

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.040 van 3 juli 2023
in de zaak A. 233.176/XIV-39.086**

In zake : de GEGEVENSBECHERMINGSAUTORITEIT (GBA)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stefan Sottiaux, Elke Cloots en Joos Roets
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Oostenstraat 38 bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled, Sebastiaan De Meue en Junior
Geysens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 maart 2021, strekt tot de nietigverklaring van artikel 22 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 12 januari 2021 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

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.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 mei 2023.

Staatsraad Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elke Cloots, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sebastiaan De Meue, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest andersluidend 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. Artikel 1 van het ministerieel besluit van 13 maart 2020 ‘houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19’ kondigt de federale fase van het nationaal noodplan af. Dit ministerieel besluit treedt dezelfde dag in werking.

3.2. Artikel 22 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het ministerieel besluit van 28 oktober 2020), dat in het kader van de verwerking van de gezondheidsgegevens inzake het coronavirus COVID-19, de contact-, identificatie-, tewerkstellings- en verblijfsgegevens met betrekking tot werknemers en zelfstandigen door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (hierna: RSZ) regelt, luidt:

“In het kader van de strijd tegen het coronavirus COVID-19, kan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, in de hoedanigheid van verwerker ten behoeve van de contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams, gezondheidsgegevens inzake het coronavirus COVID-19, contact-, identificatie-, tewerkstellings- en verblijfsgegevens met betrekking tot werknemers of gedetacheerde zelfstandigen bedoeld in artikel 137, 8°, a en b) van de programmawet (I) van 27 december 2006 die werkzaamheden uitvoeren in België, verzamelen, samenvoegen en verwerken, met inbegrip van datamining en datamatching, met het oog op het ondersteunen van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten.

De persoonsgegevens die voortkomen uit de verwerkingen bedoeld in het eerste lid worden bewaard met respect voor de bescherming van persoonsgegevens en niet langer dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt en worden vernietigd uiterlijk op de dag van inwerkingtreding van het ministerieel besluit dat het einde van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19 aankondigt.”

In de aanhef van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 wordt omtrent de registratie van persoonsgegevens overwogen dat “het arsenaal aan maatregelen in dit ministerieel besluit de registratie van bepaalde persoonsgegevens omvat, teneinde de opvolging van contacten en de opsporing van bepaalde besmettingshaarden te vergemakkelijken; dat het derhalve de taak is van de personen die deze gegevens verwerken om ze te beschermen door alle passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om de veiligheid en de vertrouwelijkheid van de gegevens te waarborgen, met name om ongeoorloofde toegang tot deze gegevens te voorkomen; dat zij daartoe onder meer rekening kunnen houden met de aanbevelingen die de Gegevensbeschermingsautoriteit op haar website heeft gepubliceerd”.

3.3. Een aan artikel 22 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 nagenoeg identieke bepaling is reeds opgenomen in het, bij artikel 11 van het ministerieel besluit van 22 augustus 2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel

besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, ingevoegde 18bis van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

3.4. Artikel 22, eerste lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, wordt een eerste maal gewijzigd door artikel 4 van het ministerieel besluit van 19 december 2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ waardoor de woorden “of gedetacheerde zelfstandigen bedoeld in artikel 137, 8°, a) en b) van de programmawet (I) van 27 december 2006 die werkzaamheden uitvoeren in België” worden vervangen door de woorden ‘en zelfstandigen’.

3.5. Vervolgens wordt artikel 22, eerste lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, vervangen bij artikel 8 van het ministerieel besluit van 12 januari 2021 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het ministerieel besluit van 12 januari 2021). Daardoor worden de instanties ten behoeve waarvan de betrokken informatie door de RSZ worden verwerkt, uitgebreid. Het ministerieel besluit van 12 januari 2021 is op dezelfde dag bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 22 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd bij artikel 8 van het ministerieel besluit van 12 januari 2021, luidt als volgt:

“In het kader van de strijd tegen het coronavirus COVID-19, kan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, in de hoedanigheid van verwerker ten behoeve van alle diensten en instellingen die belast zijn met de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, alsook van alle diensten en instellingen belast met het toezicht op de naleving van de verplichtingen opgelegd in het raam van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, gezondheidsgegevens inzake het coronavirus COVID-19, contact-, identificatie-, tewerkstellings- en verblijfsgegevens met betrekking tot werknemers en zelfstandigen, verzamelen, samenvoegen en verwerken, met inbegrip van datamining en datamatching, met het oog op het ondersteunen van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten.

De persoonsgegevens die voortkomen uit de verwerkingen bedoeld in het eerste lid

worden bewaard met respect voor de bescherming van persoonsgegevens en niet langer dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt en worden vernietigd uiterlijk op de dag van inwerkingtreding van het ministerieel besluit dat het einde van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19 aankondigt.”

Dit is de bestreden bepaling.

3.6. Op 31 mei 2021 wordt het samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘betreffende bijzondere verwerkingen van persoonsgegevens met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten, met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine en testing en met het oog op het toezicht op de naleving door de bevoegde sociaal inspecteurs van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 tegen te gaan op de arbeidsplaatsen’ (hierna: het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021).

De wet van 20 juni 2021 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende bijzondere verwerkingen van persoonsgegevens met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten, met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine en testing en met het oog op het toezicht op de naleving door de bevoegde sociaal inspecteurs van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 tegen te gaan op de arbeidsplaatsen’ (hierna: de wet van 20 juni 2021), verleent instemming met dit samenwerkingsakkoord.

3.7. Artikel 11 van het ministerieel besluit van 27 juli 2021 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ heft de bestreden bepaling op.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan actueel belang

Standpunt van de partijen

4. In de laatste memorie betwist de verwerende partij het actueel belang van de verzoekende partij bij het voorliggende beroep tot nietigverklaring, op grond van het argument dat luidens artikel 6, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021, artikel 2 van dat samenwerkingsakkoord, dat betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens door de RSZ, uitwerking heeft met ingang van 1 september 2020 en bijgevolg op retroactieve wijze in de plaats is gekomen van de bestreden bepaling, en dit vanaf 1 september 2020.

Zowel uit het door afdeling Wetgeving van de Raad van State op 17 mei 2021 verleende advies 69.336/VR over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juni 2021, als uit de motivering van het verzoek om spoedbehandeling van de adviesaanvraag blijkt volgens de verwerende partij dat wordt beoogd om een duurzame en solide juridische basis te creëren voor drie types van verwerking van persoonsgegevens door de RSZ. Aldus wordt volgens haar op retroactieve wijze een rechtsgrond gecreëerd voor de gegevensverwerkingen die tot dan toe hebben plaatsgevonden op grond van het gewijzigde artikel 22 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 en wordt de gedeeltelijke retroactiviteit van het samenwerkingsakkoord daarbij afgestemd op de datum van de inwerkingtreding van de overeenstemmende bepaling van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zijnde 1 september 2020.

Deze wetgevingstechniek werd volgens de verwerende partij door de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het voornoemde advies gevalideerd op grond van de hiernavolgende redenering:

“Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord heeft niet de handhaving van en de controle op de verplichte quarantaine en testing tot doel, en bovendien is het niet

mogelijk om op grond van de in dat kader verwerkte gegevens personen strafrechtelijk te bestraffen die de verplichtingen inzake quarantaine en testing niet naleven. Bijgevolg kan de terugwerkende kracht van dat artikel 2 worden toegestaan in zoverre daarmee een doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd, namelijk het behoud van een juridisch kader dat voldoende rechtszekerheid biedt om het hoofd te bieden aan de COVID 19-pandemie. In die omstandigheden kan aan artikel 2 van het samenwerkingsakkoord, dat ten gronde overeenstemt met hetgeen bepaald is in de federale regelgeving waarmee met spoed werd tegemoetgekomen aan de noodzaak om de COVID 19-pandemie te bestrijden, bij wijze van uitzondering terugwerkende kracht worden verleend vanaf de datum van inwerkingtreding van die federale regelgeving, namelijk 1 september 2020. Die verantwoording geldt echter niet voor nieuwe elementen die niet overeenstemmen met de verwerking van persoonsgegevens zoals die in de feiten heeft plaatsgevonden sinds die datum. Er moet dan ook op worden toegezien dat de regeling in dit samenwerkingsakkoord volledig aansluit bij die feitelijke uitwerking.”

Bijgevolg is er volgens de verwerende partij een rechtsgrond voorhanden voor de verwerking van persoonsgegevens door de RSZ, zoals die in de feiten heeft plaatsgevonden sinds 1 september 2020, nu met inachtneming het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, de regeling van het samenwerkingsakkoord moet overeenstemmen met de feitelijke verwerking van persoonsgegevens sinds 1 september 2020. Daaruit leidt de verwerende partij af dat de betrokken verwerking van persoonsgegevens door de RSZ sinds 1 september 2020 is uitgevoerd op grond van het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021 en niet op grond van de bestreden bepaling.

De eventuele nietigverklaring van de bestreden bepaling kan de verzoekende partij dan ook geen enkel voordeel meer opleveren, nu, zelfs indien de bestreden bepaling zou worden vernietigd, de in de praktijk uitgevoerde gegevensverwerkingen kunnen steunen op het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021. Daarbij komt, volgens de verwerende partij, dat enerzijds het samenwerkingsakkoord, waarover de verzoekende partij op 6 mei 2021 een advies over de ontwerpversie ervan heeft verleend en dat, zoals blijkt uit de toelichting bij artikel 2 van het samenwerkingsakkoord, in belangrijke mate tegemoet komt aan de door verzoekende partij ontwikkelde grieven en anderzijds het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021 is bekrachtigd bij wet van 20 juni 2021, zodat de in de praktijk uitgevoerde gegevensverwerkingen, sinds 1 september

2020, kunnen steunen op een formele wettelijke grondslag in de zin van artikel 22 van de Grondwet.

5. In het verzoekschrift zet de verzoekende partij uiteen dat gelet op haar wettelijke opdracht om in het algemeen belang toezicht te houden op de naleving van de grondbeginselen van de bescherming van de persoonsgegevens, zij over het noodzakelijke belang beschikt om op te treden tegen een bepaling die inbreuk maakt op deze grondbeginselen, zoals de bestreden bepaling. Daarbij komt nog dat zij niet om advies werd gevraagd bij de totstandkoming van de betrokken bepaling, in weerwil van de regelgevende bepalingen ter zake. Ook om die reden zijn haar belangen te dezen geschaad.

In haar laatste memorie doet de verzoekende partij vooreerst gelden dat het samenwerkingsakkoord de bestreden bepaling, die vervat lag in een ministerieel besluit, geenszins uit de rechtsorde heeft verwijderd. Zij benadrukt dat de bestreden bepaling wel degelijk bestaan heeft en rechtsgevolgen heeft geressorteerd in de Belgische rechtsorde en dit vanaf de datum van haar inwerkingtreding tot de datum waarop zij is opgeheven en dat het (temporeel) samen laten bestaan van het samenwerkingsakkoord én de bestreden bepaling bovendien maakt dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen is geformuleerd, die het mogelijk maken voor de rechtsonderhorigen om de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat. Derhalve zou de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven het materiële legaliteitsbeginsel schenden en niet kunnen worden geacht “bij de wet” te zijn voorzien in de zin van artikel 8 van het Verdrag ‘tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden’, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: het EVRM) en artikel 8 van het Handvest van 12 december 2007 van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het EU-Handvest) en zou het laten voortbestaan van de bestreden beslissing ook al geldt tegelijk het samenwerkingsakkoord, een inbreuk maken op het transparantiebeginsel in de zin van de artikelen 5, lid 1, a), en 12 tot 14 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)’ (hierna: de AVG).

Daarnaast merkt de verzoekende partij op dat enkel aan artikel 2 van het samenwerkingsakkoord terugwerkende kracht is verleend, zodat het samenwerkingsakkoord niet met terugwerkende kracht een rechtsgrond biedt voor gegevensverwerkingen die op grond van de bestreden bepaling hebben plaatsgevonden, maar die niet binnen het toepassingsgebied van artikel 2 van het samenwerkingsakkoord vallen, terwijl er nochtans redelijkerwijze vanuit moet worden gegaan en niet kan worden uitgesloten dat er in de feiten wel degelijk gegevensverwerkingen hebben plaatsgevonden op grond van de bestreden bepaling die niet onder artikel 2 van het samenwerkingsakkoord kunnen worden gevat. Dit klemmt volgens de verzoekende partij des te meer nu de bestreden bepaling veel ruimer en vager was geformuleerd dan artikel 2 van het samenwerkingsakkoord en niet eens de essentiële elementen van de betrokken gegevensverwerking bevatte, zodat het voor de betrokkenen niet mogelijk was om te voorzien welke van hun persoonsgegevens, voor welke doeleinden, door welke instanties, op welke wijzen, etc. zouden worden verwerkt. Anders dan de verwerende partij het ziet, is de verzoekende partij de mening toegedaan dat artikel 2 van het samenwerkingsakkoord geen rechtsgrond biedt voor de verwerking van persoonsgegevens door de RSZ, “zoals die in de feiten hebben plaatsgevonden sinds 1 september 2020”, minstens liet de bestreden bepaling een veel ruimere verwerking van persoonsgegevens toe, zodat niet kan worden uitgesloten dat in de praktijk ook andere gegevensverwerkingen hebben plaatsgevonden dan deze die artikel 2 van het samenwerkingsakkoord behelst. Dienaangaande verwijst zij naar een passage uit het voornoemde advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, waarin werd opgemerkt dat er moet “op worden toegezien dat de regeling in dit samenwerkingsakkoord volledig aansluit bij [de] feitelijke uitwerking [van de bestreden bepaling]”.

Tot slot merkt de verzoekende partij nog op dat zij enkel kan vaststellen dat het voor de betrokken rechtsonderhorigen, op het ogenblik dat hun persoonsgegevens door de RSZ werden verwerkt, volstrekt onduidelijk was dat er

in de toekomst alsnog een samenwerkingsakkoord zou worden gesloten dat met terugwerkende kracht een wettelijke basis zou verlenen voor (sommige van) die gegevensverwerkingen. Het staat vast dat de betrokkenen op het ogenblik van de feiten niet beschikten over duidelijke en transparante informatie over de verwerking van hun persoonsgegevens, iets waarop zij krachtens enerzijds het legaliteitsbeginsel, zoals vervat in artikel 8 van het EVRM en artikel 8 van het EU-Handvest en anderzijds het transparantiebeginsel, zoals vervat in de artikelen 5, lid 1, a) en 12 tot 14 van de AVG (*juncto* artikel 22 van de Grondwet) nochtans recht hebben. Desbetreffend gedraagt de verzoekende partij zich naar de wijsheid van de Raad van State, of zich ter zake een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof of aan het Hof van Justitie opdringt, alvorens uitspraak kan worden gedaan over het onderhavige annulatieberoep.

Beoordeling

6. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.11.2. en B.12.2).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.9.3.; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 e.v.).

Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

Doet een verzoekende partij zulks, dan heeft zij daarmee ook de contouren geschetst waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren).

Voorts kan de aard van het belang weliswaar evolueren, maar een verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring haar nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert. Onvoldoende om een nietigverklaring van de bestreden beslissing te kunnen verkrijgen, is dan ook het belang van een verzoekende partij dat in de loop van de annulatieprocedure is geëvolueerd naar nog uitsluitend een belang bij het onwettig horen verklaren van die beslissing om de toekenning van een schadevergoeding – door de rechtscolleges van de rechterlijke orde, die daartoe zelf de eventuele fout van de overheid kunnen vaststellen – te faciliteren. Het voordeel moet in beginsel ook méér zijn dan de morele genoegdoening die een verzoekende partij put uit het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing, inzonderheid om derden aldus te overtuigen van haar initieel gelijk. Een dergelijk belang heeft een karakter dat niet valt binnen de grenzen van het belang zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat beoogde voordeel is immers niet verbonden met het verdwijnen van de bestreden beslissing uit het

rechtsverkeer maar enkel met het horen gegrond verklaren *erga omnes* van de door de verzoekende partij aangevoerde middelen.

7. De bestreden bepaling geeft aan de RSZ de bevoegdheid om bepaalde persoonsgegevens te verzamelen, samen te voegen en te verwerken, met inbegrip van datamining en datamatching, alsook om die te bewaren. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de bestreden bepaling is opgeheven bij artikel 11 van het ministerieel besluit van 27 juli 2021.

Vóór deze opheffing is het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021 gesloten. Instemming ermee werd verleend door de wet van 20 juni 2021.

De artikelen 2 en 6 van dat samenwerkingsakkoord luiden:

“Artikel 2.

Art. 2. § 1. Met het oog op het ondersteunen van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te bestrijden, kan de Rijksdienst voor sociale zekerheid in de hoedanigheid van verwerker ten behoeve van de bevoegde gefedereerde entiteiten of de door bevoegde entiteiten aangeduide agentschappen, die ieder voor hun bevoegdheid, optreden als verwerkingsverantwoordelijke, de in paragraaf 2 bepaalde persoonsgegevens uit Gegevensbank I van Personen Categorie II voor zover de coronavirus COVID-19-test uitwees dat ze besmet zijn, verwerken, samenvoegen en vergelijken met identificatie- en tewerkstellingsgegevens.

De bevoegde gefedereerde entiteiten of de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen, treden, ieder voor hun bevoegdheid, op als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in het eerste lid. Het gaat meer bepaald over de volgende entiteiten of agentschappen:

1° voor het Waalse Gewest: l’Agence pour une Vie de Qualité;

2° voor de Vlaamse Gemeenschap: het agentschap Zorg en Gezondheid;

3° voor de Duitstalige Gemeenschap: das Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft;

4° voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad: de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

§ 2. De persoonsgegevens afkomstig uit Gegevensbank I, bedoeld in paragraaf 1, betreffen:

1° het INSZ-nummer;

2° de datum van de coronavirus COVID-19-test;

3° de postcode.

§ 3. De persoonsgegevens uit Gegevensbank I worden door de voormelde Rijksdienst niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt en worden uiterlijk 14 kalenderdagen te rekenen vanaf de datum van ontvangst van deze persoonsgegevens vernietigd.

De identificatiegegevens en tewerkstellingsgegevens bedoeld in paragraaf 1 worden onmiddellijk na de verwerking ervan vernietigd door de voormelde Rijksdienst.

De persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 worden door de voormelde Rijksdienst zodanig anoniem gemaakt dat de betrokkenen niet of niet meer identificeerbaar zijn met het oog op verdere verwerking van de anonieme gegevens voor wetenschappelijk of statistisch onderzoek en beleidsondersteuning inzake het coronavirus COVID-19, met inbegrip van epidemiologische monitoring door Sciensano.

De persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 worden, door de voormelde Rijksdienst uiterlijk op de derde werkdag te rekenen vanaf de datum van mededeling aan de gefedereerde entiteiten en de door de gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen vernietigd.

De bevoegde gefedereerde entiteiten en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen bewaren de persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 niet langer dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt en vernietigen deze gegevens uiterlijk 90 kalenderdagen te rekenen vanaf de datum van ontvangst van deze persoonsgegevens.

§ 4. De bevoegde gefedereerde entiteiten en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangewezen agentschappen hebben, ieder voor hun eigen bevoegdheid, enkel toegang tot de persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 voor de in paragraaf 1 bepaalde verwerkingsdoeleinden.

Elke toegang van individuen tot de persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 kan enkel plaatsvinden voor zover noodzakelijk voor de aan hen opgelegde taken ter verwezenlijking van de in paragraaf 1 bepaalde verwerkingsdoeleinden.

Art. 3. § 1. Met het oog op het ondersteunen van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten en met het oog op het handhaven van de verplichte quarantaine en testing om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te bestrijden kan de Rijksdienst voor sociale zekerheid in de hoedanigheid van verwerker ten behoeve van de bevoegde gefedereerde entiteiten of de door de bevoegde federeerde entiteiten aangewezen agentschappen, die ieder voor hun bevoegdheid, optreden als verwerkingsverantwoordelijke, de in paragraaf 2 bepaalde persoonsgegevens afkomstig uit de gegevensbank PLF van de in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die werkzaamheden uitoefenen in België, verwerken, samenvoegen en vergelijken met identificatie-, tewerkstellings- en verblijfsgegevens.

De bevoegde gefedereerde entiteiten of de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen, treden, ieder voor hun bevoegdheid, op als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in het eerste lid. Het gaat meer bepaald over de volgende entiteiten of agentschappen:

- 1° voor het Waalse Gewest: l'Agence pour une Vie de Qualité;
- 2° voor de Vlaamse Gemeenschap: het agentschap Zorg en Gezondheid;
- 3° voor de Duitstalige Gemeenschap: das Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft;
- 4° voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad: de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

§ 2. De persoonsgegevens afkomstig uit de gegevensbank PLF bedoeld in paragraaf 1, betreffen:

- 1° naam en voornaam;
- 2° geslacht;
- 3° geboortedatum;
- 4° het INSZ-nummer of, voor de personen aan wie geen INSZ-nummer werd toegekend, paspoort- of identiteitskaartnummer;
- 5° telefoonnummer(s);
- 6° verblijfsadres;

7° e-mailadres;

8° aanduiding of betrokkene al dan niet langer dan 48 uur in België zal verblijven;

9° aanduiding of het al dan niet een professionele reis betreft;

10° in voorkomend geval, het certificaatnummer van de professionele reis;

11° aanduiding of betrokkene al dan niet een inwoner van België is;

12° aanduiding of betrokkene al dan niet 48 uren in het buitenland heeft verbleven;

13° land of landen en, in voorkomend geval, de regio of regio's in het buitenland waar betrokkene heeft verbleven;

14° begin- en einddatum van het verblijf in het buitenland;

15° aankomstdatum in België.

§ 3. In overeenstemming met artikel 7, vijfde lid, van het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 en onverminderd de toepassing van artikel 7, eerste, tweede en derde lid van hetzelfde samenwerkingsakkoord, kunnen de partijen, in geval van wijziging van het PLF, de persoonsgegevens bedoeld in paragraaf 2, concretiseren bij uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals voorzien in artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

§ 4. De persoonsgegevens afkomstig uit de gegevensbank PLF worden door de voormelde Rijksdienst niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt en worden vernietigd uiterlijk 28 kalenderdagen te rekenen vanaf de datum van aankomst van de betrokkene op het Belgisch grondgebied.

De identificatie-, tewerkstellings- en verblijfsgegevens bedoeld in paragraaf 1 worden door de Rijksdienst voor sociale zekerheid onmiddellijk vernietigd na de verwerking ervan door de voormelde Rijksdienst.

De gegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 worden door de voormelde Rijksdienst vernietigd uiterlijk op de derde werkdag te rekenen vanaf de datum van mededeling aan de bevoegde gefedereerde entiteiten en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen.

De bevoegde gefedereerde entiteiten en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen bewaren de persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 en die zij verwerken met het oog op het opsporen van clusters en collectiviteiten om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te bestrijden, niet langer dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt en vernietigen deze gegevens uiterlijk 90 kalenderdagen te rekenen vanaf de datum van ontvangst van deze persoonsgegevens.

De bevoegde gefedereerde entiteiten en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen bewaren de persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 en die zij verwerken met het oog op het handhaven van de verplichte quarantaine en testing om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te bestrijden overeenkomstig artikel 5 van het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021.

§ 5. De persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 mogen, overeenkomstig artikel 3, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 en de regelgeving van de gefedereerde entiteiten, door de gefedereerde entiteiten worden meegedeeld aan de lokale overheden en door de gefedereerde entiteiten en de lokale overheden aan de politiediensten ofwel overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten ofwel bij vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd, die deze persoonsgegevens verder mogen verwerken met het oog op de opvolging en de handhaving van de verplichte quarantaine en testing.

§ 6. De bevoegde gefedereerde entiteiten en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangewezen agentschappen hebben, ieder voor hun eigen bevoegdheid, enkel toegang tot de persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 voor de in paragraaf 1 bepaalde verwerkingsdoeleinden.

Elke toegang van individuen tot de persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 kan enkel plaatsvinden voor zover

noodzakelijk voor de aan hen opgelegde taken ter verwezenlijking van de in paragraaf 1 bepaalde verwerkingsdoeleinden.

Art. 4. § 1. Met het oog op het toezicht op de arbeidsplaatsen bedoeld in artikel 16, 10°, van het Sociaal Strafwetboek door de sociaal inspecteurs bedoeld in artikel 17, § 2, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek op de naleving van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, mag de Rijksdienst voor sociale zekerheid, in de hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke, de in paragraaf 2 bepaalde persoonsgegevens uit de gegevensbank PLF van personen die ertoe gehouden zijn het PLF in te vullen, verder verwerken, samenvoegen en vergelijken met identificatie-, en tewerkstellingsgegevens.

§ 2. De persoonsgegevens afkomstig uit de gegevensbank PLF bedoeld in paragraaf 1, betreffen:

1° naam en voornaam;

2° geslacht;

3° geboortedatum;

4° INSZ-nummer, of, voor de personen aan wie geen dergelijk INSZ-nummer werd toegekend: het paspoort- of identiteitskaartnummer;

5° aanduiding of betrokkene al dan niet langer dan 48 uur in België zal verblijven;

6° aanduiding of het al dan niet een professionele reis betreft;

7° in voorkomend geval, het certificaatnummer van de professionele reis;

8° aanduiding of betrokkene al dan niet een inwoner van België is;

9° aanduiding of betrokkene al dan niet 48 uren in het buitenland heeft verbleven;

10° land of landen en in voorkomend geval de regio of regio's waar betrokkene in het buitenland heeft verbleven;

11° begin- en einddatum van het verblijf in het buitenland;

12° aankomstdatum in België.

§ 3. De persoonsgegevens die voortkomen uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1, kunnen door de voormelde Rijksdienst enkel worden meegedeeld aan de sociaal inspecteurs van de diensten of instellingen bedoeld in artikel 17, § 2, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek, die belast zijn met het toezicht op de naleving op de arbeidsplaatsen van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken voor het verwerkingsdoeleinde bepaald in paragraaf 1.

§ 4. De persoonsgegevens afkomstig uit de PLF-gegevensbank bedoeld in paragraaf 2 worden door de voormelde Rijksdienst niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt en worden vernietigd uiterlijk 28 kalenderdagen na de datum van aankomst van de betrokkene op het Belgisch grondgebied.

De identificatie- en tewerkstellingsgegevens bedoeld in paragraaf 1 worden door de voormelde Rijksdienst niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt en worden vernietigd op de datum van verwerking ervan door de voormelde Rijksdienst.

De persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 worden door de voormelde Rijksdienst niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt en worden vernietigd op de datum van mededeling ervan aan de bevoegde sociaal inspecteurs bedoeld in artikel 17, § 2, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek.

De persoonsgegevens die resulteren uit de verwerkingen bedoeld in paragraaf 1 worden door de de bevoegde sociaal inspecteurs bedoeld in artikel 17, § 2, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt en worden vernietigd uiterlijk 28 kalenderdagen na de datum van aankomst van de betrokkene op het Belgisch grondgebied.

[...]

Art. 6. Dit samenwerkingsakkoord treedt in werking op de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste wetgevende handeling tot

instemming met dit samenwerkingsakkoord, met uitzondering van artikel 2 dat uitwerking heeft met ingang van 1 september 2020.

Dit samenwerkingsakkoord heeft uitwerking tot de herziening of de herroeping ervan nadat de Centrale Secretarie van het Overlegcomité het schriftelijk akkoord heeft ontvangen van alle partijen om een einde te stellen aan het samenwerkingsakkoord en na de bekendmaking van een bericht in het Belgisch Staatsblad met de bevestiging van dit schriftelijk akkoord.

De maatregelen tot stand gekomen middels dit samenwerkingsakkoord houden op uitwerking te hebben op de dag van de publicatie van het koninklijk besluit dat het einde van de toestand van de coronavirus COVID-19 epidemie afkondigt.”

Uit die bepalingen blijkt dat artikel 2 betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens door de RSZ, en dat die regeling op grond van artikel 6, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord uitwerking heeft gekregen op 1 september 2020, zijnde de datum waarop de nagenoeg identieke bepaling van artikel 18*bis* van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 in werking is getreden. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord regelt aldus op retroactieve wijze de verwerking van persoonsgegevens door de RSZ.

Over de ontwerpversie van dat samenwerkingsakkoord werd door de verzoekende partij advies nr. 66/2021 van 6 mei 2021 en door de afdeling Wetgeving van de Raad van State, n.a.v het voorontwerp van instemmingswet waarbij het (nog niet definitieve) samenwerkingsakkoord was gevoegd, advies nr. 69.336/VR van 17 mei 2021 gegeven.

Uit wat voorafgaat volgt dat er met ingang van 1 september 2020 een wettelijke regeling voorligt inzake de verwerking van persoonsgegevens door de RSZ en dat de verzoekende partij over die regeling advies heeft verleend. De verzoekende partij stelt niet dat de regeling vervat in het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021 waarmee (onder meer) de federale wetgever heeft ingestemd (zie *supra*, punt 3.6), niet conform is aan het algemeen belang dat de verzoekende partij op grond van de door haar aangehaalde bepalingen behartigt met het voorliggende beroep. Niettegenstaande zij evenmin betwist dat er gegevensverwerkingen hebben plaatsgevonden die binnen het toepassingsgebied van de bestreden bepaling vielen, ook binnen dat van het samenwerkingsakkoord vallen, doet zij wel gelden dat er gegevensverwerkingen zijn die vallen onder de bestreden beslissing, doch niet vallen onder de regeling van het SWA. Ter zake heeft de

verzoekende partij een stelplicht. Zij beperkt er zich te dezen evenwel toe op algemene wijze te poneren dat er “redelijkerwijze vanuit [moet] worden gegaan dat er in de feiten wel degelijk gegevens verwerkingen plaatsvonden op grond van de bestreden bepaling die niet onder artikel 2 van het samenwerkingsakkoord kunnen worden gevat”, waarbij zij zich, ondanks haar stelplicht, – ter staving van haar standpunt – beperkt tot het formuleren van eigen aannames, veronderstellingen en kritieken zonder enig begin van bewijs gesteund op concrete en verifieerbare gegevens, die op hun merites kunnen worden getoetst door de Raad van State. Hieruit volgt dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat er gegevensverwerkingen plaatsvonden die binnen het toepassingsgebied vielen van de bestreden beslissing maar buiten dat van het samenwerkingsakkoord.

Uit wat voorafgaat volgt dat de verzoekende partij derhalve niet langer doet blijken van een voordeel bij de gevorderde vernietiging nu niet aannemelijk is gemaakt door de verzoekende partij dat niet alle op grond van de bestreden bepaling uitgevoerde gegevensverwerkingen onder artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021 vallen. Dit houdt in dat zelfs indien de bestreden beslissing zou worden vernietigd, dan nog zou de verwerking van persoonsgegevens door de RSZ uitgevoerd sinds 1 september 2020 – dit is vooraleer de inwerkingtreding van de bestreden bepaling – steunen op de bepalingen van een samenwerkingsovereenkomst waarmee de federale overheid heeft ingestemd en waarvan bij het sluiten van het debat niet wordt betwist dat die voldoet aan door de verzoekende partij behartigde grondbeginselen van de bescherming van de persoonsgegevens. In dergelijke omstandigheden heeft de verzoekende partij geen voordeel meer bij de eventuele nietigverklaring van de bestreden bepaling gedurende de tijd dat die uitvoerbaar was.

De verzoekende partij voert wel nog aan dat door het (temporeel) samen laten bestaan van het samenwerkingsakkoord én de bestreden bepaling, de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, het materiële legaliteitsbeginsel zou schenden en niet kan worden geacht “bij de wet” te zijn voorzien in de zin van de artikelen 8 van het EVRM en 8 van het EU-Handvest. Ook dat argument overtuigt niet. Het laat immers de voorgaande vaststelling onverlet dat het samenwerkingsakkoord wel aan de gestelde beginselen voldoet en

dat de verzoekende partij aldus geen voordeel kan krijgen bij de nietigverklaring van de bestreden bepaling dat meer zou zijn dan de morele genoegdoening die een verzoekende partij put uit het horen onwettig verklaren van de bestreden bepaling, inzonderheid om derden aldus te overtuigen van haar initieel gelijk.

Wat het aangevoerde functioneel belang betreft, blijkt dat de verzoekende partij advies heeft verleend over de ontworpen regeling vervat in het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021. Aldus zijn haar prerogatieven niet langer miskend en kan een eventueel tussen te komen vernietigingsarrest de aangevoerde schending ervan door de bestreden bepaling niet in rechte ongedaan maken, nu blijkt dat die regeling vervat in het samenwerkingsakkoord van 31 mei 2021 in de plaats is gekomen van de bestreden bepaling.

8. De verzoekende partij verliest evenwel in dat geval niet noodzakelijk ingevolge deze gewijzigde (juridische) omstandigheden haar belang bij nietigverklaring. Zoals hiervoor is aangenomen, kan de aard van het belang immers evolueren, maar de verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring haar nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert.

De verzoekende partij doet zulks niet.

9. Een eerste argument ziet de verzoekende partij in het feit dat de bestreden bepaling rechtsgevolgen heeft geressorteerd in de Belgische rechtsorde. Dit overtuigt niet.

De loutere omstandigheid dat de bestreden bepaling rechtsgevolgen heeft geressorteerd in de Belgische rechtsorde en dat ze (temporeel) samen zou hebben bestaan met het samenwerkingsakkoord, verantwoordt op zich niet de nietigverklaring van de bestreden bepaling. Decisief is immers dat de bestreden bepaling het belang van de verzoekende partij nog beïnvloedt hetgeen niet blijkt.

Waar de verzoekende partij tot slot aanvoert dat het voor de betrokken rechtszoekenden, op het ogenblik dat hun persoonsgegevens door de RSZ werden verwerkt, volstrekt onduidelijk was dat er in de toekomst alsnog een samenwerkingsakkoord zou worden gesloten dat met terugwerkende kracht een wettelijke basis zou verlenen voor (sommige van) die gegevensverwerkingen en zij op het ogenblik van de feiten niet beschikten over duidelijke en transparante informatie over de verwerking van hun persoonsgegevens, waarop nochtans zij recht hebben, volstaat de vaststelling dat, zonder dat de Raad van State de vraag moet beantwoorden of de verzoekende partij gerechtigd is de belangen van derden te verdedigen in rechte, het aangevoerde nadeel betrekking heeft op derden en de verzoekende partij geen enkele indicatie geeft in welke mate zij op grond van dat argument vooralsnog op overtuigende wijze aantoonst dat de nietigverklaring nog een persoonlijk voordeel in haar hoofde verschaft verbonden met haar aangevoerd algemeen belang en functioneel belang.

10. Uit wat voorafgaat blijkt niet dat de verzoekende partij nog enig belang behouden heeft bij de vernietiging *erga omnes* van de bestreden bepaling nu niet blijkt dat de nietigverklaring ervan haar nog een direct en persoonlijk voordeel, moreel of materieel, kan verschaffen, hoe miniem ook.

Om die reden wordt niet ingegaan op de aan de wijsheid van de Raad van State overgelaten suggestie om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof of aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen.

11. De exceptie wegens gebrek aan actueel belang is in de aangegeven mate gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie juli tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques