

ingediend op **1352** (2021-2022) – Nr. 2
15 september 2022 (2021-2022)

Advies

van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

over het voorstel van decreet

van Andries Gryffroy, Robrecht Bothuyne, Willem-Frederik Schiltz,
Freya Perdaens, Tinne Rombouts en Wilfried Vandaele

tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009,
wat de verplichte installatie van fotovoltaïsche
zonnepanelen op dakoppervlakten betreft

Documenten in het dossier:
1352 (2021-2022) – Nr. 1: Voorstel van decreet



**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2022/076 van 6 september 2022

over

tekst	Voorstel van decreet
van	van het Vlaams parlement
titel	tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de verplichte installatie van fotovoltaïsche zonnepanelen op dakoppervlakten betreft
roepnaam	(decreet wijziging energiedecreet zonnepanelen)
datum	zoals meegedeeld op 14 juli 2022

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 mevrouw Liesbeth Homans, voorzitter van het Vlaams parlement, van 14 juli 2022, ontvangen door de VTC op 19 juli 2022;

Gelet op de behandeling op de zitting van 6 september 2022;

Brengt op 6 september 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Voorzitter van het Vlaams parlement (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een voorstel van decreet *tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de verplichte installatie van fotovoltaïsche zonnepanelen op dakoppervlakten betreft* (hierna "het Ontwerp"), zonder aanduiding van specifieke artikelen.

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. Vlaanderen neemt zijn verantwoordelijkheid in de globale strijd tegen klimaatverandering en wil de komende jaren verdere stappen zetten om het energie- systeem koolstofarm en duurzamer te maken. Met het oog op het realiseren van de Vlaamse energie- en klimaatdoelstellingen zet Vlaanderen in op het verbeteren van de energie-efficiëntie, het verhogen van het aandeel hernieuwbare energiebronnen in de energievoorziening, en het flexibeler en performanter maken van de energie-infrastructuur, en wil het er tegelijk voor zorgen dat de energiefactuur betaalbaar blijft voor gezinnen en competitief voor ondernemingen.

4. In het Energiedecreet van 8 mei 2009 zijn al heel wat maatregelen opgenomen die daarop inspelen.

5. In een visienota van 5 november 2021 heeft de Vlaamse Regering een aantal maatregelen opgenomen met het oog op defossilisering en de afbouw van aardgasafhankelijkheid.

Ondertussen werden via het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 de criteria die ter uitvoering van artikel 4.1.16/1 werden vastgelegd voor degrote verkavelingen, grote groepswoningbouwprojecten of grote appartementsgebouwen die niet meer van een aardgas aansluiting mogen worden voorzien, verder aangescherpt.

6. Ook zal het minimale aandeel hernieuwbare energie in zowel residentiële als niet-residentiële gebouwen waarvoor de aanvraag van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen plaatsvindt vanaf 1 januari 2023, worden verhoogd. Dat vereist een aanpassing van titel IX, hoofdstuk I, van het Energiebesluit van 19 november 2010 en het werd inmiddels op 25 februari 2022 een eerste keer principieel door de Vlaamse Regering goedgekeurd.

Tot slot kan ook worden aangehaald dat voor warmtepompen in het kader van de bijkomende maatregelen ter versterking van het Vlaamse Energie- en Klimaatplan 2021-2030 bij het uitvoeringsbesluit van de Mijn VerbouwPremie specifiek voor lucht-water- en hybride warmtepompen die geplaatst worden in residentiële en andere gebouwen een substantiële verhoging van het premiebedrag werd doorgevoerd om de vraag naar fossiele brandstoffen voor verwarming in Vlaamse gebouwen te verminderen.

7. Recent werd in het licht van de uitvoering van de voormelde visienota het Energie-decreet van 8 mei 2009 gewijzigd, zodat als volgende stap in het kader van defossilisering de beperking van de aardgas aansluitingskosten bij nieuwbouw met ingang van 1 juli 2022 wordt afgeschaft, het aardgas aansluitingsverbod bij nieuwbouw vanaf 2026 wordt ingevoerd en de invoering van een renovatieverplichting bij residentiële gebouwen wordt geregeld. Dat is opgenomen in het decreet van 18 maart 2022 tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Ondertussen werd naar aanleiding van de Russische politieke en militaire agressie tegen de territoriale integriteit en soevereiniteit van Oekraïne, en de daarmee samenhangende economische consequenties, in het Vlaams Parlement een voorstel van decreet ingediend om die voormelde uitfasering nog te versnellen naar 1 januari 2025 (voorstel van decreet van Andries Gryffroy, Robrecht Bothuyne, Willem-Frederik Schiltz, Wilfried Vandaele, Tinne Rombouts en Inez De Coninck tot wijziging van artikel 4.1.16/2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1264/1)).

8. Op 6 mei 2022 hechtte de Vlaamse Regering haar tweede principiële goedkeuring aan een verscherpt regelgevend kader voor energie-intensieve ondernemingen en net-niet-energie-intensieve ondernemingen ter verbetering van hun energie-efficiëntie. De definitie van een rendabele maatregel in het Energiebesluit van 19 november 2010 wordt aangescherpt: de interne rentevoet vanaf wanneer een maatregel als rendabel gezien wordt, wordt verlaagd van 15 procent naar 13 procent. Daarnaast worden via de regelgeving verplichtingen opgelegd aan de net niet energie-intensieve ondernemingen wat betreft het uitvoeren van rendabele of no-regretmaatregelen (maatregelen met een terugverdientijd van minder dan drie jaar) ter verbetering van hun energie-efficiëntie. Hetzelfde ontwerp van besluit voorziet ook in een verstrenging van het minimumaandeel hernieuwbare energie bij nieuwbouw en ingrijpende energetische renovatie.

9. De Russische politieke en militaire agressie tegen de territoriale integriteit en soevereiniteit van Oekraïne en tegen de Oekraïense bevolking en de daarmee samenhangende economische consequenties zijn, samen met de milieudoelstellingen die worden nagestreefd, een extra impuls om de aardgasafhankelijkheid en de energieafhankelijkheid van Vlaanderen te verkleinen. Dat kan mede worden gerealiseerd door het verplicht aanboren van het onbenutte potentieel aan zonne-energie dat nog beschikbaar is op de onbenutte dakoppervlakten van grote gebouwen.
- Gezien de dalende investeringskosten voor zonnepanelen en de sterk gestegen elektriciteitsprijzen worden zonnepanelen immers steeds rendabeler. Dat komt ook tot uiting in de resultaten van de calls groene stroom, waarbij het Vlaamse Gewest met een steeds lager steunbedrag en met hetzelfde beschikbare budget steeds meer projecten kan steunen.
10. Daarom wordt voorgesteld in het Ontwerp om te voorzien in een decretale rechtsgrond waarbij de Vlaamse Regering de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de eigenaar, erfpachter of opstalhouder is van een gebouw, kan verplichten om op de dakoppervlakte een bepaalde hoeveelheid fotovoltaïsche zonnepanelen te installeren.
- De verplichting zal daarbij van toepassing zijn op de eigenaar, erfpachter of opstalhouder van gebouwen met op jaarbasis een afgenomen brutohoeveelheid elektriciteit van meer dan 1 GWh. Van de overheid in de strikte en bredere zin wordt echter een voorbeeldfunctie verwacht. Daarom zal de verplichting ook van toepassing zijn op gebouwen van 'publieke organisaties' met een afgenomen brutohoeveelheid elektriciteit van meer dan 500 MWh. Die drempel van de afgenomen brutohoeveelheid elektriciteit wordt voor publieke organisaties op 1 januari 2030 echter verlaagd naar 250 MWh.
11. Daarnaast zal er ook voorzien worden in een rechtsgrond voor de uitwisseling van data die nodig zijn om de verplichting toe te passen.
12. In de mate dat die maatregel wordt beschouwd als een beperking van het recht op eigendom als vermeld in het Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM (Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden), moet erop worden gewezen dat dit recht niet absoluut is. Zo stelde de Raad van State eerder in advies 67.568/3 met betrekking tot de renovatieplicht, vermeld in artikel 11.2/2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (enigszins vergelijkbaar aangezien het gaat over de verplichting van een eigenaar om iets te doen), dat de inmenging in het recht op het ongestoorde genot van de eigendom verenigbaar is met dat grondrecht als die inmenging een redelijk verband van evenredigheid heeft tot het nagestreefte doel, dat wil zeggen als ze het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt (GwH 17 juli 2014, nr. 106/2014, B.13.2; GwH 6 februari 2020, nr. 13/2020, B.9.3). De proportionaliteit van die maatregelen wordt beoordeeld op het ogenblik dat de Vlaamse Regering effectief verplichtingen oplegt.
13. Dezelfde redenering die de Raad maakte bij die renovatieverplichting geldt ook in dit geval. De bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de vermindering van de energieafhankelijkheid van buitenlandse energiebronnen vormen ongetwijfeld een vereiste van het algemeen belang. De proportionaliteit, die in concreto moet worden getoetst, wordt verder verzekerd door de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om zowel in uitzonderingen als alternatieven te voorzien. Tot slot moet er ook op worden gewezen dat de maatregel niet alleen een last bevat, maar er ook voor zorgt dat de betrokkene op wie de verplichting rust, doorgaans ook de baten ontvangt door middel van een verhoogde zelfafname en een verhoogd zelfverbruik. Ook dat feit moet in het licht van de beoordeling van deproportionaliteit worden meegenomen.

14. De volgende bepalingen van het Ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens :

Art. 3.

Aan titel VII, hoofdstuk VII, van hetzelfde decreet¹, gewijzigd bij het decreet van 18 maart 2022, wordt een artikel 7.7.3 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 7.7.3. §1. De Vlaamse Regering kan de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de eigenaar, erfpachter of opstalhouder van een gebouw is, verplichten om op een deel of het geheel van de dakoppervlakte fotovoltaïsche zonnepanelen te installeren. De Vlaamse Regering kan met betrekking tot die verplichting de nadere modaliteiten vastleggen met betrekking tot het te installeren vermogen, de technische vereisten en de randvoorwaarden met betrekking tot de termijn waarbinnen de plaatsing ervan gebeurt.

De verplichting, vermeld in het eerste lid, is van toepassing op de eigenaar, erfpachter of opstalhouder van gebouwen met op jaarbasis een afgenomen bruto-hoeveelheid elektriciteit van meer dan 1 GWh.

In afwijking van het tweede lid is de verplichting ook van toepassing op gebouwen van publieke organisaties met op jaarbasis een afgenomen brutohoeveelheid elektriciteit van meer dan 500 MWh. Die afgenomen brutohoeveelheid elektriciteit wordt voor publieke organisaties op 1 januari 2030 verlaagd naar 250 MWh.

De Vlaamse Regering kan de voorwaarden bepalen waaronder andere vormen van hernieuwbare energie of participatie in een hernieuwbare-energieproject ook in aanmerking worden genomen voor het voldoen aan de verplichting, vermeld in het eerste lid.

De Vlaamse Regering kan uitzonderingen of een uitstel vaststellen voor de verplichting, vermeld in het eerste lid, voor gebouwen die zullen worden gesloopt of waarvan het dak zal worden vervangen binnen een door de Vlaamse Regering te bepalen termijn. Het uitstel kan nooit meer bedragen dan vijf jaar vanaf het ingaan van het uitstel dat aan de aanvrager is toegekend. Het voormelde uitstel vervalt als de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de eigenaar, erfpachter of opstalhouder is van een gebouw, niet binnen drie jaar na het ingaan van het uitstel een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen met betrekking tot sloop kan voorleggen of niet binnen twee jaar na het ingaan van het uitstel een door een aannemer getekende offerte voor de vervanging van het dak kan voorleggen.

§2. De Vlaamse Regering kan aan de eigenaar, erfpachter of opstalhouder van een gebouw als vermeld in paragraaf 1 een meldingsplicht opleggen met betrekking tot de dakoppervlakte, de elektriciteitsafname, en de geïnstalleerde en operationele fotovoltaïsche zonnepanelen.

§3. De Vlaamse Regering kan aan de netbeheerders, de beheerder van het transmissienet, de beheerders van een gesloten distributienet, en de beheerders van de netten, vermeld in artikel 2, 41° en 42°, van de federale Elektriciteitswet, een meldingsplicht opleggen met betrekking tot de elektriciteitsafname en het bij hen aangemelde piekvermogen van geïnstalleerde en operationele fotovoltaïsche zonnepanelen met betrekking tot de EAN-codes van de gebouwen, vermeld in paragraaf 1.

§4. Op eenvoudig verzoek krijgt het VEKA voor de toepassing van de verplichting, vermeld in paragraaf 1, van het kadaster en de bewaarder der hypotheek, elk voor het eigen ambtsgebied, kosteloos toegang tot de documenten betreffende de eigendom en het gebruik van gebouwen of een kosteloze kopie daarvan.

§5. De gegevens, vermeld in paragraaf 2 tot en met 4, worden opgenomen in de databank², vermeld in artikel 12.5.1.°.

¹ Het Energiedecreet van 8 mei 2009

² Databank voor energiegebruik en energieproductie

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

15. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:
- natuurlijke persoon die eigenaar, erfpachter of opstalhouder van een gebouw is
- en dat het minstens de volgende gegevens lijkt te betreffen :
- identiteits- en contactgegevens, eigendomsgegevens.
16. Het betreft informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatiegegevens en dus gaat het om de verwerking van informatie over geïdentificeerde natuurlijke personen, zijnde persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

17. De volgende bepalingen in het te wijzigen decreet zijn relevant voor wat de verwerking van persoonsgegevens betreft (onderlijning VTC):

Artikel 12.5.1.

“§ 1. Het VEKA houdt een databank voor energiegebruik en energieproductie bij. De databank bevat gegevens met betrekking tot de gebouwen in het Vlaamse Gewest, hun ligging, hun verwarmingsinstallaties, de bijhorende energieopwekkingsinstallaties, en de energieproductie en het energieverbruik bij die gebouwen. De Vlaamse Regering bepaalt welke gegevens in die databank worden bijgehouden, doorgestuurd en opgenomen.

De databank heeft de volgende doelstellingen:

- 1° de voorbereiding van het Vlaamse energie- en klimaatbeleid ondersteunen, en dat beleid monitoren en evalueren;*
- 2° aan de rapporteringsvereisten inzake energie- en klimaat voldoen die in de federale, gewestelijke en Europese regelgeving zijn opgenomen;*
- 3° de Vlaamse en Europese doelstellingen inzake energie en klimaatbeleid volgen;*
- 4° data voor beleidsmatig wetenschappelijk onderzoek rond energie en klimaat aanleveren;*
- 5° data voor communicatie en sensibilisering ter beschikking stellen;*
- 6° informatievragen van derden over energie en klimaat beantwoorden;*
- 7° de evolutie van de verduurzaming van de verwarming van het gebouwenpark volgen;*
- 8° het volgen en handhaven van verplichtingen die aan gebouweigenaars, huurders en houders van een zakelijk recht worden opgelegd voor de verwarmingsinstallaties in het gebouw;*
- 9° energiefraude opsporen en detecteren;*
- 10° de evolutie van hernieuwbaar en niet-hernieuwbaar energiegebruik van het niet-residentiële gebouwenpark volgen;*
- 11° de evolutie van hernieuwbare energieproductie van het niet-residentiële gebouwenpark volgen;*
- 12° gegevens ter beschikking stellen voor het opmaken van een energieprestatiecertificaat voor niet-residentiële gebouwen;*
- 13° de renovatieverplichting die aan gebouweigenaars, erfpachters of opstalhouders van niet-residentiële gebouwen wordt opgelegd, volgen en handhaven;*
- 14° de minimale eis voor het energieprestatielabel die aan gebouweigenaars, erfpachters of opstalhouders van niet-*

residentiële gebouwen wordt opgelegd, bijsturen.

§ 2. De gegevens in de databank voor energiegebruik en energieproductie zijn alleen toegankelijk voor de diensten van de Vlaamse overheid, de betrokken gemeente, de gebouweigenaar en de betrokken houder van een zakelijk recht. Elke houder van een zakelijk recht kan een derde machtigen om de gegevens in de databank te raadplegen en aan te vullen.

De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden bepalen voor de gegevens die worden vrijgegeven en met betrekking tot welke gegevens de personen of instellingen, vermeld in het eerste lid, toegang hebben. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden voor de toegang, de verkrijging en het gebruik van de verwerkte gegevens. Ze bepaalt ook de algemene organisatorische en technische maatregelen die genomen worden om de kwaliteit, de vertrouwelijkheid en de veiligheid van de gegevens te garanderen.

De Vlaamse Regering bepaalt de categorieën van persoonsgegevens die in de databank voor energiegebruik en energieproductie worden verwerkt.

Het VEKA is de verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming.

§ 3. In afwijking van paragraaf 2 kan het VEKA in het kader van statistische en wetenschappelijke doeleinden geanonimiseerde gegevens uit de databank voor energiegebruik en energieproductie ter beschikking stellen van belanghebbende instanties. Het VEKA bepaalt de voorwaarden voor het gebruik van die gegevens.

§ 4. Met het oog op de wetenschappelijke en statistische verwerking ervan worden de gegevens gedurende een periode van vijftig jaar bewaard. Na die periode worden de persoonsgegevens geanonimiseerd.

§ 5. In het kader van de beleidsvoorbereiding, monitoring, controle en handhaving van de energieprestaties van gebouwen, en het gebruiksvriendelijker maken van elektronische toepassingen, kan het VEKA de gegevens in de databank voor energiegebruik en energieproductie koppelen aan de gebouwenpas en aan de beschikbare gegevens in andere databanken van de Vlaamse of de federale overheid, de netbeheerder of zijn werkmaatschappij en de beheerder van het vervoersnet.”

18. 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.
19. De toelichting bij het Ontwerp vermeldt expliciet op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden, met name “voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust”³.
20. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM⁴, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke

³ Zie pagina 7

⁴ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

bepaling moeten de essentiële elementen⁵ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁶

21. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, c), AVG⁷, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk afgebakend zijn⁸. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.
22. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a), AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal immers niet naar de wetgeving kunnen verwezen worden voor die elementen.
23. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.

3. Doelbinding

24. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).
25. De volgende doeleinden kunnen uit het Ontwerp afgeleid worden : het monitoren en handhaven van de verplichte installatie van fotovoltaïsche zonnepanelen op dakoppervlakten.

⁵ Artikel 6, AVG vermeldt de volgende elementen:

- 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”);
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).

⁶ EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000; GWH 23 april 2015, arrest nr. 44/2015, 63; GWH 5 oktober 2017, arrest nr. 100/2017, 17; GWH 15 maart 2018, arrest nr. 29/2018, 26; GwH 14 januari 2021, arrest nr. 2/2021, overw. B.22.1.e.e.; GwH 18 november 2021, arrest nr. 158/2021, overw. B.6; GwH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2; R.v.St, adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl.St. Kamer, 2020-2021, doc. nr. 551951/001, 94-98; SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116; DEGRAVE, E., *"L'État-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

⁷ “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

⁸ Artikel 6, 3, AVG. Voor wat punt e) betreft, bestaat de doelstelling van de verwerking in de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht.

26. De doeleinden zijn dan ook welbepaald en transparant. Verder zijn de doeleinden die worden nagestreefd nuttig en noodzakelijk, rekening houdend met het algemeen belang. Er is een evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens over te gaan.
27. De VTC is van oordeel dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

4. Verantwoordelijkheid

28. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
29. Het decreet duidt het VEKA aan als verwerkingsverantwoordelijke.
30. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)⁹ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.
31. De VTC verwijst naar de **lijst**¹⁰ met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35.4 van de AVG.
32. De VTC wijst erop dat een GEB aan de VTC kan worden voorgelegd voor advies. Bij een hoog risico is de consultatie van de VTC verplicht¹¹.

5. Minimale gegevensverwerking

33. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
34. De **categorieën betrokkenen** zijn de natuurlijke personen die eigenaar, erfpachter of opstalhouder van een gebouw zijn
- en de **categorieën gegevens** zijn :
- identiteits- en contactgegevens, eigendomsgegevens.
35. De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking.

⁹ Voor meer uitleg over en model van GEB, zie:

- <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-dpia>

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

¹⁰ Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aannee van de lijst met verwerkingen waarvoor een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd conform artikel 35.4 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming door Vlaamse bestuursinstanties

https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_O_2020_01_DPIA_lijsten_v1_voor_web.pdf

¹¹ Artikel 36, AVG bepaalt dit als volgt: "Wanneer uit een gegevensbeschermingseffectbeoordeling krachtens artikel 35 blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken, raadpleegt de verwerkingsverantwoordelijke voorafgaand aan de verwerking de toezichthoudende autoriteit."

36. Wat de ontvangers betreft: het VEKA, de Vlaamse Overheid en de betrokken gemeente.

Verder is erin voorzien dat het VEKA de gegevens in de databank voor energiegebruik en energieproductie koppelen aan de gebouwenpas en aan de beschikbare gegevens in andere databanken van de Vlaamse of de federale overheid, de netbeheerder of zijn werkmaatschappij en de beheerder van het vervoersnet.

Ook is erin voorzien dat er gegevens uitgewisseld worden met de netbeheerder, de beheerder van het transmissienet, de beheerder van een gesloten distributienet en de beheerders van de netten vermeld in artikel 2,41° en 42° van de federale Elektriciteitswet.

37. In het Ontwerp wordt specifiek de **mededeling** geregeld van gegevens. Er zal rekening moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden en het artikel 20 van de WVG wat de federale overheden betreft.

38. De VTC wijst erop dat optioneel advies aan haar kan gevraagd worden over een ontwerpprotocol.

39. In een eerder advies¹² haalde de VTC wat deze koppeling van gegevens betreft :

In artikel 13 en 15 van het Ontwerp wordt specifiek de mededeling geregeld van gegevens waar het Ontwerp spreekt over “koppeling” van gegevens uit het energiedataplatform aan beschikbare gegevens bij andere databanken of Vlaamse of federale overheid, van de netbeheerder of zijn werkmaatschappij en van de beheerder van het vervoersnet. 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.

De doeleinden van deze “koppeling” van de gegevens worden als volgt geformuleerd:

- artikel 13 Ontwerp: “In het kader van beleidsvoorbereiding en monitoring van de energieprestaties van gebouwen kan het VEKA de gegevens uit het energiedataplatform koppelen aan de beschikbare gegevens bij andere databanken van de Vlaamse of federale overheid, van de netbeheerder of zijn werkmaatschappij en van de beheerder van het vervoersnet.”;

en

- artikel 15 Ontwerp: “In het kader van beleidsvoorbereiding en monitoring van de energieprestaties van gebouwen en in het kader van beleidsevaluatie, kan het VEKA de gegevens uit de databank premies koppelen met de gebouwenpas en koppelen aan de beschikbare gegevens bij andere databanken van de Vlaamse of federale overheid, van de netbeheerder of zijn werkmaatschappij en van de beheerder van het vervoersnet.”;

en

- In de Memorie van Toelichting (bij de artikelsgewijze bespreking van artikel 11, 12 en 13) wordt gesteld dat de Vlaamse Regering maximaal wil inzetten op het koppelen van databanken zodat eigenaars of gebruikers al beschikbare gegevens niet telkens opnieuw moeten invullen. Op deze manier worden de applicaties gebruiksvriendelijker voor de gebruikers.

Deze “koppeling” van gegevens, zoals omschreven in het Ontwerp, is echter niet voldoende uitgewerkt waardoor de VTC niet in detail kan beoordelen of deze voldoet aan de vereisten van de AVG. Er moet worden verduidelijkt over welke (persoons)gegevens het precies gaat, met welke databanken of overheden deze op welk moment zullen worden gedeeld/gekoppeld, voor welke doeleinden dit zal gebeuren enz. Als de koppeling van gegevens tot gevolg heeft dat een grote hoeveelheid persoonsgegevens in handen van één of enkele actoren komt, dient hier zeer

¹² Advies wetgeving VTC 2021/40, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2021_40_advies.pdf

omzichtig mee te worden omgesprongen. Dit aspect dient dan ook verder uitgewerkt te worden. De VTC herhaalt deze opmerking¹³.

Krachtens artikel 5.1, e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

40. Wat de **bewaartermijn** betreft, bepaalt het decreet een termijn van 50 jaar.

In het kader van het advies over het decreet¹⁴, stelde de VTC al:

“Wat de bewaartermijn van de gegevens betreft, merkt de VTC op dat het Ontwerp volgende termijnen vaststelt voor wat betreft verwerking van persoonsgegevens in het kader van het energiedataplatform en voor de databank premies in artikel 13 en 15 van het Ontwerp :

“§4. Met het oog op wetenschappelijke en statistische verwerkingen worden de persoonsgegevens gedurende een periode van vijftig jaar bewaard. Na die periode worden de persoonsgegevens geanonimiseerd”

Het Ontwerp bepaalt in artikel 13 en 15 echter ook: “§3. Het VEKA kan in het kader van statistische en wetenschappelijke doeleinden geanonimiseerde gegevens uit het energiedataplatform ter beschikking stellen van belanghebbende instanties.”

In elk geval, noch het Ontwerp, noch de Memorie van Toelichting bepalen waarom er een bewaartermijn van vijftig jaar wordt gehanteerd voor deze persoonsgegevens. Deze termijn lijkt te lang, niet te rechtvaardigen en vereist nadere toelichting. Daarnaast verwijst de VTC ook naar haar opmerking onder randnr. 40 m.b.t. de anonimisatie en pseudonimisatie met het oog op wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden.”

De termijn werd evenwel niet aangepast of verantwoord.

6. Juistheid

41. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
42. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe de nodige maatregelen nemen.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

43. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
44. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 43, op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed

¹³ Zie Advies wetgeving VTC 2021/40,
https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2021_40_advies.pdf

¹⁴ Advies wetgeving VTC 2021/40 van 15 juni 2021,
https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2021_40_advies.pdf

geïnformeerd worden over de verwerking van hun persoonsgegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten.

8. Beveiligingsmaatregelen

45. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
46. Artikel 32, AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
 - de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
47. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹⁵ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁶ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁷ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹⁸.
48. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹⁹.
49. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren²⁰.

¹⁵ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

¹⁶ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>)

¹⁷ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

Verschiede instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

¹⁸ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

¹⁹ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

²⁰ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.

III. BESLUIT

50. 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:

- specificatie van de geplande mededelingen van persoonsgegevens en bijkomende toelichting over de “koppeling” van persoonsgegevens (luik 5);
- de bewaartermijn verantwoorden (luik 5);
- het nodige doen voor de juistheid van de gegevens (luik 6);
- de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2022-09-15 12:31:44 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed

