



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 166/2023 van 18 december 2023

Betreft: Advies m.b.t. een ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering *tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, het besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2021 tot uitvoering van het decreet van 30 november 2018 betreffende de gebouwenpas en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 tot oprichting van een uniek loket voor de aanvraag en behandeling van bepaalde woon- en energiepremies en tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010 en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (CO-A-2023-504)*

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Juline Deschuyteneer, mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Nathalie Raghenon en mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

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

Gelet op artikel 25, lid 3 WOG volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

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);

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 mevrouw Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, (hierna: de aanvrager) ontvangen op 24/10/2023;

Brengt op 18 december 2023 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 24/10/2023 verzocht de aanvrager met betrekking tot de artikelen 7, 19, 48 en 49 ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering *tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, het besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2021 tot uitvoering van het decreet van 30 november 2018 betreffende de gebouwenpas en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 tot oprichting van een uniek loket voor de aanvraag en behandeling van bepaalde woon- en energiepremies en tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010 en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021* (hierna: het ontwerp).
2. De aan de verwerking van persoonsgegevens gerelateerde bepalingen van het ontwerp hebben betrekking op de tenuitvoerlegging van de volgende aangelegenheden:
 - voorzien in de verplichting voor de elektriciteitsdistributienetbeheerder of de beheerder van het plaatselijk vervoernet voor elektriciteit om op het verzoek van het OCMW een lijst met geplaatste meters met geactiveerde voorafbetalingsfunctie voor elektriciteit uit de gemeente waarin het OCMW actief is voor te leggen (artikel 7 van het ontwerp, dat aan artikel 5.3.1 van het Energiebesluit van 19 november 2010 (hierna: het energiebesluit) een paragraaf 7 toevoegt);
 - voorzien in een meldingsplicht voor de plaatsing van een batterij ('energieopslagfaciliteiten') (artikel 19 van het ontwerp dat artikel 6.4/1.1, eerste lid van het energiebesluit wijzigt);
 - nader preciseren van de verwerkingsverantwoordelijken voor de gebouwenpas (artikel 48 van het ontwerp dat artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2021 *tot uitvoering van het decreet van 30 november 2018 betreffende de gebouwenpas* (hierna: het besluit van 23 april 2021) vervangt);
 - aanduiden van het VEKA als dossierbehandelaar in het kader van het uniek loket voor de behandeling van de Mijn VerbouwPremie (artikel 49 van het ontwerp dat artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 *tot oprichting van een uniek loket voor de aanvraag en behandeling van bepaalde woon- en energiepremies en tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010 en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021* (hierna: het besluit van 4 februari 2022) wijzigt).

3. In de mate dat het ontwerp slechts in secundaire orde bepaalde gegevensverwerkingen wijzigt of aanvult, en de geïndiceerde bepalingen *de jure* betrekking moeten hebben op de tenuitvoerlegging van bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens waarvan de essentiële elementen¹ reeds in een formele wettelijke norm werden vastgesteld, beperkt de Autoriteit zich in het onderhavige advies tot een bespreking van de geïndiceerde wijzigingen, zonder *in extenso* het onderliggende wettelijke kader te toetsen (behoudens uiteraard wanneer het wettelijke kader – in de gegevensbeschermingsrechtelijke context – in belangrijke mate in gebreke blijft).
4. Te dien einde gaat de Autoriteit hieronder over tot een artikelsgewijze bespreking van de bovenstaande bepalingen.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

a. Artikel 7 van het ontwerp

5. Bij Artikel 7 van het ontwerp wordt aan artikel 5.3.1 van het energiebesluit een paragraaf 7 toegevoegd, die luidt als volgt: "*Op verzoek van het OCMW bezorgt de elektriciteitsdistributienetbeheerder of de beheerder van het plaatselijk vervoernet voor elektriciteit het OCMW een lijst met **geplaatste meters met geactiveerde voorafbetalingsfunctie** voor elektriciteit uit de gemeente waarin het OCMW actief is.*"
6. Deze ontwerpbevestiging kadert binnen de beschermingsmaatregelen bij wanbetaling ten opzichte van de elektriciteitsdistributienetbeheerder overeenkomstig Hoofdstuk III van Titel V van het energiebesluit en vindt haar rechtsgrond in Hoofdstuk I van Titel VI (Sociale energiemaatregelen voor huishoudelijke afnemers van elektriciteit of aardgas) van het decreet van 8 mei 2009 *houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid* (hierna: het energiedecreet), evenals artikel

¹ De Autoriteit brengt in dat verband in herinnering dat elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die naar zijn aard een inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens vormt) noodzakelijk en evenredig moet zijn en moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid in hoofde van de betrokkenen. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, moet een dergelijke wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen vaststellen. Het gaat daarbij minstens om:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).

Wanneer de overheidsinmenging evenwel een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigt, dient de wettelijke norm tevens de volgende (aanvullende) essentiële elementen te omschrijven:

- de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.
- de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

4.1.22 van datzelfde decreet, waaruit volgt: *"De Vlaamse Regering kan, na advies van de VREG, de netbeheerders extra openbardienstverplichtingen opleggen naast de openbardienstverplichtingen van dit decreet, met betrekking tot:*

(...)

3° de procedure die de netbeheerder moet volgen bij wanbetaling door de afnemer;

(...)

*De gemeenten en **de openbare centra voor maatschappelijk welzijn** verlenen hun medewerking aan de netbeheerders bij de uitvoering van de openbardienstverplichtingen die hun opgelegd zijn volgens dit decreet of de uitvoeringsbepalingen ervan. De Vlaamse Regering bepaalt de vorm waarin die medewerking zal bestaan."*

7. Vervolgens, specifiek voor wat betreft de gegevensuitwisseling tussen de elektriciteitsdistributienetbeheerders en het OCMW, bepaalt het toekomstige artikel 4.1.22/11/1 van het energiedecreet: *"Conform artikel 4.1.22/11 van dit decreet verleent de netbeheerder aan openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de volgende gevallen toegang tot technische gegevens, relationele gegevens en meetgegevens van afnemers om de taken uit te voeren die aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn worden opgelegd door of krachtens dit decreet of de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn:*

(...)

De openbare centra voor maatschappelijk welzijn verwerken de gegevens, vermeld in het eerste en het derde lid, om de taken uit te voeren die hun worden opgelegd door of krachtens dit decreet of de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Voor de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de voormelde doeleinden is het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn de verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming. Voormelde persoonsgegevens worden bewaard gedurende 24 maanden."

8. In het licht van de openbardienstverplichtingen in hoofde van de elektriciteitsdistributienetbeheerders en het OCMW, en de door het OCMW aangeboden hulpverleningstrajecten, is de Autoriteit van oordeel dat de desbetreffende overdacht van gegevens noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het onderliggende doeleinde, namelijk het beschermen en begeleiden van personen ten aanzien van wie de voorafbetalingsfunctie op de geplaatste meter werd geactiveerd. Daarenboven kan uit de artikelen 4.1.22/4 – 4.1.22/6, 4.1.22/11 (en in het bijzonder het toekomstige artikel 4.1.22/11/1) en 4.1.22/13 van het energiedecreet op voldoende duidelijke wijze worden afgeleid wie de verwerkingsverantwoordelijken zijn, welke de voorwaarden en modaliteiten zijn met betrekking

tot de verwerking van (persoons)gegevens uit de meters door het OCMW, over welke (categorieën) van persoonsgegevens het gaat en wat de maximale bewaartermijn is.

9. Als dusdanig – eveneens rekening houdend met het feit dat er geen twijfel kan bestaan over het materiële, noch personele toepassingsgebied van de beoogde maatregel – is de Autoriteit van oordeel dat de wijzigingen overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp in beginsel geen aanleiding geven tot bijzondere opmerkingen inzake de verwerking van persoonsgegevens.

b. Artikel 19 van het ontwerp

10. Krachtens artikel 19 van het ontwerp worden in artikel 6.4/1.1, eerste lid, van het energiebesluit de volgende wijzigingen aangebracht: *"Elke installateur van hernieuwbare energiesystemen **en elke installateur van elektriciteitsopslagfaciliteiten** bezorgt na de installatie de volgende gegevens aan de netbeheerder, in de vorm die de netbeheerder heeft bepaald:*

1° de EAN-code van de elektriciteitsaansluiting;

2° de naam, het adres en het ondernemingsnummer van de installateur;

3° de voor- en achternaam en het adres van de klant;

4° het type productie;

*5° dat datum waarop het hernieuwbare energiesysteem **of de elektriciteitsopslagfaciliteit** is geplaatst;*

*6° het maximale AC-vermogen van de omvormers bij plaatsing in geval van een PV-installatie **of een elektriciteitsopslagfaciliteit**;*

7° het installatieadres;

8° de vermelding of het gaat om een nieuwe installatie of een uitbreiding van een bestaande installatie;

9° de bruikbare capaciteit van de elektriciteitsopslagfaciliteit."

11. De wijziging is noodzakelijk in het licht van de meldingsplicht voor thuisbatterijen (electriciteitsopslagfaciliteiten) overeenkomstig artikel 4.1.18/2 van het energiedecreet. Deze meldingsplicht is noodzakelijk teneinde de veilige en betrouwbare werking van het net te garanderen.

12. Onverminderd de verantwoordingsplicht in hoofde van de afzonderlijke installateurs overeenkomstig artikel 5.2 AVG, stelt de Autoriteit vast dat de wezenlijke elementen van de gegevensverwerkingen die in dit verband door het VEKA worden gesteld (met name het opvolgen en handhaven van de verplichtingen die aan installateurs worden opgelegd) op afdoende wijze worden vastgesteld in artikel 12.5.1 van het energiedecreet. De Autoriteit neemt er akte van.

c. Artikel 48 van het ontwerp

13. Artikel 3 van het besluit van 23 april 2021 wordt door artikel 48 van het ontwerp vervangen als volgt: *"De partijen die informatie aanleveren in de gebouwenpas, zijn verwerkingsverantwoordelijke voor de persoonsgegevens die ze aanleveren. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, Wonen in Vlaanderen, Departement Omgeving en het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs zijn de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken van de gegevens in de gebouwenpas. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij neemt voor de gebouwenpas de leiding in het technisch beheer en de naleving van de wetgeving over gegevensbescherming."*
14. Vooreerst, ten algemene titel, herneemt de Autoriteit haar opmerking overeenkomstig punt 31 van het advies nr. 55/2018². Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, moet elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen vaststellen. In zover de deze verwerking geen belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigt, hetgeen de Autoriteit ter zake kan aanvaarden, volstaat het om enkel de doeleinden en de verwerkingsverantwoordelijke(n) in een formele wettelijk norm worden aan te duiden.
15. *In casu* moet evenwel worden vastgesteld dat de verwerkingsverantwoordelijken pas worden aangeduid in het uitvoeringsbesluit, dit terwijl hun identiteit kennelijk vaststaat. De Autoriteit verzoekt aldus opnieuw om deze bepaling over te hevelen naar het decreet van 30 november 2018 *betreffende de gebouwenpas*.
16. Ten gronde vervolgens brengt de Autoriteit in herinnering dat overeenkomstig artikel 4.7) AVG de verwerkingsverantwoordelijke elke natuurlijke of rechtspersoon, overheidsinstantie, dienst of ander orgaan is die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt; wanneer de doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen. Volledigheidshalve brengt de Autoriteit in herinnering dat de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke passend moet zijn in het licht van de feitelijke omstandigheden. Zowel de het Europees Comité voor gegevensbescherming³ als de Autoriteit⁴ hebben

² Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-55-2018.pdf>.

³ EDPB, Richtsnoeren 07/2020 *over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG*. Te raadplegen via: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_nl.pdf.

⁴ Gegevensbeschermingsautoriteit, *het punt over de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van de (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten*. Te raadplegen via:

aangedrongen op de noodzaak om deze concepten te benaderen vanuit een feitelijk perspectief. Het is derhalve noodzakelijk de entiteit of entiteiten aan te wijzen die daadwerkelijk het doel van de verwerking nastreven en de controle erover uitoefenen.

17. In het licht van het bovenstaande is de Autoriteit van oordeel dat de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijken voor de aanlevering van gegevens in de gebouwenpas (te weten houders van zakelijke rechten of hun aangestelden of overheidsdiensten die *de jure* reeds verantwoordelijk zijn voor de verwerking van de aangeleverde gegevens) geen aanleiding geeft tot bijzondere opmerkingen inzake gegevensbescherming, doch met dien verstande dat, zelfs wanneer deze zin zou worden weggelaten, dit geen afbreuk doet aan de verantwoordingsplicht die krachtens artikel 5.2 AVG op deze partijen rust. De juridische meerwaarde van deze aanduiding kan aldus in vraag worden gesteld.
18. In tweede instantie, betreffende de gezamenlijke verantwoordelijkheid die volgens de stellers van het ontwerp bestaat tussen Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, Wonen in Vlaanderen, Departement Omgeving en het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs voor de gegevens in de gebouwenpas, vraagt de Autoriteit zich af in hoeverre deze aanduiding overeenstemt met de werkelijkheid. Op het eerste zicht immers streven de verwerkingshandelingen gesteld door het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs andere doeleinden na dan deze gesteld door Wonen in Vlaanderen, hetgeen per definitie impliceert dat deze beide actoren over andere gegevens dienen te beschikken (en, dus, geen toegang zouden mogen hebben tot sommige andere gegevens in de gebouwenpas). Ter zake verzoekt de Autoriteit aldus om na te gaan of er effectief sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, dan wel van een afzonderlijke verantwoordelijkheid voor de onderscheiden gegevensverwerkingen die plaatsvinden in het kader van de gebouwenpas. In deze context moet ook de rol van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij in rekening worden gebracht, daar deze dienst – klaarblijkelijk – instaat voor het technische en operationele beheer van de gebouwenpas, en toeziet op de naleving van de wetgeving over gegevensbescherming ten aanzien van de overige (mede)verwerkingsverantwoordelijken.
19. In de mate dat er daadwerkelijk sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid in hoofde van (sommige van) de betrokken actoren moet er voldaan worden aan de vereisten gesteld door artikel 26 AVG. Daartoe verwijst de Autoriteit naar Hoofdstuk 2 van Deel 2 van de voormelde Richtsnoeren 07/2020 *over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG*. Samenvattend kan worden gesteld dat gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken hun respectieve verantwoordelijkheden onder de AVG op transparante wijze moet vaststellen. Meer

bepaald moeten ze onderling bepalen 'wie wat doet' teneinde ervoor te zorgen dat de verwerking voldoet aan de vereisten gesteld door de AVG (desgevallend rekening houdend met bepaalde taken die reeds aan de onderscheiden (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijken werden opgelegd krachtens de (nationale) regelgeving). In deze context kan de situatie waarin de feitelijke invloed of het zeggenschap van een van de verwerkingsverantwoordelijken de totstandkoming van een dergelijke overeenkomst bemoeilijkt, niet dienen om een van de overige partijen vrij te stellen van zijn verplichtingen op grond van de AVG, in het bijzonder (doch niet uitsluitend) wat betreft de uitoefening van de rechten van de betrokkenen en het verstrekken van informatie overeenkomstig de artikelen 13 en 14 AVG. Bovendien doen interne afspraken over wie van de partijen verplicht is om op welke verzoeken van de betrokkenen te reageren, geenszins afbreuk aan het recht van de betrokkene om zijn rechten uit hoofde van de AVG jegens iedere verwerkingsverantwoordelijke afzonderlijk uit te oefenen.

d. Artikel 49 van het ontwerp

20. Bij artikel 49 van het ontwerp wordt artikel 2 van het besluit van 4 februari 2022 als volgt gewijzigd: *"Het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen, dat is opgericht bij het besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen, hierna agentschap genoemd, wordt conform artikel 12.6.1, § 2, eerste lid van het Energiedecreet en artikel 5.75/1, § 2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, belast met de behandeling en verwerking van de aanvragen, vermeld in artikel 1, in het kader van het unieke loket.*

Het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, dat is opgericht bij titel II van het Energiebesluit van 19 november 2010, hierna het VEKA genoemd, wordt conform artikel 12.6.1, § 2, eerste lid van het Energiedecreet en artikel 5.75/1, § 2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, belast met de behandeling en verwerking van de aanvragen, vermeld in artikel 1, in het kader van het unieke loket.

De elektriciteitsdistributienetbeheerders of hun werkmaatschappij staan mee in voor de behandeling en de verwerking van de aanvragen, vermeld in artikel 1, in het kader van het unieke loket.

(...)

Het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, dat is opgericht bij het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010, ~~hierna het VEKA genoemd~~, wordt, conform artikel 13.1.1 van het Energiedecreet, belast met de controle op de taken uitgevoerd door de elektriciteitsdistributienetbeheerders of hun werkmaatschappij.

(...).”

21. Deze wijziging strekt louter tot de verdere verduidelijking en tenuitvoerlegging van artikel 12.6.1 van het energiedecreet en artikel 5.75/1 van de Vlaamse Codex Wonen inzake het uniek loket voor de aanvraag, behandeling, verwerking en uitbetaling van gebouwpremies of premies voor energieopwekkingsinstallaties en heeft geen wezenlijke invloed op de onderliggende verwerkingen van persoonsgegevens in dat verband.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit,**

is van oordeel dat het aanbeveling verdient om de bepaling inzake de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) voor de gegevensverwerkingen in het kader van de gebouwenpas (artikel 48 van het ontwerp) over te hevelen naar het decreet van 30 november 2018 *betreffende de gebouwenpas*. Daarnaast, rekening houdend met hetgeen uiteengezet in de punten 18 en 19, moet worden nagegaan of er daadwerkelijk sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid in de zin van artikel 26 AVG.

De artikelen 7, 19 en 49 van het ontwerp geven geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens.



Voor het Kenniscentrum,
Cédrine Morlière, Directeur

