

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.489 van 26 februari 2025
in de zaak A. 243.534/X-18.926**

In zake: de GEMEENTE GRIMBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven De Grave en Ingrid De Poorter
kantoor houdend te 9000 Gent
Heernislaan 91
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE TOEZICHTCOMMISSIE VOOR DE
VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel, Anneleen Van De Meulebroucke en
Kristof Caluwaert
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 22 november 2024, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “het besluit met kenmerk VTC/K/2024/05 van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens [VTC] houdende de klacht bij de VTC met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de gemeente Grimbergen bij het plaatsen van [*automatic number plate recognition* (ANPR)]-camera’s”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 februari 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Steven De Grave, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Kristof Caluwaert, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 10 april 2024 ontvangt de VTC een klacht over de plaatsing van ANPR-camera's door het gemeentebestuur van de gemeente Grimbergen.

3.2. Op 12 april 2024 stuurt de VTC een ontvangstmelding naar de klager en geeft zij daarin aan de gemeente Grimbergen te zullen contacteren om meer informatie van haar te krijgen.

3.3. Op 17 april 2024 geeft de VTC de klacht aan de gemeente Grimbergen door met het verzoek om uitleg te geven.

3.4. Op 19 april 2024 bezorgt de gemeente Grimbergen per mail een verklaring aan de VTC.

3.5. Op 25 juni 2024 bezorgt de VTC haar ontwerpbeslissing van 24 juni 2024 over de klacht aan de gemeente Grimbergen.

3.6. Op 8 juli 2024 maakt de gemeente Grimbergen haar bezwaren tegen de ontwerpbeslissing aan de VTC over.

3.7. Op 20 september 2024 neemt de VTC het bestreden besluit over de klacht met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de gemeente Grimbergen bij het plaatsen van ANPR-camera's.

Het bestreden besluit bevat de volgende overwegingen:

“G. Beoordeling

De VTC heeft op de zitting van 23 april 2024, 19 juni 2024 en 10 september 2024 de klacht geëvalueerd.

De VTC stelt het volgende vast:

1. Het transparantie- en doelmatigheidsprincipe worden niet gerespecteerd: Afhankelijk van de geraadpleegde informatiebron, wordt er een ander doeleinde naar voor geschoven: verkeersveiligheid, inkomsten voor de gemeente, ...

Verkeersveiligheid lijkt niet de echte reden voor de verwerking van de beelden, want dan zouden de vooruitzichten op inkomsten moeten dalen terwijl er nu gemikt wordt op een stabiele inkomensstroom. Dit heeft een grote impact op het bepalen van de evenredigheid van de verwerking.

Er is dus geen welbepaald doeleinde en de betrokkenen kunnen het dus ook niet kennen.

2. Privacy by design en minimale gegevensverwerking worden niet gerespecteerd:

De VTC was van oordeel (cf. de ontwerpbeslissing) dat de alternatieven niet voldoende werden onderzocht: er werd niet aangegeven dat er geen minder invasieve manier is om het doel verkeersveiligheid te bereiken. Het werd enkel tegenover sensibilisering afgewogen terwijl het om een invasieve verwerking gaat van locatiegegevens (en daar uit af te leiden gegevens).

Een aantal (gedeeltelijk samenhangende) risico's werden onvoldoende benoemd in de GEB [gegevensbeschermingseffectbeoordeling] waardoor er ook beschermende maatregelen ontbraken:

- de problematiek van de verwerking van locatiegegevens: wie is waar, wanneer en met wie. De verwerking van locatiegegevens kan als bedreigend wordt beschouwd voor de privacy en de individuele vrijheden, zoals het zich anoniem kunnen verplaatsen. Deze technologieën kunnen met andere woorden raken aan de grondrechten;

- het probleem van het capteren van beelden van omstaanders, voetgangers, fietsers,...;

- de risico's die vasthangen aan de vage doeleinden waardoor doelafwending gefaciliteerd wordt.

De gemeente voert aan dat ze helemaal geen dergelijke locatiegegevens, noch beelden van de gecapteerde voertuigen, laat staan van omstaanders, verwerkt.

Volgens het bezwaarschrift gaat de VTC er aan voorbij dat de gemeente helemaal geen verwerkingsverantwoordelijke is wat het capteren van de beelden zelf betreft. De gemeente stelt dat overeenkomstig de toepasselijke wetgeving de politiezone verwerkingsverantwoordelijke is voor de captatie en verwerking van de beelden en dat de Gemeente Grimbergen slechts ontvanger is van relevante gegevens met het oog op het sanctioneren van GAS 5 overtredingen. Daarbij komt dat de PZ Grimbergen de verzamelde gegevens rechtstreeks doorstuurt naar Haviland en niet bezorgt aan de gemeente zelf.

De VTC gaat niet akkoord met deze argumentatie:

Ten eerste verwerkt de gemeente via haar verwerker Haviland wel de beelden in gevallen dat er discussie (mogelijk) is, want Haviland krijgt die beelden dan van de politiezone.

Ten tweede moeten in een GEB de risico's worden beoordeeld die zouden volgen uit de beslissing van de gemeente. De beslissing van de gemeente om op bepaalde plaatsen ANPR-camera's te plaatsen brengt automatisch – volgens de huidige bevoegdheids- en takenverdeling – mee dat de door die camera's gemaakte beelden zullen worden verwerkt door de politiediensten. Het risico houdt dan ook in dat de gemeente geen enkele zeggenschap meer heeft over wat met die beelden gebeurt, in het bijzonder voor aan haar werking vreemd zijnde doeleinden, terwijl dit wel het gevolg is van haar beslissing, niet in de laatste plaats wat de categorie betrokkenen betreft. Zo schiet ze tekort in haar verplichtingen tegenover de burger qua gegevensbescherming. Het gaat in een GEB om de risico's van een verwerking en die kunnen buiten die verwerking zelf liggen (vergelijk met een onvoldoende beveiliging die leidt tot identiteitsdiefstal). Hier ontstaat er een risico van (overmatige) monitoring van bewoners en weggebruikers van bepaalde straten ten gevolge van het plaatsen van ANPR-camera's voor GAS5.

De gemeente voldoet op dit punt dus niet aan de AVG [Algemene Verordening Gegevensbescherming]-vereisten voor een GEB.

Wat het element alternatievenonderzoek betreft verduidelijken punt 25 e.v. van het bezwaarschrift dat alternatieven zoals sensibilisering een veel kleiner effect hebben voor het tegengaan van snelheidsovertredingen dan gemeentelijke administratieve sancties. Dit wordt evenwel niet aangetoond. De gemeente legt ook uit dat het allemaal verkeersdragende straten zijn.

Infrastructurele aanpassingen zoals bijv. wegversmallingen zijn niet eenvoudig door te voeren op deze trajecten aangezien ook het openbaar vervoer langs deze wegen rijdt. Het openbaar vervoer stelt ook bepaalde eisen, zoals het respecteren van een minimale wegbreedte, waardoor flankerende maatregelen evenmin mogelijk zijn.

'Verder zorgt een trajectcontrole, in tegenstelling tot verkeersremmers zoals drempels of flitspalen – die het verkeer enkel plaatselijk afremmen waarna er opnieuw fors wordt opgetrokken –, voor een meer gelijkmatige

verkeersstroom [en] een rustiger wegbeeld. Zo kunnen trajectcontroles niet alleen zorgen voor een daling van de gemiddelde snelheid maar dragen dergelijke controles eveneens bij tot een daling van het aantal verkeersongevallen.'

De gemeente verwijst naar een recente studie van de cijfers van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw waarin al in 2022 een aantal trajectcontroles werden geplaatst, waarna het aantal snelheidsovertreding vrijwel meteen een scherpe daling kende [...].

De VTC is van oordeel dat er een beleidsmarge is voor het bestuur, maar dat camera's te gemakkelijk worden voorgesteld als de beste oplossing. Daarbij wordt er aan voorbijgegaan dat daarmee het dagelijkse leven gemonitord wordt of kan worden. Elke persoon die gecapteerd wordt met de camera's wordt gezien en behandeld als een potentiële inbreukpleger. Dit heeft ook te maken met het hanteren van de ruim te interpreteren doelstelling 'openbare orde' waardoor alles wat mensen doen als van openbare orde wordt beschouwd (zie ook hiervoor en hierna).

3. Minimale gegevensverwerking wordt niet gerespecteerd

Als de camera's meer capteren dan nodig voor nummerplaatherkenning, dan is dat niet in verhouding met de doelstelling verkeersveiligheid en wordt de minimale gegevensverwerking niet gerespecteerd.

Als de camerabeelden verzameld worden om mogelijke latere of andere doeleinden te dienen, beantwoordt dit om dezelfde reden ook niet aan minimale gegevensverwerking.

De keuze voor ANPR-camera's voor trajectcontrole brengt een ruimere verwerking van de beelden en metadata mee doordat de beelden ook beschikbaar worden voor politionele doeleinden die ook verder gaan dan de controle op snelheidsovertredingen.

4. Taken functionaris voor gegevensbescherming inzake GEB zijn niet AVG-conform:

Er wordt in de beslissing tot het plaatsen van de camera's gesteld dat de functionaris de GEB heeft opgesteld: dit zou een onafhankelijk advies van de functionaris onmogelijk maken. In het bezwaar wordt tegengesproken dat de DPO [*Data Protection Officer*] de GEB zou hebben opgesteld.

Dit punt wordt niet meer weerhouden als een tekortkoming.

5. Veiligheids- of vertrouwelijkheidsrisico doordat de gemeente de beelden zelf zou verwerken:

De VTC verstaat enerzijds dat u het gemeentepersoneel en eventueel bij uitbreiding het personeel van Haviland (dat mogelijk al een minder sterke band heeft met de gemeente) niet vertrouwt, maar het is volgens de VTC niet voldoende zeker dat de verwerking in handen geven van een derde meer garanties geeft inzake vertrouwelijkheid en informatieveiligheid.

Anderzijds zijn er zeker vertrouwelijkheidsrisico's (vergelijk de risico's en maatregelen die in 2018 voor de politie werden benoemd - zie hiervoor) en aangezien die hier voor de gemeente of haar verwerker niet gedetecteerd werden, werden er ook geen maatregelen voor bepaald buiten het in de privacyverklaring opgenomen 'enkel mogelijk voor geautoriseerde personen' i.v.m. de toegang tot de gegevens.

De bezwaarindiener verwijst naar een nieuwe bijlage 2 van 25 april 2024 aan de verwerkersovereenkomst[.] Deze bijlage 2 bevat alle technische en

organisatorische maatregelen waaraan Haviland dient te voldoen. Deze bijlage dateert van na het indienen van de klacht.

Op dit punt is de klacht gedeeltelijk gegrond.

6. Acties gemeente n.a.v. de klacht en de ontwerpbeslissing

De VTC beoordeelt het positief dat de gemeente in tussentijd al verbeteringen aan haar processen en procedures heeft aangebracht (cf IV algemeen):

- gegevens op de website werden aangepast;
- de DPIA [*Data Protection Impact Assessment*] werd bijgewerkt;
- de bijlage met maatregelen werd aan de verwerkersovereenkomst gevoegd.

H. Besluit

De klacht wordt ongegrond verklaard voor wat punt 4 betreft.

De klacht wordt gedeeltelijk gegrond verklaard voor wat punt 5 betreft.

De klacht wordt gegrond verklaard voor wat al de andere hiervoor vermelde volgende punten betreft.

De VTC heeft de gemeente bevolen de burgers correct te informeren over de verwerking en in het bijzonder over de werkelijke en wettelijke doeleinden – die welbepaald en beperkt moeten zijn – en over al de verwerkte en te verwerken gegevens.

Een bevel is een maatregel als bedoeld in artikel 58, 2, d), AVG, nl. bevel om de verwerking in overeenstemming brengen met de AVG.

De VTC erkent dat de gemeente al voor een klein deel stappen in deze richting heeft genomen o.a. via de GEBaanpassing en (nog aan te tonen) publicatie.

De VTC heeft de verwerking door de gemeente verboden in de mate dat deze niet proportioneel is t.o.v. het wettige doeleinde van GAS5. Daarvoor moeten reducerende (bv. geen of minder ANPR-camera's) en beschermende maatregelen (bv. blurren van passagiers, voetgangers, fietsers) worden genomen.

Dit verbod is een maatregel als bedoeld in artikel 58, 2, g), AVG, nl. het gelasten om de verwerking te beperken.

De VTC heeft de gemeente gevraagd om haar op de hoogte te houden van de uitvoering van deze beslissing tegen 1 december 2024.

Een kopie van deze brief wordt aan de gemeente bezorgd.”

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

V. Spoedeisendheid

De aangevoerde spoedeisendheid

5. De verzoekende partij voert, wat de spoedeisendheid van haar vordering betreft, vooreerst “onherstelbare schade aan het mobiliteitsplan en het veiligheidsbeleid” aan. Zij zet uiteen dat de plaatsing van ANPR-camera’s een cruciale rol speelt in haar mobiliteitsplan, dat een veiligere en meer leefbare omgeving voor haar inwoners wil creëren. Het beperken door de bestreden beslissing van de mogelijkheden om ANPR-camera’s te gebruiken zal de verkeers-veiligheid ondermijnen, met als gevolg een verhoogd risico op verkeersovertredingen en onveilige situaties. Indien de bestreden beslissing niet onmiddellijk wordt geschorst “zal het moeilijk, zo niet onmogelijk zijn om de situatie later te corrigeren zonder aanzienlijke vertraging in de uitvoering van het mobiliteitsplan en [zonder] mogelijk blijvende negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid”.

Ten tweede voert de verzoekende partij “financiële schade” door de bestreden beslissing aan. Zij zet uiteen dat de ANPR-camera’s op vandaag nog steeds niet actief zijn, maar dat zij wel al jaren geld, tijd en energie heeft geïnvesteerd om “dit project” in goede banen te leiden. Deze aanzienlijke investeringen betreffen ook investeringen in de installatie en het beheer van het ANPR-camerasysteem: “aanschaffkosten van de camera’s, installatie- en infrastructuurkosten, onderhouds- en operationele kosten”. Doordat de verzoekende partij ingevolge de bestreden beslissing het aantal ANPR-camera’s dient te verminderen, of deze zelfs dient te verwijderen, zullen de investeringen deels of volledig verloren gaan. Daarnaast zal er financiële schade voortvloeien uit de noodzakelijke aanpassing of zelfs ontmanteling van de bestaande infrastructuur die zij reeds heeft geïmplementeerd voor het gebruik van de ANPR-camera’s. “Deze financiële schade kan én zal een aanzienlijke last vormen voor de gemeentelijke begroting en het vermogen van de gemeente om in de toekomst soortgelijke projecten uit te voeren”.

Als derde element ter staving van de spoedeisendheid van haar vordering voert de verzoekende partij “verlies van controle over verkeershandhaving” aan. Zij meent dat de beperking of de gedeeltelijke uitschakeling van de ANPR-camera’s haar “effectief [zal] weerhouden om verkeersinbreuken efficiënt op te sporen en te handhaven”. Het leidt niet alleen tot een verlies aan verkeersveiligheid, maar ook tot een onvermogen om overtreders tijdig te bestraffen, wat haar gezag “en de verkeerswetgeving in het algemeen” ondermijnt. Bovendien vreest de verzoekende partij geconfronteerd te zullen worden met kritiek van inwoners door het niet handhaven van de verkeersveiligheid, wat niet alleen onmiddellijke gevolgen heeft voor de verkeersveiligheid, maar ook een blijvende impact zal hebben op het vertrouwen van de burgers in het gemeentelijk bestuur.

Als vierde punt voert de verzoekende partij het “belang van inwoners en openbare orde” aan. De maatregelen opgelegd door de bestreden beslissing zullen het vermogen van de gemeente om haar goed functionerende verkeersinfrastructuur te handhaven ernstig beperken, wat de veiligheid en het comfort van de inwoners rechtstreeks zal schaden. Bovendien zouden de inwoners terecht het gevoel krijgen dat hun belangen worden opgeofferd aan onduidelijke en buitenproportionele maatregelen die de gemeente worden opgelegd, wat kan leiden tot een verlies aan vertrouwen in het gemeentelijk bestuur. Daarbij komt dat de VTC zich uitspreekt over de proportionaliteit van de verwerking van persoonsgegevens via ANPR-camera’s, waarbij zij oordeelt dat de gemeente deze verwerking moet beperken. Dit kan ertoe leiden dat camera’s die essentieel zijn voor het waarborgen van de veiligheid niet kunnen worden ingezet, waardoor het recht op een veilige leefomgeving van de burgers in het gedrang komt. Daarenboven heeft de gemeente meermaals verzekerd dat er een zo beperkt mogelijke verwerking van persoonsgegevens zal gebeuren, daar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de inwoners steeds als zeer belangrijk werd beschouwd.

Beoordeling

te spoedeisend is om de uitkomst van het annulatieberoep te kunnen afwachten, op aan om van die urgentie te overtuigen aan de hand van de concrete feiten die zij in haar vordering aanvoert. Dit houdt in dat het aan de verzoekende partij toekomt aan de eigen zaak, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de nadelige gevolgen die een tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voor haar persoonlijk veroorzaken.

Er kan in beginsel alleen rekening worden gehouden met hetgeen over de spoedeisendheid in het verzoekschrift of de daarbij gevoegde stukken wordt uiteengezet en gestaafd.

6.2. Met haar kritiek op de wettigheid van de bestreden beslissing – inzonderheid op de “onduidelijke en buitenproportionele” maatregelen die haar worden opgelegd – toont de verzoekende partij de spoedeisendheid van haar vordering niet aan. De grondvoorwaarde van het voorhanden zijn van een ernstig middel is immers te onderscheiden van de grondvoorwaarde van de “spoedeisendheid”, waaraan afzonderlijk moet zijn voldaan.

6.3. Wat de spoedeisendheid van haar vordering betreft, beweert de verzoekende partij weliswaar dat de plaatsing van ANPR-camera’s een “cruciale rol” speelt in haar mobiliteitsplan dat zij door de bestreden beslissing bedreigd ziet, maar licht zij de inhoud van dit plan niet concreet toe. Enige concrete toelichting ontbreekt ook wat haar bewering betreft dat “het moeilijk, zo niet onmogelijk [zal] zijn om de situatie later te corrigeren zonder aanzienlijke vertraging in de uitvoering van het mobiliteitsplan en [zonder] mogelijk blijvende negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid”. De verzoekende partij voldoet te dezen niet aan haar stelplicht.

6.4. Dit laatste geldt voor de rest van verzoeksters betoog. Zo ontbreekt ieder stavingsstuk ter ondersteuning van haar bewering dat de bestreden beslissing een aanzienlijke financiële last zal veroorzaken voor haar begroting en voor haar “vermogen [...] om in de toekomst soortgelijke projecten uit te voeren”.

6.5. Verzoeksters loutere bewering dat de beperking of de gedeeltelijke uitschakeling van de ANPR-camera's haar "effectief [zal] weerhouden om verkeersinbreuken efficiënt op te sporen en te handhaven" kan evenmin overtuigen. Dat de handhaving van de verkeersveiligheid zonder ANPR-camera's ernstige problemen zou geven, wordt niet in het minst aangetoond. De verwerende partij voert in dit verband overigens niet zonder pertinentie aan dat de verzoekende partij ook andere maatregelen kan treffen die aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen op het vlak van de verkeersveiligheid en openbare orde kunnen bijdragen, zoals het plaatsen van bijkomende verkeersborden, verkeersremmers of flitspalen of het voeren van gerichte controles door de politiediensten.

6.6. In het licht van wat voorafgaat, doet de verzoekende partij er evenmin van blijken dat "de veiligheid en het comfort" van haar inwoners door de bestreden beslissing zouden worden geschaad, doordat het vermogen om haar "goed functionerende" verkeersinfrastructuur te handhaven ernstig wordt beperkt, al aangenomen dat dit een afdoende persoonlijk belang van de verzoekende partij zou uitmaken.

Het door verzoekster gevreesde "verlies aan vertrouwen in het gemeentelijk bestuur" betreft een moreel nadeel dat in beginsel door een vernietigingsarrest kan worden goedge maakt. Haar betoog ter terechtzitting overtuigt er niet van dat het te dezen anders zou zijn.

6.7. Gelet op wat voorafgaat, toont de verzoekende partij de spoedeisendheid van haar vordering niet aan.

7. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State verwierpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig februari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Stephan De Taeye, staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door

Karin Meerschaut, griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Stephan De Taeye