# RAAD VAN STATE
# afdeling Wetgeving

advies 68.727/3
van 17 februari 2021

over

een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de uitwisseling van gegevens tussen kredietgevers en het VEKA betreft’
(*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 606/1)

‡LW-CCCVOAIDD-GIHCHQW‡

Op 20 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de uitwisseling van gegevens tussen kredietgevers en het VEKA betreft’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 606/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 9 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2021.

*

‡LW-CCCVOAIDD-GIHCHQW‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

## STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. De artikelen 7.9.2/0 en 7.15.1 van het Energiebesluit van 19 november 2010, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2020 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010’, voorzien in een energielening+ en in een rentesubsidie voor de grondige energetische renovatie of de sloop-en-heropbouw van niet-energiezuinige woningen of appartementen. Voor de uitvoering van die regeling moeten er persoonsgegevens worden uitgewisseld tussen, enerzijds, de kredietgevers en de energiehuizen en, anderzijds, het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: VEKA). Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot de regeling van de verwerking van persoonsgegevens die hiermee gepaard gaat.

Zo worden in het voorgestelde artikel 8.2.3, § 3, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (artikel 2 van het voorstel) de door de kredietgevers te verwerken en aan het VEKA te bezorgen persoonsgegevens bepaald, evenals de verwerkingsverantwoordelijken. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere voorwaarden en modaliteiten (lees: nadere regels) te bepalen van de gegevensuitwisseling tussen de kredietgevers en het VEKA.

In het voorgestelde artikel 9.1.2, derde lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (artikel 3 van het voorstel) worden de energiehuizen aangeduid als de verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerking van de persoonsgegevens in het kader van de energieleningen.

Ten slotte worden in het voorgestelde artikel 9.1.4 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (artikel 4 van het voorstel) de persoonsgegevens bepaald die de energiehuizen aan het VEKA bezorgen en worden de verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het beheer van de energieleningen aangewezen. Deze bepaling machtigt tevens de Vlaamse Regering om de nadere voorwaarden en modaliteiten (lees: nadere regels) van deze gegevensuitwisseling te bepalen.

Het aan te nemen decreet treedt in werking op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 5).

[1] Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-CCCVOAIDD-GIHCHQW‡

## BEVOEGDHEID

3.1. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof[2] over artikel 22 van de Grondwet blijkt dat de federale wetgever bevoegd is voor de algemene regels inzake de beperking van het recht op eerbiediging van het privéleven en dat de gemeenschappen en de gewesten, in een aangelegenheid die tot hun bevoegdheid behoort, het recht op eerbiediging van het privéleven nader kunnen regelen, rekening houdend met de door de federale wetgever vastgestelde regels.

3.2. De in het Energiebesluit van 19 november 2010 vervatte regeling van de rentesubsidie en de energielening+ behoort tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake de nieuwe energiebronnen en het rationeel energieverbruik (artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f) en h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'). Bijgevolg is de decreetgever bevoegd om in specifieke regels te voorzien voor de verwerking van de persoonsgegevens die met die regeling gepaard gaat.

3.3. De voorgestelde regeling kan als een dergelijke specifieke regeling worden beschouwd ten opzichte van de regels voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van kredietovereenkomsten vervat in het Wetboek van Economisch Recht. Het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling is immers beperkt tot energieleningen en rentesubsidies.

Die nadere regeling houdt ook voldoende rekening met de federale regels, aangezien uit de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel blijkt dat de voorgestelde regeling "wordt aangevuld door de bepalingen uit het Wetboek Economisch Recht".

Bijgevolg is het niet nodig om voor de voorgestelde regeling een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden waarover het Vlaamse Gewest beschikt op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

## VORMVEREISTEN

4.1. Het voor advies voorgelegde voorstel bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Artikel 36, lid 4, van 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 (algemene verordening gegevensbescherming)' (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door

[2] Zie o.m. GwH 30 april 2003, nr. 50/2003, B.8.10 en nr. 51/2003, B.4.12.

‡LW-CCCVOAIDD-GIHCHQW‡

een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.[3]

4.2. Gevraagd of aan dit vormvereiste is voldaan, heeft de gemachtigde geantwoord dat op 20 januari 2021 het advies werd gevraagd van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, maar dat die instantie tot op heden nog geen advies heeft gegeven.

4.3. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,[4] heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,[5] noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de 'specifieke' regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.[6] Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 4.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de 'algemene' regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.[7] Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorstel doorgang kan vinden.

4.4. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 4.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,[8] op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

---

[3] Zie GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

[4] *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

[5] Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

[6] *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 115 (opmerking 7.1).

[7] *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

[8] Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, *l.c.*, 115-116 (opmerking 8).

‡LW-CCCVOAIDD-GIHCHQW‡

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot zowel de vereiste afstemming van de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten[9] op elkaar als de vereiste onderlinge afstemming van de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat op elkaar.[10-11]

## ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Een regeling van de verwerking van persoonsgegevens zoals die in het voor advies voorgelegde voorstel vormt een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Dat recht heeft immers een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie.[12]

Bijgevolg is het in artikel 22 van de Grondwet opgenomen wettigheidsbeginsel van toepassing, en moet er een degelijke decretale basis zijn voor die inmenging. Volgens het Grondwettelijk Hof waarborgt die grondwetsbepaling immers aan elke burger dat geen enkele inmenging in het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Bijgevolg dient de decreetgever de te verwerken persoonsgegevens, de finaliteit van de gegevensverwerking en de bewaartermijn, die als essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens moeten worden beschouwd,[13] op voldoende wijze te regelen.

5.2. In het voorstel worden wel de te verwerken persoonsgegevens geregeld, evenals de verwerkingsdoeleinden, maar wordt er niet voorzien in een maximale bewaartermijn voor de te verwerken persoonsgegevens.

[9] Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

[10] Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

[11] Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

[12] GwH 4 april 2019, nr. 49/2019, B.43.1.

[13] Zie dienaangaande adv.RvS 66.443/1/V van 29 augustus 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 februari 2020 ‘betreffende de registratie van wilsverklaring over de wegneming van menselijk lichaamsmateriaal, met inbegrip van organen, na overlijden’, opmerking 6.1; adv.RvS 66.936/3 van 17 maart 2020 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van verscheidene fiscale wetboeken wat betreft de dematerialisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën en de belastingplichtigen’, opmerking 6.2.

‡LW-CCCVOAIDD-GHCHQW‡

Hiernaar gevraagd verklaarde de gemachtigde:

> "De bewaartermijn wordt geregeld in een besluit van de Vlaamse Regering aangezien het Energiedecreet van 8 mei 2009 een delegatie bevat aan de Vlaamse Regering om steunprogramma's ter ondersteuning van de energetische renovatie van niet-energiezuinige woningen of wooneenheden met tegemoetkomingen ten voordele van nieuwe eigenaars van die woningen of wooneenheden te ontwikkelen en er op decretaal niveau nog geen sprake is van de energielening+ en de rentesubsidie voor de grondige energetische renovatie of de sloop-en-heropbouw van niet-energiezuinige woningen of appartementen. Het volledig pakket aan voorwaarden (bv. wie komt voor wat in aanmerking en tegen welke voorwaarden) wordt dan ook bij uitvoeringsbesluit vastgesteld. Het is om die redenen dus ook niet mogelijk om de betrokkenen en de bewaartermijn van de gegevens te bepalen op decretaal niveau.
>
> Het is overigens niet zo dat de bewaartermijnen in elk geval moeten worden opgenomen in een decreet. Zo stelt de VTC in zijn adviespraktijk dat via een uitvoeringsbesluit (bij delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald over de verwerking van persoonsgegevens, maar dat de essentie van deze verwerking in het decreet zelf moet worden opgenomen. Dat is hier het geval."

5.3. Vermits evenwel, zoals vermeld (opmerking 5.1), de bewaartermijn als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd, kan het bepalen van die termijn niet zonder meer aan de Vlaamse Regering worden overgelaten.

Bijgevolg moet de bewaartermijn in het aan te nemen decreet zelf worden bepaald of moeten minstens de criteria of een maximum worden vastgesteld dat de Vlaamse Regering bij het bepalen van die termijn in acht moet nemen.

6.1. Het voorgestelde artikel 8.2.3, § 3, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (artikel 2 van het voorstel) voorziet in een regeling voor de verwerking van persoonsgegevens "[i]n het kader van de steunprogramma's, vermeld in paragraaf 1", zijnde de steunprogramma's ter ondersteuning van de energetische renovatie van niet-energiezuinige woningen of wooneenheden met tegemoetkomingen ten voordele van nieuwe eigenaars van die woningen of wooneenheden. Die tegemoetkoming kan de vorm aannemen van een rentesubsidie.

Gevraagd waarom in artikel 8.2.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, dat de rechtsgrond vormt voor het voormelde artikel 7.9.2/0 van het Energiebesluit van 19 november 2010, niet in een gelijkaardige regeling wordt voorzien, antwoordde de gemachtigde:

> "(…) Er moet in dit kader (…) een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de rechtsgrond om de steun/leningen te verstrekken aan de burgers en de bepalingen aangaande gegevensoverdracht.
>
> Dit voorstel van decreet heeft mede betrekking op de gegevensoverdracht in het kader van de energielening+, die zijn rechtsgrond vindt in artikel 8.2.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009. Er werd echter de keuze gemaakt om, aangezien de energieleningen tot de basistaken van de energiehuizen behoren, dat de regeling m.b.t. die gegevensoverdracht door en aan energiehuizen best wordt opgenomen in de huidige titel IX van het Energiedecreet. Die titel gaat specifiek over de taken en verplichtingen van de energiehuizen en is dan ook het meest geschikt voor deze regeling.

‡LW-CCCVOAIDD-GIHCHQW‡

Wat betreft de rentesubsidieregeling: dit is een *sui generis* regeling die los staat van de energiehuizen. Er is dan ook geen specifieke titel in het Energiedecreet die de taken en voorwaarden bepalen waaraan de kredietgevers moeten voldoen. Om die redenen werden de bepalingen aangaande gegevensoverdracht die hier specifiek betrekking op hebben geïntegreerd in het voormelde artikel 8.2.3."

6.2. Hiermee kan worden ingestemd, in zoverre in het voorgestelde artikel 9.1.4 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 de verwerking van persoonsgegevens wordt geregeld door de energiehuizen bij het verstrekken van de leningen vermeld in, onder meer, artikel 8.2.2 van hetzelfde decreet.[14] Er moet evenwel worden opgemerkt dat artikel 8.2.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 naast de via de energiehuizen te verstrekken leningen ook in leningen voorziet die rechtstreeks aan eindafnemers worden verstrekt. Voor het verwerken van de persoonsgegevens die met het verstrekken van die leningen gepaard gaat, zal eveneens een afdoende decretale grondslag voorhanden moeten zijn.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 4

7. In het voorgestelde artikel 9.1.4, vijfde lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere voorwaarden en modaliteiten (lees: nadere regels) te bepalen met betrekking tot de gegevensuitwisseling tussen *de kredietgevers* en het VEKA.

Ofschoon de energiehuizen optreden "als sociale kredietgever[s]",[15] kan, vermits in het voorgestelde artikel 9.1.4 voor het overige de gegevensuitwisseling tussen *de energiehuizen* en het VEKA wordt geregeld, ook in het vijfde lid duidelijkheidshalve beter gewag worden gemaakt van "de energiehuizen" in plaats van "de kredietgevers".

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Wilfried VAN VAERENBERGH

[14] In de inleidende zin van het voorgestelde artikel 9.1.4, eerste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 wordt immers verwezen naar de taken van de energiehuizen "vermeld in artikel 9.1.1, 1°", van hetzelfde decreet, zijnde "het als kredietbemiddelaar of kredietgever verstrekken van de leningen, vermeld in de artikelen 8.2.2, 8.3.1/1 en 8.4.2".

[15] Artikel 7.9.2/0, § 1, eerste lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010.

‡LW-CCCVOAIDD-GIHCHQW‡