



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 83/2025 van 17 september 2025

Betreft: een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake economie (I) – artikelen 20, 21 en 23 (CO-A-2025-118)

Trefwoorden: mededeling van gegevens – essentiële elementen – Rijksregister – publicatie op het internet

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;

Gelet op de aanvullende inhoudelijke toelichtingen, ontvangen op 5 september 2025;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 17 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 20, 21 en 23 (hierna "voorontwerp").

Context en voorgaanden

2. Het voorontwerp bevat 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 20, 21 en 23 van het voorontwerp, namelijk wijzigingen aan boek XV "Rechtshandhaving" van het WER.

3. De wijzigingen die worden beoogd met de artikelen 20, 21 en 23 voorontwerp zijn:

- Uitbreiding van de uitzonderingen op het beroepsgeheim, namelijk uitbreiding mogelijkheid mededeling van gegevens aan andere overheidsinstanties (artikel 20 voorontwerp – wijziging artikel XV.6/1 WER);
- Invoeging mogelijkheid tot consulteren en gebruiken van gegevens in het Rijksregister (artikel 21 voorontwerp – nieuw artikel XV.10/9 WER);
- Uitbreiding mogelijkheden om een beslissing tot oplegging van een administratieve boete met naam en toenaam te publiceren (artikel 23 voorontwerp – wijziging artikel XV.60/21 WER).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Artikel 20 voorontwerp (wijziging artikel XV.6/1 WER): uitbreiding uitzonderingen op het beroepsgeheim, meer bepaald verruiming mogelijkheid tot mededeling van gegevens aan andere overheidsinstanties

4. Artikel 20 van het voorontwerp heeft tot doel de reikwijdte van artikel XV.6/1, §1 WER in de toekomst uit te breiden, namelijk de uitzondering op het beroepsgeheim van de controleagenten van de Economische Inspectie uitbreiden (artikel XV.6/1, §1, tweede lid, 5° WER: verruimen mogelijkheid tot mededeling van gegevens aan andere overheidsinstanties).

5. Het ontworpen artikel XV.6/1 WER leest als volgt:

"§ 1. De in artikel XV.2 bedoelde ambtenaren zijn gebonden door het beroepsgeheim en mogen de vertrouwelijke informatie waarvan zij kennis hebben gekregen bij de uitoefening van hun taken, niet onthullen, aan welke persoon of autoriteit ook.

In afwijking van het eerste lid mogen deze ambtenaren vertrouwelijke informatie meedelen:

[...]

5° aan andere overheidsdiensten en -instellingen indien dit noodzakelijk is voor het opsporen, vervolgen en sanctioneren van inbreuken op de wetgevingen die tot hun bevoegdheden behoren of om andere taken van algemeen belang uit te voeren die tot hun bevoegdheid behoren.

§ 2. De inbreuken op paragraaf 1 worden gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.”

(onderlijning wijziging door de Autoriteit)

6. Het voorontwerp voorziet bijgevolg in een ruime uitzondering op het beroepsgeheim. Het beroepsgeheim laat de geheimplichtigen in beginsel niet toe om informatie te delen met anderen dan de geheimgerechtigde. Het is echter niet absoluut. Zoals blijkt uit artikel 458 van het Strafwetboek (“*buiten het geval dat de wet, het decreet of de ordonnantie hen verplicht of toelaat*”), zijn eventuele afwijkingen in een wet mogelijk, maar die moeten dan wel steunen op een redelijke verantwoording en evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen (dient voldoende precies geformuleerd te zijn).

7. De Autoriteit wijst in de eerste plaats op het gebrek aan voorspelbaarheid en evenredigheid van deze bepaling in ontwerp.

8. De doorgifte van ‘vertrouwelijke informatie’ betreft, voor zover deze informatie persoonsgegevens betreft, een (verdere) verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 4, 2) van de AVG. 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.

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens op wettelijk niveau worden vastgelegd. Volgende elementen maken in beginsel ‘essentiële elementen’ uit: 1°) de categorie(ën) van verwerkte gegevens; 2°) de categorie(ën) van betrokkenen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

9. De Autoriteit heeft in haar advies nr. 52/2022 reeds gewezen op het feit dat het toepassingsgebied beter kan worden verwoord en dat geen enkel essentieel element werd verankerd, waardoor deze bepaling niet de grondslag kan vormen voor de verwerking van gegevens.¹

10. De aanvrager bevestigde dat de gegevensdeling voorzien in artikel XV.6/1, §1, tweede lid, 5° WER betrekking heeft op het doorgeven van persoonsgegevens aan andere overheidsdiensten en -instellingen met bevoegdheden *"die nauw met elkaar verbonden zijn of elkaar overlappen"*.²

11. De Autoriteit gaat er van uit dat de gegevensverwerking(en) betreffende de bevoegdheden van deze andere overheidsdiensten en -instellingen veelal reeds geregeld zal (zullen) zijn in de betrokken sectorregelgeving. Er moet bijgevolg worden verduidelijkt dat deze regeling betrekking heeft op de doorgifte aan andere overheidsdiensten en -instellingen in het kader van verbonden of overlappende bevoegdheden³ en er dient worden aangegeven welke gegevens van welke actor naar welke actoren mogen worden doorgegeven. Voor de gegevensverwerking voor en na de doorgifte is de sectorregelgeving van toepassing.

12. Daarmee rekening houdend, moeten daarnaast van de hierboven aangehaalde essentiële elementen de eerste drie worden geregeld: de categorie(ën) van verwerkte (door te geven) gegevens, de categorie(ën) van betrokkenen en de met de verwerking nagestreefde doelstelling hetzij in de tekst van artikel XV.6/1 WER zelf hetzij in een andere specifieke wettelijke bepaling om te voldoen aan de vereisten die worden gesteld door het in artikel 22 van de *Grondwet* vervatte legaliteitsbeginsel. Voor het vierde en vijfde element (de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens) kan worden aangenomen dat daarvoor de bepalingen uit de toepasselijke sectorregelgevingen gelden.⁴

13. De Autoriteit wijst de aanvrager bijkomend op het feit dat het hoe dan ook niet nodig is om te voorzien (in vage bewoordingen) in gegevensstromen die al zijn opgenomen in het kader van andere

¹ Autoriteit, advies nr. 52/2022 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 2013 tot uitvoering van de Verordening (EU) Nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad, en tot opheffing van diverse bepalingen, §124-130.

Krachtens artikel 6, lid 4, van de AVG zal de bepaling in ontwerp de verwerkingsverantwoordelijken dus niet vrijstellen van het uitvoeren van een verenigbaarheidsanalyse vóór een eventuele mededeling van gegevens.

² "In het kader van haar controles kan de Economische Inspectie geconfronteerd worden met inbreuken op wetgevingen die niet onder haar eigen bevoegdheidsdomeinen vallen. Bepaalde vaststellingen kunnen, onder meer op basis van artikel XV.6/1, 5° van het Wetboek van economisch recht, gedeeld worden met de diensten die wel bevoegd zijn voor de betrokken inbreuk. Het gaat bijvoorbeeld om de Sociale Inspectie, het FAVV of de FSMA. Het betreft hier bevoegdheden die nauw met elkaar verbonden zijn of elkaar overlappen."

³ In voorkomend geval moet de aanvrager preciseren wat hij verstaat onder bevoegdheden die verbonden of overlappend zijn. Zie ook Autoriteit, advies nr. 129/2022 betreffende de artikelen 2 en 7 tot en met 47 van een ontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake Economie, §23-25.

⁴ Tenzij het de bedoeling zou zijn om daarvan af te wijken. Daarbij valt op te merken dat dergelijke afwijkingen dan wel geen aanleiding mogen geven tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid, bijvoorbeeld wanneer bepaalde verwerkingen van gegevens zowel onder de (potentieel afwijkende) sectorregeling als onder de hier ontworpen regeling zouden kunnen vallen.

wetsbepalingen. De opsteller van het voorontwerp dient na te gaan of deze verwerkingen niet al het voorwerp zijn van andere wetsbepalingen alvorens een kader voor dit type toegang vast te stellen, des te meer daar dit voorontwerp noch het toepassingsgebied ervan als doel hebben een kader te vormen voor de (inspectie)bevoegdheden van andere overheidsinstanties.

14. Met het oog op de samenhang en de leesbaarheid van de regelgeving moet het voorontwerp zich daarom beperken tot het regelen van de verwerkingen van persoonsgegevens die nodig zijn in het kader van de Economische Inspectie. Bijgevolg moeten alleen de mededelingen van persoonsgegevens die noodzakelijk kunnen zijn voor deze taak van algemeen belang, in voorkomend geval, in dit voorontwerp worden geregeld, met inachtneming van de beginselen van voorspelbaarheid, noodzakelijkheid en evenredigheid.

15. Indien de informatie die wordt uitgewisseld bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreft, zoals omschreven in artikel 9, g) en h) van de AVG, en/of persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten, zoals omschreven in artikel 10 van de AVG, moet overigens worden voorzien in passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de personen.

16. In het kader van voormelde mededeling van persoonsgegevens door de Economische Inspectie aan andere overheidsinstanties wijst de Autoriteit de aanvrager alleszins op zijn verplichting om de terzake gebeurlijk geldende formaliteiten na te leven.⁵

17. De Memorie van Toelichting stelt, ten laatste, ook dat het ook mogelijk moet zijn dat *"de controleurs van de Economische Inspectie informatie doorgeven aan die andere federale overheid indien dit nodig is voor de Economische Inspectie om haar eigen taken uit te voeren: bijvoorbeeld wanneer de controleurs van de Economische Inspectie vertrouwelijke informatie over personen die zij willen controleren, doorgeven aan de FOD Financiën (zoals het adres, enz.) om aanvullende informatie van de FOD Financiën over deze personen te verkrijgen, enz.)"*⁶
(onderlijning door de Autoriteit)

18. De Autoriteit wijst op het feit dat ontworpen artikel XV.6/1, §1, tweede lid, 5° WER enkel slaat op het delen van gegevens met andere overheidsdiensten en -instellingen voor bevoegdheden die behoren tot deze laatste (nl. bevoegdheden van deze andere overheidsdiensten en -instellingen), en niet de bevoegdheden van de ambtenaren van de Economische Inspectie. Er zal dan ook dienen te worden voorzien in hetzij een aangepaste bepaling hetzij een andere specifieke wettelijke bepaling die deze mogelijkheid tot delen van gegevens voor eigen taken van de Economische Inspectie taken omvat

⁵ Hierbij kan, in het bijzonder, worden gedacht aan het afsluiten van een protocol (artikel 20 WVG).

⁶ Memorie van Toelichting, p. 19.

(deze bepaling zal dan ook dienen te voldoen aan de vereisten die worden gesteld door het in artikel 22 van de *Grondwet* vervatte legaliteitsbeginsel).

B. Artikel 21 voorontwerp (nieuw artikel XV.10/9 WER): invoeging mogelijkheid tot consulteren en gebruiken van gegevens in het Rijksregister

19. Artikel 21 van het voorontwerp is gericht om ambtenaren van de Economische Inspectie in het kader van hun taken toegang te verlenen tot verschillende gegevens uit het Rijksregister, “*met name om de bestuurder van een onderneming te kunnen identificeren*”⁷, bijvoorbeeld wanneer het adres van de onderneming dat aan de Kruispuntbank van Ondernemingen is doorgegeven, niet meer actueel is of is verwijderd.

20. De Autoriteit vestigde er in haar advies nr. 26/2022 reeds 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)⁸ en enkel voor de in de machtiging geviseerde specifieke doeleinden. 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.⁹

21. 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, de rechtsvoorganger van de Autoriteit, reeds eerder de volgende in acht te nemen waarborgen vastgesteld¹⁰:

- 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;

⁷ Memorie van Toelichting, p. 19.

⁸ “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”.

⁹ Autoriteit, advies nr. 26/2022 betreffende de artikelen 5+, 63, 65, 68, 70 en 75 van het ontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake Economie, §20-22.

¹⁰ Zie Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (rechtsvoorganger Autoriteit), advies nr. 19/2018 betreffende een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen “Binnenlandse Zaken”.

- 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.

22. Wat betreft het doeleinde, specificeert de Memorie van Toelichting dat de ambtenaren van de Economische Inspectie geconfronteerd kunnen worden met de noodzaak om bepaalde gegevens uit het Rijksregister te raadplegen, "met name om de bestuurder van een onderneming te kunnen identificeren".¹¹ De Autoriteit is van oordeel dat deze precisering van het doeleinde (identificeren van personen) uitdrukkelijk in het voorontwerp opgenomen dient te worden.

23. Wat betreft de categorieën van gegevens, herhaalt de Autoriteit overeenkomstig haar vaste adviespraktijk dat de verwerking van de geboorteplaats, en bij uitbreiding de plaats van overlijden¹², slechts in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd zal zijn. Na een vraag om bijkomende toelichting, antwoordt de aanvrager: *"Wat betreft de raadpleging van de geboorteplaats: de Economische Inspectie is bijvoorbeeld al dossiers van fraude tegengekomen waarbij meerdere betrokken personen verschillende nationaliteiten hadden, maar allemaal geboren waren op dezelfde plaats in het buitenland. De geboorteplaats kan dus noodzakelijk zijn om een verband te leggen tussen verschillende personen die betrokken zijn bij een controleonderzoek. Wat het overlijden betreft, kunnen we uw redenering volgen: de plaats van overlijden is hoogstwaarschijnlijk niet noodzakelijk voor de ambtenaren van de Economische Inspectie om hun opdrachten inzake controle en vervolging van inbreuken uit te voeren."*

24. In het licht van de vereiste voorzienbaarheid en nauwkeurigheid van de regelgeving in hoofde van de betrokkenen, is het vereist dat de regelgeving op ondubbelzinnige wijze aantoont waarom de te verwerken persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de geviseerde doeleinden. De Autoriteit verzoekt aldus om de verwerking:

- Van de geboorteplaats bijkomend te rechtvaardigen in de Memorie van Toelichting;
- Van de plaats van overlijden te schrappen uit het voorontwerp.

¹¹ Memorie van Toelichting, p. 19.

¹² De Autoriteit gaat er van uit dat de controle- en vervolgingsopdrachten vereisen dat het over levende personen gaat. Als dusdanig kan het voor de verwezenlijking van de onderliggende doeleinden ruimschoots volstaan dat de ambtenaren van de Economische Inspectie, via een eenvoudige melding van overlijden, op de hoogte wordt gebracht van het overlijden van de betrokkenen.

C. Artikel 23 voorontwerp (wijziging artikel XV.60/21 WER): de mogelijkheden om een beslissing tot oplegging van een administratieve boete met naam en toenaam te publiceren, worden uitgebreid.

25. Artikel 23 van het voorontwerp brengt wijzigingen aan aan artikel XV.60/21 WER, namelijk de mogelijkheid tot bekendmaking van administratieve boetes die aan overtredders worden opgelegd. Met artikel 21 voorontwerp worden de mogelijkheden om een beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete nominatief openbaar te maken verruimd:

- (1) om de bekendmaking van de beslissing mogelijk te maken tijdens de termijn van 60 dagen voor het indienen van een beroep bij de Raad van State, en
- (2) om de nominatieve bekendmaking van beslissingen toe te staan om andere belanghebbenden (bijvoorbeeld andere toezichthoudende autoriteiten, sectororganisaties of consumentenverenigingen) op de hoogte te stellen of te informeren over de door de overtredder begane overtredingen en met het oog op transparantie over de gevolgen van de niet-naleving van de wetgeving.

Inleidende opmerking

26. In het verband van publicatie van een beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete, wil de Autoriteit de aandacht van de aanvrager wijzigen op het feit dat zij de voorbije jaren verscheidene adviezen heeft uitgebracht over de kwestie van de bekendmaking van rechterlijke beslissingen:

- In haar advies nr. 98/2022 van 13 mei 2022 heeft de Autoriteit zich uitgesproken over de bekendmaking van rechterlijke beslissingen in het kader van de oprichting van een centraal register van rechterlijke beslissingen;¹³
- in haar advies nr. 108/2023 van 29 juni 2023 heeft de Autoriteit zich uitgesproken over de kwestie van de bekendmaking van beslissingen waarin de rechter het bestaan van discriminatie vaststelt, in een context van schadevergoeding;¹⁴ en
- In haar advies nr. 136/2023 van 19 september 2023 heeft de Autoriteit zich uitgesproken over de kwestie van de publicatie van beslissingen waarin de rechtbank het bestaan van discriminatie vaststelt, in een context van stopzetting.¹⁵

27. Alhoewel het onderhavige verzoek om advies de bekendmaking van administratieve en niet van rechterlijke besluiten betreft, en de context van het onderhavige verzoek om advies verschilt van

¹³ Autoriteit, advies nr. 98/2022 over een wetsontwerp tot instelling van het centraal register van rechterlijke beslissingen en de publicatie van vonnissen en arresten.

¹⁴ Autoriteit, advies 108/2023 met betrekking tot een voorontwerp van decreet en gezamenlijke ordonnantie tot vaststelling van de Brusselse Code inzake gelijkheid, non-discriminatie en de bevordering van diversiteit, deel 2, titel 3, hoofdstuk 4.

¹⁵ Autoriteit, advies nr. 136/2023 betreffende een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering tot wijziging van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijk kansen- en gelijke behandelingsbeleid.

die van de bovengenoemde adviezen, wijst de Autoriteit op de volgende principes (ook van toepassing in onderhavig advies):

- Het is vooral belangrijk dat de wetstekst die de verplichting/mogelijkheid tot publicatie vastlegt, duidelijk en nauwkeurig het doel of de doelen van de publicatie vermeldt, aangezien de publicatie een zeer breed publiek bereikt (elke internetgebruiker).
- In overeenstemming met het beginsel van de minimale gegevensverwerking moet de publicatie beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is om het doel of de doelen te bereiken waarvoor de publicatie is bedoeld. Dit betekent dat de beslissing in principe geanonimiseerd moet worden gepubliceerd (of gepseudonimiseerd als volledige anonimisering niet mogelijk is gezien het doel of de doelen die worden nagestreefd) en dat de beslissing alleen in uitzonderlijke gevallen in zijn "ruwe" vorm mag worden gepubliceerd. Andere maatregelen, zoals de publicatie van een geanonimiseerde samenvatting van het besluit of een verklaring van de redenen voor het besluit tot publicatie, kunnen ook noodzakelijk worden geacht.

Analyse van het voorontwerp: moment van publicatie

28. De Autoriteit betreurt het feit dat men met het voorontwerp in het algemeen een belangrijke waarborg wil schrappen, namelijk het feit dat een bekendmaking pas kan plaatsvinden ten vroegste na het verstrijken van de beroepstermijn van 60 dagen bij de Raad van State (beroepstermijn bedoeld in artikel XV.60/15 WER).

29. De Autoriteit is van mening dat dit een garantie is die strikt noodzakelijk is om de rechten en vrijheden van de betrokken personen te waarborgen, zodat het risico van publicatie van onjuiste informatie en de schadelijke gevolgen die daaruit kunnen voortvloeien, wordt vermeden.¹⁶

30. Hoewel er wordt voorzien in (1) een duidelijke vermelding dat er tegen de bestreden beslissing een beroepsprocedure werd ingesteld en (2) een verplichting om achteraf informatie over de uitkomst van het beroep, met inbegrip van een eventuele beslissing tot vernietiging van de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete, bekend te maken¹⁷, benadrukt de Autoriteit het volgende:

- de praktische en technische problemen die kunnen opduiken om gegevens die zijn gepubliceerd op het internet in te trekken;

¹⁶ Zie ook Autoriteit, advies nr. 108/2023 met betrekking tot een voorontwerp van decreet en gezamenlijke ordonnantie tot vaststelling van de Brusselse Code inzake gelijkheid, non-discriminatie en de bevordering van diversiteit, deel 2, titel 3, hoofdstuk 4, §19 en 35 en Autoriteit, advies nr. 136/2023 betreffende een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering tot wijziging van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijk kansen- en gelijke behandelingsbeleid, §43.

¹⁷ Nieuw artikel XV.60/21 § 2, vierde en vijfde lid WER.

- de bijzonder gecompliceerde situatie waarin de verwerkingsverantwoordelijke (die de gegevens heeft gepubliceerd) zich zal bevinden in het geval dat de beslissing over bekendmaking en publicatie wordt vernietigd na een beroep en hij de verspreiding van de verkeerd gecommuniceerde informatie moet trachten te corrigeren (stoppen).¹⁸

31. Wat betreft het schrappen van deze waarborg, verduidelijkt de Memorie van Toelichting het volgende: *"Op deze manier kan worden voorkomen dat zij tijdens (vaak langdurige) beroepsprocedures onwetend blijvend en kan eventuele bijkomende schade worden vermeden."*¹⁹

32. De Autoriteit sluit niet uit dat een publicatie voor het verstrijken van de beroepstermijn van 60 dagen bij de Raad van State strikt noodzakelijk kan zijn voor het verwittigen van consumenten en/of ondernemingen en dit om verdere schade te vermijden, indien dit gepaard gaat met bijkomende waarborgen²⁰ en op voorwaarde dat enkel de strikt noodzakelijke persoonsgegevens worden bekendgemaakt.

33. Wat de andere doelstellingen (zoals het informeren van andere belanghebbenden of met het oog op transparantie in verband met de gevolgen van de niet-naleving van de wetgeving) echter betreft, is de Autoriteit van oordeel dat deze belangrijke waarborg niet mag worden geschrapt.

34. Er moet rekening mee worden gehouden dat informatie die - zelfs voor een korte periode - beschikbaar is op het internet, later zeer moeilijk te verwijderen is (ze blijft bijvoorbeeld beschikbaar in zoekmachines en internetarchieven <https://archive.org/>).

Analyse van het voorontwerp: doelstellingen

35. Om na te gaan of het voorontwerp in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel, moet worden onderzocht of in het voorontwerp het doel of de doelen van de geplande publicaties worden aangegeven en of deze kunnen worden beschouwd als specifiek, uitdrukkelijk en rechtmatig in de zin van artikel 5, lid 1, onder b), van de AVG.

36. Ontworpen artikel XV.60/21, § 2 WER stelt dat de publicatie de volgende drie doelstellingen heeft:

¹⁸ Zie Autoriteit, advies nr. 52/2022 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 2013 tot uitvoering van de Verordening (EU) Nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad, en tot opheffing van diverse bepalingen, §70.

¹⁹ Memorie van Toelichting, p. 21.

²⁰ Bovenop de reeds bestaande waarborgen (beoordeling per geval van de evenredigheid van de bekendmaking van de identiteit van rechtspersonen of van persoonsgegevens overeenkomstig artikel XV.60/21, §2, tweede lid WER, verplichting tot motiveren van de beslissing om een beslissing op naam te publiceren én deze motivering tegelijk met de beslissing openbaar maken). Zoals voorzien in nieuw artikel XV.60/21 § 2, vierde en vijfde lid WER.

- verwittigen of informeren van consumenten, ondernemingen of andere belanghebbenden over de toegepaste praktijken van de overtreder;
- om toekomstige inbreuken door de onderneming te vermijden; of
- met het oog op transparantie in verband met de gevolgen van de niet-naleving van de wetgeving.

37. De Autoriteit heeft in haar advies nr. 52/2022 reeds gewezen op het feit dat de verwerking van gegevens met het oog op afschrikking en sanctionering (name and shame, nl. om toekomstige inbreuken door de onderneming te vermijden) een verwerking is die onderscheiden moet worden van de verwerking van gegevens ter verwittiging of informeren van het publiek.²¹

38. Wat betreft het informeren van het publiek, breidt het voorontwerp de gronden uit op basis waarvan een beslissing nominatief bekendgemaakt kan worden, namelijk door eveneens een nominatieve publicatie toe te staan met het oog op het verwittigen of informeren "van andere belanghebbenden over de inbreuken die de overtreder pleegt". De Memorie van Toelichting vult aan: *"Er kan gedacht worden aan andere toezichthoudende autoriteiten (zowel in België als in andere lidstaten van de Unie), sectororganisaties, consumentenorganisaties, enzovoort."*²²

39. De Autoriteit begrijpt dat de aanvrager, door te voorzien in de publicatie van beslissingen, het publiek op de hoogte wil brengen van het overtredend gedrag van de overtreder (kunnen waarschuwen van consumenten, ondernemingen en andere belanghebbenden). De Autoriteit kan niet uitsluiten dat de bekendmaking van het besluit met naam en toenaam strikt noodzakelijk kan zijn om het doel van het informeren van het publiek te bereiken indien zulks de voorlichting van het publiek en de markt ten goede komt, op voorwaarde dat dit gepaard gaat met passende waarborgen.

40. De Autoriteit wijst in deze op het belang van artikel XV.60/21, § 2, tweede lid WER, namelijk dat er moet worden nagegaan of de door de geplande publicatiemaatregel veroorzaakte ongemakken niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel. Met name de omvang van de rechtspersoon, de ernst van het strafbare feit en de mate waarin bekendmaking met naam en toenaam de openbare veiligheid ten goede zou komen, kunnen als criteria in aanmerking worden genomen bij de analyse van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen die met de rechtspersoon verbonden zijn.

²¹ Autoriteit, advies nr. 52/2022 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 2013 tot uitvoering van de Verordening (EU) Nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad, en tot opheffing van diverse bepalingen, §83.

²² Memorie van Toelichting, p. 21-22.

41. De Autoriteit wijst de aanvrager er op dat de verwerkingsverantwoordelijke er voor dient te zorgen dat er geen persoonlijke gegevens opgenomen worden van melders/klagers. De toegang tot bekendmaking van het besluit op naam moet beperkt zijn tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor het doel waarvoor het is bestemd.

42. De Autoriteit is eveneens van mening dat een verplichting moet worden opgelegd aan de ambtenaren bedoeld in artikel XV.60/4 WER om een beslissing op naam te publiceren te motiveren én deze motivering tegelijk met de beslissing openbaar te maken.

43. Wat betreft het vermijden van toekomstige inbreuken door de onderneming, begrijpt de Autoriteit dat de publicatie in dit kader bedoeld is als afschrikking.²³ De Autoriteit herinnert de aanvrager er echter aan dat, volgens haar vaste adviespraktijk²⁴, afschrikking geen legitiem doel is in de zin van artikel 5.1.b) van de AVG en daarom nooit toelaatbaar is, tenzij een ander doel van algemeen belang wordt nagestreefd en een dergelijke publicatie alleen in uitzonderlijke gevallen is toegestaan.

De Autoriteit begrijpt in dit kader eveneens niet waarom het doel van afschrikking niet doeltreffend zou kunnen worden bereikt door minder ingrijpende alternatieve maatregelen, zoals het opleggen van schadevergoeding, waarvan het bedrag zo wordt vastgesteld dat het een echt bestraffend en afschrikkend effect heeft.

44. Ten laatste, wat betreft de nieuwe grond op basis waarvan een beslissing nominatief bekend kan worden gemaakt, namelijk met oog op het zorgen voor meer transparantie over de wijze waarop inbreuken op het economisch recht gesanctioneerd kunnen worden en meer bepaald het ontwikkelen van meer specifieke rechtspraak²⁵, verduidelijkt de aanvrager het volgende:

"Er zijn verschillende redenen die kunnen verklaren waarom een nominatieve publicatie voor dit doel noodzakelijk kan zijn:

1. Concreetheid - Een niet-nominatieve publicatie leidt vaak tot een aanzienlijk informatieverlies. Bij anonimisering moeten immers niet enkel de gegevens van de onderneming verwijderd worden, maar ook namen van producten, prijzen, locaties van de inbreuken, gegevens over de omvang van de onderneming enz. Enkel op die manier kan worden vermeden dat de onderneming indirect toch

²³ Zie hieromtrent ook de website van de FOD Economie: "Die mogelijkheid tot bekendmaking is een extra instrument waarover de Economische Inspectie beschikt en dat voor meerdere doeleinden ingezet kan worden:

- *het afschrikkende effect van de administratieve geldboete vergroten;"*

(<https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/beslissingen-tot-het-opleggen#:~:text=De%20Economische%20Inspectie%20van%20de%20FOD%20Economie%20ziet,kan%20de%20Economische%20Inspectie%20een%20administratieve%20geldboete%20opleggen>).

²⁴ Zie bovengenoemde adviezen van de Autoriteit.

²⁵ Zoals vernoemd in de Memorie van Toelichting, p. 22.

geïdentificeerd wordt. Hierdoor verliest de beslissing in veel gevallen haar informatief karakter: het wordt onduidelijk welke inbreuken concreet plaatsvonden, hoe ernstig en omvangrijk ze waren en op welke manier dit werd meegewogen in de sanctie.

Dit probleem speelt des te sterker in sectoren met een beperkt aantal marktspelers (bijvoorbeeld energie, telecom, brandstoffen, kredietverlening). Om anonimiteit te garanderen, moet daar zoveel essentiële informatie worden weggelaten dat de beslissing inhoudelijk nauwelijks nog transparant is, terwijl het net in dergelijke dossiers vaak om ernstige en wijdverspreide inbreuken gaat.

Soms is het grote publiek op de hoogte van inbreuken die gepleegd werden door een onderneming. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er zeer veel consumenten nadeel ondervonden van de inbreuken, wanneer het dossier in de media werd besproken of wanneer het dossier werd opgestart na een klacht van Test Aankoop (dat hier doorgaans over communiceert in haar tijdschrift/op haar website en sociale media), enz. Ook in deze gevallen kan het moeilijk zijn om de beslissing volledig te anonimiseren zonder al haar informatieve waarde te verliezen.

2. Controleerbaarheid – *Volledige, nominatieve bekendmaking van beslissingen tot het opleggen van administratieve geldboetes, maakt de opgelegde sancties en de gehanteerde beoordelingscriteria controleerbaar en vergelijkbaar. Er kan op deze manier worden nagegaan of de sanctionering op consistente wijze gebeurt. Bij systematische niet-nominatieve publicatie, waar een groot deel van de context moet worden verwijderd, dreigt dit onmogelijk te worden en loopt men het risico om "appelen met peren" te vergelijken. Dat schaadt de controleerbaarheid en dus de geloofwaardigheid van de handhaving. Transparantie over de gevolgen van niet-naleving veronderstelt dat beslissingen begrijpelijk, controleerbaar en toetsbaar zijn.*

3. Onderneming stopgezet/failliet - *De nominatieve publicatie met oog op 'transparantie in verband met de gevolgen van de niet-naleving van de wetgeving' kan relevant zijn in dossiers tegen bedrijven die failliet zijn of hun activiteiten hebben stopgezet. De inbreuken die werden vastgesteld (en bestraft), hebben in dit geval geen invloed meer op consumenten en andere ondernemingen en er bestaat geen risico meer voor toekomstige overtredingen door de onderneming, maar het kan toch ook in deze gevallen nuttig zijn om te tonen welk gevolg aan het dossier werd gegeven en welke sancties effectief werden opgelegd (bijvoorbeeld wanneer een dossier veel media-aandacht gekregen heeft)."*

45. De Autoriteit kan de uitleg van de aanvrager volgen, desalniettemin vraagt de Autoriteit om deze uitleg op te nemen in de Memorie van Toelichting. De Autoriteit kan niet uitsluiten dat de bekendmaking van het besluit met naam en toenaam strikt noodzakelijk kan zijn om het doel van transparantie te bereiken, op voorwaarde dat dit gepaard gaat met dezelfde hierboven genoemde passende waarborgen (beoordeling per geval van de evenredigheid van de bekendmaking van de identiteit van rechtspersonen of van persoonsgegevens overeenkomstig artikel XV.60/21, §2, tweede

lid WER, geen persoonlijke gegevens opnemen van melders/klagers en verplichting tot motiveren van een beslissing om een beslissing op naam te publiceren én deze motivering tegelijk met de beslissing openbaar maken).

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

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

- opnemen van de essentiële elementen van de verwerking (mededeling van persoonsgegevens) voorzien in artikel XV.6/1, zoals vernoemd in randnummers 6 tot en met 14;
- specificeren doeleinde van de toegang tot en gebruik van bepaalde gegevens in het Rijksregister (randnr. 22);
- verwerking van het gegeven 'de geboorteplaats' bijkomend rechtvaardigen in de Memorie van toelichting en verwerking van het gegeven 'de plaats van overlijden' schrappen uit het voorontwerp (randnrs. 23-24);
- in het kader van de in artikel XV.60/21 WER bedoelde nominatieve bekendmakingen:
 - o verduidelijken dat een publicatie enkel kan plaatsvinden vòòr het verstrijken van de beroepstermijn van 60 dagen bij de Raad van State indien de doelstelling van de publicatie het verwittigen van consumenten en/of ondernemingen is (randnrs. 28-34);
 - o verduidelijken dat een nominatieve bekendmaking enkel mogelijk is indien zulks de voorlichting van het publiek en de markt ten goede komt en m.o.o. transparantie in verband met de niet-naleving van de wetgeving (randnrs. 35-45);
 - o en in dat geval voorzien in passende waarborgen voor de bekendmaking. (randnrs. 40-42 en 45).

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