

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2021/36 van 15 juni 2021

betreffende

tekst	het ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het invoeren van een retroactieve investeringspremie voor andere decentrale productie-installaties dan fotovoltaïsche zonnepanelen waarvoor de virtuele terugdraaiende teller wegvalt en wat betreft het invoeren van een retroactieve investeringspremie voor de plaatsing van een warmtepomp in dienst genomen voor 1 januari 2021 in combinatie met fotovoltaïsche zonnepanelen
roepnaam	(besluit retroactieve investeringspremie andere decentrale productie-installaties)
datum	zoals ontvangen door de VTC op 4 juni 2021

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

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), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

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 4 juni 2021 van mevrouw Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Brengt het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor energie (hierna “de aanvrager”) verzocht bij mail van 29 april 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) 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 andere decentrale productie-installaties dan fotovoltaïsche zonnepanelen waarvoor de virtuele terugdraaiende teller wegvalt en wat betreft het invoeren van een retroactieve investeringspremie voor de plaatsing van een warmtepomp in dienst genomen voor 1 januari 2021 in combinatie met fotovoltaïsche zonnepanelen (hierna “het Ontwerp”).
2. Het advies werd gevraagd bij hoogdringendheid die als volgt verantwoord werd in de nota aan de Vlaamse Regering:
“De hoogdringendheid hierbij wordt verantwoord door de juridische noodzaak om in het kader van het respecteren van het gelijkheidsbeginsel ook zo snel mogelijk een oplossing te bieden aan de ongeveer 530 andere decentrale productie-installaties dan fotovoltaïsche zonnepanelen, die ook gevolgen ondervinden van het arrest nr. 5/2021 van het Grondwettelijk Hof. Ook aan hen dient een redelijk alternatief te worden aangeboden onder de vorm van een retroactieve investeringspremie.”
3. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

4. Het Ontwerp beoogt een oplossing aan te bieden voor de prosumenten die worden getroffen door de gevolgen van de door het arrest nr. 5/2021 van het Grondwettelijk Hof veroorzaakte vernietiging van artikel 4.1.30/1 en 15.3.5/12 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.
5. Via een retroactieve investeringspremie wordt aan de eigenaars van pocketvergisters¹ en micro-WKK², op brandstofcellen of aardgasmotoren die voor 1 januari 2021 in dienst werden genomen het recht op een premie gegeven op basis van de berekende steun die nodig is om een rendement van 5% te realiseren voor een referentie-installatie. De hoogte van de retroactieve investeringspremie is onder meer afhankelijk van het jaar van indienstname, het jaar van de plaatsing van de digitale meter, de lengte van de periode dat men van de terugdraaiende teller heeft kunnen genieten, de al genoten overheidssteun, en het prosumentarief.
6. Eveneens wordt een retroactieve investeringspremie voorzien voor de eigenaars van warmtepompen in combinatie met de aanwezigheid van fotovoltaïsche zonnepanelen.
7. Eigenaars van pocketvergisters en micro-WKK, op brandstofcellen of aardgasmotoren en eigenaars van warmtepompen in combinatie met de aanwezigheid van fotovoltaïsche zonnepanelen die al een digitale meter hebben, kunnen de retroactieve investeringspremie aanvragen binnen een termijn van zes maanden na de inwerkingtreding van dit besluit. Voor eigenaars waar momenteel nog geen digitale meter is geplaatst, moet de aanvraag gebeuren binnen een termijn van zes maanden volgende op de plaatsing van een digitale meter.
8. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn: aanvragers van de retroactieve investeringspremie, en eigenaars en gebruikers van pocketvergisters en micro-WKK, op

¹ Kleinschalige vergisting of pocketvergisting is een technologie waarmee bedrijfseigen biomassaströmen (bv. mest) worden vergist om op het landbouwbedrijf hernieuwbare energie te produceren. Na verbranding van biogas in een warmtekrachtkoppelinginstallatie (WKK) wordt energie onder de vorm van elektriciteit en warmte geproduceerd. Ook de vergiste biomassa of het digestaat kan verder op het bedrijf gebruikt worden als meststof. <https://www.enerpedia.be/nl/energiethema/pocketvergisting-7/>

² Microwarmte-krachtkoppeling (micro-WKK), ook wel HRe genoemd, is de term voor opwekking van elektriciteit door middel van warmte-krachtkoppeling (WKK) in huishoudens, meestal met een stirlingmotor of brandstofcel tot een capaciteit van 20 kilowatt. De WKK-installatie vervangt daarbij de cv-ketel en de boiler of geiser. Grotere toepassingen, voor gebruik in de utiliteitsbouw, worden mini-WKK genoemd. De M-WKK voor huishoudens valt net als de windturbine en het zonnepaneel onder de netgekoppelde decentrale opwekkers. <https://nl.wikipedia.org/wiki/Microwarmte-krachtkoppeling>

brandstofcellen of aardgasmotoren en eigenaars en gebruikers van warmtepompen in combinatie met de aanwezigheid van fotovoltaïsche zonnepanelen en dat het minstens volgende gegevens lijkt te betreffen:

- identificatiegegevens (waaronder rijksregisternummer, BIS-nummer en ondernemingsnummer) en contactgegevens;
- EAN-nummer;
- rekeningnummer;
- premiebedrag.

9. Het gaat dus om de verwerking van persoonsgegevens en de VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Algemeen

9. In verband met de kwaliteit van de regelgevende grondslag dienen eerst enkele algemene opmerkingen te worden gegeven.

10. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een **rechtsgrond** vindt in artikel 6 AVG (dit kan aangegeven worden in de nota aan de Vlaamse regering) en dat de in randnummer 13 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden.

11. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke inmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.³

12. De VTC onderlijnt in het bijzonder het belang van artikel 6.3 van de AVG dat – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet - voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c)⁴ of punt e)⁵ AVG omkadert, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)⁶;
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden⁷;

³ Zie DEGRAVE, E., "L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17), Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26) en Arrest nr. 2/2021 van 14 januari 2021, overw. B.22.1. e.v. Zie ook F. SCHRAM, *Privacy & persoonsgegevens*. Handboek, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

⁴ "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

⁵ "e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;"

⁶ Zie artikel 5.1.c) AVG.

⁷ Zie ook artikel 5.1.e) AVG.

- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).
13. Het Energiebesluit heeft sinds 21 juni 2019⁸ onder Titel 3, Hoofdstuk 1 een Afdeling X genaamd “Verwerking van gegevens”, dat is ingevoegd bij artikel 30 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 en waarin een aantal maatregelen worden opgelegd.
 14. Het Energiedecreet van 8 mei 2009⁹ zelf bevat verschillende bepalingen m.b.t. de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder in de afdeling IX m.b.t. meters en meetgegevens (artikel 4.1.22/2 e.v.).
 15. De Aanvrager heeft zelf geen artikelen aangeduid die de verwerking van persoonsgegevens betreffen. De VTC bespreekt hierna de bepalingen die haar relevant lijken.

2. Bespreking van de bepalingen

16. Artikel 3 van het Ontwerp voegt aan titel VII, hoofdstuk XVI van het Energiebesluit van 19 november 2010, een afdeling II toe, die bestaat uit artikel 7.16.2 en artikel 4 van het Ontwerp voegt aan titel VII van hetzelfde besluit een hoofdstuk XVII toe, dat bestaat uit artikel 7.17.1. Gezien beide artikelen quasi dezelfde opbouw hebben, zullen ze hier samen worden besproken, tenzij anders vermeld.
17. In de eerste paragraaf van de nieuwe artikelen 7.16.2 en 7.17.1 wordt de retroactieve investeringspremie verleend aan de eigenaars van decentrale productie-installaties en van warmtepompen die aan bepaalde voorwaarden voldoen.
18. In de tweede paragraaf van de nieuwe artikelen 7.16.2 en 7.17.1 worden de voorwaarden bepaald.
19. Onder de tweede paragraaf van art. 7.16.2 zijn er twee voorwaarden die enig belang kunnen hebben wat de verwerking van persoonsgegevens betreft:
20. Punt 6° behandelt het gegeven dat de eigenaar of gebruiker van de decentrale productie-installatie de netbeheerder de toegang heeft geweigerd tot de ruimte waarin de elektriciteits- of aardgasmeter is opgesteld. Daarbij is ook de informatie over het eigendoms- of gebruiksrecht over die ruimte een criterium.

“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;”
21. Punt 7° verwijst naar een verklaring van de aanvrager dat hij afstand doet van andere rechtsvorderingen in deze context.

“7° de aanvrager doet uitdrukkelijk afstand van iedere rechtsvordering ten aanzien van het Vlaamse Gewest tot vergoeding van enige vermeende directe of indirecte schade ten gevolge van het arrest nr. 5/2021 van 14 januari 2021 van het Grondwettelijk Hof. Die afstand geschiedt onder de opschortende voorwaarde van het ontvangen van de premie.”
22. Deze punten betreffen dus ook persoonsgegevens en die moeten dus ook de gepaste bescherming krijgen.
23. In het eerste lid van de derde paragraaf van de nieuwe artikelen 7.16.2 en 7.17.1 wordt bepaald dat de aanvraag moet worden ingediend via een **webapplicatie** die de elektriciteitsdistributienetbeheerder of zijn werkmaatschappij¹⁰ ter beschikking stelt.

⁸

<https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1019755¶m=inhoud&ref=search&AVIDS=1335489,1361359,1365491,1365493,1365497,1371697,1397028,1162396,1162397,1162398,1162399,1162400,1162427>

⁹ <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1018092¶m=inhoud&ref=search&AVIDS=>

¹⁰ Dit is Fluvius.

24. Dit lid somt ook de gegevens op die de aanvraag moet bevatten:
- de unieke identificatie, het rijksregisternummer, BIS-nummer of ondernemingsnummer van de aanvrager
 - de contactgegevens van de aanvrager;
 - het rekeningnummer waarop de retroactieve investeringspremie wordt uitbetaald;
 - de identificatie van de decentrale productie-installatie of van de warmtepomp aan de hand van het EAN-nummer van het toegangspunt;
 - de datum van indiening van de decentrale productie-installatie of van de warmtepomp;
 - de datum van de plaatsing van de digitale meter;
 - het geïnstalleerd vermogen van de decentrale productie-installatie uitgedrukt in kWe (enkel in nieuw artikel 7.16.2);
 - de technologie van de decentrale productie-installatie (enkel in nieuw artikel 7.16.2); en
 - de eindfactuur voor de plaatsing van de warmtepomp (enkel in nieuw artikel 7.17.1).
25. Deze gegevensverzameling voldoet aan de vereiste van minimale gegevensverwerking als de gegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de aanvraag van retroactieve investeringspremie. De VTC wijst erop dat het rekeningnummer een financieel gegeven is en dergelijke gegevens beschouwd worden als gevoelige gegevens sensu lato¹¹ en dus ook de nodige aandacht moeten krijgen wat beveiliging betreft.
26. Het Ontwerp bepaalt dat voor de aanvraag van de retroactieve investeringspremie desgevallend het **rijksregister-nummer** zal worden verwerkt. De VTC wijst op het derde lid van paragraaf 1 van artikel 8 van de wet tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen:

“§ 1. De machtiging om het Rijksregisternummer te gebruiken, wordt door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken toegekend aan de overheden, instellingen en personen, bedoeld in artikel 5, § 1, wanneer dit gebruik noodzakelijk is voor de uitvoering van taken van algemeen belang. De machtiging om het Rijksregisternummer te gebruiken houdt de verplichting in dit Rijksregisternummer eveneens te gebruiken in de contacten met het Rijksregister van de natuurlijke personen. Er is geen machtiging vereist om het Rijksregisternummer te gebruiken wanneer dit gebruik uitdrukkelijk voorzien is door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie.”

Voor zover nog geen machtigingen werden bekomen, beveelt VTC aan om voor een decretale basis te zorgen voor het gebruik van het rijksregisternummer.

27. In het derde lid van de derde paragraaf van de nieuwe artikelen 7.16.2 en 7.17.1 wordt de **administratieve behandeling** van de aanvraag geregeld. Het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (“VEKA”) staat daarvoor in, en wordt daarom ook als verwerkingsverantwoordelijke aangeduid in het Ontwerp. Het doet voor die behandeling volgens het Ontwerp ook een beroep op de diensten van de elektriciteitsdistributienetbeheerder of zijn werkmaatschappij.
28. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dit als volgt gemotiveerd:
- “Aangezien de netbeheerders beschikken over de meeste technische gegevens m.b.t. de geplaatste installaties en de geplaatste digitale meters, wordt voorgesteld om de aanvraag van de retroactieve investeringspremie te laten indienen en administratief te laten behandelen via Fluvius. Daarvoor zal door Fluvius een webapplicatie ter beschikking worden gesteld.”*
29. De relatie tussen het VEKA (dat zelf voor de betaling zorgt) en (de werkmaatschappij van) de netbeheerders is volgens de VTC een verwerkersrelatie die dan ook moet geregeld worden met een verwerkersovereenkomst conform artikel 28, 3, AVG.

¹¹ in de Guideline WP29 over DPIA (nu de Data Protection Board - p 11 punt 4)

30. Het Ontwerp bepaalt dat de lijst van de besliste dossiers die de netbeheerders aan het VEKA bezorgen volgende gegevens bevat:
- de naam- en adresgegevens van de personen die in aanmerking komen;
 - het rijksregisternummer, BIS-nummer of ondernemingsnummer;
 - hun rekeningnummer;
 - het respectievelijke bedrag van de retroactieve investeringspremie.
31. Ook deze verwerking voldoet aan de vereiste van minimale gegevensverwerking van artikel 5, 1, c), AVG in zoverre de gegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is om te bepalen welke dossiers in aanmerking komen voor de retroactieve investeringspremie.
32. De VTC wijst opnieuw op het derde lid van paragraaf 1 van artikel 8 van de wet tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, zoals hiervoor geciteerd. Voor zover nog geen machtigingen werden bekomen, beveelt VTC aan om voor een decretale basis te zorgen voor het gebruik van het rijksregisternummer.
33. De VTC merkt op dat in het Ontwerp een elektronische aanvraag wordt verplicht gesteld, maar dat er geen maatregelen worden opgelegd inzake **beveiliging**. Gezien de aard van de persoonsgegevens, waaronder unieke identificatie en financiële gegevens, is dit wel aangewezen. Dit geldt ook voor het bezorgen van de lijst van besliste dossiers. (Beginselen risicobenadering (artikelen 24, 25 en 32, AVG) en integriteit en vertrouwelijkheid (artikel 5, 1, f), AVG)).
34. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
35. Artikel 32 AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
36. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹² ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹³ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁴ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouder kan controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹⁵.

¹² Aanbeveling CBPL nr. 01/2013. <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>

¹³ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf)

¹⁴ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008 <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen.

¹⁵ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

37. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken diensten en de andere betrokken partijen expliciet op te leggen, dan moet zij dat wel in haar besluit doen¹⁶
38. Zo er gedacht wordt aan het gebruik van (publieke) cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen in dat verband¹⁷.
39. Het **vierde lid van de derde paragraaf** betreft het bestrijden van energiefraude door de aanvragers van de premie. Het VEKA kan ter bestrijding van energiefraude op eenvoudig verzoek bij de elektriciteitsdistributienetbeheerder of zijn werkmaatschappij de nodige inlichtingen opvragen over de correctheid van de gegevens uit de aanvraag van de retroactieve investeringspremie.
40. Aangezien de VTC de netbeheerder hier als een verwerker beschouwt, is het op basis daarvan al mogelijk voor het VEKA om de gegevens op te vragen. Het is wel positief dat de betrokkene door deze bepalingen de nodige transparantie krijgt.
41. Wat verder nog de **transparantievereiste** betreft: de netbeheerder moet voor de webapplicatie zorgen. De VTC wijst op verplichte vermeldingen volgens de AVG (artikel 5, 1, a), AVG en artikel 12 AVG). In de nota aan de Vlaamse Regering wordt een uitgebreide communicatie naar de doelgroep aangekondigd. De hiervoor genoemde aspecten in verband met gegevensbescherming kunnen dan ook meegenomen worden. De relatie tussen VEKA en de netbeheerder bij de verwerkingen moet zeker toegelicht worden.

III. **BESLUIT**

42. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde ontwerp voldoende waarborgen kan bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat aandacht wordt geschonken aan volgende aspecten:
- voor een decretale basis zorgen voor het gebruik van het rijksregisternummer;
 - minimale beveiligingsmaatregelen die geformaliseerd en gedocumenteerd worden;
 - de transparantie waarborgen (zie randnummer 42).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

¹⁶ Of via een ministerieel besluit of omzendbrief voor de overheidsdiensten.

¹⁷ Zie <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>