Vlaams Parlement

838 (2020-2021) – Nr. 1
ingediend op 8 juni 2021 (2020-2021)

Voorstel van decreet

van Andries Gryffroy, Robrecht Bothuyne, Willem-Frederik Schiltz, Inez De Coninck, Tinne Rombouts en Wilfried Vandaele

tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat het invoeren van een databank voor premies en subsidies betreft

verzendcode: LEE

TOELICHTING

1. Algemene toelichting

In het kader van het voorontwerp van Pandemiewet heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State recent haar vaste adviespraktijk met betrekking tot de wettelijke vereisten van gegevensbescherming drastisch gewijzigd en aangescherpt. In haar advies 68.936/AV[1] heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State immers gesteld dat krachtens artikel 22 van de Grondwet voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, het formeel legaliteitsbeginsel moet worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het volgens de Raad aan elke burger dat elke inmenging in dat recht alleen kan plaatsvinden krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is volgens de Raad evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" vooraf door de wetgever vastgesteld zijn.

De Raad van State stelt nu dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging in het recht op het privéleven is. Daardoor moet het formeel legaliteitsbeginsel worden nageleefd voor die verwerking. Verwerkingen van persoonsgegevens die geen potentiële inmenging op het recht van privéleven zijn, waren tot nog toe niet onderworpen aan de verplichting om te worden geregeld met een formele wet. Bijgevolg moeten volgens de Raad van State de "essentiële elementen" van de verwerking van persoonsgegevens steeds in de wet of het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving 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."

Die verregaande interpretatie van de Raad van State is daardoor zelfs veel strikter dan de voorwaarden die voortvloeien uit de algemene verordening gegevensbescherming (AVG): het Europees Unierecht vereist weliswaar 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 goede werking van alle overheidsdiensten.

Dat de Raad van State zijn juridische theorie dat die essentiële elementen steeds decretaal moeten zijn afgedekt, ook voor de behandeling van subsidieaanvragen met betrekking tot energie toepasselijk wil maken, blijkt ondertussen uit het feit dat de Raad dat nu ook expliciet heeft gesteld in een recent advies[2] over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de invoering van een nieuw subsidiesysteem. Dat het om een heel recente koerswijziging in de adviespraktijk gaat, blijkt uit het feit dat het voormelde ontwerpbesluit al eerder dit jaar een eerste

[1] 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.

[2] Adv.RvS 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.

keer aan de Raad werd voorgelegd en dat de Raad die specifieke opmerkingen niet in dat eerdere advies[3] heeft gemaakt.

In de praktijk creëert die nieuwe adviespraktijk een problematische situatie: meestal is er voor het instellen van subsidies immers alleen in een decretale rechtsgrond voorzien waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om premies of subsidies voor een bepaald doel toe te kennen. De volledige uitwerking van het subsidiesysteem in kwestie gebeurt dan verder op het niveau van het uitvoeringsbesluit.

Gelet op de nieuwe adviespraktijk van de Raad van State is het in het kader van de rechtszekerheid en de goede werking van bestaande en toekomstige premie- en subsidiesystemen met betrekking tot energie dan ook nodig dat op korte termijn een decretale oplossing wordt geboden. Te meer daar die adviespraktijk een mogelijke barrière zal vormen voor het invoeren van regelgeving over nieuwe subsidiesystemen. Een voorbeeld is onder meer het invoeren van de retroactieve investeringspremie voor PV-installaties (PV: photovoltaic).

Door de verscheidenheid aan premie- en subsidieregelgevingen in het beleidsveld Energie is het echter onmogelijk om voor elke individuele maatregel een aparte decretale regeling op te nemen. Daarom wordt voorgesteld om voor het beleidsveld Energie een databank voor premies en subsidies op te richten, die in titel XII van het Energiedecreet van 8 mei 2009 wordt ingeschreven. Die databank, waarin alle premies en subsidies worden opgenomen die hetzij de diensten van de Vlaamse overheid, hetzij de netbeheerders[4] door of krachtens het Energiedecreet van 8 mei 2009 uitkeren, zal dienen als het decretale kader op het vlak van die "essentiële elementen". De Vlaamse Regering krijgt in dat kader wel een aantal welomlijnde delegaties, zodat ze rekening kan houden met de eigenheid van elk individueel premie- of subsidieregime.

De regeling met betrekking tot de databank voor premies en subsidies zal overigens parallel bestaan en complementair zijn aan de decretale rechtsgrond die binnenkort zal dienen voor de oprichting van het toekomstige unieke loket voor de woonrenovatiepremie, die is opgenomen in het ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en de Vlaamse Codex Wonen van 2021. De Vlaamse Regering heeft dat ontwerp van decreet op 28 mei 2021 een tweede keer principieel goedgekeurd (VR 2021 2105 DOC.0558), en heeft het inmiddels voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

2. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit voorstel van decreet heeft betrekking op een gewestbevoegdheid. Artikel 6, §1, VII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) stelt dat de gewesten in ieder geval bevoegd zijn op het vlak van het energiebeleid voor:

"a) de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70.000 volt, met inbegrip van de distributienettarieven voor elektriciteit (…);

b) de openbare gasdistributie, met inbegrip van de nettarieven voor de openbare distributie van gas (…);

[3] Adv.RvS 68.988/3 van 7 april 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.

[4] Aangezien die energieleningen worden gegeven door energiehuizen en er voor de rentesubsidie een gegevensuitwisseling moet plaatsvinden tussen de kredietgevers en het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA), is er voor die doeleinden een lex specialis opgenomen in artikel 8.2.3, §3, en 9.1.4 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

c) de aanwending van mijngas en van het gas afkomstig van hoogovens;
d) de netten van warmtevoorziening op afstand;
e) de valorisatie van steenbergen;
f) de nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met kernenergie;
g) de terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers;
h) het rationeel energieverbruik."

Dit voorstel van decreet voert een regeling in voor de verwerking van (persoons)-gegevens die specifiek noodzakelijk zijn voor premies die zijn ingevoerd door of krachtens het Energiedecreet van 8 mei 2009, en past in het kader van de gewestelijke bevoegdheden op het vlak van het energiebeleid.

Artikel 2

Met dit artikel worden – naar analogie met de definities van het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) en de Vlaamse Belastingdienst – definities vastgelegd van de begrippen "Departement Financiën en Begroting" en "Wonen-Vlaanderen".

Artikel 3

Dit artikel voegt een nieuw hoofdstuk V in titel XII van het Energiedecreet van 8 mei 2009 in.

Bij de redactie van dit voorstel van decreet werd er al rekening mee gehouden dat via een ander voorstel van decreet (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 813/1) een hoofdstuk IV in dezelfde titel van het Energiedecreet van 8 mei 2009 zal worden ingevoegd.

Artikel 4

Er wordt in dit artikel een rechtsgrond gecreëerd voor de uitbouw en het beheer van een databank voor premies en subsidies. Uit wat volgt, kan worden geconcludeerd dat de verwerking van de persoonsgegevens in het kader van die databank rechtmatig is in de zin van artikel 6, e), van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG): de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang.

Titel VIII van het Energiedecreet van 8 mei 2009 bevat immers een rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om premies, subsidies en tegemoetkomingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik en de hernieuwbare energiebronnen in te stellen. In het energierecht, bijvoorbeeld in het Energiebesluit van 19 november 2010, worden de termen premies en subsidies overigens naargelang van de tegemoetkoming door elkaar gebruikt. De Vlaamse Regering heeft al meermaals gebruikgemaakt van die rechtsgrond om subsidiesystemen in te voeren (zie de verschillende hoofdstukken van titel VII van het Energiebesluit van 19 november 2010).

Op basis van artikel 4.1.20 en 7.5.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 kunnen voorts aan de netbeheerders openbaredienstverplichtingen worden opgelegd die onder meer betrekking kunnen hebben op programma's ter bevordering van het rationeel energiegebruik. Aan de decretale basis wordt verder uitvoering gegeven door artikel 6.4.1 en volgende van het Energiebesluit van 19 november 2010 en door een ministerieel uitvoeringsbesluit. Artikel 6.4.15 van het Energiebesluit van 19 november 2010 legt de rapporteringsverplichtingen vast die betrekking hebben op de openbaredienstverplichtingen, alsook de delegatie aan de minister voor het vastleggen van de verdere details van de rapportering.

De databank voor premies en subsidies slaat dan ook zowel op 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 openbaredienstverplichting die op grond van artikel 7.5.1 van het Energiedecreet werd ingevoerd en die buiten het toepassingsgebied van de VCO vallen.

De databank heeft dan ook de volgende doelstellingen:
1° de voorbereiding 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 het energie- en klimaatbeleid monitoren;
4° data voor communicatie en sensibilisering ter beschikking stellen;
5° data aanleveren voor beleidsmatig wetenschappelijk onderzoek rond energie en klimaat;
6° informatievragen rond energie, klimaat, premies en subsidies beantwoorden;
7° aangevraagde en toegekende premies en subsidies controleren;
8° natuurlijke personen en rechtspersonen informeren over de door of krachtens dit decreet ingestelde premies en subsidies;
9° energiefraude opsporen en detecteren.

Het VEKA is belast met het beoordelen van de rapporteringen van de netbeheerders met betrekking tot de premies die ze verlenen en ontvangt in het kader daarvan een gedetailleerde rapportering van de netbeheerders of hun werkmaatschappij. Door die rapporteringen op te nemen in een databank voor premies en subsidies beschikt het VEKA bovendien over volledige en kwaliteitsvolle datasets en kunnen die gegevens ook worden gebruikt om aan de steeds strenger wordende rapporteringsvereisten van voornamelijk Europese regelgeving te voldoen. Data worden niet alleen toegankelijk voor gebouweigenaars of andere houders van zakelijke rechten op het gebouw zelf (via de gebouwenpas), maar ook voor andere personen voor de specifieke doeleinden die in dit artikel worden vastgelegd, waaronder het informeren en sensibiliseren rond energiegebruik, en het bevorderen van statistisch en wetenschappelijk onderzoek.

Tot slot kan de databank gebruikt worden om energiefraude op te sporen en te detecteren, zoals wordt bepaald in artikel 5.1.4 van het Energiedecreet.

De gegevens in de databank voor premies en subsidies zijn beperkt toegankelijk voor de vermelde diensten van de Vlaamse overheid (het VEKA als verwerkingsverantwoordelijke en wegens de taakomschrijving die door artikel 2.1.3 van het Energiebesluit van 19 november 2010 aan dat agentschap is toebedeeld; het agentschap Wonen-Vlaanderen wegens de raakvlakken met het woonbeleid; het Departement Financiën en Begroting wegens zijn taken met betrekking tot de begroting enzovoort), alsook voor de netbeheerder of zijn werkmaatschappij en de transmissienetbeheerder.

De Vlaamse Regering kan de nadere voorwaarden bepalen over welke gegevens er worden vrijgegeven en de wijze waarop ze worden vrijgegeven, en kan daarnaast ook de voorwaarden voor de toegang, het gebruik en de verkrijging van de verwerkte gegevens vastleggen. Zo zou de Vlaamse Regering in dat kader kunnen bepalen dat de netbeheerders alleen toegang krijgen tot informatie uit de databank over welbepaalde premies, en niet over andere premies. Daarnaast bepaalt de Vlaamse Regering de algemene organisatorische en technische maatregelen die genomen moeten worden om de kwaliteit, de vertrouwelijkheid en de veiligheid van de gegevens te garanderen.

Paragraaf 5, tot slot, maakt het mogelijk om de databank te koppelen aan de gebouwenpas en aan andere databanken van de Vlaamse of de federale overheid, van de netbeheerder of zijn werkmaatschappij en van de beheerder van het vervoersnet. Zo kan er bijvoorbeeld een koppeling gemaakt worden met de subsidiedatabank van het Departement Financiën en Begroting, zodat de gegevens uit de databank voor premies en subsidies gehanteerd kunnen worden in het kader van beleidsevaluatie.

De Vlaamse Regering wil maximaal 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. De databank voor premies en subsidies kan in dat kader ook een rol vervullen.

Precies om de hierboven aangehaalde behoefte aan rechtmatigheid van de verwerking van de gegevens uit de databank voor premies en subsidies vragen de initiatiefnemers van dit voorstel van decreet ook meteen bij indiening ervan om het advies van zowel de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) als van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC). Die adviezen worden bij hoogdringendheid ingewonnen, zodat aan de opmerkingen van de Raad van State op korte termijn gevolg kan worden gegeven en die essentiële elementen dus decretaal zijn afgedekt voor zowel bestaande als toekomstige subsidiesystemen.

Tot slot bepaalt het Bestuursdecreet van 7 december 2018 regels met betrekking tot de archivering en vernietiging van bestuursdocumenten. Die regels blijven van toepassing op de fysieke documenten die bij een premie- of subsidieaanvraag worden gehanteerd, en staan los van de bewaartermijn die conform het ontworpen artikel geldt voor de gegevens die in de databank voor premies en subsidies zullen worden opgenomen.

Artikel 5

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het voorstel van decreet. Gelet op de voormelde nieuwe adviespraktijk van de Raad van State en de daaraan gekoppelde consequenties voor zowel bestaande premies en subsidies als voor hangende regelgevende dossiers met betrekking tot de invoering of wijziging van subsidiesystemen, is het noodzakelijk dat dit decreet zo snel mogelijk in werking treedt. Daarom wordt de inwerkingtreding vastgesteld op de dag die volgt op de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

Andries GRYFFROY
Robrecht BOTHUYNE
Willem-Frederik SCHILTZ
Inez DE CONINCK
Tinne ROMBOUTS
Wilfried VANDAELE

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 1.1.3 van het Energiedecreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 2 april 2021, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° er wordt een punt 25°/1/1/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"25°/1/1/1 Departement Financiën en Begroting: het departement, vermeld in artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie;";

2° er wordt een punt 138°/0 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"138°/0 Wonen-Vlaanderen: het intern verzelfstandig agentschap dat is opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen;".

Art. 3. Aan titel XII van hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 4 december 2020, wordt een hoofdstuk V toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Hoofdstuk V. Databank voor premies en subsidies".

Art. 4. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 4 juni 2021, wordt in hoofdstuk V, ingevoegd bij artikel 3, een artikel 12.5.1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 12.5.1. §1. Het VEKA houdt een databank voor premies en subsidies bij. 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 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.

De databank, vermeld in het eerste lid, heeft 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;

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.

§2. De gegevens in de databank voor premies en subsidies zijn alleen toegankelijk voor het VEKA, het Departement Financiën en Begroting, Wonen-Vlaanderen, de netbeheerders of hun werkmaatschappij en de transmissienetbeheerder. De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden bepalen waaronder de gegevens aan die instanties kunnen worden vrijgegeven, en kan de voorwaarden voor de toegang, de verkrijging en het gebruik van de verwerkte gegevens vastleggen. Ze bepaalt ook de algemene organisatorische en technische maatregelen die genomen moeten worden om de kwaliteit, de vertrouwelijkheid en de veiligheid van de gegevens te garanderen.

Het VEKA is verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens.

§3. Het VEKA kan voor statistische en wetenschappelijke doeleinden geanonimiseerde gegevens uit de databank voor premies en subsidies ter beschikking stellen van belanghebbende instanties. Het VEKA bepaalt onder welke voorwaarden die gegevens mogen worden gebruikt.

§4. 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.

§5. 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.”.

Art. 5. Dit decreet treedt in werking op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Andries GRYFFROY
Robrecht BOTHUYNE
Willem-Frederik SCHILTZ
Inez DE CONINCK
Tinne ROMBOUTS
Wilfried VANDAELE