



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2020/11 van 28 april 2020

betreffende

tekst	het voorontwerp van decreet
van	van het Vlaams Parlement
titel	tot wijziging van het energiedecreet van 8 mei 2009
roepnaam	(verzameldecreet Energie)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 3 april 2020

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op 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 (hierna AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

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 het verzoek om advies van 7 april 2020 van mevrouw Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Brengt op 28 april 2020 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor energie (hierna “de aanvrager”) verzocht bij brief van 7 april 2020 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een het voorontwerp van decreet *tot wijziging van het energiedecreet van 8 mei 2009*. (hierna “het Ontwerp”), in het bijzonder de artikelen 12 (voorwaarden meters), 20 (energieprestatiedatabank) en 25 (energieprestatiecertificatendatabank).
2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. Het Ontwerp beoogt de omzetting van de richtlijn 2018/844/EU in het Energiedecreet en wijzigt het deel over de energieprestatieregelgeving.
4. De herziene richtlijn heeft als doel de energie-efficiëntie van het Europese gebouwenpark te verbeteren. De nieuwe voorstellen kaderen binnen de energie- en klimaatdoelstellingen van de Europese Unie voor 2020 en 2030. Tegen 2030 moet de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 40% dalen in vergelijking met 1990, en moet ook ten minste 32% van het totale energieverbruik uit hernieuwbare energie bestaan. Gebouwen vertegenwoordigen 40% van het finale energieverbruik in de Europese Unie.
5. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn: de houders van een zakelijk recht op een gebouw en eventueel de bewoners van de gebouwen en dat het minstens volgende gegevens lijkt te betreffen:
 - de energie-eigenschappen van de gebouwen die ze bezitten of bewonen;
 - de verbruiksgegevens;
 - kenmerken als gezinssituatie.
6. Het gaat dus om de verwerking van persoonsgegevens, waaronder mededelingen, en de VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

1. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

7. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG (zie ook onder deel 5) en voor sommige verwerkingen in artikel 9 en eventueel in artikel 10 AVG, en dat de in randnummer 12 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden¹.
8. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.²

¹ Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen.

² Zie DEGRAVE, E., *“L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle”*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26). Zie ook SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

9. De VTC onderlijnt in het bijzonder artikel 6.3 van de AVG dat – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet- voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c)³ of punt e))⁴ van de AVG omkadert, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden:
- het doel van de verwerking;
 - de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)⁵;
 - de betrokkenen;
 - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁶;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁷.
10. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG en dat de in randnummer 12 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden⁸.
11. De voorgelegde bepalingen bevatten zeer specifieke wijzigingen aan de bestaande wetgeving. De VTC beperkt zich hierna tot de bespreking van deze wijzigingen.

2. Artikelsgewijze bespreking

A. Artikel 12

12. Artikel 4/1.2.2 van het Energiedecreet bevat ter uitvoering van richtlijn 2012/27/EU de rechtsgrond voor regels over de verwarming en koeling of warmwatervoorziening van een gebouw door een warmte- of koudenet of door een centrale bron die verschillende gebouwen of verschillende verbruikers binnen één gebouw bedient.
13. Richtlijn 2018/2002/EU voegt een nieuw artikel 9ter in de richtlijn 2012/27/EU in. Op basis van lid 3 van artikel 9ter moet artikel 4/1.2.2, §3, derde lid van het Energiedecreet worden aangepast, meer bepaald moet het lid richting de Regering dwingender worden geformuleerd (en moeten trappenhuizen en gangen met radiatoren en koeling van appartementen worden toegevoegd).
14. De bestaande bepaling gaf al delegatie aan de VR om te bepalen **aan welke voorwaarden de meters moeten voldoen**.
15. De wijziging op zich heeft geen impact op de verwerking van persoonsgegevens.

B. Artikel 20, 1°

16. Artikel 11.2.3, §3, eerste lid van het Energiedecreet bepaalt dat de eigenaar van een gebouw waarvoor een energieprestatiecertificaat is opgesteld toegang heeft tot de gegevens van zijn eigen dossier. Deze gegevens zijn “ten minste geaggregeerd en geanonimiseerd”.

³ “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

⁴ “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

⁵ Zie artikel 5.1.c), AVG.

⁶ Zie ook artikel 5.1.e), AVG.

⁷ Als er male verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

⁸ Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten en moet verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers invoeren.

17. Om te verzekeren dat de eigenaar die geen aangifteplichtige is bij nieuwbouw waarvoor een EPV-bouw wordt opgesteld ook informatie krijgt over de installatie, vervanging of verbetering van de technische bouwsystemen wordt in het Ontwerp delegatie gegeven aan de Vlaamse Regering om te bepalen tot welke delen van de EPB-aangifte de eigenaar, die niet ook aangifteplichtige is, toegang heeft.
18. De VTC heeft hier geen opmerkingen bij.

C. Artikel 20, 2° en artikel 25, 2°

19. Deze bepalingen zijn gelijkkluidend. De eerste betreft de energieprestatiedatabank en de tweede de energieprestatiecertificatendatabank. De aanpassing door artikel 25, 2° wordt tussen vierkante haakjes weergegeven:

“2° het vijfde lid [tweede] wordt vervangen door wat volgt:

*“In afwijking van het vierde[eerste] lid kan het Vlaams Energieagentschap in het kader van **statistische en wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden geanonimiseerde gegevens** uit de energieprestatie[certificaten]databank, al dan niet gekoppeld aan de geanonimiseerde gegevens van andere databanken van de Vlaamse of federale overheid, de netbeheerder of zijn werkmaatschappij, ter beschikking stellen van belanghebbende instanties. Het Vlaams Energieagentschap bepaalt onder welke voorwaarden die gegevens mogen worden gebruikt.”;*

20. De huidige bepalingen zijn beperkter geformuleerd als *“in het kader van wetenschappelijk onderzoek geanonimiseerde gegevens uit de energieprestatiecertificatendatabank ter beschikking worden gesteld van belanghebbende instanties.”*
21. Voor zover het geanonimiseerde gegevens (niet te verwarren met gepseudonimiseerde) betreft, gaat het niet om persoonsgegevens en heeft de VTC geen opmerkingen.

D. Artikel 20, 3° en artikel 25, 3°

22. Deze bepalingen zijn ook gelijkkluidend. De eerste betreft de energieprestatiedatabank en de tweede de energieprestatiecertificatendatabank. De aanpassing door artikel 25, 3° wordt tussen vierkante haakjes weergegeven:

“3° er wordt een zesde lid toegevoegd, dat luidt als volgt

[3° in paragraaf 3 wordt tussen het tweede en derde lid een lid ingevoegd, dat luidt als volgt:]

“In het kader van monitoring van de energieprestaties van gebouwen kan het Vlaams Energieagentschap de gegevens uit de energieprestatie[certificaten]databank koppelen aan de beschikbare gegevens bij andere databanken van de Vlaamse of federale overheid, bij de netbeheerder of zijn werkmaatschappij. Nadat die gegevens gekoppeld zijn worden die gegevens geanonimiseerd. Ze zijn dan in geen geval herleidbaar tot een identificeerbare natuurlijke persoon.”;

23. Het doel van deze wijziging is volgens de memorie van toelichting om het Vlaams Energieagentschap een duidelijke decretale basis te geven om op adresniveau EPB/EPC-dossiers te koppelen met overeenkomstige gegevens uit andere databanken van de Vlaamse en Federale Overheid en om op deze gekoppelde gegevens, na anonimisering, onderzoek te laten uitvoeren. Dit onderzoek zou een diepgaande analyse toelaten van de energie-aspecten in de Vlaamse huishoudens en laat toe om accurate voorspellingsmodellen op te stellen die helpen bij het nemen van beleidsmaatregelen in het kader van de energietransitie.
24. De VTC wijst er op dat het duidelijk moet zijn dat waar het **koppelen van gegevens op adresniveau** betreft, voor zover dat adres te koppelen is aan een natuurlijke persoon, het wel om persoonsgegevens gaat. Voor het samenbrengen van de persoonsgegevens moeten dan ook de nodige toetsen op basis van de AVG worden uitgevoerd en de procedures van ondermeer het e-govdecreet voor gegevens van Vlaamse instanties worden gevolgd.

25. In het Ontwerp wordt dus de **mededeling** geregeld van gegevens. Voor wat persoonsgegevens betreft zal rekening moeten gehouden worden met het artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor gegevensuitwisselingen tussen instanties en met andere verplichtingen voor de mededeling van gegevens conform de op grond van de bron of aard van de persoonsgegevens toepasselijke wetgevingen.
26. Bij het afsluiten van de protocollen zullen onder meer de aspecten minimale gegevensverwerking en integriteit en vertrouwelijkheidvertrouwelijkheid moeten worden getoetst. Het is nu niet duidelijk welke categorieën persoonsgegevens er zullen gekoppeld worden. De VTC herinnert er aan dat verbruiksgegevens afhankelijk van de granulariteit de mogelijkheid van overmatige profilering (artikel 4, 4), AVG) kunnen inhouden en bijgevolg een aangepaste bescherming vereisen.

E. Artikel 25, 1°

27. Deze bepaling luidt als volgt:

“Art. 25. In artikel 11.2.3 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 18 november 2011, 28 juni 2013 en 27 november 2015, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

*1° in paragraaf 3, eerste lid, wordt tussen de zin “De netbeheerder of zijn werkmaatschappij heeft in het kader van de uitvoering van de hun door of krachtens dit decreet opgelegde openbaardienstverplichtingen toegang tot de **energieprestatiecertificatendatabank**.” en de zin “De Vlaamse Regering bepaalt nadere voorwaarden betreffende welke gegevens worden vrijgegeven en de wijze waarop deze worden vrijgegeven.” de zin “Kredietgevers, als vermeld in artikel 1.9, 34° van het Wetboek van Economisch Recht, hebben in het kader van een kredietaanvraag met onroerende bestemming of voor energiebesparende renovaties toegang tot de gegevens uit de energieprestatiecertificatendatabank van het gebouw waarop de kredietaanvraag slaat.” ingevoegd;”*

28. Als verantwoording stelt de memorie van toelichting het volgende (vet VTC):

“Met wijziging van artikel 11.2.3 §3 van het Energiedecreet geeft de Vlaamse Regering ook uitvoering aan het Vlaams Regeerakkoord:

“Zo zullen we aan kredietgevers de mogelijkheid geven om in het kader van een kredietaanvraag met onroerende bestemming en/of voor energiebesparende renovaties, het digitale EPC-attest van het betrokken onroerend goed te gebruiken”

Er werd in overleg getreden met de financiële sector met betrekking tot de instrumenten die nodig zijn opdat deze hier een actieve rol in zou kunnen opnemen, onder meer door aan kredietgevers de mogelijkheid te geven om in het kader van een kredietaanvraag met onroerende bestemming en/of voor energiebesparende renovaties, het digitale EPC-attest van het betrokken onroerend goed te gebruiken.

Deze wijziging is bedoeld om het voor de kredietgevers, zoals bepaald in het Wetboek Economisch Recht, mogelijk te maken om in het kader van de behandeling en opvolging van een concrete kredietaanvraag bedoeld voor de aankoop, de bouw en/of de renovatie van particuliere woningen en de eventuele afhandeling ervan, de gegevens uit de energieprestatiedatabank met dat doel te raadplegen en te gebruiken. Ieder ander gebruik, bijvoorbeeld gebruik voor commerciële doeleinden, wordt uitgesloten.

*Op die manier zal de kredietgever haar **informerende rol** ten volle kunnen spelen om bij te dragen aan het maatschappelijk doel dat gericht is op de **verbetering van de energiezuinigheid van de woningen**.*

Het wordt aan het Vlaams Energieagentschap overgelaten de verdere modaliteiten van de terbeschikkingstelling te bepalen in een protocol met de kredietgevers.”

29. De VTC merkt op dat de memorie wel duidelijk het doel afbakent (louter informerend ter verbetering van de energiezuinigheid en niet commercieel), maar dat dit eigenlijk in het decreet zelf moet gebeuren. Dan is het ook duidelijk dat het bijvoorbeeld niet gaat om een tegemoetkoming aan de vraag van de banken om de gegevens van de EPC-databank te krijgen voor de waardering van hun portefeuille (doel dat ook kan bereikt worden op basis van geaggregeerde gegevens).
30. Er wordt bepaald dat er een protocol zal worden afgesloten met de kredietgevers. De VTC adviseert dat dit protocol (alhoewel dit niet verplicht is voor een mededeling als de ontvanger geen overheidsinstantie is) wordt opgesteld

volgens de vereisten van een protocol voor de mededeling van persoonsgegevens zoals bepaald in het e-govdecreet, zodat het duidelijk is dat aan de principes van de AVG wordt voldaan.

II. BESLUIT

31. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat (daarin) volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- algemeen

- de correcte rechtvaardigingsgrond aangeven, eventueel in de Memorie van Toelichting;
- alle essentiële elementen van alle geplande gegevensverwerkingen bepalen voor zover dit nog niet gebeurd is in het bestaande decreet;

- artikel 20, 3° en artikel 25, 3°

- het garanderen dat waar over geanonimiseerde gegevens wordt gesproken, het wel degelijk om geanonimiseerde gegevens gaat (en niet om louter gepseudonimiseerde);
- het respecteren van de decretale en wettelijke verplichtingen inzake de mededeling van persoonsgegevens;

- artikel 25, 1°

- de afbakening van het doeleinde in het decreet zelf;
- het opstellen van het protocol met de kredietgevers volgens de vereisten van een protocol voor de mededeling van persoonsgegevens zoals bepaald in het e-govdecreet.

Hans Graux,
Voorzitter VTC