



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 51/2021 van 23 april 2021

Betreft: Advies m.b.t. een ontwerp van besluit van de Vlaamse *Regering tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het invoeren van een retroactieve investeringspremie voor PV-eigenaars waarvoor de virtuele terugdraaiende teller wegvalt (CO-A-2021-085)*

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

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

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (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 het verzoek om advies van mevrouw Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, ontvangen op 15/04/2021;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 23 april 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. Het Grondwettelijk Hof vernietigde bij arrest nr. 5/2021 van 14 januari 2021 de artikelen 17, 31, 35, 3° en 4°, en 42 van het decreet van 26 april 2019 *tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de uitrol van digitale meters en tot wijziging van artikel 7.1.1, 7.1.2 en 7.1.5 van hetzelfde decreet*. Hierdoor verviel de vooropgestelde “financiële” regeling gebaseerd op een terugdraaiende teller – vaak het doorslaggevend element om tot de plaatsing van zonnepanelen over te gaan - voor de personen die voor 31 december 2020 zonnepanelen plaatsten.

2. Deze financiële tegenslag wordt niet gecompenseerd door de aanpassing van het *Energiedecreet* van 8 mei 2009¹. Ingevolge deze aanpassing moet de elektrische productie die geïnjecteerd wordt op het distributienet door productie-installaties voor zonne-energie met een maximaal AC-vermogen van 10 kVA die voor 1 januari 2021 geïnstalleerd werden en waarvoor een meter is geplaatst die de injectie en afname afzonderlijk kan meten (hetzij de digitale meter, hetzij een ander type van reeds geplaatste meter die de injectie en afname ook afzonderlijk kan meten), worden opgekocht.

3. Om het investeringsvertrouwen in de installatie van hernieuwbare energiebronnen te herstellen, voert artikel 11 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering *tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het invoeren van een retroactieve investeringspremie voor PV-eigenaars waarvoor de virtuele terugdraaiende teller wegvalt*, hierna het ontwerp, waarover bij hoogdringendheid advies wordt ingewonnen, een retroactieve investeringspremie (hierna de premie) in.

4. Om van deze premie te kunnen genieten moeten de eigenaars van zonnepanelen bepaalde informatie, waaronder persoonsgegevens in de zin van artikel 4.1) AVG, verstrekken. De Autoriteit is bijgevolg bevoegd.

5. Dat Autoriteit stelt vast dat het overgrote deel van de aanpassingen die het ontwerp aanbrengt betrekking hebben op reeds bestaande verwerkingen en een eerder technisch karakter hebben (tijdsvoorwaarden, berekeningsvoorwaarden, installatievereisten). Gelet op de beperkte tijd waarover de Autoriteit beschikt, spitst zij haar advies toe op de nieuwe verwerking m.b.t. de premie die door artikel 11 van het ontwerp wordt ingevoegd.

¹ Dit gebeurde door het decreet van 19 maart 2021 *tot wijziging van artikel 15.3.5/13 van het Energiedecreet van 8 mei 2009*.

6. De Autoriteit neemt er akte van dat een gegevensbeschermingseffectbeoordeling werd uitgevoerd. Daarbij werd vastgesteld dat nadat de verwerkingsverantwoordelijke de nodige maatregelen had genomen er geen residuaire risico's voor de rechten en vrijheden waren (zie commentaar in punt 9 van Deel IV van het adviesaanvraagformulier).

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a) Doeleinde

7. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

8. Artikel 8.2.1.3°, van het *Energiedecreet* van 8 mei 2009 belast de Vlaamse Regering met het opstellen van steunprogramma's met tegemoetkomingen ten voordele van natuurlijke personen die hernieuwbare energietechnologieën toepassen². Artikel 8.1.1 van hetzelfde decreet bepaalt in dat verband dat de tegemoetkomingen die op basis van de steunprogramma's kunnen worden toegekend ter bevordering van het rationeel energiegebruik, het rationeel energiebeheer, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, worden toegekend binnen de perken van de beschikbare kredieten van het Energiefonds of de algemene uitgavenbegroting. De toekenning van de premie n.a.v. de installatie van zonnepanelen, past binnen het nagestreefde doeleinde zoals dat uit de artikelen 8.1.1 en 8.2.1.3°, van het *Energiedecreet* van 8 mei 2009 blijkt.

9. Dit is een doeleinde dat in het licht van artikel 5.1.b) geen aanleiding geeft tot bijzondere opmerkingen.

b) Proportionaliteit

10. Artikel 5.1.c) AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').

11. Artikel 11 van het ontwerp voegt een nieuw artikel 7.16.1 in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 *houdende algemene bepalingen over het energiebeleid*, in.

² Artikel 8.3.1.3° en 8.4.1.3° van het *Energiedecreet* van 8 mei 2009 bevatten een gelijkaardige bepaling voor respectievelijk ondernemingen en niet-commerciële ondernemingen.

12. Het nieuw artikel 7.16.1, § 2, bepaalt de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de premie en § 3, eerste lid, somt de gegevens op die de betrokkene daartoe, op straffe van ontvankelijkheid, binnen een bepaalde termijn via een webapplicatie van de elektriciteitsdistributienetbeheerder of zijn werkmaatschappij moet verstrekken. Het betreft:

- 1° de unieke identificatie, het rijksregisternummer, bis-nummer of ondernemingsnummer, en de contactgegevens van de aanvrager van de retroactieve investeringspremie;*
- 2° het rekeningnummer waarop de retroactieve investeringspremie wordt uitbetaald;*
- 3° de identificatie van de decentrale productie-installatie aan de hand van het EAN-nummer van het toegangspunt;*
- 4° de datum van indienstneming van de decentrale productie-installatie;*
- 5° het geïnstalleerd vermogen van de decentrale productie-installatie uitgedrukt in kWp;*
- 6° de datum van de plaatsing van de digitale meter.*

13. De Autoriteit stelt vast dat de gegevens vermeld in het 1° gelijkaardig zijn aan deze die de elektriciteitsdistributiebeheerder reeds verwerkt in toepassing van artikel 14.2.2, § 1/1 van het *Energiedecreet* van 8 mei 2009. In het licht hiervan, geven deze gegevens geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen, net zoals het rekeningnummer (2°) waarop de premie zal worden gestort.

14. Het EAN-nummer (3° - EAN-code) identificeert het toegangspunt op unieke wijze en sluit bijgevolg de verstrekking van meerdere premies voor eenzelfde toegangspunt uit. De gegevens vermeld in 4° tot 6° laten toe om na te gaan of sommige van de voorwaarden vermeld in het nieuw artikel 7.16.1, § 2, zijn vervuld, namelijk:

- 1° de decentrale productie-installatie heeft een nominaal omvormersvermogen van maximaal 10 kVA en is in dienst genomen in de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2020;*
- 5° er is voor het toegangspunt in kwestie door de netbeheerder een digitale meter geplaatst of een andere meter geplaatst die de injectie en afname afzonderlijk kan meten.*

Bijgevolg geven deze gegevens evenmin aanleiding tot bijzondere opmerkingen.

15. De Autoriteit stelt vast dat het aantonen dat een betrokkene in de voorwaarden verkeert om de premie te ontvangen evenals om de premie te berekenen, gepaard gaat met de verstrekking van documenten, die ook persoonsgegevens bevatten:

- de uitdrukkelijke afstand van iedere rechtsvordering t.o.v. het Vlaamse Gewest tot vergoeding van de schade ten gevolge van het vernietigingsarrest nr. 05/2021 van het Grondwettelijk hof

(nieuw artikel 7.16.1, § 2, 7°);

- het piekvermogen aantonen op basis van de installatiefactuur of een AREI-keuringsattest (nieuw artikel 7.16.1, § 4, tweede lid);
- de vraag van de betrokkene om een digitale meter te installeren (wanneer dat voor 31/12/2023 gebeurt, geniet men van een verhoging van de premie) (nieuw artikel 7.16.1, § 5, eerste lid).

16. Deze documenten lijken in het licht van de gestelde voorwaarden en het doeleinde niet overmatig te zijn.

17. De voorwaarde vermeld in het nieuw artikel 7.16.1, § 2, 6°, is niet van onmiddellijke actualiteit voor iemand die bijvoorbeeld in 2022 de premie aanvraagt en uitbetaald krijgt. Ze is pas vanaf 1 januari 2025 relevant: *6° de eigenaar of de gebruiker van de decentrale productie-installatie heeft de netbeheerder vanaf 1 januari 2025 voor de plaatsing van een digitale meter niet de toegang geweigerd tot de ruimte waarin de elektriciteits- of aardgasmeter is opgesteld en waarover hij het eigendoms- of gebruiksrecht heeft.* De netbeheerder zal met het oog hierop moeten acteren wie (de eigenaar of de gebruiker) wanneer toegang heeft verleend (of niet) tot de ruimte (locatie) waarvan laatstgenoemden respectievelijk eigenaar/gebruiker zijn met het oog op de plaatsing van een digitale meter. Het bevat dus informatie over de relatie van een persoon tot een onroerend goed. Dit lijkt niet disproportioneel te zijn. De Autoriteit vraagt zich wel af of deze voorwaarde niet eerder thuis hoort bij de voorwaarden die aanleiding geven tot de terugbetaling van de premie (nieuw artikel 7.16.1, § 7). In de "Ter-nota aan de Vlaamse Regering" wordt onder punt 2.A.3.2, laatste alinea opgemerkt: "Wie vanaf 1 januari 2025 de plaatsing van de digitale meter weigert, verliest het recht op de premie".

18. Uit de tekst van het ontwerp leidt de Autoriteit af dat de aanmelding met het oog op het verkrijgen van de premie op straffe van onontvankelijkheid moet geschieden voor het verstrijken van een bepaalde termijn en dit uitsluitend via de website van de elektriciteitsdistributienetbeheerder of zijn werkmaatschappij. De Autoriteit stelt vast dat niets is voorzien voor het geval dat de website een korte tijd voor het verstrijken van de termijn technische problemen heeft waardoor sommige betrokkenen zich niet tijdig kunnen aanmelden. Met het oog op de rechtszekerheid moet het ontwerp deze eventualiteit regelen (verlenging van de termijn, aanmelden per e-mail, traditionele aangetekende zending).

c) Bewaartermijn

19. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

20. De Autoriteit stelt vast dat noch het *Energiedecreet* van 8 mei 2009 noch het *Energiebesluit* van 19 november 2010 de bewaartermijn regelt van de persoonsgegevens die door het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) worden verwerkt in toepassing van de hiervoor geciteerde reglementering. Het ontwerp bevat evenmin enige bepaling dienaangaande. In het adviesaanvraagformulier wordt in verband met de bewaartermijn wel het volgende gesignaleerd: “*De gegevensverwerking loopt tot en met het afsluiten van de retroactieve investeringspremie, nu voorzien in 2021. Art. 7.16.1 bepaalt dat de installatie gedurende 15 jaar niet mag verplaatst worden. In het kader van de handhaving dienen de gegevens dus gedurende 15 jaar te worden bewaard*”.

21. Dit dient, in het licht van artikel 6.3 AVG te worden opgenomen in het ontwerp. Het is een essentieel element dat bijdraagt tot de transparantie van het proces dat door het ontwerp wordt opgezet.

d) Verwerkingsverantwoordelijke

22. Het nieuw artikel 7.16.1, § 3, derde lid, identificeert VEKA als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen die verband houden met de toekenning van de premie. De Autoriteit neemt hiervan akte. Uit ditzelfde artikel blijkt dat VEKA beroep doet op de diensten van de elektriciteitsdistributiebeheerder of zijn werkmaatschappij (de facto Fluvijs) voor de administratieve behandeling van de dossiers. Dit betekent dat deze laatsten als verwerkers dienen te worden gekwalificeerd. Als verwerkingsverantwoordelijke moet VEKA in toepassing van artikel 28 AVG met hen verwerkersovereenkomsten sluiten.

23. Het nieuw Artikel 7.16.1, § 3, vierde lid, bepaalt dat VEKA met het oog op bestrijding van energiefraude³ bij zijn verwerkers de nodige inlichtingen kan opvragen over de correctheid van de gegevens uit de aanvraag van de premie. In toepassing van artikel 13.1.3⁴ van het *Energiedecreet* van 8 mei 2009 mag VEKA ten allen tijde controleren of de voorwaarden m.b.t. de premie correct werden toegepast. Daarenboven behandelen de elektriciteitsdistributiebeheerder of zijn werkmaatschappij, de verwerkers, de aanvragen om een premie te bekomen, in opdracht en voor rekening van VEKA, dat als verwerkingsverantwoordelijke ten allen tijde deze gegevens bij zijn verwerkers kan opvragen. Rekening houdend met deze 2 elementen lijkt deze bepaling overbodig,

³ Zie artikel 1.1.3.40°/1, van het *Energiedecreet* van 8 mei 2009: *energiefraude: elke onrechtmatige actie van eenieder, zowel actief als passief, die gepaard gaat met het verkrijgen van een onrechtmatig voordeel. Daaronder wordt minstens verstaan: (...) f) informatie bezorgen die niet consistent of in overeenstemming met de werkelijkheid is in het kader van subsidie- of premieaanvragen in uitvoering van dit decreet of zijn uitvoeringsbesluiten; (...).*

⁴ Artikel 13.1.3: *De personeelsleden van het VEKA zijn bevoegd voor de controle op de naleving van de voorwaarden en de verplichtingen die opgelegd zijn op basis van artikelen 7.6.1, 7.6.2, 7.7.1 en 7.7.2 en titel VIII van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan en voor het opleggen van de administratieve geldboetes.* (Titel VIII luidt: Tegemoetkomingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik, het rationeel energiebeheer, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen waarin de rechtsbasis ligt voor de premie).

maar ze heeft het voordeel van transparantie naar de betrokkene toe die niet noodzakelijk vertrouwd is met de wisselwerking tussen de diverse bepalingen van het *Energiedecreet* van 8 mei 2009 en het ontwerp.

e) Betrokkenen

24. Uit het nieuw Artikel 7.16.1 blijkt duidelijk wie de betrokkenen zijn, namelijk de personen die ingevolge het arrest nr. 5/2021 het voordeel van de terugdraaiende teller verloren en die ter compensatie hiervan een premie aanvragen.

f) Ontvangers van de gegevens

25. Dit viseert de terbeschikkingstelling (mededeling/toegang) van de gegevens aan een andere verwerkingsverantwoordelijke voor specifieke doeleinden. Indien het de bedoeling is om de persoonsgegevens die VEKA met het oog op de premie verwerkt, aan derden te verstrekken, dan moeten deze (categorieën van) ontvangers vooralsnog in het ontwerp worden opgenomen, evenals het (de) doeleinde(n) van deze mededeling en de betrokken gegevens(categorieën).

26. Het adviesaanvraagformulier verwijst voor wat dit aspect betreft naar punt 2.A.3.1 van de nota bij het ontwerpbesluit. Het betreft de "Ter-nota aan de Vlaamse Regering". Daarin staat: "*De uitbetaling zelf gebeurt door VEKA dat beroep kan doen op de diensten en medewerking van het departement Financiën en Begroting.*" Concreet komt dit erop neer dat VEKA voor de uitbetaling van de premies gebruik maakt van Orafin, het boekhoudprogramma dat de Vlaamse overheid, via hetwelk ook betalingen worden verricht. Het is het departement Financiën en Begroting⁵ en meer in het bijzonder haar afdeling Dienstencentrum Boekhouding - het gemeenschappelijk dienstencentrum is voor de boekhouding van de Vlaamse ministeries en rechtspersonen - dat verantwoordelijk is voor de Orafin. In de mate dat VEKA Orafin gebruikt voor voeren van de boekhouding en het verrichten van betalingen, lijkt het departement Financiën en Begroting eerder als verwerker tussen te komen en niet zozeer als een derde die de gegevens ontvangt of er toegang toe heeft.

⁵ De boekhouding behoort tot het beleidsdomein Financiën en Begroting (artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 *met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie*).

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit**

➤ is van oordeel volgende aanpassingen zich opdringen:

- de rechtsgevolgen regelen van een eventueel technisch probleem met de website waarop de aanmeldingen moeten geschieden (punt 18);
- de bewaartermijn regelen (punten 20 en 21);
- indien het de bedoeling is om de persoonsgegevens die VEKA met het oog op de toepassing van de bepalingen van dit ontwerp verwerkt, aan derden te verstrekken, deze (categorieën van) ontvangers vooralsnog opnemen in het ontwerp evenals het (de) doeleinde(n) van deze mededeling en de betrokken gegevens(categorieën) (punten 25 en 26);

➤ **vestigt de aandacht op** haar bedenking m.b.t. de voorwaarde in het nieuw artikel 7.16.1, § 2, 6° (punt 17);

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum