



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 12/2026 van 3 februari 2026

Betreft: advies met betrekking tot het wetsvoorstel *tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, wat de voorafgaande beslissingen betreft* (DOC 56, 0218/001) (CO-A-2026-011)

Trefwoorden: ruling – voorafgaande beslissing – opdrachten van de gegevensbeschermingsautoriteiten – rechtszekerheid – artikel 23 AVG – legaliteitsbeginsel – coherentiemechanisme en rol van de EDPB – onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Autoriteit – toekenning van bevoegdheden aan een onafhankelijke autoriteit – *regulatory sandboxes* – budget

Vertaling

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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 Peter De Roover, voorzitter van het federaal parlement, ontvangen op 14 januari 2026;

Brengt op 3 februari 2026 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 aanvraag

1. De voorzitter van het federaal parlement heeft het advies van de Autoriteit gevraagd over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, wat de voorafgaande beslissingen betreft (DOC 56, 0218/001) (hierna "het wetsvoorstel").
2. Het wetsvoorstel – dat grotendeels is geïnspireerd op de fiscale ruling en de wet die daarop betrekking heeft, namelijk titel III van de wet van 24 december 2002 tot wijziging van de vennootschapsregeling inzake inkomstenbelastingen en tot instelling van een systeem van voorafgaande beslissingen in fiscale zaken – beoogt de Gegevensbeschermingsautoriteit een **nieuwe taak** toe te kennen, **namelijk het nemen van voorafgaande beslissingen¹ ("privacy rulings") over "alle aanvragen betreffende de toepassing van de grondbeginselen en wetten die vallen onder haar bevoegdheid zoals bedoeld in artikel 4" van haar organieke wet**, en bepaalt dat de voorafgaande beslissingen van de Autoriteit bindend zijn voor al haar diensten en worden genomen voor een bepaalde duur die in principe niet langer mag zijn dan vijf jaar.
3. Zoals blijkt uit de toelichting voorafgaand aan het wetsvoorstel, streven de opstellers ervan naar "het vergroten van de rechtszekerheid voor een toekomstige verwerkingsverantwoordelijke en het waarborgen van de privacy vanaf de fase van het ontwerp van een verwerking".
4. De analyse van de Autoriteit bestaat uit een aantal algemene opmerkingen met betrekking tot (i) de noodzaak en de wenselijkheid van de invoering van een "privacy ruling" die vergelijkbaar is met de fiscale ruling, (ii) de verenigbaarheid van deze bijkomende taak met zowel het institutionele en materiële kader van de AVG als met de Grondwet, (iv) de vergelijking van deze "privacy ruling" met het "regulatory sandbox"-mechanisme van de Britse toezichthouder (ICO), (v) en de aanzienlijke budgettaire impact ervan.

II. Onderzoek

5. Het wetsvoorstel **definieert de voorafgaande beslissing als** een juridische handeling waarbij de Autoriteit bepaalt hoe de wetten die onder haar bevoegdheid vallen, zoals bedoeld in artikel 4 van haar organieke wet, worden toegepast op een bijzondere situatie of beoogde verwerking van

¹ Dit begrip wordt in artikel 5 van het wetsvoorstel gedefinieerd als een "juridische handeling waarbij de Gegevensbeschermingsautoriteit overeenkomstig de van kracht zijnde bepalingen vaststelt hoe de wet wordt toegepast op een bijzondere situatie of beoogde verwerking die nog geen uitwerking heeft gehad".

persoonsgegevens die nog geen uitwerking heeft gehad.

6. Het juridisch bindende karakter voor de Autoriteit van de voorafgaande beslissing, die haar "*verbindt voor de toekomst*", roept in de eerste plaats **fundamentele vragen op omtrent de verenigbaarheid met de AVG, zowel gelet op het feit dat het recht op bescherming van persoonsgegevens een grondrecht vormt** (en dat de regulering ervan een driehoeksverhouding impliceert tussen niet alleen de toezichthoudende autoriteit en de verwerkingsverantwoordelijke, maar ook de betrokkenen), **als gelet op de taken en verplichtingen die de AVG oplegt aan de toezichthoudende autoriteiten en de verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers.**

A. Noodzaak en wenselijkheid van de invoering van een "privacy ruling" naar het voorbeeld van de fiscale ruling – risico van aantasting van de essentie van het grondrecht op gegevensbescherming

7. Zelfs indien de voorafgaande beslissingen op anonieme wijze zouden worden bekendgemaakt (zie hierover infra de punten 78 tot en met 79 van het advies), waardoor een breder publiek dan de aanvrager ervan kennis zou kunnen nemen en aldus op de hoogte zou zijn van de inhoud van de interpretaties van de norm door de Gegevensbeschermingsautoriteit, is het primaire doel van een ruling het geven van een formeel standpunt van de administratie, dat haar kan worden tegengeworpen, over de toepassing van een norm op een feitelijke situatie die getrouw wordt beschreven in de aanvraag die is ingediend door een persoon die de ruling heeft gevraagd ter bescherming van **zijn eigen belangen**, doorgaans van financiële aard².
8. **In tegenstelling tot de administratieve verhoudingen in fiscale zaken, die worden gekenmerkt door een bilaterale verhouding (tussen de Staat en de belastingplichtige) van vermogensrechtelijke aard (in verband met de te betalen belasting), wordt de regulering van de verwerking van persoonsgegevens gekenmerkt door een driehoeksverhouding** (de Gegevensbeschermingsautoriteit, de verwerkingsverantwoordelijke en zijn verwerker, en, wat in het wetsvoorstel lijkt te ontbreken, de personen die behoren tot de categorieën van personen waarop de gegevensverwerking betrekking heeft) **van niet-vermogensrechtelijke aard** (de verdediging van de eerbiediging van een grondrecht). In tegenstelling tot de belastingheffing, die plaatsvindt in het kader van deze bilaterale pecuniaire verhouding, waarbij de rechten van derden worden uitgesloten, **gaat** het bij de regulering van de verwerking van persoonsgegevens **niet alleen om de toezichthouder en de verwerkingsverantwoordelijke, maar ook om de betrokkenen** bij de verwerking. **Het**

² B. Plessix, Une réponse ? Le rescrit, *Revue du droit public*, 2017/1, p. 91, beschikbaar (in het Frans) via de volgende link: <https://droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2017-1-page-83?lang=fr>.

invoeren van een rulingprocedure in deze materie botst derhalve met de eerbiediging van de rechten van derden (aangezien de personen van wie de gegevens (zullen) worden verwerkt, niet de gelegenheid hebben gehad om kennis te nemen van de geplande verwerking en om hun argumenten naar voren te brengen over de aspecten die zij problematisch achten) en met het verbod voor de toezichthouder of de administratie om zich vooraf vast te leggen met betrekking tot de uitoefening van zijn/haar unilaterale beslissings-/controlebevoegdheid, zonder rekening te kunnen houden met de argumenten van de personen op wie de gegevensverwerking betrekking zal hebben³. De Autoriteit kan haar organen binnen de geschillenketen immers niet op voorhand binden wat betreft de uitoefening van hun unilaterale beslissings-/controlebevoegdheid. Bovendien is dit mechanisme, zoals de Franse Conseil d'Etat in zijn grondige studie van 2013 over ruling heeft opgemerkt⁴, niet algemeen toepasbaar op alle rechtsgebieden. Het is **moeilijk voorstelbaar in domeinen waar, zoals dat van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens, fundamentele belangen op het spel staan, zoals de bescherming van de fundamentele vrijheden of de rechten en/of belangen van derden, zoals de betrokkenen in de zin van de AVG.**

9. Voor zover de Autoriteit weet, **heeft geen enkele Europese wetgever een dergelijke taak aan zijn toezichthoudende autoriteit toevertrouwd.**

B. Analyse van de noodzaak, de wenselijkheid en de verenigbaarheid van de invoering van een "privacy ruling" in het licht van het materiële en institutionele kader van de AVG

10. Hoewel artikel 58.6 van de AVG de lidstaten toestaat om bijkomende bevoegdheden aan de toezichthoudende autoriteiten toe te kennen, kan deze mogelijkheid geen rechtvaardiging vormen voor de invoering van een mechanisme dat het materiële en institutionele evenwicht van de AVG verstoort, noch voor de impliciete erkenning van een bevoegdheid tot "bindende voorinterpretatie" van het Unierecht op een gebied dat een grondrecht raakt.
11. Een **bijkomende bevoegdheid moet accessoir, verenigbaar en functioneel ondergeschikt blijven in het licht van zowel de AVG als de taken die de AVG aan de toezichthoudende autoriteiten oplegt**, wat hier niet het geval is. Bovendien is het toekennen van een taak inzake

³ Ibidem, p. 92.

⁴ Franse Conseil d'Etat, "Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets", studie van de Conseil d'Etat aangenomen op 14 november 2013 door de Assemblée générale du Conseil d'Etat, p. 57, 63, beschikbaar (in het Frans) via de volgende link: <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-a-la-demande-du-gouvernement/le-rescrit-securiser-les-initiatives-et-les-projets>.

voorafgaande beslissingen (rulings) aan een toezichthoudende autoriteit, zoals de Autoriteit hieronder uiteenzet, ook **onverenigbaar met haar rol en statuut, met artikel 23 van de AVG en met verschillende reguleringsbeginselen die door de AVG zijn ingesteld.**

a. Huidige taken van de GBA die voorzien in de begeleiding van de verwerkingsverantwoordelijken en in een zekere mate van rechtszekerheid

12. Het “privacy ruling”-mechanisme zou in de eerste plaats tot op zekere hoogte **overbodig** zijn, **aangezien bepaalde taken reeds door de Autoriteit worden uitgevoerd.** De AVG kent de Gegevensbeschermingsautoriteit namelijk al specifieke taken toe die haar in staat stellen de verwerkingsverantwoordelijken te begeleiden bij de keuzes die zij maken met betrekking tot hun geplande verwerking van persoonsgegevens, en dit ook vanaf de ontwerpfase ervan:

- i. In het kader van haar taak om **de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkers bewust te maken**, helpt haar Eerstelijnsdienst de verwerkingsverantwoordelijken bij de correcte toepassing van hun verplichtingen uit hoofde van de AVG door de publicatie van thematische dossiers, hulpmiddelen, modeldocumenten, veelgestelde vragen en andere inhoud op haar website.
- ii. Het Algemeen Secretariaat van de Autoriteit is bevoegd om **voorafgaande adviezen** uit te brengen **over geplande gegevensverwerkingen die, volgens een door de verwerkingsverantwoordelijke uitgevoerde effectbeoordeling, een hoog restrisico zouden inhouden⁵ (artikelen 36 en 37 van de AVG)⁶.**
- iii. De Autorisatie- en Adviesdienst spreekt zich via **gemotiveerde adviezen** uit **over normatieve ontwerpen** die betrekking hebben op (dus voorzien in of wijzigingen aanbrengen in) verwerkingen van persoonsgegevens, **verleent machtigingen voor bepaalde geplande verwerkingen van gevoelige gegevens⁷** en doet algemene **aanbevelingen**, voornamelijk door bij te dragen aan de uitvaardiging van richtsnoeren door het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB).

⁵ De Autoriteit spreekt zich via adviezen uit over geplande verwerkingen van persoonsgegevens met een hoog risico die ondanks eventuele risicobeperkende maatregelen van de verwerkingsverantwoordelijke nog steeds een hoog restrisico inhouden. Zie hierover <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/acties/voorafgaande-raadpleging-dpia>.

⁶ Het Algemeen Secretariaat van de Autoriteit is ook belast met (i) taken die tot gevolg hebben dat de verwerkingsverantwoordelijken hun gegevensverwerkingen kunnen laten certificeren (artikel 42 van de AVG), (ii) de vaststelling van gedragscodes (artikel 40 van de AVG), en (iii) de goedkeuring van standaardcontractbepalingen en bindende bedrijfsvoorschriften (artikel 47 van de AVG).

⁷ Het betreft enerzijds de machtigingen die aan het BIPT worden verleend om toegang te krijgen tot de metagegevens van elektronische communicatie die in het bezit zijn van een telecommunicatieoperator, met het oog op de verwezenlijking van wettelijke doeleinden die geen verband houden met de uitoefening van opdrachten inzake preventie, onderzoek, opsporing of vervolging van strafbare feiten, noch met de opsporing van vermiste personen of de nationale veiligheid, en anderzijds de machtigingen die aan het nationale Computer Security Incident Response Team worden verleend, opdat het toegang kan krijgen tot de metagegevens van elektronische communicatie die door een dergelijke operator worden bewaard, teneinde beveiligingsproblemen van elektronische-communicatienetwerken of -diensten dan wel van informatiesystemen te onderzoeken, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening door het nationale CSIRT van zijn taken van openbare dienstverlening als bedoeld in artikel 60, eerste lid, a) tot en met e), van de voormelde wet van 7 april 2019.

De Europese wetgever heeft dus bewust de voorafgaande tussenkomst van de gegevensbeschermingsautoriteiten in concrete situaties (dus bij specifieke gegevensverwerkingen) beperkt tot situaties die grote risico's voor de betrokkenen inhouden, met name vanwege de omvang van de betrokken verwerking, de aard van de gegevens en/of het indringende karakter van de voorgenomen gegevensverwerking.

- iv. In haar meest recente strategisch plan heeft de Autoriteit bovendien aangekondigd dat zij zich **ter beschikking stelt van de verschillende beroepssectoren, via hun federaties**, zodat zij haar kunnen informeren over de obstakels waarmee zij worden geconfronteerd en over hun vragen, teneinde hen zo goed mogelijk te begeleiden via de uitoefening van de haar door de AVG toevertrouwde taken (richtsnoeren, bewustmaking via haar website, publicatie van sectorale best practices, enz.).
13. **De activiteiten van de Autoriteit in het kader van de voormelde taken resulteren in een doorgedreven begeleiding** van de verwerkingsverantwoordelijken, binnen de grenzen van wat mogelijk is in verband met een grondrecht dat van nature van invloed is op de rechten van derden.
14. Artikel 24 van de AVG bepaalt dat **de aansluiting bij goedgekeurde gedragscodes of goedgekeurde certificeringsmechanismen kan worden gebruikt als element om aan te tonen dat de verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke zijn nagekomen** en aldus kan bijdragen aan een goed niveau van rechtszekerheid. Artikel 83 van de AVG verplicht de toezichthoudende autoriteiten om bij het vaststellen van de **hoogte van een administratieve geldboete** naar behoren rekening te houden met de aansluiting bij overeenkomstig artikel 40 van de AVG goedgekeurde gedragscodes of overeenkomstig artikel 42 van de AVG goedgekeurde certificeringsmechanismen.
15. Bovendien **kan**, in tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt uiteengezet, **het stilzwijgen van de Autoriteit na een raadpleging over een geplande verwerking met een hoog restrisico⁸ (artikel 36 van de AVG) niet als betekenisloos worden geïnterpreteerd**, aangezien de Autoriteit zich juist bij wijze van advies uitspreekt wanneer zij van oordeel is dat de voorgenomen verwerking een inbreuk op de AVG zou opleveren, in het bijzonder

⁸ Overeenkomstig zijn risicogebaseerde benadering verplicht de AVG de verwerkingsverantwoordelijken alleen tot de uitvoering van een effectbeoordeling van hun voorgenomen gegevensverwerkingsactiviteiten wanneer het gaat om verwerkingen die een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen kunnen inhouden, en opnieuw, in dezelfde geest, moeten zij de Autoriteit alleen om voorafgaand advies vragen vóór de uitvoering van deze verwerkingen als de verwerking, ondanks de eventuele maatregelen die zijn genomen om de risico's te beperken, nog steeds een hoog restrisico inhoudt. Ter uitvoering van artikel 36 van de AVG heeft de Autoriteit bij beslissing 01/2019 van 16 januari 2019 een lijst van deze verwerkingen aangenomen; deze is beschikbaar via de volgende link: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/beslissing-nr.-01-2019-van-16-januari-2019.pdf>.

wanneer de verwerkingsverantwoordelijke het risico onvoldoende heeft onderkend of beperkt, zoals voorzien in artikel 36 van de AVG. Ten slotte **ziet de Belgische Autoriteit er in dit verband uitdrukkelijk op toe niet stil te blijven**. Zo blijkt uit haar "Handleiding GEB" het volgende: "*Naar aanleiding van de voorafgaande raadpleging zal de GBA uitsluitend een officieel advies uitbrengen bij een gevaar op een inbreuk op de AVG (artikel 36.2 AVG). Indien er geen risico is op een inbreuk van de bepalingen van de AVG, brengt de GBA de verwerkingsverantwoordelijke hiervan op de hoogte.*"⁹

16. Bovendien kan niet worden ontkend dat, hoewel een advies van de Autoriteit niet bindend is, deze adviezen door het **algemene beginsel van gewettigd vertrouwen in het bestuursrecht**, toch worden geacht een zekere invloed op haar diensten te hebben. Het Hof van Cassatie heeft in een principiearrest van 27 maart 1992 beslist dat "*de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het recht op rechtszekerheid insluiten; dat het recht op rechtszekerheid onder meer inhoudt dat de burger moet kunnen vertrouwen op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedrags- of beleidsregel van de overheid; dat daaruit volgt dat de door de overheid opgewekte gerechtvaardigde verwachtingen van de burger in de regel moeten worden gehonoreerd*"¹⁰.

b. Conflict met artikel 23 van de AVG

17. **Artikel 23 van de AVG beschrijft op uitputtende wijze de verplichtingen** van de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkers, **alsook de rechten** van de betrokkenen, **waarvan de reikwijdte kan worden beperkt door lidstaatrechtelijke bepalingen**.
18. Door aan de beoogde voorafgaande beslissingen een bindend karakter toe te kennen ten aanzien van de Gegevensbeschermingsautoriteit en daardoor zowel de Inspectiedienst, de Eerstelijnsdienst als de Geschillenkamer van de Autoriteit te binden – die gedurende ten minste vijf jaar geen inspectie meer zouden kunnen instellen, geen bemiddeling zouden kunnen opstarten en geen sanctie zouden kunnen opleggen met betrekking tot een gegevensverwerking die het voorwerp heeft uitgemaakt van een voorafgaande beslissing – **is het wetsvoorstel in strijd met artikel 23 van de AVG, aangezien het de betrokkenen het recht ontnemt om met betrekking tot deze gegevensverwerkingen een klacht in te dienen bij de Autoriteit**, terwijl **artikel 77 van de AVG niet behoort tot de bepalingen waarvan de uitoefening kan worden beperkt**.
19. Artikel 23 van de AVG kan overigens niet de mogelijkheid bieden aan de lidstaten om het klachtrecht te beperken wanneer betrokkenen van oordeel zijn dat hun recht op bescherming van

⁹ Handleiding GEB van de Autoriteit, p. 8, beschikbaar op de website van de Autoriteit via de volgende link: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>.

¹⁰ P. Goffaux, *op. cit.*, p. 357.

persoonsgegevens is geschonden, aangezien dit afbreuk zou doen aan de essentie van het recht op bescherming van persoonsgegevens.

c. Onverenigbaarheid met het coherentiemechanisme en de rol van het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB)

20. Artikel 58.6 van de AVG bepaalt dat het toekennen van bijkomende bevoegdheden aan een toezichthoudende autoriteit geen afbreuk mag doen aan de doeltreffende werking van hoofdstuk VII van de AVG. Het wetsvoorstel leidt echter tot duidelijke spanningen met het in dit hoofdstuk van de AVG vastgestelde coherentiemechanisme.
21. Vooreerst, zoals bepaald in overweging 129 van de AVG, **dienen de toezichthoudende autoriteiten in alle lidstaten**, met het oog op een consequent toezicht en eenvormige handhaving van deze verordening in de gehele Unie, **dezelfde taken te hebben**; dit houdt in dat een bijkomende bevoegdheid slechts accessoir, verenigbaar en functioneel ondergeschikt in het licht van de AVG mag zijn.
22. Het toekennen aan de Autoriteit van een taak zoals de bevoegdheid om bindende voorafgaande beslissingen uit te brengen, **kan geenszins worden beschouwd als een accessoire taak en dreigt een negatieve impact te hebben op haar Europese tegenhangers bij de uitoefening van hun taken. Indien het nationale recht van de andere lidstaten geen dergelijke rulingtaak toekent aan hun toezichthoudende autoriteiten** (wat inderdaad niet het geval lijkt te zijn), **kan de Autoriteit, in haar hoedanigheid van leidende autoriteit¹¹, noch een ontwerp van bindende voorafgaande beslissing opleggen, noch dit ter overleg voorleggen aan de andere toezichthoudende autoriteiten die betrokken zijn** bij een geplande grensoverschrijdende gegevensverwerking, aangezien zij daartoe niet bevoegd zijn. Het coherentiemechanisme kan slechts worden toegepast bij de uitoefening van taken die onder de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteiten vallen. **Alleen een Europees parlementair initiatief zou een dergelijke bevoegdheid tot het nemen van bindende voorafgaande beslissingen aan alle toezichthoudende autoriteiten kunnen toekennen.**
23. Bovendien zou het toekennen van een dergelijke bevoegdheid aan de Autoriteit met betrekking tot

¹¹ Voor grensoverschrijdende gegevensverwerking bepaalt de AVG dat een toezichthoudende autoriteit optreedt als "leidende" autoriteit. Het gaat om de autoriteit van het land waar de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker zijn hoofdvestiging of enige vestiging heeft. In het kader van een klacht over een dergelijke verwerking voert de leidende autoriteit het onderzoek uit en behandelt zij het dossier, stelt zij een ontwerp van beslissing op en coördineert zij de samenwerking met de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten. In het kader van deze samenwerking geven de andere toezichthoudende autoriteiten die zich betrokken achten (bijvoorbeeld omdat de betrokkenen bij de verwerking in hun land wonen, omdat bij hen klachten over de verwerking zijn ingediend, enz.) hun mening over het ontwerp van beslissing, vragen zij om wijzigingen en kunnen zij in geval van blijvende onenigheid de kwestie voorleggen aan de EDPB.

grensoverschrijdende verwerkingen¹² **het risico met zich meebrengen dat het vrije verkeer van gegevens binnen de Unie ten onrechte wordt belemmerd en dat de geharmoniseerde toepassing van de AVG wordt geschaad.**

24. **Om deze redenen zouden grensoverschrijdende verwerkingen van persoonsgegevens in elk geval moeten worden uitgesloten van de materiële werkingssfeer van het wetsvoorstel, wat uiteraard vragen oproept over de doeltreffendheid en de wenselijkheid ervan.**¹³
25. Voorts **blijft, zelfs indien het wetsvoorstel uitzonderingen voorziet op het bindende karakter van de voorafgaande beslissingen voor de Autoriteit**, met name wanneer zij niet optreedt als leidende toezichthoudende autoriteit of wanneer na de voorafgaande beslissing een beslissing of een advies van de EDPB volgt, **het risico bestaan dat een voorafgaande beslissing van de Autoriteit een interpretatie vastzet vóór enige Europese afstemming en de geharmoniseerde toepassing van de AVG schaadt**; dit vormt een bijzonder belangrijk aspect voor verwerkingsverantwoordelijken die grensoverschrijdende gegevensverwerkingen uitvoeren (aangezien het bestaan van interpretatieverschillen tussen de lidstaten reeds vaak door verwerkingsverantwoordelijken wordt bekritiseerd).
26. In dit verband en bijkomstig merkt de Autoriteit op dat het voorgestelde artikel 60/4, 7°, in elk geval moet worden geschrapt en dat de formulering van **artikel 60/4, 4°, moet verwijzen naar beslissingen, adviezen of richtsnoeren van de EDPB die zijn vastgesteld in het kader van hoofdstuk VII van de AVG**, in plaats van zowel in artikel 60/4, 4°, als in artikel 60/4, 7°, te verwijzen naar "beslissingen en adviezen in het kader van het coherentiemechanisme in de zin van artikel 63 van de AVG" en "aanwijzingen of bindende besluiten van de EDPB", aangezien dit afbreuk doet aan het coherentiemechanisme van de AVG, in die zin dat de EDPB, in het kader van zijn taak om toe te zien op de consequente toepassing van de AVG, eveneens bevoegd is om louter adviezen en richtsnoeren vast te stellen, die overigens betrekking kunnen hebben op andere verwerkingen dan grensoverschrijdende verwerkingen (zie artikel 70 van de AVG), welke richtsnoeren bindend zijn voor de Autoriteit in haar hoedanigheid van toezichthoudende autoriteit. Dit is overigens ook de reden waarom **het bestaan van een advies, richtsnoeren of een beslissing van de EDPB met betrekking tot de door de aanvrager van een voorafgaande beslissing gestelde vraag, een grond van onontvankelijkheid van die aanvraag zou moeten vormen**, hetgeen momenteel

¹² Een grensoverschrijdende verwerking is een verwerking van persoonsgegevens waarbij meerdere EU-lidstaten betrokken zijn, hetzij omdat de verwerkingsverantwoordelijke (of de verwerker) in meerdere lidstaten is gevestigd, hetzij omdat de verwerking aanzienlijke gevolgen heeft voor betrokkenen in meerdere lidstaten.

¹³ De Autoriteit kan zich dan uitspreken over puur binnenlandse projecten, maar niet over projecten met een supranationale dimensie, die per definitie vaak gepaard gaan met grootschalige gegevensverwerkingen en gegevensuitwisselingen tussen meerdere partijen.

niet is voorzien in artikel 62/3 van het wetsvoorstel.

d. Tegenstrijdigheid met de risicogebaseerde benadering van de AVG, het beginsel van *accountability*¹⁴ en de rol die de AVG toekent aan de DPO

27. De omvang, de complexiteit en de diversiteit van verwerkingen van persoonsgegevens is zodanig toegenomen dat de AVG is ontworpen volgens een risicogebaseerde benadering (*risk-based approach*). Deze benadering impliceert een specifieke tussenkomst van de gegevensbeschermingsautoriteiten, via adviserende mechanismen, met betrekking tot gegevensverwerkingen die hoge risico's inhouden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, terwijl alle andere situaties uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke¹⁵ vallen; dit vormt een gezonde en zinvolle regulering, die strookt met het evenredigheidsbeginsel en met een verstandig gebruik van overheidsmiddelen. **Het wetsvoorstel is echter in strijd met deze benadering, gelet op de uiterst ruime tussenkomst die het aan de Autoriteit wil toekennen** (namelijk "alle aanvragen betreffende de toepassing van de grondbeginselen en wetten die vallen onder haar bevoegdheid", dus in wezen elke vraag die een verwerkingsverantwoordelijke zou kunnen stellen).
28. Bovendien leidt de invoering van een bindende ruling ertoe dat **de logica van de adviserende taken die de AVG aan de toezichthoudende autoriteiten toekent** en die niet uitmonden in een voor de Autoriteit bindende beslissing, **wordt omzeild**, hetgeen **zowel afbreuk doet aan de rol van de toezichthouder** zoals die haar door de AVG is toebedeeld, **als aan het beginsel van verantwoordingsplicht (*accountability*) van de verwerkingsverantwoordelijke** (artikelen 5.2 en 24 van de AVG).
29. Dit beginsel van *accountability* houdt in dat de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor de naleving van de geldende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens en voor de vaststelling van de maatregelen en acties die moeten worden uitgevoerd om die naleving te waarborgen (het in aanmerking nemen van gegevensbescherming vanaf het ontwerp (*privacy by design*), het bijhouden van een register van verwerkingsactiviteiten, het benoemen van een DPO en het bieden van een kader waarbinnen deze overeenkomstig de voorschriften van de AVG kan optreden, het uitvoeren van effectbeoordelingen wanneer dat nodig is, het invoeren van interne beleidsmaatregelen inzake gegevensverwerking en passende beveiligingsmaatregelen, enz.), en dat hij te allen tijde in staat moet zijn om deze conformiteit aan te tonen, met name door zijn keuzes te

¹⁴ Verantwoordingsplicht (artikelen 5.2 en 24 van de AVG).

¹⁵ De verwerkingsverantwoordelijke is een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.

documenteren en te rechtvaardigen. Volgens dit beginsel gaat het niet om een logica van systematische voorafgaande controle, maar om een logica van voortdurende en aantoonbare verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke. **Het wetsvoorstel is echter in strijd met dit beginsel, aangezien het de verwerkingsverantwoordelijken van hun verantwoordelijkheid ontheft door een groot deel van hun verplichtingen aan de Autoriteit toe te wijzen, waaronder het identificeren van de mogelijke risico's van een voorgenomen gegevensverwerking en het vaststellen van de maatregelen en acties die moeten worden uitgevoerd om deze risico's te verminderen of weg te nemen en om de conformiteit van die gegevensverwerking met het toepasselijke wettelijke kader te waarborgen.**

30. **De rol die de AVG toekent aan de functionarissen voor gegevensbescherming wordt door het wetsvoorstel eveneens miskend, hetgeen in strijd is met de AVG**, terwijl zij nochtans een fundamentele rol spelen bij het bevorderen van het bewustzijn omtrent de naleving van de AVG. De AVG vertrouwt hun immers de volgende taken toe: (i) het adviseren van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker over de verplichtingen die op hen rusten (artikel 39.1.a) van de AVG) en het toezien op de naleving van de AVG en andere toepasselijke wetgeving (artikel 39.1.b) van de AVG). Bovendien zijn deze rol en deze taken aan de DPO toevertrouwd omdat hij binnen de organisatie van de verwerkingsverantwoordelijke toegang heeft tot alle relevante informatie om weloverwogen advies te verstrekken over praktische vraagstukken.¹⁶

e. Aantasting van de verplichting tot onpartijdigheid van de Autoriteit

31. Artikel 8.3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat een onafhankelijke autoriteit moet toezien op de eerbiediging van het recht op bescherming van persoonsgegevens.
32. Het toekennen aan verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers van het recht om van de Autoriteit bindende voorafgaande beslissingen te verkrijgen, **doet afbreuk aan haar verplichting tot onpartijdigheid. Het is immers de vraag hoe de organen van de Autoriteit die belast zijn**

¹⁶ Ten overvloede zij opgemerkt dat, indien het wetgevingsproces van het wetsvoorstel wordt voortgezet en de opstellers erin slagen de daarop geuite fundamentele kritiek weg te nemen, dient te worden voorzien dat de aanvraag om een voorafgaande beslissing eveneens het gemotiveerde en gedocumenteerde advies van de functionaris voor gegevensbescherming bevat met betrekking tot de aan de Autoriteit voorgelegde vragen, voor aanvragers die over een dergelijke functionaris beschikken (artikel 62/2 van het wetsvoorstel).

met toezicht, bemiddeling en besluitvorming inzake geschillen, nog op onpartijdige wijze kunnen optreden wanneer hun directeurs – zoals voorzien in het wetsvoorstel – vooraf bij deze beslissingen betrokken zijn geweest en er gedurende ten minste vijf jaar door gebonden blijven, en deze beslissingen betrekking hebben op situaties die zij later zullen moeten controleren en, in voorkomend geval, sanctioneren.

33. **Gelet op het voorgaande is de Autoriteit van oordeel dat meerdere fundamentele belemmeringen, die verband houden met de aard van de materie waarin de Gegevensbeschermingsautoriteit optreedt alsook met de naleving van de AVG en andere internationale normen, aan de aanneming van het wetsvoorstel in de weg staan, aangezien zij zowel de noodzaak als de wettigheid ervan ondermijnen.**
34. Indien het wetgevingsproces van het wetsvoorstel wordt voortgezet, dient het overeenkomstig artikel 51.4 van de AVG onverwijld **ter kennis te worden gebracht van de Europese Commissie.**
35. Naast de vraag of het voorstel in overeenstemming is met rechtstreeks toepasselijke normen van het internationaal recht, dient ook te worden nagegaan of het in overeenstemming is met de Grondwet.

C. Is deze aanvullende taak verenigbaar met de Grondwet?

a. Materie die krachtens artikel 22 van de Grondwet voorbehouden is aan de wet in de formele zin van het woord

36. **Zoals reeds uiteengezet, bepaalt het wetsvoorstel op zeer ruime wijze het voorwerp van de aanvragen om voorafgaande beslissingen die aan de Autoriteit kunnen worden gericht,** door te verwijzen naar *“alle aanvragen betreffende de toepassing van de grondbeginselen en wetten die vallen onder haar bevoegdheid zoals bedoeld in artikel 4”* (dat artikel geeft geen uitputtende omschrijving) met betrekking tot elke *“bijzondere situatie of beoogde verwerking die nog geen uitwerking heeft gehad”*.
37. Deze bepaling maakt het derhalve mogelijk om bij de Autoriteit een voorafgaande beslissing te vragen over de interpretatie niet alleen van de AVG, maar ook van Richtlijn (EU) 2016/680 (Police-Justice), Richtlijn 2002/58 (ePrivacy), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, specifieke wetten zoals de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en de wet van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg, andere specifieke nationale

wettelijke bepalingen die zijn vastgesteld ter regeling van bepaalde gegevensverwerkingen, doorgaans in de publieke sector, of wetten die bepaalde gegevensverwerkingen aan actoren, doorgaans in de private sector, opleggen of verbieden, zoals bijvoorbeeld artikel 46/2 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen, dat verzekeraars verbiedt een verzekering te weigeren of de kostprijs van het verzekeringsproduct te verhogen omdat de kandidaat-verzekerde weigert een met het internet verbonden apparaat te gebruiken dat persoonsgegevens inzake diens levensstijl of gezondheid verzamelt (zoals een met het internet verbonden armband die de lichaamsparameters van de drager meet).

38. **Het feit dat dit wetsvoorstel het materiële toepassingsgebied van deze taak niet beperkt** (terwijl de risicogebaseerde benadering van de AVG vereist dat de voorafgaande controle door de gegevensbeschermingsautoriteiten wordt geconcentreerd op gegevensverwerkingen met een hoog risico die een dergelijke tussenkomst vergen – zie punt 27 hierboven) **roept vragen op met betrekking tot artikel 22 van de Grondwet**. Deze grondwettelijke bepaling kent aan de wet het monopolie toe voor het vaststellen van de inmengingen van de overheid in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens; dit impliceert, volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹⁷, dat ongeacht de betrokken materie het aan de wetgevende macht toekomt om de essentiële elementen¹⁸ van de beoogde verwerkingen van persoonsgegevens vast te stellen. De uitvoerende macht (de Koning of de Regering) kan in een norm van regelgevende aard alleen de modaliteiten van de gegevensverwerkingen preciseren waarvan de essentiële elementen bij wet zijn bepaald.
39. **Door de Autoriteit toe te laten te bepalen hoe de AVG zal worden toegepast op een concrete situatie met betrekking tot gegevensverwerkingen waarvan de rechtmatigheidsgrond een taak van algemeen belang (artikel 6.1.e) van de AVG) of een wettelijke verplichting (artikel 6.1.c) van de AVG) is, kent het wetsvoorstel haar echter een quasi-regelgevende bevoegdheid toe die strijdig is met het legaliteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 22 van de Grondwet**. Bij wijze van voorbeeld: indien een overheidsinstantie de Autoriteit verzoekt om een voorafgaande beslissing over de wijze waarop de bepalingen van haar

¹⁷ Zie met name advies 68.936/AV van de Raad van State van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, punt 101 e.v., en advies 73.507/2 van de Raad van State van 5 juni 2023 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap betreffende de digitalisering en operationalisering van de procedures voor uitzonderlijk zittenblijven die van toepassing zijn tijdens het traject van de leerling in de gemeenschappelijke kern, punt 1 van de tweede algemene opmerking en de aangehaalde referenties of Grondwettelijk Hof, 22 september 2022, 110/2022, B.11.2.

¹⁸ Deze essentiële elementen zijn in principe het doeleinde of de doeleinden van de geregelde verwerking, de categorieën van persoonsgegevens die nodig zijn voor het verwezenlijken van elk doeleinde, de categorieën van betrokkenen over wie gegevens worden verwerkt, de categorieën van ontvangers van de gegevensstromen die eventueel nodig zijn voor het bereiken van elk doeleinde en de maximale bewaartermijn van de gegevens voor het verwezenlijken van elk doeleinde.

wet of van haar organiek decreet, die specifiek de modaliteiten van haar gegevensverwerkingen vastleggen, moeten worden geïnterpreteerd, zal de Autoriteit zich in voorkomend geval genooddacht zien een leemte in de wetgeving op te vullen of regelgevend op te treden, terwijl het aan de wetgever toekomt om de essentiële elementen van de verwerkingen van persoonsgegevens vast te stellen en aan de Koning of de Regering om de wetten uit te voeren.

40. Bijgevolg dient, naar het voorbeeld van de voormelde wet van 2002, die bepaalt dat “de voorafgaande beslissing (in fiscale zaken) geen vrijstelling of vermindering van belasting tot gevolg [mag] hebben (gelet op het grondwettelijk beginsel dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet¹⁹)”, indien het wetgevingsproces van het wetsvoorstel wordt voortgezet, te worden **voorzien dat een voorafgaande beslissing noch de essentiële elementen van een gegevensverwerking kan vaststellen, noch deze kan preciseren wanneer de rechtmatigheid ervan berust op artikel 6.1.e) of 6.1.c) van de AVG**, aangezien deze bevoegdheid toekomt aan de wetgever in formele zin en, wat de bevoegdheid tot precisering betreft, aan de Koning of de bevoegde Regering.

41. **Voorts dient te worden onderzocht of de bevoegdheid die het wetsvoorstel voornemens is aan de Autoriteit toe te kennen, niet verder reikt dan de bevoegdheden die aan onafhankelijke administratieve autoriteiten kunnen worden toegekend:**

b. Toekenning van een quasi-regelgevende bevoegdheid of van een aanzienlijke discretionaire beoordelingsmarge, die verder gaat dan wat de AVG voorschrijft, aan een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit

42. Hoewel **de AVG** concrete verplichtingen oplegt aan verwerkingsverantwoordelijken en concrete rechten toekent aan betrokkenen, **vormt zij een algemeen juridisch kader voor de rechtmatigheid van de wijze waarop verwerkingen van persoonsgegevens worden uitgevoerd**, dat is gebaseerd op beginselen (artikel 5 van de AVG) en op een logica van verantwoordingsplicht van de actoren (artikel 24 van de AVG). Dit kader is bedoeld om flexibel te zijn met het oog op de evolutie van zowel technologieën als risico's. **Het laat bovendien aan de wetgevers van de lidstaten de taak om bepaalde concrete modaliteiten voor de uitvoering van bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens vast te stellen.**

¹⁹ Advies van de Raad van State, nr. 33.322/2, p. 96.

43. **Het toekennen aan de Autoriteit van een bevoegdheid tot het nemen van voorafgaande beslissingen**, waarbij zij ertoe wordt gebracht te bepalen hoe de AVG (of andere wettelijke bepalingen) zal worden toegepast op bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens, **komt neer op het toekennen van een quasi-regelgevende bevoegdheid of, minstens, op het toekennen van een aanzienlijke discretionaire beoordelingsmarge**. Zoals advocaat-generaal Bresseler heeft opgemerkt in zijn conclusies voorafgaand aan het arrest van het Hof van Cassatie van 13 juni 2003, *“beschikken de autoriteiten over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid wanneer zij, bij het nemen van een beslissing over welbepaalde feitelijke omstandigheden, een zekere beoordelingsvrijheid hebben: zij kunnen dan, tussen meerdere juridisch gefundeerde oplossingen, kiezen voor die welke hun het meest aangewezen lijkt”*²⁰ (vrije vertaling).
44. **De toekenning van dergelijke bevoegdheden/taken aan niet-gouvernementele autoriteiten, zoals de Autoriteit, doet vragen rijzen omtrent de grondwettelijke toelaatbaarheid ervan**, zowel wegens **het ontbreken van een grondwettelijke verankering** van dergelijke bevoegdheidstoekenningen (aangezien overeenkomstig artikel 33 van de Grondwet de machten worden uitgeoefend op de wijze die bij de Grondwet is bepaald), als wegens **het ontbreken van hiërarchische controle en toezicht door de uitvoerende macht** over deze onafhankelijke autoriteiten, en dus **het ontbreken van enige politieke verantwoordelijkheid** van de uitvoerende macht voor deze beslissingen. Dit roept derhalve de vraag op naar **de verenigbaarheid van deze bevoegdheidstoekenning met de algemene beginselen van het Belgisch publiekrecht** (artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet)²¹.
45. **De Raad van State en het Grondwettelijk Hof aanvaarden evenwel afwijkingen van deze beginselen wanneer dit noodzakelijk is om te voldoen aan een door het Europees recht opgelegde vereiste**²², **wat niet het geval is voor de in het wetsvoorstel voorziene bevoegdheid tot het nemen van voorafgaande beslissingen**, aangezien de AVG de uitoefening van een dergelijke taak door de gegevensbeschermingsautoriteiten niet voorschrijft²³.

²⁰ P. Goffaux, Dictionnaire de droit administratif, 2^{ème} édition, Bruylant, p. 156.

²¹ Slautsky, E., “Les autorités administratives indépendantes en Belgique : entre para-légalité et primauté du droit européen” in Clarenne, J. et al. (Dir.), Droit constitutionnel et démocratie : de la nation à l’Europe, 1^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, p. 137.

²² Voor de Raad van State, zie de volgende adviezen: advies Raad van State, nr. 70.956/2 van 7 maart 2022 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, p. 9 tot en met 11; advies Raad van State nr. 69.166/4 van 10 juni 2021, p. 9 tot en met 25; advies Raad van State, nr. 68.836 van 18 februari 2021; advies Raad van State, nr. 67.719 van 15 juli 2020; advies Raad van State, nr. 63.202/2 van 26 april 2018, nr. 3185/001, p. 129; advies Raad van State, nr. 58.106/2 van 30 september 2015; advies Raad van State, nr. 50.003/4 van 26 september 2011, p. 14. Voor het Grondwettelijk Hof, zie met name Grondwettelijk Hof, arrest van 18 november 2010, nr. 130/2010. Merk op dat de Raad van State bovendien vereist dat een politiek verantwoordelijke instantie de door de niet politiek verantwoordelijke instantie vastgestelde regelgeving bekrachtigt (zie bijvoorbeeld Raad van State, advies nr. 58.106/2 van 30 september 2015). Het Grondwettelijk Hof eist dit echter niet.

²³ Integendeel, de toekenning van een dergelijke bevoegdheid druist in tegen meerdere uitgangspunten van de AVG, zoals uiteengezet in de voorgaande punten van dit advies.

46. **Behalve in het geval** waarin het Europees recht de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid (zelfs van regelgevende aard) exclusief opdraagt aan nationale regulerende autoriteiten²⁴ (wat hier niet het geval is), **kan de toekenning van bevoegdheden aan niet-gouvernementele autoriteiten, zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit, slechts plaatsvinden mits naleving van de volgende vier voorwaarden**, zoals deze blijken uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof²⁵ en de adviespraktijk van de Raad van State²⁶:

- de toekenning van bevoegdheden kan enkel plaatsvinden binnen **een bepaalde technische materie** waarvoor de beoogde niet-gouvernementele autoriteit het best geplaatst is om deze uit te oefenen;
- **de toegekende bevoegdheid, waarvan de reikwijdte door de wet moet worden bepaald, moet specifiek zijn, moet een beperkte omvang hebben en mag slechts een sterk beperkte discretionaire bevoegdheid inhouden;**
- **zowel rechterlijke controle als parlementaire controle (of zelfs een bekrachtiging door een politiek verantwoordelijke autoriteit)**²⁷ **moeten worden voorzien;** en
- de toekenning van bevoegdheden **mag geen betrekking hebben op essentiële elementen van materies die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.**

47. **Geen van deze voorwaarden is in het onderhavige geval vervuld, om de volgende redenen:**

- het ontbreken van een duidelijke en uitputtende afbakening van de normen die onder het toezicht van de Autoriteit vallen, de aanzienlijke discretionaire beoordelingsmarge die aan de Autoriteit wordt toegekend, en het ontbreken van een beperking van deze bevoegdheid tot het nemen van voorafgaande beslissingen tot bepaalde categorieën van geplande gegevensverwerkingen;
- het ontbreken van beroepsmogelijkheden tegen de beslissing. Wat de parlementaire controle betreft, vereist het Grondwettelijk Hof minstens een controle van een zekere inhoud, aangezien het heeft geoordeeld dat zowel de benoemingsbevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers ten aanzien van de leden van een autoriteit als de verplichting tot jaarlijkse online publicatie van een verslag over de uitoefening van haar taken niet volstaan om

²⁴ Zie hierover de afdeling Wetgeving van de Raad van State, advies 69.166/4 van 10 juni 2021 over een voorontwerp dat de wet van 21 december 2021 is geworden 'houdende omzetting van het Europees wetboek voor elektronische communicatie en wijziging van diverse bepalingen inzake elektronische communicatie', opmerking 2.2.4 en aangehaalde bronnen.

²⁵ Slautsky E., *op. cit.*, p. 139.

²⁶ Voor de Raad van State, zie met name de volgende adviezen: advies Raad van State, nr. 63.202/2 van 26 april 2018, nr. 3185/001, p. 140; advies Raad van State, nr. 67.425/3, 67.426/3 en 67.427/3 van 26 mei 2020, p. 11-12. Voor het Grondwettelijk Hof, zie met name Grondwettelijk Hof, arrest van 21 november 2013, nr. 158/2013; Grondwettelijk Hof, arrest van 11 juni 2015, nr. 86/2015; Grondwettelijk Hof, arrest van 9 juni 2016, nr. 89/2016.

²⁷ De afdeling Wetgeving van de Raad van State vereist de bekrachtiging door een politiek verantwoordelijke autoriteit van door een onafhankelijk overheidsorgaan vastgestelde normen (zie bijvoorbeeld advies Raad van State, nr. 63.202/2 van 26 april 2018, in Parl. St., Kamer, gewone zitting 2017-2018, nr. 3185/001, p. 142). Het Grondwettelijk Hof stelt een dergelijke eis echter niet.

het bestaan van parlementaire controle aan te tonen²⁸. In dit geval rijst dan ook de vraag of het opleggen aan de Autoriteit, zonder nadere precisering, van de verplichting om aan het parlement een verslag over te maken over de uitoefening van haar taak tot het nemen van voorafgaande beslissingen, volstaat om te kunnen spreken van voldoende parlementaire controle;

- wat de laatste voorwaarde betreft, wordt verwezen naar de bovenstaande uiteenzettingen inzake het legaliteitsbeginsel, waaruit blijkt dat het wetsvoorstel dit beginsel niet naleeft (punten 36 tot en met 40).

48. Indien het wetsvoorstel wordt gehandhaafd, dient het derhalve te worden herzien in het licht van deze uiteenzettingen, en **wordt aanbevolen het advies van de Raad van State in te winnen en deze daarbij uitdrukkelijk te bevragen, met name over deze kwesties.**

D. Vergelijking met de *regulatory sandboxes* van het Information Commissioner's Office (ICO)

49. In de toelichting voorafgaand aan het wetsvoorstel vergelijken de opstellers de ruling met een certificering²⁹, stellen zij dat een dergelijke bevoegdheid "[...] *de taken en bevoegdheden van de bevoegde toezichthoudende autoriteiten onverlet [laaf]*" en "*verwijzen [zij] ook naar succesvolle proefprojecten in Verenigd Koninkrijk met een proeftuin, de zogenaamde regulatory sandboxes*".

50. Een dergelijke **vergelijking met de *regulatory sandboxes* is niet relevant**. Zonder volledigheid na te streven wat betreft de redenen die tot deze conclusie leiden, wijst de Autoriteit niettemin op de volgende fundamentele verschillen. Uit de website van het ICO en zijn gids over *sandboxes*³⁰, en in tegenstelling tot het mechanisme dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, blijkt het volgende:

- **de begeleiding door het ICO leidt niet tot een voor het ICO bindende beslissing en vormt geen audit** waarbij alle aan het innovatieve project verbonden risico's worden geanalyseerd; het ICO verstrekt **een advies dat vergelijkbaar is met een advies op grond van artikel 36 van de AVG. Tijdens het proces verstrekt het ICO uitsluitend een "statement of comfort from enforcement"**, waarin wordt gesteld dat elke vaststelling van een inbreuk op de wetgeving inzake gegevensbescherming tijdens de begeleiding niet onmiddellijk zal leiden tot een inspectie, mits een collaboratieve en coöperatieve dialoog met

²⁸ Grondwettelijk Hof, nr. 110/2022 van 22 december 2022, B.38.2.

²⁹ In dit verband verwijst de Autoriteit naar haar eerdere uiteenzettingen over haar bestaande advies- en autorisatiebevoegdheden, waarin de verschillen wat betreft impact en gevolgen worden benadrukt.

³⁰ Informatie beschikbaar via de volgende link: https://ico.org.uk/for-organisations/advice-and-services/regulatory-sandbox/the-guide-to-the-sandbox/how-will-the-ico-assess-applications-for-the-sandbox/?utm_source=chatgpt.com, laatst geraadpleegd op 20 januari 2026.

het ICO wordt gehandhaafd;

- er wordt duidelijk bepaald dat **de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk blijft voor het naleven van de wetgeving**, met inbegrip van de regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, **en voor de conformiteit van zijn innovatieve projecten**;
- **het is het ICO dat de organisaties selecteert** die het begeleidt, op basis van (1) een door het ICO vastgestelde lijst van **opkomende en innovatieve technologieën** die in de in aanmerking komende projecten worden gebruikt, (2) het **potentiële maatschappelijk voordeel van het project**, (3) de **mate van innovatie** van het project, (4) de **geschiktheid van de operationele capaciteit van de aanvragende organisatie en van haar participatieplan** (de organisatie moet bereid zijn zich in te zetten in het proces met een duidelijk en realistisch plan), en (5) de **beschikbare middelen binnen het ICO**;
- een **zeer beperkt aantal projecten wordt geselecteerd** voor dit soort begeleiding. Momenteel zijn **vijf** projecten geselecteerd en worden deze **nog steeds** begeleid, **waarvan er drie medio 2024 van start zijn gegaan** (drie sinds april, juli en september 2024 en twee sinds augustus en september 2025)³¹;
- de begeleiding duurt **in principe tussen 8 weken en 12 maanden**, afhankelijk van de specifieke uitdagingen die de aanvragen met zich meebrengen.

51. Er moet dus worden vastgesteld dat **het sandbox-mechanisme van het ICO³² fundamenteel verschilt van het in het wetsvoorstel voorgestelde mechanisme en beter aansluit bij de hierboven uiteengezette beginselen.**

52. **Mits daartoe aan de Autoriteit een toereikend budget wordt toegekend** (de Autoriteit beschikt momenteel niet over de nodige middelen om al haar bestaande taken uit te voeren, met name om de grote hoeveelheid vragen en klachten te behandelen en om onderzoeken op eigen initiatief in te stellen, wat betekent dat zij geen capaciteit heeft om een extra taak uit te voeren) en mits goedkeuring door de commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer (zie punt 54), **zou kunnen worden overwogen om de Autoriteit te belasten met een bepaalde taak van individuele begeleiding. Daarbij dient er evenwel op te worden toegezien dat de modaliteiten van die begeleiding in overeenstemming zijn met de voorgaande uiteenzettingen, dat zij niet leidt tot ontheffing van de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke**, maar alleen tot een tijdelijke immuniteit tegen inspectie, mits aan bepaalde voorwaarden, uitgangspunten en beginselen wordt voldaan, **en dat de Autoriteit de controle behoudt over de selectie van**

³¹ <https://ico.org.uk/for-organisations/advice-and-services/regulatory-sandbox/current-projects/>.

³² Dit is overigens vergelijkbaar met het mechanisme van versterkte begeleiding dat is ontwikkeld door de CNIL, de Franse toezichthoudende autoriteit. Zie hierover https://www.cnil.fr/sites/default/files/2023-02/charte_accompagnement_des_professionnels.pdf.

en het aantal begeleide verwerkingsverantwoordelijken (via de voorafgaande en transparante vaststelling van een lijst van toepassingsdomeinen en selectiecriteria). Zoals opgemerkt door het **Centre for Information Policy Leadership (CIPL)** in zijn verslag van oktober 2025 over *regulatory sandboxes*, vormen zowel het budgettaire aspect als de mogelijkheid voor de Autoriteit om de begeleide projecten strategisch te selecteren teneinde het voordeel voor zowel de aanvrager als voor de samenleving te maximaliseren, een van de **sluitfactoren voor het welslagen** van dit type begeleiding³³.

E. Te voorzien budget voor dit soort taken

53. **In de toelichting voorafgaand aan het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de budgettaire impact van het voorgestelde mechanisme. Nochtans gaat het om een fundamentele kwestie**, aangezien het niet toekennen van een toereikend budget aan de Autoriteit een aanzienlijk risico inhoudt op onwettige voorafgaande beslissingen. Zonder de nodige middelen om een dergelijke taak uit te voeren, kunnen de vereiste controles en analyses immers niet op correcte wijze worden verricht. In dat geval loopt de Autoriteit het risico burgerrechtelijk aansprakelijk te worden gesteld door een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker die investeringen heeft gedaan om een geplande gegevensverwerking te realiseren die het voorwerp uitmaakte van een voorafgaande beslissing die achteraf onwettig blijkt te zijn. Dergelijke onwettige beslissingen kunnen bovendien aanleiding geven tot rechtsmiddelen tegen de Autoriteit door de betrokkenen. Indien voor deze taak geen toereikend budget aan de Autoriteit wordt toegekend, kan ook de wetgevende macht aansprakelijk worden gesteld.
54. De commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer heeft vorig jaar besloten dat de Autoriteit, net als de andere collaterale organen van de Kamer, onderworpen zou zijn aan een **wervingsstop tot eind 2029**³⁴. Deze wervingsstop zal moeten worden opgeheven indien aan de Autoriteit een nieuwe taak wordt toegewezen. **De Autoriteit herinnert bovendien aan het volgende:**
 - **Zij kan zich niet onttrekken aan de taken die haar door de AVG worden opgelegd.** België is op grond van artikel 52.4 van de AVG verplicht ervoor te zorgen dat de Autoriteit beschikt over de personele, technische en financiële middelen, alsook over de bedrijfsruimten en de infrastructuur die nodig zijn voor de effectieve uitoefening van haar taken en bevoegdheden.
 - **De specifieke autorisatietaken van de Autoriteit**, bedoeld in artikel 23, § 3, van haar organieke

³³ Centre for Information Policy Leadership, Learning from Practice: Designing Effective Regulatory Sandboxes, October 2025, p. 12, beschikbaar via de volgende link, voor het laatst geraadpleegd op 22/01/2026: https://info.hunton.com/hubfs/CIPL/CIPL_Designing_Effective_Regulatory_Sandboxes_Oct25.pdf?_hsenc=p2ANgtz-OY3Ey2HgmIYHc6qvdrv5L6qsiG87pwIIk2qmxayzfr4kcXTJy4VuoSPG49ftTcsX5o6Eue31Nd-AoRNEJR2gON7VOKQ&_hsmi=386132820.

³⁴ Verslag van 23 juli 2025 van de commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer over de budgettaire cyclus van de dotatiegerechtigde instellingen, Parl. St., 56, 0983/001, p. 72 en 73.

wet en toegekend bij de wet van 25 december 2023³⁵, **werd niet voorzien van budgettaire middelen.**

- Zoals de Autoriteit heeft uiteengezet in haar strategisch plan voor de periode 2026-2028, **noopt haar huidige budgettaire situatie haar reeds tot het stellen van prioriteiten en het maken van keuzes bij de uitoefening van haar taken**, gelet op de voortdurende toename van het aantal dossiers dat sinds 2018 aan haar wordt voorgelegd en op het belang om de kwaliteit van haar regulerende taak te waarborgen³⁶.
- Zoals blijkt uit haar meest recente werklastmeting van 2025, is **de instroom van te herziene gedragscodes en gegevensbeschermingseffectbeoordelingen relatief beperkt gebleven** en hebben de werkzaamheden op het gebied van certificering hun kruissnelheid nog niet bereikt. **Bij een toekomstige aanzienlijke toename van de werklast in een van deze drie domeinen zal een uitbreiding van het personeelskader van de Autoriteit noodzakelijk zijn**³⁷.
- Zoals eveneens vermeld in haar strategisch plan, zullen verschillende recent aangenomen Europese verordeningen (***digital rulebook***) leiden tot een **toename van de werklast van de Autoriteit** en tot een noodzaak tot coördinatie met de (andere) aangewezen bevoegde autoriteiten. Zo zal de Autoriteit onder meer betrokken moeten worden bij de ***regulatory sandboxes voor innovatieve systemen van artificiële intelligentie*** (artikel 57.10 van Verordening (EU) 2024/1689).

55. De Raad van State heeft echter reeds het volgende opgemerkt met betrekking tot de fiscale ruling: *"Opdat de federale overheidsdienst Financiën de aanvragen om een voorafgaande beslissing binnen redelijke termijnen kan beantwoorden, zal (...) een groot aantal bekwame en ervaren ambtenaren moeten worden ingezet, zonder dat de andere taken van die dienst daardoor in het gedrang mogen komen."*³⁸

56. Het nauwkeurig ramen van het budget dat nodig is om deze nieuwe taak inzake voorafgaande beslissingen uit te voeren, is van nature moeilijk. Daarom dient **in eerste instantie te worden uitgegaan van prognoses, die in een later stadium kunnen worden bijgesteld** op basis van de activiteitenverslagen. Gelet op de impact die het wetsvoorstel toekent aan voorafgaande beslissingen, het zeer ruime toepassingsgebied ervan en het comfort dat zij zouden bieden aan verwerkingsverantwoordelijken en aan hun DPO's, juristen, advocaten en externe consultants (aan

³⁵ Wet van 25 december 2023 tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

³⁶ Strategisch plan 2026-2028 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, beschikbaar via haar website, p. 12 en volgende.

³⁷ Verslag van de commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer over de rekeningen van het begrotingsjaar 2024, de begrotingsaanpassingen van het begrotingsjaar 2024 en 2025 en de begrotingsvoorstellen voor het begrotingsjaar 2026 van de collaterale organen van de Kamer, Parl. St., 56, 0983/004, p. 217.

³⁸ Advies van de Raad van State nr. 33.322/2 over een voorontwerp van wet "houdende hervorming van de vennootschapsbelasting en ter bevordering van de investeringen", dat de bovengenoemde wet van 24 december 2002 is geworden, p. 100.

wie zij een “veiligheidsnet” in de vorm van een tweede advies zouden bieden en van wie sommigen zich zullen specialiseren in de voorbereiding en het beheer van dergelijke aanvragen) verwacht de Autoriteit een zeer groot aantal aanvragen om voorafgaande beslissingen.

57. Allereerst dient te worden opgemerkt dat **de Dienst Voorafgaande beslissingen in fiscale zaken**, die deel uitmaakt van de FOD Financiën (die 21.133 medewerkers telde in 2024), **op zichzelf reeds over een personeelsbestand beschikt dat groter is dan het personeelskader (93 VTE's) van de Autoriteit** (die met dit kader alle taken moet vervullen die haar door de AVG worden opgelegd). Zoals blijkt uit het meest recente jaarverslag van deze Dienst Voorafgaande beslissingen in fiscale zaken³⁹, **beschikt deze dienst immers over bijna 100 VTE's om jaarlijks iets meer dan 1000 aanvragen om voorafgaande beslissingen te behandelen.**
58. Bovendien kan, indien ervan wordt uitgegaan dat elke functionaris voor gegevensbescherming (8579 DPO's geregistreerd bij de GBA) gemiddeld twee aanvragen om voorafgaande beslissingen per jaar bij de GBA indient (wat een lage raming is) en indien daarbij ook rekening wordt gehouden met aanvragen afkomstig van verwerkingsverantwoordelijken die niet over een DPO beschikken, alsook van andere beroepsgroepen (met name advocaten en consultancybureaus), **worden uitgegaan van een zeer aanzienlijk aantal aanvragen om voorafgaande beslissingen, namelijk ongeveer 19.000 per jaar.**
59. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat **in 2024 meer dan 3000 informatieverzoeken werden gericht aan de Eerstelijnsdienst van de Autoriteit** (en dit in de huidige context waarin de Autoriteit geen bindende voorafgaande beslissingen kan nemen en, zoals op haar website wordt verduidelijkt, deze informatieverzoeken niet beantwoordt met een advies over een specifieke situatie, maar zich ertoe beperkt de aanvragers zo goed mogelijk te oriënteren door te verwijzen naar wettelijke bepalingen, gegevensbeschermingsbeginselen, eventuele rechtspraak of rechtsleer en relevante richtsnoeren). Het aanbieden aan verwerkingsverantwoordelijken van de mogelijkheid om een voorafgaande beslissing te verkrijgen over een specifieke verwerking of situatie zal hen onvermijdelijk aanzetten tot het indienen van een veel groter aantal aanvragen.
60. De uitoefening van deze taak inzake voorafgaande beslissingen zou per dossier een zeer aanzienlijke tijdsinvestering vergen, niet alleen wegens het voor de Autoriteit bindende karakter van de voorafgaande beslissing en het feit dat het wetsvoorstel geen beperking stelt aan de reikwijdte van de vragen die haar kunnen worden voorgelegd, maar ook omdat de beoordeling van de rechtmatigheid (uitsluitend in het licht van de AVG) van de modaliteiten van een geplande verwerking van

³⁹ https://www.ruling.be/sites/default/files/content/download/files/jaarverslag_dvb_2024_nl_a4.pdf.

persoonsgegevens van nature betrekking heeft op een groot aantal aspecten, waaronder met name de rechtmatigheidsgrond van de verwerking, de legitimiteit ervan, het welbepaalde karakter van het doeleinde of de doeleinden, de beginselen van minimale gegevensverwerking en juistheid, het beginsel van opslagbeperking, het bestaan en de kwaliteit van de informatieverstrekking aan de betrokkenen, de naleving van de specifieke voorwaarden voor de verwerking van gevoelige gegevens, eventuele verdere verwerkingen, de getroffen organisatorische en technische maatregelen, de tussenkomst van de DPO, de uitvoering van een effectbeoordeling, indien vereist, enzovoort. Bovendien is het vaak zo dat geplande gegevensverwerkingen meerdere actoren betreffen, met name verschillende verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers, alsook ontvangers van gegevens.

61. Het is met andere woorden volstrekt illusoir te veronderstellen dat, indien men zich houdt aan de bewoordingen van het voorstel, een "voorafgaande vraag" zou kunnen worden afgedaan met een "eenvoudige" analyse van de toepasselijke regels en met een positief of negatief besluit over de vraag of de beoogde gegevensverwerking "in overeenstemming is met het bestaande wettelijk kader". Integendeel, elke aanvraag tot een voorafgaande beslissing zou, gelet op de aard van de regels inzake gegevensbescherming (die niet zijn opgebouwd rond absolute verboden of verplichtingen, maar rond voorschriften betreffende de wijze waarop risico's maximaal moeten worden beperkt), onvermijdelijk moeten worden onderworpen aan een grondige analyse van alle aspecten van de betrokken verwerking en aan een beoordeling "geval per geval" wat betreft de toepassing van elk beginsel dat door de AVG is vastgesteld en elke regel die voortvloeit uit andere wetgeving. Aangezien elke voorafgaande beslissing betrekking heeft op een zeer specifieke gegevensverwerking, is het bovendien illusoir te veronderstellen dat de Autoriteit eerdere voorafgaande beslissingen eenvoudig zou kunnen "hergebruiken" of herhalen in andere beslissingen.
62. Ter illustratie **vereist een inspectie** (die doorgaans beperkt blijft tot de klacht van een klager die één of meerdere inbreuken op specifieke AVG-bepalingen aanvoert) **momenteel reeds gemiddeld 19,5 werkdagen van één medewerker**.
63. Bovendien zou niet alleen de dienst die belast wordt met het nemen van deze bindende beslissingen over voldoende middelen moeten beschikken om deze taak te vervullen, maar zou een dergelijke taak ook een **impact hebben op alle andere diensten van de Autoriteit, gelet op de noodzaak tot coördinatie** die dit soort taak met zich zou meebrengen wegens het bindende karakter van de voorafgaande beslissingen.
64. **De Autoriteit is derhalve van oordeel dat, bij wijze van voorlopige raming, het aantal extra VTE's dat nodig zal zijn voor de uitoefening van deze nieuwe taak in een eerste fase (voor het eerste jaar) op 30 moet worden vastgesteld**, en dit op voorwaarde, enerzijds, dat nadien (en reeds vanaf het eerste jaar van uitvoering van deze nieuwe taak) regelmatig een herbeoordeling

plaatsvindt en dat het daartoe vereiste budget dienovereenkomstig wordt toegekend, en, anderzijds, dat het wetsvoorstel voorziet in een ticketingsysteem waarbij, zodra de voor de uitvoering van deze taak toegewezen middelen zijn uitgeput, de uitvoering ervan wordt opgeschort totdat deze middelen opnieuw beschikbaar zijn.

65. Tot slot, indien het wetgevingsproces wordt voortgezet, dient het wetsvoorstel ook te voorzien in een **uitgestelde datum van inwerkingtreding**, aangezien deze pas ten minste zes maanden na de toekenning van het noodzakelijke budget aan de Autoriteit kan plaatsvinden.

F. Aanvullende bijzondere opmerkingen

66. Gelet op het belang van de algemene opmerkingen van de Autoriteit over het wetsvoorstel, zullen – indien wordt beslist het wetgevingsproces voort te zetten – voorafgaandelijk aanzienlijke aanpassingen aan het voorstel moeten worden aangebracht. Om die reden wenst de Autoriteit, in voorkomend geval, opnieuw te worden geraadpleegd nadat deze wijzigingen zijn doorgevoerd. Voor het overige beperkt zij zich tot enkele bijzondere opmerkingen, louter bijkomstig van aard, en dit naast de reeds eerder, terloops geformuleerde bijzondere opmerkingen in het kader van haar algemene opmerkingen.

a. Materieel toepassingsgebied van het wetsvoorstel en ontvankelijkheidsvoorwaarden voor aanvragen om een voorafgaande beslissing

67. Naast de reeds geformuleerde opmerkingen over het materiële toepassingsgebied van het door het wetsvoorstel beoogde mechanisme van voorafgaande beslissingen (met name het **onnauwkeurige karakter** ervan wegens het ontbreken van een exhaustieve vaststelling van de normen waarvan de Autoriteit overeenkomstig artikel 4 van haar organieke wet de naleving moet verzekeren, hetgeen vereist dat het wetsvoorstel bepaalt met betrekking tot welke normen een voorafgaande beslissing kan worden gevraagd, alsook het **te ruime en problematische karakter** ervan, zowel in het licht van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, dat impliceert dat **geplande gegevensverwerkingen waarvan de rechtmatigheid steunt op artikel 6.1.c) of artikel 6.1.e) van de AVG moeten worden uitgesloten**, als in het licht van hoofdstuk 7 van de AVG, dat impliceert dat **geplande grensoverschrijdende gegevensverwerkingen moeten worden uitgesloten**) stelt de Autoriteit tevens vast dat **geen rekening wordt gehouden met het bestaan van andere gegevensbeschermingsautoriteiten**, zoals het COC, het Comité I en het Comité P. Indien het de bedoeling van de opstellers van het wetsvoorstel is om ook aan deze toezichthoudende autoriteiten een dergelijke bevoegdheid inzake voorafgaande beslissingen toe te kennen, dient dit te worden bepaald en dient tevens hun advies te worden ingewonnen. In elk geval zou het **niet legitiem** zijn **dat de Autoriteit beschikt over een bevoegdheid tot het nemen van voorafgaande**

beslissingen met betrekking tot geplande gegevensverwerkingen die onder de bevoegdheid van deze andere toezichthoudende autoriteiten vallen.

68. Voorts hanteert het wetsvoorstel meermaals **het begrip "bijzondere situatie of beoogde verwerking"**, dat is ontleend aan de voormelde fiscale wet van 24 december 2022. Wat de toepassing van de AVG betreft, gaat het eerder om **kwesties met betrekking tot (de modaliteiten van) geplande verwerkingen van persoonsgegevens.**

69. Artikel 7 van het wetsvoorstel behandelt de **redenen voor onontvankelijkheid** van aanvragen om voorafgaande beslissingen en bepaalt het volgende:

"Art. 62/3. Een voorafgaande beslissing kan niet worden gegeven wanneer:

1° de aanvraag betrekking heeft op situaties of beoogde verwerkingen waarbij de verwerking reeds gestart is of die identiek zijn aan verwerkingen die het voorwerp uitmaken van een administratief beroep of gerechtelijke handeling tussen de Belgische Staat en de aanvrager;

2° het treffen van een voorafgaande beslissing niet aangewezen is of zonder uitwerking is op grond van de in de aanvraag aangevoerde wettelijke of reglementaire bepalingen;

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in het eerste lid, 2°, bedoelde materies en bepalingen."

70. Er moet worden vastgesteld dat de opstellers van het wetsvoorstel de voormelde fiscale wet van 2002 hebben overgenomen zonder deze aan te passen aan de context van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Dit blijkt met name uit de voorgestelde bepaling die betrekking heeft op beroepen "tussen de Belgische Staat en de aanvrager", terwijl, zoals hierboven uiteengezet, **op het gebied van gegevensbescherming, de Autoriteit partij kan zijn in een beroep voor het Marktenhof en alle betrokkenen bij een verwerking van persoonsgegevens eveneens de hoven en rechtbanken kunnen vatten.** Dit zou de **noodzaak** met zich meebrengen **om te voorzien in een specifiek mechanisme voor de kennisgeving door de griffies van beroepen** die bij de rechtbanken en hoven worden ingesteld met betrekking tot kwesties die onder het materiële toepassingsgebied van het in het wetsvoorstel voorgestelde mechanisme vallen; dit zou ook een **aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek** vereisen **voordat de wet in werking treedt** (op te nemen in het wetsvoorstel in een bepaling betreffende de inwerkingtreding ervan).

71. Wat betreft de bepaling die voorziet in de onontvankelijkheid van een aanvraag om een voorafgaande beslissing wanneer het treffen ervan niet aangewezen is of zonder uitwerking is op grond van de aangevoerde wettelijke of reglementaire bepalingen, en waarbij aan de Koning de bevoegdheid wordt gedelegeerd om de betrokken materies of normatieve bepalingen vast te stellen, rijzen er vragen, zowel wegens de onvoorspelbaarheid ervan als gelet op het statuut van onafhankelijke autoriteit van de Autoriteit. Om die redenen **komt het aan de wetgever toe, en niet aan de Koning, om het materiële toepassingsgebied van het voorgestelde mechanisme op nauwkeurige wijze vast te stellen.**

b. Personeel toepassingsgebied van het wetsvoorstel

72. Het feit dat wordt voorzien dat een **verwerker** een voorafgaande beslissing kan aanvragen (artikel 62/2) met betrekking tot een gegevensverwerking over modaliteiten die onder de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke vallen, dan wel over modaliteiten die zowel onder de verantwoordelijkheid van de verwerker als van de verwerkingsverantwoordelijke vallen, roept eveneens vragen op. Indien de vraag of vragen betrekking heeft of hebben op modaliteiten van de verwerking die zowel onder de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke als van zijn verwerker vallen, dan wel uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke, dient de verwerkingsverantwoordelijke noodzakelijkerwijs de aanvrager van de voorafgaande beslissing te zijn.

c. Formaliteiten verbonden aan het indienen van de aanvraag om een voorafgaande beslissing en behandelingstermijnen

73. Naast de opmerking over de rol van de functionaris voor gegevensbescherming, geformuleerd in punt 30 (namelijk de noodzaak om in het wetsvoorstel te bepalen dat de aanvraag vergezeld moet gaan van diens gedocumenteerde en gemotiveerde analyse van de voorgelegde vragen), stelt de Autoriteit vast dat het voorgestelde artikel 62/2 moet bepalen dat **de beschrijving van de activiteiten van de aanvrager volledig moet zijn**, aangezien dit onontbeerlijk is om de rechtmatigheid van een geplande verwerking van persoonsgegevens en de potentiële impact ervan op de betrokkenen te kunnen beoordelen.
74. Wat betreft de in het voorstel voorziene **behandelingstermijn** voor de aanvraag, kan de Autoriteit enkel vaststellen dat deze kennelijk **veel te kort en onvoldoende flexibel** is. Zelfs voor de *regulatory sandboxes* van het ICO, die niet dezelfde gevolgen hebben voor de toezichthouder, liggen deze termijnen tussen 2 en 12 maanden. Het is dan ook aangewezen te voorzien in een termijn van 3 tot 12 maanden, met de mogelijkheid voor de Autoriteit om deze termijn met 6 maanden te verlengen, afhankelijk van de complexiteit van de geplande verwerking die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag om een voorafgaande beslissing, dan wel van het voorwerp van de aanvraag zelf, naar analogie met wat de AVG in artikel 37 bepaalt voor aanvragen om advies over geplande verwerkingen van persoonsgegevens met een hoog restrisico (na een GEB).
75. Voorts is het essentieel dat het wetsvoorstel bepaalt dat de termijn pas begint te lopen vanaf het moment waarop de Autoriteit alle aanvullende informatie en documenten (volledig en definitief) heeft ontvangen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van haar taak. De termijn **kan immers niet beginnen te lopen vanaf de indiening van de aanvraag, maar wel vanaf het moment**

waarop de Autoriteit de volledigheid van de aanvraag bevestigt, aangezien zij pas op dat ogenblik over de elementen beschikt die haar in staat stellen te beginnen met de werkzaamheden voor het nemen van de voorafgaande beslissing.

76. Indien het wetgevingsproces van het wetsvoorstel wordt voortgezet, is het van fundamenteel belang om de formulering van de termijn en van het aanvangspunt ervan in die zin te herzien, in plaats van te voorzien dat de termijn in onderling overleg kan worden gewijzigd. Het is bovendien en kennelijk volstrekt onredelijk en onwerkbaar om, zoals het voorstel doet, te bepalen dat de aanvraag op elk moment kan worden aangevuld zonder enige impact op de termijn voor het nemen van de beslissing, aangezien elk nieuw of gewijzigd element een aanzienlijke invloed kan hebben op de reeds uitgevoerde analyses en zou nopen tot nieuwe analyses, tot het mogelijk stellen van bijkomende vragen aan de aanvrager, en tot het herformuleren of uitbreiden van elk ontwerp van beslissing dat reeds werd aangevat.
77. Voorts zou het wetsvoorstel uitdrukkelijk moeten bepalen dat een aanvraag om een voorafgaande beslissing slechts wordt behandeld indien het personeel dat specifiek belast is met de uitoefening van deze bijkomende taak op het ogenblik van de bevestiging van de ontvankelijkheid en de volledigheid van de aanvraag over de nodige capaciteit beschikt. Bij gebreke daarvan dient de aanvraag op een wachtlijst te worden geplaatst en te worden behandeld zodra de afronding van eerdere dossiers capaciteit heeft vrijgemaakt, volgens een ticketingsysteem.

d. Bekendmaking van de voorafgaande beslissingen en rechten van de betrokkenen

78. Wat de bekendmaking van de voorafgaande beslissingen betreft, bepaalt het wetsvoorstel in de artikelen 9 en 10 dat "*de voorafgaande beslissingen [...] door de Gegevensbeschermingsautoriteit onverwijld op anonieme wijze [worden] bekendgemaakt, met inachtneming van het beroepsgeheim*", en dat in het (jaarlijkse) verslag⁴⁰ over de toepassing van het mechanisme van voorafgaande beslissingen "*de identiteit van de aanvragers en de personeelsleden van de Gegevensbeschermingsautoriteit [...] niet (...) [mag] worden vermeld*".
79. Hoewel de Autoriteit begrijpt dat bepaalde voorafgaande beslissingen vertrouwelijke informatie kunnen bevatten die onder het beroepsgeheim valt, **begrijpt zij niet waarom de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijken en/of de verwerker(s) waarop de voorafgaande beslissing betrekking heeft, noodzakelijkerwijs uit de publicatie zou moeten worden**

⁴⁰ Zie met name hierover, supra, punt 47 van dit advies.

weggelaten (zowel in de door de Autoriteit gepubliceerde voorafgaande beslissingen als in haar jaarverslag), temeer daar op het gebied van gegevensbescherming **de rechten van de betrokkenen rechtstreeks door deze voorafgaande beslissingen** worden **beïnvloed**. Er kan zelfs worden gesteld dat de concurrenten, klanten en partners van de verwerkingsverantwoordelijke een duidelijk belang hebben bij kennisneming van deze voorafgaande beslissingen wanneer zij op de hoogte zijn van de identiteit van de bestemming ervan.

80. De artikelen 11 en 12 van het wetsvoorstel wijzigen de artikelen 37 en 38 van de WVG teneinde de informatieverplichting van de beoogde verwerkingsverantwoordelijken (alook de inhoud van het recht van inzage van de betrokkenen) aan te vullen, door deze verwerkingsverantwoordelijken te verplichten de betrokkenen te informeren over de voorafgaande beslissingen (waarvan zij *a priori* het voorwerp uitmaken). Het louter voorzien in een specifieke informatieverplichting ten laste van de verwerkingsverantwoordelijken, zoals het wetsvoorstel lijkt te beogen, is evenwel niet alleen te laat, maar ook te onzeker gelet op de gevolgen die een voorafgaande beslissing kan hebben voor derden. Bovendien bereiken deze artikelen 11 en 12 van het voorstel het door hun opstellers nagestreefde doeleinde niet, aangezien zij de artikelen 37 en 38 van de WVG wijzigen, die echter uitsluitend betrekking hebben op verwerkingen van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten (zoals gedefinieerd in artikel 26, 7°, van de WVG) met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, terwijl het wetsvoorstel geen enkele beperking bevat wat betreft zijn personele toepassingsgebied (en voorafgaande beslissingen dus ook kunnen worden genomen ten aanzien van tal van andere verwerkingsverantwoordelijken).

OM DEZE REDENEN,

is de Autoriteit van oordeel

- 1. dat meerdere fundamentele belemmeringen**, die zowel verband houden met de aard van het recht op bescherming van persoonsgegevens, met de naleving van de AVG en andere internationale normen, als met de naleving van de Grondwet, **aan de aanneming van het wetsvoorstel in de weg staan;**
- 2. dat de noodzaak van het wetsvoorstel grondiger moet worden geanalyseerd;**
- 3. dat het van fundamenteel belang is rekening te houden met de budgettaire impact van het wetsvoorstel en met de overwegingen van de Autoriteit ter zake.**

Indien het wetgevingsproces wordt voortgezet, dient vooraf een herwerkte versie van het voorstel ter advies aan de Autoriteit te worden voorgelegd, waarin de voormelde juridische en budgettaire belemmeringen zijn weggewerkt.

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