



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 167/2021 van 4 oktober 2021

Betreft: Advies m.b.t. een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de digitalisering van de behandelingsprocedures van de aanvragen voor stedenbouwkundige attesten, stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen en de aanverwante beroepen die door de bepalingen van het BWRO worden geregeld – artikelen 5, 15 en 17 (CO-A-2021-175)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig mevrouw Marie-Hélène Descamps en mevrouw Alexandra Jaspar en heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Frank Robben;

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

Gelet op de 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 het verzoek om advies van de heer Pascal Smet, Staatssecretaris van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, belast met Stedenbouw en Erfgoed, Europese en internationale betrekkingen, Buitenlandse handel en Brandbestrijding en dringende medische hulp, ontvangen op 27/07/2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

brengt op 4 oktober 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 27/07/2021 verzocht de heer Pascal Smet, Staatssecretaris van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, belast met Stedenbouw en Erfgoed, Europese en internationale betrekkingen, Buitenlandse handel en Brandbestrijding en dringende medische hulp, (hierna: de aanvrager) het advies van de Autoriteit met betrekking tot de artikelen 5, 15 en 17 van het ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering *betreffende de digitalisering van de behandelingsprocedures van de aanvragen voor stedenbouwkundige attesten, stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen en de aanverwante beroepen die door de bepalingen van het BWRO worden geregeld* (hierna: het ontwerp).
2. Het ontwerp voorziet in de oprichting van een digitaal platform waarop de aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen en attesten en verkavelingsvergunningen ingediend kunnen worden. Daarnaast voorziet het ontwerp in de oprichting van een register van de stedenbouwkundige vergunningen en attesten en van de verkavelingsvergunningen (hierna: het vergunningenregister) waarin het elektronische aanvraagdossier, de beslissing en desgevallend de opvolging van de uitvoering, wordt gearchiveerd en dat een digitale archivering op gewestelijke niveau mogelijk maakt.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

a. Rechtsgrond

3. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting¹ en/of voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang die aan verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd², moet overeenkomstig artikel 6.3. van de AVG, gelezen in het licht van overweging 41, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 *Grondwet* noodzakelijk dat de 'wezenlijke elementen' van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm worden vastgesteld.
4. In het onderhavige geval volstaat het dat de doeleinden van de verwerking en indien mogelijk de verwerkingsverantwoordelijke in deze formele wettelijke norm worden vastgesteld. De Autoriteit

¹ Art. 6.1.c) van de AVG.

² Art. 6.1.e) van de AVG.

stelt immers vast dat de oprichting van een digitaal aanvraagplatform en een vergunningenregister geen wezenlijke (inhoudelijke) invloed heeft op de verwerking van persoonsgegevens die op heden reeds plaatsvindt (met name de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een aanvraagprocedure).³ Tevens blijven de overige door het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: BWRO) voorziene aanvraagprocedures onverminderd van toepassing.⁴

5. De rechtsgrond voor het ontwerp is artikel 12/2 BWRO, gewijzigd door de ordonnantie van 30 november 2017 *tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen* dat bepaalt:

"De Regering kan andere, met name elektronische, communicatievormen toestaan en organiseren, voor alle mededelingen waarvoor dit Wetboek een aangetekend schrijven of de overhandiging per bode voorschrijft.

De indiening van vergunningsaanvragen en alle communicatie die er in het kader van het onderzoek van deze aanvragen gebeurt tussen de aanvrager en de bevoegde overheden, kunnen gebeuren via elektronische weg, volgens de modaliteiten die door de Regering moeten worden bepaald.

De Regering kan de modaliteiten organiseren voor de terbeschikkingstelling aan het publiek, op het internet, van elk document dat onder het Wetboek of de uitvoeringsbesluiten van het Wetboek valt, met name de documenten die zijn onderworpen aan het openbaar onderzoek."

6. Het inhoudelijke verloop van de geviseerde aanvraagprocedures vindt hun rechtsgrond in het BWRO en diens uitvoeringsbesluiten.

³ In die zin werd door de aanvrager, in het kader van een verzoek tot bijkomende informatie, bevestigd dat de procedure voor de behandeling van de aanvraag volledig identiek is. Alleen de wijze van indiening en van communicatie verschillen van een per post ingediende aanvraag.

⁴ Daartoe verduidelijken de parlementaire stukken van de ordonnantie van 30 november 2017 *tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen* dat artikel 12/2 heeft ingevoegd in het BWRO het volgende: *"Deze algemene bepaling beoogt de verzendings- en indieningsformaliteiten van veel door het Wetboek opgelegde documenten en dossiers te verlichten om die stappen een welbepaalde datum toe te kennen. Aangezien het dankzij de moderne communicatiemiddelen mogelijk is om tegen een geringe kost en zo snel mogelijk aan deze eis te voldoen, wordt voorgesteld om de Regering een algemene machtiging toe te kennen waarmee ze aanvaardbare communicatiemiddelen kan vastleggen en organiseren, **bovenop de door het Wetboek voorziene communicatiemiddelen, die voor alle duidelijkheid van toepassing blijven.***

*In dezelfde zin wordt ook de bekrachtiging voorgesteld, in lid 2, van het principe van **de elektronische procedure voor de indiening en behandeling van de vergunningsaanvragen en, in lid 3, van de mogelijkheid voor de Regering om het onlineplaatsen te organiseren van alle documenten uit het Wetboek of zijn uitvoeringsbesluiten** (plannen, verordeningen, afgegeven vergunningen, enz., maar ook de aan het openbaar onderzoek onderworpen documenten, aangezien Richtlijn 2014/52 van 16 april 2014 tot wijziging van richtlijn 2011/92 van met betrekking tot de beoordeling van de effecten van bepaalde openbare en privéprojecten op het milieu vanaf 16 mei 2017 oplegt dat het publiek de aan het openbaar onderzoek onderworpen dossiers online moet kunnen raadplegen). Het spreekt vanzelf dat dit onlineplaatsen enkel in naleving van de andere toepasbare wettelijke bepalingen mag gebeuren, onder meer de bepalingen die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het zakelijke geheim verzekeren."* (Doc.Parl., Br. Hoofdst. Reg., sessie 2016-2017, A-451/1, pp. 26-27).

b. Doeleinde

7. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
8. Zoals blijkt uit de tekst van het ontwerp is het doeleinde tweevoudig. In eerste instantie voorziet het ontwerp in de oprichting van een digitaal platform waarop aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen en attesten en verkavelingsvergunningen ingediend kunnen worden. De communicatie tussen de aanvrager en/ of architect en de vergunningverlenende overheid zal elektronisch verlopen via dit platform gedurende de hele vergunningsprocedure. Zoals hierboven reeds toegelicht heeft de oprichting van dit platform geen wezenlijke invloed op het inhoudelijke voorloop van de aanvraagprocedure. De oprichting van het digitaal platform kadert als zodanig binnen de bevoegdheid van de gemeentelijke en gewestelijke overheden om stedenbouwkundige vergunningen en attesten en verkavelingsvergunningen te verlenen of te weigeren overeenkomstig het BWRO en diens uitvoeringsbesluiten.
9. Daarnaast voorziet artikel 15 van het ontwerp in de oprichting van een elektronisch vergunningenregister, dat door Urban.brussels⁵ zal worden beheerd en een eenduidige, authentieke en digitale archivering op gewestelijk niveau zal mogelijk maken. De archivering van de vergunningen en attesten die werden behandeld overeenkomstig het ontwerp moet toelaten een overzicht te hebben van de verleende vergunningen en hun geldigheidsduur en is noodzakelijk in het kader van de correcte verwerking van aanvragen voor vergunningen en attesten, de controle op de correcte uitvoering van de afgegeven vergunningen en de uitgifte van stedenbouwkundige inlichtingen overeenkomstig artikel 275 BWRO en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 maart 2018 *betreffende de stedenbouwkundige inlichtingen*.
10. De verdere bewaring van stedenbouwkundige vergunningen en attesten en de verkavelingsvergunningen in het vergunningenregister moet worden beschouwd als een verdere verwerking – ten aanzien van de verwerkingen die plaatsvinden in het kader van het afleveren van een vergunning of attest en de opvolging daarvan – met het oog op archivering in het algemeen belang. Overeenkomstig artikel 89.1 AVG moet elke verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang onderworpen zijn aan passende waarborgen in overeenstemming met de bepalingen van de AVG. Die waarborgen zorgen ervoor dat er technische en organisatorische maatregelen zijn getroffen om de inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking te garanderen. De verdere verwerking voor archivering in het algemeen

⁵ "Urban is de overheidssdienst die de territoriale ontwikkeling van het hele Brusselse gewest ondersteunt op het vlak van stedenbouw, cultureel erfgoed en stadsherwaardering" volgens <https://urban.brussels/nl>.

belang gebeurt dus bij voorkeur aan de hand van anonieme gegevens⁶. Indien het niet mogelijk is om met anonieme gegevens het beoogde verwerkingsdoeleinde te bereiken, kunnen gepseudonimiseerde persoonsgegevens⁷ worden gebruikt. Indien ook deze niet toelaten het beoogde doeleinde te verwezenlijken kunnen, slechts in laatste instantie, ook niet-gepseudonimiseerde persoonsgegevens worden aangewend.

11. In dit verband herhaalt de Autoriteit dat de identificatie van een persoon niet enkel slaat op de mogelijkheid om zijn naam en/of adres te achterhalen maar eveneens op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking
12. Rekening houdend met de relevante bepalingen van het BWRO is de Autoriteit van oordeel dat de onderscheiden doeleinden van de verwerking op afdoende wijze gespecificeerd worden in het ontwerp.

c. Verwerkingsverantwoordelijke

13. Overeenkomstig artikel 5, §1 van het ontwerp hebben het bestuur belast met Stedenbouw en het bestuur belast met Monumenten en Landschappen (hierna: het bestuur) de hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4.7) AVG. In dit kader kan tevens gewezen worden op artikel 5 BWRO dat bepaalt: "*De Regering duidt de ambtenaren aan van de besturen belast met stedenbouw, monumenten en landschappen en territoriale planning hierna het Bestuur genoemd, welke gemachtigd worden voor de in dit Wetboek nader omschreven doelstellingen. [...].*"
14. Bijkomend volgt uit de artikelen 15 en 16 van het ontwerp dat het bestuur het elektronisch vergunningenregister ter beschikking stelt en technische richtlijnen vastlegt inzake de registratie van dossiers in dit register.
15. Uit het aanvraagformulier en het verslag aan de Koning bij het ontwerp volgt dat het vergunningenregister beheerd zal worden door Urban.brussels⁸. In die zin verduidelijkt de aanvrager dat Urban.brussels deel uitmaakt van het bestuur.

⁶ Anonieme gegevens: informatie die niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon kan worden gekoppeld (art. 4.1) AVG, *a contrario*).

⁷ *Pseudonimisering: het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld.*" (zie artikel 4.5) AVG).

⁸ Zie randnummer 9.

16. De Autoriteit neemt er akte van.

d. Proportionaliteit/ Minimale gegevensverwerking

17. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden.

18. Artikel 5, §§ 2 – 3 van het ontwerp bepalen dat: *"De verwerkte persoonsgegevens worden beperkt tot de persoonsgegevens die krachtens het BWRO of zijn uitvoeringsbesluiten verplicht moeten worden vermeld.*

De persoonsgegevens zullen enkel worden verwerkt door de vergunningverlenende overheid ter vervulling van haar wettelijke opdracht als openbare dienstverlener, namelijk de behandeling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, stedenbouwkundig attest of verkavelingsvergunning."

19. Het verloop van de vergunningsprocedure is identiek, ongeacht de wijze van indiening van de aanvraag (via het elektronisch platform of via een aangetekend schrijven). Als dusdanig verduidelijkt de aanvrager dat een elektronische aanvraag overeenkomstig het ontwerp geen invloed heeft op de onderliggende verwerking van persoonsgegevens. De gegevens die in een aanvraagdossier moeten worden opgenomen, worden bepaald door de volgende (ongewijzigde) besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering:

- besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 december 2013 *tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning;*
- besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 juli 2019 *tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvragen om verkavelingsvergunning en om stedenbouwkundig attest met het oog op verkaveling;*
- besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 april 2004 *tot vaststelling van de samenstelling van het dossier van de aanvraag voor een stedenbouwkundig attest.*

20. Hoewel de gegevens die opgenomen worden in het dossier variëren naargelang de aard en het doel van de aanvraag, moeten de volgende documenten steeds worden bijgevoegd:

- de vergunningsaanvraag, opgesteld op een formulier dat steeds als bijlage bij de bovengenoemde besluiten is gevoegd;
- de verklarende nota met de voornaamste opties van het project;
- de plannen en belangrijke/ relevante foto's;
- de informatie met betrekking tot de eigendom van het betrokken goed.

21. Daarenboven bepaalt artikel 5, §4, 2^e lid van het ontwerp dat de persoonsgegevens van de vervallen stedenbouwkundige vergunningen of attesten op een minimale manier zullen worden bewaard opdat de vergunningverlenende overheden kunnen weten of een stedenbouwkundige vergunning of een stedenbouwkundig attest werd verleend en vervallen is. In die context specificeert de aanvrager dat, met uitzondering van het adres van het betrokken goed – gezien de vergunning aan een onroerend goed moet worden gekoppeld – de persoonsgegevens geanonimiseerd zullen worden. Het lijkt aangewezen om deze verduidelijking uitdrukkelijk op te nemen in het ontwerp.

22. Voor het overige neemt de Autoriteit akte van het bovenstaande en is – in de mate dat het ontwerp geen invloed heeft op de te verwerken persoonsgegevens – van oordeel dat een verder proportionaliteitsonderzoek niet aan de orde is.

23. Aangaande het vergunningendossier bepaalt artikel 15 van het ontwerp dat zowel het elektronische aanvraagdossier, de beslissing en desgevallend de opvolging van de uitvoering zullen worden gearchiveerd. Overeenkomstig artikel 17 van het ontwerp wordt de Minister bevoegd voor Stedenbouw gemachtigd om te bepalen welke personen en instanties toegang hebben tot het register en welke de toelatingsvoorwaarden tot deze documenten en gegevens zijn.

24. Gezien de archiveringsdoelstelling van het vergunningenregister wijst de Autoriteit erop (*supra* randnummers 9 – 11) dat deze verwerking bij voorkeur gebeurt aan de hand van anonieme gegevens. Gepseudonimiseerde gegevens, of, in laatste instantie, niet-gepseudonimiseerde gegevens kunnen slechts gebruikt worden indien het niet mogelijk is om het verwerkingsdoeleinde te bereiken aan de hand van geanonimiseerde gegevens. Naar analogie met artikel 5, §4, 2^e lid van het ontwerp meent de Autoriteit dat het aangewezen is om in het ontwerp reeds te specificeren in welke mate de persoonsgegevens die opgenomen zijn in het elektronische aanvraagdossier, de beslissing en de opvolging van de uitvoering zullen worden geanonimiseerd, dan wel om uitdrukkelijk te verduidelijken waarom zulks niet mogelijk is.

e. Bewaartermijn

25. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

26. Overeenkomstig artikel 5, §4, 2^e lid van het ontwerp worden de persoonsgegevens, zoals die voortvloeien uit de behandeling van een bepaalde aanvraag, bewaard voor zolang de stedenbouwkundige vergunning, het stedenbouwkundig attest of de verkavelingsvergunning geldig is. Na het verval van deze documenten zullen ze worden bewaard op een minimale manier.
27. In de mate dat het bewaren op een minimale manier alsnog een verwerking van persoonsgegevens inhoudt (met name het adres van het onroerend goed waarop de vergunning of het attest betrekking heeft, *supra* randnummer 21) moet er in het ontwerp een maximale bewaartermijn worden voorzien ten aanzien van deze gegevens.
28. Ook voor wat betreft de persoonsgegevens die desgevallend opgenomen zullen worden in het vergunningenregister overeenkomstig artikel 15 van het ontwerp stelt de Autoriteit vast dat er niet wordt voorzien in een maximale bewaartermijn. In die zin wijst de Autoriteit erop dat een archivering in het algemeen belang geenszins een vrijstelling impliceert betreffende het vaststellen van een maximale bewaartermijn, dan wel van criteria die toelaten deze bewaartermijn te bepalen.

f. Mededeling van/ toegang tot de gegevens aan/ voor derden

29. Betreffende de verwerking van persoonsgegevens die plaatsvindt in het kader van een elektronische vergunningsaanvraag via het platform specificeert artikel 5, §4, 1^e lid van het ontwerp dat *"De persoonsgegevens enkel zullen worden meegedeeld aan de besturen en instanties waarvan het advies vereist is in toepassing van het BWRO, evenals aan derden als de wet dat voorziet of als het bestuur te goeder trouw van oordeel is dat een dergelijke verspreiding redelijkerwijs nodig is om in overeenstemming te zijn met een wettelijke procedure of ten behoeve van een gerechtelijke procedure."* De Autoriteit neemt er akte van.
30. Inzake de ter beschikking stelling aan derden van de gegevens opgenomen in het vergunningenregister bepaalt artikel 17 van het ontwerp dat de Minister bevoegd voor Stedenbouw bepaalt welke personen en instanties toegang hebben tot het register en welke de toelatingsvoorwaarden zijn. De Autoriteit benadrukt dat het besluit dat uitvoering geeft aan deze bepaling overeenkomstig artikel 23 WOG tevens haar ter advies moet worden voorgelegd.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit,**

is van oordeel dat de volgende wijzigingen aan het ontwerp zich opdringen:

- specificeren van de draagwijdte van het begrip 'op een minimale manier' in de zin van artikel 5, §4, 2^e lid (randnummer 21);
- specificeren in welke mate er persoonsgegevens, dan wel anonieme gegevens zullen worden verwerkt in het vergunningenregister (randnummers 23 – 24);
- vaststellen van een maximale bewaartermijn, dan wel van criteria die toelaten deze bewaartermijn te bepalen, voor wat betreft de verdere bewaring van de persoonsgegevens van vervallen stedenbouwkundige vergunningen of attesten (randnummers 26 – 27);
- vaststellen van een maximale bewaartermijn, dan wel van criteria die toelaten deze bewaartermijn te bepalen, voor de persoonsgegevens die desgevallend geregisterd worden in het vergunningenregister (randnummer 28).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur