



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.565/3
van 16 april 2025

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest 'over het platform voor
overlijdensadministratie'

Op 17 maart 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over het platform voor overlijdensadministratie’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 april 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 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. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest voorziet in de oprichting van een platform voor overlijdensadministratie. Hiermee wordt beoogd het administratief proces in verband met het overlijden van een persoon te digitaliseren, en de daarmee verbonden gegevens uit te wisselen en te ontsluiten, alsook de nabestaanden van de overleden personen te ontzorgen bij het administratief proces als het overlijden in het Vlaamse Gewest plaatsvindt (artikel 3 van het voorontwerp).

Titel 1 van het voorontwerp (artikelen 1 en 2) bevat onder meer een aantal definities.

In titel 2 (artikelen 3 en 4) wordt het Vlaams Datanutsbedrijf² opgedragen het platform voor overlijdensadministratie te ontwikkelen en te beheren (artikel 3) en worden de taken bepaald die het Vlaams Datanutsbedrijf in dat kader heeft (artikel 4).

In titel 3 (artikelen 5 tot 9) wordt de aansluiting op het platform geregeld.

Titel 4 (artikelen 10 tot 37) vermeldt de toepassingen, de deeltoepassingen en de afgeleide deeltoepassingen in het platform. Zo wordt voorzien in

- de toepassing voor de vaststelling van het overlijden, met de deeltoepassing voor de gegevens van de vaststelling van het overlijden (artikelen 11 tot 14), de deeltoepassing voor het attest bedoeld in artikel 19, § 1, 3°, van het decreet van 16 januari 2004 ‘op de begraafplaatsen en de lijkbezorging’ (artikelen 15 tot 17) en de deeltoepassing voor het verslag van de beëdigd arts vermeld in dezelfde bepaling van het decreet van 16 januari 2004 (artikelen 18 tot 20);
- de toepassing voor de administratieve afhandeling van de uitvaart, waarvoor de uitvaartondernemer een retributie betaalt (artikel 21), met de deeltoepassing voor het uittreksel of het afschrift van de akte van overlijden (artikelen 22 tot 24), de deeltoepassing voor de laatste wilsbeschikking (artikelen 25 en 26) en de deeltoepassing voor de toestemming tot begraven of crematie (artikelen 27 tot 29);

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

² Zijnde het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Datanutsbedrijf opgericht overeenkomstig artikel 3 van het decreet van 2 december 2022 ‘houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Datanutsbedrijf in de vorm van een naamloze vennootschap’: zie artikel 2, 24°, van het voorontwerp.

- de toepassing voor de gegevens voor overlijdensstatistieken (artikelen 30 en 31);
- de afgeleide toepassingen van gegevens die een crematorium of de gemeente waar de overleden persoon wordt begraven, kan raadplegen of ontvangen (artikelen 32 tot 37).

In titel 5 wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld (artikelen 38 tot 41).

Titel 6 betreft de platformretributie voor de aansluiting tot en het gebruik van het platform (artikel 42).

Titel 7 bevat wijzigingsbepalingen (artikelen 43 tot 50). Zo wordt het decreet van 16 januari 2004 gewijzigd (artikelen 43 tot 46), evenals het decreet van 2 december 2022 ‘houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Datanutsbedrijf in de vorm van een naamloze vennootschap’ (artikelen 47 tot 50).

In titel 8 wordt de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet geregeld (artikel 51).

BEVOEGDHEID

3.1. Het voorontwerp vindt zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag in hoofdzaak in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Krachtens die bepaling zijn de gewesten bevoegd voor de begraafplaatsen en de lijkbezorging.

In zoverre in de mogelijkheid wordt voorzien om gegevens over te maken aan het Departement Zorg opgericht binnen het Vlaams Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, of wordt bepaald dat het Departement Zorg gegevens kan ontvangen via het platform voor overlijdensadministratie,³ kan een beroep worden gedaan op de bevoegdheid om, op grond van artikel 8 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bepalingen tot stand te brengen inzake statistieken,⁴ in samenhang gelezen met de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de preventieve gezondheidszorg.⁵ Het Departement Zorg maakt aan de hand van de in de ontworpen regeling vermelde gegevens immers overlijdensstatistieken op, aan de hand waarvan maatregelen inzake gezondheidsopvoeding en preventieve gezondheidszorg kunnen worden genomen.

De bestaanbaarheid van een aantal bepalingen van het voorontwerp met de bevoegdheidverdelende regels moet evenwel nader worden onderzocht.

³ Zie de artikelen 14, 3°, 31, 44, 3°, en 45, 3°, van het voorontwerp.

⁴ Zie adv.RvS 52.159/1 van 30 oktober 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 3 april 2014 ‘betreffende de gewestelijke statistiek’, *Parl.St.* Br.Parl. 2013-14, nr. A-512/1, 21-22, opmerking 3.2.

⁵ Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.2.1. Uit de artikelen 12, 1°, en 13 van het voorontwerp vloeit voort dat een arts die een overlijden vaststelt, verplicht wordt om via het platform een vaststelling van overlijden op te maken overeenkomstig artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 juni 1999 ‘waarbij het opmaken van een jaarlijkse statistiek van de overlijdensoorzaken wordt voorgeschreven’. Het gemeentebestuur kan vervolgens de aldus aangeleverde gegevens via het platform ontvangen.⁶

3.2.2. Luidens artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 juni 1999, waar die bepalingen naar verwijzen, moet de arts die het overlijden vaststelt, strook A, B en C van het formulier model IIIC van overlijden van een persoon van één jaar of ouder, of van model IIID van overlijden van een kind jonger dan één jaar of van een doodgeboorte, invullen, ondertekenen en strook C onder gesloten omslag steken. Vervolgens moet de aangever van het overlijden het door de arts ingevulde formulier zonder uitstel afgeven aan het gemeentebestuur van de plaats van overlijden.

Uit de formulieren model IIIC en IIID⁷ blijkt dat het door de arts aldus opgestelde overlijdensattest onder meer gegevens bevat die de aangelegenheid van de lijkbezorging betreffen. Zo moet de arts vermelden of er een gerechtelijk-geneeskundig bezwaar is tegen een begrafenis of crematie,⁸ of er nood is aan een onmiddellijke kisting in een hermetische kist,⁹ en of er bezwaar is tegen crematie¹⁰ of tegen vervoer zonder kist.¹¹

3.2.3. Op grond van de in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegewezen bevoegdheid kunnen de gewesten de artsen die op hun grondgebied¹² een overlijden vaststellen, verplichten dergelijke gegevens, die vereist zijn in het kader van de lijkbezorging, mee te delen. Thans vloeit uit artikel 15bis van het decreet van 16 januari 2004 overigens reeds voort dat de toestemming tot begraving wordt gegeven op basis van het overlijdensattest. Die bepaling herneemt het vroegere artikel 77 van het (oud) Burgerlijk Wetboek,¹³ artikel waarvan de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft geoordeeld dat het behoort tot de bevoegdheid van de gewesten om de begraafplaatsen en de lijkbezorging te organiseren.¹⁴

⁶ Artikel 14, 1°, van het voorontwerp.

⁷ Zie het ministerieel besluit van 11 augustus 2000 ‘tot wijziging van de bijlagen bij het koninklijk besluit van 17 juni 1999 waarbij het opmaken van een jaarlijkse statistiek van de overlijdensoorzaken wordt voorgeschreven’.

⁸ Omdat het overlijden zeker of vermoedelijk te wijten is aan een uitwendige oorzaak (ongeval, zelfmoord, moord of doodslag).

⁹ Omdat de overledene een risico vormt voor besmetting.

¹⁰ Gelet op de aanwezigheid van prothesen op lithiumbatterijen of prothesen die een risico vormen op radioactieve besmetting.

¹¹ Omdat de overledene leed aan bepaalde overdraagbare ziekten of een risico vormt op radioactieve besmetting.

¹² Er kan worden aangenomen dat het territoriale aanknopingspunt van de gewestbevoegdheid in dit geval de plaats van het overlijden is, zoals in de toelichting bij artikel 13 van het voorontwerp wordt uiteengezet. Het is niet nodig dit uitdrukkelijk in het voorontwerp te bepalen, maar zoals dit thans gebeurt, namelijk enkel in artikel 3, tweede lid, 2°, van het voorontwerp dat betrekking heeft op het ontzorgen van de nabestaanden, is het verwarrend.

¹³ Voor het, met ingang van 31 maart 2019, werd vervangen bij artikel 4 van de wet van 18 juni 2018 ‘houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing’.

¹⁴ Zie adv.RvS 38.135/VR van 17 maart 2005 over een voorstel van wet ‘tot wijziging van artikel 77 van het Burgerlijk Wetboek, wat de repatriëring van de overledene betreft’, *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-508/2.

Ook wordt in artikel 19, § 1, 3°, van het decreet van 16 januari 2004 bepaald dat bij de aanvraag tot toestemming tot crematie een attest moet worden gevoegd waarin de behandelende arts of de arts die het overlijden heeft vastgesteld, vermeldt of het overlijden te wijten is aan een natuurlijke of gewelddadige of verdachte of niet vast te stellen oorzaak en dat als de aanvraag een in een gemeente van het Vlaamse Gewest overleden persoon betreft, het verslag moet worden bijgevoegd van een beëdigd arts waarin wordt vermeld of het overlijden te wijten is aan een natuurlijke, gewelddadige, verdachte of niet vast te stellen oorzaak. In zoverre aldus het verlot tot crematie wordt geregeld, heeft die bepaling evenzeer betrekking op een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort.¹⁵

Ook op grond van de voormelde bevoegdheid om bepalingen tot stand te brengen inzake statistieken, in samenhang gelezen met de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de preventieve gezondheidszorg,¹⁶ kan de decreetgever artsen verplichten gegevens mee te delen aan de hand waarvan het Departement Zorg (overlijdens)statistieken kan opmaken.¹⁷

3.2.4. De decreetgever vermag derhalve een geneesheer te verplichten om middels het overlijdensattest de gegevens die vereist zijn voor de lijkbezorging en de statistiek aan te leveren, en daarbij gebruik te maken van het platform voor overlijdensadministratie.

Het voorontwerp beperkt zich er echter niet toe artsen te verplichten om via het platform de voormelde gegevens aan te leveren. Luidens artikel 13 van het voorontwerp maken artsen een vaststelling van overlijden op “conform artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 juni 1999”. Dit betekent dat een arts die overeenkomstig de ontworpen regeling een overlijdensattest ontsluit, niet (alleen) zou voldoen aan een door de decreetgever opgelegde verplichting, maar tevens aan die waarin dat artikel 4 voorziet. Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp blijkt dat het de bedoeling is om de aanmaak door de arts van een overlijdensattest op een papieren drager, overeenkomstig hetgeen in artikel 4 van het koninklijk besluit wordt bepaald, te vervangen door een digitale procedure.

¹⁵ Adv.RvS 65.197/3 van 14 februari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 29 maart 2019 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging’, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1902/1, 19, opmerking 3.3. Bijgevolg vermag de decreetgever te bepalen dat de beëdigde arts via het verslag het identificatienummer van het Rijksregister, de voornaam, de naam, het geslacht, de geboortedatum, de geboorteplaats, de hoofdverblijfplaats en datum en plaats van overlijden doorgeeft aan de ambtenaar van de burgerlijke stand, of diens gemachtigde beambten, van de gemeente waar het overlijden is vastgesteld (artikel 45, 2°, van het voorontwerp).

¹⁶ Ook op grond van hun bevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg op zich genomen kunnen de gemeenschappen artsen verplichten bepaalde gegevens mee te delen: zie artikel 45 van het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, dat onder meer voor de behandelende arts in een verplichting voorziet infecties die door biotische factoren worden veroorzaakt, te melden.

¹⁷ De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende toelichting: “Aangezien de informatie die bij de vaststelling van een overlijden moet worden opgemaakt, inhoudt dat de ‘doodsoorzaak’, en meer precies ‘de ziekte, het trauma of de complicatie die de dood veroorzaakte’(...) moet worden opgegeven, laat het verzamelen van deze informatie toe om deze informatie statistisch te analyseren(...). Vervolgens kunnen op basis van die ingezamelde en statistisch geanalyseerde informatie maatregelen worden genomen in het kader van het preventief gezondheidsbeleid (vb. inzetten op de preventie van specifieke ziektes, waarvan werd vastgesteld dat een significant aantal personen eraan overlijdt).”

Aldus wordt de federale bevoegdheid op grond waarvan dat artikel 4 is tot stand gekomen,¹⁸ betreden. In zoverre de formulieren model IIIC en IIID blijken de memorie van toelichting bij het voorontwerp gelden voor de vaststelling van het overlijden, is ook de federale bevoegdheid inzake de vaststelling van het overlijden in de ontworpen regeling betrokken.

Overigens gebeurt de aanlevering waarin de ontworpen regeling voorziet niet volledig “conform” hetgeen in het koninklijk besluit van 17 juni 1999 wordt bepaald: ook al kan worden aangenomen dat bij het overmaken van de inlichtingen op een elektronische drager strook C van het formulier model IIIC of IIID niet “onder gesloten omslag” moet worden gestoken, dan nog moet worden vastgesteld dat uit artikel 5 van hetzelfde koninklijk besluit voortvloeit dat de aangever – en dus niet de arts zelf – ertoe gehouden is het door de arts ingevulde formulier zonder uitstel af te geven aan het gemeentebestuur van de plaats van overlijden. Voorts is luidens artikel 7 van het koninklijk besluit van 17 juni 1999 enkel de verantwoordelijke arts-ambtenaar van de gemeenschap gemachtigd strook C te openen en te verwerken, terwijl blijken artikel 14 van het voorontwerp ook het gemeentebestuur en de uitvaartondernemer via het platform de gegevens van de vaststelling van het overlijden kunnen ontvangen.

3.2.5. Gelet hierop moet voor de ontworpen regeling dan ook voldaan zijn aan de voorwaarden voor de toepassing van de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden, op grond waarvan de bevoegdheid van een andere overheid kan worden betreden voor zover zulks noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.¹⁹

In zoverre met de ontworpen regeling wordt beoogd het volledige proces voor de aangifte van het overlijden en het afhandelen van de verdere administratieve verplichtingen te digitaliseren, kan worden aangenomen dat het beroep op de impliciete bevoegdheden noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden. Uit wat voorafgaat vloeit immers voort dat het overlijdensattest zoals bepaald in de formulieren model IIIC en IIID onder meer gegevens bevat die vereist zijn in het kader van de lijkbezorging en de preventieve gezondheidszorg. Bijgevolg kan het noodzakelijk worden geacht dat het opstellen van het overlijdensattest in het digitaliseringsproces wordt betrokken. De ontworpen regeling strookt overigens met het opzet van de federale wetgever om, middels het gebruik van de formulieren model IIIC en IIID, “een geïntegreerde aangifte te doen van alle informatiegegevens die in opdracht van de verschillende overheden moeten ingezameld worden (burgerlijke stand gegevens, volksgezondheidsgegevens, statistiekgegevens en bij overlijden gegevens vereist in het kader van de crematie of ter aarde bestelling)”.²⁰

¹⁸ Het koninklijk besluit van 17 juni 1999 vindt rechtsgrond in de artikelen 1, 4 en 16 van de wet van 4 juli 1962 ‘betreffende de openbare statistiek’: adv.RvS 27.291/1 van 17 december 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 juni 1999, 2.

¹⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv.: GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4.

²⁰ Zie *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2919/1, 101.

Er kan ook worden aangenomen dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent, vermits artikel 8 van het koninklijk besluit van 17 juni 1999 zelf in de mogelijkheid voorziet dat inlichtingen worden overgemaakt door middel van een elektronische drager of onder om het even welke andere vorm, op voorwaarde dat zij er alle gegevens van de formulieren op dezelfde manier op weergeven.

Wat de marginale weerslag op de federale bevoegdheid inzake de vaststelling van het overlijden betreft, kan worden vastgesteld dat van de arts nog steeds wordt vereist een overlijdensattest op te maken middels de formulieren model IIIC en IIID, en bijgevolg de in die modellen vermelde gegevens erin op te nemen. In zoverre uit het koninklijk besluit van 17 juni 1999 voortvloeit dat het gemeentebestuur en de verantwoordelijke arts-ambtenaar van de gemeenschap toegang moeten hebben tot die gegevens, blijkt uit artikel 14, 1° en 3°, van het voorontwerp dat het gemeentebestuur en het Departement Zorg als ontvangende entiteiten via het platform die gegevens kunnen ontvangen.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat luidens het voormelde artikel 8 van het koninklijk besluit van 17 juni 1999, wanneer inlichtingen worden overgemaakt door middel van een elektronische drager of onder om het even welke andere vorm, over de technische details van de gegevensdrager een voorafgaande overeenkomst is vereist met het Nationaal Instituut voor de Statistiek. Aldus kan dat instituut zich ervan vergewissen dat die inlichtingen worden aangeleverd in een vorm die het voor hem mogelijk maakt die gegevens ook effectief te verwerken. Zonder een voorafgaande overeenkomst met het Nationaal Instituut voor de Statistiek kan dan ook geen gewag worden gemaakt van een marginale weerslag op de federale bevoegdheid. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt echter niet dat over de ontworpen regeling een dergelijke overeenkomst werd bereikt met het Nationaal Instituut voor de Statistiek. Dat zal alsnog moeten gebeuren vooraleer de ontworpen regeling doorgang kan vinden.

3.3.1. In de artikelen 22 tot 24 van het voorontwerp wordt het ontsluiten en raadplegen geregeld van een uittreksel of afschrift van de akte van overlijden via het platform. Zo wordt bepaald dat de ambtenaar van de burgerlijke stand van de plaats van overlijden, of diens gemachtigde, het uittreksel of het afschrift van de akte van overlijden via het platform kan ontsluiten (artikel 23), en dat de ontvangende entiteiten vermeld in artikel 21, § 3, derde lid, van het decreet van 2 december 2022, en burgers, via het platform een akte van overlijden kunnen ontvangen en raadplegen (artikel 24, tweede lid). De uitvaartondernemer wordt verplicht om het uittreksel of afschrift van de akte van overlijden via het platform te ontvangen en te raadplegen (artikel 24, eerste lid).

In advies 38.135/VR van 17 maart 2005 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat de bevoegdheid van de gewesten inzake de begraafplaatsen en de lijkbezorging zich niet uitstrekt tot “de regels inzake de burgerlijke stand, inzonderheid die betreffende het opmaken van de akte van overlijden. Deze aangelegenheid behoort immers tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid²¹”.²²

3.3.2. Gevraagd hoe in het licht hiervan de artikelen 22 tot 24 van het voorontwerp kunnen worden verantwoord, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Deze verplichting steunt op de gewestelijke bevoegdheid inzake de begraafplaatsen en de lijkbezorging, zoals bepaald in artikel 6, §1, VIII, eerste lid, 7°, van de BWHI. In het kader van deze bevoegdheid, is de Vlaamse decreetgever bevoegd om de administratieve aspecten van het verlof tot crematie en het verlof tot teraardebestelling te regelen, met inbegrip van het opleggen van een administratieve verplichting aan de uitvaartondernemer om het digitaal platform te gebruiken.

Artikel 24, eerste lid, van de ontworpen regeling heeft bovendien enkel betrekking [op] het ontsluiten van het uittreksel of het afschrift van de akte van overlijden en beoogt geenszins de opmaak van de akte van overlijden. Zoals in de memorie van toelichting werd uiteengezet bij het artikelsgewijze commentaar bij het ontworpen artikel 22, beoogt dit onderdeel van de ontworpen regeling louter de digitalisering van het proces van de doorgifte van het voormelde uittreksel of afschrift van de akte van overlijden door de ambtenaar van de burgerlijke stand of zijn gemachtigde beambten van de plaats van overlijden aan de uitvaartondernemer. Deze regeling raakt bijgevolg niet aan de regeling inzake de burgerlijke stand. Zij heeft immers geen betrekking op de eigen processen en systemen van de gemeente, die buiten het platform plaatsvinden, waaronder de Databank voor de Akte van Burgerlijke Stand (DABS) waar de akten van burgerlijke stand worden aangemaakt, bewerkt, opgeslagen, enz.

Ook op dit punt kan worden verwezen naar de eerder vermelde adviespraktijk van de Raad van State over de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest voor gegevensdeling.²³”

3.3.3. In advies 71.602/3 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, inderdaad opgemerkt dat een regeling inzake het delen van gegevens via een elektronisch platform tussen, enerzijds, burgers en, anderzijds, overheidsinstanties die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoren, een bevoegdheidsrechtelijke grondslag vindt in de materiële bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest op grond waarvan die overheidsinstanties worden geregeld.²⁴ Op grond van zijn bevoegdheid inzake de lokale

²¹ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Inzake de federale bevoegdheid op het gebied van de organisatie van de burgerlijke stand, zie inzonderheid, algemeen beschouwd, advies 13.764/2, op 22 december 1980 verstrekt over een voorstel van decreet van de Franse Gemeenschapsraad betreffende de verandering van naam en voornaam (Doc. C.C.F., zitting 1980-1981, nr. 62/2).

Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, derde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, bevestigt uitdrukkelijk dat de federale overheid in dezen bevoegd is en preciseert daarbij dat de aan de gewesten toevertrouwde bevoegdheid om de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen te regelen zich niet uitstrekt tot de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 125, 126, 127 en 132 van de nieuwe gemeentewet, voorzover zij de registers van de burgerlijke stand betreffen. (...).

²² Adv.RvS 38.135/VR van 17 maart 2005, *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-508/2, 3.

²³ Voetnoot van het aangehaalde antwoord: Adv. RvS nr. 71.602/3, 12.

²⁴ Adv.RvS 71.602/3 van 15 juli 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 december 2022, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1424/1, 261, opmerking 3.7.2.1.

besturen²⁵ kan het Vlaamse Gewest derhalve bepalen in welke mate die besturen gegevens kunnen of moeten ontsluiten via het platform voor overlijdensadministratie.²⁶

3.3.4. Een dergelijke regeling kan evenwel geen afbreuk doen aan de voormelde federale bevoegdheid inzake de akte van overlijden.

Te dien aanzien wordt in de memorie van toelichting omtrent de ontworpen regeling onder meer het volgende gesteld:

“Het betreft een loutere digitalisering van het proces van de doorgifte van het voormelde uittreksel of afschrift van de akte van overlijden door de ambtenaar van de burgerlijke stand of zijn gemachtigde beampten van de plaats van overlijden aan de uitvaartondernemer. Dit raakt niet aan de eigen processen en systemen van de gemeente, die buiten het platform plaatsvinden, waaronder de Databank voor de Akte van Burgerlijke Stand (DABS) waar de akten van burgerlijke stand worden aangemaakt, bewerkt, opgeslagen, etc. Deze doorgifte doet geen afbreuk aan artikel 29 oud Burgerlijk Wetboek en de mogelijkheid voor eenieder om, mits naleving van de voorwaarden in artikel 29 oud Burgerlijk Wetboek, een uittreksel of afschrift te verkrijgen van de akte van overlijden. Het voorontwerp verwijst naar het nieuwe artikel 29 oud Burgerlijk Wetboek dat op 1 januari 2025 in werking treedt.”

Daar wordt nog het volgende aan toegevoegd:

“De ambtenaar van de burgerlijke stand of diens gemachtigde ontsluit het uittreksel of het afschrift ook via het platform. Het verplicht gebruik geldt enkel ten aanzien van het ontsluiten van het uittreksel of het afschrift van de akte van overlijden aan de uitvaartondernemer. De gemeente zal het uittreksel en het afschrift ophalen uit haar eigen systemen. Deze verplichting raakt bijgevolg niet aan de eigen processen en systemen van de gemeente, waaronder bijvoorbeeld het aanmaken, bewerken, opslaan en ophalen van de akte van overlijden via DABS.”

3.3.5. De bevoegdheid van de federale overheid inzake akten van de burgerlijke stand, zoals de akte van overlijden er een is, omvat echter ook de regeling van de toegang tot die akten. Die regeling houdt niet alleen in dat de federale wetgever vermogen te regelen welke personen en instanties recht hebben op een uittreksel of een afschrift van de akten van de burgerlijke stand, maar ook de wijze waarop dat uittreksel of dat afschrift wordt afgeleverd.

Artikel 29, § 2, eerste lid, van het (oud) Burgerlijk Wetboek bepaalt dienaangaande dat uittreksels en afschriften van akten van de burgerlijke stand worden afgeleverd door de ambtenaar van de burgerlijke stand die erom wordt verzocht, dan wel elektronisch via de Databank Akten Burgerlijke Stand (hierna: DABS). In het derde lid van die bepaling wordt de Koning gemachtigd om vast te stellen door wie *en op welke wijze* de afschriften en uittreksels voor akten van respectievelijk minder dan vijftig, vijfenzeventig en honderd jaar oud worden afgeleverd.

²⁵ Artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

²⁶ Indien de ontvangende entiteiten (ook) externe overheden zijn in de zin van artikel I.3, 8°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, moet de gegevensdeling gebeuren op basis van vrijwilligheid en enkel voor zover die overheidsinstanties, die niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoren, daarmee instemmen: zie adv.RvS 71.602/3 van 15 juli 2022, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1424/1, 261, opmerking 3.7.2.2.

Ook al kan artikel 24 van het voorontwerp aldus worden begrepen dat de uitvaartondernemer, de ontvangende entiteiten vermeld in artikel 21, § 3, derde lid, van het decreet van 2 december 2022 en de burgers, enkel via het platform een uittreksel of een afschrift van de akte van overlijden²⁷ (kunnen) ontvangen en raadplegen voor zover ze overeenkomstig artikel 29, §§ 1 en 1/1, van het (oud) Burgerlijk Wetboek recht hebben op een dergelijk afschrift of uittreksel, dan nog moet worden vastgesteld dat in de ontworpen regeling de wijze wordt bepaald waarop die afschriften en uittreksels (kunnen) worden afgeleverd, hetgeen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

3.3.6. Bijgevolg moet ook voor die regeling voldaan zijn aan de voorwaarden voor de toepassing van de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden.

Weliswaar kan worden aangenomen dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen regeling op de federale bevoegdheid marginaal is: de ontworpen regeling leidt er immers enkel toe dat de ambtenaar van de burgerlijke stand die overeenkomstig artikel 29, § 2, eerste lid, van het (oud) Burgerlijk Wetboek een uittreksel of een afschrift van een akte van overlijden aflevert, dat middels het platform voor overlijdensadministratie doet of kan doen. Er kan echter getwijfeld worden aan de noodzaak van de ontworpen regeling. In tegenstelling tot het overlijdensattest, dat gegevens bevat die vereist zijn in het kader van de lijkbezorging en de preventieve gezondheidszorg (opmerking 3.2.5), is de aflevering van een uittreksel of een afschrift van de akte van overlijden niet noodzakelijk voor het verlof tot begraving of tot crematie, of voor de overlijdensstatistieken. Ook de doelstelling de nabestaanden van de overleden persoon te ontzorgen bij het administratief proces als het overlijden plaatsvindt in het Vlaamse Gewest (artikel 3, tweede lid, 2°, van het voorontwerp) kan die noodzaak niet verantwoorden.

3.3.7. Indien niet kan worden aangetoond dat voor de artikelen 22 tot 24 van het voorontwerp aan de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan, dan moeten die bepalingen worden weggelaten.

3.4. Luidens het ontworpen artikel 15bis, § 2, vierde lid, van het decreet van 16 januari 2004 kan de procureur des Konings die laat weten dat hij zich niet verzet tegen de toestemming tot begraving, het nummer van het proces-verbaal of het systeemnummer zoals gekend door de procureur des Konings aan de ambtenaar van de burgerlijke stand bezorgen. De ambtenaar van de burgerlijke stand bezorgt, in voorkomend geval, het nummer van het proces-verbaal of het systeemnummer aan het Departement Zorg (artikel 44, 3°, van het voorontwerp). Het ontworpen artikel 19, § 1, 4°, van het decreet van 16 januari 2004 voorziet in een gelijkaardige regeling voor de toestemming tot crematie (artikel 45, 3°, van het voorontwerp).

²⁷ In artikel 24, tweede lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de ontvangende entiteiten en de burgers via het platform “een akte van overlijden” zelf kunnen ontvangen. Een akte van de burgerlijke stand wordt evenwel in gedematerialiseerde vorm opgemaakt in de DABS en wordt bewaard via een gekwalificeerde dienst van elektronische archivering (zie artikel 14, tweede en derde lid, van het (oud) Burgerlijk Wetboek). Overeenkomstig artikel 28, § 1, van het (oud) Burgerlijk Wetboek kunnen enkel uittreksels en afschriften worden afgeleverd van de akten van de burgerlijke stand. Hieraan kan de decreetgever geen afbreuk doen, zodat in artikel 24, tweede lid, van het voorontwerp in ieder geval moet worden verwezen naar een uittreksel of een afschrift van de akte van overlijden.

In de artikelen 15bis, § 2, vierde lid, en 19, § 1, 4°, van het decreet van 16 januari 2004 wordt bepaald dat als er tekenen of aanwijzingen zijn van een gewelddadige dood of andere omstandigheden die dat laten vermoeden, de toestemming tot begraving of de toestemming tot crematie slechts kan worden verleend nadat de procureur des Konings heeft laten weten dat hij er zich niet tegen verzet. In advies 65.197/3 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, ten aanzien van die bepalingen opgemerkt dat een dergelijke regeling ervoor zorgt dat het stoffelijk overschot niet wordt begraven (of wordt gecremeerd) vooraleer de door de procureur des Konings of de onderzoeksrechter op grond van artikel 44 van het Wetboek van Strafvordering bevolen onderzoekshandelingen hebben plaatsgevonden, en dat ze ervoor zorgt dat de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake de maatregelen die moeten worden getroffen in geval van gewelddadige dood of van verdacht overlijden wordt gevrijwaard.²⁸ Gelet hierop kan de decreetgever ook bepalen welke gegevens de procureur des Konings in die omstandigheden aan de ambtenaar van de burgerlijke stand kan meedelen. Dat is des te meer het geval nu de ontworpen regelingen een loutere mogelijkheid en geen verplichting inhouden om die gegevens mee te delen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. De exploitatie van het platform voor overlijdensadministratie wordt gefinancierd door een platformretributie voor de aansluiting tot en het gebruik van het platform (artikel 42 van het voorontwerp). De platformretributie is volgens de artikelen 2, 20°, en 10, § 2, tweede lid, van het voorontwerp verschuldigd in de gevallen die dit decreet bepaalt. Dienaangaande wordt in artikel 21 van het voorontwerp bepaald dat de uitvaartondernemer “een platformretributie als vermeld in artikel 42” betaalt om de toepassing inzake de administratieve afhandeling van de uitvaart te gebruiken.

Bijgevolg worden de gevallen waarin de platformretributie verschuldigd is, en door wie deze verschuldigd is, in het voorontwerp op voldoende wijze geregeld, zodat ogenschijnlijk is voldaan aan het in artikel 173 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel.

4.2. Luidens artikel 42, § 2, van het voorontwerp bedraagt de platformretributie maximaal 25 euro, exclusief btw. De Vlaamse Regering kan het bedrag van de platformretributie en nadere voorwaarden en regels voor de platformretributie vastleggen.²⁹

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Artikel 21 van het voorontwerp van decreet bepaalt dat voor de toepassing voor de administratieve afhandeling van de uitvaart (afdeling 2 van het voorontwerp van decreet) door de uitvaartondernemer een platformretributie verschuldigd is. Deze platformretributie bedraagt hoogstens 25 euro (excl. btw), zoals bepaald in artikel 42 van het voorontwerp van het decreet. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 21 wordt uiteengezet, voorziet deze bepaling in een platformretributie die betaald wordt door de uitvaartondernemer, die als ontvangende entiteit, de toepassing voor de administratieve afhandeling van de uitvaart ontvangt via het platform, vermeld in afdeling 2 van het voorontwerp van het decreet. Het

²⁸ Adv.RvS 65.197/3 van 14 februari 2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1902/1, 19-20, opmerking 3.5.

²⁹ Zie ook artikel 10, § 2, tweede lid, van het voorontwerp en het ontworpen artikel 5, § 1, 5°/1, tweede lid, van het decreet van 2 december 2022 (artikel 47, 2°, van het voorontwerp).

gaat om het geheel van deze toepassing, bestaande uit de volgende deelt toepassingen: de uittreksels uit en afschriften van een akte van overlijden, de laatste wilsbeschikking en toestemming tot begraafing of crematie.

Artikel 42, §2, samengelezen met artikel 10, §2, tweede lid, van het voorontwerp van decreet bepalen dat de Vlaamse Regering het bedrag van de platformretributie kan bepalen in de gevallen waarin deze op grond van het decreet verschuldigd is.

De formulering in artikel 42, § 2, van het voorontwerp van decreet dat bepaalt dat de Vlaamse Regering het bedrag van de platformretributie *kan* vastleggen, is bewust gekozen omdat niet elke toepassing, deelttoepassing of afgeleide deelttoepassing aanleiding zal geven tot de betaling van een platformretributie. Sommige deelttoepassingen en afgeleide deelttoepassingen worden gratis aangeboden, bijvoorbeeld in het kader van beleidsdoelstellingen zoals de vaststelling van het overlijden door de arts. Door de keuze voor het werkwoord *kan* wordt vermeden dat de Vlaamse Regering verplicht is om voor elke toepassing een retributie vast te leggen. Een alternatief zou kunnen zijn om voor een bepaalde deelttoepassing een nultarief vast te leggen. Indien de Raad van State dat wenselijk acht, kan het voorgaande uitdrukkelijker worden uitgedrukt in het decreet.

Indien de Vlaamse Regering ervoor opteert om voor een bepaalde toepassing geen retributie vast te leggen, is er geen retributie verschuldigd.”

4.3. Ofschoon artikel 173 van de Grondwet niet verhindert dat de decreetgever de Vlaamse Regering machtigt om het bedrag van de platformretributie te bepalen, in de wetenschap dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is opdat er gewag kan worden gemaakt van een retributie, vloeit uit die grondwetsbepaling wel voort dat de decreetgever die bevoegd is om de retributie in te voeren, ook moet voorzien in de gevallen van vrijstelling en vermindering ervan.

De in de artikelen 10, § 2, tweede lid, en 42, § 2, van het voorontwerp vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering om het bedrag van de platformretributie te bepalen, kan derhalve niet inhouden dat de Vlaamse Regering tevens gevallen vermag vast te stellen waarin van de betrokken retributie wordt vrijgesteld. Daarbij moet worden opgemerkt dat indien de Vlaamse Regering voor sommige (deel)toepassingen voor de administratieve afhandeling van de uitvaart geen bedrag voor de platformretributie vaststelt, of indien dat bedrag 0 euro zou bedragen, dit evenzeer neerkomt op een vrijstelling van vergoeding.³⁰

Indien het derhalve de bedoeling zou zijn om voor sommige (deel)toepassingen voor de administratieve afhandeling van de uitvaart³¹ te voorzien in een vrijstelling van de platformretributie die de uitvaartondernemers verschuldigd zijn, dan moet de decreetgever die gevallen zelf regelen.

³⁰ Zie adv.RvS 72.289/3 van 3 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 november 2022 ‘om het bedrag en de betalingswijze vast te stellen van de vergoedingen voor de goedkeuring van motorvoertuigen’, opmerking 3.2.2.

³¹ Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat enkel de uitvaartondernemer de platformretributie verschuldigd is, en enkel om de toepassing inzake de administratieve afhandeling van de uitvaart vermeld in afdeling 2 van hoofdstuk 2 van titel 4 van het voorontwerp te gebruiken. Voor de toepassing van de vaststelling van het overlijden, waarvan de gemachtigde gewag maakt, is de platformretributie sowieso niet van toepassing, zodat ervoor ook niet in een vrijstelling moet worden voorzien.

5.1. Zoals de Raad van State reeds meermaals heeft opgemerkt, onder andere in advies 71.602/3 van 15 juli 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 december 2022,³² dienen bepalingen die ertoe strekken instellingen met rechtspersoonlijkheid op te richten, te worden getoetst aan het voorschrift van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Luidens die bepaling moet het decreet de “oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht” van de beoogde instelling regelen.

Dienaangaande moet omtrent het voorontwerp het volgende worden opgemerkt.

5.2. De opdrachten en taken van het Vlaams Datanutsbedrijf in het kader van het platform over overlijdensadministratie worden in de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp uiteengezet. Hoewel de context van die opdrachten en taken in het kader van het voorliggende voorontwerp specifiek is dan het geval was bij de afbakening van de doelstellingen van het Vlaams Datanutsbedrijf bij de totstandkoming van het decreet van 2 december 2022 zelf, moet worden vastgesteld dat sommige daarvan nog steeds in ruime en abstracte bewoordingen worden geformuleerd. Zo kan het Vlaams Datanutsbedrijf “alle activiteiten, taken en bedrijvigheden voorbereiden of verrichten die rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen tot de verwezenlijking van de opdrachten en de doelstellingen, vermeld in het eerste en tweede lid, en de taken, vermeld in artikel 4” (artikel 3, derde lid). Het heeft daarnaast tot taak “een visie en een strategie [te] ontwikkelen om effectieve, efficiënte en goed beveiligde toepassingen te ontwikkelen en te beheren die de gegevensdeling in een elektronisch informatiesysteem voor gegevens in verband met overlijden ondersteunen en de naleving ervan opvolgen” (artikel 4, eerste lid, 1°), en om “pilotprojecten [te] organiseren in eigen opdracht of in opdracht van entiteiten” (artikel 4, eerste lid, 4°). In het takenpakket zijn ook begrepen “alle andere taken dan de taken, vermeld in punt 1° tot en met 8°, die rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de taken, vermeld in punt 1° tot en met 7°, en de opdrachten, vermeld in artikel 3” (artikel 4, eerste lid, 9°). Deze opdrachten en taken zijn weinig precies en laten de Vlaamse Regering, die overeenkomstig artikel 4, derde lid, van het voorontwerp de in het eerste lid vermelde taken en de regels voor deze taken nader kan bepalen, een zeer ruime appreciatiemarge over wat ze *in concreto* moeten inhouden.

5.3. Het voorgaande gaat ook op voor de in het ontworpen artikel 5, § 1, 7°/1 en 7°/2, van het decreet van 2 december 2022 vermelde beleidsuitvoerende taken van het Vlaams Datanutsbedrijf, namelijk “de rol opnemen van vertrouwde derde partij in een datagedreven ecosysteem met het oog op het anonimiseren en pseudonimiseren van persoonsgegevens om de verdere verwerking ervan mogelijk te maken” en “tussenkomen bij de mededeling van persoonsgegevens in een datagedreven ecosysteem” (artikel 47, 3°, van het voorontwerp).

5.4. Gelet hierop dreigt de ontworpen regeling op gespannen voet te staan met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat onder meer vereist dat de decreetgever de bevoegdheid van de op te richten instelling bepaalt.

³² Adv.RvS 71.602/3 van 15 juli 2022, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1424/1, 267-268, opmerkingen 5.1 tot 5.3.

6.1. 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.³³

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet 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.³⁴

6.2. Luidens artikel 39, § 1, 1°, van het voorontwerp worden de persoonsgegevens verwerkt door het Vlaams Datanutsbedrijf met het oog op de verwezenlijking van de opdrachten, vermeld in artikel 3, en de uitvoering van de taken, vermeld in artikel 4 van het voorontwerp. Ogenscheinlijk worden aldus de met de gegevensverwerking nagestreefde doelstellingen bepaald.

Zoals hiervoor evenwel is opgemerkt,³⁵ worden sommige opdrachten en taken van het Vlaams Datanutsbedrijf in het kader van het platform in ruime en abstracte bewoordingen geformuleerd. Bijgevolg kunnen ook de doelstellingen waarvoor het Vlaams Datanutsbedrijf persoonsgegevens verwerkt niet met voldoende zekerheid worden bepaald.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat, onverminderd hetgeen hiervoor omtrent artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is opgemerkt, artikel 22 van de Grondwet vereist dat, vermits de doelstellingen van de gegevensverwerking door het Vlaams Datanutsbedrijf worden bepaald door middel van een verwijzing naar de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp, de omschrijving van de opdrachten en taken van het Vlaams Datanutsbedrijf in het kader van het platform in die bepalingen moet worden verduidelijkt.

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ Opmerking 5.2.

6.3. Luidens artikel 10, § 1, 2°, van het voorontwerp maakt het Vlaams Datanutsbedrijf een overzicht van de toepassingen, deeltoepassingen en afgeleide deeltoepassingen bekend dat per deeltoepassing en afgeleide deeltoepassing de volgende informatie bevat:

“een gedetailleerd overzicht van de persoonsgegevens die de deeltoepassing of de afgeleide deeltoepassing bevat en het doeleinde waarvoor de persoonsgegevens verwerkt worden, als dat niet al is vastgesteld bij of krachtens een supranationale of wetskrachtige norm”.

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent het volgende gesteld:

“Per deeltoepassing moet het Vlaams Datanutsbedrijf de kerneigenschappen omschrijven en bekendmaken, voor zover deze niet reeds vastgesteld zijn bij of krachtens een supranationale of wetskrachtige norm of bij dit decreet. Zo moet het onder andere bepalen tot welke toepassing de deeltoepassing behoort, de persoonsgegevens die verwerkt worden en het doeleinde waarvoor deze verwerkt worden en de aanleverende entiteiten die, overeenkomstig artikel 5 van het decreet, de persoonsgegevens ter beschikking (kunnen) stellen aan de ontvangende entiteiten die, overeenkomstig artikel 6 van het decreet, de gegevens (kunnen) ontvangen. Het kan hierbij gaan om verschillende entiteiten waaronder een bank, nutsvoorzieningen, verzekeringsinstelling of bijvoorbeeld een notaris voor zover deze aan de voorwaarden, afhankelijk van het geval, vermeld in artikel 5 of 6, voldoen. Daarnaast wordt ook de kwalificatie van de aanleverende en ontvangende entiteiten bij de verwerking van persoonsgegevens bepaald ((gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke of verwerker). Daarnaast bepaalt het overzicht van toepassingen en deeltoepassingen voor zover van toepassing, de mogelijkheid voor de burger om gegevens in de zin van dit decreet via het platform voor datakluisen, vermeld in artikel 5, §1, 2°, van het decreet van 2 december 2022, op te slaan of te ontsluiten als de burger zijn datakluis heeft geactiveerd.”

Zoals vermeld (opmerking 6.1) behoren de categorie van verwerkte gegevens en de met de verwerking nagestreefde doelstelling tot de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens die door de decreetgever zelf moeten worden geregeld. Bijgevolg kan artikel 10, § 1, 2°, van het voorontwerp niet aldus worden begrepen dat het Vlaams Datanutsbedrijf de bevoegdheid wordt verleend om in de verwerking te voorzien van gegevens of voor doelstellingen waar geen decretale rechtsgrondslag voor bestaat. Daargelaten dat aldus een verordenende bevoegdheid zou worden verleend aan het Vlaams Datanutsbedrijf, hetgeen om de hieronder uiteengezette redenen problematisch is (opmerking 7.1), zou een dergelijke machtiging niet bestaanbaar zijn met het in artikel 22 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel.

6.4. In artikel 41, tweede lid, van het voorontwerp wordt de maximale bewaartermijn bepaald voor de verwerkingen van persoonsgegevens door het Vlaams Datanutsbedrijf. Die termijn bedraagt in beginsel twee jaar vanaf de terbeschikkingstelling van een deeltoepassing in het platform. Voor het uittreksel en het afschrift van de akte van overlijden en voor de laatste wilsbeschikking bedraagt de maximale bewaartermijn negentig dagen.

Luidens het derde lid van die bepaling wordt voor de deeltoepassingen “vermeld in artikel 10” de maximale bewaartermijn evenwel bepaald op basis van de volgende elementen:

“1° het doeleinde van de verwerking van de persoonsgegevens;

2° de mate waarin een bewaartermijn van gegevens bij of krachtens een wet of decreet is bepaald, of de mate waarin er een voldoende substantieel verband is met de wettelijke, decretale of reglementaire termijnen;

3° de mate waarin kan worden voorzien in de maatregelen die de identificatie van de betrokkene belemmeren.”

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De maximale bewaartermijn, vermeld in artikel 41, derde lid, van het decreet wordt door het Vlaams Datanutsbedrijf bepaald aan de hand van de elementen, opgenomen in het derde lid. Dit betekent dat voor zover de bewaartermijn reeds krachtens een wet of decreet is bepaald of wanneer er reeds een voldoende substantieel verband is met de wettelijke, decretale of reglementaire termijnen, deze termijnen van toepassing zullen zijn (artikel 41, derde lid, 3°, voorontwerp van decreet).”

Nog los van de vaststelling dat in artikel 10 van het voorontwerp geen specifieke deeltoepassingen worden vermeld, en het overzicht waarvan die bepaling gewag maakt betrekking lijkt te hebben op alle deeltoepassingen, met inbegrip van die waarop artikel 41, tweede lid, van het voorontwerp van toepassing is, moet worden opgemerkt dat het regelen van de *maximale* bewaartermijn een essentieel element is van de verwerking van de persoonsgegevens dat door de decreetgever zelf moet worden geregeld en derhalve niet aan het Vlaams Datanutsbedrijf kan worden overgelaten. Hoogstens kan het Vlaams Datanutsbedrijf worden gemachtigd om, binnen de grenzen van de door de decreetgever bepaalde maximale bewaartermijn en aan de hand van de door de decreetgever bepaalde criteria, de effectieve bewaartermijn voor elke deeltoepassing vast te stellen.

7.1. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het Vlaams Datanutsbedrijf, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.³⁶

³⁶ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven

7.2. Uit artikel 38, § 2, van het voorontwerp vloeit voort dat het overzicht van toepassingen, deelt toepassingen en afgeleide deelt toepassingen dat het Vlaams Datanutsbedrijf opmaakt overeenkomstig artikel 10, § 1, van het voorontwerp, in een afwijking kan voorzien op de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke bepaald in dit artikel.

Daargelaten dat in artikel 10, § 1, van het voorontwerp geen gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid om een (andere) verwerkingsverantwoordelijke aan te duiden,³⁷ moet worden vastgesteld dat het Vlaams Datanutsbedrijf aldus de bevoegdheid wordt verleend om middels het in artikel 10, § 1, vermelde overzicht voor bepaalde deelt toepassingen een andere verwerkingsverantwoordelijke aan te wijzen dan die vermeld in artikel 38, § 2, van het voorontwerp.

Bij gebrek aan enige criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke gevallen het Vlaams Datanutsbedrijf kan afwijken van de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke bepaald in artikel 38, § 2, van het voorontwerp, en welke instantie het dan kan aanduiden als verwerkingsverantwoordelijke, kan niet worden aangenomen dat die delegatie aan het Vlaams Datanutsbedrijf een zeer beperkt en niet-beleidsmatig karakter heeft. Bijgevolg moet in dergelijke criteria worden voorzien, of moet worden afgezien van de delegatie aan het Vlaams Datanutsbedrijf.³⁸

8. Een aantal bepalingen van het voorontwerp zijn nodeloos complex gesteld en daardoor moeilijk te begrijpen. Dat is inzonderheid het geval voor de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp. Zo is het niet nodig om in die bepalingen telkens te preciseren dat de ontsluiting van persoonsgegevens gebeurt “[m]et behoud van de toepassing van de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens die van toepassing is bij het ontsluiten van persoonsgegevens, zoals ze in voorkomend geval, op federaal of Vlaams niveau verder is of wordt gespecificeerd”: ofwel wordt in het voorontwerp op bepaalde punten afgeweken van die regelgeving,³⁹ en is die precisering niet correct, ofwel is dat niet het geval, en dan is die precisering overbodig. Ook kan in artikel 5, § 2, de derde vermelding van de woorden “in voorkomend geval” worden weggelaten en schrijven men in de artikelen 5, § 2, 1°, § 3, 1°, en § 4, eerste lid, 1°, en 6, eerste lid, 1°, van het voorontwerp “namens hem” (in plaats van “namens die burger”).

Het verdient dan ook aanbeveling om het voorontwerp te herbekijken om de leesbaarheid en de toegankelijkheid ervan te verbeteren.

en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

³⁷ Ofschoon die bepaling de per deelt toepassing en afgeleide deelt toepassing te vermelden informatie opsomt.

³⁸ Vermits de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke geen deel uitmaakt van de essentiële elementen van de verwerking van de persoonsgegevens die door de decreetgever moeten worden geregeld, zou die aangelegenheid wel kunnen worden opgedragen aan de Vlaamse Regering.

³⁹ Hetgeen enkel kan voor regels die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

9.1. Luidens artikel 7, tweede lid, 2°, van het voorontwerp moet iedere aanleverende en iedere ontvangende entiteit, of in voorkomend geval een koepelorganisatie, garanderen dat er een rechtsgrond is om gegevens mee te delen of te ontvangen.

Uit de memorie van toelichting, en met name uit de repliek op het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens blijkt dat hiermee de rechtvaardigingsgronden vermeld in artikel 6, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming⁴⁰ worden bedoeld:

“De rechtsgrond voor de andere ‘betrokkenen’: iedere aanleverende en iedere ontvangende entiteit is verantwoordelijk voor de naleving van de principes in artikel 7 ontwerpdecreet, waaronder de verplichting om zich rechtmatig te kunnen beroepen op een rechtsgrond voor het aanleveren of ontvangen van gegevens in verband met overlijden (zie artikel 7, tweede lid, ontwerpdecreet).

De mogelijke rechtsgronden van de aanleverende en ontvangende entiteiten zijn opgenomen in artikel 5 en 6 van het ontwerpdecreet. De aanleverende en ontvangende entiteiten, afhankelijk van hun rol als (i) Vlaamse instanties en lokale overheden, (ii) overheidsinstanties die geen Vlaamse instantie of lokale overheden zijn, (iii) entiteiten die geen overheidsinstanties zijn, kunnen zich op volgende rechtsgronden beroepen: (i) de toestemming van een burger die aan de aanleverende entiteit verzoekt om gegevens via DNB door te geven (artikel 6, lid 1, e) AVG), (ii) een supranationale of wetskrachtige norm (artikel 6, lid 1, c) AVG) of (iii) een gerechtvaardigd belang in de zin van artikel 6, lid 1, f) AVG voor zover de gegevensdeling noodzakelijk is. Enkel entiteiten die geen overheidsinstantie zijn, kunnen zich op deze laatste rechtsgrond beroepen.”

Het strekt tot aanbeveling om die toelichting ook bij de bespreking van artikel 7 van het voorontwerp te vermelden.

9.2. Luidens artikel 7, vierde lid, van het voorontwerp kan het Vlaams Datanutsbedrijf voor de toepassing van het eerste lid van die bepaling een overeenkomst sluiten met de aanleverende en ontvangende entiteiten.

Uit de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen, vloeit voort dat in deze overeenkomst hoogstens een aantal praktische afspraken kunnen worden opgenomen die niet meer inhouden dan een nadere concretisering van de bij decreet of, binnen de grenzen waarbinnen delegaties toelaatbaar zijn, bij uitvoeringsbesluit vastgestelde regels. Zo mag die overeenkomst geen bijkomende verplichtingen bevatten naast die vermeld in artikel 7, eerste en tweede lid, van het voorontwerp.

⁴⁰ 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)’.

Artikel 28

10. Luidens artikel 28, tweede lid, 2° en 3°, van het voorontwerp kan de uitvaartondernemer bij de aanvraag van een toestemming tot begraven of crematie via het platform de volgende gegevens ontsluiten:

“2° de woonsituatie, de hoogst voltooide opleiding, de huidige beroepstoestand, de sociale staat in het laatst uitgeoefende beroep en de uitgeoefende beroepen van de overleden persoon;

3° de woonsituatie, de hoogst voltooide opleiding, de huidige beroepstoestand, de sociale staat in het laatst uitgeoefende beroep en de uitgeoefende beroepen van de ouders als de overleden persoon een kind is”.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Het tweede lid bepaalt dat de uitvaartondernemer het identificatienummer van het Rijksregister van de overleden persoon, de woonsituatie, de hoogst voltooide opleiding, de huidige beroepstoestand, de sociale staat in het laatst uitgeoefende beroep en de uitgeoefende beroepen van de overledene (model IIIC) of voormelde gegevens van de ouders in geval het een overlijden van een kind betreft (model IIID) kan bezorgen. Deze informatie maakt reeds deel uit van strook D van het model voor de vaststelling van overlijden. Het gemeentebestuur van de gemeente waar het overlijden plaatsvond, vult dit in, in voorkomend geval samen met de aangever (de uitvaartondernemer). Uit de praktijk blijken hiermee evenwel veel onjuistheden gepaard te gaan. De gemeente van overlijden is vooreerst niet altijd de gemeente waar de overleden persoon zijn hoofdverblijfplaats heeft en daarenboven heeft die gemeente meestal geen contact met de nabestaanden, zodat dit gemeentebestuur niet altijd in de juiste positie is om deze informatie te verstrekken. De beschikbare centrale bronnen zijn niet voldoende toereikend om de volledige strook D aan te vullen. Het feit dat een overleden persoon is verhuisd naar een woonzorgcentrum is bijvoorbeeld niet steeds geregistreerd in het Rijksregister. Er is ook geen sluitende bron beschikbaar die de uitgeoefende beroepen bevat. De uitvaartondernemer is de aangever van het overlijden. Hij staat in contact met de nabestaanden, komt soms op de hoofdverblijfplaats van de overleden persoon en beschikt aldus vaker over accuratere informatie wat betreft de woonsituatie en de beroeps- en opleidingsgegevens. Op die manier wordt de datakwaliteit opnieuw verhoogd.”

Hieruit kan worden opgemaakt dat er wordt van uitgegaan dat de uitvaartondernemer de in de punten 2° en 3° vermelde gegevens verkrijgt van de nabestaanden van de overledene. In dat geval kan worden aangenomen dat de betrokken personen toestemmen met de gegevensverwerking die met de ontworpen regeling gepaard gaat. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat de uitvaartondernemer op eigen onderzoek uitgaat om die gegevens te bekomen. Uit de ontworpen regeling vloeit overigens voort dat de uitvaartondernemer die gegevens via het platform kan ontsluiten, maar daar niet toe is verplicht.

Onder dat voorbehoud kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Artikelen 33 en 36

11. Luidens de artikelen 33, 5°, en 36, 8°, van het voorontwerp omvat de afgeleide deeltoepassing vermeld in, respectievelijk, de artikelen 32 en 35 van het voorontwerp, het ontsluiten, ontvangen en raadplegen via het platform van “de metadata”.

Op de vraag wat onder “metadata” moet worden verstaan, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 2, 5°, van het decreet van 2 december 2022 houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Datanutsbedrijf in de vorm van een naamloze vennootschap definieert metagegevens als ‘de documentatie die beschrijft wat de inhoud en de frequentie van actualisering van een gegevensbron is, en op welke technische wijze die bron benaderd en ontsloten kan worden’.

De metadata in het kader van dit platform zijn de gegevens over een overlijdensdossier, waaronder het dossiernummer zoals gekend in het platform, datum van aanmaak en de datum van opladen van bepaalde documenten op het platform (bijvoorbeeld de toestemming tot begraven of crematie).”

In zoverre uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat de metagegevens als vermeld in artikel 2, 5°, van het decreet van 2 december 2022 worden bedoeld, kan dat dan ook beter met zoveel woorden in de ontworpen regeling worden bepaald. In de memorie van toelichting kan vervolgens (verder) worden gepreciseerd over welke gegevens het gaat.

Artikel 44

12. Uit artikel 15bis, § 1, eerste lid, van het decreet van 16 januari 2004 vloeit voort dat als het overlijden plaatsvindt in het Vlaamse Gewest de toestemming voor de begraafing kosteloos is. Dit zal echter in de toekomst niet meer het geval zijn vermits overeenkomstig de artikelen 27 tot 29 van het voorontwerp de aanvraag en aflevering van die toestemming middels het platform gebeurt en de uitvaartonderneming overeenkomstig artikel 21 van het voorontwerp een platformretributie betaalt om van die deeltoepassing van het platform gebruik te maken.

Met het oog op de rechtszekerheid moeten beide regelgevingen op elkaar worden afgestemd.

Artikel 47

13. In het ontworpen artikel 5, § 1, 5°, van het decreet van 2 december 2022 schrijven men “en die de eventuele verschuldigde vergoeding verwerken” (in plaats van “verwerken de eventuele verschuldigde vergoeding”).

Artikel 51

14. Luidens artikel 51 van het voorontwerp treedt het aan te nemen decreet in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 5, 6, tweede lid, 24, tweede lid, en 26, derde lid, die in werking treden op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van decreten, vastgesteld bij artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Wouter PAS