

AAN de minister van Economische Zaken,  
de heer mr L.J. Brinkhorst  
Postbus 20101  
2500 EC Den Haag

DATUM 22 mei 2006  
ONS KENMERK z2006-00548  
CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN -

UW KENMERK -

ONDERWERP Ministeriële regeling afsluitingen

Geachte heer Brinkhorst,

U heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) verzocht te reageren op de conceptbrief 'Voorgenomen invulling ministeriële regeling afsluitingen' aan de Tweede Kamer. Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen.

Het wetsvoorstel 'Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer' (verder: wetsvoorstel) geeft energieleveranciers een inspanningsverplichting om afsluitingen te voorkomen, in het bijzonder in de winterperiode. Het afsluitbeleid dient er toe te voorkomen dat mensen worden afgesloten en hierdoor in mensonterende omstandigheden terechtkomen. U geeft aan dat dit beleid wordt vormgegeven door het vroegtijdig wijzen op de mogelijkheid van het treffen van een betalingsregeling, of het in contact brengen van de schuldenaar met de schuldhulpverlening.

Het wetsvoorstel stelt in artikel I, onderdeel Na, lid 8 dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het beëindigen van de levering van elektriciteit, alsmede over preventieve maatregelen om de afsluiting zoveel mogelijk te voorkomen. Deze regels houden in ieder geval in dat een afnemer niet wordt afgesloten in de periode van 1 oktober tot 1 april van enig jaar, behoudens in gevallen die in de regeling zijn aangegeven. Voorts stelt het wetsvoorstel in artikel I, onderdeel Na lid 9 dat de in het lid 8 bedoelde preventieve maatregelen tevens kunnen inhouden dat in daarbij omschreven gevallen met in die regeling aangeduide instanties overleg wordt gepleegd alsmede dat in die gevallen aan de desbetreffende instantie in die regeling omschreven gegevens omtrent de afnemer worden verstrekt.

Het uitgangspunt van artikel I, onderdeel Na, lid 9 aldus de toelichting bij het amendement Vendrik en Bakker (Tweede Kamer, 2005-2006, 30 212, nr. 25) is dat het, ook in gevallen waarin geen toestemming is gekregen van wanbetalers om informatie over hen door te geven aan de gemeenten (sociale dienst of schuldhulpverlenende instanties), mogelijk moet zijn om gegevens aan deze instanties te verstrekken. U stelt in de conceptbrief aan de Tweede Kamer dat hiertoe een rechtsbasis is gecreëerd. Het betreft hier een bepaling die inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Een dergelijke inbreuk kan gerechtvaardigd zijn indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Ik ga hieronder in op de voorwaarden waaraan een dergelijke bepaling die een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt, moet voldoen.

### *Juridisch kader*

Het juridisch kader voor deze gegevensverwerking wordt bepaald door artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP).

### *Artikel 8 EVRM*

In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen die het mogelijk moet maken gegevens omtrent de afnemer te verstrekken aan andere instanties. Een dergelijk voorschrift dat inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer dient te voldoen aan de criteria van artikel 8 EVRM. Artikel 8 EVRM eist dat iedere beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer op een wettelijke grondslag berust en geschiedt voor een of meer van de in dat artikel vermelde doeleinden. Artikel 10 van de Grondwet scherpt deze bepaling aan en verlangt voor elke beperking een grondslag bij of krachtens de wet.

Voor een wettelijke beperking van het voorgenoemde grondrecht gelden daarnaast ook materiële eisen. Het voorschrift zal voldoende nauwkeurig moeten zijn en adequate en effectieve waarborgen moeten bevatten tegen ongeoorloofde inbreuken. Voorts is een beperking van het recht op privacy slechts toegestaan, indien dat in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van 'de *'nationale veiligheid'*, de *'openbare veiligheid'* of het *'economisch welzijn van het land'*, het *'voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten'*, de *'bescherming van de gezondheid of de goede zeden'* of voor de *'bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'*. Dit betekent dat een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts kan worden gerechtvaardigd door een zwaarwegend maatschappelijk belang en in overeenstemming moet zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. In gevolge het subsidiariteitsbeginsel mag het doel niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze, kunnen worden gerealiseerd.

Exact moet worden bepaald welke belangen gediend worden met de verstrekking van gegevens door energieleveranciers aan andere instanties. Deze belangen dienen immers een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen. De bepaling die de verstrekking aan gemeenten of schuldhelpverlenende instanties mogelijk maakt dient te berusten op een toereikende motivering waaruit blijkt dat deze verstrekking noodzakelijk is voor één van de bovengenoemde doeleinden.

Artikel I, onderdeel Na, lid 9 van het wetsvoorstel dat beoogt mogelijk te maken dat energieleveranciers zonder toestemming van betrokkene aan gemeenten en schuldhelpverlenende instanties gegevens door kunnen geven om afsluiting te voorkomen, voldoet niet aan de criteria genoemd in artikel 8, lid 2, EVRM. Het doel van de gegevensverstrekking is immers het voorkomen van afsluiting. Dit is om tegen te gaan dat mensen in erbarmelijke situaties terecht komen. Niet gesteld kan worden dat deze inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is. Immers, de inbreuk is niet noodzakelijk voor één van de in artikel 8, sub 2, EVRM genoemde doeleinden (veiligheid, economisch welzijn van het land, voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de 'bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen).

Uitgangspunt van het afsluitbeleid dient daarom te zijn dat het ieders eigen verantwoordelijkheid is om zijn rekening te voldoen. Het is zeer raadzaam om mensen te wijzen op betalingsregelingen

en op de mogelijkheid gebruik te maken van schuldhulpverlening. Ook kan de voorwaarde van vooraf betalen gesteld worden bij notoire wanbetalers. Het is echter in beginsel aan mensen zelf om de keuze te maken om al dan niet in contact met de schuldhulpverlening te treden. Slechts in heel uitzonderlijke gevallen kan van dit uitgangspunt worden afgeweken.

#### *Wet bescherming persoonsgegevens*

De WBP geeft de nadere regels voor het omgaan met persoonsgegevens. Het doel van de WBP is 'de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, in het bijzonder van het recht op de persoonlijke levenssfeer'.

#### **Grondslag**

Persoonsgegevens dienen in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze te worden verwerkt. Persoonsgegevens mogen alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld (art. 7 WBP). In artikel 8 WBP zijn de grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens limitatief opgesomd. Het betreft: toestemming van de betrokkene, noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst, noodzakelijk voor de nakoming van een wettelijk verplichting waaraan de verantwoordelijke is onderworpen, noodzakelijk ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene, noodzakelijk voor de vervulling van een publiekrechtelijke taak en noodzakelijk voor de behartiging van een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt.

In een eerdere uitspraak heeft het CBP aangegeven dat mogelijke grondslagen voor de gegevensverstrekking van energieleveranciers naar bijvoorbeeld schuldhulpverlenende instanties zijn de ondubbelzinnige toestemming van de betrokkene en in zeer zeldzame gevallen het vitale belang van de betrokkene (zie bijlage, brief van het CBP d.d. 12 september 2005 inzake Continuun). Het CBP acht het voorts onder omstandigheden niet ondenkbaar dat de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak. Deze afweging zal echter in een concreet geval gemaakt moeten worden.

U beroept zich voor de groep wanbetalers die geen toestemming geeft op een andere grondslag, te weten artikel 8 sub c WBP. Artikel 8 sub c WBP stelt dat de verantwoordelijke gerechtigd is gegevens te verwerken indien dit noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is. Uit het bovenstaande is gebleken dat de voorgestelde bepaling niet voldoet aan de criteria van artikel 8, tweede lid, EVRM en daarmee geen geldige grondslag biedt.

#### **Verenigbaar gebruik**

Persoonsgegevens mogen in beginsel alleen verwerkt worden op een manier die niet onverenigbaar is met het doel waarvoor ze zijn verzameld (art. 9, eerste lid WBP). Wanneer er een verschil bestaat tussen het doel waarvoor de gegevens gebruikt worden en het doel waarvoor de gegevens in eerste instantie zijn verkregen moet getoetst worden of dit gebruik niet onverenigbaar is met het doel van verzameling. De volgende factoren moeten onderling worden gewogen om te beoordelen of er sprake is van verenigbaar gebruik: - de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen; - de aard van

de betreffende gegevens; - de gevolgen van de beoogde verwerking voor betrokkene; - de wijze waarop de gegevens zijn verkregen; - de mate waarin jgens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.

Het oorspronkelijke doel waarvoor energieleveranciers de persoonsgegevens van de betrokkene verkrijgen is de tenuitvoerlegging van de overeenkomst inzake levering van energie. Het doel van het verder gebruik is het voorkomen dat mensen in erbarmelijke omstandigheden terecht komen doordat de energielevering wordt gestopt. Per situatie dient beoordeeld te worden of er sprake is van verenigbaar gebruik.

Artikel 43 onder e WBP biedt in bijzondere gevallen echter een mogelijke uitweg. De verantwoordelijke kan artikel 9, eerste lid buiten toepassing laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen. Logischerwijs kan slechts bij uitzondering succesvol van deze uitzonderingsbepaling gebruik gemaakt worden (zie bijlage 1).

#### *Ministeriële regeling*

Het afsluitbeleid dient te worden vormgegeven binnen het kader van artikel 8 EVRM en de WBP. Het CBP is er voorstander van dat - binnen voornoemd kader - nadere regels worden gesteld inzake het beëindigen van de levering van elektriciteit, alsmede inzake preventieve maatregelen om de afsluiting zoveel mogelijk te voorkomen. Artikel I, onderdeel Na, lid 9 van het wetsvoorstel geeft aan dat de regeling ook aandacht zal besteden aan die situaties waarin energiebedrijven gegevens mogen verstrekken aan gemeenten. De regeling kan een helder kader scheppen voor energiebedrijven en kan veel onduidelijkheid wegnemen. De regeling dient in te gaan op de vraag in welke situaties welke gegevens aan welke instanties kunnen worden doorgegeven. Gezien de bovenstaande analyse adviseert het CBP u in de regeling op te nemen dat verstrekking van gegevens van wanbetalers aan gemeenten (sociale dienst, schuldhulpverlening) mogelijk is met toestemming van de betrokkene dan wel wanneer het noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene. De situaties waarin dit aan de orde is zouden in de ministeriële regeling moeten worden uitgewerkt. Of er ook situaties zijn waarin het verstrekken noodzakelijk is voor de publiekrechtelijke taak kan het CBP op dit moment niet overzien. Als dit aan de orde is zou dit ook in de ministeriële regeling moeten worden uitgewerkt. Artikel I, onderdeel Na, lid 9 van het wetsvoorstel biedt geen rechtmatige grondslag in de zin van artikel 8 onder c WBP voor de beoogde gegevensverstrekking. Voorts dient in de ministeriële regeling rekening te worden gehouden met het vereiste van verenigbaar gebruik en de mogelijke uitzonderingen hierop.

Het CBP spreekt overigens haar waardering uit dat u heeft aangegeven de ministeriële regeling ter advies aan haar te zullen voorleggen. Gaarne verneemt het CBP van u of u deze brief zult doorzenden aan de leden van de Eerste Kamer, danwel dat het CBP voor deze verzending dient zorg te dragen.

DATUM 22 mei 2006  
ONS KENMERK z2006-00548

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,  
Voor het College,

mw. mr. dr. J. Beuving  
collegelid