



## Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2020/30 van 8 september 2020

betreffende

tekst	het voorontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot uitvoering van het decreet van 30 november 2018 betreffende de gebouwenpas
roepnaam	(BVR woningpas)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 10 juli 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 15 juli 2020 van mevrouw Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Brengt op 8 september 2020 het volgend advies uit:

## **I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De Vlaamse minister bevoegd voor energie (hierna “de aanvrager”) verzocht bij brief van 15 juli 2020 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering *tot uitvoering van het decreet van 30 november 2018 betreffende de gebouwenpas* (hierna “het Ontwerp”).
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. Op initiatief van de Vlaamse Regering ontwikkelde de Vlaamse administratie een nieuw overheidsinstrument, namelijk de gebouwenpas. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering is dit een unieke digitale interface voor de burger waarmee deze zich een overkoepelend inzicht kan verschaffen van alle informatie over zijn gebouw, het perceel en de omgeving. De gebouwenpas is een integraal platform dat door de gebruiker, dit is de houder van een zakelijk recht en zijn gemachtigde, kan worden geconsulteerd via een portaal. De gebouwenpas heeft een sensibiliserend karakter.
4. Er wordt gekozen voor maximaal geïntegreerde ontsluiting en minimaal centraal beheer: de te consulteren databanken bevinden zich bij de betrokken entiteiten<sup>1</sup>. Het gezamenlijke deel van de architectuur van de gebouwenpas beperkt zich tot visualisatie van data en diensten.
5. De gebouwenpas wordt in fases ontwikkeld. Eerst en vooral werd ingezet op de ontwikkeling van de woningpas voor residentiële gebouwen (woningen, appartementen, ...). De scope en architectuur van deze woningpas werd overeengekomen in een samenwerkingsovereenkomst van 13 december 2016. Voor de verdere uitwerking van deze woningpas (2020-2024) werd een nieuwe samenwerkingsovereenkomst ondertekend op 21 januari 2020.
6. Daarnaast is een uitbreiding naar niet-residentiële gebouwen voorzien in het Regeerakkoord 2019-2024 onder de vorm van een gebouwenpas.
7. In het gebouwenpasdecreet werden een aantal aspecten van toegang tot en beheer van informatie geregeld voor de woningpas/gebouwenpas. Met dit Ontwerp wordt verder invulling gegeven aan het gebouwenpasdecreet.
8. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld minstens de volgende zijn: de houders van een zakelijk recht op een gebouw en dat het minstens volgende gegevens lijkt te betreffen:
  - identificatiegegevens van de houders van een zakelijk recht;
  - de eigenschappen van de gebouwen die ze bezitten.
9. Het gaat dus om de verwerking van persoonsgegevens, 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**

10. 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 worden<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dat zijn nu VEA, OVAM, het departement Omgeving en Wonen-Vlaanderen. Dit wordt nog uitgebreid met ANB.

<sup>2</sup> Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen.

11. 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.<sup>3</sup>
12. 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) <sup>4</sup> of punt e) <sup>5</sup> 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”)<sup>6</sup>;
  - de betrokkenen;
  - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
  - de opslagperioden<sup>7</sup>;
  - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)<sup>8</sup>.
13. 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 worden<sup>9</sup>.
14. De voorgelegde bepalingen zijn de uitvoering van specifieke bepalingen van het decreet van 30 november 2018 betreffende de gebouwenpas. Het ontwerp van dit decreet werd geadviseerd door de federale Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA)<sup>10</sup>. In het goedgekeurde decreet werd voor een deel al rekening gehouden met de opmerkingen van de GBA. De VTC beperkt zich hierna tot de bespreking van de nu voorgelegde uitvoeringsbepalingen.

---

<sup>3</sup> Zie DEGRAVE, E., *"L'e-gouvernement 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.

<sup>4</sup> "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

<sup>5</sup> "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;"

<sup>6</sup> Zie artikel 5.1.c), AVG.

<sup>7</sup> Zie ook artikel 5.1.e), AVG.

<sup>8</sup> Als er meerder 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.

<sup>9</sup> Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten en moet verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers invoeren.

<sup>10</sup> Advies nr. 55/2018 van 4 juli 2018 over het voorontwerp van decreet betreffende de gebouwenpas. <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-55-2018.pdf>

## 2. Artikelsgewijze bespreking

### A. Artikel 1

15. Artikel 4 van het decreet dat bepaalt dat de Vlaamse Regering de verdere inhoud van de gebouwenpas kan bepalen en artikel 6 van het decreet maakt het mogelijk dat elke houder van een zakelijk recht of de door hem gemachtigde derde binnen de grenzen van de technische en inhoudelijke mogelijkheden die de Vlaamse Regering daarvoor biedt, gegevens in de gebouwenpas kan aanvullen en de door hem aangevulde gegevens kan verwijderen.
16. De Vlaamse Regering preciseert in deze ontwerpbeplanning dat de genoemde personen de gebouwenpas kunnen aanvullen met de volgende relevante documenten over het onroerend goed of de omgeving:
  - attesten, keuringen, vergunningen en verslagen;
  - bewijsstukken over uitgevoerde renovatiewerken;
  - plannen;
  - foto's.
17. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt verder verduidelijkt wat onder al deze stukken kan worden verstaan. Het gaat duidelijk over zeer technische documentatie.
18. De VTC wijst er evenwel op dat deze documenten toch persoonsgegevens kunnen bevatten of vormen en dat dus de gepaste beveiliging moet ingebouwd worden.
19. Het geven van een mandaat aan een derde moet ook met de gepaste maatregelen omkaderd worden, zodat de vertrouwelijkheid van de persoonsgegevens gegarandeerd wordt.

### B. Artikel 2

20. Artikel 7 van het decreet bepaalt dat de diensten van de Vlaamse overheid alle gegevens in de gebouwenpas geanonimiseerd kunnen verwerken voor monitoring, evaluatie en onderzoek en dat de Vlaamse Regering de gevallen kan bepalen waarin het mogelijk is om deze gegevens geanonimiseerd ter beschikking te stellen van derden en dat zij moet bepalen onder welke voorwaarden deze gegevens mogen worden gebruikt.
21. Artikel 2 van het Ontwerp geeft als voorwaarden van gebruik 2 mogelijkheden: het voeren van wetenschappelijk onderzoek en statistische verwerking.
22. De basisvoorwaarde is volgens het Ontwerp dat de gegevens in de gebouwenpas geanonimiseerd ter beschikking worden gesteld. In de mate dat ze geanonimiseerd zijn, is er geen sprake meer van persoonsgegevens. Anonimisering is een zeer goede beschermingsmaatregel. De VTC wijst er op dat wat wetenschappelijk en statistisch onderzoek betreft, de regeling van artikel 198 e.v. WVG onverkort geldt, in het bijzonder artikel 202.
23. Net zoals de GBA in haar advies over het voorontwerp van decreet, stelt de VTC zich wel vragen bij hoe de diensten van de Vlaamse overheid de anonimisering denken uit te voeren:
  - wat met de aangevulde gegevens, vallen die niet gestructureerde gegevens ook onder deze regeling?
  - wordt de Vlaamse Dienstenintegrator (VDI) ingezet als Trusted Third Party (TTP)?
24. Het is de VTC niet duidelijk hoe het principe van dienstenintegratie, dat in principe geen centrale opslag toelaat (en wat de aanvrager in eerste instantie ook niet beoogt te doen) zich verhoudt met het ter beschikking stellen van (geanonimiseerde) gegevens voor onderzoek en statistiek.
25. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt hierbij de volgende uitleg gegeven:

*“Alle gegevens in de gebouwenpas zijn reeds individueel per entiteit beschikbaar. De gegevens die via de gebouwenpas ter beschikking gesteld kunnen worden, zijn gecombineerde gegevens.*

*Wanneer de vraag gesteld wordt om deze gecombineerde gegevens te bezorgen, zullen de diensten nagaan in hoeverre deze vraag technisch realiseerbaar is en past binnen de beschikbare budgetten en prioriteiten voor de verdere ontwikkeling en het onderhoud van de gebouwenpas.*

*De gegevens worden noch ter beschikking gesteld voor commerciële doeleinden noch voor individuele vragen.*

*De diensten van de Vlaamse Overheid kunnen deze gegevens, zoals gecombineerd in de gebouwenpas ook zelf aanwenden voor het voeren van wetenschappelijk onderzoek, statistische verwerking en de realisatie van beleidsdoelstelling van de Vlaamse overheid."*

26. De VTC beveelt aan dat deze regeling uitgesteld wordt tot er meer duidelijkheid is over de plannen van de betrokken entiteiten.

### **C. Artikel 3**

27. Met artikel 8 van het decreet heeft de decreetgever aan de Vlaamse Regering de opdracht gegeven om de nadere regels te bepalen over de verantwoordelijkheid om gegevens bij te houden en te verwerken.

28. Dit wordt uitgevoerd in artikel 3 van het Ontwerp, dat het volgende bepaalt:

*"De diensten van de Vlaamse overheid zijn verwerkingsverantwoordelijke voor de persoonsgegevens die ze aanleveren. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij is verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens in de gebouwenpas."*

29. Afhankelijk van of het over dienstenintegratie of gegevensintegratie gaat, is de omvang van de respectievelijke verantwoordelijkheden anders. Uitgaande van de principiële keuze voor dienstenintegratie, is de OVAM enkel verantwoordelijk voor de gegevens in de digitale kluis en de eventueel kortstondig verwerkte gegevens naar aanleiding van een opvraging door een houder van een zakelijk recht of diens gemachtigde.

30. De VTC adviseert als er toch al gekozen zou worden voor gegevensintegratie (zie onder het vorige punt), dat er transparantie komt inzake het statuut en de rol van verwerkingsverantwoordelijke in de tekst.

### **D. Artikel 4**

31. Met artikel 8 van het decreet heeft de decreetgever ook aan de Vlaamse Regering de opdracht gegeven om de nadere regels te bepalen over de termijn gedurende welke gegevens worden bijgehouden.

*"Art. 4. De bewaartermijn voor de gegevens in de gebouwenpas, is voor gebouwen de levensduur ervan, en voor gronden en de omgeving onbeperkt.*

*De houder van een zakelijk recht of de door hem gemachtigde derde kan de gegevens, vermeld in artikel 1, in de gebouwenpas op elk moment uit zijn gebouwenpas verwijderen."*

32. De houder van een zakelijk recht of de door hem gemachtigde derde kan de gegevens, vermeld in artikel 1, in de gebouwenpas op elk moment uit zijn gebouwenpas verwijderen.

33. De verantwoording die in de nota aan de Vlaamse Regering wordt gegeven is de volgende:

*"Dit artikel bepaalt de bewaartermijn van de aangevulde gegevens, vermeld in artikel 1 van het voorliggend ontwerp. Eén van de doelstellingen van de gebouwenpas is relevante gegevens over het gebouw, het perceel of de omgeving, beschikbaar stellen aan nieuwe eigenaars in geval van overdracht. Daarom is het belangrijk dat de aangevulde informatie vermeld in artikel 1 van het voorliggende ontwerp, niet verloren gaat bij de overdracht van een zakelijk recht maar pas ophoudt te bestaan wanneer de levenscyclus van het gebouw beëindigd wordt.*

*Aangezien de levensduur van een perceel normaal gezien onbeperkt is, worden deze gegevens onbeperkt bijgehouden, tenzij een perceel ophoudt te bestaan (bijvoorbeeld in geval van een splitsing).*

*De houder van een zakelijk recht of de door hem gemachtigde derde kan de gegevens die hij aangevuld heeft, zoals bewijsstukken, verslagen, foto's ... op elk moment uit de gebouwenpas verwijderen. Hierdoor behoudt de burger ten allen tijde de regie over zijn eigen data wanneer hij niet wenst dat deze worden overgedragen in geval van een eigendomsoverdracht."*

34. De VTC beoordeelt het positief dat aan de betrokkene het beslissingsrecht wordt gelaten over wat er met de toegevoegde gegevens gebeurt. Er dient wel nog verduidelijkt te worden wat er zal gebeuren met toegevoegde gegevens wanneer de betrokkene nalaat om hierover een expliciete keuze te maken. In de geest van de beginselen van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen (*data protection by design and by default*) verdient het wellicht aanbeveling om, bij ontstentenis van een andere keuze, deze gegevens niet automatisch over te dragen, en ze te verwijderen.

#### E. Artikel 5

35. Artikel 8 van het decreet heeft aan de Vlaamse Regering tenslotte ook de opdracht gegeven om de nadere regels te bepalen over de toegang tot de gebouwenpas en de daarvoor vereiste identificatie.

36. Deze bepaling luidt als volgt:

*“Art. 5. De gebouwenpas is toegankelijk voor de houder van een zakelijk recht, die zich identificeert via het digitaal systeem voor Toegangs- en Gebruikersbeheer (ACM-IDM) van de Vlaamse overheid.*

*De gebouwenpas kan voor een welbepaalde periode toegankelijk gemaakt worden voor derden die daarvoor gemachtigd zijn door de houder van een zakelijk recht. De gemachtigde derde identificeert zich op de wijze, vermeld in het eerste lid.*

*Met uitzondering van de gegevens, vermeld in artikel 1, kan een gebouwenpas voor een welbepaalde periode publiek toegankelijk gemaakt worden door de houder van het zakelijk recht, zonder identificatie van de gebruiker.”*

37. Als verantwoording stelt de memorie van toelichting het volgende:

*“Dit artikel bepaalt de toegang tot de gebouwenpas. De toegang tot de gebouwenpas voor houders van een zakelijk recht of de gemachtigde derde, verloopt steeds via het Toegangs- (ACM) en Gebruikersbeheer (IDM) van de Vlaamse overheid.*

*De houder van een zakelijk recht bepaalt zelf wie op welke manier toegang heeft tot zijn individuele gebouwenpas. Indien er meerdere houders van een zakelijk recht verbonden zijn aan een onroerend goed of een grond, volstaat het dat één van de houders de toegang tot de gebouwenpas aan een derde geeft of deze stopzet.*

*Hiervoor zal voorzien worden in functionaliteiten om de gebouwenpas met anderen te delen. Er wordt gewerkt in twee niveaus:*

*Het machtigen van een specifieke derden om gedurende een welbepaalde periode toegang te krijgen tot de gebouwenpas. Dit zal gebeuren via een unieke eenmalige activatiecode die de derde moet activeren. De derde zal zich steeds moeten identificeren via het Toegangs- en Gebruikersbeheer van de Vlaamse overheid.*

*Het publiek openstellen van zijn gebouwenpas. Hierbij wordt niet bijgehouden wie toegang krijgt tot de gebouwenpas.*

*De houder van het zakelijk recht kan deze toegang ten allen tijde intrekken of verlengen.*

*Als een houder van een zakelijk recht zijn gebouwenpas met een specifieke derde deelt, dan kan deze derde ook de uit artikel 1 toegevoegde stukken raadplegen.*

*Als een houder van een zakelijk recht zijn gebouwenpas publiek deelt, dan zijn de toegevoegde stukken volgens artikel 1 niet raadpleegbaar.*

*Er worden technische en organisatorische maatregelen genomen om de privacy van de publiek gedeelde gebouwenpas te garanderen. Dit omvat onder meer dat volgende informatie niet wordt getoond in een publiek gedeelde gebouwenpas:*

*1° de toegevoegde stukken volgens artikel 1;*

*2° digitale attesten of keuringen van het onroerend goed of de grond die beschikbaar gesteld werden vanuit de diensten van de Vlaamse overheid.”*

38. De VTC heeft geen opmerkingen bij dit artikel.

## II. BESLUIT

39. 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:

- verduidelijking inzake de gegevens die voor onderzoek en statistiek ter beschikking zullen worden gesteld;
- verduidelijking inzake de overdracht van toegevoegde gegevens wanneer de betrokkene nalaat om hierover een expliciete keuze te maken.

Hans Graux,  
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)  
Getekend op: 2020-09-18 13:32:02 +01:00  
Reden: Ik keur dit document goed

