



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 130/2025 van 3 december 2025

Betreft: advies met betrekking tot een voorstel van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, om ervoor te zorgen dat de slimme meters efficiënt gebruikt worden (CO-A-2025-175)

Trefwoorden: slimme meters – rechtmatigheidsgrond – wettelijke verplichting – opdracht van algemeen belang – toestemming – voorzorgsbeginsel – risico's – waarborgen – effectieve controle – effectiviteit van de rechten van de betrokken gebruikers

Vertaling

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op 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");

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 de adviesaanvraag van de heer Bertin Mampaka, voorzitter van het Brussels Parlement (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 8 oktober 2025;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 3 december 2025 het volgende advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager heeft het advies van de Autoriteit gevraagd over een voorstel van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest¹ (hierna "de elektriciteitsordonnantie"), om ervoor te zorgen dat de slimme meters efficiënt gebruikt worden (hierna "het voorstel").
2. Onder Europese impuls² werden in 2018³ slimme meters opgenomen in de elektriciteitsordonnantie. De modaliteiten voor de uitrol ervan op het Brusselse grondgebied werden grotendeels aangevuld bij een ordonnantie van 2022⁴. Deze ordonnantie van 2022 voegt met name een [HOOFDSTUK IV](#) *quater*, getiteld "*Slimme meters en bescherming van de persoonlijke levenssfeer*", toe aan de elektriciteitsordonnantie.
3. In de memorie van toelichting bij het voorstel worden de voordelen van de uitrol (en de activering) van slimme meters als volgt opgesomd:
 - voor de klant: dankzij slimme meters heeft hij toegang tot aanbiedingen en diensten die beter afgestemd zijn op de energieprofielen (bijvoorbeeld contracten met dynamische prijzen, enzovoort), zijn de procedures eenvoudiger, gebeuren interventies sneller, enzovoort;
 - voor de netbeheerder: zij zorgen voor een betere kennis van de staat van belasting van het net en van de impact van het gedrag op het net, een grotere voorspelbaarheid van dat gedrag, meer gerichte investeringen, alsook de mogelijkheid om op afstand een aantal handelingen uit te voeren en anomalieën te detecteren, waardoor de kwaliteit en de snelheid van de dienstverlening aan de klant verbeteren en de exploitatiekosten van de DNB dalen, enzovoort; en

¹ BS 17.11.2001.

² Zie Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PB L 315, 14.11.2012, pp. 1-56), thans vervangen door Richtlijn (EU) 2023/1791 van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (PB L 231, pp. 1-111).

³ Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de ordonnantie van 23 juli 2018 tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegensretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen (BS 20.09.2018); zie advies nr. [35/2017](#) over dit ontwerp van ordonnantie; zie ook aanbeveling nr. [04/2011](#) van 25 juni 2011 over de na te leven beginselen bij smart grids en slimme meters, alsook de adviezen van de Groep artikel 29 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp183_en.pdf) en de EDPS (https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/12-06-08_smart_metering_en.pdf).

⁴ Ordonnantie van 17 maart 2022 tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegensretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen met het oog op de omzetting van richtlijn 2018/2001 en richtlijn 2019/944 (BS 30.04.2022); zie advies nr. [15/2021](#) over dit ontwerp van ordonnantie.

- voor de "*marktspelers*"⁵: zij maken het mogelijk om precieze en frequente *informatie* te verkrijgen over het verbruik van de klanten, een beter inzicht te krijgen in het evenwicht van hun eigen klantenportefeuille en het verbruiksgedrag – impliciet, via prijssignalen, of expliciet, via een extern activeringssignaal (flexibiliteit) – te beïnvloeden.
4. Het huidige artikel [26octies](#), § 4, van de elektriciteitsordonnantie **stelt als voorwaarde voor het op afstand verzamelen van persoonsgegevens (en het activeren van de communicatiefunctie van de meters)** door de distributienetbeheerder (hierna "de DNB") **dat de gebruiker hiervoor toestemming heeft gegeven** (eerste lid). Het tweede lid bepaalt dat de DNB, alvorens toestemming te vragen, de gebruiker informatie moet verstrekken over de kwaliteitsnormen van de slimme meter, het elektromagnetisch stralingsvermogen ervan, de diensten waartoe de gebruiker toegang heeft door de communicatiefunctie te activeren en de bepalingen die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens waarborgen.
 5. Artikel 2 van het voorstel strekt ertoe deze bepaling te vervangen met het oog op, enerzijds, het verankeren, ten voordele van de DNB's, van een "*blijvend recht*" om de uit slimme meters afkomstige "*meetgegevens, identificatiegegevens en technische gegevens op afstand te lezen, te exporteren en te verwerken*", teneinde hun wettelijke verplichtingen en opdrachten⁶ na te komen, en, anderzijds, het toestaan van de mededeling van de uit slimme meters afkomstige gegevens door de DNB's aan een verwerker of aan derden (zonder dat de gebruiker de mogelijkheid heeft om te weigeren, zelfs indien hij een dergelijke weigering kenbaar maakt) "*op grond van een wettelijke of regelgevende bepaling*".
 6. In het commentaar bij dit artikel wordt verduidelijkt dat de vereisten van de energietransitie en van de efficiënte exploitatie van het distributienet zowel een wettelijke verplichting als een opdracht van algemeen belang vormen, waardoor de verwerking van gegevens van slimme meters noodzakelijk is. Hieraan wordt het volgende toegevoegd: "*Vooral kan worden gesteld dat, gezien het aantal verhuizingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het beheer van de toestemmingen door de distributienetbeheerder de hele meetketen complexer maakte en dat het ervoor zorgde dat de Brusselaars niet snel genoeg van de aanbiedingen en diensten konden profiteren die de slimme meters mogelijk maken.*" Ten slotte wordt in het commentaar gepreciseerd dat deze wijziging het Brussels wettelijk kader in

⁵ Dat wil zeggen de elektriciteitsleveranciers.

⁶ Bedoeld in de artikelen [7](#) (met name het verzekeren van de regelmaat en de kwaliteit van de energievoorziening en de energie-efficiëntie), [24](#), [24bis](#) en in [HOOFDSTUK IVbis](#) (Openbare dienstverplichtingen betreffende de levering van elektriciteit).

overeenstemming brengt met dat van het Waalse⁷ en Vlaamse⁸ Gewest "en, meer in het algemeen, met dat van de andere lidstaten van de Europese Unie".

7. Artikel 4 van het voorstel beoogt artikel [26decies](#), eerste lid, van de elektriciteitsordonnantie te wijzigen om de gegevens van slimme meters die de DNB op afstand kan uitlezen⁹ uit te breiden tot meetgegevens, identificatiegegevens en technische gegevens.
8. In het commentaar bij deze bepaling wordt het volgende gepreciseerd: "*De netbeheerder moet de vereisten voor de bescherming van persoonsgegevens altijd strikt naleven en mag zich in geen geval onttrekken aan de vereisten die vastgelegd zijn bij en op grond van de ordonnantie van 19 juli 2001, met name met betrekking tot de bescherming van kwetsbare klanten of winterklanten.*"
9. De Autoriteit verwijst hieronder naar de problematische elementen die uit deze wijzigingen voortvloeien.

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

II.1. Rechtvaardiging van de noodzakelijkheid en de evenredigheid van het afzien van de toestemming voor de activering van de communicatiefunctie

II.1.1. Gegevensbescherming versus vereisten van de energietransitie en van de efficiënte exploitatie van het distributienet

10. Zoals hierboven vermeld, wordt in het commentaar bij artikel 2 van het voorstel het volgende gepreciseerd: "*Door de communicatie van gegevens van slimme meters aan de distributienetbeheerder te laten afhangen van de toestemming van de betrokkene, zorgde de ordonnantie ervoor dat een lezing van de algemene verordening gegevensbescherming de overhand kreeg die onvoldoende rekening hield met de vereisten van de energietransitie en van de efficiënte exploitatie van het distributienet, die worden opgevat als zowel de nakoming van een wettelijke verplichting als een opdracht van algemeen belang.*"

⁷ Zie artikel [35septies](#), § 3, van het Waalse decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt.

⁸ Zie artikel [4.1.8/2](#) van het Vlaamse decreet van 8 mei 2009 betreffende het energiebeleid.

⁹ Tot nu toe beperkt tot de meterstand en alleen tijdens het openen en het sluiten van de meters.

11. De Autoriteit merkt allereerst op dat het formuleren van de doelstellingen in vage termen als “*energie-transitie*” en “*efficiënte exploitatie van het distributienet*” het niet mogelijk maakt om duidelijk het verband te leggen met de voordelen (voor klanten, DNB's en “*marktspelers*”) die in de memorie van toelichting worden genoemd. Het voorstel **toont evenmin aan waarom de noodzaak om toestemming te verkrijgen voor de activering van de communicatiefunctie (en dus de mogelijkheid dat sommige gebruikers deze toestemming niet geven) afbreuk zou doen aan deze vereisten inzake energietransitie en efficiënte exploitatie van het distributienet**. Met andere woorden, waarom zouden deze twee doelstellingen vereisen dat persoonsgegevens via de slimme meters van alle gebruikers worden verzameld, zonder onderscheid en zonder dat de gebruikers hierover een keuze hebben?
12. In dit geval wordt de toestemming (of “*opt-in*”) voor de activering van de communicatiefunctie beschouwd als een waarborg, waardoor kan worden aangenomen dat de beoogde gegevensverwerking, in haar algemene context, evenredig is aan het nagestreefde doeleinde.
13. Zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 110/2022 in herinnering heeft gebracht: “*De bescherming van het grondrecht op eerbiediging van het privéleven op het niveau van de Unie vereist, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, dat de uitzonderingen op de bescherming van de persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven*¹⁰. **Bij de beoordeling van de evenredigheid van maatregelen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, dient rekening te worden gehouden met, onder meer, het geautomatiseerde karakter ervan, de gebruikte technieken, de accuraatheid, de pertinentie en het al dan niet buitensporige karakter van de gegevens die worden verwerkt, het al dan niet voorhanden zijn van maatregelen die de duur van de bewaring van de gegevens beperken, het al dan niet voorhanden zijn van een systeem van onafhankelijk toezicht dat toelaat na te gaan of de bewaring van de gegevens nog langer is vereist, het al dan niet voorhanden zijn van afdoende controlerechten en rechtsmiddelen voor de betrokkenen, het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van stigmatisering van de personen van wie de gegevens worden verwerkt en het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van foutief gebruik en misbruik van de verwerkte persoonsgegevens door de overheidsdiensten**¹¹.¹²

¹⁰ HvJ, 16 december 2008, C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia, punt 56; 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12, Digital Rights Ireland e.a., punten 51 en 52; 6 oktober 2015, C-362/14, Schrems, punt 92; 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15, Tele2 Sverige en Watson e.a., punten 96 en 103; 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, La Quadrature du Net e.a., punt 130.

¹¹ Arrest nr. 108/2016, 14 juli 2016, B.12.2; arrest nr. 29/2018, 15 maart 2018, B.14.4; arrest nr. 27/2020, 20 februari 2020, B.8.3; EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, Rotaru t. Roemenië, § 59; beslissing, 29 juni 2006, Weber en Saravia t. Duitsland, § 135; 28 april 2009, K.H. e.a. t. Slowakije, §§ 60-69; grote kamer, 4 december 2008, S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk, §§ 101-103, 119, 122 en 124; 18 april 2013, M.K. t. Frankrijk, §§ 37 en 42-44; 18 september 2014, Brunet t. Frankrijk, §§ 35-37; 12 januari 2016, Szabó en Vissy t. Hongarije, § 68; HvJ, grote kamer, 8 april 2014, C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd en C-594/12, Kärntner Landesregierung e.a., punten 56-66.

¹² Arrest van 22 september 2022, B.22, pp. 57-58 (<https://nl.const-court.be/public/n/2022/2022-110n.pdf>); de Autoriteit voegt hieraan toe dat het Hof van Justitie in de zaak *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA* heeft verduidelijkt dat de voorwaarde

14. In deze context lijkt het volkomen passend om de activering van de communicatiefunctie afhankelijk te stellen van de toestemming van de gebruiker.

II.1.2. Moeilijkheden in verband met het beheer van verhuizingen

15. Zoals hierboven vermeld, wordt in het commentaar bij artikel 2 van het voorstel gepreciseerd dat, *"gezien het aantal verhuizingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het beheer van de toestemmingen door de distributienetbeheerder de hele meetketen complexer maakte (...)".*
16. Het staat vast dat verhuizingen in een grote agglomeratie het beheer van de toestemmingen complex kunnen maken. In deze context begrijpt de Autoriteit dat het verleidelijk kan zijn om de beheerskosten te verlagen door het regelgevend kader te wijzigen. Een dergelijke wijziging heeft echter tot gevolg dat de rechten en vrijheden van de betrokkenen worden beperkt en, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie in herinnering heeft gebracht, **kunnen dergelijke kosten in geen geval worden beschouwd als een legitieme reden ter rechtvaardiging van een inmenging in een** door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgd **grondrecht**¹³.

II.1.3. Afstemming van het wettelijk kader op dat van Vlaanderen, Wallonië en de andere lidstaten van de Europese Unie

17. Zoals hierboven vermeld, rechtvaardigt het commentaar bij artikel 2 van het voorstel de wijziging door een afstemming op de andere gewesten van het land en op de andere lidstaten van de Europese Unie.
18. Wat vooreerst het **Vlaamse Gewest** betreft, betreurt de Autoriteit dat zij reeds sinds vele jaren door de Vlaamse autoriteiten vrijwel niet meer wordt geraadpleegd over hun ontwerpen van normatieve teksten, hetgeen in strijd is met artikel 36.4 van de AVG in combinatie met artikel 57.1.c, overweging 96 van de considerans daarvan en artikel 23 van de WOG.
19. Wat het **Waalse Gewest** betreft, is het juist dat artikel [35septies](#), § 3, van het Waalse decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt ook verwijst naar een *"permanent recht van de distributienetbeheerder"*. **Deze bepaling dient echter te worden gelezen**

inzake de noodzakelijkheid moet worden onderzocht in samenhang met het in artikel 5.1.c) van de AVG neergelegde beginsel van minimale gegevensverwerking (*op. cit.*, § 48); zie ook HvJ-EU, 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 52, en 11 december 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, punt 57.

¹³ Zie in die zin HvJ-EU, C-184-20 van 1 augustus 2022, OT t. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, § 89.

in samenhang met artikel [35](#), § 3, dat het volgende bepaalt: “*Elke eindafnemer kan de installatie van een communicerende meter of de activering van de communicatiefunctie weigeren.*”

20. Artikel [35septies](#), § 3, van het Waalse decreet moet dus worden geïnterpreteerd als alleen van toepassing zijnde op meters waarvan de communicatiefunctie op verzoek of met instemming van de gebruiker is geactiveerd.
21. Het is dus niet juist te stellen dat de voorgestelde wijziging het Brussels wettelijk kader in overeenstemming zou brengen met dat van de andere gewesten van het land.
22. Wat ten slotte de **andere lidstaten van de Europese Unie** betreft, blijkt dat – in tegenstelling tot wat de opsteller van het voorstel aangeeft – het wettelijk kader inzake de toestemming van de gebruiker niet homogeen is¹⁴.
23. De Autoriteit vestigt bovendien de aandacht van de aanvrager op het feit dat de zaak [C-468/24](#), Netz Niederösterreich, momenteel aanhangig is bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (“HvJ-EU”). De prejudiciële vragen die het Hof zal moeten beantwoorden, hebben betrekking op:
 - a. het bestaan van een verplichting om rekening te houden met de weigering van een eindafnemer;
 - b. de noodzaak om concrete eisen vast te stellen inzake de veiligheid van gegevens van meetinstrumenten;
 - c. de mogelijkheid om een elektriciteitsnetwerk te kwalificeren als een elektronische-communicatienetwerk;
 - d. de reikwijdte van de informatieplicht in verhouding tot de frequentie waarmee de gegevens worden geraadpleegd; en
 - e. de noodzaak om rekening te houden met de rechtspraak van het EHRM¹⁵ bij de uitlegging van bepaalde artikelen¹⁶ van [Richtlijn \(EU\) 2019/944](#)¹⁷.

¹⁴ Voor Italië, zie het rapport van [december 2019](#) van het *Comité de prospective* van de Franse *Commission de régulation de l'énergie*, p. 33; voor Nederland, zie de website van de Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens (<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/internet-slimme-apparaten/internet-of-things/slimme-energiemeter>).

¹⁵ Inzake het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8 van het EVRM).

¹⁶ Artikel 20, onder b) en c), artikel 21, lid 1, onder a), en artikel 23, lid 3.

¹⁷ Dit zou met name tot gevolg hebben dat beperkingen op afstand (zoals het uitschakelen van de automatische inschakeling van boilers tijdens piekuren, zoals in Frankrijk, zie <https://www.clubic.com/actualite-507775-vous-avez-un-linky-l-enclenchement-automatique-de-nombreux-chauffe-eau-vient-encore-d-etre-supprime.html>) afhankelijk zouden moeten worden gesteld van een rechterlijke beslissing.

24. De antwoorden¹⁸ op de prejudiciële vragen zullen een grote invloed hebben op de ordonnantie waarvan de wijziging het voorwerp uitmaakt van dit advies, alsook op de procedure voor de uitrol van slimme meters en de gebruikte technologie.
25. De DNB's moeten in staat zijn zich aan te passen aan de beslissing van het Hof zodra het arrest wordt gewezen.
26. Bijgevolg beveelt de Autoriteit aan het **voorzorgsbeginsel** toe te passen, zowel bij de wijzigingen die aan de ordonnantie worden aangebracht als bij de informatie die aan de DNB's wordt verstrekt over de financiële risico's die zij zouden lopen indien zij niet-conforme slimme meters zouden uitrollen of dit op een niet-conforme wijze zouden doen (dat wil zeggen zonder de toestemming van de gebruikers) in afwachting van de beslissing van het Hof.

II.2. Risico's en waarborgen voor de bescherming van de rechten en vrijheden van gebruikers van slimme meters

27. Het voorstel vermeldt niet dat slimme meters niet uitsluitend voordelen bieden. Het bijzonder indringende karakter van slimme elektriciteitsmeters wordt nochtans al jarenlang benadrukt¹⁹, met name door de Autoriteit²⁰ en de academische wereld²¹. Dit wordt overigens niet betwist door de marktspeelers²². Zonder strikte waarborgen kunnen dergelijke meters het mogelijk maken om af te leiden welke activiteiten de leden van een huishouden in de privésfeer van hun woning uitoefenen, om nauwkeurig te bepalen welke apparaten worden gebruikt, om criminelen in staat te stellen te weten of de bewoners van een woning aanwezig zijn, aan het werk zijn of op vakantie zijn²³, of om op afstand het gebruik

¹⁸ Verwacht in de loop van 2026, aangezien de zitting plaatsvond op 24 september 2025 en de conclusie van de advocaat-generaal zal worden gepresenteerd op 15 december 2025.

¹⁹ Zie de adviezen van de Groep artikel 29 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp183_en.pdf) en de EDPS (https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/12-06-08_smart_metering_en.pdf).

²⁰ Zie aanbeveling nr. [04/2011](#) van 25 juni 2011 over de na te leven beginselen bij smart grids en slimme meters.

²¹ Zie Andr  s Molina-Markham, Prashant Shenoy, Kevin Fu, Emmanuel Cecchet, and David Irwin, Private memoirs of a Smart meter, BuildSys 2010 November 2.

²² Zie het rapport van [december 2019](#) van het *Comité de prospective* van de Franse *Commission de régulation de l'  nergie*, waarin wordt gesteld (p. 14) dat "in alle gevallen de gegevens van de consumenten deel uitmaken van een ecosysteem en in waarde toenemen wanneer zij worden gecombineerd met andere gegevens (...). (...) **Geavanceerde meters kunnen gedetailleerde metingen van het individuele verbruik verzamelen** (...). Wanneer deze metingen worden meegedeeld aan beheerders, leveranciers of derden die diensten aanbieden in de energiesector, verschaffen zij nuttige informatie om aanbiedingen uit te werken die zijn afgestemd op de verschillende verbruiksmodi", en (p. 32) dat "[het afzien van de toestemming] het ook mogelijk zal maken de databanken aanzienlijk te verrijken (...). Deze betere kennis van het energieverbruik en van het verbruiksgedrag in de verschillende gebieden vormt een bron van innovatie en vooruitgang, ten dienste van zowel private actoren als, minstens evenzeer, van de publieke sfeer.

Ten slotte kan het de totstandkoming van een ecosysteem rond deze gegevens bevorderen om (...) het gebruik ervan mogelijk te maken met het oog op de ontwikkeling van nieuwe diensten." (vrije vertaling)

²³ Zie het advies van de EDPS, *op. cit.*, p. 5 en volgende.

van bepaalde apparaten tijdelijk of definitief onmogelijk te maken²⁴. In dit verband herinnert de Autoriteit eraan dat [Richtlijn \(EU\) 2019/944](#) van 5 juni 2019²⁵ (omgezet bij de elektriciteitsordonnantie die het voorstel beoogt te wijzigen) met klem benadrukt dat de lidstaten bij de omzetting van de bepalingen ervan bijzondere aandacht moeten besteden aan de beveiliging en de bescherming van gegevens (en in het bijzonder die met betrekking tot slimme meters)²⁶.

²⁴ Zie <https://www.lesnumeriques.com/objet-connecte/coupure-du-chauffe-eau-avec-linky-comment-ca-marche-etes-vous-concerne-n193217.html>.

²⁵ Wijzigd Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (die, ter herinnering, het volgende bepaalt: "Indien, en voor zover, de lidstaten gebruikmaken van intelligente meetsystemen en slimme meters voor aardgas en/of elektriciteit invoeren (...) zorgen zij ervoor dat de slimme meters en het dataverkeer worden beveiligd, en dat de privacy van de eindafnemer wordt beschermd, in overeenstemming met de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens en van de persoonlijke levenssfeer").

²⁶ Overweging 57: "In de lidstaten zijn, of worden momenteel, verschillende modellen voor het beheer van gegevens ontwikkeld in verband met de invoering van slimme-metersystemen. Onafhankelijk van het gegevensbeheermodel is het belangrijk dat lidstaten transparante regels instellen voor de toegang tot gegevens onder niet-discriminerende voorwaarden, en het hoogste niveau van cyberbeveiliging en gegevensbescherming garanderen, alsmede de onpartijdigheid van de entiteiten die gegevens verwerken."

Overweging 91: "Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die in het Handvest zijn erkend. Deze richtlijn moet bijgevolg worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met deze rechten en beginselen, met name het recht op bescherming van persoonsgegevens dat door artikel 8 van het Handvest wordt gewaarborgd. Het is van essentieel belang dat elke verwerking van persoonsgegevens uit hoofde van deze richtlijn in overeenstemming is met Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad."

Artikel 2.27: "„beste beschikbare technieken“: in de context van gegevensbescherming en -beveiliging in een omgeving van slimme-metersystemen, de meest doeltreffende, geavanceerde en praktisch bruikbare technieken, waarmee in principe de basis wordt gelegd voor de naleving van de gegevensbeschermingsvoorschriften van de Unie".

Artikel 19.1: "Teneinde energie-efficiëntie te bevorderen en eindafnemers meer zeggenschap te geven, bevelen de lidstaten, of indien de lidstaat dat heeft bepaald, de regulerende instanties ten sterkste aan dat elektriciteitsbedrijven en andere marktdeelnemers het gebruik van elektriciteit optimaliseren, onder meer door het aanbieden van diensten op het gebied van energiebeheer, door het ontwikkelen van innovatieve prijsformules, en door de invoering van interoperabele slimme-metersystemen, met name met energiebeheersystemen voor de consument en met slimme netwerken (smart grids), overeenkomstig de gegevensbeschermingsregels van de Unie."

Artikel 20: "Wanneer de invoering van slimme-metersystemen positief worden beoordeeld als uitkomst van een kostenbatenanalyse als bedoeld in artikel 19, lid 2, of systematisch worden ingevoerd na 4 juli 2019, voeren de lidstaten slimme-metersystemen in overeenkomstig de Europese normen, bijlage II, en overeenkomstig de volgende vereisten:

- a) de slimme-metersystemen meten het feitelijke elektriciteitsverbruik nauwkeurig en zijn in staat de eindafnemers informatie over het werkelijke tijdstip van het verbruik te verschaffen. Gevalideerde gegevens over eerder verbruik moeten op verzoek op beveiligde wijze en zonder extra kosten gemakkelijk beschikbaar worden gemaakt en worden gevisualiseerd. Niet-gevalideerde gegevens over het verbruik in bijna-realtime worden eveneens op beveiligde wijze en zonder extra kosten gemakkelijk beschikbaar gemaakt voor de eindafnemers, door middel van een gestandaardiseerde interface of door toegang op afstand, ter ondersteuning van geautomatiseerde energie-efficiëntieprogramma's, vraagrespons en andere diensten;
- b) de beveiliging van slimme-metersystemen en datacommunicatie voldoet de relevante beveiligingsregels van de Unie, waarbij terdege rekening wordt gehouden met de beste beschikbare technieken om te zorgen voor het hoogste niveau van bescherming van de cyberveiligheid en rekening houdend met de kosten en het evenredigheidsbeginsel;
- c) de persoonlijke levenssfeer van eindafnemers en de bescherming van hun gegevens voldoen aan de relevante regels van de Unie inzake gegevensbescherming en persoonlijke levenssfeer;
- d) (...)
- e) op verzoek van de eindafnemer worden hem de gegevens betreffende de elektriciteit die in het net wordt ingevoerd en de gegevens omtrent hun elektriciteitsverbruik ter beschikking gesteld, overeenkomstig de op grond van artikel 24 vastgestelde uitvoeringshandeling, door middel van een gestandaardiseerde communicatie-interface of door toegang op afstand, of aan een derde partij die namens hem optreedt, in een gemakkelijk te begrijpen formaat, waardoor zij aanbiedingen kunnen vergelijken op basis van gelijke basis;
- f) de eindafnemer krijgt passend advies en informatie voorafgaand aan of op het moment dat de slimme meters worden geïnstalleerd, met name over hun volle potentieel ten aanzien van het meterstandbeheer en de monitoring van het energieverbruik, en over de verzameling en verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig de geldende gegevensbeschermingsvoorschriften van de Unie;
- g) (...)

28. Bijgevolg is de Autoriteit van oordeel dat de verwerking van persoonsgegevens afkomstig van slimme meters alleen als aanvaardbaar kan worden beschouwd indien zij gepaard gaat met **passende waarborgen voor de bescherming van de rechten en vrijheden van de gebruikers van dergelijke meters**. De Autoriteit herinnert hier aan de belangrijkste waarborgen²⁷, namelijk (1) de vrije keuze van de consument, (2) de beperking van de mate van gedetailleerdheid van de verbruiksgegevens die door slimme meters aan de DNB's kunnen worden meegedeeld tot verbruiksgegevens over perioden van niet minder dan ¼ uur, (3) de invoering van een doeltreffend transparantiemechanisme met betrekking tot de middelen die worden ingezet om beveiligingslekken op te sporen die al dan niet verband houden met de veroudering van de gebruikte apparatuur, en de kosten-batenanalyse van de uitrol voor de beheerders en de leveranciers enerzijds en voor de gebruikers anderzijds, en (4) de invoering van mechanismen die de effectiviteit van de rechten van de betrokken gebruikers waarborgen.

II.2.1. De vrije keuze van de gebruiker

29. In tegenstelling tot wat door de Brusselse regulator voor energie werd aangegeven²⁸, kan advies nr. [15/2021](#) van de Autoriteit niet worden geïnterpreteerd als een rechtvaardiging om de activering van de communicatiefunctie van de meters op te leggen zonder dat de toestemming van de gebruiker vereist is. In haar advies nr. [22/2021](#) geeft de Autoriteit integendeel aan dat zij "[...] *positief [staat] tegenover de erkenning van de mogelijkheid²⁹ voor elke eindgebruiker om de installatie van een communicerende meter of de activering van de communicerende functie te weigeren*"³⁰.
30. Het voormelde advies nr. 15/2021 stelt enkel vast dat wat in het aan de Autoriteit voorgelegde ontwerp als "*toestemming*" werd aangemerkt, in werkelijkheid neerkwam op een loutere afwezigheid van reactie en niet voldeed aan de kenmerken van toestemming als geldige rechtmatigheidsgrond, zoals uiteengezet in overweging 32 van de AVG³¹. De Autoriteit was evenwel van oordeel dat, wat de activering

Voor de toepassing van de eerste alinea, onder e), worden eindafnemers in de gelegenheid gesteld hun meetgegevens op te zoeken of zonder extra kosten door te sturen naar derden en in overeenstemming met hun bij de gegevensbeschermingsregels van de Unie verleende recht op gegevensoverdraagbaarheid."

Artikel 34: "*Taken van distributiesysteembeheerders met betrekking tot gegevensbeheer:*

De lidstaten zorgen ervoor dat alle in aanmerking komende partijen onder duidelijke en gelijke voorwaarden niet-discriminerende toegang tot gegevens hebben, in overeenstemming met de desbetreffende gegevensbeschermingsregels."

Artikel 40.1.m): "*Elke transmissiesysteembeheerder heeft de volgende verantwoordelijkheden: gegevensbeheer, met inbegrip van de ontwikkeling van systemen voor gegevensbeheer, cyberbeveiliging en gegevensbescherming, met inachtneming van de toepasselijke regels en onverminderd de bevoegdheden van andere instanties."*

²⁷ De vaststelling van de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder de maximale bewaartermijn, worden in het voorstel niet aan de orde gesteld. De Autoriteit herhaalt hier dan ook niet haar gebruikelijke eisen ter zake.

²⁸ Zie het advies op eigen initiatief BRUGEL nr. [382](#) van 19 maart 2024 betreffende de uitrol, de plaatsing en het gebruik van slimme meters, pp. 21-22.

²⁹ Zoals uitgelegd in de memorie van toelichting: "*ter uitvoering van de regionale beleidsverklaring*".

³⁰ Punt 9.

³¹ Voor meer informatie over dit onderwerp verwijst de Autoriteit naar de Richtsnoeren inzake toestemming die op 4 mei 2020 zijn vastgesteld door de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (voorheen de "Groep artikel 29") (https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_nl.pdf).

van de communicatiefunctie betreft, wel degelijk moest worden **voorzien in een mechanisme van opt-in vanwege de betrokkenen**³².

31. De Autoriteit herinnert er bovendien aan dat het Grondwettelijk Hof vereist dat wordt voorzien in een afdoende regeling voor elektrogevoelige personen³³, en herhaalt dat, zoals reeds aangegeven in haar bovengenoemde advies nr. [84/2025](#), **de beoogde regeling niet tot gevolg mag hebben dat alle gebruikers die aan elektrogevoeligheid lijden** (met inbegrip van degenen die geen of slechts weinig energie produceren) **aan de DNB's gegevens over hun gezondheid moeten verstrekken**. De Autoriteit is van oordeel dat, in voorkomend geval, **de verwerking van gezondheidsgegevens van gebruikers onevenredig zou zijn ten opzichte van de aangevoerde doeleinden** en derhalve niet zou voldoen aan de vereisten van artikel 9.2 van de AVG³⁴.
32. De Autoriteit preciseert evenwel dat, hoewel dit argument niet werd aangevoerd door de aanvrager van het voorstel, de maatregel als noodzakelijk en evenredig zou kunnen worden beschouwd indien voor personen die geen of slechts weinig elektriciteit produceren het systeem van opt-in³⁵ (dat wil zeggen vrije keuze) behouden blijft en indien de verplichting om een medisch attest waaruit elektrogevoeligheid blijkt, beperkt wordt tot **grote kandidaat-"prosumers"**. In het geval van personen die voornemens zijn grote hoeveelheden elektriciteit in het net te injecteren, rechtvaardigt het risico op overbelasting van het net immers dat de enige uitzondering medisch bewezen elektrogevoeligheid is.
33. Voor de goede orde preciseert de Autoriteit dat, hoewel zij begrijpt dat bepaalde functionaliteiten niet toegankelijk kunnen worden gemaakt voor gebruikers die zich verzetten tegen de plaatsing van een slimme meter, het niettemin essentieel blijft dat dergelijke uitsluitingen technisch gerechtvaardigd zijn en geen verkapte sanctie vormen. In dezelfde zin kan de weigering van de plaatsing van een slimme meter in geen enkel geval afhankelijk worden gesteld van de betaling van kosten.

II.2.2. Beperking van de mate van gedetailleerdheid van de verbruiksgegevens die kunnen worden meegedeeld

³² *Op. cit.*, punt 45; zoals het geval is in andere Europese landen (voor Italië, zie het rapport van de Franse CRE, hierboven geciteerd, p. 33; voor Nederland, zie de website van de Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/internet-slimme-apparaten/internet-of-things/slimme-energiemeter>).

³³ Zie Grondwettelijk Hof, arrest nr. 162/2020 van 17 december 2020, B.49.A en volgende.

³⁴ En in het bijzonder artikel 9.2.g; opgemerkt zij dat, toen het Grondwettelijk Hof afzag van de vernietiging van een gelijkaardige wijziging van de Brusselse ordonnantie betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, het Hof niet was gevat met een middel dat betrekking had op de verwerking van medische attesten (en dus van gezondheidsgegevens) van elektrogevoelige personen (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 144/2020 van 12 november 2020).

³⁵ Of ten minste opt-out.

34. Zoals de Autoriteit reeds herhaaldelijk heeft aangegeven³⁶, moet de mate van gedetailleerdheid van de verbruiksgegevens die door slimme meters aan de DNB's of aan derden kunnen worden meegegeeld, worden beperkt. Bijgevolg **mag de frequentie waarmee de verbruiksgegevens worden uitgelezen niet lager zijn dan ¼ uur**. Onder deze tijdsperiode kunnen immers potentieel gevoelige gegevens met betrekking tot het betrokken huishouden worden vrijgegeven³⁷.
35. Aangezien de maximale frequentie van de mededeling in het voorstel niet aan de orde wordt gesteld, gaat de Autoriteit in dit advies niet verder in op dit punt.

II.2.3. Transparantie met betrekking tot de middelen die worden ingezet om beveiligingslekken, onregelmatige toegangen en doelverschuivingen op te sporen, alsook met betrekking tot de kosten-batenanalyse van de uitrol van slimme meters

36. De Autoriteit herinnert eraan dat het, gelet op de mogelijkheid voor de DNB's en andere "spelers" om gegevens afkomstig van slimme meters te kruisen (bijvoorbeeld met adresgegevens, maar ook eenvoudigweg met sociale, geografische of technische gegevens)³⁸, illusoir is te beweren dat een hoog niveau van anonimisering kan worden bereikt (of beter gezegd, te beweren dat elke mogelijkheid om afgeleid gedrag aan een consument te koppelen, kan worden uitgesloten³⁹). Zoals hierboven reeds werd uiteengezet, maken slimme elektriciteitsmeters het immers mogelijk om tal van informatie over gebruikers af te leiden. En hoewel deze gegevens voor veel spelers interessant zijn⁴⁰, zijn ze dat evenzeer voor personen met kwade bedoelingen.
37. De beveiliging van de meters is dan ook van bijzonder groot belang. De actualisering van de systemen en de aanpassing van het materiaal aan de evolutie van de risico's op hacking vallen echter volledig buiten de controle van de gebruikers van wie de gegevens worden verwerkt⁴¹. Momenteel is het zelfs niet wettelijk voorzien dat de logging van toegangen en communicatie (waardoor de gebruiker zich ervan kan vergewissen dat de maximale toegangsfrequentie wordt nageleefd) op een transparante en eenvoudige manier toegankelijk is voor de gebruiker.

³⁶ Zie bijvoorbeeld het advies nr. [132/2023](#), punt 4.

³⁷ Zie voor voorbeelden het verzoek om tussenkomst als *amicus curiae* van de Electronic Frontier Foundation en Privacy International in de zaak Naperville smart meter awareness t. city of Naperville, p. 7, en de daarin aangehaalde referenties (<https://s3.documentcloud.org/documents/3476802/Brief-of-Amici-Curiae-EFF-and-Privacy.pdf>).

³⁸ Zoals in het bovengenoemde rapport van de Franse CSE wordt vermeld, is het "de kruising ervan die de gegevens hun echte waarde geeft" (vrije vertaling) (*op. cit.*, p. 53).

³⁹ Dat wil zeggen dat het illusoir is om elk risico op heridentificatie van de gebruiker uit te sluiten.

⁴⁰ Zie in dit verband <https://www.comparateur-energie.be/blog/compteur-digital-intelligent-refus>.

⁴¹ Deze zijn afhankelijk van het investeringsbeleid van de DNB's, die op hun beurt weer onderworpen zijn aan rendementsdoelstellingen van hun aandeelhouders (de steden en gemeenten).

38. De Autoriteit is van oordeel dat een **verplichting tot transparantie** met betrekking tot de middelen die worden ingezet om beveiligingslekken, onregelmatige toegangen en doelverschuivingen op te sporen, moet worden opgelegd aan de DNB's, en dat een **effectieve controle** op de naleving van deze verplichting moet worden opgenomen in de ordonnantie.
39. Aangezien de aandeelhouders van de DNB's de steden en gemeenten zijn, beveelt de Autoriteit aan dat (jaarlijks) een door Brugel opgesteld verslag wordt voorgelegd aan de verschillende gemeenteraden die aandeelhouder zijn van de DNB's. Dit verslag zou met name melding moeten maken van: (i) de controle op de naleving van het transparantiebeginsel, (ii) de mate van veroudering van de slimme meters die in gebruik zijn in het licht van de evolutie van de aanvalstechnieken, en (iii) de kosten-batenanalyse van de uitrol en de activering van dit type meters – zowel voor de DNB's en de leveranciers als voor de gebruikers.
40. De Autoriteit is van oordeel dat de ordonnantie moet worden gewijzigd om deze vereiste op te nemen.

II.2.4. Mechanismen die de effectiviteit van de rechten van de betrokken gebruikers waarborgen

41. Elke verwerking van persoonsgegevens houdt risico's in op gegevenslekken en doelverschuivingen (in het bijzonder bij de registratie en de mededeling ervan). De enige manier om absolute bescherming tegen deze risico's te garanderen, is door deze gegevens niet te verwerken. Mits de nodige nauwgezetheid en aandacht aan de dag worden gelegd, is de verwerking van persoonsgegevens echter volkomen toelaatbaar. Niettemin zou het in een democratische samenleving onaanvaardbaar zijn dat de risico's verbonden aan het gebruik van hun gegevens uitsluitend door de gebruikers worden gedragen, terwijl de voordelen worden gedeeld.
42. In dit geval zijn de uitrol van slimme meters en *a fortiori* de activering van hun communicatiefunctie, gelet op de bovengenoemde risico's van frauduleuze toegang, alleen aanvaardbaar op voorwaarde – *sine qua non* – dat de beveiliging van de gegevens van de gebruikers in verhouding staat tot de gelopen risico's.
43. De Autoriteit is van oordeel dat **het bestaan van rechtsmiddelen geen voldoende waarborg vormt** voor de rechten van de gebruikers wier gegevens het voorwerp zouden uitmaken van een onrechtmatige toegang (door de DNB die de limiet inzake de frequentie van de mededeling niet zou naleven of door een derde die misbruik zou maken van een beveiligingslek) of van een doelverschuiving. Bijgevolg is de Autoriteit van oordeel dat moet worden voorzien in de opstart van een **procedure die ertoe strekt de betrokkene in zijn rechten te herstellen** – onafhankelijk van het initiatief van de betrokkene – en in een schadevergoeding voor de betrokkene.

44. De Autoriteit is van oordeel dat de ordonnantie in die zin moet worden gewijzigd, rekening houdend met het arrest dat zal worden gewezen in de zaak Netz Niederösterreich.
45. Indien het Hof zou oordelen dat met de toestemming van de gebruiker rekening moet worden gehouden, beveelt de Autoriteit aan een bepaling op te nemen die bijvoorbeeld het volgende bepaalt (vrije vertaling): *"Het gebruik, de verzameling, de doorgifte, de terbeschikkingstelling of de mededeling van gegevens afkomstig van een slimme elektriciteitsmeter waarvan de gebruiker (of een van de gebruikers) een natuurlijke persoon is, is verboden zonder de voorafgaande verkrijging van een schriftelijke toestemming die in overeenstemming is met artikel 7 van de AVG (en die derhalve voorafgaand, vrijelijk, ondubbelzinnig, geïnformeerd en herroepbaar moet zijn) van de gebruiker.*
Bij ontstentenis van het bewijs, door de DNB, dat hij over een dergelijke toestemming beschikte, is elke DNB die kennis heeft of had moeten hebben van het gebruik, de verzameling, de doorgifte, de terbeschikkingstelling of de mededeling van gegevens afkomstig van een door hem geplaatste of laten plaatsen slimme elektriciteitsmeter waarvan de gebruiker (of een van de gebruikers) een natuurlijke persoon is, van rechtswege jegens elke betrokken gebruiker een geïndexeerd forfaitair bedrag van 1.000 EUR verschuldigd indien deze gegevensverwerkingen het gevolg zijn geweest van nalatigheid (tenzij hij het ontbreken van nalatigheid aantoont), en van 5.000 EUR indien deze gegevensverwerkingen het gevolg zijn geweest van een opzettelijke inbreuk (tenzij hij het ontbreken van een opzettelijke inbreuk aantoont), onverminderd het recht van de gebruiker om de in overtreding zijnde partij aansprakelijk te stellen."
46. Een aangepaste versie van deze bepaling kan worden voorzien indien het Hof zou oordelen dat een opt-out volstaat.

OM DEZE REDENEN,

De Autoriteit

vestigt de aandacht op het feit dat de zaak [C-468/24](#), Netz Niederösterreich, momenteel aanhangig is bij het HvJ-EU (**overwegingen nrs. 23-26**);

is van oordeel dat:

1. het afhankelijk stellen van de activering van de communicatiefunctie van slimme elektriciteitsmeters van de toestemming van de gebruiker een passende waarborg vormt (**overwegingen nrs. 11-14 en 29**);

2. de kost in verband met het beheer van verhuizingen geen legitieme reden vormt ter rechtvaardiging van een inmenging in een door het Handvest gewaarborgd grondrecht (**overweging nr. 16**);
3. de voorgestelde wijziging niet tot gevolg zou hebben dat het Brussels wettelijk kader in overeenstemming wordt gebracht met dat van de andere gewesten van het land en van de andere lidstaten van de Europese Unie (**overwegingen nrs. 18-22**);
3. het voorstel niet tot gevolg mag hebben dat elektrogevoelige personen het voordeel van een afdoende uitzonderingsregeling wordt ontzegd, noch dat alle elektrogevoelige gebruikers worden verplicht om hun gezondheidsgegevens aan de DNB's mee te delen (**overweging nr. 31**);
4. een verplichting tot transparantie met betrekking tot de middelen die worden ingezet om beveiligingslekken, onregelmatige toegangen en doelverschuivingen op te sporen, moet worden opgelegd aan de DNB's, en dat een effectieve controle op de naleving van deze verplichting moet worden opgenomen in de ordonnantie (**overwegingen nrs. 37-40**);
5. in een procedure moet worden voorzien die ertoe strekt de effectiviteit van de rechten van de betrokken gebruikers te waarborgen (**overwegingen nrs. 42-46**).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur