

Consultatiedocument

van de VREG van 1/10/2020

Ontwerp van mededeling met betrekking tot het beleid van de VREG inzake de actieve en passieve openbaarheid van bestuur, de kwalificatie als – en de omgang met – vertrouwelijke gegevens door de VREG, en de interne richtlijnen rond de publieke consultaties georganiseerd door de VREG

ONDERWERP VAN DE CONSULTATIE

We consulteren een ontwerp van mededeling met betrekking tot ons beleid inzake de actieve en passieve openbaarheid van bestuur en de vertrouwelijkheid van gegevens, evenals de interne richtlijnen die wij navolgen bij de organisatie van onze publieke consultaties.

Tot op heden publiceerden we al twee mededelingen in verband met deze materie:

- de mededeling van 18 mei 2010 met betrekking tot het beleid van de VREG inzake (actieve en passieve) openbaarheid en het kwalificeren als, en omgaan met, vertrouwelijke gegevens (MEDE-2010-01)
- de mededeling van 19 juni 2014 met betrekking tot interne richtlijnen rond publieke consultaties in het kader van onze taken en bevoegdheden als regulator van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt (MEDE-2014-04)

Teneinde coherentie te bevorderen, wensen we beide mededelingen op te heffen en te integreren in één nieuwe mededeling. Bij deze integratie actualiseren we meteen ook de inhoud van de tekst. De mededeling 2010-01 dateert al van 2010 en sindsdien werden heel wat wijzigingen aan de relevante regelgeving aangebracht. In de mededeling 2014-03 was al een evaluatie van deze mededeling vooropgesteld.

CONSULTATIETERMIJN

Deze consultatie loopt van donderdag 1/10/2020 tot en met maandag 30/11/2020.

DOELGROEP

Alle belanghebbenden.

REACTIES

Reacties op dit consultatiedocument worden verwacht op het e-mailadres info@vreg.be. Er werden geen specifieke vragen opgenomen in het consultatiedocument; u kan dus een algemene reactie insturen en/of reageren op (een) specifieke passage(s).

Gelieve in uw reactie altijd uw volledige naam en adres te vermelden.

MEER INFORMATIE?

Voor meer informatie over het verloop van de consultatie en de inhoud van het consultatiedocument kan u contact opnemen met Didier Van Overloop via het algemeen nummer 1700 of via info@vreg.be.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Probleemstelling.....	7
3	Actieve openbaarheid	8
3.1	De ondergrens	8
3.1.1	Bestuursdecreet	8
3.1.2	Energiedecreet en -besluit	8
3.1.3	Conclusie	11
3.2	De bovengrens.....	11
3.2.1	Grondrecht op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens door de privacyregulering	12
3.2.2	Bestuursdecreet	14
4	Passieve openbaarheid	16
4.1	De bovengrens.....	16
4.1.1	Geheimhoudingsverplichting.....	17
4.1.2	Bescherming van de persoonlijke levenssfeer.....	17
4.1.3	Bescherming van de beraadslagingen	18
4.1.4	Bescherming van vrijwillig overgemaakte vertrouwelijke gegevens	18
4.1.5	Bescherming van commerciële en industriële informatie	18
4.2	De ondergrens	19
5	Concreet: kwalificatie van gegevens als (niet-) vertrouwelijk en openbaarmaking	21
5.1	Principieel niet-vertrouwelijke gegevens.....	21
5.1.1	De informatie is publiek beschikbaar	21
5.1.2	Er geldt een verplichte bekendmaking	21
5.1.3	Niet-vertrouwelijk naar inzicht VREG	23
5.2	Principieel vertrouwelijke gegevens	23
5.2.1	Privacy – bescherming van persoonsgegevens.....	24
5.2.2	Commerciële en industriële informatie waarvan de bescherming zwaarder doorweegt dan het belang van de openbaarmaking	24
5.3	Andere gegevens: procedure	25
5.3.1	Niet verplicht over te maken gegevens	25
5.3.2	Verplicht over te maken gegevens	26
5.3.3	Documenten opgesteld door de VREG	27
5.3.4	Samenvattend schema	29
6	Interne richtlijnen rond publieke consultaties.....	30
6.1	Kader en doelstelling.....	30
6.2	Verloop van het consultatieproces	31
6.2.1	Fase 1 – Beslissing tot het organiseren van een consultatie	31
6.2.2	Fase 2 – Bekendmaking van het consultatiedocument	32

6.2.3	Fase 3 – Consultatie van de belanghebbenden	32
6.2.4	Fase 4 – Beoordeling van de gemaakte opmerkingen	33
6.2.5	Fase 5 – Bekendmaking van het consultatieverslag	34
6.3	Consultatiewebpagina.....	34

1 Inleiding

De openbaarheid van bestuur is één van de middelen om de relatie tussen de burger en de overheid te verbeteren. In Vlaanderen werd het recht op openbaarheid van bestuur initieel geregeld bij het decreet van 26 maart 2004 - het zgn. 'Openbaarheidsdecreet' - dat één globale regeling bevatte inzake de passieve en de actieve openbaarheid van bestuur voor alle bestuursinstanties die binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, met eenvormige procedureregels. Thans is deze regeling terug te vinden in het Bestuursdecreet van 7 december 2018¹, dat een coördinatie vormt van verschillende bestaande bestuurlijke decreten, waaronder ook het voormalige Openbaarheidsdecreet.²

Actieve openbaarheid duidt op het geheel van maatregelen die de overheid neemt, op grond van een wettelijke verplichting daartoe of op eigen initiatief, om het publiek te informeren over het beleid (beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling en beleidsuitvoering), de bestaande en toekomstige regelgeving en de dienstverlening.

Passieve openbaarheid heeft betrekking op de informatieverstrekking door de overheid na een verzoek van een burger om toegang tot bepaalde gegevens of documenten, die de overheid bezit. Principeel rust de openbaarheid op elk 'bestuursdocument'. Dit houdt in dat alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie,³ in beginsel openbaar moet worden gemaakt na verzoek daartoe. Het begrip 'bestuursdocument' wordt hierbij dus zeer ruim ingevuld: het slaat op informatie op papieren, digitale en audiovisuele informatiedragers. Meer concreet kan het gaan om documenten, notulen van vergaderingen, omzendbrieven, contracten, vergunningen, e-mails, bestanden, databankuittreksels, statistieken, foto's, geluids- en beeldopnames, enz.

De passieve openbaarheid van bestuur is een grondwettelijk beschermd recht (art. 32 Gw.)⁴. Het betreft geen absoluut recht: zoals de Grondwet bepaalt, kunnen bij wet of decreet beperkingen gesteld worden aan de openbaarmaking.

Ook de VREG, als autonome dienst met rechtspersoonlijkheid onder toezicht van het Vlaams Parlement,⁵ valt onder het toepassingsgebied van de regels inzake actieve en passieve openbaarheid van bestuur.⁶

Eigenlijk betreft de openbaarheid van bestuur een concrete toepassing van het ruimere **transparantiebeginsel**.⁷ Dit beginsel komt ook meermaals tot uiting in het Europese kader van

¹ BS 19 december 2018, 100.723.

² Het Bestuursdecreet is in werking getreden op 1 januari 2019.

³ Cfr. definitie van 'bestuursdocument' in art. I.4, punt 3° Bestuursdecreet.

⁴ "Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134."

⁵ Zie art. 3.1.1, §§1 en 2 van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (hierna: 'Energiedecreet').

⁶ Cfr. art. I.3, punt 1°, b) Bestuursdecreet wordt de VREG als autonome dienst onder toezicht van het Vlaams Parlement, begrepen onder "Vlaamse Overheid". Art. II.1 Bestuursdecreet en art. II.18 Bestuursdecreet verklaren op hun beurt de hoofdstukken "Communicatie tussen burgers en de overheid" resp. "Individuele bestuurshandelingen" (d.w.z. actieve openbaarheid van bestuur) van toepassing op de "Vlaamse Overheid", terwijl art. II.28 Bestuursdecreet op zijn beurt het hoofdstuk "Toegang tot bestuursdocumenten" (d.w.z. passieve openbaarheid van bestuur) van toepassing verklaart op de "Vlaamse Overheid".

⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 441. Zie ook L. DE DEYNE, *Markttoezicht in de energiesector*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 537-538 en 549.

verordeningen en richtlijnen, dat de grondslag vormt voor de meeste van de taken en bevoegdheden van de VREG als regulator van de elektriciteits- en gasmarkt.⁸ Zo bepaalt art. 59, negende lid van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn bv. dat *“de regulerende instanties de gedetailleerde methode en de onderliggende kosten die worden gebruikt voor de [transmissie- en distributietarieven] ter beschikking [stellen] aan het publiek, waarbij de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie wordt gewaarborgd”*. Dit met als doel *“om meer transparantie op de markt te bewerkstelligen en alle belanghebbende partijen alle nodige informatie, besluiten of voorstellen voor een besluit met betrekking tot transmissie- en distributietarieven [...] te verstrekken”*. Daarnaast bepalen zowel de Derde Aardgasrichtlijn als de Vierde Elektriciteitsrichtlijn in meer algemene termen dat *“de door de regulerende instantie genomen besluiten [...] volledig gemotiveerd en verantwoord [worden], teneinde door de rechter te kunnen worden getoetst. De besluiten zijn voor het publiek beschikbaar, waarbij de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie behouden blijft”*.⁹ Ook deze bepalingen uit de EU-richtlijnen zijn eigenlijk te beschouwen als verplichtingen inzake (actieve) openbaarheid van bestuur, zij het dat deze ook nog te dienen worden omgezet, geconcretiseerd in Vlaamse regelgeving.¹⁰

⁸ Zie i.h.b. de **Derde Aardgasrichtlijn** (Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG, *Pb.L* 14 augustus 2009, 211/94 e.v.); de **Derde Elektriciteitsrichtlijn** (Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG, *Pb.L* 14 augustus 2009, 211/55 e.v.; deze richtlijn wordt met ingang van 1 januari 2021 ingetrokken); de **Vierde Elektriciteitsrichtlijn** (Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU, *Pb.L* 14 juni 2019, 158/125 e.v.; deze richtlijn moet uiterlijk op 31 december 2020 worden omgezet in nationaal recht) en de **Elektriciteitsverordening** (Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit, *Pb.L* 14 juni 2019, 158/54 e.v.). Zie voor een overzicht van – en weblinks naar – de relevante Europese regelgeving: www.vreg.be/nl/europese-regelgeving.

⁹ Zie meer bepaald art. 41, zestiende lid Derde Aardgasrichtlijn en art. 60, zevende lid Vierde Elektriciteitsrichtlijn (voorheen: art. 37, zestiende lid Derde Elektriciteitsrichtlijn).

¹⁰ Zie voor een nadere analyse van de huidige Vlaamse omzettingsregelgeving, in Energiedecreet en -besluit, hoofding 3.1.2 van deze mededeling.

2 Probleemstelling

De openbaarheid van bestuur kan in conflict komen met andere rechten en belangen.

Openbaarheid van bestuur bevindt zich bijvoorbeeld vaak in het **spanningsveld** tussen deze openbaarheid zelf enerzijds, en de vertrouwelijkheid van gegevens van bijvoorbeeld marktactoren anderzijds.

Ook voor de VREG geldt een geheimhoudingsverplichting met betrekking tot vertrouwelijke gegevens. Art. 3.1.12 van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid¹¹ (hierna: 'Energiedecreet') regelt het beroepsgeheim van zijn bestuurders, algemeen directeur en personeelsleden: zij mogen de vertrouwelijke gegevens die hun ter kennis komen op grond van hun functie bij de VREG in principe aan niemand bekendmaken.¹²

De vraag is echter wat "vertrouwelijke gegevens" zijn. Dit moet geacht worden elk gegeven te zijn waarvoor een rechtsbasis bestaat om af te wijken van de principiële openbaarheid.

Na een vraag van een burger om toegang tot een bepaalde bestuursdocument, moet dus uitgemaakt worden of er een rechtsbasis is om deze openbaarmaking te moeten weigeren, waardoor dit bestuursdocument als vertrouwelijk moet worden gekwalificeerd; zo niet volgt een openbaarmaking. Dezelfde vraag moet gesteld worden door de VREG in de gevallen waarin hij gegevens in het kader van de actieve openbaarheid wenst te publiceren.

In deze mededeling bespreken we in eerste instantie welke verplichtingen inzake actieve en passieve openbaarheid van bestuur op de VREG rusten (hoofding 3 resp. 4). Vervolgens geven we weer hoe we concreet gevolg geven aan deze verplichtingen, en leggen we meer in het bijzonder enkele richtlijnen vast met betrekking tot ons beleid inzake openbaarheid en de kwalificatie van gegevens in deze optiek als (niet-)vertrouwelijk (hoofding 5). Aansluitend daarop leggen we in deze mededeling ook enkele richtlijnen vast met betrekking tot de publieke consultaties die wij geregeld organiseren (hoofding 6).

¹¹ BS 7 juli 2009, 46.145.

¹² Art. 3.1.12 Energiedecreet vermeldt tevens de uitzonderingsgevallen waarin bekendmaking van vertrouwelijke gegevens wél verplicht/mogelijk is: "[...] behalve wanneer zij worden opgeroepen om in rechte te getuigen of in het kader van de uitwisseling van gegevens met de regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt, voor zover die gegevensuitwisseling nadrukkelijk bepaald of toegestaan is in verordeningen of richtlijnen die de instelling van de Europese Unie hebben vastgesteld, of als met die instanties een overeenkomst is gesloten, als vermeld in artikel 3.1.4, §2, 8°".

3 Actieve openbaarheid

3.1 De ondergrens

Onder het begrip ‘ondergrens’ moet begrepen worden: de minimale eisen van actieve openbaarheid.

De hiernavolgende normen leggen de VREG op welke informatie **minimaal** openbaar gemaakt moet worden.

3.1.1 Bestuursdecreet

Het Bestuursdecreet legt op het gebied van actieve openbaarheid enkele algemene minimumprincipes voor informeren en participeren vast (zie in hoofdzaak art. II.2 en II.3 Bestuursdecreet).

Ten gevolge daarvan heeft de VREG de verplichting om **op eigen initiatief te informeren** over zijn beleid, regelgeving en dienstverlening, telkens als dat nuttig, belangrijk of noodzakelijk is. Daarbij moet de VREG erop toezien dat deze informatie zoveel mogelijk personen, verenigingen of organisaties van de doelgroep bereikt.

De verspreide informatie dient correct, betrouwbaar, accuraat en relevant te zijn, en dient gericht, tijdig en systematisch te worden verspreid. Daarnaast dient de VREG ervoor te zorgen dat de informatie die relevant is voor zijn taak en die hij zelf beheert (of die voor hem wordt beheerd) zo veel mogelijk geordend, accuraat, vergelijkbaar en geactualiseerd is. De informatie moet voor het beoogde doelpubliek gemakkelijk te raadplegen zijn, via diverse kanalen en media.

De VREG voldoet o.m. als volgt aan deze verplichting:

- door zijn communicatie via website (met o.m. een documentendatabank)¹³, nieuwsbrieven, persberichten, sociale media, ...
- door de voorstelling van zijn jaarverslag en ondernemingsplan,
- door de organisatie van informatiesessies, consultaties, ...

3.1.2 Energiedecreet en -besluit

Naast de algemene bepalingen betreffende de openbaarheid van bestuur bepalen ook specifieke normen in het energierecht welke gegevens openbaar gemaakt moeten worden.

Art. 3.1.1, §4, laatste lid Energiedecreet bevat de algemene stelregel dat de VREG zijn taken en bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze uitoefent. Art. 3.1.3, eerste lid, punt 4° Energiedecreet biedt vervolgens een meer concrete opsomming van de **informerende taken** van de VREG:

¹³ Zie: www.vreg.be/nl/documenten-databank.

m.b.t. elektriciteit en aardgas:

- Informeren van de marktactoren en de afnemers van elektriciteit en aardgas over de werking van de elektriciteits- en gasmarkt.
- Informeren van de afnemers van elektriciteit en aardgas over de prijzen en voorwaarden die de leveranciers hanteren, met inbegrip van het aanbieden of laten aanbieden van een objectieve vergelijking van deze prijzen en voorwaarden.
- Opstellen en publiceren van statistieken en gegevens met betrekking tot de elektriciteits- en gasmarkt.

m.b.t. specifiek groenestroom- en warmtekrachtcertificaten:

- Jaarlijks voor 15 mei per leverancier in het Vlaamse Gewest publiceren van de gewogen gemiddelde kost per groenestroom- of warmtekrachtcertificaat dat gedurende de laatste inleveringsperiode werd ingeleverd voor de certificatenverplichtingen¹⁴.
- Jaarlijks voor 15 mei per leverancier in het Vlaamse Gewest publiceren van i) het aantal certificaten waarover een leverancier beschikt, en ii) het aantal certificaten dat gedurende de laatste inleveringsperiode werd ingeleverd voor de certificatenverplichtingen.
- Jaarlijks voor 15 mei publiceren van een rapport over de door elke leverancier gemaakte en doorgerekende kosten om te voldoen aan de certificatenverplichtingen.

m.b.t. warmte- en koudenetten:

- Informeren van de marktactoren en de warmte- of koudeafnemers over de werking van de warmte- of koudenetten.
- Informeren van de warmte- of koudeafnemers over de prijzen en voorwaarden die de warmte- of koudeleveranciers hanteren, met inbegrip van het eventueel aanbieden of laten aanbieden van een objectieve vergelijking van die prijzen en voorwaarden.
- Opstellen en publiceren van statistieken en gegevens over de werking van de warmte- of koudenetten.

overig:

- Jaarlijks voor 15 mei publiceren van een in samenwerking met de federale energieregulator, en eventueel de andere gewestelijke energieregulators, opgestelde studie rond de verschillende componenten van de energiekost die minstens een benchmark met de buurlanden bevat.

Andere bepalingen in het Energiedecreet hebben specifiek tot doel om de transparantie te verzekeren in het kader van **enkele welbepaalde bevoegdheden** van de VREG:

m.b.t. tarifaire bevoegdheden:

- Het ontwerp van tariefmethodologie dat de distributienetbeheerders moeten gebruiken voor het opstellen van hun tariefvoorstellen, moet door de VREG worden uitgewerkt na gestructureerd, gedocumenteerd en transparant overleg met de distributienetbeheerders. De VREG moet een openbare raadpleging organiseren over het ontwerp van tariefmethodologie,

¹⁴ Zie art. 7.1.10 en art. 7.1.11 Energiedecreet. Zie ook art. 7.1.6, §2, eerste lid en art. 7.1.7, §2, eerste lid Energiedecreet, op grond waarvan de VREG moet zorgen voor “de transparantie en de regulariteit van de verkoop” van groenestroom- resp. warmtekrachtcertificaten door de netbeheerders.

tijdens dewelke alle belanghebbenden hun opmerkingen kunnen bezorgen, en waarna de VREG een gemotiveerd consultatieverslag publiceert.

- Met inachtneming van de vertrouwelijkheid van informatie met een persoonlijk karakter of commercieel gevoelige informatie met betrekking tot de distributienetbeheerders, leveranciers of de netgebruikers publiceert de VREG op zijn website de toepasselijke tariefmethodologie, het geheel van de stukken met betrekking tot het overleg met de distributienetbeheerders, het gemotiveerd consultatieverslag, en alle documenten die nuttig worden geacht voor de motivering van de beslissing van de VREG over de tariefmethodologie.¹⁵
- Met inachtneming van de vertrouwelijkheid van informatie met een persoonlijk karakter of van commercieel gevoelige informatie met betrekking tot de distributienetbeheerders, leveranciers of de netgebruikers publiceert de VREG op zijn website, op een transparante wijze, de stand van zaken van de goedkeuringsprocedure van de tariefvoorstellen, de ontwerpen van tarifaire beslissingen en, in voorkomend geval, de goedgekeurde tariefvoorstellen die de distributienetbeheerders hebben ingediend. De VREG publiceert de tarieven en hun motivering binnen drie werkdagen na hun goedkeuring op zijn website.¹⁶

m.b.t. bevoegdheden inzake technische reglementen:

- Het ontwerp van technisch reglement voor het beheer van het elektriciteitsdistributienet, het aardgasdistributienet en het plaatselijk vervoernet van elektriciteit moet door de VREG worden opgesteld na voorafgaandelijk stakeholdersoverleg. Dit ontwerp dient vervolgens ter consultatie aan de marktpartijen te worden voorgelegd. Na goedkeuring door de raad van bestuur van de VREG, dienen de technische reglementen te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.¹⁷

m.b.t. rapportering ivm financiële middelen en controle:

- Het Energiedecreet behelst daarnaast de verplichting om jaarlijks een **jaarverslag**, waarin de wijze wordt beschreven waarop de VREG o.a. zijn in het ondernemingsplan gestelde doelstellingen al dan niet heeft bereikt evenals de “staat van zijn werkingskosten en de wijze waarop zij gedekt zijn, met inbegrip van een overzicht van activa/passiva en het verslag van de bedrijfsrevisor”, te publiceren op de website van de VREG.¹⁸ De VREG publiceert jaarlijks op zijn website niet alleen zijn jaarverslag, maar ook zijn ondernemingsplan en jaarrekening: zie <https://www.vreg.be/nl/ondernemingsplan>.

Daarnaast legt ook het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid¹⁹ (hierna: ‘Energiebesluit’) de VREG nog **uiteenlopende publicatieverplichtingen** op:

- Publiceren in het Belgisch Staatsblad van een aankondiging van het opstarten van een procedure tot aanwijzing van een netbeheerder, de beslissing tot aanwijzing van een netbeheerder en de beslissing van de VREG waarmee toestemming verleend wordt aan een netbeheerder om een beroep te doen op een werkmaatschappij.²⁰

¹⁵ Art. 4.1.31 Energiedecreet.

¹⁶ Art. 4.1.33, §5 Energiedecreet.

¹⁷ Art. 4.2.1, §1 en §3 Energiedecreet.

¹⁸ Art. 3.1.13, §9 Energiedecreet.

¹⁹ BS 8 december 2010, 74.288.

²⁰ Artt. 3.1.21, 3.1.25 en 3.1.31, laatste lid Energiebesluit.

- Publiceren in het Belgisch Staatsblad van de beslissing tot toekenning van een leveringsvergunning en de beslissing tot opheffing van een leveringsvergunning.²¹
- Maandelijks publiceren van de gemiddelde prijs van de verhandelde groenestroom- en warmtekrachtcertificaten.²²
- Maandelijks publiceren van het aantal toegekende groenestroomcertificaten, opgesplitst per hernieuwbare energiebron, en het aantal warmtekrachtcertificaten.²³
- Mogelijkheid bieden om op een algemeen toegankelijke manier het aanbod van en de vraag naar groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten bekend te maken.²⁴
- Maandelijks publiceren van het aantal toegekende, het aantal verhandelde, het aantal in- en uitgevoerde en het aantal ingeleverde en vervallen garanties van oorsprong.²⁵
- Jaarlijks publiceren van een rapport betreffende de oorsprong van de door elke elektriciteitsleverancier geleverde elektriciteit tijdens het voorgaande kalenderjaar.²⁶

Onder hoofding 5.1.2 van deze mededeling bespreken we meer concreet hoe we de onder deze hoofding vermelde taken en verplichtingen in de praktijk brengen.

3.1.3 Conclusie

De VREG heeft op basis van de hierboven vermelde normen de verplichting om bepaalde informatie te publiceren. Deze normen leggen de VREG op welke informatie **minimaal** openbaar gemaakt moet worden. Dit is wat we in deze mededeling “de ondergrens” noemen.

3.2 De bovengrens

De onder de vorige hoofding besproken normen laten de VREG vrij om een **ruimer, actief communicatiebeleid** te voeren.

De VREG voert een zo open mogelijke communicatie. De (liberalisering van de) energiemarkt heeft immers baat bij een zo groot mogelijke transparantie.

- Op de website worden alle mededelingen, adviezen, rapporten, consultaties en beslissingen gepubliceerd in een **documentendatabank**,²⁷ conform de procedure beschreven onder hoofding 5.3.3 (“Documenten opgesteld door de VREG”). Specifiek m.b.t. consultaties volgen we bijkomend enkele interne richtlijnen, zoals verder uiteengezet onder hoofding 6.
- Via persberichten²⁸, nieuwsberichten op de website (zowel bij het deel “Energiesector” als bij het deel “Consumenten en bedrijven”), elektronische nieuwsbrieven²⁹ en berichten op sociale media plaatst de VREG welbepaalde ontwikkelingen en nieuwe informatie in de kijker. Er zijn thans diverse nieuwsbrieven: de nieuwsbrief ‘Energiesector’ biedt nieuws met een meer gespecialiseerde inhoud aan diegenen die beroepshalve actief zijn in deze sector alsook journalisten en politici (bv. consultaties over de technische reglementen), terwijl de nieuwsbrief ‘Consumenten en bedrijven’ meer algemene informatie bevat die voor deze doelgroep relevant

²¹ Art. 3.2.13 en art. 3.2.14, laatste lid Energiebesluit.

²² Art. 6.1.24, eerste lid en art. 6.2.19, eerste lid Energiebesluit.

²³ Art. 6.1.24, tweede lid en art. 6.2.19, tweede lid Energiebesluit.

²⁴ Art. 6.1.24, derde lid en art. 6.2.19, derde lid Energiebesluit.

²⁵ Art. 6.2/3.18 Energiebesluit.

²⁶ Art. 6.3.3 Energiebesluit.

²⁷ Zie: www.vreg.be/nl/documenten-databank.

²⁸ Zie het overzicht van de persberichten: www.vreg.be/nl/persberichten.

²⁹ Zie het archief van de nieuwsbrieven: www.vreg.be/nl/nieuwsbrieven-archief.

is (bv. aantal leverancierswissels en gemiddelde besparing op energiefactuur van gezinnen en bedrijven). Tot slot is er nog de nieuwsbrief ‘Algemeen’, die het nieuws groepeerd dat voor iedereen van belang is (bv. publicatie Marktmonitor).

- Via e-mail (info@vreg.be) en via onze telefonische dienstverlening (gratis nummer 1700) bieden we antwoorden op maat van burgers.
- Op de beleidsplatformen geeft de VREG drie à vier keer per jaar toelichting aan de professionele stakeholders bij de stand van zaken m.b.t. lopende regulatoire initiatieven en taken (bv. investeringsplannen, consultaties, rapporten, ...). De belangrijkste inhoudelijke elementen of discussiepunten worden toegelicht en er wordt aangegeven welke stappen nog zullen worden gezet in deze dossiers en, meer specifiek, wanneer en op welke manier de belanghebbenden input kunnen geven bij de lopende initiatieven (via een openbare consultatie, via deelname aan een overlegvergadering, ...).³⁰ Het ondernemingsplan wordt aan het begin van het jaar voorgesteld aan zijn belanghebbenden.³¹
- Daarnaast voert de VREG geregeld communicatiecampagnes naar het brede publiek, gericht op specifieke thema's en doelgroepen. Zo waren er in het verleden al campagnes gericht op kwetsbare gezinnen, ouderen en verhuizen.³²

Bij dit open communicatiebeleid moet de VREG echter rekening houden met **normatief gestelde grenzen**. Dit is wat we hier “de bovengrens” noemen.

Zo stellen, naast de beperkingen die het Bestuursdecreet oplegt, ook bepaalde grondrechten en de privacyregelgeving grenzen aan de openbaarheid. Daarnaast geldt voor de bestuurders, de algemeen directeur en de personeelsleden van de VREG uiteraard ook het beroepsgeheim, krachtens art. 3.1.12 Energiedecreet.

3.2.1 Grondrecht op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens door de privacyregelgeving

Het recht op eerbiediging van het privéleven moet steeds gerespecteerd worden. Het betreft een **grondrecht**, opgenomen in art. 22 van de Grondwet³³ en in internationale mensenrechtenverdragen, zoals art. 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)³⁴.

Het begrip ‘privéleven’ of ‘persoonlijke levenssfeer’ kan niet sluitend gedefinieerd worden; het wordt *in concreto* ingevuld door de rechtspraak van de nationale rechtscolleges, evenals de

³⁰ Zie over de beleidsplatformen: www.vreg.be/nl/beleidsplatform.

³¹ Zie het overzicht van de jaarverslagen en de ondernemingsplannen: www.vreg.be/nl/ondernemingsplan.

³² Zie o.m. het overzicht van de communicatiecampagnes: www.vreg.be/nl/communicatiecampagnes.

³³ “Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.”

³⁴ “1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

rechtspraak van internationale rechtscolleges als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)³⁵.

Opdat iemand daadwerkelijk het recht op bescherming van het privéleven kan genieten, is het onder meer van fundamenteel belang dat zijn of haar persoonsgegevens worden beschermd.³⁶

Daarom bestaat de zgn. **‘privacyregelgeving’**, zowel op Europees als op federaal niveau, die de bescherming en de verwerking van persoonsgegevens nader regelt. Meer bepaald zijn de belangrijkste regels op dit vlak terug te vinden in de zgn. Algemene Verordening Gegevensbescherming (‘AVG’ of ‘GDPR’)³⁷ resp. de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens³⁸ (hierna: ‘Wet Verwerking Persoonsgegevens’).

De AVG en de Wet Verwerking Persoonsgegevens omschrijven heel precies op welke manier en onder welke omstandigheden persoonsgegevens verwerkt mogen worden.

Definities van ‘persoonsgegevens’ en ‘verwerking’ zijn opgenomen in de AVG. Ook de Wet Verwerking Persoonsgegevens is gegrondvest op deze definities³⁹:

- Onder ‘persoonsgegevens’ wordt begrepen: “alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (“de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identicator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identicator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon”.⁴⁰
- Met ‘verwerking’ wordt bedoeld: “een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens”.⁴¹

Zowel ‘persoonsgegevens’ als ‘verwerking’ wordt dus zeer ruim ingevuld. Onder het concept ‘persoonsgegevens’ ressorteren zo onder meer: de naam van een persoon, het adres, een privaat of professioneel telefoonnummer, een code (bv. EAN-code), een bankrekeningnummer, een e-mailadres, ...

³⁵ Zie: <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c=>. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM is “*the concept of “private life” a broad term not susceptible to exhaustive definition*”. Zie bv. EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02, Pretty/VK, §61.

³⁶ Zie bv. EHRM (GK) 4 december 2008, nrs. 30562/04 en 30566/04, S. en Marper/VK, §103 en EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95, Rotaru/Roemenië, §46.

³⁷ 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, *Pb.L* 4 mei 2016, 119/1. Kortweg: ‘Algemene Verordening Gegevensbescherming’.

³⁸ *BS* 5 september 2018, 68.616.

³⁹ Art. 5, eerste lid Wet Verwerking Persoonsgegevens maakt de definities van de AVG van overeenkomstige toepassing.

⁴⁰ Art. 4, punt 1) AVG.

⁴¹ Art. 4, punt 2) AVG.

In onze **privacyverklaring** (raadpleegbaar via: www.vreg.be/nl/privacy) geven we weer welke persoonsgegevens de VREG verzamelt en verwerkt, met wie deze gegevens worden gedeeld en met welk doel dit gebeurt. Ook leggen we in deze privacyverklaring uit hoe we deze persoonsgegevens beveiligen, welke rechten er aan deze persoonsgegevens verbonden zijn en hoe deze kunnen worden uitgeoefend.

Voorbeelden van persoonsgegevens die ressorteren onder het toepassingsgebied van de privacyregulering en die de VREG verwerkt, zijn:⁴²

- Persoonsgegevens van de eigenaars van groenestroomcertificaten, warmtekracht-certificaten en garanties van oorsprong (of globaal: een certificatenportefeuille).
De verwerking van deze gegevens omvat bij een natuurlijke persoon de registratie van o.a. het rijksregisternummer en bij een rechtspersoon de registratie van het rijksregisternummer van de personen die door het bedrijf gemachtigd zijn. Toegang tot de de applicatie van de VREG waarin groenestroomcertificaten, warmtekracht-certificaten en garanties van oorsprong toegekend en verhandeld worden (het “VREG-platform”) gebeurt via eID, waarbij wordt nagekeken tot welke certificatenportefeuille(s) de betrokkene toegang heeft. Zodra iemand toegang krijgt tot het VREG-platform, wordt gevraagd om contactgegevens aan te vullen (postadres, emailadres en facultatief ook telefoonnummer, gsm-nummer, fax en een alternatief emailadres) zodat bij problemen contact kan worden opgenomen. Deze gegevens kan de betrokkene altijd zelf terug aanpassen. Een aantal van de gegevens in het VREG-platform worden op een geautomatiseerde wijze uitgewisseld met de netbeheerders, zoals de klanten-ID van de betrokkene bij de netbeheerder evenals de verkochte certificaten aan minimumsteun, dit met het oog op een vlotte uitbetaling van de groenestroom- en warmtekrachtcertificaten aan minimumprijs.⁴³
- Persoonsgegevens die de VREG ontvangt in het kader van klachtenbehandeling en geschillenbeslechting,⁴⁴ o.a. namen en (e-mail)adressen van de indiener van de klacht.
De verwerking van deze gegevens omvat het noteren van de naam van de klachtindiener in een klachten- resp. geschillenregister. Daarnaast worden de klantgegevens (bv. naam en meestal ook adres of EAN-code) in het kader van de oplossing van het geschil en soms ook bij een klacht meegedeeld aan de betrokken marktpartij(en), d.w.z. al naargelang het geval een netbeheerder, een beheerder van een gesloten distributienet, een warmte- of koudenetbeheerder, en eventueel een leverancier.⁴⁵

3.2.2 Bestuursdecreet

Krachtens art. II.2, laatste lid Bestuursdecreet mag er in het kader van de actieve openbaarheid geen informatie worden verspreid die valt onder de door het decreet bepaalde **inhoudelijke uitzonderingen op de openbaarmakingsplicht** (in het kader van passieve openbaarheid van bestuur)⁴⁶.

De uitzonderingen die gelden op het gebied van de passieve openbaarheid en die we onder hoofding 4.1.1 e.v. van deze mededeling verder zullen bespreken, gelden dus eveneens als bovengrens voor het beleid op het gebied van de actieve openbaarmaking.

⁴² Zie de privacyverklaring van de VREG (www.vreg.be/nl/privacy) voor een uitgebreid overzicht.

⁴³ Zie hoofding 2.1.7 van de privacyverklaring van de VREG; raadpleegbaar via: www.vreg.be/nl/privacy.

⁴⁴ Cfr. art. 3.1.3, eerste lid, punt 3°, art. 3.1.4/2 en art. 3.1.4/3 Energiedecreet.

⁴⁵ Zie hoofding 2.1.7 van de privacyverklaring van de VREG; raadpleegbaar via: www.vreg.be/nl/privacy.

⁴⁶ Zie artt. II.34, II.35 en II.36 Bestuursdecreet; zie de bespreking hiervan onder hoofding 4.1 van deze mededeling.

4 Passieve openbaarheid

4.1 De bovengrens

Passieve openbaarheid heeft betrekking op de informatieverstrekking door een overheidsinstantie na het verzoek van een burger om toegang tot bepaalde gegevens of documenten.

Het **principe** is dat overheidsinstanties verplicht zijn aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen.⁴⁷ Inzage of uitleg zijn in principe kosteloos.

Zoals eerder vermeld, is het concept ‘bestuursdocument’ zeer ruim. Het omvat alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie.⁴⁸ Het slaat op informatie op papieren, digitale en audiovisuele informatiedragers. Meer concreet kan het gaan om documenten, notulen van vergaderingen, omzendbrieven, contracten, vergunningen, e-mails, bestanden, databankuittreksels, statistieken, foto’s, geluids- en beeldopnames, enz. Het is wel zo dat het voormelde principe van toegang tot bestuursdocumenten niét de verplichting met zich meebrengt om het gevraagde bestuursdocument te verwerken of te analyseren.⁴⁹

Op het principe van passieve openbaarheid van bestuur bestaan wettelijk⁵⁰ en decretaal vastgelegde **uitzonderingen**. Zoals hierboven gesteld, betreffen deze uitzonderingsgronden tevens een ‘bovengrens’ van de actieve openbaarheid. Let wel, deze uitzonderingen moeten restrictief worden geïnterpreteerd: openbaarheid is de regel, beslotenheid de formeel te motiveren uitzondering.⁵¹

De beslissingen m.b.t. concrete aanvragen tot openbaarmaking van bestuursdocumenten die de VREG bezit, worden door de VREG genomen. Het is dus de VREG zelf die hetzij beslist om tot openbaarmaking over te gaan, hetzij beslist dit niet te doen omwille van één van de uitzonderingsgronden inzake openbaarheid van bestuur. Tegen deze beslissingen bestaat er wel een beroepsmogelijkheid bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.⁵²

Hieronder bespreken we nog de voor de VREG meest relevante uitzonderingsgronden uit het Bestuursdecreet, inzake openbaarheid van bestuur.⁵³

⁴⁷ Art. II.31, eerste lid Bestuursdecreet.

⁴⁸ Cfr. definitie in art. I.4, punt 3° Bestuursdecreet.

⁴⁹ Art. II.31, tweede en derde lid Bestuursdecreet.

⁵⁰ Soms moet bv. op het vlak van uitzonderingen op de passieve openbaarheid, de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (BS 30 juni 1994, 17.662) gevolgd worden voor documenten die fysiek bij een gewestelijk bestuur berusten, maar inhoudelijk betrekking hebben op of gevolgen hebben voor aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is.

⁵¹ Zie in dit verband I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 465 e.v.

⁵² Zie o.m. artt. II.48 en III.90 Bestuursdecreet. Cfr. art. II.48, §1, eerste lid, punten 2° en 3° Bestuursdecreet is een beroep bij deze beroepsinstantie ook mogelijk tegen het uitblijven van een beslissing nadat de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen verstreken is, en tegen een onwillige uitvoering van een beslissing tot openbaarmaking, aanvulling of verbetering.

⁵³ Art. II.39 Bestuursdecreet bepaalt dat de in het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingen op de passieve openbaarheid geval per geval restrictief worden uitgelegd (eerste lid), en dat deze uitzonderingen “*gelden met behoud van de toepassing van de andere uitzonderingen die bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaald zijn en die verband houden met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid of andere gemeenschappen of gewesten*”.

4.1.1 Geheimhoudingsverplichting

Art. II.34, punt 1° Bestuursdecreet bepaalt dat de aanvraag tot openbaarmaking moet worden afgewezen als de openbaarmaking afbreuk doet aan een geheimhoudingsverplichting.

De geheimhoudingsverplichting geponeerd in een decreet (of een federale wet, op voorwaarde dat het een aangelegenheid betreft die intussen is overgedragen naar de gemeenschappen of de gewesten), moet gerespecteerd worden.

Dit betreft op zich een absolute uitzondering op de openbaarheid; er moet dus geen afweging tussen belangen plaatsvinden.

Specifiek voor de VREG geldt een geheimhoudingsverplichting met betrekking tot vertrouwelijke gegevens. Art. 3.1.12 Energiedecreet regelt het **beroepsgeheim** van zijn bestuurders, algemeen directeur en personeelsleden: zij mogen de vertrouwelijke gegevens die hun ter kennis komen op grond van hun functie bij de VREG in principe aan niemand bekendmaken.⁵⁴ Dit artikel vermeldt daarnaast wel enkele uitzonderingen op deze regel: bekendmaking van vertrouwelijke gegevens kan of moet wel wanneer men wordt opgeroepen om in rechte te getuigen of in het kader van de uitwisseling van gegevens met de regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt, voor zover die gegevensuitwisseling nadrukkelijk bepaald of toegestaan is in verordeningen of richtlijnen die de instellingen van de Europese Unie hebben vastgesteld, of als met die instanties een overeenkomst is gesloten, als vermeld in artikel 3.1.4, § 2, 8° Energiedecreet. Kortom, dit betreft geen algemene geheimhoudingsverplichting; naast de zonet vermelde uitzonderingen op het beroepsgeheim, heeft het beroepsgeheim alleen betrekking op *vertrouwelijke* gegevens. Op grond van de eerder besproken privacyregelgeving⁵⁵ en de hieronder vermelde uitzonderingsgronden in het Bestuursdecreet, kan concreet bepaald worden welke gegevens vertrouwelijk zijn.

4.1.2 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Art. II.34, punt 2° Bestuursdecreet bepaalt dat de aanvraag tot openbaarmaking moet worden afgewezen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Dit aspect werd reeds besproken onder “actieve openbaarheid”.⁵⁶

Bij de vraag naar openbaarmaking van persoonsgegevens kan de VREG bv. om deze reden niet ingaan op de vraag naar lijsten uit het VREG-platform met namen en adressen van (particuliere) eigenaars van zonnepanelen.

⁵⁴ Art. 3.1.12 Energiedecreet vermeldt tevens de uitzonderingsgevallen waarin bekendmaking van vertrouwelijke gegevens wél verplicht/mogelijk is: “[...] behalve wanneer zij worden opgeroepen om in rechte te getuigen of in het kader van de uitwisseling van gegevens met de regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt, voor zover die gegevensuitwisseling nadrukkelijk bepaald of toegestaan is in verordeningen of richtlijnen die de instelling van de Europese Unie hebben vastgesteld, of als met die instanties een overeenkomst is gesloten, als vermeld in artikel 3.1.4, §2, 8°”.

⁵⁵ Zie hoofding 3.2.1 van deze mededeling.

⁵⁶ Zie hoofding 3.2.1 van deze mededeling.

4.1.3 Bescherming van de beraadslagingen

Art. II.34, punt 3° Bestuursdecreet bepaalt dat de aanvraag tot openbaarmaking moet worden afgewezen als de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de overheidsinstantie. Er moet wel telkens onderzocht worden in hoeverre een openbaarmaking afbreuk zou doen aan het geheime karakter van de beraadslagingen.

De bestuursdocumenten opgesteld in het kader van beraadslagingen van de overheidsinstantie met personen of instanties, bijvoorbeeld in het geval van de VREG: met marktpartijen, kunnen dus, na concrete beoordeling, vertrouwelijk geacht worden.

4.1.4 Bescherming van vrijwillig overgemaakte vertrouwelijke gegevens

Art. II.34, punt 6° Bestuursdecreet bepaalt dat de aanvraag tot openbaarmaking moet worden afgewezen als het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die werd verstrekt **zonder dat de verstrekker daartoe verplicht werd** en die hij **uitdrukkelijk als vertrouwelijk** heeft bestempeld, tenzij de verstrekker met de openbaarmaking instemt.

Wanneer iemand dus aan de overheid vrijwillig informatie heeft verstrekt zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, moet de openbaarmaking worden geweigerd wanneer deze informatie uitdrukkelijk als ‘vertrouwelijk’ werd bestempeld. Bijvoorbeeld, wanneer een belanghebbende reageert op een consultatie georganiseerd door de VREG en hij of zij merkt expliciet bepaalde elementen van zijn consultatiereactie als vertrouwelijk aan, dan publiceert de VREG dit niet zonder instemming van de belanghebbende in kwestie.

Dit betreft een zogenaamde “absolute uitzonderingsgrond”. Deze uitzondering geldt daarentegen niet indien het om verplicht over te maken gegevens gaat, of om gegevens die vrijwillig werden overgemaakt, en door de verstrekker niet uitdrukkelijk als ‘vertrouwelijk’ werden bestempeld.

4.1.5 Bescherming van commerciële en industriële informatie

Art. II.35, punt 3° Bestuursdecreet bepaalt dat de vraag tot openbaarmaking moet worden afgewezen als geoordeeld wordt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd moet worden om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt.

Dit betreft een “relatieve uitzonderingsgrond”, wat impliceert dat er hier een belangenafweging moet plaatsvinden. Het doel van de afweging is het beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie met zich kan meebrengen.

In het Energiedecreet is een gelijkaardige uitzonderingsgrond voorzien, voor wat betreft de transparantie- en publicatieverplichtingen bij de tarifaire bevoegdheden van de VREG. Zoals eerder vermeld,⁵⁷ legt het Energiedecreet de VREG nl. expliciet de verplichting op om bepaalde (voorbereidende) documenten m.b.t. de tariefmethodologie en zijn tariefbeslissingen te publiceren. Daarbij wordt de grens van deze verplichting in het Energiedecreet zelf aangegeven: de VREG dient nl. de “vertrouwelijkheid van informatie met een persoonlijk karakter of commercieel gevoelige informatie met betrekking tot de distributienetbeheerders, leveranciers of

⁵⁷ Zie hoofding 3.1.2 van deze mededeling.

netgebruikers” in acht te nemen.⁵⁸ Het eerste gedeelte van deze grens (‘vertrouwelijkheid van informatie met een persoonlijk karakter’) vloeit eigenlijk voort uit het recht op eerbiediging van het privéleven in de Grondwet en het EVRM, kent een nadere uitwerking in de privacyregelgeving,⁵⁹ en leunt aan bij een reeds hierboven vermelde uitzonderingsgrond van passieve openbaarheid van bestuur in het Bestuursdecreet (bescherming van de persoonlijke levenssfeer).⁶⁰ Het tweede gedeelte van deze grens (‘vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie’) leunt aan bij de relatieve uitzonderingsgrond van het ‘vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie’ in het Bestuursdecreet. Bovendien wordt deze grens ook op Europees niveau gesteld: de Derde Aardgasrichtlijn en de Vierde Elektriciteitsrichtlijn bepalen dat de door de regulator genomen besluiten weliswaar voor het publiek beschikbaar dienen te zijn, doch met behoud van de vertrouwelijkheid van **commercieel gevoelige informatie**.⁶¹

De Europese Commissie heeft in haar “*interpretative note on regulatory authorities*” bij de Derde Aardgasrichtlijn en de Derde Elektriciteitsrichtlijn verduidelijkt dat het aan de regulator toekomt om geval per geval te bepalen welke informatie vertrouwelijk moet blijven omwille van haar commercieel gevoelige karakter.⁶² Hoewel dit altijd neerkomt op een beoordeling *in concreto*, kunnen bij de kwalificatie van informatie als commercieel gevoelig o.m. de onderstaande criteria, die ook de CREG vooropstelt, van nut zijn:

- de informatie is geheim in de zin dat zij niet algemeen bekend is bij of gemakkelijk toegankelijk is voor personen binnen de kringen die zich gewoonlijk bezighouden met de desbetreffende soort informatie;
- de informatie bezit handelswaarde omdat ze geheim is; en
- de informatie heeft het voorwerp uitgemaakt, vanwege de persoon die er op rechtmatige wijze de controle over heeft, van redelijke maatregelen rekening houdend met de omstandigheden, bedoeld om ze geheim te houden.⁶³

Zoals vermeld, is in de Vierde Elektriciteitsrichtlijn eenzelfde vereiste i.v.m. publieke beschikbaarheid van de besluiten van de regulator opgenomen evenals eenzelfde begrenzing met als doel het behoud van de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie. Ook in de toekomst zal de VREG dus in voorkomend geval *ad hoc* beoordelen welke informatie vertrouwelijk dient te blijven, omwille van haar commercieel gevoelige karakter.

4.2 De ondergrens

In sommige gevallen kan het gebeuren dat vertrouwelijke gegevens aan bepaalde instanties **moéten** worden meegedeeld. Dit kan enkel indien deze instanties hiertoe een **wettelijke basis** hebben.

⁵⁸ Zie art. 4.1.31, §4 en art. 4.1.33, §5 Energiedecreet.

⁵⁹ Zie hoofding 3.2.1 van deze mededeling.

⁶⁰ Zie hoofding 4.1.2 van deze mededeling.

⁶¹ Art. 41, zestiende lid Derde Aardgasrichtlijn en art. 60, zevende lid Vierde Elektriciteitsrichtlijn (voorheen: art. 37, zestiende lid Derde Elektriciteitsrichtlijn).

⁶² Zie *Interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: The regulatory authorities*, p. 19: “The decisions must be made available to the public while preserving the confidentiality of commercially sensitive information. It is up to the NRA to decide, case by case, what information is commercially sensitive.”. Geraadpleegd via: https://ec.europa.eu/energy/content/interpretive-note-regulatory-authorities-electricity-directive-and-natural-gas-directive_nl.

⁶³ Zie Richtsnoeren van de CREG van 27 augustus 2015 over de informatie die als vertrouwelijk te beschouwen is omwille van het commercieel gevoelige karakter of persoonlijke karakter ervan ((R)150827-CDC-1404), p. 30. Geraadpleegd via: www.creg.be/nl/publicaties/richtlijnen-r150827-cdc-1404.

Wettelijke grondslagen tot uitwisseling van gegevens zijn o.m.:

- de artikelen 93*bis* van het BTW-wetboek en 337 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen;
- de artikelen 93*quaterdecies* van het BTW-wetboek en 327 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen.

Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld gerechtelijke instanties in het kader van een onderzoek.

5 Concreet: kwalificatie van gegevens als (niet-) vertrouwelijk en openbaarmaking

5.1 Principieel niet-vertrouwelijke gegevens

Op grond van de analyse onder de voorgaande hoofdingen, oordeelt de VREG dat de hieronder vermelde bestuursdocumenten en gegevens die hij bezit, niet-vertrouwelijke gegevens betreffen en aldus openbaar gemaakt moeten of kunnen worden. Dit betreft een **niet-limitatieve** lijst.

5.1.1 De informatie is publiek beschikbaar

- De prijzen en voorwaarden van de leveranciers waarover de VREG beschikt
- De gepubliceerde jaarrekening van een netbeheerder of leverancier

5.1.2 Er geldt een verplichte bekendmaking

(cfr. ondergrens actieve openbaarheid – zie de analyse onder hoofding 3.1.2)

- De energieprijzen voor gezinnen en bedrijven, met inbegrip van een objectieve vergelijking
→ publicatie op de website van de VREG, op sitepagina “cijfers en statistieken”, en jaarlijkse publicatie van “Marktrapport”, “Marktmonitor” en rapporten betreffende de sociale statistieken op de website van de VREG (documentendatabank)
→ V-test® op de website van de VREG (de leveranciersvergelijking voor gezinnen en bedrijven)⁶⁴
- De prijzen en voorwaarden die de warmte- of koudeleveranciers hanteren, met inbegrip van een objectieve vergelijking (marktbevraging)
→ bevraging van de stakeholders en publicatie van een rapport op de website van de VREG
- Statistieken en gegevens over de werking van de warmte- of koudenetten
→ publicatie van een rapport met de statistieken op de website van de VREG
- Het opstarten van procedure tot aanwijzing van een netbeheerder, de beslissing tot aanwijzing van een netbeheerder en de toestemming van de VREG om beroep te doen op een werkmaatschappij
→ publicatie in het Belgisch Staatsblad en op de website van de VREG (aanwijzingsbeslissingen in documentendatabank + informatie en overzicht op sitepagina “netbeheer”)
- De beslissing tot toekenning en opheffing van een leveringsvergunning
→ publicatie in het Belgisch Staatsblad en op de website (beslissingen in documentendatabank + informatie en overzicht op sitepagina “energielevering”)
- De technische reglementen voor het beheer van het elektriciteitsdistributienet, het aardgasdistributienet, het plaatselijk vervoernet van elektriciteit, en voor warmte- en koudenetten

⁶⁴ Zie meer informatie over de V-test® op www.vreg.be/nl/v-testr-vergelijk-de-energiecontracten-vlaanderen.

→ publicatie in het Belgisch Staatsblad en op de website van de VREG (in documentendatabank + achtergrond, informatie en overzicht op sitepagina “technische reglementen”)

- Het geheel van de stukken m.b.t. het overleg met de distributienetbeheerders over het ontwerp van tariefmethodologie; het gemotiveerd consultatieverslag m.b.t. het ontwerp van tariefmethodologie; de toepasselijke tariefmethodologie; alle documenten die nuttig worden geacht voor de motivering van de beslissing van de VREG over de tariefmethodologie
→ publicatie op de website van de VREG (in documentendatabank + achtergrond, informatie en overzicht op sitepagina “tariefmethodologie 20XX-20XX”)
- De stand van zaken i.v.m. de goedkeuringsprocedure van de tariefvoorstellen; de ontwerpen van tarifaire beslissingen; de goedgekeurde tariefvoorstellen die de distributienetbeheerders hebben ingediend; de tarieven en hun motivering
→ publicatie op de website van de VREG (tariefbeslissingen in documentendatabank + achtergrond, informatie en overzicht op sitepagina “distributienettarieven elektriciteit en aardgas 20XX”)
- Het aantal toegekende groenestroomcertificaten, opgesplitst per hernieuwbare energiebron, en het aantal warmtekrachtcertificaten; het aantal en de gemiddelde prijs van de verhandelde groenestroom- en warmtekrachtcertificaten; het aantal groenestroom- en warmtekrachtcertificaten verkocht aan de netbeheerders aan de wettelijke minimumprijs, en het aantal groenestroom- en warmtekrachtcertificaten in bezit van leveranciers, netbeheerders en overige rekeninghouders
→ maandelijkse publicatie op de website van de VREG, op sitepagina “cijfers en statistieken”
→ jaarlijkse publicatie van “Certificatenmarktrapport” op de website van de VREG (documentendatabank), dat bovendien ook een verslag bevat van de controle op de transparantie en de regulariteit van de verkoop van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten door de netbeheerders
- Het aantal groenestroom- en warmtekrachtcertificaten waarover een leverancier beschikt, het aantal ingeleverde groenestroom- en warmtekrachtcertificaten en de door elke elektriciteitsleverancier gemaakte en doorgerekende kosten om te voldoen aan de certificatenverplichtingen
→ jaarlijkse publicatie van rapport “Kosten verbonden aan de certificatenverplichtingen voor elektriciteitsleveranciers” op de website van de VREG (documentendatabank)
- Het aantal toegekende, het aantal verhandelde, het aantal in- en uitgevoerde en het aantal ingeleverde en vervallen garanties van oorsprong
→ maandelijkse publicatie op de website van de VREG, op sitepagina “cijfers en statistieken”
- De lijst van potentiële kopers en verkopers van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten evenals de veilingkalender van de netbeheerders m.b.t. de veilingen waarbij de aan de minimumprijs opgekochte steuncertificaten op de markt worden gebracht (dit ter uitvoering van de verplichting om op een algemeen toegankelijke manier de mogelijkheid te bieden het aanbod van en de vraag naar steuncertificaten bekend te maken)
→ publicatie op de website van de VREG, op sitepagina “verhandelen van steuncertificaten en garanties van oorsprong”
- De brandstofmix van de elektriciteitsleveranciers
→ jaarlijkse publicatie van “Brandstofmixrapport” op de website van de VREG (documentendatabank)
- Het jaarverslag van de VREG

→ jaarlijkse publicatie op de website van de VREG, samen met de jaarrekening en het ondernemingsplan van het daaropvolgende jaar (documentendatabank + informatie en overzicht op sitepagina "Ondernemingsplan")

- De in samenwerking met de federale energieregulator (en evt. de andere gewestelijke energieregulators) op te stellen studie rond de verschillende componenten van de energiekost die minstens een benchmark met de buurlanden bevat
→ jaarlijkse publicatie op de website van de VREG (documentendatabank)⁶⁵

5.1.3 Niet-vertrouwelijk naar inzicht VREG

- De gegevens van een netbeheerder betreffende de sociale openbaardienstverplichtingen
→ publicatie op de website van de VREG, op sitepagina "cijfers en statistieken" en jaarlijkse publicatie van "Sociaal rapport" op de website van de VREG (documentendatabank)
- De rapporten van de VREG inzake de investeringsplannen van de netbeheerders
→ jaarlijkse publicatie op de website van de VREG (documentendatabank)
- De rapporten van de VREG inzake de kwaliteit van de dienstverlening van de netbeheerders
→ jaarlijkse publicatie op de website van de VREG (documentendatabank)
- De gegevens inzake de kwaliteit van de dienstverlening van de leveranciers, zoals opgenomen in de Servicecheck van de VREG
→ Servicecheck-tool op de website van de VREG (m.i.v. klachtenindicator)
- De gegevens inzake de herkomst van geleverde stroom, zoals opgenomen in de Groencheck en de Herkomstvergelijker van de VREG
→ Groencheck-tool en Herkomstvergelijker-tool op de website van de VREG
- Het marktaandeel van elke leverancier in %
→ publicatie op de website van de VREG, op sitepagina "cijfers en statistieken" (maandelijkse actualisering)
- De gegevens inzake het gemiddeld energieverbruik, het aantal energieafnemers en de hoeveelheid geleverde energie
→ jaarlijkse publicatie op de website van de VREG, op sitepagina "cijfers en statistieken" (gegevens inzake gemiddeld energieverbruik (jaarlijks) en gegevens inzake aantal energieafnemers (jaarlijks, maandelijkse actualisering)) + jaarlijkse publicatie van "Marktrapport" op de website van de VREG (documentendatabank) (gegevens inzake hoeveelheid geleverde energie)

5.2 Principeel vertrouwelijke gegevens

Behoudens ingeval de betrokkene zijn instemming tot openbaarmaking gaf, of ingeval de gegevens op een andere wijze al openbaar gemaakt werden, acht de VREG op grond van de analyse onder de voorgaande hoofdingen de hieronder vermelde gegevens in beginsel vertrouwelijk. Dit betreft een **niet-limitatieve** lijst.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld de studie "Een Europese vergelijking van elektriciteits- en gasprijzen voor huishoudelijke, kleine professionele en grote industriële verbruikers" uitgevoerd door PwC in opdracht van Brugel, CREG, CWaPE en VREG (via Forbeg), waarvan het finale rapport in mei 2020 werd gepubliceerd, o.m. als RAPP-2020-11 in de documentendatabank van de VREG. Zie: www.vreg.be/nl/document/rapp-2020-11.

5.2.1 Privacy – bescherming van persoonsgegevens

- Persoonsgegevens van natuurlijke personen die een klacht indienen bij de VREG
→ Deze gegevens worden enkel meegedeeld aan de betrokken marktpartij(en) met het oog op het behandelen van het dossier. Dát deze gegevens, voor de behandeling van de klacht of het geschil, doorgegeven kunnen worden aan de betrokken marktpartij(en), wordt uitdrukkelijk vermeld in de privacyverklaring van de VREG.⁶⁶
- Persoonsgegevens van de gebruikers van het VREG-platform
→ De gegevens worden opgeslagen in een databank en dus verwerkt in de zin van de privacyregelgeving. De gegevens worden door de VREG gebruikt met het oog op de goede werking van het VREG-platform, en ook – in voorkomend geval – meegedeeld aan de netbeheerders, zoals vermeld in de privacyverklaring van de VREG.⁶⁷
- Persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de andere tools van de VREG
→ De gegevens die worden ingevoerd in de Simulator Digitale Meter worden bv. gelogd met het oog op het maken van analyses en statistieken en om deze tool continu te kunnen verbeteren, zoals vermeld in de privacyverklaring van de VREG.⁶⁸
- Persoonsgegevens van natuurlijke personen die klant zijn van een leverancier of aangesloten zijn op het net van een netbeheerder.

5.2.2 Commerciële en industriële informatie waarvan de bescherming zwaarder doorweegt dan het belang van de openbaarmaking

- De klantgegevens van rechtspersonen die klant zijn van een leverancier of aangesloten zijn op het net van een netbeheerder
- Switchgegevens van een leverancier, voor zover daaruit afgeleid kan worden hoeveel klanten een bepaalde leverancier per maand verwierf/verloor.
→ Daarom worden deze gegevens enkel geglobaliseerd gepubliceerd, dit betreft het totale aantal afnemers van alle leveranciers samen, per verbruikersprofiel (automatisch uitgelezen, maandgelezen, jaargelezen huishoudelijk, jaargelezen professioneel).
- Eenheidsprijzen opgegeven in offertes en bestelbons (in het kader van overheidsopdrachten)
- Detailkosten van de aansluiting (cfr. publicatie beslissingen na administratief beroep tegen weigering aansluiting)
- De gegevens van een leverancier betreffende sociale openbaardienstverplichtingen (dit in tegenstelling tot diezelfde gegevens van een netbeheerder)
→ Deze gegevens worden alleen geaggregeerd (som van alle leveranciers) gepubliceerd in het jaarlijkse "Sociaal rapport" op de website van de VREG (documentendatabank)
- Businessplan en financieel plan van een leverancier (cfr. procedure aanvraag en opvolging leveringsvergunning)
- Cash flow-statements

⁶⁶ Zie hoofding 2.1.7 van de privacyverklaring van de VREG; raadpleegbaar via: www.vreg.be/nl/privacy.

⁶⁷ Zie hoofding 2.1.5 van de privacyverklaring van de VREG; raadpleegbaar via: www.vreg.be/nl/privacy.

⁶⁸ Zie hoofding 2.1.6 van de privacyverklaring van de VREG; raadpleegbaar via: www.vreg.be/nl/privacy.

- Sourcinggegevens (*cf.* procedure aanvraag en opvolging leveringsvergunning)
- Capaciteit van een leverancier om aan de behoeften van de klanten te voldoen – hoe voorschotten berekenen, hoe klachtensysteem opzetten, ... (*cf.* procedure aanvraag en opvolging leveringsvergunning)

5.3 Andere gegevens: procedure

Voor andere gegevens – d.w.z. de gegevens die niet *princiep*el als (niet-)vertrouwelijk kunnen worden aangemerkt – moet **geval per geval** uitgemaakt worden of er sprake is van vertrouwelijke dan wel niet-vertrouwelijke gegevens.

Om dit te vergemakkelijken, wordt daarbij de hieronder beschreven procedure gevolgd. De procedure is enigszins verschillend al naargelang het niet verplicht over te maken gegevens (hoofding 5.3.1) betreft, dan wel verplicht over te maken gegevens (hoofding 5.3.2), of documenten opgesteld door de VREG zelf (hoofding 5.3.3).

5.3.1 Niet verplicht over te maken gegevens

Indien de VREG bij zijn vraag naar de overmaking van gegevens geen rechtsbasis⁶⁹ opgeeft, geldt het vermoeden dat de over te maken informatie niet verplicht over te maken informatie is.

Niet verplicht over te maken gegevens kunnen conform de regelgeving enkel als onbetwistbaar vertrouwelijk worden behandeld als ze bij de overmaking ervan **uitdrukkelijk als vertrouwelijk** werden bestempeld. Dergelijke gegevens kunnen dan, conform het Bestuursdecreet, niet openbaar gemaakt worden tenzij hiervoor van de verstrekker toestemming verkregen wordt.

Indien de niet verplicht over te maken gegevens **niet** uitdrukkelijk als vertrouwelijk werden bestempeld, zal de VREG bij wens tot openbaarmaking in het kader van actieve of passieve openbaarheid, onderzoeken of er argumenten zijn om de gegevens als vertrouwelijk te behandelen. Er wordt met andere woorden, nagegaan of een ‘bovengrens’ geldt die deze openbaarmaking verhindert. Onder hoofding 5.2 van deze mededeling worden de gegevens vermeld waarvan de VREG hoe dan ook het vertrouwelijke karakter erkent.

Als het volgens de VREG om vertrouwelijke gegevens gaat, zullen de gegevens niet openbaar gemaakt worden. Indien het vertrouwelijke karakter voortvloeit uit de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, zal de VREG echter eerst nog de toestemming tot openbaarmaking trachten te verkrijgen van de verstrekker van de informatie, alvorens tot niet-openbaarmaking te beslissen.

Indien de vertrouwelijkheid op het hele document slaat, wordt dit in zijn geheel niet openbaar gemaakt, en indien de vertrouwelijkheid slechts op een deel van het document slaat, wordt het document enkel mits weglating van de vertrouwelijke gegevens openbaar gemaakt.

Als er volgens de VREG geen bezwaren zijn tegen de openbaarmaking, meldt hij de intentie tot openbaarmaking aan de betrokken partij(en), met melding van de termijn waarbinnen gemotiveerd

⁶⁹ Dit kan zowel een norm zijn die letterlijk de plicht inhoudt bepaalde informatie over te maken aan de VREG, als het art. 13.1.2 Energiedecreet, dat de VREG machtigt alle gegevens en inlichtingen op te vragen die nodig zijn voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden.

verzet kan gedaan worden. Dit verzet houdt het volgende in:

- een uiteenzetting op grond van welke juridische of feitelijke overwegingen de gegevens vertrouwelijk geacht worden te zijn;
- een uiteenzetting inzake de schade die gevreesd wordt bij openbaarmaking van de gegevens; en
- een niet-vertrouwelijke / “gecensureerde” versie van het document (d.i. met weglating van de vertrouwelijke gegevens).

Indien de betrokkene zich niet verzet, worden de gegevens openbaar gemaakt na verloop van de verzetstermijn.

Indien de betrokkene zich verzet, onderzoekt de VREG of de aangevoerde argumenten moeten leiden tot het erkennen van het vertrouwelijke karakter van de gegevens.

Besluit de VREG dat het vertrouwelijke karakter niet erkend kan worden, dan wordt de betrokkene hiervan schriftelijk op de hoogte gebracht, en wordt hem de mogelijkheid geboden om zich binnen een door de VREG bepaalde termijn van minstens 5 kalenderdagen, op gemotiveerde wijze te verzetten tegen een openbaarmaking. Indien de VREG, na kennisname van de argumenten van de verstrekker, nog steeds oordeelt dat tot openbaarmaking moet worden overgegaan, wordt een termijn van 10 kalenderdagen gerespecteerd alvorens tot openbaarmaking wordt overgegaan, teneinde de verstrekker in de mogelijkheid te stellen een beroep in te stellen. Door het instellen van een beroep wordt de bekendmaking opgeschort voor de duur van de procedure.

Besluit de VREG dat de gegevens inderdaad als vertrouwelijk erkend moeten worden, dan volgt geen openbaarmaking van de gegevens. Indien de vertrouwelijkheid op het hele document slaat, wordt dit in zijn geheel niet openbaar gemaakt, en indien de vertrouwelijkheid slechts op een deel van het document slaat, wordt het document enkel mits weglating van de vertrouwelijke gegevens openbaar gemaakt.

5.3.2 Verplicht over te maken gegevens

De VREG duidt bij elke vraag naar verplichte overmaking van gegevens de rechtsbasis⁷⁰ van deze verplichting aan.

Indien iemand gegevens aan de VREG overmaakt als gevolg van een verplichting daartoe⁷¹, kan hij **specifiek aanduiden welke gegevens “vertrouwelijk”** zijn.

Indien de VREG in het kader van actieve of passieve openbaarheid wenst na te gaan of de als “vertrouwelijk” aangeduide gegevens door hem ook als “vertrouwelijk” kunnen worden erkend (want de loutere aanduiding ervan door de verstrekker van de informatie volstaat niet om te concluderen tot het vertrouwelijke karakter van de gegevens), zal de VREG, binnen een door hem bepaalde termijn, de verstrekker vragen het volgende over te maken:

⁷⁰ Dit kan zowel een norm zijn die letterlijk de plicht inhoudt bepaalde informatie over te maken aan de VREG, als het art. 13.1.2 Energiedecreet, dat de VREG machtigt alle gegevens en inlichtingen op te vragen die nodig zijn voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden.

⁷¹ Bv. op grond van art. 13.1.2 Energiedecreet: “De VREG kan aan een marktpartij, warmte- of koudneteigenaar, warmte- of koudnetbeheerder, warmteproducent die geen zelfopwekker is, of warmte- of koudeleverancier, of aan hun aangestelden, bestuurders, managers en personeelsleden de gegevens en inlichtingen vragen die nodig zijn voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden, vermeld in artikel 3.1.3 en 3.1.4.”

- een uiteenzetting op grond van welke juridische of feitelijke overwegingen de gegevens vertrouwelijk geacht worden te zijn;
- een uiteenzetting inzake de schade die gevreesd wordt bij openbaarmaking van de gegevens; en
- een niet-vertrouwelijke / “gecensureerde” versie van het document (d.i. met weglating van de vertrouwelijke gegevens).

Ongeacht of de VREG binnen de gestelde termijn de eventueel opgevraagde informatie ontvangt, onderzoekt hij of er argumenten zijn om de gegevens als vertrouwelijk te behandelen. Er wordt met andere woorden nagegaan of een ‘bovengrens’ geldt die deze openbaarmaking verhindert. Onder hoofding 5.2 van deze mededeling worden de gegevens vermeld waarvan de VREG hoe dan ook het vertrouwelijke karakter erkent.

Indien de VREG oordeelt dat hij de vertrouwelijkheid van de gegevens niet kan erkennen, wordt de verstrekker hiervan schriftelijk op de hoogte gebracht, en wordt hem de mogelijkheid geboden om zich binnen een door de VREG bepaalde termijn van minstens 5 kalenderdagen, op gemotiveerde wijze te verzetten tegen een openbaarmaking. Indien de VREG, na kennisname van de argumenten van de verstrekker, nog steeds oordeelt dat tot openbaarmaking moet worden overgegaan, wordt een termijn van 10 kalenderdagen gerespecteerd alvorens tot openbaarmaking wordt overgegaan, teneinde de verstrekker in de mogelijkheid te stellen een beroep in te stellen. Door het instellen van een beroep wordt de bekendmaking opgeschort voor de duur van de procedure.

Besluit de VREG dat de gegevens inderdaad als vertrouwelijk erkend moeten worden, zullen de gegevens niet openbaar gemaakt worden. Indien het vertrouwelijke karakter voortvloeit uit de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, zal de VREG echter eerst nog de toestemming tot openbaarmaking trachten te verkrijgen van de verstrekker van de informatie, alvorens tot niet-openbaarmaking te beslissen.

Indien de vertrouwelijkheid op het hele document slaat, wordt dit in zijn geheel niet openbaar gemaakt, en indien de vertrouwelijkheid slechts op een deel van het document slaat, wordt het document enkel mits weglating van de vertrouwelijke gegevens openbaar gemaakt.

Indien iemand gegevens aan de VREG overmaakt als gevolg van een verplichting daartoe, en daarbij **geen gegevens aanduidt als vertrouwelijk**, zal de VREG de procedure beschreven onder hoofding 5.3.1 van deze mededeling (‘Niet verplicht over te maken gegevens’) toepassen.

5.3.3 Documenten opgesteld door de VREG

Op basis van de regelgeving opgesomd onder hoofding 3.1.2 van deze mededeling moeten bepaalde documenten, opgesteld door de VREG, verplicht gepubliceerd worden. Onder hoofding 5.1.2 worden daarvan enkele voorbeelden gegeven.

De VREG wenst daarnaast soms ook **niet verplicht te publiceren** documenten, door hemzelf opgesteld, geheel of gedeeltelijk bekend te maken in het kader van actieve openbaarheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor adviezen, studies of onderzoeken die de VREG opstelt, al dan niet op eigen initiatief, in het kader van zijn adviserende taken.⁷²

Voorafgaandelijk aan de publicatie van deze niet verplicht te publiceren documenten, onderzoekt de VREG of er bezwaren zijn tegen een openbaarmaking, of er m.a.w. een ‘bovengrens’ geldt.

⁷² Cfr. art. 3.1.3, eerste lid, punt 5° Energiedecreet.

Indien de VREG de gegevens niet-vertrouwelijk acht, meldt hij de intentie tot openbaarmaking aan de betrokken partijen, met melding van de termijn waarbinnen op gemotiveerde wijze verzet kan gedaan worden. Het verzet omvat het volgende:

- een uiteenzetting op grond van welke juridische of feitelijke overwegingen de gegevens vertrouwelijk geacht worden te zijn;
- een uiteenzetting inzake de schade die gevreesd wordt bij openbaarmaking van de gegevens; en
- een niet-vertrouwelijke / “gecensureerde” versie van het document (d.i. met weglating van de vertrouwelijke gegevens).

Indien geen verzet wordt ontvangen, gaat de VREG over tot publicatie na verloop van de verzetstermijn.

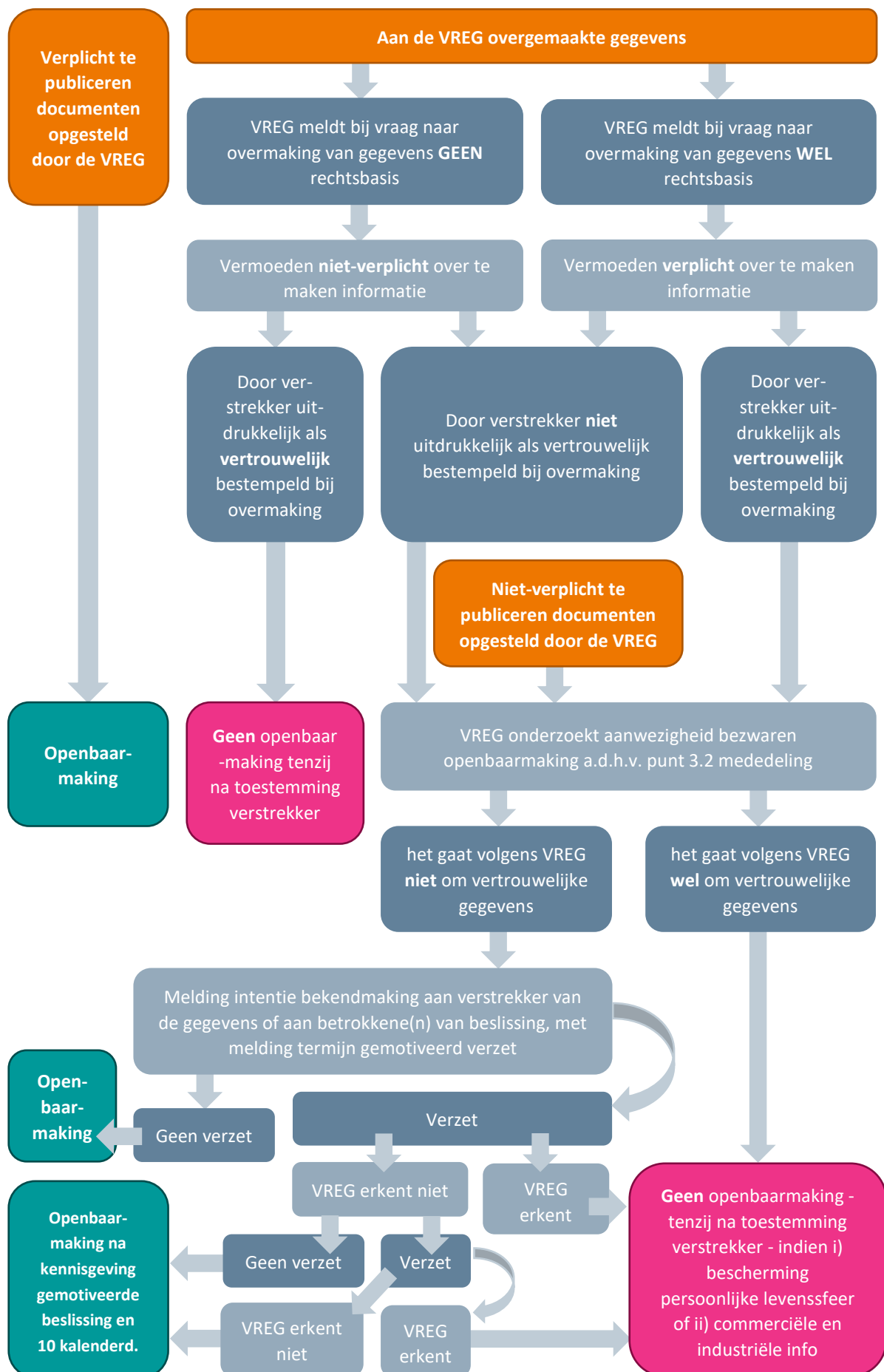
Indien verzet wordt ontvangen, worden de argumenten door de VREG onderzocht.

Indien de VREG oordeelt dat hij de vertrouwelijkheid van de gegevens niet kan erkennen, wordt de verstrekker hiervan op schriftelijke en gemotiveerde wijze op de hoogte gebracht, en wordt hem de mogelijkheid geboden om zich binnen een door de VREG bepaalde termijn van minstens 5 kalenderdagen, op gemotiveerde wijze te verzetten tegen een openbaarmaking. Indien de VREG, na kennisname van de argumenten van de verstrekker, nog steeds oordeelt dat tot openbaarmaking moet worden overgegaan, wordt een termijn van 10 kalenderdagen gerespecteerd alvorens tot openbaarmaking wordt overgegaan, teneinde de verstrekker in de mogelijkheid te stellen een beroep in te stellen. Door het instellen van een beroep wordt de bekendmaking opgeschort voor de duur van de procedure.

Indien de vertrouwelijkheid op het hele document slaat, wordt dit in zijn geheel niet openbaar gemaakt, en indien de vertrouwelijkheid slechts op een deel van het document slaat, wordt het document enkel mits weglating van de vertrouwelijke gegevens openbaar gemaakt.

Besluit de VREG dat de gegevens inderdaad als vertrouwelijk erkend moeten worden, zullen de gegevens niet openbaar gemaakt worden.

5.3.4 Samenvattend schema



6 Interne richtlijnen rond publieke consultaties

6.1 Kader en doelstelling

Overeenkomstig art. 3.1.1 Energiedecreet oefent de VREG zijn bevoegdheden “op transparante wijze” uit. Deze vereiste volgt uit de EU-richtlijnen, met name art. 39, vierde lid Derde Aardgasrichtlijn en art. 57, vierde lid Vierde Elektriciteitsrichtlijn⁷³. Hoewel niet expliciet ingeschreven in de vermelde Europese richtlijnen, wordt het consulteren van het publiek door de regulator, voorafgaand aan het nemen van beslissingen, vaak als een “*best practice*” gezien. De Europese Commissie stelt hierover in haar “*interpretative note on regulatory authorities*” (“NRA’s”): “*A second aspect of transparency, in the view of the Commission’s services, is that the NRAs should consult stakeholders before taking important decisions. This should at least include publishing documents ahead of public consultations and organising public hearings. Preferably this would also include the obligation, for the NRA, to publish a document after public consultation giving an overview of the comments received, of those that were taken into account and the reasons why other comments were not taken into account.*”⁷⁴

De VREG organiseert dan ook regelmatig publieke consultaties in het kader van zijn taken en bevoegdheden als regulator van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt. Zoals al vermeld,⁷⁵ is de VREG daartoe zelfs decretaal verplicht voor wat betreft de ontwerpen van de tariefmethodologie en de technische reglementen. De organisatie van publieke consultaties kan aanzien worden als een aspect van actieve openbaarheid van bestuur, maar gaat ook verder dan dat. Het overstijgt het loutere “informereren”. Via het proces van de **consultatie** gaan we nl. op zoek naar relevante input van belanghebbenden om onze beslissingen en andere documenten die we opstellen in het kader van onze regulatoire taken (bv. ontwerpen van technische reglementen, mededelingen, adviezen) verder uit te werken, te onderbouwen en/of te verbeteren.

Doel van deze interne richtlijnen is duidelijkheid te verschaffen over het verloop van het consultatieproces en hoe we omgaan met de eventuele vertrouwelijkheid van de overgemaakte opmerkingen tijdens een consultatie. Hier is er uiteraard een belangrijke link met de voorgaande hoofdingen van deze mededeling.

Deze richtlijnen zijn te beschouwen als **minimumnormen** die we onszelf opleggen, maar die nog voldoende ruimte laten voor flexibiliteit, zodat we rekening kunnen houden met het belang en de dringendheid van de documenten die ter consultatie voorgelegd worden. We hebben ons bij het uitwerken van deze interne richtlijnen rond consultaties gebaseerd op de “*Guidelines on CEER’s Public Consultation Practices*”⁷⁶ en de ervaringen die we in de loop der jaren opbouwden bij het houden van publieke consultaties.

Deze richtlijnen zullen regelmatig worden geëvalueerd.

⁷³ Voorheen: art. 35, vierde lid Derde Elektriciteitsrichtlijn.

⁷⁴ Zie *Interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: The regulatory authorities*, p. 5. Geraadpleegd via: https://ec.europa.eu/energy/content/interpretive-note-regulatory-authorities-electricity-directive-and-natural-gas-directive_nl.

⁷⁵ Zie hoofding 3.1.2 van deze mededeling.

⁷⁶ Zie *Guidelines on CEER’s Public Consultation Practices (Ref: C07-EP-16-03 – Revised version 25 May 2018)*. Geraadpleegd via: www.ceer.eu/ceer_consult.

6.2 Verloop van het consultatieproces

6.2.1 Fase 1 – Beslissing tot het organiseren van een consultatie

De beslissing tot het organiseren van een publieke consultatie over een document van de VREG wordt genomen door de algemeen directeur, na advies van de directieraad. Daarbij wordt ook een beslissing genomen over de consultatietermijn en het personeelslid/de personeelsleden die de consultatie coördineert/coördineren.

Het document dat de VREG ter consultatie voorlegt aan de belanghebbenden, wordt het **consultatiedocument** genoemd.

De ontwerpen van documenten waarvoor er in de regelgeving een verplichting tot het organiseren van een consultatie is opgenomen (tariefmethodologie en technische reglementen) worden uiteraard altijd publiek geconsulteerd.

We kunnen daarnaast altijd beslissen om ook ontwerpen van andere documenten ter consultatie voor te leggen aan de belanghebbenden, zoals:

- ontwerpen van documenten waarin we een beslissing nemen met een algemene draagwijdte (dus geen individuele beslissingen), op basis van een decretale of reglementaire machtiging, en die niet louter een berekening zijn;
- ontwerpen van documenten waarin we beschrijven hoe we een bepaald aspect van de energieregelgeving toepassen of interpreteren (de zogenaamde “mededelingen van de VREG”).

De consultatie wordt georganiseerd in een fase waarin de voorstellen al in zekere mate geconcretiseerd zijn, maar waarin het nog mogelijk is om wijzigingen aan de vooropgestelde beslissing of het document aan te brengen.

De publieke consultatie mag niet beletten dat we voorafgaand consulteren of overleg hebben met bepaalde belanghebbenden.

De **consultatietermijn**, d.w.z. de termijn waarbinnen de belanghebbenden hun opmerkingen op een consultatiedocument kunnen overmaken, bedraagt in beginsel twee maanden. We kunnen altijd beslissen tot een kortere of langere consultatietermijn mits motivering van deze keuze in het consultatiedocument.⁷⁷ Voor wat betreft de consultatie over het ontwerp van tariefmethodologie, vermelden we dat de minimumduur ervan is opgenomen in het Energiedecreet: belanghebbenden moeten gedurende minstens 45 kalenderdagen de tijd krijgen om ons hun opmerkingen te bezorgen.⁷⁸

Consultaties worden doorgaans niet gehouden tijdens de schoolvakantie of de consultatietermijn wordt extra verlengd voor zover deze doorloopt in een schoolvakantie.

⁷⁷ Zo zou VREG kunnen beslissen om een kortere consultatietermijn aan te houden in geval van een aanpassing van een mededeling aan gewijzigde regelgeving, die beperkt in omvang en impact is.

⁷⁸ Art. 4.1.31, §2 Energiedecreet.

6.2.2 Fase 2 – Bekendmaking van het consultatiedocument

Het consultatiedocument, met indicatie van de consultatietermijn, wordt gepubliceerd op onze **consultatiewebpagina** (<https://www.vreg.be/nl/consultaties>), en vermeld in één of meer van onze nieuwsbrieven (al naargelang het onderwerp van de consultatie).

De consultatietermijn vangt aan op het ogenblik van publicatie van het consultatiedocument op de consultatiewebpagina.

Als de VREG het nodig acht, kan hij het openstellen van de consultatie en het consultatiedocument in het bijzonder specifiek onder de aandacht brengen van belanghebbenden, via post, e-mail of andere kanalen.

Het consultatiedocument bevat:

- een korte toelichting over het onderwerp van de consultatie;
- de consultatietermijn;
- de doelgroep van de consultatie⁷⁹;
- het e-mailadres waarnaar reacties op de consultatie kunnen worden verzonden;
- de contactgegevens die belanghebbenden kunnen gebruiken om meer informatie over de consultatie en/of het consultatiedocument in te winnen;
- de tekst die ter consultatie wordt voorgelegd;
- bij voorkeur, de specifieke vragen waarop een antwoord wordt verwacht.

We streven ernaar om in ieder consultatiedocument de effecten van de voorgenomen beslissing of mededeling zo duidelijk mogelijk aan te geven en te publiceren als onderdeel van het consultatiedocument of als bijlage ervan.

We kunnen beslissen om het consultatiedocument toe te lichten aan alle belanghebbenden op een beleidsplatform of tijdens een afzonderlijke informatievergadering aan het begin van een consultatietermijn. Op die manier kunnen we duiding geven bij het consultatiedocument en reageren op de eerste opmerkingen, zodat eventuele onduidelijkheden en misverstanden uit de wereld geholpen worden en er tijdens de formele consultatieprocedure minder “onterechte” opmerkingen ontvangen worden waar schriftelijk op moet gereageerd worden.

We zullen, eens de consultatie is opgestart, alle deelnemers aan de consultatie op dezelfde wijze behandelen.

6.2.3 Fase 3 – Consultatie van de belanghebbenden

Alle belanghebbende partijen kunnen deelnemen aan een consultatie.

Belanghebbenden maken hun opmerkingen bij het consultatiedocument schriftelijk over naar het e-mailadres zoals vermeld in het consultatiedocument en dit vóór het einde van de consultatietermijn. We vragen de belanghebbenden om daarbij duidelijk een naam en adres mee te geven. Opmerkingen worden bij voorkeur overgemaakt in een bestandsvorm die het mogelijk maakt om de gemaakte opmerkingen “te kopiëren en te plakken” in het consultatieverslag.

⁷⁹ In principe kunnen alle geïnteresseerde partijen deelnemen aan een consultatie. Om de belanghebbenden evenwel te helpen bij het beoordelen of het aangewezen is dat een bepaald consultatiedocument door hen bekeken en/of beoordeeld wordt, zal de VREG in het consultatiedocument aangeven welke belanghebbenden wellicht/specifiek tot de doelgroep van de consultatie horen.

Terwijl de consultatietermijn loopt, kan elke belanghebbende partij meer informatie inwinnen over de consultatie en/of het consultatiedocument, via de in het consultatiedocument vermelde contactgegevens.

Na ontvangst van opmerkingen van een belanghebbende partij versturen we per e-mail een ontvangstbevestiging.

De opmerkingen van de belanghebbenden kunnen eventueel ook worden geformuleerd en toegelicht tijdens een daartoe specifiek georganiseerde vergadering, al dan niet op vraag van de belanghebbenden. We kunnen daarbij vragen om de gemaakte opmerkingen ook schriftelijk over te maken of beslissen om het verslag van die vergadering publiek te maken en in de verdere procedure te behandelen op dezelfde wijze als de schriftelijke reacties die werden ontvangen.

Mits motivering kan door een belanghebbende om een verlenging van de vooropgestelde consultatietermijn gevraagd worden. De VREG kan hier al dan niet op ingaan. Indien een verlenging toegestaan wordt, geldt deze vervolgens voor alle partijen en wordt dit bekendgemaakt via de consultatiewebpagina, en waar nuttig via de nieuwsbrieven.

6.2.4 Fase 4 – Beoordeling van de gemaakte opmerkingen

We beoordelen alle tijdens het consultatieproces overgemaakte opmerkingen op hun merites.

Na afloop van de consultatietermijn maken we een **consultatieverslag** op. Het consultatieverslag bevat:

- een overzicht van het aantal partijen dat reacties overmaakte, met aanduiding van de naam van de betrokken partijen (bij natuurlijke personen enkel de initialen);
- een (eventueel thematisch, geaggregeerd) overzicht van de gemaakte opmerkingen bij het consultatiedocument, met aanduiding van de naam van de partij(en) die deze opmerking(en) heeft (hebben) gemaakt, voor zover het niet om een opmerking gaat die vertrouwelijke informatie bevat, bijvoorbeeld wegens het commercieel gevoelige karakter ervan, en die niet als vertrouwelijk werd aangemerkt door de betrokkene (m.a.w. nemen we hier de “bovengrens” van de actieve openbaarheid van bestuur⁸⁰ in acht);
- onze reactie op de gemaakte opmerkingen, waarbij in deze reactie vermeld wordt of de VREG al dan niet of gedeeltelijk akkoord gaat met de opmerking of zienswijze en op welke manier hij hiermee rekening heeft gehouden bij de opmaak van het definitieve document;
- als we vertrouwelijke opmerkingen hebben ontvangen tijdens de consultatie, wordt toegelicht op welke manier we daarmee zijn omgegaan (zonder vermelding van de naam van de betrokken partij of enige andere indicatie waaruit de bron van de opmerking zou kunnen afgeleid worden).

We reageren in het consultatieverslag enkel op opmerkingen die schriftelijk werden overgemaakt door de belanghebbenden of genoteerd werden in een verslag van een vergadering georganiseerd in het kader van de consultatie. De opmerkingen moeten uiteraard betrekking hebben op de inhoud van het consultatiedocument en moeten bovendien inhoudelijk een andere zienswijze aanbrengen dan degene die door de VREG werd voorgesteld. D.w.z. dat we niet hoeven te reageren op opmerkingen die het geconsulteerde voorstel louter ondersteunen, al kan uiteraard wel kort vermeld worden dat deze opmerking werd gemaakt. Daarnaast moeten we ook de kleine, losstaande bemerkingen en vragen die belanghebbenden naar voren brachten tijdens de

⁸⁰ Zie hoofdingen 3.2.1 en 3.2.2 evenals de hoofdingen 4.1.1 t.e.m. 4.1.5 van deze mededeling.

consultatietermijn en die we dan al kort konden beantwoorden, niet opnemen in het consultatieverslag.

We streven ernaar het consultatieverslag te publiceren binnen 6 weken na afloop van de consultatietermijn. Als hiervan wordt afgeweken zal op de consultatiepagina en/of op de –kalender aangegeven worden wanneer het consultatieverslag zal gepubliceerd worden. Voor wat betreft het consultatieverslag m.b.t. de consultatie over het ontwerp van tariefmethodologie, expliciteert het Energiedecreet dat we binnen 45 kalenderdagen na afloop van de consultatietermijn een gemotiveerd consultatieverslag moeten publiceren.⁸¹

We kunnen, indien mogelijk en wenselijk, een nieuwe consultatie organiseren over een document, bijvoorbeeld wanneer uit de eerdere consultatie blijkt dat het ontwerpdocument ernstig moet worden bijgewerkt.

6.2.5 Fase 5 – Bekendmaking van het consultatieverslag

Het consultatieverslag wordt gepubliceerd op de consultatiepagina en dit wordt bekendgemaakt via de nieuwsbrief. Daarbij wordt ook het definitieve document⁸² (mededeling, technisch reglement, tariefmethodologie, advies,...) bekendgemaakt. We kunnen daarbij beslissen om de overgemaakte reacties, voor zover ze niet vertrouwelijk zijn, integraal te publiceren.

We kunnen ook overgaan tot het organiseren van een feedbackvergadering, waarop we toelichting geven bij onze reactie op de gemaakte opmerkingen, zoals opgenomen in het consultatieverslag. Deze vergadering vindt plaats na de publicatie van het consultatieverslag en het definitieve document.

6.3 Consultatiepagina

Zoals al vermeld, bevat onze website een consultatiepagina (www.vreg.be/nl/consultaties).

Op deze consultatiepagina kunnen volgende zaken teruggevonden worden:

- deze interne richtlijnen rond consultaties;
- de lopende consultaties;
- de afgesloten consultaties.

Per (lopende en afgesloten) consultatie kunnen de volgende gegevens en documenten (waar beschikbaar) teruggevonden worden:

- het nummer van de consultatie;
- het onderwerp van de consultatie;
- het consultatiedocument;
- het consultatieverslag;
- het uiteindelijke document (mededeling, beslissing, ontwerp van technisch reglement,...).

⁸¹ Art. 4.1.31, §2 Energiedecreet.

⁸² Ofwel met track-changes ten opzichte van de versie die ter consultatie werd voorgelegd, ofwel mits aanduiding in het consultatieverslag van de aangebrachte tekstwijzigingen ten opzichte van de tekst in het consultatiedocument.