



Advies nr. 55/2018 van 4 juli 2018

Betreft: advies over het voorontwerp van decreet betreffende de gebouwenpas (CO-A-2018-043)

De Gegevensbeschermingsautoriteit, hierna de Autoriteit;

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid de artikelen 23 en 26;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Bart Tommelein, Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie ontvangen op 23 mei 2018;

Gelet op de aanvullende informatie ontvangen op 20 juni 2018;

Gelet op het verslag van de Voorzitter;

Brengt op 4 juli 2018 het volgend advies uit:

I ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Autoriteit ontving op 23 mei 2018 van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie een adviesaanvraag betreffende het voorontwerp van decreet betreffende de gebouwenpas, hierna het voorontwerp.
2. Volgens de memorie van toelichting werkt de Vlaamse Regering aan de ontwikkeling van de gebouwenpas/woningpas. Het betreft een unieke digitale interface voor de burger waarmee deze een overkoepeld inzicht krijgt van alle informatie over zijn woning en omgevingsgronden. De gebouwen- en woningpas moet uitmonden in een integraal publicatieplatform dat door de gebruiker, die houder is van een zakelijk recht en zijn gemachtigde, via een portaal kan geconsulteerd worden.¹
3. Momenteel is er enkel sprake van de woningpas. Op termijn wordt de woningpas uitgebreid naar een andere gebouwen. In het ontwerp wordt hiermee reeds rekening gehouden zodat er wordt verwezen naar de "gebouwenpas".² Daarnaast wordt een uitbreiding van de samenwerking met andere overheidsdiensten vooropgesteld om de informatieverstrekking aan de burger en ondernemingen te versterken.
4. Om snel te kunnen inspelen op de wijzingen van de gebouwenpas worden bepaalde aspecten bij uitvoeringsbesluit(en) geregeld. De Autoriteit ontving geen ontwerp van uitvoeringsbesluit.

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

A Finaliteit

5. Voor de ontwikkeling van de woningpas werd reeds tussen vier Vlaamse agentschappen een samenwerkingsakkoord afgesloten.³ In dat verband werd door de Vlaamse Toezichtcommissie voor de gegevensstromen in het kader van de woningpas *light* een machtiging verleend.⁴ Zoals hiervoor aangehaald, is het de bedoeling dat op termijn het samenwerkingsakkoord naar andere Vlaamse, Federale en lokale overheidsdiensten wordt uitgebreid.
6. Artikel 2 van het voorontwerp definieert twee begrippen: de gebouwenpas en de houder van een zakelijk recht:

¹ Memorie van toelichting bij het ontwerp, p. 1 (hierna, MvT).

² MvT, p. 1.

³ Het betreft het Vlaamse Energieagentschap, het agentschap Wonen-Vlaanderen, het Departement Omgeving en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij.

⁴ Beraadslaging VTC nr. 23/2017 van 19 juli 2017.

"1° gebouwenpas: een instrument om gebouw- grond-, en omgevingsgebonden informatie uit te wisselen en mogelijk digitaal op te slaan;

2° houder van een zakelijk recht: de persoon of een van de personen, zoals bekend bij de Federale Overheidsdienst, dienst Patrimoniumdocumentatie, met een recht van eigendom, een recht van opstal, erfpacht of vruchtgebruik met betrekking tot een gebouw of grond".

7. De gebouwenpas is dus een digital systeem waarbij de burgers, ondernemingen en de overheid informatie over woningen en gebouwen die bij de verschillende overheidsdiensten beschikbaar is, kunnen raadplegen. Om de informatie te kunnen raadplegen moet de houder van een zakelijk recht of zijn gemachtigde zich in de gebouwenpas (portaal) aanmelden op basis van een sterke authenticatie. Vervolgens wordt de gevraagde informatie die bij de desbetreffende overheidsdienst(en) beschikbaar is, zichtbaar. De ontsluiting van de informatie gebeurt via de Vlaamse dienstenintegrator (VDI).

8. In artikel 3 van het voorontwerp worden de doeleinden omschreven die met de gebouwenpas worden beoogd:

" is gericht op het realiseren van een duurzaam, kwalitatief en energiezuinig gebouwenpark door:

1° het informeren van de burger. Hiertoe deelt de overheid informatie via dienstenintegratie op maat van de burger;

2° het faciliteren van communicatie tussen de burger, de onderneming en de overheid".

9. Volgens memorie van toelichting zal de gebouwenpas in de toekomst ook kunnen gebruikt worden om informatie:

- toe te voegen in een digitale kluis die gekoppeld is aan het eigen profiel van de betrokkene;
- aan te vullen met gegevens die bij de instantie beschikbaar zijn;
- op een vereenvoudigde manier met een derde te delen;
- geanonimiseerd toe te voegen.⁵

Ook in deze gevallen fungeert de gebouwenpas als dienstenintegratie, en wordt er bijgevolg geen informatie langdurig in de gebouwenpas opgeslagen.

10. De Autoriteit stelt vast dat het voorontwerp beoogt invulling te geven aan de plicht tot actieve openbaarheid van bestuur die op de overheid rust. Het betreft informatie die door diverse overheidsdiensten wordt beheerd, maar niet rechtstreekse voor de betrokkene beschikbaar is. Deze informatie staat in verband met de houders van zakelijke rechten. Daarnaast is de gebouwenpas een applicatie waarmee informatie over gebouwen, grond en omgeving op een efficiënte manier voor de betrokkene toegankelijk wordt gemaakt.

⁵ MvT., p. 6 en 8.

11. Uit voorgaande volgt dat de doeleinden van de verwerking van de persoonsgegevens in overeenstemming zijn met de artikel 5 (1), b) en c) AVG⁶ dewelke vereist dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven, gerechtvaardigd en proportioneel zijn en gebaseerd zijn op een wettelijke basis (artikel 6.1, c) *juncto* artikel 6.3. AVG).

12. Onverminderd een aantal punctuele opmerkingen die hierna worden besproken, staat de Autoriteit positief tegenover voorliggend initiatief en heeft daarbij geen specifieke opmerkingen.

B. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 2

13. Zoals in randnummers 5 tot en met 9 wordt uiteengezet, is er bij de gebouwenpas sprake van een dienstenintegratie. Dat houdt in dat de informatie (persoonsgegevens) niet permanent wordt samengebracht en geen opslag ervan op lange termijn wordt beoogd.⁷ Volgens de memorie van toelichting "*(wordt) na de sessie van de gevraagde informatie niets in de gebouwenpas zelf opgeslagen en blijft de gevraagde informatie in de databanken van de entiteiter*". Niettemin stelt de Autoriteit vast dat volgens artikel 2, 1^o van het voorontwerp de gebouwenpas ook zal dienen om informatie op te slaan. De Autoriteit zal dit verder in onderhavig advies bespreken samen met de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp (randnummers 17-23).

Artikel 4⁸

14. Artikel 4 van het voorontwerp somt de informatie op die de gebouwenpas bevat. Het betreft een niet-limitatieve lijst van documenten die bij de Vlaamse overheidsdiensten beschikbaar zijn, zoals "*attesten, keuringen, vergunningen, technische gegevens*" en "*open data*". Volgens de memorie van toelichting gaat het om informatie die door verschillende overheidsinstanties wordt beheerd, maar niet rechtstreekse toegankelijk is voor de betrokkene.

15. De Autoriteit vraagt zich af wat moet worden verstaan onder "*open data*". Open data is een generieke term die vanuit diverse invalshoeken verschillend wordt geïnterpreteerd, zoals in het perspectief van *big data*, maar op zichzelf niet concreet is. De Autoriteit roept de aanvrager op hierover

⁶ 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.

⁷ Zie Aanbeveling nr. 03/2009 van 1 juli 2009 uit eigen beweging in verband met integratoren in de overheidssector.

⁸ Artikel 3 van het voorontwerp is reeds hoger samen met artikel 2 besproken in het kader van de finaliteit van de gebouwenpas (randnummers 5-12)

in artikel 4 duidelijkheid te verschaffen. Indien met open data zou bedoeld worden op het hergebruik van overheidsinformatie, moet dat in artikel 4 worden voorzien waarbij minstens in de memorie van toelichting naar de desbetreffende regelgeving wordt verwezen.

16. Volgens de memorie van toelichting wordt aan de Vlaamse Regering delegatie toegekend om de verdere inhoud van de gebouwenpas te bepalen.⁹ Het ontbreekt artikel 4 van het voorontwerp echter aan een uitdrukkelijke delegatie aan de Regering. De Autoriteit vraagt dat deze delegatie in artikel 4 van het voorontwerp wordt vastgelegd.

Artikelen 5 en 6

17. Volgens artikel 5 van het voorontwerp kan elke houder van een zakelijk recht gebruik maken van de gebouwenpas. Deze personen kunnen ook derden machtigen om de gegevens in de gebouwenpas te raadplegen.

18. Artikel 6, eerste lid, maakt het mogelijk dat de houder van een zakelijk recht informatie in de gebouwenpas kan toevoegen, verwijderen en hiertoe ook schrijfrechten aan een derde kan toekennen.

19. Het onderscheid tussen beide artikelen ligt bij de afbakening van de bevoegdheden van een gemachtigde derde. Artikel 5 beperkt de toegang tot gegevens in de gebouwenpas door een gemachtigde derde tot het "*raadplegen*" van de informatie. Artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp breidt de toegang tot de gebouwenpas voor een gemachtigde derde uit tot "*schrijfrechten*". Dat heeft betrekking op het aanvullen van informatie via de digitale kluis.

20. Op grond van artikel 6, eerste lid, kan "*de houder van een zakelijk in de gebouwenpas aanvullen en de door hem aangevulde gegevens verwijderen. Hij kan hiertoe ook schrijfrechten toekennen aan een derde*". Volgens de memorie van toelichting wordt daarbij gedacht aan het inscannen of opladen van, bijvoorbeeld, facturen en beschrijvingen van verbeteringswerken, analoog beschikbare attesten en keuringen, bouwplannen en uitvoeringsplannen.¹⁰

21. De Autoriteit stelt vast dat de redactie van artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp voor enige verwarring kan zorgen. Zo kan de houder van een zakelijk recht aan een gemachtigde "*schrijfrechten*" toekennen. Voor de Autoriteit kunnen schrijfrechten zowel betrekking hebben op het invoeren als wijzigen van gegevens. De Autoriteit begrijpt artikel 6, eerste lid, dan ook in die zin dat de houder van een zakelijk recht of zijn gemachtigde de gegevens in de gebouwenpas kan invoeren en deze ook kan verwijderen. Privaatrechtelijk kan de houder van een zakelijk recht het mandaat aan

⁹ MVT., p. 7.

¹⁰ MVT., p. 8.

een derde ook beperken tot het aanvullen van gegevens, maar niet het verwijderen van gegevens. De toevoeging van de zinsnede dat aan de gemachtigde schrijfrechten kan toegekend worden, doelt wellicht op voornoemde situatie waarbij de houder van een zakelijk recht de vrijheid heeft om de reikwijdte van de machtiging te bepalen. Maar zekerheid is er niet.

22. Om verwarring te voorkomen, beveelt de Autoriteit aan om de term "schrijfrechten" te schrappen en de formulering uit de memorie van toelichting over te nemen.¹¹ Aldus zou artikel 6, eerste lid, als volgt kunnen luiden: "*Elke houder van een zakelijk recht of de door hem gemachtigde derde kan, (...), gegevens in de gebouwenpas aanvullen en de door hem aangevulde gegevens verwijderen*". Of de gemachtigde derde zowel gegevens kan aanvullen als verwijderen wordt door de houder van een zakelijk recht in de machtiging bepaald.

23. De Autoriteit hecht belang aan de persoonlijke controle over de door de betrokkene aangevulde informatie. De Autoriteit leest de woorden "en de door hem aangevulde gegevens" dan ook in die zin dat de houder van een zakelijk recht, of zijn gemachtigde, slechts de gegevens kan verwijderen die de houder van een zakelijk recht of diens gemachtigde zelf in de gebouwenpas hebben aangevuld.¹² Dat is vooral van belang wanneer er meerdere zakelijk gerechtigden voor hetzelfde gebouw zijn wat een weerslag heeft op het toegangs- en gebruikersbeheer (randnummer 33).

Artikel 7

24. Uit artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp volgt dat voor iedere aanvulling van gegevens in de gebouwenpas informatie over de finaliteit wordt verstrekt. Volgens de memorie van toelichting betreft het situaties waarbij de houder van een zakelijk recht of de gemachtigde wordt geïnformeerd waarvoor de gegevens die hij of zij heeft toegevoegd door de overheid gebruikt kunnen worden voor hun wettelijke verwerkingsactiviteiten. Deze verwerkingsbevoegdheid wordt aan de overheid toegekend door artikel 7 van het voorontwerp.

25. Het eerste lid van artikel 7 voorziet dat de overheid de aangevulde gegevens kunnen bijhouden en raadplegen. Daarnaast kan de overheid de gegevens ook geanonimiseerd verwerken voor monitoring, evaluatie en onderzoek. Het tweede lid van artikel 7 verleent aan de Vlaamse Regering delegatie om de gevallen te bepalen waarin het mogelijk is om geanonimiseerde gegevens ter beschikking te stellen van derden en de voorwaarden waaronder deze gegevens mogen gebruikt worden.

¹¹ Ibid.

¹² Zie ook MvT., p. 8.

26. Het eerste lid van artikel 7 kan in die zin begrepen worden dat de betrokkene zich ervan bewust moet zijn dat de overheid de door hem aangevulde gegevens zonder meer kan raadplegen en bewaren. Uit de memorie van toelichting blijkt echter het tegendeel. Het uitgangspunt geldt dat de Vlaamse overheid de toegevoegde informatie in de digitale kluis niet kan raadplegen zonder toestemming van de houder van een zakelijk recht of zijn gemachtigde. Er zal kunnen aangeduid worden door welke instantie de gegevens kunnen geraadpleegd worden.¹³

27. De Autoriteit begrijpt dat de door de betrokkene toegevoegde informatie slechts toegankelijk is mits de toestemming van de betrokkene die de gegevens in de digitale kluis heeft toegevoegd. De GBA is wel van oordeel dat deze toelaatbaarheidsvoorwaarde uitdrukkelijk in het eerste lid van artikel 7 van het voorontwerp moet vastgelegd worden. De memorie van toelichting heeft (op zichzelf) immers geen normatieve kracht.

28. Volgens de redactie van het tweede lid kan de Vlaamse overheid "*alle gegevens in de gebouwenpas geanonimiseerd verwerken (...)*". Het is niet duidelijk of de Vlaamse overheid alleen geanonimiseerd gegevens verkrijgt of eerst persoonsgegevens verkrijgt die door de betrokkene zijn toegevoegd, maar de gegevens zelf moet anonimiseren alvorens voor monitoring, evaluatie en onderzoek te gebruiken. Ook de memorie van toelichting brengt geen duidelijkheid. Waar eerst wordt toegelicht dat de betrokkene de toegevoegde gegevens op geanonimiseerde wijze kan bijhouden (en dus in principe geen persoonsgegevens meer zijn), wordt verder gesteld dat er technische uitwisselingsstructuren ontwikkeld zullen worden om de informatie geanonimiseerd door de overheid te kunnen bewaren.¹⁴ De Autoriteit is van oordeel dat in het tweede lid van artikel 7 duidelijk moet opgenomen worden dat de overheid alleen geanonimiseerde gegevens kunnen verkrijgen. Zo niet, dan moet worden toegevoegd dat de gegevens eerst door een *trusted third party* moet geanonimiseerd worden, waarna de gegevens voor de Vlaamse overheid beschikbaar zijn.

29. In het verlengde van de voorgaande opmerking vraagt de Autoriteit zich af wat de meerwaarde is van het anonimiseren zonder dat de gekoppelde gegevens uit de gebouwenpas worden samengebracht en "ergens" wordt opgeslagen teneinde het anonimiseren uit te voeren. Het betreft dan niet alleen de gegevens die reeds door de verschillende overheden worden bijhouden in het kader van de gebouwenpas, maar tevens de gegevens die in de digitale kluis, mits hun toestemming, voor de overheden beschikbaar zijn, en mogelijk aan derden worden beschikbaar gesteld. Of is dat precies de bedoeling?

¹³ Ibid.

¹⁴ MvT., p. 9.

Artikel 8

30. Op grond van artikel 8 van het voorontwerp *kan* de Vlaamse Regering nadere regels bepalen voor de werking van de gebouwenpas. Het betreft een niet-limitatieve lijst van elementen die via een uitvoeringsbesluit verder kunnen uitgewerkt worden, met name:

- aanduiding verwerkingsverantwoordelijke
- bewaartermijn(en)
- toegangs- en gebruikersbeheer.

31. De Autoriteit stelt vast de Vlaamse Overheid het doel en de middel bepaalt voor de verwerking van de persoonsgegevens. In het licht van artikel 4.7 van de AVG is de Autoriteit er voorstander van dat de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking in het voorontwerp wordt aangeduid.

32. Wat betreft de bewaartermijn merkt de Autoriteit op dat deze termijn proportioneel moet zijn in het licht van de finaliteit(en) van de verwerking. De Autoriteit beschikt momenteel over geen elementen om de proportionaliteit van dit aspect te beoordelen. De Autoriteit stelt dan ook voor om het woord "*kan*" in artikel 8 van het voorontwerp te schrappen en de aanhef van de bepaling als volgt te formuleren: "*De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de verwerking van de gebouwenpas (...)*".

33. Voormelde opmerking geldt ook voor het uitwerken van de regels voor de identificatie en de toegang tot de gebouwpas. In het licht van wat hiervoor voor de toegang door andere administraties en houders van dezelfde of verschillende zakelijke rechten op hetzelfde gebouw en/of andere gronden wordt opgemerkt, is het uitwerken van een gedifferentieerd toegang- en gebruikersbeheer van primordiaal belang in het kader van de informatieveiligheid. Ook wat betreft het toegangs- en gebruikersbeheer is de Autoriteit van oordeel dat de uitwerking ervan aan haar wordt voorgelegd (de Autoriteit verwijst naar de aanbeveling van Commissie 01/2008 van 24 september 2008 met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector).

Volledigheidshalve

34. Volledigheidshalve brengt de Autoriteit artikel 36.4 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming in herinnering op grond waarvan de wetgever de GBA moet raadplegen bij het opstellen van reglementaire maatregelen waarbij persoonsgegevens worden verwerkt of die een impact hebben op de verwerking van persoonsgegevens.¹⁵

¹⁵ In de huidige stand van de regelgeving moet een Vlaamse Instantie (ook) de sinds 25 mei 2018 opgerichte Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens raadplegen, maar is de Gegevensbeschermingsautoriteit de enige

OM DEZE REDENEN

de Gegevensbeschermingsautoriteit

verleent een **gunstig** advies, op voorwaarde dat wordt rekening gehouden met de volgende opmerkingen:

- Aangeven wat onder open data wordt verstaan (randnummer 15);
- Delegatie aan de Vlaamse Regering om de verdere inhoud van de gebouwenpas te bepalen uitdrukkelijk in artikel 4 opnemen (randnummer 16);
- Verwarring over schrijfrechten en de verwijdering van gegevens wegnemen (randnummers 21-22);
- De voorwaarde van toestemming uitdrukkelijk in artikel 7 vastleggen (randnummer 27);
- De onduidelijkheid over de anonimisering van de gegevens uitklaren (randnummer 28-29);
- In het voorontwerp vastleggen dat de uitvoeringsbesluiten voorafgaand voor advies aan de GBA moeten worden voorgelegd (randnummers 30-34).

De Wvd. Administrateur,  De Voorzitter, 

An Machtens  Willem Debeuckelaere

GEVEENS BESCHERMINGS AUTORITEIT
AUTORITE DE PROTECTION DES DONNEES

bevoegde toezichhoudende autoriteit in de zin van de AVG die op dit moment een advies kan verlenen (cf. artikel 4 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit). Van zodra de samenstelling van de leden van deze Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad, zal deze nieuwe Vlaamse Toezichtcommissie over de ingediende en nieuwe adviesvragen (eveneens) advies kunnen verlenen als toezichhoudende autoriteit in de zin van de AVG (Cf. decreet houdende de aanpassing van de decreten aan de 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, in het bijzonder artikel 20 en 191 van dit decreet (<http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1403075>)).

