

Beleidsregels van het College bescherming persoonsgegevens van [datum] met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes (Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens 2015)

Het College bescherming persoonsgegevens heeft, gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 66 van de Wet bescherming persoonsgegevens, artikel 35, derde lid, van de Wet politiegegevens, artikel 27, vierde lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en artikel 15.4, vierde lid, van de Telecommunicatiewet, besloten om de volgende beleidsregels met betrekking tot het bepalen van de hoogte van bestuurlijke boetes vast te stellen:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. *Autoriteit Persoonsgegevens*: het College bescherming persoonsgegevens, genoemd in artikel 51 van de Wet bescherming persoonsgegevens;
- b. *basisboete*: het bedrag dat de basis vormt voor het bepalen van de hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete, vastgesteld binnen de bandbreedte van de aan een overtreding gekoppelde boetecategorie, voordat toepassing is gegeven aan de paragrafen 2.4 en 2.5;
- c. *betrokkene*: degene op wie een persoonsgegeven betrekking heeft als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder f, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Hoofdstuk 2. Bepalen van de hoogte van bestuurlijke boetes

Paragraaf 2.1 Overtredingen met een wettelijk boetemaximum van € 810.000

Artikel 2. Categorie-indeling en boetebandbreedtes

2.1 De bepalingen ter zake van overtreding waarvan de Autoriteit Persoonsgegevens een bestuurlijke boete van ten hoogste het bedrag van de geldboete van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2014: € 810.000)¹ kan opleggen, zijn in bijlage 1 ingedeeld in categorie I, categorie II of categorie III.

2.2 De Autoriteit Persoonsgegevens stelt de basisboete voor overtredingen waarvoor een wettelijk boetemaximum van € 810.000 geldt vast binnen de volgende boetebandbreedtes:

Categorie I	Boetebandbreedte tussen € 0 en € 200.000
Categorie II	Boetebandbreedte tussen € 120.000 en € 500.000
Categorie III	Boetebandbreedte tussen € 350.000 en € 810.000

Paragraaf 2.2 Overtredingen met een wettelijk boetemaximum van € 450.000

Artikel 3. Categorie-indeling en boetebandbreedtes

3.1 De bepalingen ter zake van overtreding waarvan de Autoriteit Persoonsgegevens een

¹ Zie artikel I van het Besluit van 17 oktober 2013 tot wijziging van de bedragen van de categorieën, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (*Stb.* 2013, nr. 420).

bestuurlijke boete van ten hoogste het bedrag van € 450.000 kan opleggen, zijn in bijlage 2 ingedeeld in categorie I, categorie II of categorie III.

3.2 De Autoriteit Persoonsgegevens stelt de basisboete voor overtredingen waarvoor een wettelijk boetemaximum van € 450.000 geldt vast binnen de volgende boetebandbreedtes:

Categorie I	Boetebandbreedte tussen € 0 en € 100.000
Categorie II	Boetebandbreedte tussen € 60.000 en € 300.000
Categorie III	Boetebandbreedte tussen € 200.000 en € 450.000

Paragraaf 2.3 Overtredingen met een wettelijk boetemaximum van € 20.250

Artikel 4. Categorie-indeling en boetebandbreedtes

4.1 De bepalingen ter zake van overtreding waarvan de Autoriteit Persoonsgegevens een bestuurlijke boete van ten hoogste het bedrag van de geldboete van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2014: € 20.250)² kan opleggen, zijn in bijlage 3 ingedeeld in categorie I of categorie II.

4.2 De Autoriteit Persoonsgegevens stelt de basisboete voor overtredingen waarvoor een wettelijk boetemaximum van € 20.250 geldt vast binnen de volgende boetebandbreedtes:

Categorie I	Boetebandbreedte tussen € 0 en € 12.500
Categorie II	Boetebandbreedte tussen € 7.500 en € 20.250

Paragraaf 2.4 Bepalen van de hoogte van de boete

Artikel 5. De basisboete en mogelijke verhoging of verlaging

De Autoriteit Persoonsgegevens bepaalt de hoogte van de boete door het bedrag van de basisboete naar boven (tot ten hoogste het maximum van de bandbreedte) of naar beneden (tot ten laagste het minimum van de bandbreedte) bij te stellen. De basisboete wordt verhoogd of verlaagd afhankelijk van de mate waarin de factoren die zijn genoemd in artikel 6 daartoe aanleiding geven.

Artikel 6. Relevante factoren

6.1 De Autoriteit Persoonsgegevens stemt de beoordeling van de ernst van de overtreding in het concrete geval af op:

- a. de aard en omvang van de overtreding;
- b. de duur van de overtreding;
- c. de impact van de overtreding op (de bescherming van persoonsgegevens en van de persoonlijke levenssfeer voor) de betrokkenen en/of de maatschappij.

6.2 De Autoriteit Persoonsgegevens houdt bij de beoordeling van de concrete omstandigheden van het geval rekening met de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden

² Zie artikel I van het Besluit van 17 oktober 2013 tot wijziging van de bedragen van de categorieën, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

verweten. Indien de overtreding opzettelijk is gepleegd of het gevolg is van ernstig verwijtbare nalatigheid als bedoeld in artikel 66, vierde lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens, wordt aangenomen dat sprake is van een aanzienlijke mate van verwijtbaarheid van de overtreder.

- 6.3 De Autoriteit Persoonsgegevens houdt zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd en de (financiële) omstandigheden waarin de overtreder verkeert.

Artikel 7. Buiten de bandbreedte treden

- 7.1 Indien de voor de overtreding bepaalde boetecategorie in het concrete geval geen passende bestraffing toelaat, kan de Autoriteit Persoonsgegevens bij het bepalen van de hoogte van de basisboete de boetebandbreedte van de naast hogere categorie respectievelijk de bandbreedte van de naast lagere categorie toepassen.
- 7.2 Indien ter zake van de overtreding aan een rechtspersoon een boete van € 810.000 kan worden opgelegd en dit boetemaximum naar het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens geen passende bestraffing toelaat, kan zij een boete opleggen tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan het besluit waarbij de boete wordt opgelegd. Onder jaaromzet van de rechtspersoon wordt verstaan de netto-omzet, bedoeld in artikel 377, zesde lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, die de overtreder heeft behaald in het meest recente boekjaar ten aanzien waarvan de overtreder een jaarrekening beschikbaar heeft of zou moeten hebben.

Paragraaf 2.5 Boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden

Artikel 8. Eventuele boeteverhoging of boeteverlaging

Indien naar het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens sprake is van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden, kan de boete, nadat toepassing is gegeven aan paragraaf 2.4, worden verhoogd dan wel verlaagd, vanwege omstandigheden als bedoeld in de artikelen 9 en 10. De Autoriteit Persoonsgegevens kan daarbij, met inachtneming van het wettelijk boetemaximum, buiten de grenzen van de boetebandbreedte treden.

Artikel 9. Boeteverhogende omstandigheden

- 9.1 De Autoriteit Persoonsgegevens merkt als boeteverhogende omstandigheden aan:
- a. de omstandigheid dat de Autoriteit Persoonsgegevens reeds eerder onherroepelijk een zelfde of een vergelijkbare door de overtreder begane overtreding heeft vastgesteld. In geval van recidive verhoogt de Autoriteit Persoonsgegevens de boete met 50%, tenzij dit gezien de omstandigheden van het concrete geval onredelijk zou zijn.
 - b. de omstandigheid dat de overtreder het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens heeft tegengewerkt of belemmerd.
- 9.2 Niet-nakoming van een bindende aanwijzing, bedoeld in artikel 66, vijfde lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens, wordt niet aangemerkt als hetzelfde type overtreding als de overtreding van de in artikel 66, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens genoemde artikelen waarvoor de Autoriteit Persoonsgegevens de bindende aanwijzing heeft gegeven.

Artikel 10. Boeteverlagende omstandigheden

Boeteverlagende omstandigheden zijn in ieder geval:

- a. de omstandigheid dat de overtreder verdergaande medewerking aan de Autoriteit Persoonsgegevens heeft verleend dan waartoe hij wettelijk gehouden was;
- b. de omstandigheid dat de overtreder uit eigen beweging de overtreding heeft beëindigd voor of bij de eerste bekendwording met het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens;
- c. de omstandigheid dat de overtreder uit eigen beweging degenen aan wie door de overtreding schade is berokkend, schadeloos heeft gesteld.

Paragraaf 2.6 Overige bepalingen met betrekking tot de oplegging van bestuurlijke boetes

Artikel 11. Meerdere overtredingen

Indien de Autoriteit Persoonsgegevens constateert dat een overtreder meerdere overtredingen heeft begaan, kan zij, in plaats van elke overtreding afzonderlijk te beboeten, een bestuurlijke boete opleggen voor deze overtredingen gezamenlijk.

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Artikel 12. Intrekking oude beleidsregels

De Regels voor de boetevaststelling (*Stcrt.* 2003, nr. 123) worden ingetrokken.
De Beleidsregels CBP handhaving protocolplicht Wet politiegegevens (*Stcrt.* 2009, nr. 15761 en *Stcrt.* 2009, nr. 17372) en de bij dit besluit behorende bijlage worden ingetrokken.

Artikel 13. Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin ze worden geplaatst.

Artikel 14. Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens 2015.

Artikel 15. Bekendmaking

Deze beleidsregels zullen met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, [datum]

Het College bescherming persoonsgegevens,

mr. J. Kohnstamm
Voorzitter

Bijlage 1, behorende bij artikel 2 van de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens 2015

Overtredingen met een wettelijk boetemaximum van € 810.000

<u>Wetsartikel</u>	<u>Omschrijving</u>	<u>Categorie</u>
Wet bescherming persoonsgegevens		
artikel 6	behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking	I, II of III
artikel 7	doeindenomschrijving	II/III
artikel 8	grondslag gegevensverwerking	II/III
artikel 9, eerste lid	doelbinding	II/III
artikel 9, vierde lid	geen verwerking als geheimhoudingsplicht	II/III
artikel 10, eerste lid	maximale bewaartermijn	II
artikel 11, eerste lid	toereikende, ter zake dienende en niet bovenmatige gegevensverwerking	II
artikel 11, tweede lid	maatregelen opdat persoonsgegevens juist en nauwkeurig zijn	I/II
artikel 12, eerste lid	verwerking in opdracht verantwoordelijke	II
artikel 12, tweede lid	geheimhoudingsplicht bewerker	I/II
artikel 13	beveiligingsverplichting	II/III
artikel 16	verbod verwerking bijzondere persoonsgegevens	III
artikel 24, eerste lid	gebruik wettelijk identificatienummer	III
artikel 24, tweede lid	nadere regels gebruik wettelijk identificatienummer	II/III
artikel 33, eerste lid	informatieplicht persoonsgegevens verkregen bij betrokkene	II
artikel 33, tweede lid	te verstrekken informatie	II
artikel 33, derde lid	verstrekking nadere informatie	II
artikel 34, eerste lid	informatieplicht persoonsgegevens verkregen op andere wijze dan bij betrokkene	II
artikel 34, tweede lid	te verstrekken informatie	II
artikel 34, derde lid	verstrekking nadere informatie	II
artikel 34a, eerste lid	meldplicht datalekken bij Autoriteit Persoonsgegevens	II
artikel 34a, tweede lid	meldplicht aan betrokkene	II
artikel 34a, derde lid	inhoud kennisgeving	I
artikel 34a, vierde lid	inhoud kennisgeving aan Autoriteit Persoonsgegevens	I
artikel 34a, vijfde lid	wijze kennisgeving aan betrokkene	I
artikel 34a, zevende lid	alsnog verplichte kennisgeving aan	II

	betrokkene	
artikel 34a, achtste lid	bijhouden overzicht inbreuken	II
artikel 34a, elfde lid	nadere regels kennisgeving	I
artikel 35, eerste lid, tweede volzin	inzagerecht	II
artikel 35, tweede lid	inhoud mededeling	II
artikel 35, derde lid	zienswijze vragen derde	I
artikel 35, vierde lid	mededelingen logica geautomatiseerde verwerking	I
artikel 36, tweede lid	recht op verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming persoonsgegevens	II
artikel 36, derde lid	uitvoering beslissing op verzoek	II
artikel 36, vierde lid	informereren over onmogelijkheid van verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming	I
artikel 38, eerste lid	informereren derden over toewijzing verzoek	I
artikel 38, tweede lid	informereren verzoeker	I
artikel 39, eerste lid	maximale vergoeding inzageverzoek	I
artikel 39, tweede lid	teruggave vergoeding bij verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming	I
artikel 39, derde lid	gewijzigde maximale vergoeding	I
artikel 40, tweede lid	recht van verzet	II
artikel 40, derde lid	maximale vergoeding en teruggave vergoeding bij gegrond verzet	I
artikel 41, tweede lid	absoluut recht van verzet tegen verwerking voor commerciële of charitatieve doelen	II
artikel 41, derde lid	maatregelen om betrokkenen bekend te maken met recht van verzet	I
artikel 42, eerste lid	regels geautomatiseerde individuele besluiten	III
artikel 42, vierde lid	mededeling logica geautomatiseerde verwerking	I
artikel 66, vijfde lid	niet-nakoming bindende aanwijzing	I, II of III, afhankelijk van de indeling van het onderliggende artikel
artikel 76, eerste lid	verbod doorgifte naar land buiten EER zonder passend beschermingsniveau	II
artikel 77, tweede lid	voorschriften doorgiftevergunning	I
artikel 78, vierde lid	opschorting doorgifte bij ministeriële regeling of besluit	I

Algemene wet bestuursrecht		
artikel 5:20, eerste lid	medewerkingsplicht (nalevingstoezicht Wet bescherming persoonsgegevens)	I, II of III, afhankelijk van de indeling van het onderliggende artikel

CONCEPT

Bijlage 2, behorende bij artikel 3 van de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens 2015

Overtredingen met een wettelijk boetemaximum van € 450.000

<u>Wetsartikel</u>	<u>Omschrijving</u>	<u>Categorie</u>
Telecommunicatiewet		
artikel 11.3a, eerste lid	meldplicht datalekken aanbieder openbare elektronische communicatiedienst bij Autoriteit Persoonsgegevens	III
artikel 11.3a, tweede lid	meldplicht aan betrokkene	III
artikel 11.3a, derde lid	inhoud kennisgeving	II
artikel 11.3a, vierde lid	alsnog verplichte kennisgeving aan betrokkene	III
artikel 11.3a, zesde lid	bijhouden overzicht inbreuken	III
artikel 11.3a, zevende lid	nadere regels kennisgeving	II
Algemene wet bestuursrecht		
artikel 5:20, eerste lid	medewerkingsplicht (nalevingstoezicht Telecommunicatiewet)	II of III, afhankelijk van de indeling van het onderliggende artikel

Bijlage 3, behorende bij artikel 4 van de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens 2015

Overtredingen met een wettelijk boetemaximum van € 20.250

<u>Wetsartikel</u>	<u>Omschrijving</u>	<u>Categorie</u>
Wet bescherming persoonsgegevens		
artikel 4, derde lid	aanwijzing vertegenwoordiger door verantwoordelijke buiten EER	II
artikel 78, tweede lid, aanhef en onder a	doorgifteverbod bij ministeriële regeling of besluit	II
Wet politiegegevens		
artikel 32, eerste lid	protocolplicht	II
artikel 32, tweede lid	melding gemeenschappelijke verwerking aan Autoriteit Persoonsgegevens	I
artikel 32, derde lid	bewaartermijn	II
artikel 32, vierde lid	nadere regels wijze vastlegging	I
Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens		
artikel 19, eerste lid	vastlegging en bewaarplicht verstrekking justitiële gegevens	II
artikel 39j, eerste lid	vastlegging en bewaarplicht verstrekking strafvorderlijke gegevens	II
artikel 44, eerste lid	vastlegging en bewaarplicht verstrekking afschriften rapporten uit persoonsdossiers	II

TOELICHTING OP DE BELEIDSREGELS

Algemene toelichting

Uitbreiding boetebevoegdheid Autoriteit Persoonsgegevens

Op [datum] treedt de Wet meldplicht datalekken en uitbreiding bestuurlijke boetebevoegdheid Cbp (Kamerstuknummers 33 662) in werking. Op grond van de Wet meldplicht datalekken en uitbreiding bestuurlijke boetebevoegdheid Cbp kan de Autoriteit Persoonsgegevens een bestuurlijke boete (hierna: boete) opleggen ter zake van overtreding van onder andere alle hoofdverplichtingen van de verantwoordelijke uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

De bevoegdheid van de Autoriteit Persoonsgegevens om bij overtredingen van de Wbp een boete op te leggen, gold voorheen uitsluitend voor overtreding van artikel 27 en 28.

De keuze van de wetgever om over te gaan tot uitbreiding van de boetebevoegdheid is ingegeven door de wens de sanctiemogelijkheden van de Autoriteit Persoonsgegevens te versterken om de naleving van de Wbp, zowel door bedrijven als overheden, te bevorderen.³ Met de uitbreiding van de boetebevoegdheid van de Autoriteit Persoonsgegevens wordt toegegroeid naar het handhavingssysteem uit de toekomstige Algemene verordening gegevensbescherming, die de Wbp als algemene wet zal gaan vervangen.⁴ Ook het voorstel voor deze verordening voorziet in de bevoegdheid voor de nationale toezichthouders om boetes op te leggen bij overtreding van de verordening.

Boetebevoegdheid en wettelijk boetemaximum

De Autoriteit Persoonsgegevens is op grond van artikel 66 van de Wbp bevoegd een boete op te leggen ter zake van overtredingen van de in het eerste en tweede lid van dat artikel genoemde bepalingen van de Wbp, niet-nakoming van een bindende aanwijzing als bedoeld in artikel 66, vijfde lid, van de Wbp, en artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij nalevingstoezicht op de Wbp.

De Autoriteit Persoonsgegevens kan voorts op grond van artikel 15.4, vierde lid, van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) een boete opleggen ter zake van overtredingen van de in artikel 15.1, derde lid, van deze wet bedoelde regels (de meldplicht voor datalekken in artikel 11.3a van de Tw), en artikel 5:20 van de Awb bij nalevingstoezicht op de Tw.

Tot slot kan de Autoriteit Persoonsgegevens op grond van artikel 35, derde lid, van de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) en artikel 27, vierde lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) een boete opleggen ter zake van overtredingen van een aantal bepalingen uit die wetten.

De beboetbare bepalingen uit de hiervoor genoemde wetten kennen een wettelijk boetemaximum van € 810.000, € 450.000 of € 20.250. Deze beboetbare bepalingen zijn, gegroepeerd per wettelijk boetemaximum, opgesomd en omschreven in bijlage 1 tot en met 3 bij deze beleidsregels.

³ Kamerstukken II 2014/15, 33 662, nr. 9, p. 4.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 662, nr. 9, p. 11.

Artikel 66, tweede lid, van de Wbp jo. artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht biedt de Autoriteit Persoonsgegevens de mogelijkheid, indien de hoogste boetecategorie van € 810.000 geen passende bestraffing toelaat, aan een rechtspersoon een boete op te leggen tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan het besluit waarbij de boete wordt opgelegd.

Bepalen van de hoogte van bestuurlijke boetes

Bij de vaststelling van (de hoogte van) de boete moet de Autoriteit Persoonsgegevens onder andere het wettelijk boetemaximum, de toepasselijke bepalingen van (hoofdstuk 5 van) de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen.

De Autoriteit Persoonsgegevens kan omwille van de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen inzake de invulling van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete, waaronder het bepalen van de hoogte daarvan. Met deze beleidsregels (hierna: Boetebeleidsregels) beoogt de Autoriteit Persoonsgegevens inzicht te geven in de factoren die de hoogte van de boete bepalen.

Artikel 4:84 van de Awb biedt de Autoriteit Persoonsgegevens de mogelijkheid van deze beleidsregels met betrekking tot het bepalen van de hoogte van boetes af te wijken vanwege bijzondere gevallen die niet in de beleidsregels zijn verdisconteerd (inherente afwijkingsbevoegdheid).

Drie jaar na inwerkingtreding van de Boetebeleidsregels worden deze geëvalueerd om te bezien of en in hoeverre de inhoud daarvan aanpassing behoeft. Te zijner tijd zal worden bekeken in welke vorm die evaluatie - waarbij externen zullen worden betrokken - zal plaatsvinden.

Bindende aanwijzing

Op grond van artikel 66, derde lid, van de Wbp moet de Autoriteit Persoonsgegevens eerst een bindende aanwijzing aan de overtreder geven, voordat zij kan overgaan tot het opleggen van een boete wegens overtreding van de in artikel 66, tweede lid, genoemde artikelen. De Autoriteit Persoonsgegevens kan de overtreder een termijn stellen waarbinnen de aanwijzing moet worden opgevolgd.

Deze verplichting een bindende aanwijzing te geven, alvorens een boete op te leggen, geldt niet indien de overtreding opzettelijk is gepleegd of het gevolg is van ernstig verwijtbare nalatigheid (zie het vierde lid van artikel 66 van de Wbp).

Bij de term 'opzettelijk gepleegd' valt volgens de wetsgeschiedenis te denken aan ongeoorloofde handel in persoonsgegevens. In dergelijke situaties gaat het bijvoorbeeld om overtreders die willens en wetens de regels overtreden om er zelf financieel beter van te worden.⁵

Onder 'het gevolg van ernstig verwijtbare nalatigheid' wordt volgens de wetsgeschiedenis verstaan: indien de overtreding het gevolg is van grof, aanzienlijk onzorgvuldig, onachtzaam dan wel onoordeelkundig handelen. Indien meerdere malen eenzelfde type overtreding heeft plaatsgevonden, kan sneller worden aangenomen dat sprake is van nalatigheid.⁶

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 662, nr. 9, p. 17.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 662, nr. 16.

Systematiek Boetebeleidsregels: categorie-indeling en boetebandbreedtes

In deze Boetebeleidsregels is gekozen voor een categorie-indeling en bandbreedte systematiek.

De beboetbare bepalingen op de naleving waarvan de Autoriteit Persoonsgegevens toezicht houdt, zijn per wettelijk boetemaximum van € 810.000, € 450.000 of € 20.250 ingedeeld in een aantal boetecategorieën, en daaraan verbonden in zwaarte oplopende boetes.

De categorieën lopen op in zwaarte van de overtreding van de bepalingen, waarbij categorie I de minst zware overtredingen bevat en categorie II of III de zwaarste overtredingen.

Met de indeling in categorieën wordt, los van de concrete omstandigheden van de overtreding, een indicatie gegeven van de hoogte van de boete die wegens een bepaalde overtreding kan worden opgelegd.

Bij het bepalen van de categorie-indeling heeft de Autoriteit Persoonsgegevens zich georiënteerd op het concept voor de Algemene verordening gegevensbescherming. Ook het voorstel voor de verordening deelt de overtredingen in drie categorieën in, en verbindt daaraan in zwaarte oplopende bestuurlijke geldboetes.⁷

Bij de indeling van de bepalingen in de boetecategorieën heeft de Autoriteit Persoonsgegevens de zwaarte van de geschonden norm gewogen en beoordeeld. Het gaat daarbij om de waarde van de norm en zijn plaats in de hiërarchie van normen in het stelsel van privacy wet- en regelgeving, mede gelet op de daarmee te dienen doelen en de belangen die deze bepalingen beogen te beschermen. Daarnaast is bekeken in welke categorie de betreffende bepaling in het concept voor de Algemene verordening gegevensbescherming is ingedeeld.

Voor de algemene verplichtingen voor de verantwoordelijken uit hoofdstuk 2 van de Wbp met een wettelijk boetemaximum van € 810.000, geldt dat ze in beginsel nevensgeschikt en niet ondergeschikt zijn ten opzichte van elkaar.⁸ Dat betreft allereerst de hoofdverplichtingen uit de artikelen 6 tot en met 13. Die bepalingen betreffen de materiële normen die gelden voor alle verwerkingen van persoonsgegevens, waardoor, over het algemeen, de indeling in categorie II op zijn plaats is. Datzelfde geldt voor overtreding van de artikelen 33, 34 en 34a. Transparantie is eveneens een hoofdverplichting van de verantwoordelijke.⁹ Ten aanzien van de meldplicht voor datalekken heeft de Autoriteit Persoonsgegevens zich georiënteerd op de beleidsregel die door de Minister van Economische Zaken is vastgesteld voor het opleggen van bestuurlijke boetes door de Autoriteit Consument en Markt ter zake van overtreding van de meldplicht voor datalekken in artikel 11.3a van de Tw (Boetebeleidsregel ACM 2014).¹⁰

Ook voor de rechten van de betrokkene in hoofdstuk 6 geldt dat ze in beginsel nevensgeschikt en niet ondergeschikt zijn ten opzichte van elkaar.¹¹ Dit betreft de overtredingen van de artikelen 35 tot en met 42 van de Wbp. Bij het bepalen van de categorie-indeling is er vanuit gegaan dat de

⁷ De maximale boete in het voorstel is 1 miljoen euro of, voor een onderneming, 2% van de jaarlijkse wereldwijde omzet (artikel 79 van het concept Algemene verordening gegevensbescherming).

⁸ *Kamerstukken II 2014/15, 33 662, nr. 9, p. 19.*

⁹ Zie ook *Kamerstukken II 2014/15, 33 662, nr. 9, p. 17-18.*

¹⁰ Vgl. *Kamerstukken II 2014/15, 33 662, nr. 9, p. 19-20.*

¹¹ *Kamerstukken II 2014/15, 33 662, nr. 9, p. 19.*

verplichtingen die de verantwoordelijken hebben bij de behandeling van verzoeken van betrokkenen om inzage, correctie en verzet in belangrijke mate van juridisch-administratieve aard zijn.¹² De materiële rechten van de betrokkene zijn ingedeeld in categorie II. De bepalingen die meer procedurele waarborgen bieden, zoals artikel 35, derde lid, van de Wbp, zijn ingedeeld in categorie I. Hetzelfde geldt in grote lijnen voor de verplichtingen die voortvloeien uit de regeling van de doorgifte van persoonsgegevens naar landen buiten de Europese Economische Ruimte zonder een passend beschermingsniveau. Dit betreft de overtredingen van de artikelen 76 tot en met 78 van de Wbp.¹³

De indeling in categorie III heeft te maken met de aard van het geschonden rechtsgoed, zoals het voorkomen van misbruik van de verwerking van gevoelige informatie over personen en het daaruit voortvloeiende kennispotentieel met betrekking tot andere personen¹⁴ dan wel de bescherming van de menselijke waardigheid. Artikel 16 van de Wbp bevat het belangrijke verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Overtreding van artikel 24 van de Wbp kan aan de orde zijn bij het buitenwettelijk gebruik van persoonsidentificerende nummers. Artikel 42 van de Wbp beschermt tegen besluitvorming ten aanzien van enige natuurlijke persoon op grond van een profielschets of een persoonlijkheidsschets die langs geautomatiseerde weg tot stand is gebracht. Uit de wetsgeschiedenis kan worden opgemaakt dat de menselijke waardigheid vereist dat dergelijke beslissingen over iemand door een andere persoon, en niet slechts door een geautomatiseerd systeem, worden genomen.¹⁵

Elke boetecategorie is gekoppeld aan een bepaalde boetebandbreedte die de Autoriteit Persoonsgegevens passend en geboden voorkomt. Dit betekent dat de hoogte van de boete evenredig moet zijn en voldoende afschrikwekkend voor zowel de overtreder (speciale preventie) als andere potentiële overtreeders (generale preventie). Binnen deze bandbreedte stelt de Autoriteit Persoonsgegevens een basisboete vast.

De hoogte van de boete stemt de Autoriteit Persoonsgegevens in ieder geval af op de factoren die zijn genoemd in artikel 6. Het gaat daarbij om de ernst van de concrete overtreding, de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten en, indien daar aanleiding toe bestaat, andere omstandigheden, zoals de (financiële) omstandigheden waarin de overtreder verkeert (zie artikel 5:46 van de Awb). Bij de bepaling van de uiteindelijke hoogte van de boete houdt de Autoriteit Persoonsgegevens voorts rekening met de aanwezigheid van boeteverhogende en boeteverlagende factoren als bedoeld in de artikelen 9 en 10 om bijzondere omstandigheden met betrekking tot de overtreder mee te kunnen wegen. De Autoriteit Persoonsgegevens kan daarbij, zo nodig, buiten de grenzen van de boetebandbreedte treden. Een boeteverhogende factor kan uiteraard niet leiden tot een boete die boven het wettelijk boetemaximum uitstijgt.

¹² Zie ook *Kamerstukken II 2014/15*, 33 662, nr. 9, p. 17-18.

¹³ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 662, nr. 9, p. 18.

¹⁴ Dat raakt aan het verbod op het maken van onderscheid tussen personen op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht etc. (o.a. artikel 1 van de Grondwet). Vgl. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 892, nr. 3, p. 11 en *Kamerstukken II 1998/99*, 25 892, nr. 6, p. 10.

¹⁵ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 892, nr. 3, p. 170.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 6, eerste lid

De Autoriteit Persoonsgegevens stemt de beoordeling van de aard en omvang van de overtreding in ieder geval af op: de schaal waarop de overtreding heeft plaatsgevonden, de intensiteit van de overtreding en het stelselmatige of incidentele karakter ervan.

De Autoriteit Persoonsgegevens stemt de beoordeling van de impact van de overtreding op (de bescherming van persoonsgegevens en van de persoonlijke levenssfeer voor) de betrokkenen en/of de maatschappij bijvoorbeeld af op: het (financiële) voordeel dat de overtreder heeft behaald met de overtreding en/of de schade die betrokkenen hebben geleden door de overtreding.

Artikel 6, tweede lid, tweede volzin

De tweede volzin van dit artikellid maakt duidelijk dat het criterium 'opzettelijk of ernstig verwijtbaar nalatig handelen' in artikel 66, vierde lid, van de Wbp een aanzienlijke mate van verwijtbaarheid veronderstelt. Dat heeft, in gevallen waarin de Autoriteit Persoonsgegevens een boete oplegt aan de overtreder zonder eerst een bindende aanwijzing te geven, bij de vaststelling van de hoogte van de boete overeenkomstig paragraaf 2.4 gevolgen voor de beoordeling van de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 7, eerste lid

De Autoriteit Persoonsgegevens kan de boetebandbreedte van de naast hogere categorie respectievelijk de bandbreedte van de naast lagere categorie toepassen indien de hoogte van de boete, gezien de omstandigheden van het geval, anders niet voldoende preventieve werking heeft dan wel onevenredig hoog is.

Artikel 7, tweede lid

Indien in voorkomende gevallen een boete van € 810.000 geen passende bestraffing toelaat, kan de Autoriteit Persoonsgegevens een boete opleggen tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van een rechtspersoon. Op voorhand is niet vast te stellen in welke gevallen daarvan sprake zal zijn. De hoogte van de boete zal worden bepaald aan de hand van de relevante factoren die opgesomd staan in artikel 6 van de Boetebeleidsregels en dient in een concreet geval overeenkomstig artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht deugdelijk gemotiveerd te worden.

Artikel 8

Indien in een concreet geval sprake is van boeteverlagende (of -verhogende) omstandigheden kan, na het bepalen van de boeteverlaging (of -verhoging), buiten de bandbreedte (en de voor de overtreding bepaalde boetecategorie) worden getreden.

Artikel 9, eerste lid

Een boeteverhoging vanwege de omstandigheid dat de overtreder het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens heeft tegengewerkt of belemmerd, is mogelijk voor zover dit geen

afbreuk doet aan de rechten van verdediging die een overtreder toekomen. Een dergelijke boeteverhoging is niet mogelijk indien een boete aan de overtreder is of wordt opgelegd wegens niet-meewerken aan het onderzoek (artikel 5:20 van de Awb).

Artikel 9, tweede lid

Dit artikel maakt duidelijk dat de enkele niet-nakoming van een bindende aanwijzing als bedoeld in artikel 66, vijfde lid, van de Wbp nog geen recidive veronderstelt, omdat geen sprake is van hetzelfde type overtreding van het onderliggende artikel in de zin van dit tweede lid. Dat is ook van belang omdat de ratio van de regeling van de bindende aanwijzing is dat de Autoriteit Persoonsgegevens in de bindende aanwijzing ter concretisering van de wettelijke norm moet aangeven welke gedraging op grond van de Wbp van de verantwoordelijke wordt verwacht. Dit houdt verband met het algemeen-abstrakte karakter van de normen van de Wbp en het lex certa-beginsel.¹⁶ Onduidelijkheid over de invulling van de betreffende norm behoort dan ook geen boeteverhogende factor te zijn.

Artikel 10

Bij het criterium 'verdergaande medewerking verleend aan de Autoriteit Persoonsgegevens dan waartoe de overtreder wettelijk gehouden was', bedoeld in artikel 10, onder a, valt te denken aan de situatie waarin de overtreder niet alleen medewerking aan het onderzoek heeft verleend (bijvoorbeeld een verklaring heeft willen afleggen), maar ook sprake is van een daadwerkelijk verdergaande medewerking aan het onderzoek dan waartoe de overtreder wettelijk was gehouden.

Het criterium dat 'de overtreder de overtreding heeft beëindigd voor of bij de eerste bekendwording met het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens' heeft betrekking op gevallen waarin de overtreder heeft gehandeld met het oogmerk om actief (uit eigen beweging) de overtreding te beëindigen.

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 662, nr. 9, p. 4.