



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

## Advies nr. 77/2025 van 4 september 2025

**Betreft: een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake economie (I) – artikelen 35, 36 en 37 (CO-A-2025-119)**

**Trefwoorden:** essentiële elementen – categorieën van betrokkenen – categorieën van verwerkte gegevens – bewaartermijn - categorieën van personen die toegang hebben

### Originele versie

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 David Clarinval, Vice-eersteminister en minister van Werk, Economie en Landbouw (hierna de "aanvrager"), ontvangen op 18 juli 2025;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 4 september 2025 het volgende advies uit:

*Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.*

## **I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake economie (I) – artikelen 35, 36 en 37 (nieuwe artikelen 13, 14 en 15 van de wet van 28 mei 1956 *betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen*) (hierna het “voorontwerp”).

### **Context en voorgaanden**

2. Het voorontwerp bevat naast wijzigingen van het *Wetboek van economisch recht* (WER), evenals wijzigingen van wetten die een impact hebben op de economie. Er wordt advies gevraagd over de artikelen 35, 36 en 37 van het voorontwerp, namelijk wijzigingen gericht op het invoegen van een wettelijke basis voor de verwerkingen van persoonsgegevens die plaatsvinden in het kader van de wet van 28 mei 1956 *betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen*.

3. Deze wet regelt de bevoegdheid van de FOD Economie, K.M.O, Middenstand en Energie tot het afgeven van vergunningen omtrent het fabriceren, opslaan, te koop aanbieden, verkopen, afstaan, vervoeren, gebruiken, onder zich hebben, en dragen van ontplofbare of voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en van daarmee geladen tuigen en tot het opsporen en vaststellen van overtredingen waarvan sprake in artikel 2 van deze wet.

4. Het voorontwerp beoogt de finaliteit van de verwerking (artikel 35 voorontwerp – nieuw artikel 13 wet van 28 mei 1956), de verwerkingsverantwoordelijke (artikel 35 voorontwerp – nieuw artikel 14 wet van 28 mei 1956), de categorieën van betrokkenen en verwerkte persoonsgegevens (artikel 36 voorontwerp – nieuw artikel 14 wet van 28 mei 1956) en de bewaartermijn (artikel 37 voorontwerp – nieuw artikel 15 wet van 28 mei 1956) vast te leggen.

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

### **A. Voorafgaande algemene opmerking inzake het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel**

5. De Autoriteit brengt in herinnering dat elke verwerking van persoonsgegevens een rechtmatigheidsgrond moet hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG.

Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG.<sup>1</sup>

6. Krachtens artikel 22 van de *Grondwet*<sup>2</sup>, artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet voor dergelijke verwerkingen duidelijke en nauwkeurige regelgeving gelden, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn.<sup>3</sup> Met andere woorden, de regelgeving die de gegevensverwerking regelt of waarvan de toepassing een gegevensverwerking met zich meebrengt, moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid, zodat bij lezing ervan, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan.

7. 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.

8. Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In beginsel zijn deze "essentiële elementen": 1° de categorie(ën) van verwerkte gegevens; 2° de categorie(ën) van betrokkenen; 3° (de) met de verwerking nagestreefde doelstelling(en); 4° de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

9. Het voorontwerp vertoont op dit vlak enkele lacunes, met name wat betreft het uitdrukkelijk aangeven van de categorie(ën) van betrokkenen en verwerkte gegevens en de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens.

<sup>1</sup>Artikel 6, lid 1, van de AVG: "De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen; (...)"

<sup>2</sup> Volgens artikel 22 *Grondwet* moeten de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking (waaronder het doeleinde, de (categorieën van) gegevens en betrokkenen en, in voorkomend geval, de ontvangers, alsook de maximale bewaartermijn) duidelijk kunnen worden afgebakend door middel van een 'formele wettelijke norm'. In deze context is een delegatie aan de uitvoerende macht "niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en louter betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd".

<sup>3</sup> Zie ook overweging 41 van de AVG.

## **A. Categorieën van betrokkenen en verwerkte gegevens**

10. Ontworpen artikel 14 van de wet van 28 mei 1956 stelt het volgende:

*"In het kader van zijn opdrachten, verwerkt de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie in zijn hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke de persoonsgegevens van minstens de volgende categorieën personen en dit onverminderd het derde lid:*

*1° de vergunningaanvragers en vergunninghouders;*

*2° elk persoon betrokken bij de vergunning of bij de vergunningsaanvraag;*

*3° elk persoon waarvan de opnamen van de gegevens in het proces-verbaal noodzakelijk is voor het goed begrip van de feiten;*

*4° elk ander persoon betrokken bij de doeleinden voorzien in artikel 13.*

*Onverminderd het derde lid, betreffen de persoonsgegevens vermeldt in het eerste lid minstens identiteitsgegevens en contactgegevens.*

*De Koning kan de persoonscategorieën en gegevenscategorieën vermeld in het eerste en tweede lid, verduidelijken en aanvullen voor zover deze verwerking noodzakelijk, relevant en in verhouding staat tot het vervuilen van de opdrachten voorzien in artikel 1 en in artikel 2.*

*De Koning bepaalt de specifieke voorwaarden en regels voor de verwerking van deze categorieën".*

(onderlijning toegevoegd door de Autoriteit)

11. Ten eerste merkt de Autoriteit op dat, wat betreft de categorieën van betrokkenen en de categorieën van verwerkte gegevens, telkens wordt bepaald dat het "minstens" de opgesomde categorieën van personen en opgesomde categorieën van gegevens betreft. Aangezien een enuntiatieve opsomming niet bestaanbaar is met het voormelde legaliteitsbeginsel (zie randnrs. 6-8), moet het woord "minstens" telkens worden weggelaten. De Autoriteit verwijst in dit verband naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgens dewelke het gebruik van de uitdrukking "ten minste" ertoe leidt dat de gegevens niet als voldoende bepaald of identificeerbaar kunnen worden beschouwd en ervoor zorgt dat niet wordt voldaan aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid.<sup>4</sup> De huidige formulering leidt er immers toe dat de verwerkingsverantwoordelijke bijkomende (categorieën van) persoonsgegevens zou kunnen verzamelen en verwerken van dezelfde of bijkomende categorieën van betrokkenen, hetgeen in strijd is met het beginsel van voorspelbaarheid en het beginsel van minimale gegevensverwerking.

12. De Autoriteit wijst in dit kader op het feit dat het eventueel nodig kan zijn om de opsommingen van de categorieën van de te verwerken gegevens en van de categorieën van betrokkenen aan te vullen. De aanvrager moet er zich van vergewissen dat de nodige categorieën van gegevens van al de betrokkenen die moeten worden verwerkt, ook daadwerkelijk kunnen worden verwerkt. Dit is aan de aanvrager om na te gaan. De Autoriteit merkt bijvoorbeeld op dat, wat betreft de categorieën van

---

<sup>4</sup> HvJ-EU, 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, *WM t. Luxembourg Business Registers*, §§51, 81 en 82, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62020CJ0037>.

betrokkenen, het aanvraagformulier verduidelijkt dat ook gegevens zullen worden verwerkt van de controlerende ambtenaar of agent die belast is met het opsporen en vaststellen van overtredingen (waarvan sprake in artikel 2 wet van 28 mei 1956). Gezien de categorieën van betrokkenen worden vermeld in het ontworpen artikel 14 wet van 28 mei 1956 raadt de Autoriteit aan om deze categorieën van betrokkenen ook te vermelden, mits duidelijk wordt gemaakt welke gegevens van de controlerende ambtenaar of agent verwerkt worden.

13. Ten tweede, wijst de Autoriteit de aanvrager op het feit dat de essentiële elementen van de verwerking (zoals de categorieën van betrokkenen en de gegevenscategorieën) in de wet zelf moeten worden vastgelegd (zie randnrs. 6-8). Hieruit volgt dat een machtiging aan de Koning voor het vaststellen van de nadere modaliteiten van de verwerkingen zich moet beperken tot het verduidelijken van de categorieën van betrokkenen en gegevenscategorieën, zonder deze evenwel te kunnen aanvullen. Als dusdanig is de Autoriteit van oordeel dat de delegatie aan de Koning zoals voorzien in het ontworpen artikel 14, derde lid wet van 28 mei 1956 te ruim wordt geformuleerd. De tekst van het voorontwerp moet op dit punt worden aangepast.

14. Wat betreft de gegevenscategorieën (namelijk "identiteitsgegevens en contactgegevens"), verduidelijkt de Memorie van Toelichting het volgende: *"Onder identificatiegegevens worden begrepen de naam en voornaam van de betrokkene, zijn geboortedatum en zijn identificatienummer van het Rijksregister. Onder contactgegevens wordt begrepen de hoofdverblijfplaats, het telefoonnummer en het e-mailadres."*<sup>5</sup>

15. 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)<sup>6</sup> en enkel voor de doeleinden die door deze machtiging gevisieerd worden. 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. Een vermelding van de verwerking van het identificatienummer van het Rijksregister in de Memorie van toelichting volstaat bijgevolg niet. De bepaling dient te worden aangepast.

---

<sup>5</sup> De Autoriteit merkt eveneens op dat in de Memorie van toelichting het woord "identificatiegegevens" wordt gebruikt, terwijl het voorontwerp de term "identiteitsgegevens" gebruikt. De Autoriteit vraagt om deze incoherentie op te lossen.

Memorie van toelichting, p. 30.

<sup>6</sup> *"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. De Autoriteit maakt van de gelegenheid gebruik om eraan te herinneren dat overeenkomstig artikel 87 van de AVG de lidstaten die een nationaal identificatienummer invoeren, ervoor moeten zorgen dat dit alleen wordt gebruikt onder voorbehoud van passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. In dat verband werden door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL), de rechtsvoorganger van de Autoriteit, reeds eerder de volgende in acht te nemen waarborgen vastgesteld<sup>7</sup>:

- het gebruik van een algemeen identificatienummer moet worden beperkt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is aangezien dit gebruik risico's impliceert inzake koppeling van bestanden;
- de doeleinden moeten duidelijk en expliciet worden gepreciseerd zodat men de beoogde soorten verwerkingen kan vermoeden/voorzien;
- de bewaartermijn en de eventuele mededelingen aan derden moeten eveneens worden omkaderd;
- technische en organisatorische maatregelen moeten het beveiligd gebruik passend omkaderen; en
- de niet-naleving van de bepalingen die het gebruik omkaderen moeten worden gesanctioneerd aan de hand van effectieve, proportionele en ontradende sancties.

17. De Autoriteit wijst op het feit dat de bovengenoemde waarborgen dienen te worden opgenomen in de tekst van het voorontwerp of in de Memorie van toelichting, zoals vermelding van de reden waarom het verwerken van dit nummer noodzakelijk is, vermelding van de doeleinden van deze verwerking, en vermelding van potentiële derde partijen die toegang tot dit nummer zullen hebben (zie hieromtrent ook randnr. 19).

## **B. Bewaartermijn**

18. De Autoriteit wijst de aanvrager op het feit dat het eerste deel van het ontworpen artikel 15, eerste lid van de wet van 28 mei 1956 (*"Behoudens andersluidende bepalingen worden de persoonsgegevens die worden verwerkt door de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., [...] niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt"*) een parafrasering betreft van artikel 5.1.e) AVG (beginsel van opslagbeperking). De rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen houdt een verbod in om deze in nationaal recht om te zetten omdat een dergelijke procedure een dubbelzinnigheid kan creëren over zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van hun inwerkingtreding. Deze zinsnede heeft geen enkele juridische meerwaarde, creëert een risico op interpretatieproblemen en moet bijgevolg geschrapt worden.

---

<sup>7</sup> Zie advies CBPL nr. 19/2018 van 28 februari 2018 betreffende een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen "Binnenlandse Zaken".

### **C. De categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens**

19. Uit bijvoorbeeld artikel 15/3 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 *betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen* (uitvoeringsbesluit van de wet van 28 mei 1956) blijkt dat de verwerkte gegevens minstens kunnen worden meegedeeld aan de bevoegde autoriteiten van andere EU-lidstaten (om hen in staat te stellen hun controlebevoegdheden uit te oefenen). De Autoriteit wijst de aanvrager op het feit dat de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens worden beschouwd (zie randnrs. 6-8). Het bepalen van de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens vergt derhalve een specifieke wettelijke grondslag..

### **OM DEZE REDENEN**

**de Autoriteit,**

**is van oordeel dat minstens de volgende wijzigingen geboden zijn in het voorontwerp:**

- het weglaten van het woord "minstens" bij de opgesomde categorieën van betrokkenen en de categorieën van verwerkte gegevens en zo nodig, de opsommingen verder aanvullen (randnrs. 11 en 12);
- het schrappen van de vermelding dat de Koning de categorieën van betrokkenen en gegevenscategorieën kan aanvullen (randnr. 13);
- het vermelden in het dispositief van de wet dat het identificatienummer van het Rijksregister zal worden verwerkt en de bijhorende waarborgen bij het gebruik van dit nummer opnemen in het dispositief of in de Memorie van toelichting (randnrs. 15-17);
- het schrappen van de vermelding dat persoonsgegevens "niet langer bewaard worden dan noodzakelijk" voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (randnr. 18);
- het bepalen van de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens (randnr. 19).

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