



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 107/2021 van 28 juni 2021

Betreft: Advies m.b.t. een voorstel van decreet *tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat het invoeren van een databank voor premies en subsidies betreft* (CO-A-2021-132)

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 bij hoogdringendheid van mevrouw Liesbeth Homans, Voorzitter van het Vlaams Parlement, ontvangen op 11/06/2021;

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

Brengt op 28 juni 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Mevrouw Liesbeth Homans, Voorzitter van het Vlaams Parlement, (hierna: de aanvrager) verzocht op 11/06/2021 bij hoogdringendheid het advies van de Autoriteit met betrekking tot een voorstel van decreet *tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat het invoeren van een databank voor premies en subsidies betreft* (hierna: het ontwerp).
2. Het ontwerp vormt de decretale rechtsgrond voor het oprichten van een databank voor premies en subsidies die zal worden bijgehouden door het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: VEKA) waarin gegevens uit premieaanvragen bewaard en verwerkt zullen worden die noodzakelijk zijn voor de voorbereiding, ondersteuning, monitoring en evaluatie van het Vlaamse energie- en klimaatbeleid, voor de aanvraag, toekenning of weigering, uitbetaling en terugvordering van de door of krachtens het decreet van 8 mei 2009 *houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid* (hierna: *Energiedecreet*) ingevoerde premies en subsidies, voor de correcte toepassing van de voorschriften die op die premies en subsidies van toepassing zijn, voor het voorkomen, detecteren en vaststellen van energiefraude, en om te voldoen aan de rapporteringsverplichtingen die op de diensten van de Vlaamse overheid rusten. Die gegevens omvatten persoons- en identificatiegegevens van natuurlijke personen en rechtspersonen die die premies en subsidies aanvragen of hebben aangevraagd, en gegevens over de investeringen waarvoor een premie of subsidie werd aangevraagd en verkregen.
3. In dit kader geeft de aanvrager aan dat het gelet op de opmerkingen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State inzake het legaliteitsbeginsel overeenkomstig haar advies nr. 69.326/3 van 1 juni 2021 over 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*¹ noodzakelijk is dat er op korte termijn een decretale oplossing wordt geboden teneinde de rechtszekerheid en de goede werking van bestaande en toekomstige premie- en subsidiesystemen te waarborgen.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

a. Rechtsgrond

¹ Zie in dit kader, met betrekking tot het formeel legaliteitsbeginsel, ook het advies van de Raad van State nr. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

4. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang moet overeenkomstig artikel 6.3. van de AVG, gelezen in het licht van overweging 41 AVG, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 Grondwet noodzakelijk dat de 'wezenlijke elementen' van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm (wet, decreet of ordonnantie) worden vastgesteld. In principe moeten als zodanig minstens de volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld: (het)(de) precieze doeleinde(n), waarvan bij lezing reeds kan worden afgeleid welke gegevensverwerkingsverrichtingen zullen worden ingevoerd voor de verwezenlijking ervan, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (indien reeds mogelijk), het soort gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van (dit) (deze) doeleinde(n), de bewaartermijn van de gegevens², de categorieën betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt en de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld³ en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld.
5. De Autoriteit zal vervolgens nagaan in hoeverre het ontwerp hieraan beantwoordt.

b. Doeleinde

6. Overeenkomstig artikel 5.1.b) AVG moeten persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt.
7. Overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp, dat een artikel 12.5.1. invoegt in Hoofdstuk V *Energiedecreet* – ingevoegd bij artikel 3 van het ontwerp – heeft de databank de volgende doelstellingen:
 - 1° de voorbereiding en uitvoering van het Vlaamse energie- en klimaatbeleid ondersteunen, en dat beleid monitoren en evalueren;
 - 2° voldoen aan de rapporteringsvereisten voor energie en klimaat die in de federale, gewestelijke en Europese regelgeving zijn opgenomen;
 - 3° de Vlaamse en Europese doelstellingen voor energie- en klimaatbeleid monitoren;
 - 4° data over energie en klimaat voor communicatie en sensibilisering ter beschikking stellen;
 - 5° data aanleveren voor beleidsmatig wetenschappelijk onderzoek rond energie en klimaat;

² Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever (...) de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B. 23.

³ Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

- 6° informatie ter beschikking stellen om informatievragen rond energie, klimaat, premies en subsidies te beantwoorden;
 - 7° aangevraagde en toegekende premies en subsidies controleren;
 - 8° informatie ter beschikking stellen om natuurlijke personen en rechtspersonen actief te kunnen informeren over premies en subsidies;
 - 9° energiefraude opsporen en detecteren.
8. Deze doelstellingen kaderen in eerste instantie binnen de opdracht van de Vlaamse regering om, overeenkomstig Titel VIII *Energiedecreet*, om premies, subsidies en tegemoetkomingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik en de hernieuwbare energiebronnen in te stellen. Voorts verduidelijkt de aanvrager dat op basis van artikel 4.1.20 en 7.5.1 *Energiedecreet* aan de netbeheerders openbardienstverplichtingen kunnen worden opgelegd die onder meer betrekking hebben op programma's ter bevordering van het rationeel energiegebruik. Als zodanig slaat de op te richten databank voor premies en subsidies dan ook op zowel de verwerking van premies en subsidies die de Vlaamse overheid zelf in het beleidsveld Energie verleent en die onder het toepassingsgebied van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) vallen, als op de premies die de netbeheerders geven op basis van een openbardienstverplichting die op grond van artikel 7.5.1 *Energiedecreet* werd ingevoerd en die buiten het toepassingsgebied van de VCO vallen.
9. Concreet voor wat betreft het doeleinde 'energiefraude opsporen en detecteren' stelt de Autoriteit vast dat in toepassing van artikel 13.1.3⁴ *Energiedecreet* van 8 mei 2009 het VEKA te allen tijde mag controleren of de voorwaarden met betrekking tot premies en tegemoetkomingen correct werden toegepast. Daarenboven behandelen de elektriciteitsdistributiebeheerder of zijn werkmaatschappij als de verwerkers, de aanvragen om een investeringspremie te bekomen, in opdracht en voor rekening van het VEKA, dat als verwerkingsverantwoordelijke te allen tijde deze gegevens bij zijn verwerkers kan opvragen. Rekening houdend met deze 2 elementen lijkt deze bepaling overbodig, maar ze heeft het voordeel van transparantie naar de betrokkenen toe die niet noodzakelijk vertrouwd zijn met de wisselwerking tussen de diverse bepalingen van het *Energiedecreet*.
10. Uit het ontworpen artikel 12.5.1. §3 blijkt tevens dat de gegevens uit de databank voor statistische en wetenschappelijke doeleinden ter beschikking kunnen worden gesteld aan belanghebbende instanties overeenkomstig de voorwaarden die daartoe door het VEKA zijn vastgesteld. In dit kader wijst de Autoriteit op artikel 89.1 AVG dat vereist dat elke verwerking voor statistische doeleinden

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).

moet worden omkaderd door passende waarborgen zodat technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking te verzekeren en wanneer de statistische doeleinden kunnen worden bereikt door latere verwerkingen die geen of niet langer een identificatie van de betrokkenen toelaat, dient op deze wijze te werk te worden gegaan. In dit kader verwijst de Autoriteit naar het advies 05/2014 van de Werkgroep Artikel 29 – de rechtsvoorganger van het Europees Comité voor gegevensbescherming – over de anonimiseringstechnieken⁵.

11. De Autoriteit is van oordeel dat deze doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

c. Verwerkingsverantwoordelijke

12. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen. Voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de op te richten databank premies en subsidies bepaalt het ontworpen artikel 12.5.1. §2, 2^e lid *Energiedecreet* dat het VEKA optreedt als verwerkingsverantwoordelijke. De Autoriteit neemt hiervan akte.

d. Proportionaliteit/ Minimale gegevensverwerking

13. Conform artikel 5.1.c) AVG moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
14. Ter zake stelt de Autoriteit vast dat wat de voorliggende regeling betreft, de categorieën van persoonsgegevens die desgevallend kunnen worden verwerkt niet voldoende zijn aangeduid. Het nieuwe artikel 12.5.1. §1 *Energiedecreet* bepaalt dat *"in die databank worden gegevens bewaard en verwerkt die noodzakelijk zijn voor de voorbereiding, ondersteuning, monitoring en evaluatie van het Vlaamse energie- en klimaatbeleid, voor de aanvraag, toekenning of weigering, uitbetaling en terugvordering van de door of krachtens dit decreet ingevoerde premies en subsidies, voor de correcte toepassing van de voorschriften die op die premies en subsidies van toepassing zijn, voor het voorkomen, detecteren en vaststellen van energiefraude, en om te voldoen aan de rapporteringsverplichtingen die op de diensten van de Vlaamse overheid rusten. Die gegevens omvatten persoons- en identificatiegegevens van natuurlijke personen en rechtspersonen die een dergelijke premie of subsidie aanvragen of hebben aangevraagd, en gegevens over de*

⁵ Dit advies is raadpleegbaar via de volgende link https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf

investeringen waarvoor een premie of subsidie werd aangevraagd en verkregen. De Vlaamse Regering kan binnen die grenzen bepalen welke gegevens van welke natuurlijke personen en rechtspersonen in de databank worden bijgehouden, verwerkt, doorgestuurd en opgenomen.”

15. Een dergelijke ruime formulering van de (categorieën van) persoonsgegevens die opgenomen zullen worden in de databank voor premies en subsidies kan bezwaarlijk worden geacht aanleiding te geven tot een voldoende voorzienbaarheid in hoofde van de betrokkenen en als zodanig kan de Autoriteit zich niet uitspreken over de proportionaliteit van de beoogde verwerkingen. Het is aldus noodzakelijk om de categorieën van persoonsgegevens die verwerkt zullen worden voldoende nauwkeurig te omschrijven in het ontwerp.
16. Daarenboven wijst de Autoriteit op de verplichting in hoofde van de instanties van de Vlaamse administratie om persoonsgegevens – in de mate van het mogelijke – rechtstreeks op te vragen bij authentieke bronnen zoals voorgeschreven door het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer*.
17. Het ontworpen artikel 12.5.1. §5 *Energiedecreet* bepaalt dat “*in het kader van beleidsvoorbereiding en monitoring van de energieprestaties van gebouwen, en in het kader van beleidsevaluatie kunnen de gegevens uit de databank voor premies en subsidies gekoppeld worden aan de gebouwenpas en aan de beschikbare gegevens in andere databanken van de Vlaamse of de federale overheid, van de netbeheerder of zijn werkmaatschappijen en van de beheerder van het vervoersnet.*”
18. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp blijkt dat “*de Vlaamse regering maximaal wil inzetten op het koppelen van databanken zodat eigenaars of gebruikers gegevens die al beschikbaar zijn, niet telkens opnieuw moeten invullen. Op die manier worden de applicaties gebruiksvriendelijker voor de gebruikers.*”
19. Deze koppeling van gegevens is evenwel niet voldoende uitgewerkt in het ontwerp waardoor de Autoriteit niet kan beoordelen of deze voldoet aan de vereisten van de AVG inzake het beginsel van minimale gegevensverwerking. Als zodanig moet in het ontwerp worden gespecificeerd over welke (categorieën van) persoonsgegevens het precies gaat, met welke (**reeds bestaande**⁶) databanken of overheden deze op welk moment zullen worden gedeeld/gekoppeld en voor welke doeleinden dit zal gebeuren. Daartoe wijst de Autoriteit tevens op de verplichting overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke*

⁶ In die zin wijst de Autoriteit erop dat het ontworpen artikel 12.5.1. §5 *Energiedecreet* niet kan fungeren als rechtsgrond om de databank voor premies en subsidies te koppelen aan databanken die ten tijde van de inwerkingtreding van het ontwerp niet bestonden, aangezien een dergelijke koppeling geenszins kan beantwoorden aan de vereiste van voldoende voorzienbaarheid in hoofde van de betrokkenen.

gegevensverkeer om protocollen af te sluiten voor de gegevensuitwisselingen tussen instanties van de Vlaamse administratie. Daarbij dient opgemerkt te worden dat een dergelijk protocol op zich geen wettelijk basis vormt voor deze uitwisselen – lees: verwerking – van persoonsgegevens.

e. Bewaartermijn

20. 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.
21. *In casu* merkt de Autoriteit op dat het ontworpen artikel 12.5.1. §4 *Energiedecreet* de volgende termijn vaststelt voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de databank voor premies en subsidies: *"De gegevens in de databank voor premies en subsidies worden gedurende een periode van vijftig jaar bewaard met het oog op de wetenschappelijke en statistische verwerking ervan. Na die periode worden de persoonsgegevens in ieder geval geanonimiseerd. Binnen die maximumtermijn kan de Vlaamse Regering voor specifieke gegevens die verband houden met specifieke premies en subsidies, een kortere bewaartermijn bepalen, die niet langer is dan noodzakelijk."* In dit kader moet tevens gewezen worden op §3 van datzelfde artikel: *"Het VEKA kan voor statistische en wetenschappelijke doeleinden geanonimiseerde gegevens uit de databank voor premies en subsidies ter beschikking stellen van belanghebbende instanties."*
22. Deze bepalingen lijken evenwel tegenstrijdig met elkaar. Immers, in zoverre de verdere verwerking voor statistische of wetenschappelijk doeleinden steeds moet gebeuren aan de hand van geanonimiseerde gegevens (zie ook de opmerkingen onder randnummer 10), blijkt nergens uit het ontwerp, noch de memorie van toelichting, welke omstandigheden een bewaartermijn van 50 jaar verantwoorden. Rekening houdend met de hierboven geschetste doeleinden van de verwerking (*supra* onder b. Doeleinde) meent de Autoriteit dat een bewaartermijn van 50 jaar geenszins noodzakelijk is in de zin van artikel 5.1.e). De bepalingen inzake de maximale bewaartermijn moeten bijgevolg herzien worden.

f. Vertrouwelijkheid en integriteit

23. Overeenkomstig artikel 5.1.f) AVG, samen gelezen met de artikelen 24, 25 en 32 AVG moet de verwerkingsverantwoordelijke gepaste technische en organisatorische maatregelen treffen die nodig zijn voor de bescherming van persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de van de techniek en de kosten

voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.

24. Rekening houdend met het feit dat er sprake is van de oprichting van een omvangrijke databank en het koppelen van gegevens en andere databanken, dient er in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de informatieveiligheid. In dit kader wijst de Autoriteit op de aanbeveling nr. 01/2013 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (hierna: CBPL), de rechtsvoorganger van de Autoriteit, betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken⁷ en de referentiemaatregelen van de CBPL betreffende de beveiliging van persoonsgegevens⁸.
25. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever, of in een later stadium (mits voldoende nauwkeurig omschreven delegatie), de Vlaamse regering vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden dan moet dit wel gebeuren.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit**

is van oordeel dat de volgende wijzigingen aan het ontwerp zich opdringen:

- vaststellen van (op zijn minst) de categorieën van persoonsgegevens die zullen worden verwerkt in het kader van de databank voor premies en subsidies (randnummer 15);
- de koppeling van gegevens/ databanken waarvan gewag wordt gemaakt in het ontworpen artikel 12.5.1. §5 *Energiedecreet* verder uitwerken (randnummer 19);
- de maximale bewaartermijn van de persoonsgegevens herzien (randnummers 21 – 22).

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum

⁷ Te raadplegen via de volgende link: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>.

⁸ Te raadplegen via de volgende link: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>.