

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 253.657 van 5 mei 2022
in de zaak A. 231.579/IX-9750**

In zake: de NV INFORMEX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Olivier Sasserath en Rutger Robijns
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEGEVENSBEscherMINGSAUTORITEIT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Elke Cloots en Joos Roets
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Oostenstraat 38 bus 201

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2020, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e [b]eslissing ten gronde 34/2020 van 23 juni 2020 [...] genomen door de [g]eschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 maart 2022.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rutger Robijns, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaten Elke Cloots en Joos Roets, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 23 juni 2020 neemt de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit beslissing 34/2020 over een geschil waarin de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer optreedt als “verweerder”.

Die beslissing vermeldt het volgende relaas van “[f]eiten en procedure” (met weglating van de voetnoot):

“1. Op 3 april 2019 beslist het Directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit op grond van artikel 63, 1° WOG om een dossier aanhangig te maken bij de Inspectiedienst aangezien het ernstige aanwijzingen vaststelde dat bepaalde verzekeringsondernemingen toegang krijgen tot de persoonsgegevens vervat in de Kruispuntbank van de voertuigen en dat deze toegang zou worden aangewend ten behoeve van het commercieel hergebruik van deze persoonsgegevens. Meer bepaald zouden deze verzekeringsondernemingen deze toegang verkrijgen via het informatieplatform Informex nv.

2. Op 3 mei 2019 richt de Inspectiedienst op grond van artikel 66, § 1 WOG een brief aan de verweerder, die verwerkingsverantwoordelijke is van de persoonsgegevens opgenomen in de Kruispuntbank van de voertuigen, waarin deze een aantal vragen stelt aan deze laatste:

1. 'Sinds wanneer bent u op de hoogte van de voormelde praktijk van de nv Informex (graag met toevoeging van kopie van briefwisseling en bewijsstukken)? Sinds wanneer is uw functionaris voor gegevensbescherming daarvan op de hoogte (graag met toevoeging van kopie van bewijsstukken)?
2. Welke maatregelen werden er concreet genomen sinds u op de hoogte bent van de voormelde praktijk van de nv Informex (graag met toevoeging van relevante documenten hierbij die uw aanpak staven)? Wat was ter zake het advies van uw functionaris voor gegevensbescherming (graag met toevoeging van kopie van dat advies)?
3. Hoe apprecieert u de doelbinding en rechtmatigheid van de praktijk die bestaat in het systematisch hergebruik van persoonsgegevens uit de KBV door Informex nv via haar platform [...] ten behoeve van diverse verzekeraars voor het online bepalen van een premievoorstel gelet op de Wet KBV en haar uitvoeringsbesluiten en gelet op de privacyverklaring van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer op de webpagina <https://mobilit.belgium.be/nl/privacy>?
4. Welke persoon is sinds wanneer uw functionaris voor gegevensbescherming en hoe werd die keuze concreet verantwoord? Werd uw functionaris voor gegevensbescherming aangemeld bij de GBA? Kan u zijn taken, inclusief eventuele taken die geen verband houden met gegevensbescherming, en zijn precieze positie in het organigram van uw organisatie documenteren aan de hand van relevante documenten?
5. Wordt de voormelde praktijk van de nv Informex door u gekwalificeerd als een inbreuk in verband met persoonsgegevens: waarom wel of niet? En waarom werd daarvan desgevallend nog geen melding gedaan aan de GBA?'

3. Per brief van 29 mei 2019 beantwoordt de verweerder deze vragen van de Inspectiedienst.

4. Per brief van 6 juni 2019 maakt de Inspectiedienst zijn voorlopige vaststellingen alsook een aantal bijkomende vragen over aan de verweerder.

5. Op 19 augustus 2019 maakt de Inspectiedienst overeenkomstig artikel 91, § 2 WOG zijn inspectieverslag over aan de voorzitter van de Geschillenkamer, waardoor de Geschillenkamer wordt gevat op grond van artikel 92, 3° WOG.
[...]

6. Op 24 september 2019 beslist de Geschillenkamer op grond van de artikelen 95, § 1, 1°, en 98 WOG dat de klacht gereed is voor behandeling ten gronde.

7. Per aangetekende brief van 24 september 2019 wordt de verweerder in kennis gesteld van het feit dat de klacht gereed is voor behandeling ten gronde en wordt deze tevens op grond van artikel 99 WOG in kennis gesteld van de termijn om zijn verweermiddelen in te dienen.

8. Op 28 oktober 2019 legt de verweerder zijn conclusie van antwoord neer en verzoekt deze op grond van artikel 98, 2° WOG om gehoord te worden.

9. Op 4 mei 2020 wordt de verweerder overeenkomstig artikel 53 van het reglement van interne orde gehoord door de Geschillenkamer.

10. Op 6 mei 2020 wordt overeenkomstig artikel 54 van het reglement van interne orde het proces-verbaal van de hoorzitting aan de verweerder overgemaakt.

11. Op 15 mei 2020 maakt de verweerder zijn opmerkingen over, die overeenkomstig artikel 54, lid 2 van het reglement van interne orde als bijlage bij het proces-verbaal van verhoor worden gevoegd.”

Na een uiteenzetting van “[r]echtsgrond” en “[m]otivering” komt de geschillenkamer tot de volgende beslissing:

“- dat het gebruik van persoonsgegevens verkregen via de Kruispuntbank van de voertuigen door klanten van de nv Informex, met name verzekeringsmaatschappijen, met oog op het opstellen van gepersonaliseerde prijsopgaven een schending inhoudt van artikelen 5.1 b) en 6.1 AVG alsook artikel 25 van het Koninklijk besluit van 8 juli 2013 ter uitvoering van de wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen. De Geschillenkamer gelast de verweerder bijgevolg op grond van artikel 58.2, d) AVG en artikel 100, § 1, 9° WOG, in zijn hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke van voornoemde persoonsgegevens, de verwerking in overeenstemming te brengen binnen de zes maanden na de kennisgeving van deze beslissing en de Geschillenkamer hierover binnen dezelfde termijn te informeren;

- op grond van artikel 100, § 1, 5° WOG een berisping te formuleren ten aanzien van de verweerder wegens schending van artikelen 12, 13 en 14 AVG; en

- op grond van artikel 58.2, d) AVG en artikel 100, § 1, 9° WOG de verweerder te gelasten de informatie die zij omtrent haar verwerkingen verstrekt, in overeenstemming te brengen met artikelen 12 tot en met 14 AVG binnen de drie maanden na de kennisgeving van deze beslissing en de Geschillenkamer hierover binnen dezelfde termijn te informeren.

*

Tegen deze beslissing kan op grond van artikel 108, § 1 WOG, beroep worden aangetekend binnen een termijn van dertig dagen, vanaf de kennisgeving, bij het Marktenhof, met de Gegevensbeschermingsautoriteit als verweerder.”

Deze beslissing maakt het voorwerp uit van het voorliggende beroep.

3.2. De huidige verzoekende partij, die meermaals wordt vernoemd in de voormelde beslissing van de geschillenkamer, stelt tegen die beslissing een beroep in bij het Marktenhof.

3.3. Bij arrest van 28 oktober 2020 wijst het Marktenhof het beroep van de verzoekende partij af als onontvankelijk. Het Hof overweegt:

“6.4.

In tegenstelling tot hetgeen de nv Informex voorhoudt stelt het arrest van het Marktenhof van 9 oktober 2019 (rolnr. 2019/AR/1006, ‘ING-arrest’) niet dat ‘ten aanzien van wie een administratieve beslissing is getroffen’ zou impliceren dat ook al wie als derde en ‘per repercussie’ enig gevolg zou ondervinden van een beslissing van de GBA, over een verhaal voor het Marktenhof zou beschikken.

Het verhaal of beroep bij het Marktenhof is een ‘één-aanleg’ verhaal of beroep (dat zich [onderscheidt] van een gewoon beroep waarbij het geschil nogmaals in zijn geheel wordt overgedaan voor de appelrechter) en waarbij aan het Hof de administratieve beslissing van de Geschillenkamer van de GBA aan een objectief contentieux wordt onderworpen.

Artikel 108 § 1 WOG geeft enkel aan de partijen – aan wie de beslissing van de Geschillenkamer van de GBA ter kennis werd gebracht – een verhaal of beroepsmogelijkheid bij het Marktenhof. De rechtsmacht die het Marktenhof put uit de WOG is een rechtsmacht geput uit een *lex specialis* hetgeen met zich brengt dat de WOG – waar zij rechtsmacht verleent aan het Marktenhof – beperkend moet uitgelegd worden. Het verhaal of beroep waarvan sprake wijkt af van het gemeen recht.

Het begrip ‘partijen’ moet uitgelegd worden in het algemeen kader van de sanctiebevoegdheden van de Geschillenkamer (artikelen 92 en volgende WOG).

Wanneer een dossier klaar is voor behandeling voor de Geschillenkamer dan is het enkel de ‘vervolgde’ partij die opgeroepen wordt om zich voor de Geschillenkamer te verdedigen en dan is het enkel ten overstaan van dezelfde partij dat een beslissing (waarbij de Geschillenkamer de keuze heeft uit de beslissingen die vermeld worden in artikel 95 § 1 WOG) wordt getroffen en dan is het ook enkel aan die partij dat de beslissing wordt bekendgemaakt. Het is overigens ook enkel ten aanzien van deze partij dat een eventuele sanctie wordt opgelegd door de Geschillenkamer.

De ‘bestreden beslissing’ is deze van 23 juni 2020 [...], deze beslissing is ‘genomen inzake: de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, (...)’ en niet ten aanzien van de nv Informex. Zij was dus geen ‘partij’ voor de Geschillenkamer.

De beslissing is enkel bindend jegens de FOD Mobiliteit en Vervoer. Dit is de enige partij die overigens gevisieerd is in artikel 78 AVG waar dit artikel stelt dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon het recht heeft om tegen een

hem betreffend juridisch bindend besluit van een toezichthoudende autoriteit een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen.

Een beslissing van de Geschillenkamer van de GBA is enkel een juridisch bindend besluit jegens de partij tegen wie de klacht door de GBA is vervolgd conform de hiervoor genoemde regels van de WOG.

Het is niet betwist dat een dergelijke beslissing *de facto* maar niet juridisch bindende rechtsgevolgen kan hebben jegens één of meer derden zijnde ‘andere’ rechtspersonen of fysieke personen. Het kan gaan om directe rechtsgevolgen of om indirecte rechtsgevolgen (per repercussie). Dit maakt niet uit. Deze onrechtstreeks getroffen kunnen weliswaar een voorziening in rechte laten gelden tegen al wie hen – naar hun zien[s]wijze – grieft. Deze rechtsgang kan echter niet ingesteld worden voor het Marktenhof. Hiervoor is de gewone rechter bevoegd. Ook al is dit mogelijk een lacune in de WOG, dan nog komt het niet aan het Marktenhof, maar wel aan de wetgever toe, om deze lacune op te vullen.

6.5.

Artikel 1122 Ger.W. geeft de mogelijkheid aan ieder die niet is opgeroepen of niet in dezelfde hoedanigheid in een zaak is tussengekomen, om derdenverzet te doen tegen een beslissing (voorlopige of definitieve) die zijn rechten benadeelt en die gewezen is door een burgerlijk gerecht of een strafgerecht in zover het burgerlijke belangen betreft. Deze mogelijkheid is niet voorzien in het kader van de WOG (en ook niet van de AVG).

Het derdenverzet is geen gewoon rechtsmiddel, de ontvankelijkheidsvereisten ervan moeten beperkend uitgelegd worden.

De WOG voorziet geen mogelijkheid van derdenverzet tegen een beslissing van de Geschillenkamer van de GBA.

6.6.

Het behoort niet aan het Marktenhof om zich uit te spreken over de vraag of de nv Informex op ontvankelijke wijze de Raad van State kan vatten op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het behoort aan de Raad van State – en alleen aan haar – om te beoordelen of de Geschillenkamer van de GBA een administratieve overheid is in de zin van deze wet en of de bestreden beslissing al dan niet is aangetast door overtreding van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, dan wel of de beslissing blijk geeft van machtsoverschrijding of machtsafwending.

Hoe dan ook is het zeker dat de nv Informex een doeltreffend verhaal voor de burgerlijke rechter kan instellen tegen de bestreden beslissing. In de mate dat zij als ‘derde’ door deze beslissing zou gekrenkt worden in haar subjectieve rechten.

Doordat een dergelijk verhaal kan ingesteld worden beschikt de nv Informex over de rechtsbescherming die haar door de wet *sensu lato* is geboden krachtens artikel 78 AVG en overweging 143 AVG.

6.7.

De Belgische wetgever heeft deze rechtsbescherming – wat de rechtspersoon en/of fysieke persoon tegen wie de klacht is gericht en die dus *stricto sensu* de persoon is jegens wie de beslissing is genomen – toevertrouwd aan het Marktenhof.

Wat alle andere personen *sensu lato* betreft, die tegen een beslissing van de Geschillenkamer van de GBA willen opkomen – heeft het Marktenhof geen rechtsmacht.

6.8.

Het door de nv Informex ingestelde verhaal/beroep is dienvolgens niet ontvankelijk.”

IV. Rechtsmacht

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, gesteund op het ontbreken van rechtsmacht van de Raad van State om over het geschil uitspraak te doen.

Met verwijzing vooreerst naar arrest nr. 243.695 van 15 februari 2019 van de Raad van State met betrekking tot de rechtsvoorganger van de Gegevensbeschermingsautoriteit – de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer – en naar de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ – hierna, zoals in de bestreden beslissing, “WOG” genoemd – argumenteert zij dat de bestreden beslissing werd genomen door “een collateraal orgaan van de Kamer van volksvertegenwoordigers”, met andere woorden door een orgaan van een wetgevende vergadering. Zij wijst erop dat de Raad van State volgens artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts kennis mag nemen van beroepen tot nietigverklaring van beslissingen van een wetgevende vergadering of haar organen voor zover die beslissingen betrekking hebben op overheidsopdrachten en de leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing en de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

Voorts wijst de verwerende partij op arrest nr. 74/2020 van 28 mei 2020 van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hoewel de omstandigheden waarover dat arrest uitspraak doet, volgens haar onmiskenbaar gelijkenissen

vertonen met de thans voorliggende zaak, had de daarin vastgestelde ongrondwettige lacune in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts betrekking op een beroep tot nietigverklaring dat bij de Raad van State was ingesteld door de adressaat van de betwiste beslissing. Er kan, zo vervolgt de verwerende partij, niet automatisch uit worden afgeleid dat ook derden, die geen adressaat zijn van een beslissing van de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, zoals in dit geval de verzoekende partij, die beslissing bij de Raad van State moeten kunnen aanvechten.

Ten slotte wijst de verwerende partij op artikel 78, lid 1, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), waaruit volgens haar niet ondubbelzinnig kan worden afgeleid dat ook derden het recht zouden hebben om beslissingen van de nationale toezichthoudende autoriteiten aan te vechten en waaraan, in dit geval, derden geen recht kunnen ontleen om beslissingen van de geschillenkamer aan te vechten voor een rechterlijke instantie.

De verwerende partij besluit dat de Raad van State “bij gebrek aan een wettelijke grondslag in artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (of in de [WOG]), zich niet bevoegd kan verklaren om kennis te nemen van beroepen ingesteld door derden, die geen partij waren in de procedure voor de [g]eschillenkamer en dus ook geen adressaat zijn van de aangevochten beslissing”. Volgens haar valt het toe aan het Grondwettelijk Hof, respectievelijk aan het Hof van Justitie, om te beoordelen of het hier al dan niet gaat om een lacune in de Belgische wetgeving die onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet of met artikel 78, lid 1, van de AVG. Zonder ze nader te formuleren, verzoekt de verwerende partij om “de nodige prejudiciële vragen te richten tot deze beide hoven”.

5. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord (met weglating van de voetnoten):

“Informex dient vast te stellen dat er [te dezen] contradictie lijkt te bestaan tussen het standpunt van de afdeling bestuursrechtspraak en de afdeling wetgeving van [de Raad van State] (Cfr. Adv. RvS nr. 61.267/2/AG/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp van wet tot hervorming van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer [...] in samenlezing met de intenties van de wetgever [...]).

[De Raad van State] zal hieromtrent standpunt innemen en verduidelijken hoe beide standpunten met elkaar dienen te worden verzoend.

[...]

25. De GBA erkent in haar memorie van antwoord [...] gelijkenissen tussen huidige zaak en de zaak 74/2020 van 28 mei 2020 die door het Grondwettelijk Hof werd behandeld.

De GBA stelt evenwel:

‘Anderzijds is er ook een belangrijk verschilpunt, nu het bodemgeschil dat tot het arrest van het Grondwettelijk Hof heeft geleid betrekking had op een beroep tot nietigverklaring dat bij [de Raad van State] was ingesteld door de adressaat van de aangevochten beslissing en niet door een derde, zoals hier het geval is. Het Grondwettelijk Hof beperkte zijn vaststelling van de ongrondwettige lacune ook uitdrukkelijk tot de ontstentenis van een beroepsmogelijkheid voor ‘de adressaten van een beslissing van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer’. Uit dit arrest van het Grondwettelijk Hof kan volgens de verwerende partij dan ook niet automatisch worden afgeleid dat ook derden, die als dusdanig geen adressaat zijn van een beslissing van de Geschillenkamer van de GBA en aan wie dus geen corrigerende maatregel of sanctie wordt opgelegd, die beslissing voor Uw Raad moeten kunnen aanvechten.’

Het onderscheid gemaakt door de GBA is irrelevant.

De hoedanigheid van de verzoeker (‘adressaat’ van de beslissing of derde) speelt immers geen enkele rol bij de beslissing van het Grondwettelijk Hof, wel de vraag of de bestreden ‘handeling verbonden (is) met hun politiek of wetgevend optreden’ (randnr. B.8.1. van het arrest), en daarom ‘die handelingen aan het rechterlijk toezicht van de Raad van State kunnen worden onttrokken’ (Ibidem).

Het Grondwettelijk Hof oordeelt dat, wanneer de bestreden handeling geen verband vertoont ‘met een politiek of wetgevend optreden’ er geen reden bestaat om een beroepsmogelijkheid te voorzien wanneer de bestreden beslissing een bepaald onderwerp heeft, en geen beroepsmogelijkheid wanneer de beslissing een ander onderwerp heeft. De hoedanigheid van de verzoeker speelt hier geen rol.

Artikel 14 § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State maakt trouwens geen onderscheid tussen ‘adressaat’ of ‘derden’, noch in lid 1, noch in lid 2 van dat artikel.

Het argument van de GBA is dus totaal irrelevant. Het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof heeft dus geen zin voor deze procedure [en] zou deze zelfs onnodig vertragen.

[De Raad van State] is wel bevoegd.

26. De GBA voegt hieraan toe dat ook uit artikel 78.1 AVG niet ondubbelzinnig kan worden afgeleid dat ook ‘derden’ een recht zouden hebben om haar beslissingen aan te vechten. Zij verwijst hierbij naar het tussengekomen arrest van het Marktenhof.

Gelet op het voorgaande, en aangezien de Raad van State op grond van artikel 14 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State hoe dan ook bevoegd is wanneer de [...] persoon het nodige belang kan aantonen, zelfs indien zij geen ‘adressaat’ is van de beslissing, is dit argument van de GBA irrelevant, en is er geen reden om een prejudiciële vraag te stellen aan het Europees Hof van Justitie.

Voor zover nodig merkt Informex evenwel op dat men in overweging 143 bij de AVG leest:

‘Onverminderd dit recht uit hoofde van artikel 263 VWEU dient iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht te hebben om tegen een besluit van een toezichthoudende autoriteit dat ten aanzien van die persoon rechtsgevolgen heeft, voor het bevoegde nationale gerecht een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen. (...)’

Een vordering tegen een toezichthoudende autoriteit dient te worden ingesteld bij de gerechten van de lidstaat waar de toezichthoudende autoriteit is gevestigd, en dient in overeenstemming te zijn met het procesrecht van die lidstaat. Die gerechten dienen volledige rechtsmacht uit te oefenen, waaronder rechtsmacht om alle feitelijke en juridische vraagstukken in verband met het bij hen aanhangige geschil te onderzoeken.’

Deze overweging is relevant voor de interpretatie van art. 78 AVG en stelt dat iedereen een voorziening in rechte moet kunnen instellen tegen een besluit van een toezichthoudende autoriteit wanneer deze beslissing t.a.v. hem/haar rechtsgevolgen heeft.

Het Marktenhof heeft in [zijn] arrest hieromtrent klaar en duidelijk geoordeeld [...]:

‘[...]’

Ook in casu kan er niet worden betwist dat de bestreden beslissing minstens de facto zeer verregaande rechtsgevolgen ressorteert voor Informex. Zo stelt de GBA in haar beslissing dat de verwerking van persoonsgegevens door Informex en haar klanten onrechtmatig is (en de regelmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens door Informex wordt afhankelijk gemaakt van een eventuele wijziging van wetgeving). De beslissing van de GBA heeft dus duidelijk rechtsgevolgen voor Informex.

De FOD Mobiliteit & Vervoer heeft Informex, naar aanleiding van de beslissing, niet voor niets in gebreke gesteld om geen gebruik meer te maken van de persoonsgegevens uit de KBV voor haar IRES-dienst.

De GBA laat in haar Memorie van Antwoord [...] ook geen twijfel bestaan dat indien Informex de gegevens uit de KBV blijft gebruiken: ‘In een navolgende procedure voor de Geschillenkamer zullen Informex nv en de betrokken verzekeraars dan uiteraard zélf als partijen ter verantwoording

worden geroepen, en zal hen eventueel ook een passende sanctie worden opgelegd. Die sanctie kan ook een administratieve geldboete omvatten (art. 100, § 1, 13°, GBA-wet en art. 83 AVG’.

Ook op basis van artikel 78.1 AVG zou Informex dus gerechtigd zijn om een beroep in te stellen tegen de beslissing van de GBA.

27. In casu dient tenslotte te worden onderstreept dat de GBA op een onrechtmatige wijze heeft gekozen om Informex niet bij de procedure te betrekken, en zelf heeft gekozen wie de ‘adressaat’ van de beslissing is.

Zo heeft zij bewerkstelligd dat de *de facto* meest betrokken en benadeelde partij (Informex) niet in de procedure werd betrokken.

In realiteit is het evenwel zo dat Informex niet minder dan 59 keer wordt vernoemd in de bestreden beslissing en de gesanctioneerde handelingen (verwerkingen) enkel de dienstverlening van Informex aan haar klanten betreft.

Dit staat duidelijk te lezen in het beschikkend gedeelte van de beslissing van de GBA [...]:

‘[...]’

In eerste lijn ondergaat Informex de (financiële) rechtsgevolgen van de bestreden beslissing. Zij is er ook het grootste slachtoffer van.

28. In die omstandigheden moet er vanzelfsprekend een voorziening in rechte voor Informex openstaan. Het kan moeilijk worden ingezien dat Informex (met haar IRES-activiteiten), die het voorwerp uitmaakt van de bestreden beslissing, niet over een wettelijke mogelijkheid zou beschikken om de beslissing van de GBA te bestrijden.

Deze beslissing is immers minstens impliciet genomen tegen Informex die louter omwille van de keuze van de GBA (om haar niet als partij te betrekken) geen ‘betrokken partij’, maar wel een fictieve ‘derde’ is.

Informex in casu toegang tot [de Raad van State] ontzeggen zou, om dezelfde reden, zoals beschreven in de bovenvermelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, in strijd zijn met artikel 10 tot 11 van de Grondwet.

Informex dient dan ook de mogelijkheid te hebben een ontvankelijk annulatieberoep voor [de Raad van State] in te stellen.

29. Het Marktenhof stelde, en de GBA herneemt in haar memorie [...] dat een doeltreffende voorziening in rechte is gegarandeerd voor de burgerlijke rechter wegens krenking van Informex’ subjectieve rechten.

Het feit dat de bestuurde kan bogen op rechtsbescherming tegen de overheid voor de gewone (burgerlijke) rechter, en bijvoorbeeld op grond van art. 159 Gw (de zogenaamde exceptie van onwettigheid) betekent niet dat hij/zij niet in de mogelijkheid zou zijn de zaak ook voor de Raad van State te brengen.

Informex ziet niet in wat eraan in de weg zou staan dat zij deze zaak aan [de Raad van State] voorlegt: de bevoegdheid van de Raad van State en de mogelijkheid voor een verzoeker om [...] een nietigverklaring te bekomen, wordt immers niet bepaald in functie van de mogelijkheid (voor een individu) om met betrekking tot de aangevochten beslissing een voorziening in rechte voor de burgerlijke rechter in te (kunnen) stellen.

Artikel 159 Gw. en artikel 14, § 1 en § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State hebben gemeen dat zij een jurisdictioneel toezicht organiseren van een rechter op eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen. De draagwijdte van beide bepalingen lijkt dus gelijklopend. De uiteindelijke gevolgen van de

toepassing van beide artikelen voor de Raad van State, respectievelijk de burgerlijke rechter, zijn wel verschillend.

Informex noteert dat de GBA erkent dat de burgerlijke rechter in ieder geval bevoegd is. Informex vreest evenwel dat indien [de Raad van State] zich onbevoegd zou verklaren, de GBA, wanneer zij gedagvaard wordt voor de burgerlijke rechter (ondermeer in toepassing van art. 159 Gw.), opnieuw zal terugkomen op de door haar in deze procedure ingenomen stelling en plotseling zal inroepen dat deze burgerlijke rechter eveneens onbevoegd is. Zulks gezien de vergelijkbare draagwijdte van het art. 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het art. 159 Gw. en op basis van dezelfde redenering (die is gebaseerd op de aard van de bestreden beslissing als ‘beslissing van een orgaan van een wetgevende vergadering’) voor [de Raad van State] opgebouwd. Informex zal zich dan geconfronteerd zien met een argumentatie van de GBA waarbij deze Informex elke voorziening in rechte ontnemt.”

6. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat aangezien het hier gaat om een objectief geschil waarbij om de nietigverklaring wordt verzocht van een eenzijdige administratieve rechtshandeling die uitgaat van een administratief orgaan, de Raad van State wel over de nodige rechtsmacht beschikt. Wanneer de WOG niet voorziet in een beroepsmiddel voor derden-belanghebbenden tegen een beslissing van de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, dan heeft de verzoekende partij geen andere keuze dan zich tot de Raad van State te wenden, die ter zake over een residuaire rechtsmacht beschikt. Het loutere feit dat meerdere rechters zich zouden kunnen inlaten met eenzelfde bestuurshandeling en er een risico op tegenstrijdige uitspraken bestaat, betekent volgens de verzoekende partij niet dat die situatie per definitie een lacune in de wetgeving zou uitmaken, noch dat die rechters onbevoegd zouden zijn.

In ieder geval, zo vervolgt de verzoekende partij, wanneer de wetgever ervoor opteert een opdeling te maken tussen de bevoegdheden van het Marktenhof en de Raad van State inzake het aanvechten van beslissingen van de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, kan dit mogelijk niet het meest ideale scenario zijn, maar is het wel het scenario waaraan zij zich dient te houden.

In “ondergeschikte orde” vraagt de verzoekende partij de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te willen stellen:

“Schendt artikel 14, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre dit artikel wordt geïnterpreteerd in die zin dat de Raad van State slechts over een residuaire rechtsmacht zou beschikken ondergeschikt aan de rechtsmacht van het Marktenhof bij het Hof van Beroep te Brussel om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring door een derde belanghebbende tegen een beslissing van de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit en de Raad van State dienvolgens zonder rechtsmacht is om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State door een derde belanghebbende die meent te worden geschaad door een beslissing van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit zonder bij het bodemgeschil voor de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit te zijn betrokken, ondanks het feit dat art. 108, § 1, eerste lid, van de wet tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 3 december 2017 enkel voorziet in een beroepsmiddel tegen beslissingen van de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit voor de partijen die betrokken waren bij het bodemgeschil voor de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit waarbinnen de bestreden beslissing werd genomen, in het licht van het arrest 2020/AR/1014 van 28 oktober 2020 van het Marktenhof bij het Hof van Beroep te Brussel en het Auditoraatsverslag A/A. 231.579/IX-9750 van 7 oktober 2021?”

In “uiterst ondergeschikte orde”, voor het geval de Raad van State van oordeel zou zijn dat hij geen prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof moet stellen, vraagt de verzoekende partij om “de zaak aan te houden teneinde Informex in staat te stellen het Hof van Cassatie (en in het verlengde daarvan mogelijks ook het Grondwettelijk Hof), te vatten, teneinde het arrest van het Marktenhof aan nader onderzoek te laten onderwerpen”.

7. De verwerende partij betoogt in haar laatste memorie dat de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit geen administratieve overheid is, zoals bedoeld in artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelet op wat de Raad van State in zijn arrest nr. 243.695 van 15 februari 2019 heeft geoordeeld met betrekking tot de rechtsvoorganger van de Gegevensbeschermingsautoriteit. De geschillenkamer is daarentegen een orgaan van een wetgevende vergadering zoals bedoeld in artikel

14, § 1, eerste lid, 2°, van de voornoemde gecoördineerde wetten. Het tegendeel kan volgens de verwerende partij niet worden afgeleid uit het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het voorontwerp van wet dat de WOG is geworden.

Indien wordt aangenomen dat de geschillenkamer, net als de Gegevensbeschermingsautoriteit zelf, een orgaan is van een wetgevende vergadering in de zin van artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dan rijst vervolgens de vraag, zo stelt de verwerende partij, of die bepaling een ongrondwettige lacune bevat, in zoverre ze het derden-belanghebbenden bij een beslissing van de geschillenkamer niet mogelijk maakt om bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van een beslissing van de geschillenkamer in te stellen.

De verwerende partij suggereert nu om in dit verband de volgende prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“1. Schendt artikel 108, § 1, van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 78.1 AVG, in zoverre die wetsbepaling zo moet worden uitgelegd dat zij derde-belanghebbenden het recht ontzegt om voor het Marktenhof de nietigverklaring (en de hervorming) te vorderen van beslissingen van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, terwijl partijen bij de procedure voor de Geschillenkamer dat recht wel hebben?

2. Indien de eerste vraag negatief moet worden beantwoord, schendt artikel 14, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 78.1 AVG, in zoverre die wetsbepaling zo moet worden uitgelegd dat zij derde-belanghebbenden het recht ontzegt om voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de nietigverklaring te vorderen van beslissingen van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, met als gevolg dat derde-belanghebbenden enkel voor de burgerlijke rechter kunnen opkomen tegen beslissingen van de Geschillenkamer, in de mate dat zij kunnen aantonen door deze beslissing te zijn gekrenkt in hun subjectieve rechten?”

Beoordeling

8. Sinds het werd gewijzigd bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, is in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaald dat indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, de afdeling Bestuursrechtspraak uitspraak doet over de beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen de akten en reglementen (1°) van de onderscheiden administratieve overheden en (2°) van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie, met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing en de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

Overeenkomstig hetgeen door de afdeling Wetgeving van de Raad van State werd aangegeven in haar advies 53.317/AV van 11 juni 2013 over het wetsontwerp dat de voormelde wet van 20 januari 2014 is geworden (*Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 94*), werd “het principiële en subsidiaire karakter van de nietigverklaringsbevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State” vastgelegd, door in het eerste lid van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitdrukkelijk te vermelden dat de afdeling uitspraak doet “[i]ndien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend”.

9. Artikel 108 van de WOG luidt:

“§ 1. De geschillenkamer stelt de partijen in kennis van haar beslissing en van de mogelijkheid om beroep aan te tekenen binnen een termijn van dertig dagen, vanaf de kennisgeving, bij het Marktenhof.

Behoudens de uitzonderingen die de wet bepaalt of tenzij de geschillenkamer bij met bijzondere redenen omklede beslissing anders beveelt is de beslissing uitvoerbaar bij voorraad, zulks niettegenstaande hoger beroep.

De beslissing tot verwijdering van gegevens overeenkomstig artikel 100, § 1, 10°, is niet uitvoerbaar bij voorraad.

§ 2. Tegen de beslissingen van de geschillenkamer op grond van de artikelen 71 en 90 staat beroep open bij het Marktenhof die de zaak behandelt zoals in kort geding overeenkomstig de artikelen 1035 tot 1038, 1040 en 1041 van het Gerechtelijk Wetboek.”

In het verslag van de commissie voor de Justitie over het wetsontwerp dat uiteindelijk de WOG is geworden, is te lezen (*Parl.St. Kamer* 2017-18, nr. 2648/6, 18):

“De staatssecretaris stipt aan dat er bewust voor gekozen is om het Marktenhof aan te wijzen als bevoegd rechtscollège voor de behandeling van beroepen tegen de beslissingen van de geschillenkamer. Hij legt uit dat de betrokken partijen in de meerderheid van de gevallen economische actoren (bedrijven en ondernemingen) zijn en dat dit Hof veel ervaring en deskundigheid heeft opgebouwd om met deze partijen te werken. De staatssecretaris zegt ook open te staan voor suggesties voor alternatieven.”

Tevens is te lezen (*Parl.St. Kamer* 2017-18, nr. 2648/6, 5):

“Voor het overige meldt de staatssecretaris dat er tegen de beslissingen van de geschillenkamer een rechterlijk beroep openstaat bij het Marktenhof dat oordeelt met volle rechtsmacht.”

10. De “bevoegde beroepsrechtbank” (*Parl.St. Kamer* 2017-18, nr. 2648/6, 36) voor beslissingen van de geschillenkamer is, volgens de wil van de wetgever, dan ook het Marktenhof, dat in artikel 108 van de WOG daartoe wordt aangewezen.

11. Het Marktenhof heeft deze hem toegewezen bevoegdheid reeds aangewend, zoals in zijn arrest van 27 januari 2021 (rolnummer 2020/AR/1333), waarbij het oordeelt dat het niet enkel een beslissing van de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit kan vernietigen, maar tevens zijn beslissing in de plaats kan stellen wanneer het vaststelt dat de bestreden beslissing onwettig of onregelmatig is.

12. Overeenkomstig artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de Raad van State slechts rechtsmacht “[i]ndien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend”.

13.1. Volgens de verzoekende partij zijn er nochtans redenen om níét tot het besluit te komen dat de Raad van State rechtsmacht ontbeert om kennis te nemen van haar beroep tot nietigverklaring.

13.2. Vooreerst stelt zij dat het hier gaat om een objectief geschil waarbij om de nietigverklaring wordt verzocht van een eenzijdige administratieve rechtshandeling van een administratief orgaan.

Ook dan echter geldt dat de rechtsmacht van de Raad van State krachtens artikel 14, § 1, eerste lid, van zijn gecoördineerde wetten residuair is. Is door de wetgever aan het Marktenhof rechtsmacht gegeven om te oordelen over het beroep tegen de bestreden beslissing, dan heeft de Raad van State géén rechtsmacht, ook al zou die beslissing een eenzijdige administratieve rechtshandeling van een administratief orgaan betreffen.

13.3.1. Voorts wijst de verzoekende partij op rechtspraak van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof.

In arrest nr. 243.695 van 15 februari 2019 overwoog de Raad van State:

“In het licht van [de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 februari 2003 ‘tot wijziging van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en tot uitbreiding van haar bevoegdheden’] blijkt dat de wil van de wetgever toentertijd erin bestond het statuut van de commissie te wijzigen om er een orgaan van de Kamer van volksvertegenwoordigers van te maken en de commissie uit de sfeer van de uitvoerende macht te sluiten. Dit geldt ook voor de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de

Gegevensbeschermingsautoriteit die de voornoemde autoriteit eveneens instelt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.” (vrije vertaling)

Met deze overweging heeft de Raad van State niets anders gedaan dan in herinnering gebracht wat de wetgever in artikel 3, eerste lid, van de WOG heeft bepaald:

“Bij de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt een ‘Gegevensbeschermingsautoriteit’ opgericht.”

De Raad van State heeft bij het voormelde arrest voorts een prejudiciële vraag gesteld aan het Grondwettelijk Hof, dat bij arrest nr. 74/2020 van 28 mei 2020 oordeelde dat artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het de adressaat van een beslissing van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer inzake de toegang tot het rijksregister niet de mogelijkheid biedt om bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van een weigeringsbeslissing in te stellen.

Het Grondwettelijk Hof overweegt:

“B.2.3. Er dient te worden onderstreept dat de wetgever de wettelijke regeling die het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag heeft gewijzigd. Voortaan worden de beslissingen inzake toegang tot het Rijksregister toevertrouwd aan de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 15 van de wet van 8 augustus 1983, zoals vervangen bij artikel 18 van de wet van 25 november 2018 ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot het Rijksregister en de bevolkingsregisters’). De beslissingen die ter zake door de minister van Binnenlandse Zaken worden genomen, kunnen met een beroep voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden bestreden (artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

[...]

B.6. In tegenstelling tot de adressaten van een beslissing van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot overheidsopdrachten, leden van haar personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen, beschikken de adressaten van een beslissing tot weigering van toegang tot het Rijksregister over geen enkel dienstig beroep. Er

bestaat voor hen immers geen enkel middel tot betwisting van zulk een beslissing.

Enerzijds hebben zij niet de hoedanigheid om een vordering tot herziening in te stellen zoals bedoeld in artikel 12 van het koninklijk besluit van 17 december 2003 ‘tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de samenstelling en de werking van bepaalde sectorale comités opgericht binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer’, die de enige wettelijke mogelijkheid vormt om de beslissing van de Commissie te herzien. Anderzijds staat hun geen enkel beroep voor een justitiële rechter open.
[...]

B.8.1. Tot de basisbeginselen van de democratische opbouw van de Staat behoort de regel dat de wetgevende vergaderingen bij de uitoefening van hun opdracht over de ruimste onafhankelijkheid beschikken. Daaruit volgt dat een wetgevende vergadering de haar toevertrouwde aangelegenheden zelf dient te kunnen regelen en haar bevoegdheden op autonome wijze dient te kunnen uitoefenen.

Dat beginsel brengt met zich mee dat, wanneer wetgevende vergaderingen of een van hun organen handelingen verrichten die verbonden zijn met hun politiek of wetgevend optreden, die handelingen aan het rechterlijk toezicht van de Raad van State kunnen worden onttrokken.

B.8.2. De noodzaak om die onafhankelijkheid te vrijwaren, rechtvaardigt evenwel niet dat elk beroep wordt ontzegd aan de adressaten van een beslissing tot weigering van toegang tot het Rijksregister, genomen door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, aangezien die Commissie te dezen een bevoegdheid uitoefent die niet verbonden is met het politiek of wetgevend optreden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.”

13.3.2. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, bij het voorontwerp dat uiteindelijk de WOG is geworden, is te lezen (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2648/1, 122-124, met weglating van de voetnoten):

“3. Uit het onderzoek van het voorontwerp en van de bijhorende memorie van toelichting komt niet heel duidelijk de bedoeling van de steller naar voren betreffende de vraag of de binnen de Gegevensbeschermingsautoriteit ingestelde ‘geschillenkamer’ beschouwd zou moeten worden als een administratieve overheid dan wel als een administratief rechtscollege.

In artikel 31 van het voorontwerp wordt de geschillenkamer immers omschreven als het ‘administratief rechtsorgaan van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ (‘organe juridique administratif de l’Autorité de protection des données’). Zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft opgemerkt in haar advies nr. 21/2017, gegeven op 3 mei 2017 over het voorontwerp, is die omschrijving niet erg duidelijk aangezien daarmee in casu zowel een ‘administratief rechtscollege’ als een ‘administratieve overheid’ aangeduid kan worden.

In de memorie van toelichting wordt een parallel getrokken tussen de aldus ingestelde ‘geschillenkamer’ en wat in de memorie wordt omschreven als de ‘onafhankelijke administratieve autoriteiten’, waarbij inzonderheid verwezen wordt naar het bij de wet van 3 april 2013 ingestelde ‘Mededingingscollege’. De steller van het voorontwerp gaat echter niet verder dan het trekken van die parallel en omschrijft de ‘geschillenkamer’ zelf nooit uitdrukkelijk als ‘administratieve overheid’. Voorts wordt in het dispositief van het voorontwerp voor de beschrijving van de inrichting, de bevoegdheden en de werking van die kamer een terminologie gebruikt die aan het procesrecht ontleend is. De leden van die kamer krijgen de zeer expliciete benaming ‘rechters’ (artikel 32, §§ 1 en 2, van het voorontwerp). Er is eveneens sprake van de ‘griffie’ (artikel 33 van het voorontwerp), het ‘verschijnen van de partijen’ (artikel 92, tweede lid, van het voorontwerp), de ‘conclusies’ (artikel 100, § 1, van het voorontwerp), de ‘buitenvervolginstelling’ (artikel 102, 2°, van het voorontwerp), ‘dwangsommen’ (artikel 102, 13°, van het voorontwerp) of nog van beslissingen die ‘bij voorraad’ uitvoerbaar zijn (artikel 110, tweede lid, van het voorontwerp). Artikel 102, 14°, van het voorontwerp bepaalt daarentegen dat de geschillenkamer ‘administratieve geldboeten’ kan opleggen, wat er de facto op zou neerkomen dat zij zelf een administratieve overheid is.

De steller van het voorontwerp dient bijgevolg zijn bedoeling te verduidelijken en het voorontwerp aldus aan te passen dat het volledig strookt met de – al dan niet jurisdictionele – aard die de aldus ingestelde geschillenkamer volgens zijn beslissing bezit. Zo verdient het bijvoorbeeld aanbeveling om, als uiteindelijk voor de aard van ‘administratieve overheid’ gekozen wordt, de leden van die kamer niet langer aan te duiden met de misleidende benaming ‘rechters’ en om dientengevolge te verduidelijken op welke wijze de bepalingen van het voorontwerp met betrekking tot de overige personen die geacht worden de Gegevensbeschermingsautoriteit te vormen, op die leden toepasselijk zijn.

4. De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt vast dat, in de optiek van verordening 2016/679, de in te stellen Gegevensbeschermingsautoriteit meer lijkt te behoren tot de categorie van de ‘administratieve overheden’ en moeilijker in overeenstemming te brengen zou zijn met het statuut van ‘rechtcollege’. Dat laatste statuut zou, gelet op de vereisten van de Grondwet en van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, bovendien meebrengen dat de algemene opzet van het voorontwerp zeer grondig gewijzigd zou moeten worden.

5. In de veronderstelling dat de voorkeur wordt gegeven aan de optie om van de geschillenkamer een ‘administratieve overheid’ te maken, zullen in het voorontwerp, bovenop de aanpassingen die nodig zijn om de eenduidigheid en de samenhang ervan te waarborgen, [nog] wijzigingen aangebracht moeten worden.”

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de WOG is geworden, wordt ingegaan op het voormelde advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en wordt gesteld (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2648/1, 8):

“Het wetsontwerp werd aangepast om alle onduidelijkheid over het administratieve karakter van dit orgaan weg te nemen, zowel naar de samenstelling ervan als wat betreft haar procedurele dimensie.”

Artikel 32 van de WOG luidt:

“De geschillenkamer is het administratief geschillenorgaan van de Gegevensbeschermingsautoriteit.”

Daaruit volgt dat, hoewel de Gegevensbeschermingsautoriteit ter waarborging van haar onafhankelijkheid bij de Kamer van volksvertegenwoordigers is opgericht, de geschillenkamer een administratieve overheid is.

De contradictie die de verzoekende partij meent te ontwaren in de aangehaalde rechtspraak en adviespraktijk van de Raad van State, is aldus niet voorhanden.

13.3.3. Volgens de verzoekende partij volgt uit arrest nr. 74/2020 van het Grondwettelijk Hof dat ook in het geval waarin zij verkeert, een annulatieberoep bij de Raad van State mogelijk moet zijn. Die toegang ontzeggen zou een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet inhouden.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat de wetgever heeft beoogd om het Marktenhof exclusief bevoegd te maken voor beroepen gericht tegen beslissingen van de geschillenkamer.

De situatie die zich voordeed in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot arrest nr. 243.695 van 15 februari 2019 van de Raad van State en – na het antwoord van het Grondwettelijk Hof op de prejudiciële vraag in zijn arrest nr. 74/2020 – tot arrest nr. 249.995 van 5 maart 2021, is dan ook niet te vergelijken met de huidige, omdat in die zaak de beslissing werd bestreden van de toenmalige Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de wetgever

toen geen andere rechter – justitiële of administratieve – had aangewezen om de wettigheidscontrole te verrichten, waardoor het toekwam aan de Raad van State om met zijn residuaire rechtsmacht te oordelen over de beroepen ingesteld tegen de beslissingen van die Commissie in het kwestieuze geval waarin het Grondwettelijk Hof een lacune vaststelde inzake de toegang tot de rechter.

13.3.4. De omstandigheid dat het Marktenhof het beroep van de verzoekende partij tegen de bestreden beslissing onontvankelijk achtte, omdat zij geen partij was bij het geschil voor de geschillenkamer, impliceert niet dat de Raad van State voor haar de aangewezen rechter tegen de beslissing van de geschillenkamer zou worden. De vrees van de verzoekende partij dat de verwerende partij ook voor de burgerlijke rechter diens onbevoegdheid zal inroepen, impliceert dat evenmin.

Nog daargelaten dat er ongewenste gevolgen kunnen optreden indien het standpunt van de verzoekende partij zou worden gevolgd – de verweerder in het geschil voor de geschillenkamer moet zich wenden tot het Marktenhof, terwijl een derde-belanghebbende dezelfde beslissing zou moeten aanvechten bij de Raad van State, waarbij de beide rechtscolleges over dezelfde bestreden beslissing recht zouden moeten spreken, met alle gevolgen van dien als het Marktenhof anders oordeelt dan de Raad van State, temeer daar de bevoegdheid van het Marktenhof ruimer is dan de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State – lijkt een eventuele lacune in de wetgeving te moeten worden gesitueerd in artikel 108, § 1, van de WOG of in de interpretatie die aan die bepaling wordt gegeven door het Marktenhof.

Indien de verzoekende partij van oordeel is dat de interpretatie die het Marktenhof gaf aan artikel 108, § 1, van de WOG, namelijk dat enkel “de persoon [...] jegens wie de beslissing is genomen” zich tot dat rechtscollege mag wenden, een ongrondwettige lacune in de wet inhoudt, dan had zij dat moeten opwerpen in die procedure, al dan niet middels een cassatieberoep of een prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof.

14. Gelet op artikel 108 van de WOG moet voorsnog worden aangenomen dat de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, op grond van artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State rechtsmacht ontbeert om over het voorliggende beroep uitspraak te doen.

Temeer daar dit standpunt de mogelijkheid van een attributieconflict in zich draagt zoals bedoeld in artikel 34 van zijn gecoördineerde wetten, acht de Raad van State zich ertoe gehouden, op grond van artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’, om overeenkomstig de wens die de partijen in hun respectieve laatste memories hebben verwoord, aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag daarover te stellen, met dien verstande dat de door de partijen gesuggereerde vragen worden geherformuleerd in één enkele vraag zoals hierna vermeld in het *dictum* van het onderhavige tussenarrest.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Grondwettelijk Hof wordt de volgende vraag gesteld:

Schendt artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelezen in samenhang met artikel 108, § 1, van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 78, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming, in zoverre die wettelijke bepalingen zo worden gelezen dat de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, geen rechtsmacht heeft om uitspraak te doen over een beroep tot nietigverklaring dat door een derde-belanghebbende wordt ingesteld tegen een beslissing van de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit?

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek, na ontvangst van het antwoord van het Grondwettelijk Hof.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf mei tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren, kamervoorzitter,

Bruno Seutin, staatsraad,

Bert Thys, staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman, griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren