



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 26/2022 van 16 februari 2022

Betreft: Adviesaanvraag betreffende de artikelen 59, 63, 65, 68, 70 en 75 van het ontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake Economie (CO-A-2021-286)

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

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de 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 Pierre-Yves Dermagne, vice-eersteminister en minister van Economie en Werk, ontvangen op 23 december 2021;

Brengt op 16 februari 2022 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De vice-eersteminister en minister van Economie en Werk heeft op 23 december 2021 het advies van de Autoriteit gevraagd over artikel 59 van het wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake economie (hierna "de bepalingen in ontwerp").
2. Artikel 9 van de verordening betreffende de samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming¹ (hierna "CPC-verordening") vermeldt de bevoegdheden van de autoriteiten die zijn belast met het toezicht op het economisch recht, en met name het consumentenrecht. Een van de minimumbevoegdheden waarover de autoriteiten moeten beschikken is "*de bevoegdheid om tijdelijke maatregelen te nemen om het gevaar van ernstige schade voor de collectieve belangen van consumenten te voorkomen*" (art. 9.4.a van de CPC-verordening). Verder bepaalt de verordening eveneens: "*Bevoegde autoriteiten kunnen alle uit hoofde van deze verordening vastgestelde definitieve besluiten, toezeggingen van handelaars of bevelen bekendmaken, met inbegrip van de identiteit van de handelaar die verantwoordelijk is voor een inbreuk die onder deze verordening valt.*" (art. 9.7 van de CPC-verordening). Deze Europese vereiste is in België ten uitvoer gebracht in de wet van 29 september 2020² waarin een bepaling in het Belgisch Wetboek van economisch recht (hierna "WER") is opgenomen die de door de minister gemachtigde ambtenaren de mogelijkheid biedt tijdelijk over te gaan tot de bekendmaking van de naam, de praktijk en in voorkomend geval, de volledige identificatiegegevens van ondernemingen die praktijken hanteren die een inbreuk vormen op het WER of zijn uitvoeringsbesluiten, en die schade veroorzaken aan consumenten (artikel XV.31/2/1 WER).
3. De bepalingen in ontwerp breiden deze bevoegdheid uit tot andere wetten die de bescherming van de consument beogen. Het gaat om de wet van 9 maart 1993 *ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren*, de wet van 20 december 2002 *betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument*, de wet van 11 juni 2004 *betreffende de informatieverstrekking bij de verkoop van tweedehandsvoertuigen* (hierna "Car-Pass-wet"), de wet van 28 augustus 2011 *betreffende de bescherming van de consumenten inzake overeenkomsten betreffende het gebruik van goederen in deeltijd, vakantieproducten van lange duur, doorverkoop en uitwisseling* (hierna "wet timesharing"), de wet van 30 juli 2013 *betreffende de verkoop van toegangsbewijzen tot evenementen* (hierna "wet toegangsbewijzen"), en de wet van 21 november 2017 *betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten* (hierna "wet pakketreizen"). In elk van deze wetten is een verwijzing naar artikel XV.31/2/1 WER opgenomen,

¹ Verordening (EU) 2017/2394 van 12 december 2017.

² Wet tot wijziging van het Wetboek van economisch recht en van andere wetten met het oog op het versterken van de opsporings- en handhavingsbevoegdheden in overeenstemming met en in uitvoering van Verordening 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004, BS 20.11.2020.

waardoor "voornamelijk op de website van de FOD Economie" de publicatie mogelijk wordt van de identificatiegegevens van ondernemingen die zich schuldig maken aan bedrieglijke praktijken die consumenten ernstige schade kunnen toebrengen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Rechtsgrond en legaliteitsbeginsel

4. De Autoriteit wijst erop dat, overeenkomstig een gezamenlijke lezing van artikel 8 van de EVRM, artikel 22 van de Grondwet en artikel 6, lid 3, van de AVG, elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet worden voorgeschreven in een '*voldoende precieze wettelijke bepaling*' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met het nagestreefde doeleinde. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling worden de essentiële elementen omschreven van de persoonsgegevensverwerkingen die met overheidsinmenging gepaard gaan³.
5. De Autoriteit stelt vast dat het WER de formele wettelijke norm is die de essentiële elementen van de gegevensverwerkingen moet bevatten (de bepalingen in ontwerp maken slechts een bepaling van het WER van toepassing op andere economische actoren).
6. De Autoriteit is echter niet geraadpleegd vóór de aanneming van de bovengenoemde wet van 29 september 2020. Op een vraag hierover in de Commissie Economie, Consumentenbescherming en Digitale agenda, preciseerde de minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Armoedebestrijding, Gelijke kansen en Personen met een beperking: "*Er werden geen adviezen gevraagd (...): dit is gebruikelijk bij dergelijke teksten, vermits het gaat om een implementatie en niet om een omzetting*"⁴.
7. De Autoriteit deelt deze analyse niet. Krachtens artikel 36, lid 4, van de AVG, in combinatie met artikel 57, lid 1, punt c, en overweging 96 van de verordening, evenals artikel 2 van de WVG, dient de Autoriteit te worden geraadpleegd tijdens de voorbereiding van een wetgevings- of regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Door te voorzien in de verwerking en publicatie van identificatiegegevens met betrekking tot "ondernemingen (gedefinieerd

³ Zie DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, blz. 161 e.v. (zie o.a.: EHRM, arrest Rotaru tegen Roemenië, 4 mei 2000); zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

⁴ Parl. St. Kamer, 22 juli 2020, zittingsperiode 2019-2020, 55-1385/003, blz. 16.
www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1385/55K1385003.pdf

in artikel I.20 van het WER⁵ als "*iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die op duurzame wijze een economisch doel nastreeft, alsmede zijn verenigingen*") vielen de bij voornoemde wet van 29 september 2020 opgenomen bepalingen dus onder deze verplichting⁶.

8. De hierna gemaakte opmerkingen moeten dan ook alleen in aanmerking worden genomen indien en voor zover de verwerking van gegevens betreffende deze ondernemingen de verwerking van persoonsgegevens inhoudt. De Autoriteit herinnert eraan dat de AVG alleen van toepassing is op de verwerking van gegevens betreffende geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen, d.w.z. persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, lid 1, van de AVG.

9. De Autoriteit stelt in het onderhavige geval vast dat de voorgestelde verwerkingen betrekking hebben op gegevens in verband met inbreuken. Zij geven aanleiding tot een aanzienlijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen⁷, wat betekent dat de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in het WER moeten worden vermeld. Deze essentiële elementen zijn: (het)(de) precieze doeleinde(n)⁸, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n), de categorieën van gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van (dit) (deze) doeleinde(n), de bewaartermijn van de gegevens⁹, de (categorieën van) betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de (categorieën van) ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld¹⁰ en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld, en de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot en met 22 en 34 van de AVG.

10. Noch de door de bepalingen in ontwerp gewijzigde wetten, noch het WER, lijken deze essentiële elementen te bevatten. De artikelen XV.49 en volgende van het WER (inzake de bescherming van persoonsgegevens) bevatten een aantal van deze elementen, maar ze zijn niet van toepassing op gegevens die worden verwerkt in de gevallen waarop de bepalingen in ontwerp betrekking hebben¹¹.

⁵ Waarin wordt gepreciseerd dat het van toepassing is op boek XV.

⁶ Het zou anders zijn geweest als de Europese verordening zelf de essentiële elementen (zie infra) van de verwerking had bepaald, maar dat is niet het geval, en het is dus aan de lidstaten om dit te doen bij de tenuitvoerlegging van de verordening.

⁷ De bekendmaking kan leiden tot het verlies van controle over de gegevens (verkeerd hergebruik), ontzegging van het recht op vergetelheid en een uitbreiding (weliswaar gerechtvaardigd in het ontwerp) van de reikwijdte van de gegevens over deze strafbare feiten.

⁸ Zie ook artikel 6, lid 3, van de AVG.

⁹ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend *dat "de wetgever (...) de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen"*, arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.23.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 e.v.

¹¹ Deze artikelen zijn in het WER opgenomen door de wet van 17 juli 2013 houdende invoeging van boek III « Vrijheid van vestiging, dienstverlening en algemene verplichtingen van de ondernemingen », in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek III en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek III, in boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht (BS 14.08.2013), waarvan de parlementaire werkzaamheden vermelden dat "deze tekst werd geredigeerd op basis van een omstandig advies dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft uitgebracht naar aanleiding van de voorbereiding van de omzetting van de dienstenrichtlijn". (Parl. St. Kamer, 17 mei 2013, 53-2741/003, zittingsperiode 2012-2013, blz. 27; het advies in kwestie is advies 5/2013 van 30 januari 2013 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-05-2013.pdf>))

11. De Autoriteit is dan ook van mening dat de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in het WER moeten worden vermeld en dat de door de bepalingen in ontwerp gewijzigde bijzondere wetten een verwijzing naar deze bepalingen van het WER moeten bevatten. Ook vindt de Autoriteit dat, rekening houdend met de omvang van de noodzakelijke wijzigingen, het ontwerp haar opnieuw voor advies moet worden toegezonden.
12. Met het oog op de leesbaarheid beveelt de Autoriteit aan een algemeen hoofdstuk over de bescherming van persoonsgegevens in het WER op te nemen. Uiteraard brengen niet alle in het WER voorziene verwerkingen van persoonsgegevens een aanzienlijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen met zich mee. In dat geval kunnen de bepalingen betreffende andere essentiële elementen dan het (de) doeleinde(n) van de verwerking en de verwerkingsverantwoordelijke, een delegatie aan de Koning bevatten, voor zover die voldoende nauwkeurig is omschreven en geldt voor de uitvoering van de maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door het WER zijn vastgelegd.

2. Aandachtspunten

13. Bij het opstellen van deze bepalingen moet de aanvrager rekening houden met de hierna opgesomde punten:

Noodzakelijkheidstoets

14. Elke verwerking van persoonsgegevens die door regelgeving wordt ingevoerd, houdt in principe een beperking in van het recht op bescherming van persoonsgegevens. Bij de voorbereiding van een ontwerp van normatieve tekst die verwerkingen van persoonsgegevens regelt, dient bijgevolg eerst te worden nagegaan of de geviseerde maatregel wel noodzakelijk is om het legitieme doel te bereiken dat ermee wordt beoogd. Deze noodzakelijkheidstoets impliceert dat de opsteller van een ontwerp van normatieve tekst een voorafgaande analyse uitvoert van enerzijds de feiten die de invoering van de maatregel rechtvaardigen en anderzijds de efficiëntiegraad van de maatregel in het licht van het doeleinde dat ermee wordt beoogd. Bij deze analyse dient de opsteller ook na te gaan of zijn doel eventueel kan worden bereikt via een maatregel die vanuit gegevensbeschermingsoogpunt minder ingrijpend is.

Verwerking van gevoelige gegevens

15. De Autoriteit wijst erop dat de verwerking van sommige bijzondere categorieën van persoonsgegevens, zoals opgesomd in de artikelen 9 en 10 van de AVG, in principe verboden is.

16. Het betreft **ten eerste** de categorieën opgesomd in artikel 9, lid 1, van de AVG: de persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, genetische gegevens, biometrische gegevens¹² met het oog op de unieke identificatie van een persoon, gegevens over gezondheid¹³ en gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Artikel 9, lid 2, van de AVG beschrijft de situaties waarin uitzonderingen gelden op dit verwerkingsverbod. Indien dergelijke categorieën van gegevens ingevolge een ontwerp van normatieve tekst worden verwerkt, is het dus noodzakelijk om na te gaan of deze verwerking is gebaseerd op een van de uitzonderingsgronden in artikel 9, lid 2, van de AVG¹⁴.
17. Bij de voorbereiding van een ontwerp van normatieve tekst zal de uitzondering onder punt g) van artikel 9, lid 2, van de AVG vaak relevant zijn: *“de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene”*. Indien de opsteller van een ontwerp van normatieve tekst een verwerking (ten dele) op dit artikel 9, lid 2, punt g), van de AVG wil baseren, moet hij dus het zwaarwegend algemeen belang aantonen dat de verwerking van deze gegevens vereist. Bovendien moet het ontwerp van normatieve tekst voorzien in specifieke maatregelen om te waken over de bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkenen.
18. De Autoriteit wijst er verder op dat artikel 9 van de AVG aanvullende voorwaarden oplegt voor de verwerking van deze gegevenscategorieën.
19. Een **tweede categorie** van gegevens waarvoor een verwerkingsverbod geldt, zijn gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten (artikel 10 van de AVG). Dit soort gegevens mag alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of een andere persoon indien de verwerking door een (nationale of Europese) wet is toegestaan. Een volledig register van strafrechtelijke veroordelingen mag alleen onder toezicht van de overheid worden bijgehouden. Tot slot bepaalt artikel 10 van de WVG door welke personen/instellingen dit soort gegevens mag worden verwerkt en onder welke voorwaarden dit dient te gebeuren.

¹² Dit begrip wordt gedefinieerd in artikel 4, punt 14), van de AVG.

¹³ Dit begrip wordt gedefinieerd in artikel 4, punt 15), van de AVG.

¹⁴ Deze vereiste komt bovenop de verplichtingen om voor deze verwerkingen over een rechtsgrond in artikel 6 AVG te beschikken en om in een nauwkeurige norm het kader voor de verwerkingen te bieden (zie punt B hierboven).

Gebruik van het rijksregisternummer

20. Indien het de bedoeling is om via een ontwerp van normatieve tekst voor welbepaalde doeleinden het gebruik van het rijksregisternummer in te voeren, dienen de volgende voorschriften in acht te worden genomen.
21. Artikel 87 van de AVG bepaalt dat lidstaten die een nationaal identificatienummer vaststellen er moeten over waken dat dit alleen wordt gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Dergelijke garanties houden in dat:
- het gebruik van een dergelijk nummer wordt beperkt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk en evenredig is, aangezien dit gebruik bepaalde risico's met zich meebrengt;
 - de doeleinden duidelijk en expliciet worden gepreciseerd zodat men de beoogde soorten verwerkingen eruit kan afleiden;
 - de bewaartermijn en de eventuele mededelingen aan derden eveneens worden geregeld;
 - de technische en organisatorische maatregelen het beveiligd gebruik passend ondersteunen.
22. De Autoriteit vestigt er verder de aandacht op dat het gebruik van het rijksregisternummer slechts toegestaan is voor zover de betrokken instantie(s) over de vereiste machtiging beschik(t)(ken) uit hoofde van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* (artikel 8, §1)¹⁵. Overeenkomstig deze bepaling is er geen machtiging vereist om het rijksregisternummer te gebruiken wanneer in dit gebruik uitdrukkelijk is voorzien bij of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie. In de andere gevallen wordt de machtiging tot gebruik van het rijksregisternummer in principe verleend door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken, onder de voorwaarden bepaald in de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983. Wanneer het Informatieveilighedscomité¹⁶ een besluit moet nemen over een mededeling van persoonsgegevens kan het in voorkomend geval tegelijk een besluit nemen over het gebruik van het rijksregisternummer door de betrokken instanties, indien dat noodzakelijk is in het kader van de beoogde mededeling¹⁷.

¹⁵ "De machtiging om het rijksregisternummer te gebruiken, wordt door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken toegekend aan de overheden, instellingen en personen, bedoeld in artikel 5, §1, wanneer dit gebruik noodzakelijk is voor de uitvoering van taken van algemeen belang.

De machtiging om het Rijksregisternummer te gebruiken, houdt de verplichting in dit Rijksregisternummer eveneens te gebruiken in de contacten met het Rijksregister van de natuurlijke personen.

Er is geen machtiging vereist om het Rijksregisternummer te gebruiken wanneer dit gebruik uitdrukkelijk voorzien is door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie".

¹⁶ Dit Comité werd opgericht in artikel 2 van de wet van 5 september 2018 *tot oprichting van het informatieveilighedscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG*, BS van 10 september 2018.

¹⁷ Artikel 15, §3 van de wet van 15 januari 1990 *houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid* - Artikel 35/1, §2 van de wet van 15 augustus 2012 *houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator*.

Doorgifte van persoonsgegevens door overheidsinstanties

23. De Autoriteit herinnert eraan dat zowel op federaal als op Vlaams niveau voor de doorgifte van persoonsgegevens in principe de verplichting geldt om protocolakkoorden af te sluiten. Indien het ontwerp dergelijke uitwisselingen inhoudt, dient vooraleer toegang wordt verleend tot persoonsgegevens die afkomstig zijn van een federale overheidsinstantie, in principe¹⁸ een protocolakkoord te worden afgesloten overeenkomstig artikel 20 van de WVG.

3. Bijzonder geval waarin de juridische naam van de rechtspersoon een of meer natuurlijke personen identificeert

24. In een zaak met betrekking tot de bekendmaking van namen van ondernemingen die overheidssteun ontvangen (een minder ernstig geval van inmenging dan bij de verwerking van gegevens betreffende strafbare feiten) heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat "*moet worden vastgesteld dat de bekendmakingsverplichting die resulteert uit de bepalingen van de Unieregelgeving waarvan de geldigheid wordt betwist, niet de door het evenredigheidsbeginsel gestelde grenzen overschrijdt. De ernst van de aantasting van het recht op bescherming van de persoonsgegevens verschilt immers naar gelang het gaat om rechtspersonen dan wel om natuurlijke personen. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat rechtspersonen reeds onderworpen zijn aan een ruimere verplichting om hen betreffende gegevens bekend te maken. Bovendien zou de verplichting voor de bevoegde nationale autoriteiten om voorafgaande aan de bekendmaking van de betrokken gegevens met betrekking tot iedere rechtspersoon die steun uit het ELGF of ELFPO ontvangt, te onderzoeken of uit de naam van die rechtspersoon de identiteit van natuurlijke personen blijkt, deze autoriteiten een bovenmatig grote administratieve last opleggen (zie in die zin EHRM, arrest K.U. v. Finland van 2 maart 2009, verzoekschrift nr. 2872/02, nog niet gepubliceerd, § 48).*" Hieruit kan worden geconcludeerd dat, onverminderd de noodzaak het legaliteitsbeginsel te eerbiedigen, een dergelijke verwerking van persoonsgegevens niet onevenredig is¹⁹.

¹⁸ Artikel 20, §1 van de WVG bepaalt dat deze verplichting van toepassing is, "tenzij anders bepaald in bijzondere wetten".

¹⁹ Zie HvJ-EU, C-92/09 en C-93/09, 9 november 2010, "Volker und Markus Schecke", §§ 43 en 87.

OM DEZE REDENEN,

De Autoriteit

is van mening dat:

- de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in het WER moeten worden vermeld en dat de door de bepalingen in ontwerp gewijzigde bijzondere wetten een verwijzing naar deze bepalingen van het WET moeten bevatten (punt 11);
- het gewijzigde ontwerp haar opnieuw voor advies moet worden toegezonden (punt 11).

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Rita Van Nuffelen - Verantwoordelijke a.i. van het Kenniscentrum