



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 23/2024 van 23 februari 2024**

**Betreft: Voorontwerp van wet betreffende de strafrechtelijke en administratieve sancties betreffende de inbreuken op sommige bepalingen van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, van de wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen en van hun uitvoeringsbesluiten (CO-A-2023-541)**

**Sleutelwoorden: Bekendmaking van besluiten - administratieve besluiten - doeleinden - ontbreken van doeleinden.**

**Vertaling**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), aanwezig: Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon, Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name op de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op artikel 25, derde lid, van het WOG, volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 *van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

**DISCLAIMER**

**Dit is een AI-vertaling wegens hoogdringendheid (einde van de legislatuur) op uitdrukkelijke vraag van het Directiecomité van de GBA.**

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Tinne Van der Straeten , minister van Energie, ontvangen op 22 november 2023;

Gezien de bijkomende informatie ontvangen op 8 en 15 januari 2024;

brengt op 23 februari 2024 het volgende advies uit:

## **I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. Op 22 november 2023 heeft de minister van Energie het advies van de Autoriteit gevraagd over een voorontwerp van wet betreffende strafrechtelijke en administratieve sancties betreffende de inbreuken op sommige bepalingen van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, van de wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen en hun uitvoeringsbesluiten (hierna het "voorontwerp" genoemd).
2. Het voorontwerp heeft twee hoofddoelstellingen:
  - Enerzijds uit te breiden<sup>1</sup> of te voorzien in een mechanisme van administratieve en strafrechtelijke sancties in geval van inbreuk op een aantal bepalingen (opgesomd in artikel 4, §1<sup>er</sup> van het voorontwerp) van de volgende wetgevende instrumenten: (i) de Wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna de "Wet op de elektriciteitsmarkt"), (ii) de Wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna de "Wet vervoer gasvormige producten"); (iii) de wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof; en (iv) de Europese Verordening 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010, (hierna, samen, de "Energiewetten"); en
  - de doeltreffendheid van strafrechtelijke sancties in de energiesector vergroten.
3. De implementatie van deze doelstellingen is in de eerste plaats gebaseerd op de oprichting van een systeem voor onderzoek, registratie en administratieve vervolging van inbreuken op de energiewetgeving door ambtenaren van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

---

<sup>1</sup> Er bestaat al een systeem van administratieve sancties voor inbreuken op de wet inzake het vervoer van gasvormige producten.

(hierna de "FOD Economie"). Meer bepaald onderscheidt het voorontwerp vier rollen voor de ambtenaren: (i) de verbalisant, die als taak heeft inbreuken te melden en vast te stellen; (ii) de sanctionerende ambtenaar, die verantwoordelijk is voor het opleggen van administratieve boetes; (iii) de beordelende ambtenaar, die verantwoordelijk is voor het bepalen van het gevolg dat aan de inbreuk moet worden gegeven (minnelijke schikking, administratieve procedure of overdracht aan de procureur des Konings); en (iv) de minnelijke schikking, die bevoegd is om een geldsom voor te stellen waarvan de vrijwillige betaling door de overtreder de strafvordering beëindigt. Uit de voorbereidende werkzaamheden blijkt dat de aanvrager zich heeft laten inspireren door het systeem van administratief onderzoek, registratie en vervolging dat is opgezet onder boek XV van het Wetboek van economisch recht.

4. De voorbereidende werkzaamheden stellen dat het huidige systeem voor het onderzoeken, vaststellen en vervolgen van inbreuken op de energiewetgeving niet optimaal is, omdat het voornamelijk gebaseerd is op een systeem van strafrechtelijke sancties, dat niet geschikt is voor een reeks inbreuken die de aanklager als minder ernstig bestempelt. Dit zou leiden tot een zekere mate van straffeloosheid en, op zijn beurt, tot een zekere mate van inefficiëntie van het wetgevingskader.<sup>2</sup> De uitbreiding of invoering van administratieve sancties ter versterking van bestaande strafrechtelijke procedures is daarom bedoeld om bij te dragen aan de effectiviteit van energiewetten.<sup>3</sup>
5. De aanvrager heeft bij zijn adviesaanvraag het advies gevoegd dat hij op 5 oktober 2023 van de Raad van State heeft ontvangen over een versie van het voorontwerp die voorafgaat aan die welke hij aan de Autoriteit heeft meegedeeld (advies 74.284/3). In zijn advies wijst de Raad van State erop dat sommige bepalingen van het voorontwerp betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens en dat de aanvrager bijgevolg de Autoriteit moet raadplegen alvorens het voorontwerp aan de Kamer voor te leggen.<sup>4</sup> Meer in het bijzonder is

---

<sup>2</sup> "De vereisten van het strafrechtelijk beleid dicteren dat voor een hele reeks minder ernstige overtredingen geen strafrechtelijke vervolging moet worden ingesteld, om redenen van opportuniteit. De afwezigheid van strafrechtelijke vervolging leidt echter tot een zekere inefficiëntie die resulteert in niet-naleving van de voorschriften van het energiestrafrecht en een hervorming ervan noodzakelijk maakt. Anderzijds moet het mogelijk zijn om deze overtredingen administratief te vervolgen. Met andere woorden, het doel is om een algemeen mechanisme van administratieve boetes in te voeren als antwoord op het algemene probleem van de overbelasting van openbare ministeries en rechtbanker".

<sup>3</sup> "Er zijn veel redenen waarom het energiestrafrecht niet effectief is. Dit hervormingsvoorstel wil deze tekortkomingen verhelpen. Er wordt gekozen voor administratieve vervolging omdat deze, in combinatie met het strafrechtelijke vervolgingsbeleid, een effectief, afschrikkend en efficiënt beleid mogelijk maakt".

<sup>4</sup> Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, onder c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 "tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit", te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp in de Kamer wordt ingediend".

de Raad van State van oordeel dat de volgende bepalingen ter toetsing aan de Autoriteit moeten worden voorgelegd:

- Artikel 6, §3, 2° - Deze bepaling stelt dat het stakingsbevel dat de ambtenaren in bepaalde gevallen mogen uitvaardigen, de identiteit van de betrokken ambtenaren, de hoedanigheid waarin ze optreden en de administratie waaraan ze rapporteren, moet vermelden;
  - Artikel 11, lid 4 - Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid om schikkingsbesluiten openbaar te maken, hoewel een dergelijke openbaarmaking op niet-nominatieve basis kan plaatsvinden "*indien de betrokken belangen niet zwaarder wegen dan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of indien het risico bestaat dat een lopend strafrechtelijk onderzoek of een strafprocedure in gevaar wordt gebracht of onevenredige schade aan of betrokken personen of bedrijven toebrengt*";
  - Artikel 34 - Deze bepaling laat sanctionerende ambtenaren toe om beslissingen waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, openbaar te maken door ze met naam en toenaam te publiceren op de website van de FOD Economie. Er is echter een uitzondering die een niet op naam gestelde en/of beperkte publicatie toelaat "*indien het belang van de publicatie niet opweegt tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of indien de publicatie een lopend strafrechtelijk onderzoek of procedure in gevaar dreigt te brengen of onevenredige schade dreigt toe te brengen aan de betrokken personen of bedrijven*".
6. Bij e-mail van 8 januari 2024 heeft de aanvrager gespecificeerd dat de publicatie bedoeld in de artikelen 11, §4 en 34 van het voorontwerp moet plaatsvinden op de website van de FOD Economie.
7. Het verzoek om advies heeft betrekking op de bepalingen die de Raad van State in zijn advies heeft genoemd. De Autoriteit is echter van mening dat het ook passend is dat zij advies uitbrengt over artikel 45, lid 7 (elektriciteit) en artikel 54, lid 7 (gas) van het voorontwerp, voor zover deze bepalingen voorzien in een soortgelijke publicatieverplichting als die welke hierboven zijn genoemd (artikel 11, lid 4, en artikel 34 van het voorontwerp). Meer bepaald bepalen de artikelen 45, §7 en 54, §7 dat de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas (hierna de "CREG") op haar website de beslissingen publiceert die zij neemt om een boete of een eenvoudige veroordeling op te leggen, zonder anonimisering. De verplichting wordt getemperd door de toevoeging van het volgende voorbehoud: "*Als de Commissie van mening is dat de publicatie van de identiteit van de overtreder onredelijk is of een gevaar kan*

*vormen voor een lopend onderzoek, kan ze beslissen om de publicatie uit te stellen of de identiteit van de overtreder weg te laten. In het geval van onredelijkheid<sup>5</sup> kan de Commissie ook besluiten de identiteit van de dader slechts gedurende een beperkte periode achter te houden. Onverminderd de toepassing van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, duurt de publicatie van persoonsgegevens nooit langer dan vijf jaar.”<sup>6</sup>*

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

### **a. Vermelding van de namen van ambtenaren op het bevel tot staken en opschorten**

8. Het eerste lid van artikel 6 van het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid voor handhavingsambtenaren om in bepaalde gevallen een administratief verbod uit te vaardigen. Deze bepaling luidt meer bepaald als volgt: "*Wanneer er geen andere doeltreffende middelen beschikbaar zijn om de in artikel 4, lid 1, bedoelde inbreuken te stoppen of te verbieden en het risico van ernstige schade aan personen of goederen te voorkomen, zijn de met de registratie belaste ambtenaren bevoegd om de onmiddellijke stopzetting te bevelen van de activiteiten die aan de oorsprong liggen van de gevaarlijke situatie*".
9. Het derde lid bepaalt welke gegevens op het stakingsbevel moeten worden vermeld: "*Het stakingsbevel dat op grond van het eerste lid wordt uitgevaardigd, wordt schriftelijk vastgelegd. Dit document vermeldt ten minste: 1° de datum en het tijdstip waarop het bevel is uitgevaardigd; 2° de identiteit van de betrokken handhavingsambtenaren, de hoedanigheid waarin zij optreden en de administratie waaraan zij rapporteren; 3° de feitelijke en juridische grondslag*".
10. Het verzoek om advies heeft betrekking op punt 2 van de derde alinea, dat wil zeggen de identiteit van de controleambtenaar, de hoedanigheid waarin hij optreedt en de administratie waaraan hij rapporteert.

---

<sup>5</sup> De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op het feit dat het woord "onredelijkheid" niet bestaat en beveelt aan dit te vervangen door een verwijzing naar de onredelijkheid van de publicatie.

<sup>6</sup> Bij e-mail van 15 januari 2024 bevestigde de aanvrager aan de Autoriteit dat de tekst van artikel 45, lid 7 (*mutatis mutandi*) moest worden gewijzigd om overeen te stemmen met de tekst van artikel 54, lid 7. Bijgevolg was de Autoriteit met het oog op dit advies van mening dat de tekst van artikel 45, lid 7 *mutatis mutandi* moest worden gelezen als die van artikel 54, lid 7.

11. In een e-mail van 8 januari 2024 verstrekte de aanvrager ook de volgende informatie: (ii) het doel van het vermelden van de identiteit van de opsteller op het bevel tot staking is om de opsteller te identificeren in het geval van een rechtszaak; en (ii) het is niet de bedoeling dat het bevel tot staking wordt gedeeld met iemand anders dan de geadresseerde(n) en het openbaar ministerie ("*met uitzondering van eventuele verplichtingen die worden opgelegd door andere wetten*").
  
12. Ten eerste betwijfelt de Autoriteit of het voorontwerp moet voorzien in een verplichting om de identiteit en de hoedanigheid van de opsteller te vermelden, aangezien dit een doublure zou vormen met een verplichting met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. Meer bepaald bepaalt artikel 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur: "*Teneinde het publiek duidelijke en objectieve informatie te verstrekken over het optreden van de federale administratieve overheid, [...] 3° vermeldt elke briefwisseling uitgaande van een federale administratieve overheid de naam, de functie, het adres en het telefoonnummer van de persoon die nadere informatie over de zaak kan verstrekken*". In deze context verzoekt de Autoriteit de aanvrager om na te gaan of: (i) het bevel tot stopzetting voorzien in artikel 6 van het voorontwerp een briefwisseling is in de zin van artikel 2, 3° van de wet van 11 april 1994 wanneer het wordt meegedeeld aan de overtreder en, (ii) zo ja, of er een specifieke reden bestaat om te eisen dat de identiteit en de hoedanigheid van de ambtenaar die het proces-verbaal opmaakt, worden vermeld door middel van artikel 6, §3, 2° van het voorontwerp, naast de elementen vereist door artikel 2, 3° van de wet van 11 april 1994. Indien **een dergelijke specifieke reden niet bestaat, beveelt** de Autoriteit de aanvrager aan om **punt 2° van het 3de lid van artikel 6 van het voorontwerp te schrappen om elke verwarring te vermijden die zou kunnen voortvloeien uit het naast elkaar bestaan van dit punt en punt 3° van artikel 2 van de wet van 11 april 1994.**
  
13. **Als de aanvrager echter van mening is dat de verplichting van artikel 6, lid 3, punt 2, moet worden gehandhaafd, verzoekt** de Autoriteit de aanvrager om **het doel van de verwerking, namelijk de vermelding van de persoonsgegevens van het personeelslid (identiteit en status als personeelslid) rechtstreeks in de wetstekst, duidelijk toe te lichten**, met inachtneming van het legaliteitsbeginsel. Een dergelijke verwijzing naar het doel van de verwerking is momenteel niet opgenomen in het voorontwerp.

#### **b. Publicatie van beslissingen**

##### Inleidende opmerking

14. Artikel 11, lid 4, artikel 34, artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, hebben alle betrekking op de bekendmaking van administratieve besluiten. In dit verband wil de Autoriteit de aandacht van de aanvrager vestigen op het feit dat zij onlangs verscheidene adviezen heeft uitgebracht over de kwestie van de bekendmaking van rechterlijke beslissingen:

- In haar advies 98/2022 van 13 mei 2022 heeft de Autoriteit zich uitgesproken over de bekendmaking van rechterlijke beslissingen in het kader van de oprichting van een centraal register van rechterlijke beslissingen;<sup>7</sup>
- in haar advies 108/2023 van 29 juni 2023 heeft de Autoriteit zich uitgesproken over de kwestie van de bekendmaking van beslissingen waarin de rechter het bestaan van discriminatie vaststelt, in een context van schadevergoeding;<sup>8</sup> en
- In haar advies 136/2023 van 19 september 2023 heeft de Autoriteit zich uitgesproken over de kwestie van de publicatie van beslissingen waarin de rechtbank het bestaan van discriminatie vaststelt, in een context van stopzetting.<sup>9</sup>

15. De Autoriteit is van mening dat bovengenoemde adviezen een solide precedent vormen dat als basis kan dienen voor de beoordeling van het onderhavige verzoek. Toegegeven, het onderhavige verzoek om advies betreft de bekendmaking van administratieve en niet van rechterlijke besluiten, en de context van het onderhavige verzoek verschilt van die van de bovengenoemde adviezen. Er kan echter een aantal algemene lessen worden getrokken uit de bovengenoemde adviezen en deze kunnen van toepassing zijn op het onderhavige verzoek om advies. In deze adviezen worden met name de volgende lessen getrokken.

- Het is vooral belangrijk dat de wetstekst die de verplichting/mogelijkheid tot publicatie vastlegt, duidelijk en nauwkeurig het doel of de doelen van de publicatie vermeldt, aangezien de publicatie een zeer breed publiek bereikt (elke internetgebruiker).
- In overeenstemming met het beginsel van de minimale gegevensverwerking moet de publicatie beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is om het doel of de doelen te bereiken waarvoor de publicatie is bedoeld.. Dit betekent dat de beslissing in principe

---

<sup>7</sup> Advies 98/2022 van 13 mei 2022 (CO-A-2023-173) over een wetsontwerp tot instelling van het centraal register van rechterlijke beslissingen en de publicatie van vonnissen en arresten.

<sup>8</sup> Advies 108/2023 van 29 juni 2023 (CO-A-2023-173) met betrekking tot een voorontwerp van decreet en gezamenlijke ordonnantie tot vaststelling van de Brusselse Code inzake gelijkheid, non-discriminatie en de bevordering van diversiteit, deel 2, titel 3, hoofdstuk 4.

<sup>9</sup> Advies 136/2023 van 19 september 2023 (CO-A-2023-290) betreffende een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering tot wijziging van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijk kansen- en gelijke behandelingsbeleid.

geanonimiseerd moet worden gepubliceerd (of gepseudonimiseerd als volledige anonimisering niet mogelijk is gezien het doel of de doelen die worden nagestreefd) en dat de beslissing alleen in uitzonderlijke gevallen in zijn "ruwe" vorm mag worden gepubliceerd. Andere maatregelen, zoals de publicatie van een geanonimiseerde samenvatting van het besluit of een verklaring van de redenen voor het besluit tot publicatie, kunnen ook noodzakelijk worden geacht.

16. Gezien het bestaan van dit precedent beperkt de Autoriteit haar beoordeling tot aspecten die specifiek zijn voor het voorontwerp.

### Analyse van het voorontwerp

17. Om na te gaan of het voorontwerp in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel, moet eerst worden onderzocht of in het voorontwerp het doel of de doelen van de geplande publicaties worden aangegeven en of deze kunnen worden beschouwd als specifiek, uitdrukkelijk en rechtmatig in de zin van artikel 5, lid 1, onder b), van de AVG. De Autoriteit merkt op dat de tekst van het voorontwerp zelf geen enkel doel aangeeft voor de geplande publicaties van besluiten.
18. Op basis van het voorbereidende werk begrijpt de Autoriteit dat de publicatie de volgende doelstellingen heeft:
- Met betrekking tot de mogelijkheid tot publicatie van de besluiten van de tussenpersonen als bedoeld in artikel 11, lid 4, van het voorontwerp: "*waarborgen van de veiligheid van het transport van elektriciteit, gas en waterstof*"<sup>10</sup> ;
  - Wat betreft de mogelijkheid om administratieve beslissingen van sanctionerende ambtenaren te publiceren op de website van de FOD Economie voorzien in artikel 34 van het voorontwerp: (i) democratische controle<sup>11</sup> , (ii) informatie voor het publiek<sup>12</sup> , en (iii) de ontwikkeling van gespecialiseerde rechtspraak<sup>13</sup> .

<sup>10</sup> "*Daarnaast is voorzien in een publicatieoptie. Aangezien een van de doelstellingen van de elektriciteits-, gas- en waterstofwetten is om het veilige transport van elektriciteit, gas en waterstof te waarborgen, lijkt het beperken van deze optie tot een specifieke situatie niet gepast*".

<sup>11</sup> "*De publicatie van beslissingen om sancties op te leggen bestaat op bijna alle gebieden. Het meest voor de hand liggend is de publicatie van rechterlijke uitspraken. Dit is gebaseerd op artikel 148 en 149 van de Grondwet en artikel 6.1 van het EVRM. De filosofie achter deze publicatie, namelijk democratische controle mogelijk maken, kan worden uitgebreid naar administratieve besluiten*".

<sup>12</sup> "*De publicatie van besluiten moet er onder andere voor zorgen dat het publiek zich bewust is van de gevolgen van niet-naleving van specifieke wetgeving en dat de toegepaste procedures transparant en duidelijk zijn*".

<sup>13</sup> "*Het maakt het ook mogelijk om specifieke jurisprudentie te ontwikkelen op het gebied van economisch recht*".



- Met betrekking tot de verplichting tot publicatie van de beslissingen van de CREG voorzien in de artikelen 45, §7 en 54, §7 van het voorontwerp: het informeren van de markt en het publiek.<sup>14</sup>
19. In e-mails van 8 en 15 januari 2024 verklaarde de aanvrager ook dat de publicatie van de besluiten, bedoeld in de vier voornoemde bepalingen, een "voorzorgsmaatregel" vormde:
- "1° om potentiële klanten van de overtredende onderneming te waarschuwen dat ze bijzonder waakzaam moeten zijn wat de naleving van de veiligheidsregels door de onderneming betreft.*
- 2° om te voorkomen dat de onderneming hetzelfde misdrijf pleegt, aangezien de informatie door de publicatie al bekend is bij het grote publiek. "*
20. Samengevat heeft de aanvrager in zijn e-mails van 8 en 15 januari 2024 dezelfde doeleinden aangegeven voor de vier bepalingen van het voorontwerp die betrekking hebben op de kwestie van de bekendmaking van besluiten: (i) publieksvoorlichting (*"om potentiële klanten van het in overtreding zijnde bedrijf te waarschuwen dat zij bijzonder waakzaam moeten zijn met betrekking tot de naleving van de veiligheidsvoorschriften door dat bedrijf"*) en (ii) afschrikking (*"om te voorkomen dat het bedrijf dezelfde overtreding begaat, aangezien de informatie door de publicatie reeds bekend is bij het grote publiek"*). De Autoriteit zal daarom hierna prioritair onderzoeken of deze doeleinden passend zijn en de publicatie van besluiten die persoonsgegevens bevatten rechtvaardigen.
21. Voor de volledigheid zal de Autoriteit vervolgens onderzoeken of de volgende elementen die tijdens de voorbereidende werkzaamheden in verband met een of meer bepalingen van het voorontwerp in kwestie zijn genoemd, passende doeleinden kunnen vormen die de bekendmaking van besluiten die persoonsgegevens bevatten, rechtvaardigen: i) het waarborgen van de veiligheid van het transport van elektriciteit, gas en waterstof, ii) democratische controle, iii) de ontwikkeling van gespecialiseerde jurisprudentie, iv) het informeren van de markt.
22. Om de geschiktheid van de hierboven genoemde (potentiële) doelen te onderzoeken, is het belangrijk het volgende p te merken:
- met betrekking tot artikel 11, lid 4, en artikel 34 van het voorontwerp heeft de aanvrager bij e-mail van 8 januari 2024 aan de Autoriteit bevestigd dat de dader van de strafbare

---

<sup>14</sup> Motivering - *"In lid 7 wordt als algemene regel voorgesteld om boetes met naam en toenaam bekend te maken, behoudens bepaalde uitzonderingen en waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens. Het publiek en de markt hebben er belang bij te weten wanneer een bedrijf de regels van de energiemarkt overtreedt"*.

feiten die het voorwerp kunnen uitmaken van een besluit dat openbaar moet worden gemaakt, altijd een rechtspersoon zal zijn; en

- met betrekking tot de bekendmaking van besluiten als bedoeld in artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, heeft De aanvrager de Autoriteit bij e-mail van 15 januari 2024 meegedeeld dat niet kan worden uitgesloten dat dergelijke besluiten tegen natuurlijke personen worden genomen, waarbij zij het volgende voorbehoud maakte: "*In de praktijk is het moeilijk te zien hoe [natuurlijke personen] hierbij betrokken zouden kunnen zijn, maar in theorie en juridisch wordt deze mogelijkheid opengehouden*"; en
- In antwoord op de vraag van de Autoriteit "*hoe het (de) nagestreefde doel(en) niet zou(den) kunnen worden bereikt door de bekendmaking van besluiten waaruit de persoonsgegevens zijn weggelaten*", antwoordde de aanvrager laconiek, voor de 4 bepalingen in kwestie, "*zie antwoord hierboven*", verwijzend naar de doeleinden van informatieverstrekking aan het publiek en afschrikking genoemd in punt 19 hierboven.

#### Het publiek informeren

23. De Autoriteit begrijpt dat de aanvrager, door te voorzien in de publicatie van beslissingen, het publiek op de hoogte wil brengen van het overtredend gedrag van de overtreder. Dit moet gebeuren om de waakzaamheid van het publiek ten aanzien van de overtreder te vergroten.
24. In haar advies 108/2023 van 29 juni 2023 merkte de AMF reeds op dat bekendmaking van beslissingen met naam en toenaam denkbaar is wanneer dit veiligheidsdoeleinden dient - de FMA preciseert in dit verband dat het begrip "bekendmaking met naam en toenaam" moet worden opgevat als een bekendmaking waarin de overtreder wordt geïdentificeerd. De FMA merkte op: "*In bepaalde gevallen kan een passende bekendmaking van de opgelegde straf een legitiem doel dienen. Een voorbeeld hiervan is de publicatie van een lijst van exploitanten van toeristische locaties of infrastructuren die de afgelopen x jaar zijn beboet voor tekortkomingen op het gebied van veiligheid, aangezien een dergelijke publicatie de openbare veiligheid dient*". In deze context is de Autoriteit van mening dat, voor zover het doel van het informeren van het publiek kan worden begrepen als gericht op het verbeteren van de openbare veiligheid, de publicatie van besluiten op naam toelaatbaar kan zijn, binnen de hieronder beschreven grenzen. De Autoriteit verzoekt de aanvrager dan ook **om dit expliciet in de regelgevingstekst op te nemen**<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> De Autoriteit stelt een specifieke formulering voor in het dictum van dit advies.

25. De Autoriteit merkt op dat, wat de in artikel 11, lid 4, en artikel 34 van het voorontwerp bedoelde publicaties betreft, de dader altijd een rechtspersoon zal zijn. In deze context valt de bekendmaking van de identiteit van de dader niet binnen de werkingssfeer van de AVG en derhalve buiten de bevoegdheid van de Autoriteit.<sup>16</sup> Evenzo wijst de Autoriteit erop dat het Hof van Justitie van de Europese Unie van oordeel is dat: "*rechtspersonen zich met betrekking tot deze identificatie slechts op de bescherming van de artikelen 7 en 8 van het Handvest kunnen beroepen voor zover de wettelijke benaming van de rechtspersoon een of meer natuurlijke personen identificeert*".<sup>17</sup>
26. De Autoriteit is zich er echter van bewust dat de publieke zoekfunctie van de Kruispuntbank van Ondernemingen het mogelijk maakt bepaalde natuurlijke personen te identificeren die verbonden zijn aan een rechtspersoon (bijvoorbeeld (bestuurs)directeuren) en dat, in die mate, de publicatie van een besluit op naam betreffende een rechtspersoon inbreuk kan maken op de privacy van deze natuurlijke personen. In dit verband is de Autoriteit van mening dat de organisatie die de publicatie uitvoert, in uitzonderlijke omstandigheden rekening moet houden met dit risico op identificatie als onderdeel van de analyse van de evenredigheid van de publicatiemaatregel, om ervoor te zorgen dat er een billijk evenwicht is tussen de verschillende betrokken belangen en de rechten en vrijheden van de betrokken personen. Met andere woorden, er moet worden nagegaan of de door de geplande publicatiemaatregel veroorzaakte ongemakken niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel. Met name de omvang van de rechtspersoon, de ernst van het strafbare feit en de mate waarin bekendmaking met naam en toenaam de openbare veiligheid ten goede zou komen, kunnen als criteria in aanmerking worden genomen bij de analyse van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen die met de rechtspersoon verbonden zijn.
27. Dezelfde redenering geldt voor de publicaties bedoeld in de artikelen 45, §7 en 54, §7 van het voorontwerp wanneer de dader een rechtspersoon is.
28. In ieder geval merkt de Autoriteit op dat de wetgever terecht rekening heeft gehouden met de mogelijkheid van een inbreuk op de privacy bij het opstellen van het voorontwerp, dat de volgende voorbehouden bevat:
- artikelen 11, §4 en 34: "[...] *In voorkomend geval geschiedt de bekendmaking zonder vermelding van namen, indien de betrokken belangen niet zwaarder wegen dan de*

---

<sup>16</sup> In overweging 14 van de AVG staat: "*Deze verordening heeft geen betrekking op de verwerking van persoonsgegevens van rechtspersonen, en met name van ondernemingen met rechtspersoonlijkheid, met inbegrip van de naam, de rechtsvorm en de contactgegevens van de rechtspersoon*".

<sup>17</sup> HvJEU, arrest van 9 november 2010, *Volker und Markus Schecke GbR, Hartmut Eifert tegen Land Hessen, gevoegde zaken C92/09 en C93/09, punt 53. Land Hessen, gevoegde zaken C92/09 -en C93/09-, punt 53.*

*bescherming van de persoonlijke levenssfeer, of indien een lopend strafrechtelijk onderzoek of een strafrechtelijke procedure daardoor in gevaar kan worden gebracht, dan wel indien de betrokken personen of ondernemingen daardoor onevenredige schade kan worden toegebracht"; en*

- Artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7: "[...] Indien de Commissie van oordeel is dat bekendmaking van de identiteit van de dader onredelijk is of een lopend onderzoek in gevaar kan brengen, kan zij besluiten de bekendmaking uit te stellen of de identiteit van de dader weg te laten. [...]"

29. De Autoriteit begrijpt echter dat, met betrekking tot artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, van het voorontwerp, er een mogelijkheid lijkt te bestaan, die op zijn minst theoretisch is, dat de overtreder een natuurlijke persoon zou kunnen zijn. In deze specifieke context, namelijk het verbeteren van de openbare veiligheid door het publiek te informeren over de niet-naleving door de overtreder van de veiligheidsregels waarvoor hij verantwoordelijk is, kan de Autoriteit niet uitsluiten dat, bij wijze van uitzondering, de bekendmaking van het besluit met naam en toenaam strikt noodzakelijk kan zijn om het doel van het informeren van het publiek te bereiken.
30. In een dergelijk geval - dat dus uitzonderlijk moet blijven - is de Autoriteit van oordeel dat bekendmaking op naam kan worden overwogen, op voorwaarde dat dit gepaard gaat met passende waarborgen. Zo zou bijvoorbeeld het opleggen van een verplichting aan de CREG om de **beslissing om een beslissing op naam te publiceren te motiveren en deze motivering tegelijk met de beslissing openbaar te maken**, een dergelijke waarborg kunnen vormen. De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op het feit dat het feit dat de bekendmaking bij wijze van uitzondering op naam kan gebeuren, in een dergelijk geval niet betekent dat de beslissing zonder enige voorzorgsmaatregel kan worden bekendgemaakt. De Autoriteit vestigt ook de aandacht van de aanvrager op het belang om **de toegang tot bekendmaking van het besluit op naam te beperken tot hetgeen** strikt noodzakelijk is voor het doel waarvoor het is bestemd. Er moet rekening mee worden gehouden dat informatie die - zelfs voor een korte periode - beschikbaar is op het internet, later zeer moeilijk te verwijderen is (ze blijft bijvoorbeeld beschikbaar in zoekmachines en internetarchieven <https://archive.org/>).
31. De beslissingen die vallen onder de vier bepalingen van het voorontwerp die in deze paragraaf worden besproken, zullen uiteraard waarschijnlijk andere persoonsgegevens bevatten dan die welke betrekking hebben op de identiteit van de dader (bijvoorbeeld, en dit is geen uitputtende lijst, met betrekking tot de gemachtigden die de zaak behandelen, eventuele

advocaten, natuurlijke personen die banden hebben met de dader). De Autoriteit ziet echter niet in hoe het vermelden van dergelijke persoonsgegevens in besluiten die openbaar moeten worden gemaakt, zou bijdragen aan het doel het publiek te informeren met het oog op het vergroten van de openbare veiligheid. De aanvrager legt ook niet uit waarom het strikt noodzakelijk is persoonsgegevens op te nemen in besluiten die worden bekendgemaakt om het publiek te informeren.

32. In dit verband is de Autoriteit van oordeel dat de bekendmaking van de in artikel 11, lid 4, artikel 34, artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, bedoelde besluiten met het oog op het informeren van het publiek ter verbetering van de openbare veiligheid niet vereist dat de in punt 31. geanonimiseerde bekendmaking (of gepseudonimiseerde bekendmaking indien anonimisering, gezien de specifieke omstandigheden in kwestie, niet mogelijk is) van besluiten (met betrekking tot dergelijke gegevens) voldoende is om het doel te bereiken. De Autoriteit wijst erop dat anonimisering betekent dat het onmogelijk wordt gemaakt een natuurlijke persoon te identificeren door middel van individualisering, correlatie of gevolgtrekking.

#### Afschrikking

33. In e-mails van 8 en 15 januari 2024 verklaarde de aanvrager dat de publicatie bedoeld was om *"te voorkomen dat het bedrijf dezelfde inbreuk zou plegen, aangezien de informatie al bekend is bij het grote publiek als gevolg van de publicatie"*.
34. De Autoriteit wijst er echter op dat afschrikking geen doel is dat de bekendmaking van een besluit met naam en toenaam rechtvaardigt, aangezien dit een bekendmaking zou zijn met als doel "naming and shaming". De Autoriteit wijst erop dat bekendmaking met als doel "naming and shaming" niet legitiem is en daarom nooit toelaatbaar is (de Autoriteit verwijst in dit verband naar haar advies 108/2023 van 29 juni 2023 (CO-A-2023-173))<sup>18</sup>.

#### Zorgen voor een veilige transmissie van elektriciteit, gas en waterstof

35. Met betrekking tot de in artikel 11, lid 4, van het voorontwerp bedoelde bekendmaking staat in de voorbereidende werkzaamheden het volgende: *"Bovendien is voorzien in een mogelijkheid tot bekendmaking. Aangezien een van de doelstellingen van de elektriciteits-, gas- en waterstofwetten erin bestaat het veilige transport van elektriciteit, gas en waterstof*

---

<sup>18</sup> Advies 108/2023 van 29 juni 2023 (CO-A-2023-173) met betrekking tot een voorontwerp van decreet en gezamenlijke ordonnantie tot vaststelling van de Brusselse Code inzake gelijkheid, non-discriminatie en de bevordering van diversiteit, deel 2, titel 3, hoofdstuk 4.

*te verzekeren, lijkt het niet aangewezen deze mogelijkheid te beperken tot een specifieke situatie'.*

36. De Autoriteit ziet niet in hoe de publicatie van persoonsgegevens in een besluit zou bijdragen aan het doel om de veiligheid van het transport van elektriciteit, gas en waterstof te waarborgen, hetgeen de aanvrager niet heeft verduidelijkt in haar e-mail van 8 januari 2024, ondanks een vraag in die zin van de Autoriteit.
37. In dit verband is de Autoriteit van oordeel dat voor de bekendmaking van de in artikel 11, lid 4, artikel 34, artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, bedoelde besluiten voor de doeleinden om het veilige transport van elektriciteit, gas en waterstof te verzekeren, geen persoonsgegevens hoeven te worden bekendgemaakt. Geanonimiseerde bekendmaking (of gepseudonimiseerde bekendmaking indien anonimisering, gezien de specifieke omstandigheden in kwestie, niet mogelijk is) van besluiten voldoende is om aan het doel te voldoen.

#### Democratische controle

38. In het voorbereidende werk verklaart de aanvrager met betrekking tot de in artikel 34 van het voorontwerp voorziene bekendmaking: *"De bekendmaking van besluiten om sancties op te leggen, bestaat op bijna alle gebieden. Het meest voor de hand liggend is de bekendmaking van rechterlijke beslissingen. Dit is gebaseerd op de artikelen 148 en 149 van de Grondwet en artikel 6, lid 1, van het EVRM. De filosofie achter deze publicatie, namelijk democratische controle mogelijk maken, kan worden uitgebreid naar administratieve besluiten"*.
39. Op basis van de feitelijke informatie die aan de Autoriteit is verstrekt, ziet de Autoriteit niet in hoe het doel van democratische controle de publicatie zou vereisen van niet-geanonimiseerde (of niet-gepseudonimiseerde indien anonimisering niet mogelijk is, gezien de specifieke omstandigheden in kwestie) besluiten, en de aanvrager legt dit ook niet (zie punt 22). 22 hierboven).
40. In dit verband is de Autoriteit van oordeel dat voor de bekendmaking van de in artikel 11, lid 4, artikel 34, artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, bedoelde besluiten met het oog op democratische controle geen persoonsgegevens hoeven te worden bekendgemaakt. Geanonimiseerde publicatie (of gepseudonimiseerde publicatie indien anonimisering niet mogelijk is, gezien de specifieke omstandigheden in kwestie) van de besluiten is voldoende om het doel te bereiken.

### De ontwikkeling van gespecialiseerde jurisprudentie

41. De Autoriteit ziet niet in hoe het doel van de ontwikkeling van gespecialiseerde jurisprudentie de publicatie zou vereisen van niet-geanonimiseerde beslissingen (of niet-gepseudonimiseerde beslissingen indien anonimisering niet mogelijk is gezien de specifieke omstandigheden in kwestie), hetgeen de aanvrager ook niet uitlegt (zie punt 22 hierboven).
42. In dit verband is de Autoriteit van oordeel dat voor de bekendmaking van de in artikel 11, lid 4, artikel 34, artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, bedoelde besluiten met het oog op de ontwikkeling van gespecialiseerde jurisprudentie geen persoonsgegevens hoeven te worden bekendgemaakt. Geanonimiseerde publicatie (of gepseudonimiseerde publicatie indien anonimisering niet mogelijk is gezien de specifieke omstandigheden in kwestie) van de besluiten is voldoende om het doel te bereiken.

### Marktinformatie

43. Met betrekking tot de in artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, bedoelde bekendmaking wordt in de voorbereidende werkzaamheden het volgende gespecificeerd: *"In lid 7 wordt de bekendmaking van sancties met naam en toenaam als algemene regel voorgesteld, behoudens bepaalde uitzonderingen en waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens. Het publiek en de markt hebben er belang bij te weten wanneer een bedrijf de regels van de energiemarkt overtreedt"*.
44. De kwestie van informatieverstrekking aan het publiek is al behandeld in de opmerkingen in de punten 23 à 32. De Autoriteit is van mening dat de in deze punten uiteengezette redenering *mutatis mutandi* van toepassing is op het doel van het informeren van de markt wanneer de publicatie ook bedoeld is om de openbare veiligheid (en, bij uitbreiding, de veiligheid van de markt) te verbeteren.

### **OP DEZE REDENEN,**

### **IS De AUTORITEIT is van mening dat het passend is om/:**

- indien de aanvrager beslist om de verplichting tot vermelding van de elementen opgesomd in artikel 6, §3, 2° van het voorontwerp te handhaven, in de wettekst het doel te identificeren dat wordt nagestreefd door de gegevensverwerking die bestaat uit de vermelding van de persoonsgegevens van de met de controle belaste ambtenaren over de bevelen tot staking bedoeld in artikel 6 van het voorontwerp;

- in de wetgevingstekst het doel te beschrijven van de publicaties bedoeld in artikel 11, lid 4, artikel 34, artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, van het voorontwerp ;<sup>19</sup>
- in het kader van de in artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, van het voorontwerp bedoelde bekendmakingen, te verduidelijken dat de naam van een tegen een natuurlijke persoon uitgesproken beslissing alleen mag worden bekendgemaakt indien zulks de voorlichting van het publiek en de markt ten goede komt, en in dat geval te voorzien in passende waarborgen voor de bekendmaking<sup>20</sup> .

De Autoriteit verzoekt de aanvrager ook om in de wetstekst of de voorbereidende werkzaamheden te verduidelijken dat de dader van de strafbare feiten die het voorwerp kunnen uitmaken van een besluit dat overeenkomstig artikel 11, lid 4, en artikel 34 van het voorontwerp kan worden bekendgemaakt, altijd een rechtspersoon zal zijn.

Voor het Kenniscentrum,  
(get.) Cédrine Morlière, Directeur

---

<sup>19</sup> De Autoriteit is van mening dat bijvoorbeeld de volgende formulering zou kunnen worden aangenomen: "*De bekendmaking van besluiten als bedoeld in artikel 11, lid 4, artikel 34, artikel 45, lid 7, en artikel 54, lid 7, is bedoeld om de openbare veiligheid en de marktveiligheid te verbeteren door het publiek en de markt te informeren*".

<sup>20</sup> Bijvoorbeeld, de garanties in punt 30.