

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2024/042 van april 2024

(zie datum ondertekening)

over

tekst	ontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de overdracht van taken van de energieregulator aan het VEKA in functie van de hervorming tot één overkoepelende Vlaamse nutsregulator
roepnaam	(decreet overdracht taken aan VEKA)
datum	zoals ingediend bij het Vlaamse Parlement op 21 februari 2024 Stuk 2028 (2023-2024) Nr. 1
trefwoorden	rechtsoepvolging; transparantie; essentiële elementen

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 de mevrouw Liesbeth Homans, voorzitter van het Vlaams Parlement van 20 maart 2024, ontvangen door de VTC op 20 maart 2024;

Gelet op de behandeling in een schriftelijke procedure wegens hoogdringendheid;

Brengt het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De voorzitter van het Vlaams Parlement (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van decreet *houdende wijziging van het Energiedecreet van 8*

mei 2009¹, wat betreft de overdracht van taken van de energieregulator aan het VEKA in functie van de hervorming tot één overkoepelende Vlaamse nutsregulator (hierna “het Ontwerp”) zonder aanduiding van specifieke artikelen.

2. De hoogdringendheid wordt door de adviesvrager als volgt gemotiveerd (onderlijning VTC):

“Uitzonderlijk kan de aanvrager van GSC, WKC of GVO een natuurlijke persoon i.p.v. een rechtspersoon zijn waardoor het in een minoriteit van de gevallen waarbij certificaten worden aangemaakt of verhandeld toch om gegevensverwerking van persoonsgegevens kan gaan. Dit werd tijdens het legistiek proces niet eerder opgemerkt en werd ook niet door de Raad van State in zijn advies opgeworpen.

Gelet op het nakende einde van deze legislatuur is de adviesvraag m.b.t. dit ontwerpdecreet dan ook hoogdringend. De laatste geplande sessie van de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement waar een decreet kan worden gestemd is gepland voor 8 mei 2024 zodat het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie al moet beschikbaar zijn voor die datum zodat dit decreet nog deze legislatuur in de commissie en de plenaire vergadering kan worden behandeld. Om die redenen wordt de Vlaamse Toezichtcommissie gevraagd het dossier hoogdringend te willen behandelen.”

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. In de memorie wordt volgende context meegegeven (vet VTC):

*“Naast mededingingsautoriteiten met algemene en ruime bevoegdheden over alle bedrijfstakken heen, zijn er de afgelopen jaren, zoals in de meeste andere Europese landen, voor specifieke sectoren sectorale regulatoren of reguleringsinstanties opgericht. Dergelijke sectorale regulatoren spelen een belangrijke rol in geliberaliseerde markten en/of nutssectoren zoals energie, water, telecom, transport.... Soms wordt er voor elke markt een afzonderlijke regulator voorzien, maar er zijn vaak ook regulatoren die meerdere markten combineren, vooral wanneer markten sterk verweven zijn. Ook omwille van coherentie en efficiëntie worden soms **multisectorregulatoren** opgericht. In het bijzonder werken veel personen en diensten versnipperd rond toezicht, regelgeving, reguleren... in verband met leidinggebonden activiteiten, zelfs als ze niet altijd de naam of functie van regulator hebben. Gezien deze activiteiten van al deze personen en diensten zeer gelijklopend zijn, en om als ‘regulator’ over voldoende kennis en slagkracht te beschikken ten opzichte van (grote) **monopolisten**, is een integratie gewenst. Om die redenen zal in uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord **één overkoepelende Vlaamse nutsregulator voor netgebonden infrastructuur** opgericht worden. Aangezien de energieregulator momenteel een **parlementaire instelling** is, zal deze omvormingsoperatie worden geïnitieerd via een parlementair initiatief². Parallel met dat parlementair initiatief wordt via dit ontwerpdecreet een kerntakendebat gevoerd met betrekking tot een aantal niet-Europeesrechtelijke taken die de energieregulator thans uitvoert met betrekking tot groenestroomcertificaten, warmtekrachtcertificaten garanties van oorsprong en de opmaak van sociale statistieken.”*

5. In de memorie wordt uitgelegd dat momenteel de regulerende bevoegdheid over netgebonden infrastructuur en materie verspreid is over verschillende entiteiten:

- voor elektriciteit en aardgas: de VREG;
- voor thermisch energie (warmte en koude): de VREG;
- voor drinkwater: de Vlaamse Milieumaatschappij;
- voor afvalwater - rioleringen: de Vlaamse Milieumaatschappij;
- voor afvalwater - zuivering (Aquafin): de Vlaamse Milieumaatschappij;
- voor CO₂ (ophalen en bestemming) en waterstof (productie, distributie): nog geen.

¹ <https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1018092.html>

² zie Parl. St. Vlaams Parlement 2022-2023, 1797/1). 2.5 Kerntakendebat van de energieregulator.

(de sector media, waarvan het netbeheer een federale bevoegdheid is, wordt niet meegenomen).

6. De operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator zal gebeuren via de **omvorming van de bestaande VREG** tot de Vlaamse Nutsregulator. Parallel met de omvorming dient een debat te worden gevoerd over welke taken best bij de regulator zitten en welke bij de administratie. **Een aantal taken die nu bij de VREG zitten - die de Vlaamse Nutsregulator wordt - zijn immers geen regulatoire taken** per se en het is niet Europeesrechtelijk vereist dat ze door de regulerende instantie worden uitgevoerd, **nl. het toekennen van groenestroomcertificaten (GSC), warmtekrachtecificaten (WKC) en garanties van oorsprong (GVO) en de opmaak van de sociale statistieken. Deze worden overgedragen aan het Vlaams Klimaat en Energieagentschap (VEKA).** Dit wordt uitvoerig gemotiveerd, onder andere bij de bespreking van het advies van de VREG (p. 14 e.v.).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

7. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:
- de aanvragers van groenestroomcertificaten (GSC), warmtekrachtecificaten (WKC) of garanties van oorsprong (GVO) als die een natuurlijke persoon zijn
- en dat het minstens de volgende gegevens betreft:
- identificatiegegevens;
 - gegevens vereist om de certificaten aan te maken of te verhandelen, waaronder de gegevens van de portefeuille en de transacties.
8. Het betreft, zoals in de adviesvraag werd aangegeven, uitzonderlijk informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatiegegevens. Het gaat dus uitzonderlijk om de verwerking van informatie over geïdentificeerde natuurlijke personen, zijnde persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG.
9. Als dat het geval is, dan is die verwerking volgens de adviesvrager de **rechtvaardigingsgrond** het noodzakelijk zijn om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust (artikel 6, lid 1, c) AVG) memorie p. 23).
10. Uit de memorie blijkt dat er discussie is of was over welke instantie de certificaten en handelsdatabank zal beheren. Nu is die in handen van de VREG. Deze was zelf van oordeel dat zij hierdoor haar taken op het vlak van de quotumverplichting, de certificatenmarkt en de groenrapportering niet langer zou kunnen uitvoeren. In de memorie (p.15) wordt daar tegenover gesteld dat aan dat bezwaar wordt tegemoet gekomen door de VREG lees- en schrijfrechten te geven. Dit gebeurt met de volgende bepalingen van het Ontwerp:

“Art. 3. In artikel 7.1.4 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 24 februari 2017, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

[...]

2° aan het eerste lid wordt de zin “Voor de uitvoering van haar taken heeft de Vlaamse Nutsregulator lees- en schrijfrecht in die centrale databank.” toegevoegd.”

“Art. 5. In artikel 7.1/1.1 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 13 juli 2012 en gewijzigd bij het decreet van 26 april 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

[...]

2° aan paragraaf 3 wordt de zin “Voor de uitvoering van haar taken heeft de Vlaamse Nutsregulator lees- en schrijfrecht in die centrale databank.” toegevoegd.”

11. De adviesvrager argumenteert in de memorie dat het beheer logischerwijs immers dient te liggen bij de entiteit die zowel de administratieve voorbereiding doet van certificandossiers (nu al het VEKA) als naar de toekomst toe ook verantwoordelijk wordt voor het daadwerkelijk toekennen van de certificaten en de garanties van oorsprong.
12. De VTC leidt hier uit de voorgestelde wijziging af dat na de overdracht, het bepalen van de doel en de middelen van deze verwerking door het VEKA zal gebeuren dat **verwerkingsverantwoordelijke** wordt en dat het VREG een **ontvanger** van de gegevens van deze centrale databank(en) zal zijn.
13. Voor de VREG worden in het kader van de bedoelde lees- en schrijfrechten in de door VEKA beheerde centrale databanken in de memorie (p. 23) volgende **doeleinden**³ met de bijhorende **gegevens** aangehaald:
- voor de controle op de quotumverplichtingen (art. 7.1.10 en 7.1.11 Energiedecreet van 8 mei 2009) is zicht op het aantal ingeleverde certificaten in de portefeuille van elke certificaatgerechtigde noodzakelijk;
 - voor het toezien op de transparantie en de regulariteit van de verkoop van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten door de netbeheerder (art. 7.1.6, §2 en 7.1.7, §2 Energiedecreet van 8 mei 2009) is zicht op hun portefeuille en transacties in de certificatedatabank noodzakelijk;
 - voor het bieden van transparantie over de certificatenmarkt (art. 6.1.24 Energiebesluit van 19 november 2010), de markt in garanties van oorsprong (art. 6.2/3.18 Energiebesluit van 19 november 2010) of de kosten van de quotumplicht is zicht op de handelstransacties in de certificatedatabank noodzakelijk;
 - voor het toezien op de verkoop van elektriciteit als “groene stroom” (groenrapportering) en de vermeldingen van de oorsprong van de geleverde energie op de factuur (brandstofmix), noch de afnemer hierover informeren via de Groencheck (art. 7.4.1 e.v. Energiedecreet van 8 mei 2009, artikel 6.3.1. e.v. en 6.2/3.26 Energiebesluit van 19 november 2010), is zicht op het maandelijks aantal ingediende garanties van oorsprong door de betrokken leverancier noodzakelijk.
14. De VTC adviseert wel om te verduidelijken wat de schrijfrechten inhouden. De VREG stelt wat dat betreft, en volgens de VTC niet onterecht, een risico op aansprakelijkheidsdiscussies vast (p. 15 van de memorie).
15. De VTC herinnert er aan dat conform artikel 5.1, c) AVG de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. “Nice to have’s” moet dus uitgesloten worden.
16. Voor wat de bescherming van persoonsgegevens betreft zijn er hier twee zaken erg belangrijk: de vertrouwelijkheid, de integriteit en de beschikbaarheid van de persoonsgegevens (artikel 5, 1, f, AVG juncto artikel 32 AVG) enerzijds en de transparantie naar de betrokkenen anderzijds (artikel 12 e.v. AVG).
17. Wat de **vertrouwelijkheid, de integriteit en de beschikbaarheid** betreft beveelt de VTC aan om de overdracht van databanken en platformen op de meest veilige manier te laten gebeuren en daartoe dus de nodige flankerende maatregelen uit te werken waaronder uitgebreide testen.
18. In de memorie (p. 19) is te lezen dat ook de SERV en de MINARAAD hierover bezorgd zijn. Zie hierna hun opmerking en het antwoord van de adviesvrager:

“Indien de betreffende taken toch zouden overgaan van de regulator naar het VEKA, dan moeten er volgens de Raden voldoende flankerende maatregelen genomen worden om de overdracht van databanken en de organisatie van de gegevensdeling tussen de regulator en Vlaamse overheidsdiensten te regelen, zoals opleidingen, kennisuitwisseling, technische ondersteuning en overgangsmaatregelen.

Dit kan worden beaamd en is overigens expliciet in de nota bij de eerste principiële goedkeuring en in de memorie van toelichting reeds vermeld als een noodzakelijke flankerende maatregel voor het realiseren van de overdracht. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat die taken en/of een gebrekkig werkende databank zomaar in de schoot van het VEKA worden “gedumpt”. Er mag in dit kader dan

³ Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG)

ook geen sprake zijn dat de markt wordt geconfronteerd met een tijdelijke niet beschikbaarheid van over te dragen databanken en handelsplatformen.”

19. In de memorie (p. 15) wordt gesteld dat het aan de VREG is om al haar huidige taken, inclusief het beheer van de certificatedatabank, tot en met de formele overdracht correct en kwaliteitsvol te blijven verzorgen. Het moment van overdracht zal door de Vlaamse Regering worden bepaald (artikel 14 van het Ontwerp). De laatste zin van de memorie geeft aan dat het de bedoeling is dat de overdracht van de databanken wordt afgestemd op het afsluiten en uitvoeren van de nodige protocollen én op de resultaten van de nog uit te voeren businessanalyse.
20. Het moet voor de betrokkenen **duidelijk** zijn tot wie ze zich kunnen wenden voor het uitoefenen van hun rechten. Er zal daar dan ook over moeten gecommuniceerd worden en daarbij moet aangegeven worden wie toegang heeft tot welke data en voor wat, bijvoorbeeld inzake de toegang van het VREG in de certificatedatabank.
21. De VTC wijst er op dat het **systematisch decretaal vastleggen van alle essentiële elementen van de verwerking**, waarvan er sommige al zijdelings besproken worden, zoals de verantwoordelijkheid en de doelstellingen, noodzakelijk zal zijn. In het bestaande Energiedecreet komen deze slechts beperkt aan bod. Gezien het belang dat aan deze essentiële elementen wordt gehecht in de rechtspraak⁴ en het feit dat het minstens om financiële en dus gevoelige gegevens gaat, zal het ook onvoldoende zijn om louter naar rechtsopvolging te verwijzen (artikel 14 van het Ontwerp). Dit geldt des te meer nu niet alle verwerkingen overgedragen worden van een instantie naar een andere, maar er een herverdeling plaatsvindt.

III. BESLUIT

22. De VTC is van oordeel dat
 - er duidelijkheid moet komen wat het schrijfrecht van de VREG in de certificatedatabank betreft;
 - alle essentiële elementen van de door deze wijziging getroffen verwerkingen van persoonsgegevens moeten bepaald worden;
 - alle essentiële elementen van alle bestaande gegevensverwerkingen in het kader van het Energiedecreet moeten bepaald worden.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

⁴ EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000; GWH 23 april 2015, arrest nr. 44/2015, 63; GWH 5 oktober 2017, arrest nr. 100/2017, 17; GWH 15 maart 2018, arrest nr. 29/2018, 26; GwH 14 januari 2021, arrest nr. 2/2021, overw. B.22.1.e.e.; GwH 18 november 2021, arrest nr. 158/2021, overw. B.6; GwH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2; R.v.St, adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl.St. Kamer, 2020-2021, doc. nr. 551951/001, 94-98; SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2023, 93-116, 155-162; 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.