



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 25/2026 van 23 februari 2026

Betreft: Advies m.b.t. een voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de classificatie van films, vertoond in Belgische bioscoopzalen (CO-A-2025-215)

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, met name op artikelen 23 en 26 (hierna: WOG);

Gelet op 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 de adviesaanvraag van de heer Gregor Freches, Minister van Cultuur, Sport, Toerisme en Media (hierna: de aanvrager), ontvangen op 10 december 2025;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: de Autoriteit) op 23 februari 2026 het volgende advies uit:

I. Voorwerp en context van de adviesaanvraag

1. Op 10 december 2025 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een voorontwerp van decreet *houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de classificatie van films, vertoond in Belgische bioscoopzalen* (hierna: het ontwerp).
2. Tot en met 2025 werd voor de filmkeuring in België het Kijkwijze/Cinécheck-systeem gebruikt, waarvoor jaarlijks een licentie werd betaald aan het Nederlandse Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media. Uit een evaluatie van het bestaande systeem volgde dat er meer nood was aan uniformiteit en zeggenschap over de eigen beleidsinstrumenten. Daarom werd er een nieuw samenwerkingsakkoord gesloten dat ruimte laat voor een ander systeem en lessen trekt uit de ervaringen die werden opgedaan met het huidige samenwerkingsakkoord. Met het nieuwe samenwerkingsakkoord wordt een coregulerend systeem opgezet. De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bepalen de classificatiemethodologie en de nadere regels voor de toepassing ervan. De aanbieders (distributeurs en eventueel ook producenten) classificeren de films en de bioscoopexploitanten zijn verantwoordelijk voor het correct informeren van de bezoekers.
3. De classificatie geldt als aanbeveling. De inhoudsclassificatie, die ook duidelijk zichtbaar en herkenbaar moet worden gecommuniceerd, zorgt ervoor dat de bezoeker – jongere, ouder, persoon belast met de opvoeding enz. – naast een richtinggevende leeftijdsgrens ook informatie krijgt over potentieel ongeschikte inhoud.
4. De coördinatie van het systeem in België, de opvolging van de classificaties en de contacten met de sector, verlopen via een secretariaat voor de classificatie van films (hierna: het secretariaat). De Vlaamse Gemeenschap, met name het Departement Cultuur, Jeugd en Media, zal instaan voor dit secretariaat. De Vlaamse Gemeenschap heeft de meeste ervaring op het gebied van filmkeuring. De financiële kosten van het personeel dat hiervoor wordt aangesteld, worden verdeeld over de verschillende betrokken overheden. Een stuurgroep, bestaande uit één vertegenwoordiger van elke bevoegde administratie, zal instaan voor het toezicht op het akkoord.
5. Het samenwerkingsakkoord voorziet in een klachtenprocedure in twee fasen. Om onontvankelijke klachten en materiële fouten op te vangen en het aantal zwaardere procedures te beperken, zal het secretariaat eerst bemiddelen tussen de klager en beklaagde. Het secretariaat controleert de kwaliteit en de correctheid, alsook de communicatie van de classificatie. Wanneer de bemiddeling

niet succesvol is, wordt de klacht behandeld door de stuurgroep volgens een procedure op basis van weerwoord.

6. Het enige artikel van het ontwerp betreft de instemming met dit nieuwe samenwerkingsakkoord en behoeft aldus geen bijzondere commentaar. Desalniettemin zal de Autoriteit overgaan tot een analyse van zowel het samenwerkingsakkoord, als het (Vlaamse) ontwerpdecreet *over de uitbreiding van het begrotingsfonds voor de classificatie van Belgische bioscoopfilms met een classificatiesysteem voor audiovisuele media en houdende regelingen rond de verwerking van persoonsgegevens bij de classificatie van films* (hierna: het classificatiedecreet) aangezien zij de materiële rechtsgrondslag vormen voor de gegevensverwerkingen die in het kader van de klachtenprocedures plaatsvinden.
7. Volledigheidshalve verduidelijkt de Autoriteit dat de in dit advies gemaakte opmerkingen louter gelden onder het voorbehoud van het advies van de Raad van State met betrekking tot de bevoegdheidsverdelende regels in de mate dat het secretariaat materieel wordt ondergebracht bij de Vlaamse Gemeenschap (doch bevoegd is voor het volledige Belgische grondgebied).

II. Onderzoek ten gronde

a. Rechtsgrond van de verwerking(en) van persoonsgegevens

8. Volledigheidshalve herhaalt de Autoriteit dat de verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op (eerbiediging van) privéleven (waaronder begrepen het recht op gegevensbescherming), dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en artikel 22 *Grondwet*. Dit recht is echter niet absoluut en kan worden beperkt mits daartoe een voldoende precieze wettelijke bepaling voorhanden is die beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en op voorwaarde dat de verwerking evenredig is met het daarmee nagestreefde wettige doelstelling.
9. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met de voormelde artikelen 8 EVRM en 22 *Grondwet*, is het daarbij vereist dat deze wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerking vaststelt. Het gaat daarbij om¹:
 - het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is);
 - de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;

¹ Met dien verstande dat de vereiste graad van precisie of de mogelijkheid om bepaalde aspecten nader uit te werken in een uitvoeringsbesluit in belangrijke mate afhangen van de ernst van de inmenging, evenals de aard en de omvang van de voorziene gegevensverwerkingen.

- de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens;
- de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

b. Doeleinde(n) van de verwerking(en) van persoonsgegevens

10. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
11. Zoals hierboven reeds toegelicht betreft de centrale doelstelling van het samenwerkingsakkoord de opvolging en de controle van de leeftijds- en inhoudsclassificatie van films die in de Belgische films worden vertoond². Daartoe wordt krachtens artikel 8 van het samenwerkingsakkoord een secretariaat voor de classificatie van films (hierna: het secretariaat) materieel ondergebracht bij de Vlaamse Gemeenschap. Het secretariaat staat in voor de opvolging en controle van de classificaties, de coördinatie van de technische uitvoering en het financiële beheer (van de tenuitvoerlegging) van het samenwerkingsakkoord en de klachtenbehandeling.
12. De klachtenbehandeling omschreven in hoofdstuk VI van het samenwerkingsakkoord brengt noodzakelijkerwijs een (beperkte) verwerking van persoonsgegevens met zich mee, die ertoe strekt de klacht te onderzoeken. Artikel 9, §5, van het samenwerkingsakkoord voorziet in dat verband dat indien de klacht niet binnen de termijn van tien werkdagen via bemiddeling wordt afgehandeld, de klacht wordt overgemaakt aan de stuurgroep bedoeld in artikel 12 van het samenwerkingsakkoord die de klacht behandelt in overleg met experts (waaronder deskundigen in de jeugdbescherming, experts in de kinder- en jeugdpsychologie, juristen, magistraten of vertegenwoordigers van de civiele maatschappij). Naargelang de overtreding (verkeerde classificatie of incorrecte communicatie) kan het secretariaat de volgende sancties opleggen: een herclassificatie, een correcte communicatie in verband met de classificatie, een waarschuwing en een (geïndexeerde) boete die niet lager mag zijn dan 500 euro en niet hoger dan 3.000 euro. De beslissingen van het secretariaat worden openbaargemaakt op haar website.³

² Ter zake voorziet artikel 3 van het samenwerkingsakkoord dat de distributeur, of, in afwezigheid daarvan, de producent of bioscoopexploitant verantwoordelijk is voor de classificatie van de films.

³ Ter zake stelt de Autoriteit een redundantie, dan wel juridische tegenstrijdigheid vast, in die zin dat artikel 10, § 3, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat elke beslissing na behandeling van een klacht wordt openbaargemaakt op de website, terwijl artikel 11, §§ 2 en 3, van datzelfde samenwerkingsakkoord de publicatie van de beslissing aanmerkt als een mogelijke sanctie naar aanleiding van een incorrecte classificatie dan wel onjuiste communicatie. De openbaarmaking van een beslissing

13. Dit verwerkingsdoeleinde is voldoende welbepaald en gerechtvaardigd en geeft geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.

c. Verwerkingsverantwoordelijke

14. Artikel 2, tweede lid van het classificatiedecreet duidt het secretariaat aan als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van haar opdrachten overeenkomstig het samenwerkingsakkoord.
15. De Autoriteit stelt vast dat deze aanduiding in overeenstemming is met de rol die deze actor in de praktijk opneemt, doch vraagt zich af op welke wijze het secretariaat zich verhoudt tot de stuurgroep, in het bijzonder wanneer een klacht na doorverwijzing ten gronde door de stuurgroep (in samenspraak met deskundigen) wordt behandeld.
16. De vraag rijst met name of er louter sprake is van een verwerkersrelatie, dan wel of de stuurgroep zelfstandig instaat de voor de behandeling van deze klachten en aldus aangemerkt moet worden als (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke.
17. Het verdient aanbeveling om dit aspect nader op te helderen en om, indien nodig, het classificatiedecreet overeenkomstig te aan te passen.
18. In dit verband bepaalt artikel 2, derde lid, van het classificatiedecreet dat zowel de personeelsleden van het secretariaat als de leden van de stuurgroep — evenals, in voorkomend geval, de deskundigen die bij de behandeling van klachten worden betrokken — toegang hebben tot de persoonsgegevens voor het hierboven vermelde doeleinde. De Autoriteit is evenwel van oordeel dat het noodzakelijk is te preciseren dat ook de leden van de stuurgroep slechts toegang kunnen verkrijgen tot deze persoonsgegevens indien en voor zover de klacht niet via bemiddeling kan worden afgehandeld. In gevallen waarin de bemiddeling succesvol is, is het immers niet noodzakelijk — noch proportioneel — dat alle klachtgerelateerde persoonsgegevens systematisch aan de stuurgroep worden overgemaakt. Een dergelijke overdracht strookt bovendien niet met de afgebakende opdracht die de stuurgroep in dit kader uitoefent.

d. Proportionaliteit/ Minimale gegevensverwerking

impliceert immers noodzakelijkerwijs de publicatie ervan, en omgekeerd. Het verdient derhalve aanbeveling deze bepalingen te herzien en te verduidelijken in het licht van de daadwerkelijk beoogde rechtsgevolgen.

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

20. In dat verband voorziet artikel 2, vierde en vijfde lid, van het classificatiedecreet het volgende:

“De verwerking van persoonsgegevens in het kader van het verwerkingsdoeleinde, vermeld in het tweede lid, heeft betrekking op de volgende categorieën van betrokkenen:

- 1° medewerkers van het secretariaat voor de classificatie van films;*
- 2° contactpersonen van de beheerders van het classificatiesysteem en van de personen die toegang hebben tot dat systeem;*
- 3° distributeurs, producenten en bioscoopexploitanten;*
- 4° contactpersonen en medewerkers van distributeurs, producenten en bioscoopexploitanten;*
- 5° indieners van klachten;*
- 6° personen tegen wie een klacht wordt ingediend;*
- 7° personen van wie gegevens zijn opgenomen in een klacht.*

De verwerking van persoonsgegevens in het kader van het verwerkingsdoeleinde, vermeld in het tweede lid, heeft betrekking op de volgende categorieën van persoonsgegevens:

- 1° identificatiegegevens;*
- 2° contactgegevens;*
- 3° adresgegevens;*
- 4° gebruikersnummer;*
- 5° gegevens die opgenomen zijn in de klacht.”*

21. Wat in eerste instantie de categorieën van betrokkenen betreft, stelt de Autoriteit vast dat het geenszins duidelijk is wie onder *de beheerders van het classificatiesysteem* dan wel onder *de personen die toegang hebben tot dat systeem* dienen te worden begrepen. Behoudens de geciteerde bepalingen komen deze begrippen noch in het samenwerkingsakkoord, noch in het classificatiedecreet voor. Het is derhalve noodzakelijk deze categorieën van personen, evenals hun respectieve rol en bevoegdheden, uitdrukkelijk te definiëren, dan wel deze categorie van betrokkenen te schrappen.

22. Voorts is de Autoriteit van oordeel dat de huidige redactie verkeerdelijk de indruk wekt dat alle in het vijfde lid opgesomde categorieën van persoonsgegevens kunnen worden verwerkt ten aanzien van alle betrokkenen. Een dergelijke lezing gaat verder dan wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het nagestreefte doeleinde en kan de proportionaliteitstoets niet doorstaan. Het verdient dan ook aanbeveling om de te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens per onderscheiden categorie van betrokkenen uitdrukkelijk te preciseren. Ter illustratie: *naam, voornaam en gebruikersnummer van de personeelsleden van het secretariaat; naam, voornaam*

en contactgegevens van (medewerkers van) distributeurs, producenten en bioscoopexploitanten; naam, voornaam, contact- en adresgegevens van de indieners van klachten....

23. Ten derde wijst de Autoriteit, in lijn met haar vaste adviespraktijk, erop dat de categorie identificatiegegevens dermate ruim en voor interpretatie vatbaar is dat het voor de betrokkenen, bij lezing van het decreet, niet duidelijk is welke concrete persoonsgegevens daaronder worden begrepen en derhalve kunnen en mogen worden verwerkt. Behoudens een nadere en afdoende motivering, lijken in de onderhavige context naam en voornaam ruimschoots te volstaan.
24. Tot slot aanvaardt de Autoriteit dat de leden van het secretariaat *ab initio* geen zicht hebben op de in een klacht vervatte persoonsgegevens. Niettemin acht zij het aangewezen om, hetzij decretaal, hetzij intern — onder meer via bindende richtlijnen of gedragscodes — nadere regels vast te leggen omtrent (het omgaan met) de inhoud van klachten, in het bijzonder voor zover daarin persoonsgegevens worden opgenomen die kennelijk niet noodzakelijk zijn voor de verdere behandeling van de klacht. Dergelijke regels of afspraken dienen minstens betrekking te hebben op de wijze waarop persoonsgegevens intern (binnen het secretariaat) kunnen worden gedeeld, op de pseudonimisering of anonimisering van manifest irrelevante gegevens, alsook op de bewaring van deze gegevens (zie in dat verband ook *infra* onder e. Bewaartermijn van de persoonsgegevens).
25. Teneinde de risico's in dat verband zoveel mogelijk te beperken verdient het daarnaast aanbeveling om in het licht van gegevensbescherming door ontwerp en het beginsel van minimale gegevensverwerking te voorzien in een gestandaardiseerd, bij voorkeur digitaal, klachtenformulier. Daartoe dient het formulier uitsluitend de invoer van strikt noodzakelijke persoonsgegevens toe te laten en dienen vrije tekstvelden te worden beperkt dan wel vergezeld van duidelijke instructies (waarbij duidelijk wordt gemaakt welke categorieën van persoonsgegevens al dan niet mogen/moeten niet mogen worden meegedeeld). Een dergelijke maatregel voorkomt *ex ante* de opname van overvloedige persoonsgegevens in het kader van de klachtenbehandeling.
 - e. Bewaartermijn van de persoonsgegevens
26. 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.
27. Artikel 2, zesde lid, van het classificatiedecreet bepaalt: "*De persoonsgegevens die conform dit artikel door het secretariaat voor de classificatie van films worden verwerkt, kunnen op basis van*

dit decreet uiterlijk bewaard worden tot tien jaar nadat de verwerking, vermeld in het tweede lid, is afgelopen. Uiterlijk als die tien jaar zijn afgelopen, wordt conform artikel III.87, §1, eerste lid, 3°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 een definitieve bestemming toegewezen.”

28. In eerste instantie, in lijn met hetgeen uiteengezet onder c. Verwerkingsverantwoordelijke, stelt de Autoriteit de vraag waarom de vastgestelde bewaartermijn zich uitsluitend tot het secretariaat verhoudt, terwijl ook de stuurgroep in voorkomend geval persoonsgegevens verwerkt in het kader van een ten gronde behandeling van klachten. De Autoriteit verzoekt deze lacune te verhelpen, met dien verstande evenwel dat, indien de stuurgroep louter als verwerker fungeert — en dit ondubbelzinnig uit de regelgeving kan worden afgeleid — geen afzonderlijke (lees: autonome) bewaartermijn dient te worden vastgesteld. In dat geval is de stuurgroep immers integraal gebonden aan de voor het secretariaat geldende regels.
29. Vervolgens, en meer fundamenteel, is de Autoriteit van oordeel dat de vastgestelde bewaartermijn van tien jaar “*na afloop van de verwerking*” bezwaarlijk als noodzakelijk kan worden aangemerkt voor de verwezenlijking van de voornoemde doeleinden. Aangezien het zonder meer mogelijk is om de feitelijke uitkomst van een bemiddeling of een ten gronde genomen beslissing (zoals het seponeren van een klacht of de wijziging van (bepaalde aspecten van) de filmclassificatie) op geanonimiseerde wijze te bewaren en te publiceren op de website van het secretariaat — hetgeen *in fine* de belangrijkste drijfveer van de klachtenprocedure lijkt te zijn — ziet de Autoriteit, temeer daar deze keuze in het classificatiedecreet op geen enkele wijze wordt gemotiveerd, geen afdoende rechtvaardiging voor het gedurende tien jaar bewaren van alle persoonsgegevens, in het bijzonder die van de klager en van de medewerkers van de entiteit die instaat voor de classificatie. Behoudens het aanvoeren van juridisch aantoonbare en concrete elementen die het tegendeel aantonen, acht de Autoriteit een wezenlijke inkorting van deze bewaartermijn noodzakelijk.
30. Onverminderd het voorgaande sluit de Autoriteit niet uit dat het, met het oog op transparantie, rechtszekerheid en eventuele recidive-evaluatie, gerechtvaardigd kan zijn om de opgelegde sanctie, alsook de identiteit van de gesanctioneerde, gedurende een langere periode te bewaren. Daarbij dient evenwel te worden benadrukt dat de gesanctioneerde in de praktijk quasi steeds een rechtspersoon zal zijn. Van zodra aan de sanctie werd voldaan, lijkt het bewaren van persoonsgegevens van natuurlijke personen die handelen namens deze gesanctioneerde entiteit (rechtspersoon), anders dan eventueel beperkte en functionele contactinformatie, niet verenigbaar met de beginselen van opslagbeperking en minimale gegevensverwerking.
31. Tot slot is de Autoriteit van oordeel dat het aanvangsmoment van deze bewaartermijn, namelijk het ogenblik waarop ‘de verwerking’ is afgelopen, niet voldoet aan de vereisten van

nauwkeurigheid en voorzienbaarheid ten aanzien van de betrokkenen. De Autoriteit verzoekt derhalve om de aanvang van de bewaartermijn te laten samenvallen met het moment waarop de beslissing van het secretariaat, dan wel van de stuurgroep, definitief ter kennis wordt gebracht van de betrokken partijen en alle beschikbare rechtsmiddelen zijn uitgeput.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

hoewel zij, gelet op de aard en het voorwerp van het ontwerp, hierover op zich geen inhoudelijke opmerkingen kan formuleren, is van oordeel dat de analyse van de aan dit ontwerp ten grondslag liggende regelgeving — die weliswaar niet ter advies werd voorgelegd, doch onontbeerlijk is om de rechtsgevolgen ervan ten gronde te kunnen beoordelen — tot de vaststelling leidt dat een aantal wezenlijke wijzigingen aan deze regelgeving zich opdringen:

- verduidelijken van de feitelijke rol van de stuurgroep in het kader van de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder door expliciet te bepalen of zij optreedt als verwerker dan wel als (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke (punten 15 – 17 en 28);
- beperken van de toegang van de stuurgroep tot persoonsgegevens tot de gevallen waarin een klacht niet via bemiddeling kan worden afgehandeld en een ten gronde behandeling vereist is (punt 18);
- definiëren, dan wel schrappen van de categorieën “*beheerders van het classificatiesysteem*” en “*personen die toegang hebben tot dat systeem*” (punt 21);
- de te verwerken categorieën van persoonsgegevens rechtstreeks en limitatief bepalen ten aanzien van de onderscheiden categorieën van betrokkenen, opdat enkel persoonsgegevens worden verwerkt die strikt noodzakelijk zijn voor het nagestreefde doeleinde (punt 22);
- vervangen dan wel nader preciseren van de categorie “*identificatiegegevens*” overeenkomstig hetgeen uiteengezet in punt 23;
- vaststellen van bindende regels inzake de omgang met persoonsgegevens die in klachten worden opgenomen maar kennelijk niet noodzakelijk zijn voor de behandeling ervan (punten 24 – 25);
- verduidelijken van de toepasselijke bewaartermijnen voor de stuurgroep, dan wel expliciteren dat zij, indien zij als verwerker optreedt, integraal is gebonden aan de voor het secretariaat geldende bewaartermijnen (punt 28);
- wezenlijk inkorten dan wel bijkomend staven van de bewaartermijn van 10 jaar overeenkomstig hetgeen uiteengezet in punt 29;

- een duidelijk onderscheid maken tussen het bewaren van sancties en de identiteit van gesanctioneerde rechtspersonen enerzijds, en het bewaren van persoonsgegevens van natuurlijke personen anderzijds (punt 30);
- nauwkeurig en voorzienbaar vaststellen van het aanvangsmoment van de bewaartermijn (punt 31).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur