



Repertoriumnummer 2020 / 5460
Datum van uitspraak 02 september 2020
Rolnummer 2020/AR/329

Uitgifte

Uitgereikt aan	Uitgereikt aan	Uitgereikt aan
op € BUR	op € BUR	op € BUR

☒ Niet aan te bieden aan de
ontvanger

Tussenarrest : uitstel (voor relais op
24 februari 2021)

Hof van beroep

Brussel

Sectie Marktenhof

19^{de} kamer A

Kamer voor marktzaken

Arrest

Aangeboden op
Niet te registreren

COVER 01-00001721242-0001-0028-02-01-1



INZAKE :

X, [...]

verzoekende partij,

vertegenwoordigd door Mr. HEIJSE Rika, advocaat, kantoorhoudende te [...]

tegen de beslissing van de Geschillenkamer van 28 januari 2020 – PV nr. 2 dd. 28/01/2020,

TEGEN :

GEGEVENSBERSCHERMINGSAUTORITEIT, onafhankelijke openbare instelling (toezichthoudende autoriteit) met rechtspersoonlijkheid, met KBO nr. 0694.679.950, met maatschappelijke zetel te 1000

BRUSSEL, Drukpersstraat 35,

verwerende partij,

vertegenwoordigd door Mr. ROETS Joos, Mr. CLOOTS Elke en Mr. VAN DIEST Thomas, advocaten, allen kantoorhoudende te 2018 ANTWERPEN, Oostenstraat 38/201

1. Rechtsmacht van het Marktenhof:

Het hof put zijn rechtsmacht uit een verzoekschrift neergelegd ter griffie van het hof van beroep te Brussel op 28 februari 2020 door X tegen de GEGEVENSBERSCHERMINGSAUTORITEIT (hierna "GBA").

Bij dit verzoekschrift stelt X beroep in tegen de beslissing van de Geschillenkamer van de GBA van 28 januari 2020 (kenmerk DOS 2019-06201) waarbij haar klacht op grond van artikel 95 § 1, 3° van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "WOG") geseponeerd wordt, deze beslissing werd haar ter kennis gebracht bij mail van 29 januari 2020 (stuk 4 in het dossier van de GBA).

In het verzoekschrift wordt gevraagd:



Het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;

De bestreden beslissing van de Geschillenkamer van de GBA van 29 januari 2020 (kenmerk DOS-2019-06201) te vernietigen;

Te zeggen voor recht dat de Geschillenkamer van de GBA een nieuwe beslissing moet nemen overeenkomstig artikel 95, §1 GBA-wet;

De GBA te veroordelen tot de kosten van het geding, daarin inbegrepen het rolrecht (PM) en de rechtsplegingsvergoeding, deze laatste begroot op 1.440,00 EUR.

De beslissing zelf is vervat in een proces-verbaal van 28 januari 2020, dat stelt (stuk 3 in het dossier van de GBA) dat op basis van de informatie waarover de Geschillenkamer op dit ogenblik beschikt, zij het op heden niet opportuun acht om aan de klacht verder gevolg te verlenen aangezien de klacht geen grieven bevat die een ruime maatschappelijke impact hebben en bovendien uit het dossier blijkt dat er met betrekking tot de deontologische en professionele fouten die werden begaan door V ook een klacht hangende is bij “de bevoegde instantie” en de Geschillenkamer een eventueel dubbel onderzoek wenst te vermijden. Met betrekking tot de opportuniteit stelt de Geschillenkamer nog dat rekening houdende met de middelen waarover de Geschillenkamer beschikt zij keuzes dient te maken betreffende het type van dossiers waaraan zij verder gevolg verleent.

2. De schriftelijke procedure (artikel 755 Ger. W.):

Mede gelet op de gezondheidsrisico's die de pandemie van COVID-19 met zich brengt en tegelijk teneinde een actieve stap te zetten in de richting van een modernisering van justitie en een aanpassing van de rechtsgang aan de digitale evoluties van de laatste decennia ¹ is het Marktenhof voortrekker voor de toepassing van de schriftelijke procedure zoals voorzien in artikel 755 Ger. W.

Te dezen werden de procespartijen uitgenodigd om desgevallend gebruik te maken van de schriftelijke procedure.

Bij mails van 4 mei 2020 en 5 mei 2020 hebben de respectieve procespartijen zich akkoord verklaard om de zaak te laten behandelen op schriftelijke procedure.

3. De vorderingen voor het Marktenhof :

Bij conclusie neergelegd ter griffie op 6 juli 2020 vordert X:

“Het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;

De bestreden beslissing van 29 januari 2020 (kenmerk DOS-2019-06201) te vernietigen;

Dienvolgens:

¹ Vgl. Richard SUSSKIND, Online Courts and the future of Justice, Oxford University Press, 2019.

☐ *In hoofdde: te beslissen dat het dossier gereed is voor behandeling ten gronde in de zin van artikel 95, §1, 1° GBA-wet en de GBA te veroordelen om het dossier ten gronde te behandelen in de zin van artikel 98 e.v. GBA-wet;*

☐ *In ondergeschikte orde: de GBA te veroordelen tot het nemen van een nieuwe beslissing overeenkomstig artikel 95, §1 GBA-wet;*

In elk geval de GBA te veroordelen tot de kosten van het geding, daarin inbegrepen het rolrecht (PM) en de rechtsplegingsvergoeding, deze laatste begroot op 6.000 EUR.”

Bij syntheseconclusie neergelegd op 6 augustus 2020 vordert de GBA:

“Het beroep van verzoekster ongegrond te verklaren;

- *In ondergeschikte orde, volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie:*

“Dient artikel 57.1, f) van de 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), als dusdanig te worden gelezen dat toezichthoudende autoriteiten geen klachten mogen seponeren omwille van beleidsmatige redenen, en dat zij bijgevolg elke klacht volledig inhoudelijk dienen te behandelen?”

- *Hoe dan ook, verzoekster te veroordelen tot de kosten van het geding, met inbegrip van het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding, begroot op 1.440 euro.”*

4. De feiten:

X geeft volgend feitenrelaas:

A. De partijen

1. *Verzoekster was tot 8 december 2017 notaris met standplaats te [...], in associatie met notaris W. De associatie had de vorm van een maatschap. Verzoekster oefende haar notarisactiviteit in de maatschap uit via haar vennootschap X BVBA, thans gevestigd te [...].*

2. *Verzoekster heeft haar notarisactiviteit om gezondheidsredenen moeten stopzetten. Naar aanleiding daarvan zijn verzoekster en de heer W reeds enkele jaren verwikkeld in een geschil. Het geschil betreft onder andere pesterijen en verbale agressie door de heer W en de vereffening van de maatschap waaronder de associatie uitgeoefend werd. Deze maatschap bestaat vandaag nog steeds met het oog op de vereffening ervan.*

3. *Het boekhoudkantoor van X BVBA was Z BVBA, [...], waarvan mevrouw V één van de bestuurders is (stuk 8). Z is ook het boekhoudkantoor van de maatschap tussen verzoekster en de heer W en is in die hoedanigheid zeer goed op de hoogte van het geschil.*



4. *Wegens het niet nakomen van meerdere deontologische verplichtingen door Z BVBA besliste X BVBA in mei 2019 om te veranderen van boekhoudkantoor en voortaan een beroep te doen op het boekhoudkantoor U BVBA, [...].*

B. Inbreuken op de AVG door Z BVBA

5. *In het kader van deze overdracht van dossiers aan boekhoudkantoor U BVBA heeft Z BVBA op 15 juli 2019 een e-mail gestuurd naar verzoekster, mevrouw U1 en de heer U2 van het boekhoudkantoor U BVBA, en aan verzoeksters raadsman Meester U3 met daarbij 32 bijlagen (stuk 1, bijlage 3). Hoewel Z BVBA zeer goed op de hoogte is van het geschil tussen verzoekster en de heer W heeft Z BVBA die e-mail met alle bijlagen echter ook in kopie (cc) gestuurd naar de heer W.*

6. *Sommige van die bijlagen bevatten persoonsgegevens over verzoekster, zoals haar inkomsten, informatie omtrent haar pensioenplan, enz. Bovendien, aangezien verzoekster vroeger als notaris en thans als juridisch adviseur haar volledige activiteit uitoefent via haar vennootschap X BVBA en de enige aandeelhouder in die vennootschap is, geven die bijlagen een uitgebreide inzage in het reilen en zeilen van verzoekster.*

7. *Z BVBA heeft die e-mail van 15 juli 2019 naar de heer W gestuurd zonder verzoeksters vraag of toestemming. Z BVBA heeft die e-mail doelbewust naar hem gestuurd, want die e-mail was geen antwoord op een bestaande e-mail waarin hij reeds in kopie stond.*

8. *Door de e-mail van 15 juli 2019 met 32 bijlagen in kopie (cc) ook naar de heer W te sturen, met wie verzoekster reeds enkele jaren in een geschil verwikkeld is, heeft Z BVBA flagrante inbreuken begaan op Verordening 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"), bijvoorbeeld (niet limitatief)*

:

[.....]

C. Klacht bij de GBA op 26 november 2019 wegens schendingen van de AVG

9. *Bij e-mail van 26 november 2019 heeft verzoekster omtrent de voormelde flagrante schendingen van de AVG dan ook klacht ingediend bij de GBA (stuk 1). Aangezien uit telefonische navraag bij de GBA bleek dat de GBA die e-mail van 26 november 2019 niet ontvangen had, heeft verzoekster de klacht bij e-mails van 11 december 2019 opnieuw opgestuurd (stuk 3).*



Na verdere communicatie omtrent de ontvangst van de klacht (stukken 4 en 5) heeft de Eerstelijnsdienst van de GBA de klacht ontvankelijk verklaard.

D. Seponering van de klacht door de Geschillenkamer van de GBA op 29 januari 2020

10. Op 29 januari 2020 besliste de Geschillenkamer van de GBA echter om de klacht te seponeren (kenmerk DOS-2019-06201) (stuk 6). Die beslissing, waartegen verzoekster in deze procedure beroep aantekent, was gebaseerd op twee gronden :

[...]

E. Klacht bij het Instituut van de Accountants en Belastingconsulenten op 22 februari 2020
wegens schendingen van de deontologie van accountants

11. In het kader van het geschil tussen verzoekster en de heer W (niet alleen de e-mail van 15 juli 2019 maar veel breder) heeft Z BVBA zich ook schuldig gemaakt aan schendingen van meerdere deontologische regels van accountants, zoals de plicht tot rechtschapen, eerlijke en waardige beroepsuitoefening, de plicht tot onafhankelijkheid, discretieplicht en beroepsgeheim, enz. Op 22 februari 2020 heeft verzoekster daaromtrent een klacht ingediend bij het Instituut van de Accountants en Belastingconsulenten (stuk 7)."

Met name zou V van Z bvba middels een email informatie over (de bvba van) mevrouw X gestuurd hebben aan zowel mevrouw X als aan haar vroegere zakenpartner (de heer W), terwijl laatstgenoemde deze info niet had mogen ontvangen.

In de uiteenzetting van de klacht werd eveneens het volgende vermeld door mevrouw X (STUK 1, p. 1):

“Hierbij wordt toegelicht dat de deontologische en professionele fouten die werden begaan door mevrouw V het voorwerp uitmaken van een andere klacht die bij de bevoegde instantie terzake wordt neergelegd. Bijgevolg heeft onderstaande klacht uitsluitend betrekking op de schending van mijn privacy.”

3. *Op 7 januari 2020 stelde de Eerstelijnsdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (ELD) vast dat de klacht (op zich) ontvankelijk was, en werd de klacht overgemaakt aan de Geschillenkamer (STUK 2).*

4. *Tijdens de vergadering van de Geschillenkamer van 28 januari 2020, besliste de Geschillenkamer vervolgens om de klacht te seponeren, omwille van de volgende (opportuniteits)redenen (PV nr. 2 van 28/01/2020 betreffende dossier DOS-2019-06201) (STUK 3):*

[...]

5. *Deze beslissing tot seponering van de Geschillenkamer werd bij schrijven van 29 januari 2020 ter kennis gebracht aan mevrouw X. In dit schrijven werden de volgende motieven opgegeven voor de seponering (STUK 4):*

“De Geschillenkamer heeft kennis genomen van uw klacht, die op XXXX door de Eerstelijnsdienst ontvankelijk werd verklaard. Op basis van de informatie waarover de Geschillenkamer op dit ogenblik beschikt, acht zij het op heden niet opportuun (1) om hieraan verder gevolg te verlenen, aangezien de klacht geen grieven bevat die een ruime maatschappelijke impact hebben. Bovendien geeft u aan dat met betrekking tot “de deontologische en professionele fouten die werden begaan door Mevr. V” een klacht hangende is bij de “de bevoegde instantie” en de Geschillenkamer wenst een eventueel dubbel onderzoek alleszins te vermijden. [...]

(1) Rekening houdend met de middelen waarover de Geschillenkamer beschikt, dient zij keuzes te maken betreffende het type van dossiers waaraan zij verder gevolg verleent”

6. *Bij verzoekschrift van 28 februari 2020 stelde mevrouw X vervolgens bij Uw Hof beroep in tegen de voornoemde seponeringsbeslissing.”*



5. Het juridisch kader van de rechtsmacht van het Marktenhof:

De materie wordt geregeld door de WOG-wet.

Wat aanhangigmaking en ontvankelijkheid van een klacht of een verzoek betreft stellen de artikelen 58 en volgende wat volgt.

Art. 58

Eenieder kan schriftelijk, gedateerd en ondertekend een klacht of een verzoek indienen bij de Gegevensbeschermingsautoriteit.

De Gegevensbeschermingsautoriteit stelt daartoe een formulier vast.

Art. 59

De indiening van een klacht en een verzoek is kosteloos.

Art. 60

De eerstelijnsdienst onderzoekt of de klacht of het verzoek ontvankelijk is.

Een klacht is ontvankelijk wanneer:

- zij opgesteld is in één van de landstalen;*
- een uiteenzetting van de feiten bevat, alsook de nodige indicaties voor de identificatie van de verwerking waarop zij betrekking heeft;*
- zij behoort tot de bevoegdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit.*

Een verzoek is ontvankelijk wanneer:

- zij opgesteld is in één van de landstalen;*
- zij behoort tot de bevoegdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit.*

De eerstelijnsdienst kan de klager of de verzoeker uitnodigen om zijn klacht of verzoek toe te lichten.

Art. 61

De beslissing inzake de ontvankelijkheid van de klacht of het verzoek wordt ter kennis gebracht van de klager of de verzoeker.

Indien de eerstelijnsdienst besluit tot de niet-ontvankelijkheid van een klacht of een verzoek wordt de klager of de verzoeker hiervan geïnformeerd door een met redenen omklede beslissing.

Art. 62

§ 1. De ontvankelijke klachten worden door de eerstelijnsdienst overgemaakt aan de geschillenkamer.

§ 2. De ontvankelijke verzoeken worden door de eerstelijnsdienst behandeld.

[.....]

De procedure voor de geschillenkamer en het verhaal ertegen wordt geregeld in afdeling 3 "Procedure voor de geschillenkamer".



“Onderafdeling 1. Aanhangigmaking bij de geschillenkamer

Art. 92

De geschillenkamer kan worden gevat:

- 1° door de eerstelijnsdienst, overeenkomstig artikel 62, § 1, voor de behandeling van een klacht;*
- [....]*

Art. 93

De procedure voor de geschillenkamer is in principe schriftelijk. Evenwel kan de geschillenkamer de betrokken partijen horen.

Onderafdeling 2. Procedure voorafgaand aan de beslissing ten gronde

Art. 94

Eens gevat kan de geschillenkamer:

- 1° een onderzoek vragen aan de inspectiedienst overeenkomstig artikel 63, 2°;*
- 2° de inspectiedienst verzoeken om een aanvullend onderzoek te verrichten wanneer de geschillenkamer wordt gevat overeenkomstig artikel 92, 3°;*
- 3° de klacht behandelen zonder uit eigen beweging de inspectiedienst te hebben gevat.*

Art. 95

§ 1. De geschillenkamer beslist over de opvolging die het geeft aan het dossier en is bevoegd:

- 1° te beslissen dat het dossier gereed is voor behandeling ten gronde;*
- 2° een schikking voor te stellen;*
- 3° de klacht te seponeren;*
- 4° waarschuwingen te formuleren;*
- 5° te bevelen dat wordt voldaan aan de verzoeken van de betrokkene om zijn rechten uit te oefenen;*
- 6° te bevelen dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van het veiligheidsprobleem;*
- 7° het dossier over te dragen aan het parket van de procureur des Konings te Brussel, die het in kennis stelt van het gevolg dat aan het dossier wordt gegeven;*
- 8° geval per geval te beslissen om haar beslissingen bekend te maken op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit.*

§ 2. In de gevallen vermeld in § 1, 4° tot 6°, stelt zij onverwijld de betrokken partijen per aangetekende zending in kennis van:

- 1° het feit dat een dossier aanhangig is;*
- 2° de inhoud van de klacht, desgevallend met uitzondering van de stukken waaruit de identiteit van de indiener van de klacht kan worden afgeleid;*
- 3° de mogelijkheid tot het raadplegen en het kopiëren van het dossier bij het secretariaat van de geschillenkamer, desgevallend met uitzondering van de stukken waaruit de identiteit van de indiener van de klacht kan worden*



afgeleid, alsmede van de dagen en de uren waarop die raadpleging mogelijk is.

Onderafdeling 3. Beraadslaging en beslissing ten gronde

Art. 98

Wanneer de geschillenkamer beslist dat het dossier gereed is voor behandeling ten gronde, stelt zij onverwijld de betrokken partijen per aangetekende zending in kennis van de bepalingen zoals vermeld in artikel 95, § 2, alsook van:

- 1° de mogelijkheid om alle communicatie omtrent de zaak elektronisch te aanvaarden;*
- 2° de mogelijkheid om hun verweermiddelen in te dienen en om te verzoeken om gehoord te worden;*
- 3° de mogelijkheid om alle stukken die zij nuttig achten bij het dossier te voegen.*

Art. 99

De geschillenkamer nodigt de partijen uit om hun verweermiddelen in te dienen.

Art. 100

§ 1. De geschillenkamer heeft de bevoegdheid om:

- 1° een klacht te seponeren;*
- 2° de buitenvervolginstelling te bevelen;*
- 3° de opschorting van de uitspraak te bevelen;*
- 4° een schikking voor te stellen;*
- 5° waarschuwingen en berispingen te formuleren;*
- 6° te bevelen dat wordt voldaan aan de verzoeken van de betrokkene om zijn rechten uit te oefenen;*
- 7° te bevelen dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van het veiligheidsprobleem;*
- 8° te bevelen dat de verwerking tijdelijk of definitief wordt bevroren, beperkt of verboden;*
- 9° te bevelen dat de verwerking in overeenstemming wordt gebracht;*
- 10° de rechtzetting, de beperking of de verwijdering van gegevens en de kennisgeving ervan aan de ontvangers van de gegevens te bevelen;*
- 11° de intrekking van de erkenning van certificatie-instellingen te bevelen;*
- 12° dwangsommen op te leggen;*
- 13° administratieve geldboeten op te leggen;*
- 14° de opschorting van grensoverschrijdende gegevensstromen naar een andere Staat of een internationale instelling te bevelen;*
- 15° het dossier over te dragen aan het parket van de procureur des Konings te Brussel, die het in kennis stelt van het gevolg dat aan het dossier wordt gegeven;*
- 16° geval per geval te beslissen om haar beslissingen bekend te maken op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit.*

[.....]



Onderafdeling 4. Kennisgeving en beroepsprocedure

Art. 108

§ 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.”

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft op 20 december 2018 het reglement van interne orde van de GBA goedgekeurd. Het reglement van interne orde opgesteld door het directiecomité bevat de essentiële regels betreffende de werking van de organen en de termijnen binnen dewelke informatie, adviezen en goedkeuringen vermeld in de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de GBA dienen te worden geleverd. Het werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 15 januari 2019 en staat eveneens vermeld op de website van de GBA.

6. De beoordeling: het recht een klacht in te dienen – artikel 77 AVG (eerste middel van X).

In haar eerste middel vordert X de vernietiging van de beslissing omwille van het miskennen van haar klachtrecht. Zij stelt dat artikel 77 AVG ², uitgelegd in het licht van de artikelen 1, 51.1 en 57 AVG, overwegingen 7, 10 en 141 AVG, artikel 8 Handvest en artikel 16 VWEU, wordt geschonden door het daarin bepaalde recht van een betrokkene om een klacht in te dienen, ten onrechte te beperken tot klachten die “*een ruime maatschappelijke impact hebben*” en deze beperking in strijd is met de uitlegging die aan artikel 77 AVG gegeven moet worden.

De GBA voert bij conclusie geen verweer tegen dit middel.

Uit de neergelegde dossierstukken, inzonderheid uit stuk 2 in het dossier van de GBA blijkt dat de GBA de klacht van X ontvankelijk heeft verklaard. De eerstelijnsdienst (ELD) verzond op 7 januari 2020 het dossier naar de Geschillenkamer onder uitdrukkelijke vermelding: “*ELD onderzocht de ontvankelijkheid van de klacht in rand vermeld dossier; ELD stelt vast dat de klacht ontvankelijk is; bijgevolg wordt dit dossier u voor verder gevolg overgedragen*”.

² Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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”).



X verwacht de ontvankelijkheid van een klacht met de beoordeling van de gegrondheid ervan.

Het recht van X om een klacht in te dienen, is door de bestreden beslissing – en door geen enkele andere beslissing van de GBA – in twijfel getrokken laat staan geschonden.

In de mate dat X dienvolgens een grief put uit “artikel 77 AVG, uitgelegd in het licht van de artikelen 1, 51.1 en 57 AVG, overwegingen 7, 10 en 141 AVG, artikel 8 Handvest en artikel 16 VWEU” mist het middel feitelijke grondslag.

7. De beoordeling: het recht een klacht in te dienen – artikel 47 HGEU (tweede middel van X).

In haar tweede middel vordert stelt X:

- a. *Zoals overweging 1 AVG stelt, is de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens een grondrecht, zoals gewaarborgd door artikel 8, lid 1 Handvest. Artikel 47 Handvest bepaalt dat voorzieningen in rechte die in het leven geroepen zijn met het oog op de eerbiediging van de in het Handvest gewaarborgde rechten, “doeltreffend” moeten zijn. Zij moeten dus doel kunnen treffen.*
- b. *Een dergelijke voorziening in rechte die de wetgever in het leven geroepen heeft, is het recht om een klacht in te dienen bij de GBA, zoals bepaald in artikel 77 AVG en artikel 58 GBA-wet. Gezien artikel 47 Handvest moet die klacht doeltreffend uitgeoefend kunnen worden, zij moet doel kunnen treffen. Ook de rechtsleer stelt dat “de verplichting onder de AVG omvat het onderzoeken van de feiten, het beoordelen van de verdiensten van de zaak en het beslissen over naleving of niet-naleving, plus, uiteindelijk, handhavingsactiviteiten en/of sancties als niet-naleving wordt vastgesteld. (...) De nationale procedurele regels voor toezichthoudende autoriteiten moeten geschikt zijn om al deze taken te vervullen op een manier die een doeltreffend rechtsmiddel voor betrokkenen garandeert.”³*

³ Vrije vertaling van “The obligation under the GDPR includes investigation of the facts, assessment of the merits of the case and a decision about compliance or non-compliance, plus, eventually, enforcement activities and/or sanctioning if non-compliance is encountered. (...) The national procedural rules for supervisory authorities must be appropriate to achieving all these tasks in a way which guarantees an effective remedy to data subjects.” (W. KOTCHY, “Article 77. Right to lodge a complaint with a supervisory authority” in C. KUNER, L. BYGRAVE en C. DOCKSEY (eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, (1117) 1123).



Dit middel mist feitelijke grondslag in de mate dat – zoals hiervoor gesteld – de ingediende klacht door de ELD van de GBA (en ook door de Geschillenkamer⁴) ontvankelijk werd verklaard. Het middel faalt naar recht waar het artikel 47 HGEU tracht toe te passen ten aanzien van de beslissingen door de Geschillenkamer van de GBA daar waar dit artikel betrekking heeft op het doeltreffend verhaal dat voor *een rechter* kan ingesteld worden. De Geschillenkamer van de GBA is geen administratieve rechter maar enkel een (niet autonoom) orgaan van een administratieve overheid. Al is het uiteraard aan te bevelen dat al wie oordeelt over de rechtssubjecten – ook al is hij een orgaan van een administratieve overheid – de regels van rechtsbescherming en van eerbiediging van de grondrechten spontaan zou naleven, dan nog is deze rechtsbescherming door het rechtssubject slechts wettelijk afdwingbaar voor een rechter (die deel uitmaakt) van de rechterlijke macht (en die de enige is die onafhankelijk en onpartijdig oordeelt over de rechten *sensu lato* van de rechtssubjecten). De wettelijke mogelijkheid om beroep/verhaal in te stellen bij het Marktenhof strekt er toe aan de rechtzoekende de waarborg te verlenen van artikel 6.1 EVRM en meer in het bijzonder van het verhaal voorzien in artikel 47 HGEU. Een rechter van de rechterlijke orde moet als laatste toezien dat bij het opleggen van sancties (*sensu lato*) door (organen van) administratieve overheden de door de supranationale wetgeving gewaarborgde bescherming van de burger/rechtzoekende, niet geschonden wordt. Deze rechter (te dezen het Marktenhof) moet overigens met volle rechtsmacht over de beslissing van de administratieve overheid kunnen oordelen en moet de mogelijkheid hebben, niet alleen om de beslissing ongedaan te maken door ze te vernietigen, maar moet tevens de rechtsmacht hebben om de beslissing inhoudelijk te wijzigen door zelf een eigen beslissing te nemen en deze in de plaats te stellen van de beslissing van de administratieve overheid.

8. De beoordeling: schending van artikel 57.4 AVG (derde middel van X).

X laat gelden dat de beslissing artikel 57.4 AVG schendt waar dit artikel bepaalt:

“Wanneer verzoeken kennelijk ongegrond of buitensporig zijn, met name vanwege hun repetitieve karakter, kan de toezichthoudende autoriteit op basis van de administratieve kosten een redelijke vergoeding aanrekenen, of weigeren aan het verzoek gevolg te geven. Het is aan de toezichthoudende autoriteit om de kennelijk ongegronde of buitensporige aard van het verzoek aan te tonen.”

Het middel mist feitelijke grondslag. De ELD van de GBA heeft “*gevolg*” gegeven aan de klacht want het heeft de klacht ontvankelijk verklaard en ze voor verder gevolg doorgestuurd naar de Geschillenkamer (zie hiervoor).

De sepot-beslissing is een gevolg dat enkel kan gegeven worden aan een ontvankelijke klacht.

De sepot beslissing staat los van artikel 57.4 AVG. De mogelijkheid tot seponeren is één van de gevolgen die aan een klacht kunnen gegeven worden conform artikel 95 § 1, 3° en 100 § 1, 1) WOG.

⁴ Wat de Geschillenkamer betreft minstens impliciet doordat één van de gevolgen die artikel 95 WOG voorbehoudt aan een klacht, door de Geschillenkamer werd toegepast, namelijk een sepot.



X laat wel terecht gelden dat het gegeven dat het aan de Geschillenkamer van de GBA behoort om de kennelijk ongegronde of buitensporige aard van het verzoek aan te tonen impliceert dat ook de sepot beslissing zal moeten gemotiveerd worden (zie hierna punt 9).

9. De beoordeling: schending van de motiveringsplicht doordat de beslissing niet gegrond is op deugdelijke motieven (vierde middel van X).

9.1.

X stelt (conclusie nr. 59): “... een toezichthoudende [kan] gezien de artikelen 77 AVG, 47 Handvest en 57.4 AVG geen klachten seponeren omdat die geen ruime maatschappelijke impact hebben [...]. Om dezelfde reden kan zij geen klachten seponeren omdat zij een beweerd dubbel onderzoek met een deontologische klacht die een andere finaliteit heeft, wenst te vermijden. Door toch dergelijke onwettige motieven in te roepen, roept zij ondeugdelijke motieven in.”

9.2.

De bestreden beslissing overweegt als volgt:

“Mevr. X dient klacht in tegen Z BVBA.

De klager is 100% aandeelhouder van een persoonlijke BVBA en is met deze vennootschap voor 50% vennoot in de Maatschap W-X, geassocieerde notarissen (hierna ‘de Maatschap’). Laatstgenoemde Maatschap is intussen ontbonden (maar nog niet verreftend⁵) omdat de klager en haar vroegere zakenpartner (Mr. W) niet langer samenwerken.

De klager dient klacht in tegen het boekhoudkantoor Z BVBA en dit om twee redenen:

1. “Weigeren om inzage te verstrekken in “persoonlijke informatiegegevens”. Mevr. V van Z BVBA zou haar met name geweigerd hebben om toegang te geven tot verantwoordingsstukken van de boekhouding van de Maatschap omdat volgens haar de vroegere zakenpartner van de klager (Mr. W) hiertoe zijn toestemming moet geven.

2. “Ongeoorloofde verspreiding van bijzonder omvangrijke en zeer gedetailleerde persoonlijke gegevens aan derden”. Mevr. V van Z BVBA heeft namelijk in een email informatie over de (BVBA van de) klager aan zowel de klager als aan haar vroegere zakenpartner gestuurd, terwijl laatstgenoemd deze info niet had mogen ontvangen.

Op grond van art. 95, §1, 3° van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit beslist de Geschillenkamer om voorliggende klacht te seponeren. Op basis van de informatie waarover de Geschillenkamer op dit ogenblik beschikt, acht zij het op heden immers niet opportuun (1) om hieraan verder gevolg te verlenen, aangezien de klacht geen grieven bevat die een ruime maatschappelijke impact hebben. Bovendien geeft de klager aan dat met betrekking tot “de deontologische en professionele fouten die werden begaan door Mevr. V” een klacht hangende is bij “de bevoegde instantie” en de Geschillenkamer wenst een eventueel dubbel onderzoek te vermijden.

⁵ Lees « verreftend »

(1) Rekening houdend met de middelen waarover de Geschillenkamer beschikt, dient zij keuzes te maken betreffende het type van dossiers waaraan zij verder gevolg verleent.”

Waar artikel 95 § 1 WOG stelt dat de geschillenkamer beslist over de opvolging die het geeft aan het dossier en bevoegd is om de klacht te seponeren, stelt zich de vraag of de Geschillenkamer, wanneer zij beslist om een klacht te seponeren, deze beslissing moet motiveren en welke de reikwijdte van die motivering kan zijn.

Overeenkomstig artikel 60 WOG onderzoekt de eerstelijnsdienst of een klacht ontvankelijk is. Een klacht is ontvankelijk wanneer: (1) zij opgesteld is in één van de landstalen; (2) een uiteenzetting van de feiten bevat, alsook de nodige indicaties voor de identificatie van de verwerking waarop zij betrekking heeft en (3) zij behoort tot de bevoegdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

De beslissing inzake de ontvankelijkheid van de klacht of het verzoek wordt ter kennis gebracht van de klager of de verzoeker. Indien de eerstelijnsdienst besluit tot de niet-ontvankelijkheid van een klacht of een verzoek wordt de klager of de verzoeker hiervan geïnformeerd door een met redenen omklede beslissing (artikel 61).

De ontvankelijke klachten worden door de eerstelijnsdienst overgemaakt aan de Geschillenkamer (artikel 62 § 1).

Dit brengt mede dat wanneer de eerstelijnsdienst oordeelt dat een klacht ontvankelijk is en ze dus aanbrengt bij de Geschillenkamer, deze laatste conform artikel 92 gevat wordt door de eerstelijnsdienst, overeenkomstig artikel 62, § 1, voor de behandeling van een klacht, één van de acht mogelijke beslissingen bepaald in artikel 95 § 1 kan treffen doch dat de Geschillenkamer steeds gehouden zal zijn om haar beslissing formeel en inhoudelijk omstandig te motiveren derwijze dat het Marktenhof de controle over de naleving van de regels van behoorlijk bestuur *sensu lato* zal kunnen uitoefenen.

9.3.

De GBA laat gelden:

7. *“Overeenkomstig artikel 95, §1, 3° van de GBA-wet is de Geschillenkamer uitdrukkelijk wettelijk bevoegd om klachten te seponeren (eigen onderlijning):*

“Art. 95, §1. De geschillenkamer beslist over de opvolging die het geeft aan het dossier en is bevoegd:

[...] 3° de klacht te seponeren;”

Deze principiële bevoegdheid om klachten te seponeren wordt ook bevestigd door art. 57.1, f) AVG, waarin wordt gesteld dat toezichthoudende autoriteiten “de inhoud van de klacht” slechts dienen te onderzoeken “in de mate waarin dat gepast is”.⁶ Vermits een toezichthoudende autoriteit – overeenkomstig art. 52 AVG – volledig onafhankelijk is bij de uitvoering van de taken en bevoegdheden die hem overeenkomstig de AVG zijn toegewezen,

⁶ Zie ook overweging 141 AVG: *“Het onderzoek dat naar aanleiding van een klacht wordt uitgevoerd, gaat niet verder dan in het specifieke geval passend is [...]”.*



betreft deze beoordeling van de mate waarin het ‘gepast’ is om kennis te nemen van de inhoud van de klacht, een discretionaire bevoegdheid, die de autoriteit vrij en naar eigen inzichten uitoefent.

Daarbij verwijst de GBA naar de essentiële kenmerken van de klachtafhandeling zoals vastgelegd in art. 57.1, f) AVG. Ingevolge het arrest Schrems⁷ van het Hof van Justitie staat het aan een toezichthoudende autoriteit om de bedoelde klacht met de nodige voortvarendheid en zorgvuldigheid te onderzoeken. In de Engelse versie wordt dit verwoord als “due diligence”.

Zoals bevestigd door de rechtsleer,⁸ is het klachtrecht weliswaar in de eerste plaats een rechtsmiddel van de klager, maar is het daarnaast ook een instrument voor de autoriteit zelf om beter geïnformeerd te kunnen functioneren, en het arrest Schrems staat er niet aan in de weg dat de autoriteit niet in alle gevallen een klacht volledig inhoudelijk onderzoekt.

8. *Er bestaat derhalve geen absoluut recht om een klacht volledig inhoudelijk te laten behandelen. Verzoekende partij stelt echter dat dit wel het geval is, hierbij verwijzende naar artikel 77 van de AVG. Krachtens dit artikel beschikt iedere betrokkene over het recht om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit, indien hij van mening is dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens inbreuk maakt op de AVG.*

Het recht om een klacht in te dienen bij de toezichthoudende autoriteit dient evenwel te worden onderscheiden van het recht om aanspraak te kunnen maken op een volledig inhoudelijk onderzoek en een volledige inhoudelijke beoordeling door de toezichthoudende autoriteit. Terwijl het recht om een klacht in te dienen absoluut is op grond van artikel 77 AVG, geldt dit niet voor het recht op een volledig inhoudelijk onderzoek en een volledige inhoudelijke beoordeling van de klacht.

Artikel 57.1, f) AVG bepaalt immers dat de toezichthoudende autoriteit “de inhoud van de klacht” slechts dient te onderzoeken “in de mate waarin dat gepast is”. Er rust derhalve geen absolute verplichting op de toezichthoudende autoriteit om een klacht volledig inhoudelijk te behandelen. Deze dient de klacht slechts te behandelen in de mate waarin dat gepast is.

Dit wordt bevestigd in overweging 141 van de AVG waarin het volgende wordt gesteld: “Het onderzoek dat naar aanleiding van een klacht wordt uitgevoerd, gaat niet verder dan in het specifieke geval passend is [...]”.

Nergens in de AVG wordt bijgevolg gesteld dat toezichthoudende autoriteiten verplicht zouden zijn om elke klacht volledig inhoudelijk te behandelen.

Indien de toezichthoudende autoriteit derhalve van oordeel is dat een verdere inhoudelijke behandeling ten gronde niet passend is, bijvoorbeeld wegens beleidsmatige overwegingen, is deze bevoegd om de klacht te seponeren.

⁷ HvJ, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, § 63.

⁸ C. KUNER, e.a. (ed.), *The EU General Data Protection Regulation, A Commentary*, Oxford University Press 2020, 935.



9. Ook wegens administratiefrechtelijke redenen dient Uw Hof te besluiten dat het aan de GBA toekomt om de klacht van verzoekster wegens beleidsmatige redenen te seponeren. In wezen gaat het namelijk om de vraag of de GBA een gebonden bevoegdheid heeft, of over een discretionaire marge beschikt:

- In geval van een gebonden bevoegdheid laat de toepasselijke regelgeving geen beoordelingsruimte voor de overheid: de wet bepaalt de inhoud of het voorwerp van de beslissing die het bestuur moet nemen wanneer de voorgeschreven voorwaarden zijn vervuld.⁹
- In geval van een discretionaire marge laat de toepasselijke regelgeving aan het bestuur de vrijheid om al dan niet een beslissing te nemen, of de keuze tussen verschillende mogelijke beslissingen.¹⁰

Welnu, wanneer de bevoegdheden van de GBA onder de loep worden genomen, blijkt het duidelijk dat de GBA bij het behandelen van een klacht over verschillende opties beschikt (art. 95, § 1 GBA-wet):¹¹

- beslissen dat het dossier gereed is voor behandeling ten gronde
- een schikking voorstellen;
- de klacht seponeren
- waarschuwingen formuleren;
- bevelen dat wordt voldaan aan de verzoeken van de betrokkene om zijn rechten uit te oefenen.

Uit deze verschillende opties waaruit de GBA kan kiezen bij het behandelen van de klacht, blijkt onmiskenbaar dat de GBA niet over een gebonden bevoegdheid, doch over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Op grond van deze discretionaire bevoegdheid komt het aan haar toe om een klacht te seponeren wegens beleidsmatige redenen.”

9.4.

De toezichthoudende autoriteit is – overeenkomstig art. 52 AVG – volledig onafhankelijk bij de uitvoering van de taken en bevoegdheden die hem overeenkomstig de AVG zijn toegewezen, de beoordeling van de mate waarin het gepast is om kennis te nemen van de inhoud van de klacht is een discretionaire bevoegdheid, die de autoriteit vrij en naar eigen inzichten uitoefent.

⁹ I. OPDEBEECK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht, Grondslagen en Beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 97.

¹⁰ I. OPDEBEECK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht, Grondslagen en Beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 97.

¹¹ In elk van deze gevallen gaat de Geschillenkamer over tot een (minstens *prima facie*) inhoudelijk onderzoek van de klacht, weze het dat de feitelijke en juridische aspecten van de klacht worden onderzocht en/of beoordeeld in de mate dat dit noodzakelijk is voor een zorgvuldige uitoefening van de in art. 95, §1 GBA-wet opgesomde bevoegdheden.



De GBA verwijst daarbij terecht naar de essentiële kenmerken van de klachtafhandeling zoals vastgelegd in art. 57.1, f) AVG.

De principiële bevoegdheid van de GBA om klachten te seponeren, zoals bevestigd door art. 57.1, f) AVG, waarin wordt gesteld dat toezichthoudende autoriteiten “*de inhoud van de klacht*” slechts dienen te onderzoeken “*in de mate waarin dat gepast is*” staat hierbij niet ter discussie.

Er is dienvolgens geen enkele reden om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

Het Marktenhof ziet evenwel toe op de naleving van de adequate motivering van elke beslissing van de Geschillenkamer van de GBA.

Daarbij gaat het Marktenhof in eerste instantie na of de GBA beslist om te seponeren omdat ze op basis van een onderzoek concludeert dat er onvoldoende uitzicht bestaat op een veroordeling (een zogenaamd technisch sepot) of eerder dat een succesvolle veroordeling weliswaar technisch haalbaar zou zijn maar op gronden, aan het algemeen belang ontleend, (verdere) vervolging onwenselijk is (een zogenaamd beleidssepot). De beoordeling inzake een technisch sepot gaat logischerwijze vooraf aan de beoordeling of er sprake kan zijn van een beleidssepot.

Voor elke sepotbeslissing wordt de motivering – de sepotgrond – vermeld in de beslissing. Wanneer op meer dan één grond wordt geseponeerd, worden de sepotgronden in volgorde van belangrijkheid genoteerd (beginnend met de belangrijkste sepotgrond).

De GBA stelt de betrokkenen in kennis van de sepotbeslissing en vermeldt daarbij de sepotgrond(en). Een sepotbeslissing doet immers *de facto* de klacht teniet en dient dus desgevallend door het Marktenhof geverifieerd te worden.

Dit alles doet geen afbreuk aan de principiële bevoegdheid van de GBA om tot sepot over te gaan.

9.5.

Te dezen geeft de Geschillenkamer volgende motieven:

- zij acht het niet opportuun om verder gevolg te verlenen, aangezien de klacht geen grieven bevat die een ruime maatschappelijke impact hebben;
- er is ook een klacht bij “de bevoegde instantie” ingediend en de Geschillenkamer wenst een eventueel dubbel onderzoek te vermijden, en
- rekening houdend met de middelen waarover de Geschillenkamer beschikt, dient zij keuzes te maken betreffende het type van dossiers waaraan zij verder gevolg verleent.

Wanneer bepaalde motieven van de bestreden beslissing onverenigbaar zijn met de stukken uit het dossier of niet afdoende geschraagd zijn door de stukken van het dossier en het Marktenhof niet kan nagaan welk motief of welke motieven doorslaggevend zijn geweest om de bestreden beslissing te rechtvaardigen, moet het Marktenhof vaststellen dat de door de GBA aangehaalde motieven de beslissing niet kunnen schragen ¹².

¹² Marktenhof 23 oktober 2019, 2019 AR 1234

Een beslissing die steunt op onjuiste of op juridisch onaanvaardbare motieven is met machtsoverschrijding genomen en uit dien hoofde vernietigbaar ¹³.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze ¹⁴.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing te bestrijden.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de rechter, te dezen het Marktenhof, niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid, die *in casu* over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

Het Marktenhof is enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

Het volstaat dat duidelijk, desnoods bondig, in de beslissing zelf wordt aangegeven op welke gronden zij berust. De formele motivering moet dan ook geen uitweidingen bevatten over gegevens die de betrokken rechtzoekende reeds kent. Indien wordt verwezen naar adviezen of verslagen, volstaat het in het kort het voorwerp en de inhoud van die stukken te vermelden, zonder dat het nodig is ze in extenso over te nemen of ze als bijlage bij de beslissing te voegen ¹⁵.

9.6.

Het motief gesteund op de opportuniteit van verdere vervolgingen omdat er geen ruime maatschappelijke impact zou zijn, is niet afdoend. Wanneer de Geschillenkamer oordeelt om alsnog te seponeren, dan dient zij uit te leggen “waarom” op dit moment en in de concrete omstandigheden

¹³ R.v.St., 4 maart 1960, Brinkhuysen, nr. 7681; R.v.St., 30 september 1960, Janssens, nr. 8094; R.v.St., 23 november 1965, stad Oostende, nr. 11.519

¹⁴ Vergelijk met: RvS (14e k.) nr. 239.322, 9 oktober 2017, <http://www.raadvst-consetat.be>; TBP 2018, 106, noot -; TGR-TWVR 2017, 344; T.Gem. 2018, 63.

¹⁵ R.v.St., 29 juni 1993, b.v.b.a. Vedesca, nr. 43.526.

van de zaak, er geen ruime maatschappelijke impact aanwezig is. Het behoort daarbij te verduidelijken wat de Geschillenkamer verstaat onder “*ruime maatschappelijke impact*” zodat het Marktenhof kan nagaan of de voorliggende feiten (die de beslissing dient te vermelden) al dan niet kunnen ¹⁶gedekt zijn door de definitie.

De vermelding “*op basis van de informatie waarover de Geschillenkamer op dit ogenblik beschikt, ...*” is niet afdoende, deze “informatie” moet minstens samengevat of beknopt in de beslissing zelf worden vermeld derwijze dat het Marktenhof dit gegeven kan toetsen.

9.7.

Het motief “*er is ook een klacht bij de bevoegde instantie ingediend en de Geschillenkamer wenst een eventueel dubbel onderzoek te vermijden*” kan niet aangenomen worden zoals dit hier in algemene termen gesteld is.

Het rechtsprincipe *ne bis in idem* moet uiteraard geëerbiedigd worden, maar dit vergt ten eerste dat er reeds een eerste beslissing is genomen – hetgeen te dezen niet het geval is vermits klaarblijkelijk het Instituut van de Accountants en Belastingconsulenten nog geen beslissing heeft genomen – en ten tweede dat er sprake is van een “*bis*” dit wil zeggen dat eenzelfde inbreuk een tweede maal zou gesanctioneerd worden. De beslissing legt niet uit hoe en in welke mate een eventuele deontologische inbreuk gepleegd door een lid van het Instituut van Bedrijfsrevisoren hetzelfde voorwerp zou hebben (en kunnen hebben) als een klacht bij de GBA. Andermaal spreekt het Marktenhof zich niet uit over de vraag of er ja dan neen sprake kan zijn te dezen van een dubbele beslissing of niet, maar het Hof stelt enkel vast dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is.

X stelt overigens: “*Op 22 februari 2020 heeft verzoekster daaromtrent een klacht ingediend bij het Instituut van de Accountants en Belastingconsulenten (stuk 7)*”, daar waar de Geschillenkamer reeds op 28 januari 2020 (het Marktenhof onderstreept) gewag maakt van een *bis in idem*. Ook naar tijdsverloop is het ingeroepen motief manifest onjuist. Het is bedroevend te moeten vaststellen dat manifest onjuiste elementen in de beslissing zijn opgenomen. Dit is geen probleem meer van appreciatie binnen het kader van een discretionaire beoordeling, maar manifeste onoordeelkundige beoordeling.

9.8.

Het motief (in voetnoot) dat “*rekening houdend met de middelen waarover de Geschillenkamer beschikt, [...] zij keuzes [dient] te maken betreffende het type van dossiers waaraan zij verder gevolg verleent*” is geen afdoend motief.

Een administratieve overheid staat ten dienste van de burger en dient er over te waken dat zij de middelen behoorlijk besteedt.

¹⁶ Het Marktenhof herkwatificeert de feiten niet en toetst ook niet of het Hof op basis van de opgesomde feiten tot een zelfde beslissing zou komen (dat is de taak van rechter oordelend over een ‘gewoon’ hoger beroep) maar het Marktenhof gaat wel na of de feiten zoals zij omschreven worden “kunnen” omschreven worden conform de definitie.

Wanneer zij vaststelt dat er onvoldoende financiële middelen zouden zijn – hetgeen te dezen een loutere gratuite affirmatie is die door geen enkel gegeven wordt geschraagd – dan kan en mag de burger daarvan niet het slachtoffer zijn.

9.9.

De beslissing van de Geschillenkamer moet zelf afdoende gemotiveerd zijn. Het kan niet dat de GBA in een geding voor het Marktenhof bij conclusie motieven bijbrengt om alzo *post factum* de opgelegde sanctie te rechtvaardigen. Deze toegevoegde motieven kunnen niet in aanmerking genomen worden.

De motieven:

10. *“Zoals reeds aangetoond, beschikt de GBA bij het beoordelen van individuele klachten over een ruime beleidsvrijheid. Het is echter geenszins ongebruikelijk voor administratieve overheden om deze beleidsvrijheid te stroomlijnen door middel van bepaalde interne richtlijnen of beleidsdocumenten. Het opstellen van dergelijke beleidsdocumenten geeft blijk van goed bestuur: het komt namelijk ten goede aan de eenheid, voorspelbaarheid en rechtszekerheid van het beleid.*

11. *Het Strategisch Plan 2020-2025 (STUK 5) en daarbij aanvullende interne seponeringsrichtlijnen (STUK 6) moeten ook in dit licht worden gezien. Om een zekere structuur en coherentie aan te brengen in het klachten-beoordelingsproces, werden deze beleidsdocumenten aangenomen.*

Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze beleidsdocumenten niet juridisch bindend, doch slechts louter indicatief van aard zijn. Zo wordt in het Strategisch Plan 2020-2025 gesteld:

“Bovendien betekent de vaststelling van prioriteiten niet dat de Autoriteit zich niet zal bezighouden met kwesties of gegevensverwerkingsactiviteiten die niet tot haar prioriteiten behoren”

Ook wordt in de interne seponeringsrichtlijnen gesteld dat zelfs indien een klacht lager scoort op één van de drie prioriteitsdomeinen (de impact op het individu, de impact op de bredere maatschappij en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het optreden door de GBA via afhandeling van klachten door de Geschillenkamer) dit niet wil zeggen dat een klacht niet zal worden behandeld (STUK 6):

“De verschillende domeinen of de verschillende criteria dienen niet als cumulatieve voorwaarden te worden opgevat. Opdat een klacht ten gronde behandeld wordt door de Geschillenkamer dient zij niet noodzakelijk een hoge(re) score te behalen op elk van de drie domeinen. Anderzijds kan een lagere score op één (of meer) van de drie domeinen een aanleiding zijn voor de Geschillenkamer om de klacht te seponeren omwille van opportuniteitsredenen. In bijzondere gevallen kan de Geschillenkamer een klacht ook ten gronde behandelen in geval van lage(re) scores op de drie domeinen.”

Het komt derhalve steeds toe aan de GBA om een individuele inschatting te maken – waarbij zij de mogelijkheid behoudt om af te wijken van deze (niet-bindende) richtlijnen. Dit is logisch.



Zoals reeds werd aangetoond, beschikt de GBA over een ruime discretionaire marge bij het beoordelen van individuele klachten. Wanneer een overheid beschikt over een discretionaire beslissingsbevoegdheid beschikt, mag ze hier immers ook geen afstand van doen door het opstellen van bindende imperatieve regels.

De GBA beweert derhalve geenszins dat de interne richtlijnen (noch het Strategisch Plan 2020-2025) tegenstelbaar zouden zijn aan rechtsonderhorigen of een juridische waarde zouden hebben, zoals verzoekster suggereert.

In wezen zijn deze beweringen omtrent de wettigheid en de tegenstelbaarheid echter naast de kwestie.

Deze documenten werden immers in casu niet voorgelegd door de GBA om aan te tonen dat het criterium van 'maatschappelijke impact' in een juridisch bindend document vervat zou zijn, doch wel om aan te tonen dat het criterium 'maatschappelijk impact' kadert binnen een coherente en zorgvuldig overwogen beoordelingsmethodologie. Met andere woorden: juist om aan te tonen dat de GBA optreedt als een redelijke en zorgvuldige overheid, die bij haar beslissingen onderlinge consistentie en eenvormigheid tracht na te streven, werden thans de interne richtlijnen voorgelegd door de GBA."

kunnen aldus niet in aanmerking genomen worden.

De rechtzoekende is gerechtigd om in de beslissing van de Geschillenkamer kennis te nemen van de motivering.

9.10.

De beslissing is om die redenen (nummers 9.4 tot en met 9.9) op onwettelijke wijze genomen en dient dienvolgens nietig verklaard te worden.

9.11.

Door het sepot wordt er een (voorlopig) einde gesteld aan het onderzoek van de klacht. In de Belgische regelgeving omtrent de gegevensbescherming is er niets bepaald omtrent (de modaliteiten) van een eventueel heronderzoek door de GBA.

Los van de gevolgen van een sepotbeslissing in het strafprocesrecht heeft het Marktenhof tot taak om na te gaan of om het even welke beslissing van de Geschillenkamer deugdelijk gemotiveerd is of niet.

Is de sepotbeslissing – zoals te dezen – niet deugdelijk gemotiveerd, dan wordt zij vernietigd. Het staat de Geschillenkamer in dat geval vrij om een nieuwe beslissing te nemen en indien dat opnieuw een sepotbeslissing zou zijn, om er over te waken dat deze nieuwe beslissing ditmaal deugdelijk gemotiveerd is.



Het Marktenhof waakt zorgvuldig over de doeltreffendheid van elke voorziening inzake een potentiële inbreuk omtrent de verwerking van persoonsgegevens in lijn met de grondbeginselen vervat in de AVG¹⁷.

9.12.

De middelen 5 tot 10 van X kunnen niet leiden tot een andere sanctie dan de vernietiging van de bestreden beslissing. Er is dienvolgens geen aanleiding deze middelen alhier te onderzoeken.

10. De beoordeling: de rechtsmacht van het Marktenhof (vijfde middel van de GBA – elfde middel van X.

10.1.

X laat gelden dat indien het Marktenhof de bestreden beslissing vernietigt, in hoofddeorde moet beslist worden dat het dossier gereed is voor behandeling ten gronde in de zin van artikel 95, §1, 1° GBA-wet en de GBA moet veroordeeld worden om het dossier ten gronde te behandelen in de zin van artikel 98 e.v. GBA-wet.

10.2.

De GBA stelt:

“22. In haar elfde middel stelt verzoekster dat indien Uw Hof de bestreden beslissing zou vernietigen, Uw Hof moet bevelen dat het dossier gereed is voor behandeling ten gronde in de zin van artikel 95, §1, 1° GBA-wet en dat de GBA moet veroordeeld worden om het dossier ten gronde te behandelen in de zin van artikel 98 e.v. GBA-wet. Volgens verzoekster kan Uw Hof namelijk niet enkel de beslissing van de GBA vernietigen maar kan het ook zijn eigen beslissing in de plaats stellen van de vernietigde beslissing. In haar twaalfde middel erkent

¹⁷ Overweging 141 van de AVG is gesteld als volgt: *“Iedere betrokkene dient het recht te hebben om een klacht in te dienen bij één enkele toezichthoudende autoriteit, met name in de lidstaat waar hij gewoonlijk verblijft, en een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen overeenkomstig artikel 47 van het Handvest indien hij meent dat inbreuk is gemaakt op zijn rechten uit hoofde van deze verordening of indien de toezichthoudende autoriteit niet optreedt naar aanleiding van een klacht, een klacht gedeeltelijk of geheel verwerpt of afwijst [in het Frans : «la rejette» ; in het Engels : « dismisses »], of indien deze niet optreedt wanneer zulk optreden noodzakelijk is ter bescherming van de rechten van de betrokkene. Het onderzoek dat naar aanleiding van een klacht wordt uitgevoerd, gaat niet verder dan in het specifieke geval passend is en kan worden onderworpen aan rechterlijke toetsing. De toezichthoudende autoriteit dient de betrokkene binnen een redelijke termijn in kennis te stellen van de voortgang en het resultaat van de klacht. Indien de zaak verder onderzoek of coördinatie met een andere toezichthoudende autoriteit vereist, dient de betrokkene tussentijdse informatie te worden verstrekt. Elke toezichthoudende autoriteit dient maatregelen te treffen om het indienen van klachten te faciliteren, zoals het ter beschikking stellen van een klachtenformulier dat tevens elektronisch kan worden ingevuld, zonder dat andere communicatiemiddelen worden uitgesloten.”* Hieruit blijkt dat het de bedoeling was van de Europese normgever om ook een sepotbeslissing aan de rechterlijke toetsing te kunnen onderwerpen.

verzoekster dat Uw Hof er anderzijds ook voor kan opteren om de GBA te bevelen om een nieuwe beslissing te nemen overeenkomstig artikel 95, §1 GBA-wet.

23. *Uw Hof heeft zich eerder omtrent deze kwestie uitgesproken. In het arrest van 19 februari 2020 stelde Uw Hof met name het volgende:*

“Kortom, het Marktenhof kan zijn beslissing in de plaats stellen van de door het Hof vernietigde bestreden beslissing, mits het Hof geen betwistingen oproept die niet aan tegenspraak zijn onderworpen geweest in de voor het Hof gevoerde rechtspleging en voor zover geen beslissing wordt getroffen waaromtrent de procespartijen zich niet hebben kunnen verdedigen in de rechtspleging voor het Hof.”

24. *Gelet op dit arrest, gedraagt de GBA zich ter zake naar de wijsheid van Uw Hof, wat betreft de wenselijkheid om zich in casu in de plaats te stellen van de GBA.”*

10.3.

Bij stilzwijgen van de wetgever heeft het Marktenhof zelf een invulling moeten geven aan de omvang van de volle rechtsmacht. Deze invulling is gestoeld op de artikelen 6 EVRM en 47 HGEU.

Op grond van artikel 6 EVRM moet een rechterlijke instantie zich met volle rechtsmacht (*‘pleine juridiction’/‘full jurisdiction’*) over de bestuursbeslissingen kunnen uitspreken. Dit impliceert de bevoegdheid om zich over alle aspecten van de zaak te kunnen uitspreken, zowel in feite als in rechte¹⁸.

De notie volle rechtsmacht grijpt aldus in op de omvang, de intensiteit en het resultaat van de rechterlijke toetsing¹⁹. Gebonden bevoegdheden geven dan aanleiding tot een volledige toetsing, discretionaire bevoegdheden tot een marginale toetsing.

Bij arrest van 19 februari 2020²⁰ heeft het Marktenhof onder meer gesteld:

“Opdat de voorziening doeltreffend zou zijn kan het Marktenhof - ingevolge de door de wetgever verleende volle rechtsmacht - niet enkel de beslissingen van de GBA vernietigen maar kan het Hof ook zijn eigen beslissing in de plaats stellen van de vernietigde beslissing (mits de GBA gehouden was een beslissing te treffen en voor zover deze indeplaatsstelling kan geschieden zonder het overtreden van een regel van de procedure of de raadpleging, die voor de goedkeuring van de bestreden beslissing nodig was).

¹⁸ EHRM 23 oktober 1995, nr. 15523/89, Schmautzer/Oostenrijk, § 36.

¹⁹ P.J. VAN DE WEYER, “De rechtspraak van het Marktenhof in het licht van het recht op een effectieve rechtsbescherming”, Tijdschrift voor het recht van netwerkindustrieën 2018, 156 stelt: “Wat de omvang van de toetsing betreft, zal een rechter in principe niet kunnen weigeren om zich uit te spreken over bepaalde geschilpunten. Een cassatierechter – die zich per definitie niet kan uitlaten over de feitelijke geschilpunten in een zaak – vormt zo geen rechter met volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 EVRM.” Met verwijzing naar EHRM 23 juni 1981, nrs. 6878/75 en 7238/75, Le Compte, Van Leuven en De Meyere/België, § 60; EHRM 23 oktober 1995, nr. 15523/89, Schmautzer/Oostenrijk, § 35; EHRM 17 april 2012, nr. 21539/07, Steininger/Oostenrijk, § 45 e.v.

²⁰ Arrest inzake 2019 AR 1600: https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Arrest_190220.pdf



Bij de uitoefening van deze volle rechtsmacht, moet het Marktenhof evenwel de grenzen van het gerechtelijke debat respecteren. Binnen de grenzen van de regels van openbare orde en binnen de grenzen van de interpretatie die moet worden gegeven aan de voor het Hof ingeroepen middelen, moet het Hof zijn beoordeling, dit wil zeggen - de gebeurlijke indeplaatsstelling van een eigen beslissing - beperken tot de door verzoekende partij aangevoerde gronden en de middelen van verdediging van de wederpartij²¹. Kortom, het Marktenhof kan zijn beslissing in de plaats stellen van de door het Hof vernietigde bestreden beslissing, mits het Hof geen betwistingen oproept die niet aan tegenspraak zijn onderworpen geweest in de voor het Hof gevoerde rechtspleging en voor zover geen beslissing wordt getroffen waaromtrent de procespartijen zich niet hebben kunnen verdedigen in de rechtspleging voor het Hof."

M.a.w. de volle rechtsmacht is enkel begrensd door de regels van openbare orde en de interpretatie die moet worden gegeven aan de ingeroepen middelen. Het Marktenhof moet daarbij de gebeurlijke indeplaatsstelling van een eigen beslissing beperken tot de door verzoekende partij aangevoerde gronden en de middelen van verdediging van de wederpartij.

Deze definiëring komt overeen met de mogelijkheden die het Hof van Cassatie weerhoudt ten overstaan van de beoordeling door de appelrechter van middelen van openbare orde die door de rechter aangebracht worden .

10.4.

Nu X vraagt:

"In hoofdde : te beslissen dat het dossier gereed is voor behandeling ten gronde in de zin van artikel 95, §1, 1° GBA-wet en de GBA te veroordelen om het dossier ten gronde te behandelen in de zin van artikel 98 e.v. GBA-wet;"

en de GBA zich naar de wijsheid van het Marktenhof dienaangaande gedraagt, past het de gevorderde maatregel in te willigen (zie het beschikkend gedeelte) aangezien het Marktenhof – op risico van schending van de scheiding der machten – de aanspraken van X alsnog wenst te toetsen aan de tegenspraak door de GBA, vordert het Marktenhof dat de GBA binnen de termijn

²¹ Vergelijk Cour des marchés 22 januari 2020, 2019 AR 1470, nr. 26.

²² Zie bijvoorbeeld: Cass. 14 september 2017, <http://www.cass.be> op datum, arrest nummer C.16.0526.N; RABG 2018, 1028, noot BOLS, P.; RABG 2018, 1028, noot THIRIAR, P., alwaar overwogen wordt : "De rechter is gehouden het geschil te beslechten overeenkomstig de daarop van toepassing zijnde rechtsregels. Hij moet de juridische aard van de door de partijen aangevoerde feiten en handelingen onderzoeken, en mag, ongeacht de juridische omschrijving die de partijen daaraan hebben gegeven, de door hen aangevoerde redenen ambtshalve aanvullen op voorwaarde dat hij geen betwisting opwerpt waarvan de partijen bij conclusie het bestaan hebben uitgesloten, dat hij enkel steunt op elementen die hem regelmatig zijn voorgelegd, dat hij het voorwerp van de vordering niet wijzigt en dat hij daarbij het recht van verdediging van de partijen niet miskent. Hij heeft de plicht ambtshalve de rechtsmiddelen op te werpen waarvan de toepassing geboden is door de feiten die de partijen in het bijzonder hebben aangevoerd tot staving van hun eisen. Hiermee worden gelijkgesteld de feiten die de rechter zelf naar voor brengt uit de elementen die hem regelmatig werden voorgelegd."



zoals hierna bepaald in het beschikkend gedeelte van huidig arrest, standpunt zou innemen omtrent de vordering zoals zij gesteld is door X in haar klacht.

Bij de uitoefening van deze volle rechtsmacht, respecteert het Marktenhof de grenzen van het gerechtelijke debat. Binnen de grenzen van de regels van openbare orde en binnen de grenzen van de interpretatie die moet worden gegeven aan de voor het Hof ingeroepen middelen, beperkt het Hof indeplaatsstelling van een eigen beslissing tot de door verzoekende partij aangevoerde gronden en de middelen van verdediging van de wederpartij²³.

Om te vermijden dat het Marktenhof betwistingen oproept die niet aan tegenspraak zijn onderworpen geweest en om er zeker van te zijn dat er geen beslissing wordt getroffen waaromtrent de procespartijen zich niet hebben kunnen verdedigen in de rechtspleging voor het Hof worden de debatten beperkt heropend.

11. De gerechtskosten.

In de mate het Hof de zaak deels aanhoudt past het ook de kosten aan te houden.

**Om deze redenen,
Het hof,**

Beslissende op tegenspraak;

Gezien artikel 24 van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken,

Verklaart het verhaal ingesteld door X tegen de Gegevensbeschermingsautoriteit ontvankelijk en in volgende mate gegrond:

- doet de beslissing van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 28 januari 2020 inzake DOS 2019-06201 te niet;
- beveelt de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit om binnen een redelijke termijn een nieuwe beslissing te treffen aangaande de door X neergelegde klacht;
- bepaalt de redelijke termijn op vijf maanden vanaf de kennisgeving van huidig arrest per mail aan de raadslieden van de procespartijen;
- houdt de zaak aan teneinde te kunnen nagaan of de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit binnen de gestelde termijn een nieuwe beslissing heeft genomen en teneinde X desgevallend toe te laten alsnog aanspraak te maken op de volle rechtsmacht van het Marktenhof mocht de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit geen nieuwe beslissing hebben genomen;
- stelt de zaak voor controle (relaiszitting – 20 minuten) ter openbare terechtzitting van **woensdag 24 februari 2021, om 9.30 uur – zaal 1.32** ;

²³ Vergelijk Cour des marchés 22 januari 2020, 2019 AR 1470, nr. 26.



- stelt wel dat het niet aan het Marktenhof behoort om deze nieuwe beslissing – in het kader van huidig geding – op zijn merites te beoordelen;
- houdt de zaak aan wat de gerechtskosten betreft;

* * *

Dit arrest werd gewezen door het Marktenhof – kamer 19A van het hof van beroep te Brussel, samengesteld uit:

M. BOSMANS	Raadsheer dd. voorzitter
A-M. WITTERS	Raadsheer
O. DUGARDYN	Plaatsvervangend raadsheer

die alle zittingen hebben bijgewoond en die over de zaak hebben beraadslaagd, bijgestaan door A. DE CLERCK, Griffier,


A. DE CLERCK

O. DUGARDYN


A-M. WITTERS


M. BOSMANS

De heer O. DUGARDYN, plaatsvervangend raadsheer, verkeert in de onmogelijkheid om de uitgesproken beslissing te ondertekenen.

Het werd door uitgesproken in openbare burgerlijke terechtzitting van het Marktenhof - kamer 19A, van het hof van beroep te Brussel op **2 september 2020**,



waar aanwezig waren :

M. BOSMANS Raadsheer dd. voorzitter

A. DE CLERCK Griffier


A. DE CLERCK


M. BOSMANS

