



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

## Advies nr. 43/2026 van 12 maart 2026

**Betreft: een voorontwerp van ordonnantie betreffende het gebruik van de openbare weg en het gewestelijk domein door ondernemingen die elektronische communicatienetwerken aanbieden (CO-A-2025-192)**

**Trefwoorden:** leesbare en duidelijk verstaanbare tekst – essentiële elementen – elementen proces-verbaal

### Originele versie

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

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");

Gelet op de adviesaanvraag van mevrouw Elke Van den Bandt, Minister voor Mobiliteit, Openbare Werken en Verkeersveiligheid (hierna de "aanvrager"), ontvangen op 18 november 2025;

Gelet op de aanvullende informatie (echter onvolledig), ontvangen op 20 januari en 23 januari 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 12 maart 2026 het volgende advies uit:

*Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.*

## **I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een voorontwerp van ordonnantie betreffende het gebruik van de openbare weg en het gewestelijk domein door ondernemingen die elektronische communicatienetwerken aanbieden ontwerp van koninklijk besluit (hierna "voorontwerp").

### **Context en voorgaanden**

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp heeft als doel het gebruik van de openbare weg en van het gewestelijk domein door de exploitanten te regelen, meer bepaald de toegang van exploitanten tot de fysieke infrastructuur. Dit aangezien de toegang tot de fysieke infrastructuren van netbeheerders en overheidsinstanties die zich bevinden op gemeentelijke en gewestelijke openbare wegen "onvoldoende duidelijk geregeld" is in de huidige wetgeving.<sup>1</sup>

3. Het voorontwerp zet zo Richtlijn 2018/1972 van 11 december 2018 *tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie ten dele om en implementeert de bepalingen die noodzakelijk zijn voor de inwerkingtreding van Verordening 2024/1309 van 29 april 2024 inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronischecommunicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen, tot wijziging van Verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van Richtlijn 2014/61/EU.*

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

### **A. Voorafgaande opmerkingen**

#### **a. Aangaande de gebruikte definities**

4. Vooreerst merkt de Autoriteit op dat sommige van de gebruikte definities in het voorontwerp licht verschillen van de definities die gebruikt worden in Verordening 2014/1309 of Richtlijn 2018/1972; dit terwijl de Memorie van Toelichting verduidelijkt dat sommige begrippen werden ontleend aan deze Verordening 2014/1309 of overgenomen uit Richtlijn 2018/1972.<sup>2</sup>

5. Zo wijst de Autoriteit de aanvrager bijvoorbeeld op punt 17° van het voorontwerp; in het voorontwerp wordt "communicatienetwerk"<sup>3</sup> (in het Frans: "réseau de communications") gebruikt,

<sup>1</sup> Memorie van Toelichting, p. 2 en 3.

<sup>2</sup> Memorie van Toelichting, p. 7.

<sup>3</sup> Art. 3, 17° voorontwerp: "de transmissiesystemen, al dan niet gebaseerd op een permanente infrastructuur of gecentraliseerde beheerscapaciteit, en, in voorkomend geval, schakel- of routeringsapparatuur en andere middelen, waaronder de netwerkelementen die niet actief zijn, die het mogelijk maken signalen over te brengen via kabel, hertzgolven, optische of andere elektromagnetische middelen, met inbegrip van satellietnetwerken, vaste (circuit- en pakketgeschakelde, met inbegrip van internet) en mobiele netwerken, systemen die gebruik maken van het elektriciteitsnet voor zover ze dienen voor de

terwijl de Richtlijn “elektronischecomunicatienetwerk”<sup>4</sup> (“réseau de communications électroniques”) gebruikt.

6. Dezelfde opmerking geldt voor “overheidsinstantie” of “organisme du secteur public” (art. 3, 14° voorontwerp)<sup>5</sup>, “openbaar elektronische communicatienetwerk” in de Nederlandstalige versie van het voorontwerp (art. 3, 18° voorontwerp)<sup>6</sup> en “civieltechnische werken” in de Nederlandstalige versie van het voorontwerp (art. 3, 20° voorontwerp)<sup>7</sup>.

7. Verder merkt de Autoriteit op dat de tekst en de Memorie van Toelichting fouten bevat, die de leesbaarheid van het voorontwerp niet ten goede komen.<sup>8</sup> De Autoriteit wijst op het belang van een leesbare en duidelijk verstaanbare tekst, zonder fouten.

## **b. Aangaande het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel**

8. Bij lezing van het voorontwerp lijkt het voor de Autoriteit dat bij de uitvoering ervan sprake zal zijn van twee categorieën van verwerkingen van persoonsgegevens:

- i. eventueel: de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de aanvraag tot toegang tot de bestaande fysieke infrastructuur (artikel 7 van het voorontwerp);
- ii. de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van het opsporen van overtredingen en het doorzenden van het proces-verbaal waarin een strafbaar feit wordt vastgesteld aan de bevoegde procureur des Konings en de vermoedelijke overtreder (artikel 16 en 17 van het voorontwerp).

9. De aanvrager kon – spijtig genoeg – noch bevestigen noch ontkennen dat bij de aanvraag tot toegang tot de bestaande fysieke infrastructuur, zoals bedoeld in artikel 7 van het voorontwerp,

---

transmissie van signalen, de netwerken die worden gebruikt voor radio- en televisieomroep en kabeltelevisienetwerken, ongeacht de aard van de doorgegeven informatie;”  
(lichte wijzigingen onderstreept door de Autoriteit)

<sup>4</sup> Art. 2, 1) Richtlijn 2018/1972: “de transmissiesystemen, al dan niet gebaseerd op een permanente infrastructuur of gecentraliseerde beheercapaciteit, en in voorkomend geval de schakel- of routeringsapparatuur en andere middelen, waaronder netwerkelementen die niet actief zijn, die het mogelijk maken signalen over te brengen via draad, radiogolven, optische of andere elektromagnetische middelen waaronder satellietnetwerken, vaste (circuit- en pakketgeschakelde, met inbegrip van internet) en mobiele netwerken, elektriciteitsnetten voor zover deze voor overdracht van signalen worden gebruikt, netwerken voor radio- en televisieomroep en kabeltelevisienetwerken, ongeacht de aard van de overgebrachte informatie;”

<sup>5</sup> Vergeleken met art. 2, 3) Verordening 2014/1309.

<sup>6</sup> Vergeleken met art. 2, 8) Richtlijn 2018/1972 (elektronischecomunicatienetwerk in 1 woord).

<sup>7</sup> Vergeleken met art. 2, 5) Verordening 2014/1309.

<sup>8</sup> Zie bv. artikel 10, §1 voorontwerp (Nederlandstalige versie): “[...] voordat zijn het een uitvoeringsvergunning”.

Zie ook Memorie van Toelichting p. 18 en 19 bij artikel 10 voorontwerp:

- “De tweede paragraaf verleent aan de Regering de mogelijkheid [...]”; behoudens vergissing, gaat het over de derde paragraaf.
- “Paragraaf 5 is de omzetting van artikel 43 van de Richtlijn [...]”; het gaat hier, behoudens vergissing, over een omzetting van artikel 44 van de Richtlijn 2018/1972 en niet artikel 43.

persoonsgegevens worden verwerkt (noch het dispositief noch de Memorie van Toelichting verduidelijkt dit). De Autoriteit wijst daarom – in het algemeen – op het feit dat voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd (krachtens artikel 22 van de *Grondwet*).

10. Doordat artikel 22 van de *Grondwet* aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

11. Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens op wettelijk niveau worden vastgelegd. Volgende elementen maken in beginsel ‘essentiële elementen’ uit: 1°) de categorie(ën) van verwerkte gegevens; 2°) de categorie(ën) van betrokkenen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

## **B. Artikelen 16 en 17 voorontwerp**

12. De aanvrager vraagt specifiek advies omtrent artikelen 16 t.e.m. 18 van het voorontwerp; er is echter geen artikel 18 in het voorontwerp. De tekst van het voorontwerp springt van artikel 17 (het opsporen van overtredingen) naar artikel 19 (slotbepalingen). Ook hier merkt de Autoriteit een fout in de Nederlandstalige tekst van het voorontwerp op in artikel 16: “Dit bewijsstuk bevat een foto van de agenten vermeldt in elk geval een nummer [...]”. Het woord ‘en’ ontbreekt tussen de woorden agenten en vermeldt.

13. Overeenkomstig artikel 16 van het voorontwerp maken de inbreuken bedoeld in art. 16, §1 voorontwerp het voorwerp uit van een strafrechtelijke vervolging. Aangezien ervoor wordt gekozen om de betrokken bepalingen strafrechtelijk te handhaven, moeten de ontworpen bepalingen in overeenstemming te brengen zijn met de algemene beginselen die het optreden van het openbaar ministerie beheersen. De Autoriteit laat een gedegen analyse op dit punt over aan de Raad van State.

14. Volledigheidshalve merkt de Autoriteit op dat de verwerkingen die door de gerechtelijke overheden (waaronder inbegrepen het openbaar ministerie) worden gesteld in het kader van hun gerechtelijke taken, zoals bijvoorbeeld de beslissing tot het opleggen van een straf overeenkomstig

artikel 16 van het voorontwerp, niet onder het toepassingsgebied van de AVG vallen, maar wel onder de richtlijn 2016/680/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad* (richtlijn Politie en Justitie) en Titel 2 WVG.

15. Wat betreft de gegevensverwerkingen die in het kader van het toezicht zoals bedoeld in artikel 17 van het voorontwerp plaatsvinden, stelt artikel 17, §3 voorontwerp dat de Regering de "inhoud" van het legitimatiebewijs kan preciseren. De Autoriteit wijst op het feit dat het bepalen van de categorieën van te verwerken persoonsgegevens tot de essentiële elementen hoort die bij wet moeten worden bepaald (zie randnummers 10 en 11). Eenmaal die categorieën bij wet zijn bepaald, kan aan de Regering enkel een machtiging worden gegeven om er nadere invulling aan te geven. De Autoriteit wijst aldus op het feit dat de Regering geen bijkomende categorieën van persoonsgegevens kan bepalen.

16. De Autoriteit is van mening dat het begrip "identificatie van de verbaliserende agent" (artikel 17, §5, 1° voorontwerp) onvoldoende duidelijk is. Is dit enkel naam en voornaam? Het legitimatiebewijs? Verduidelijking dringt zich op (minstens in de Memorie van Toelichting).

17. Ook dient het begrip "de identiteit van de vermeende overtreder" (artikel 17, §5, 4° voorontwerp) te worden verduidelijkt (minstens in de Memorie van Toelichting). Is dit enkel naam en voornaam?

18. Verder stelt de Autoriteit vast dat de aanvrager in het formulier voor aanvraag van het onderhavig advies het volgende stelt: *"la collecte et le traitement des données à caractère personnel s'inscrit dans le cadre d'une procédure plus générale de recherche d'infractions qui est détaillées dans d'autres textes."* De Autoriteit vraagt de aanvrager om in de Memorie van Toelichting expliciet aan te duiden welke wetgeving van toepassing is op het opsporen van overtredingen door de gewestelijke agenten, zoals bedoeld in artikel 17, §1 voorontwerp en door de gemeentelijke agenten, zoals bedoeld in artikel 17, §2 voorontwerp.

19. De Autoriteit wijst op het feit dat het aan de opsteller van het voorontwerp is om ervoor te zorgen dat deze reglementeringen voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om de betrokkenen, bij de lezing ervan, in staat te stellen te voorzien onder welke omstandigheden en voorwaarden de verwerkingen van persoonsgegevens zullen plaatsvinden. Momenteel is het voor de Autoriteit geenszins duidelijk welke bevoegdheden de gewestelijke en gemeentelijke agenten hebben, welke

persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, wat de bewaartermijn van deze gegevens is... De Autoriteit weet enkel dat een proces-verbaal zal worden opgesteld, en dat dit zal worden verzonden aan de bevoegde Procureur des Konings en de vermoedelijke overtreder.

## **OM DEZE REDENEN**

**de Autoriteit,**

**is van oordeel dat minstens de volgende wijzigingen geboden zijn in het voorontwerp:**

- Verduidelijking van het begrippen "identificatie van de verbaliserende agent" (artikel 17, §5, 1° voorontwerp) en "de identiteit van de vermeende overtreder" (artikel 17, §5, 4° voorontwerp) (randnummers 16 en 17);
- Expliciete aanduiding in de Memorie van Toelichting welke wetgeving van toepassing is op het opsporen van overtredingen door de gewestelijke agenten, zoals bedoeld in artikel 17, §1 voorontwerp en door de gemeentelijke agenten, zoals bedoeld in artikel 17, §2 voorontwerp (randnummer 19).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,  
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur