RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.590/3
van 17 juni 2021

over

een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat het invoeren van een databank voor premies en subsidies betreft’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 838/1)

‡ LW-BHGVJAGDF-GJFJAVT‡

Op 11 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat het invoeren van een databank voor premies en subsidies betreft’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 838/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 16 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

*

‡ LW-BHGVJACDF-GJFJAVT‡

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "Het verzoek om spoedbehandeling kan worden gemotiveerd door de omstandigheid dat:
>
> - de Raad van State recent haar adviespraktijk op het vlak van gegevensbescherming heeft aangepast en verscherpt. De Raad stelt sinds haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 omtrent de Pandemiewet als vaste adviespraktijk dat de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens altijd in het decreet zelf moeten worden vastgelegd en niet zomaar kunnen worden gedelegeerd aan de uitvoerende macht. In dat verband is de Algemene Vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1° de categorie van verwerkte gegevens; 2° de categorie van betrokken personen; 3° de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4° de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens;
> - de afdeling Wetgeving van de Raad dit via advies nr. 69.236/3 [lees: 69.326/3] van 1 juni 2021 nu ook voor het eerst stelt met betrekking tot een ontwerpbesluit uit het beleidsveld energie die een nieuwe premie zou invoeren;
> - deze verregaande interpretatie van de Raad van State zodoende zelfs veel strikter is dan de voorwaarden die voortvloeien uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming - het Europees Unierecht vereist dat dit in regelgeving wordt opgenomen maar de specifieke aard van de regelgevende norm (wet, decreet, besluit van de Vlaamse Regering, ministerieel besluit) is daarbij niet van belang. Die interpretatie hypothekeert de huidige goede werking van verschillende Vlaamse overheidsdiensten aangezien de elementen momenteel met betrekking tot premies niet in die details op het niveau van decreet [zijn] voorzien;
> - het in het kader van rechtszekerheid met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens bij premiesystemen dan ook van belang is dat wat al de premies uit het beleidsveld energie betreffen een decretaal kader wordt gecreëerd dat voldoet aan de nieuwe adviespraktijk van de Raad, zodat rechtmatig gewekte verwachtingen van rechtsonderhorigen met betrekking tot zowel reeds bestaande subsidiesystemen (bijvoorbeeld de verschillende subsidiesystemen vermeld in titel VII van het Energiebesluit van 19 november 2010) als aangekondigde premies/subsidies waarvoor de regelgevende procedure nog loopt (bijvoorbeeld de retroactieve investeringspremie voor PV) niet in het gedrang komen".

‡ LW-BHGVJACDF-GJFJAVT‡

2. De aangehaalde motivering bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op een aanvraag om een advies binnen vijf werkdagen. Inzonderheid blijkt niet waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, niet kon worden volstaan met een aanvraag om een advies binnen dertig kalenderdagen, zijnde de kortste termijn waarvoor geen voorwaarde inzake spoedeisendheid geldt.

2.1. Anders dan in de motivering van de spoedeisendheid en in de toelichting[1] bij het voorstel van decreet wordt voorgehouden, is de omschrijving in advies 68.936/AV[2] van wat moet worden beschouwd als essentiële elementen inzake de verwerking van persoonsgegevens, in het licht van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, geen "verregaande" of "verscherpte" interpretatie, maar een meer eenvormige formulering van de adviespraktijk van de kamers van de afdeling Wetgeving die reeds verscheidene jaren wordt gehanteerd.[3] Er kan dan ook bezwaarlijk worden voorgehouden dat de Vlaamse overheid verrast kan zijn door deze interpretatie van het voormelde legaliteitsbeginsel.

2.2. Daar komt nog bij dat, zoals de Raad van State al herhaaldelijk[4] heeft uiteengezet, ook aan het voormelde legaliteitsbeginsel is voldaan wanneer die essentiële elementen niet uitdrukkelijk worden vermeld in een decretale regeling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, op voorwaarde dat er reeds een decretale regeling bestaat waarin die elementen expliciet of impliciet, maar in elk geval voldoende duidelijk tot uiting komen en die noodzakelijkerwijze een verwerking van de betrokken persoonsgegevens tot gevolg heeft. In dat

---

[1] *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 838/1, 2-3.

[2] Adv.RvS 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.

[3] Zie bijvoorbeeld recent adv.RvS 68.410/1 van 16 januari 2021 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'tot wijziging van diverse decreten over welzijn, volksgezondheid en gezin', *Parl.St*. Vl.Parl. 2020-21, nr. 698/1, 83-84, opmerking 6; adv.RvS 68.605/1 van 29 januari 2021 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot instemming met het samenwerkingsakkoord van (datum) tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest over de afstemming van het arbeidsmarktbeleid, opleiding, vorming en de bevordering van de mobiliteit van werkzoekenden', opmerking 3, en adv.RvS 68.840/VR van 18 februari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 2 april 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19', *Parl.St*. Vl.Parl. 2020-21, nr. 708/1, 79-80, opmerking 11.

[4] Zie onder meer adv.RvS 66.344/3 van 11 juli 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 november 2019 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 oktober 2017 tot uitvoering van de wet van 7 mei 2017 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik', opmerking 5; adv.RvS 67.906/1/V van 16 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 oktober 2020 'betreffende steun aan hotels en aparthotels in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19', opmerking 3.6; adv.RvS 68.030/3 van 14 oktober 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 'houdende de erkenningsvoorwaarden van begeleidingsondernemingen en van begeleiders van uitzonderlijk vervoer en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer', opmerking 3.3; adv.RvS 68.145/3 van 10 november 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2020 'tot vaststelling van de verordening voor het verkeer van havenvoertuigen in de haven van Antwerpen', opmerking 5.5.2.

‡ LW-BHGVJACDF-GJFJAVT‡

geval kan worden aangenomen dat geen afzonderlijke decretale basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.

Dat is bijvoorbeeld het geval voor de verwerking van de persoonsgegevens van een subsidieaanvrager, in zoverre die verwerkte persoonsgegevens beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de identificatie van de aanvrager en voor de beoordeling van de decretaal geregelde subsidievoorwaarden. Ook de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens kan bijvoorbeeld impliciet blijken uit de vermelding van de overheidsdienst die instaat voor de behandeling van de aanvraag; in dat geval kunnen enkel de personeelsleden van die overheidsdienst toegang hebben tot die gegevens.

2.3. Dat neemt niet weg dat in sommige gevallen zal blijken dat alsnog een decretaal initiatief vereist is om te voldoen aan het zo-even geschetste legaliteitsbeginsel. Dat betekent echter nog niet dat een dergelijk initiatief in die mate spoedeisend is dat een beroep moet worden op een aanvraag om een advies binnen vijf werkdagen. Dienaangaande wordt in de motivering erop gewezen dat het legaliteitsbeginsel “de huidige goede werking van verschillende Vlaamse overheidsdiensten [hypothekeert] aangezien de elementen momenteel met betrekking tot premies niet in die details op het niveau van decreet [zijn] voorzien” en dat “rechtmatig gewekte verwachtingen van rechtsonderhorigen met betrekking tot zowel reeds bestaande subsidiesystemen (bijvoorbeeld de verschillende subsidiesystemen vermeld in titel VII van het Energiebesluit van 19 november 2010) als aangekondigde premies/subsidies waarvoor de regelgevende procedure nog loopt (bijvoorbeeld de retroactieve investeringspremie voor PV) niet in het gedrang [mogen] komen”.

Met de loutere verwijzing naar de goede werking van de overheidsdiensten en naar rechtmatig gewekte verwachtingen van subsidieontvangers wordt niet aannemelijk gemaakt dat niet kan worden volstaan met een aanvraag om een advies binnen dertig kalenderdagen. De omstandigheid dat de betrokken subsidies en premies met enige vertraging zouden worden uitbetaald doordat eerst een decretaal kader moet worden uitgewerkt, is op zich niet van aard om afbreuk te doen aan rechtmatig gewekte verwachtingen.

3. Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡ LW-BHGVJACDF-GJFJAVT‡