opstellen per verwerking, weliswaar binnen de maximumtermijn zoals opgenomen in artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, met afwijkende regels voor bestuursdocumenten die niet onder artikel III.87 van het Bestuursdecreet vallen en gegevens in databanken. Op basis van het aan te nemen decreet zal dus nog steeds niet duidelijk zijn wat de relevante bewaartermijn voor een specifieke verwerking is (wat een schending van het hogervermelde formeel legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet inhoudt). De proportionaliteit van een dergelijke bewaartermijn kan evenmin worden beoordeeld, wat problematisch is in het licht van door artikel 5, lid 1, e), van de AVG.

[15] Zie ook artikel 8 van de politierichtlijn.

[16] TOTEM staat voor "Tool to Optimise the Total Environmental Impact of Materials" en is een instrument ontwikkeld door de drie gewesten om de ecologische voetafdruk van gebouwen te evalueren en te optimaliseren. Zie https://ovam.vlaanderen.be/totem.

[17] Zie ook artikel 4, lid 1, e), van de politierichtlijn.

‡LW-BFMZRDBFF-HIEJBVT‡

6.4. Hoewel de verwerkingsverantwoordelijke het uitgangspunt is van de onderscheiden regimes voor de verwerking van persoonsgegevens, en niet het specifieke verwerkingsproces, wordt (enigszins paradoxaal), toch niet steeds een duidelijk identificeerbare verwerkingsverantwoordelijke aangewezen, nu de bevoegdheidsomschrijvingen van de verschillende verwerkingsverantwoordelijken in de ontworpen artikelen 69/1 tot 69/7 van het Materialendecreet overlappen.[18] Hoewel artikel 26, lid 1, van de AVG het aanwijzen van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken mogelijk maakt, moeten hun respectievelijke rollen en hun verhouding met de betrokken personen echter duidelijk zijn (artikel 26, lid 2, van de AVG),[19] wat nergens in het voorontwerp wordt geregeld. In dat verband lijkt het voorontwerp er ook niet op voorzien dat verschillende gegevensverwerkingsprocessen in het Materialendecreet de doorgifte van informatie veronderstellen tussen de verschillende actoren die worden vermeld als verwerkingsverantwoordelijken, waarbij hun rol echter verschilt van verwerkingsproces tot verwerkingsproces.

7. Gelet op het voorgaande moet het voorontwerp grondig worden herwerkt, zodat de hogergenoemde “essentiële elementen” ondubbelzinnig worden bepaald bij decreet voor elk verwerkingsproces.

Bijgevolg ziet de Raad van State af van een verder onderzoek van het voorontwerp. Een herwerkt voorontwerp zal opnieuw voor advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

[18] Het ontworpen artikel 69/1, § 2, van het Materialendecreet wijst OVAM als de verwerkingsverantwoordelijke aan voor de verwerking van persoonsgegevens die is vastgelegd in of krachtens het Materialendecreet, tenzij het uitdrukkelijk anders is bepaald in dat decreet. De lokale besturen treden op als verwerkingsverantwoordelijke in het kader van de toepassing van hoofdstuk 2, 3 en 5 van het Materialendecreet (ontworpen artikel 69/2, § 1). Volgens het ontworpen artikel 69/3, § 1, zijn voor diezelfde hoofdstukken echter de “personen die afvalstoffen en materialen beheren, houden, produceren of verwerken” de verwerkingsverantwoordelijke, terwijl het ontworpen artikel 69/4, § 1, dan weer “de personen die optreden als deskundigen in het kader van afvalstoffen en materialen” aanwijst als verwerkingsverantwoordelijken voor diezelfde hoofdstukken. De organisaties die taken opnemen in het kader van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden daarenboven door het ontworpen artikel 69/5, § 1 als verwerkingsverantwoordelijken aangewezen voor “de toepassing van hoofdstuk 2, 3, afdeling 5, en hoofdstuk 5, afdeling 1”, van het Materialendecreet. De organisaties voor kwaliteitsborging worden ten slotte als verwerkingsverantwoordelijke aangewezen in het kader van de toepassing van artikel 4 en 7, hoofdstuk 2, en 3, afdeling 4, 5 en 6, onderafdeling 6.5, van het Materialendecreet (ontworpen artikel 69/6).

[19] Zie ook artikel 21 van de politierichtlijn.

‡LW-BFMZRDBFF-HIEJBVT‡