

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2020/15 van 30 juni 2020

betreffende

tekst	het ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, betreffende de omzetting van Richtlijn 2018/844/EU en betreffende diverse bepalingen inzake de energie-efficiëntie
roepnaam	(wijziging energiebesluit)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 15 mei 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 18 mei 2020 van mevrouw Zuhail Demir, Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, ontvangen per mail op 19 mei 2020;

Brengt op 30 juni 2020 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor energie (hierna “de aanvrager”) verzocht bij brief van 18 mei 2020 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, betreffende de omzetting van Richtlijn 2018/844/EU en betreffende diverse bepalingen inzake de energie-efficiëntie. (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. Het Ontwerp zet een aantal bepalingen van de Richtlijnen (EU) 2018/844 en (EU) 2018/2002 om.
4. Het Ontwerp bevat onder andere omzettingsbepalingen met betrekking tot de bemetering en facturatie bij energieleveringen, inclusief thermische energie.
5. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld minstens de volgende zijn: de eindgebruikers van thermische energie (zoals gedefinieerd in artikel 1.1.1, §2, 24° van het Energiebesluit dat nu vervangen wordt) en personeelsleden van opleidings- of exameninstellingen en dat het minstens volgende gegevens lijkt te betreffen:
 - identificatiegegevens en contactgegevens;
 - verbruiksgegevens;
 - gegevens m.b.t. eventuele partijdigheid en belangenvermenging;

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Algemeen

6. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een **rechtsgrond** vindt in artikel 6 AVG (dit kan aangegeven worden in de nota aan de Vlaamse regering) en dat de in randnummer 8 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden.
7. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke inmenging 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.¹
8. De VTC onderlijnt in het bijzonder het belang van 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)² of punt e)³ AVG omkadert, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden:

¹ 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 F. SCHRAM, *Privacy & persoonsgegevens*. Handboek, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

² "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

³ "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;"

- 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”)⁴;
 - de betrokkenen;
 - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁵;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).
9. Het Energiebesluit heeft sinds 21 juni 2019⁶ een hoofdstuk X genaamd “Verwerking van gegevens”, dat is ingevoegd bij artikel 30 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 en waarin een aantal maatregelen worden opgelegd.
10. Het Energiedecreet van 8 mei 2009⁷ zelf bevat verschillende bepalingen m.b.t. de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder in de afdeling IX m.b.t. meters en meetgegevens (artikel 4.1.22/2 e.v.).
11. De Aanvrager heeft zelf geen artikelen aangeduid die de verwerking van persoonsgegevens betreffen. De VTC bespreekt hierna de artikelen die haar relevant lijken.

2. Artikelsgewijze bespreking

(eigen onderlijning VTC)

Artikel 4 van het Ontwerp:

“Art. 4. In artikel 2.1.3 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014, wordt een punt 5°/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“5°/1. het uitvoeren, of laten uitvoeren, van marktonderzoek in het kader van minstens het duurzame energiebeleid, het bevorderen van de milieuvriendelijke energieproductie, het rationeel energiegebruik en het sociaal energiebeleid;”.

12. Met deze bepaling worden de **doelstellingen**⁸ van (de verwerking door) het Vlaams Energie agentschap (VEA), uitgebreid tot **marktonderzoek**. Op basis van de nota aan de Vlaamse Regering kan de VTC begrijpen dat het om een

⁴ Zie artikel 5.1.c) AVG.

⁵ Zie ook artikel 5.1.e) AVG.

⁶

<https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1019755¶m=inhoud&ref=search&AVIDS=1335489,1361359,1365491,1365493,1365497,1371697,1397028,1162396,1162397,1162398,1162399,1162400,1162427>

⁷ <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1018092¶m=inhoud&ref=search&AVIDS=>

⁸ **“Artikel 2.1.3.**

Het Vlaams Energieagentschap vervult de volgende taken :

1° het bevorderen van de milieuvriendelijke energieproductie en het beheer van de daarvoor bestemde middelen en fondsen, inbegrepen de voorbereiding, uitvoering, monitoring en controle van de steunverlening aan groenestroom-, warmte-kracht- en groenwarmte-installaties.;

2° het bevorderen van het rationeel energiegebruik en het beheer van de daartoe bestemde middelen en fondsen;

3° de toepassing van de regelgeving in verband met het beheer en de uitbouw van de distributienetten van elektriciteit, gas en warmte, en van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit;

4° het voeren van eigen sensibiliserings- en communicatieacties over milieuvriendelijke energieproductie en rationeel energiegebruik en het coördineren van sensibiliserings- en communicatieacties over milieuvriendelijke energieproductie die aan derden worden uitbesteed;

5° het uitvoeren, of laten uitvoeren, van analyses ter ondersteuning van de beleidsuitvoering inzake het duurzame energiebeleid;

6° het verwerken van de uit de beleidsuitvoering verworven informatie om beleidsgerichte input aan het departement te leveren;

7° het bijdragen tot de uitvoering van het Vlaams Klimaatbeleidsplan;

doelstelling ging die nog niet opgenomen was in de regelgeving terwijl die vroeger wel al aanwezig was en dat dit nu geformaliseerd wordt.

“Artikel 4: dit artikel komt tegemoet aan de verplichtingen van de AVG door de opdrachtschrijving van het Vlaams Energieagentschap duidelijker af te bakenen, waardoor het agentschap ook gegevens kan blijven verwerken aangaande het uitvoeren, of laten uitvoeren, van marktonderzoek in het kader van minstens het duurzame energiebeleid, het bevorderen van de milieuvriendelijke energieproductie, het rationeel energiegebruik en het sociaal energiebeleid.”

13. De VTC herhaalt dat de essentiële elementen in principe wel decretaal moeten worden vastgelegd.

Artikel en 5 en 6:

“Art. 5. Aan artikel 3.1.58, tweede lid, 6° van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019, wordt de volgende zin toegevoegd: “Op verzoek van de netgebruiker worden de voormelde gegevens beschikbaar gesteld aan een door die netgebruiker aangewezen aanbieder van energiediensten.”

“Art. 6. In artikel 3.2.18 van hetzelfde besluit, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 worden volgende wijzigingen aangebracht:

[...]

3° er wordt een punt 5/1° ingevoegd, dat luidt als volgt: “5/1° stuurt, voor zover er gegevens over de energiefacturering van de afnemer beschikbaar zijn, op verzoek van de afnemer deze door naar een door hem aangewezen aanbieder van energiediensten;”

[...]

5° er wordt een punt 13° ingevoegd, dat luidt als volgt:

“13° bezorgt op verzoek van de afnemer tijdig informatie en energiekostenramingen op een overzichtelijke en gemakkelijk begrijpbare manier, die een vergelijking van aanbiedingen op basis van gelijke criteria mogelijk maakt.”

14. De nota aan de Vlaamse Regering geeft aan dat deze artikelen voorzien in beperkte wijzigingen voor een omzetting van artikel 10, lid 3 en artikel 11 van richtlijn 2012/27/EU, betreffende de kosteloze toegang tot meetgegevens en factureringsinformatie van elektriciteit en gas. Ze verduidelijkt dat historische verbruiksgegevens niet kunnen opgevraagd worden bij de leveranciers, maar in het bezit zijn van de netbeheerder in zijn functie als databeheerder.
15. Het is positief dat hier met **toestemming** wordt gewerkt, zodat de afnemer zelf de beslissing kan nemen om zijn gegevens al dan niet aan een aanbieder van energiediensten te geven.

Artikel 10 van het Ontwerp:

“Art. 10. In artikel 3/1.2.1 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2016 en gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2019, worden volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het vierde lid opgeheven;

2° er wordt een paragraaf 1/1 ingevoegd, die luidt als volgt:

“§1/1. Elke nieuwe verbruiksmeter is uitgerust met een voorziening waarmee de gemeten hoeveelheden zowel ter plaatste als op afstand uitgelezen kunnen worden. Elke bestaande verbruiksmeter dient ten laatste op 1 januari 2027 op afstand leesbaar gemaakt of vervangen te worden door een verbruiksmeter die op afstand uitleesbaar is.

Elke nieuwe warmtekostenverdelers, die na 25 oktober 2020 geïnstalleerd wordt, is uitgerust met een voorziening waarmee de gemeten hoeveelheden zowel ter plaatse als op afstand afgelezen kunnen worden.

8° alle andere beleidsuitvoerende taken betreffende het energiebeleid die bij decreet of door de Vlaamse Regering aan het agentschap worden toevertrouwd.”

Elke bestaande warmtekostenverdelers dient ten laatste op 1 januari 2027 op afstand leesbaar gemaakt of vervangen te worden door een verbruiksmeter die op afstand afleesbaar is.”;

3° in paragraaf 2 wordt de zin “Als vastgesteld wordt dat een verbruiksmeter of warmtekostenverdelers niet meer voldoet aan de technische specificaties, wordt die vervangen” vervangen door de zin “Als vastgesteld wordt dat een verbruiksmeter of warmtekostenverdelers niet meer voldoet aan de in paragraaf 1 vermelde technische specificaties, wordt die vervangen door een verbruiksmeter of warmtekostenverdelers die op afstand uitleesbaar is en voldoet aan de technische specificaties.”.

16. Deze verplichtingen volgen uit artikel 9 quater van de richtlijn energie-efficiëntie.

“Artikel 9 quater

Verplichting inzake op afstand leesbare meters

1. Voor de toepassing van de artikelen 9 bis en 9 ter zijn meters en warmtekostenverdelers die na 25 oktober 2020 worden geïnstalleerd op afstand leesbare apparaten. De voorwaarden inzake technische haalbaarheid en kosteneffectiviteit van artikel 9 ter, lid 1, blijven van toepassing.

2. Meters en warmtekostenverdelers die niet op afstand kunnen worden gelezen maar die al geïnstalleerd zijn, worden uiterlijk op 1 januari 2027 op afstand leesbaar gemaakt of vervangen door apparaten die op afstand leesbaar zijn, tenzij de lidstaat in kwestie aantoont dat dit niet kostenefficiënt is.”

17. De VTC wijst er op dat de mogelijkheid om **op afstand verbruiksgegevens (van thermische energie) uit te lezen** het voordeel heeft wat de bescherming van het privé-leven betreft, dat er niet meer in de woningen moet worden binnengegaan, maar dat er anderzijds minder controle door de gebruiker is op het tijdstip van opname en het mogelijk overmatig of onrechtmatig controleren van de verbruiksgegevens terwijl verbruiksgegevens persoonsgegevens kunnen zijn die inzage kunnen geven in het leven van de betrokkenen. Een en ander hangt af van de granulariteit van de meting(en). Het is dus aangewezen dat de uitlezing op afstand aan strenge regels wordt onderworpen. De VTC gaat er van uit dat bij de verdere uitvoering van het Ontwerp⁹ voor het uitlezen van de meters een voldoende grote granulariteit van de uit te lezen waarden wordt gehanteerd. Anders is de verwerking (in casu gegevensverzameling) niet proportioneel.
18. De eindgebruiker moet ook duidelijk ingelicht worden van de volledige procedure van meteropname.

Artikel 12 van het Ontwerp:

“Art. 12. Artikel 3/1.4.1 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2019, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 3/1.4.1. Voor de toepassing van dit artikel wordt een tussenpersoon, die een natuurlijk persoon of rechtspersoon kan zijn, die thermische energie afneemt van een warmte- of koudeleverancier, of een beheerder van een centrale bron, die een natuurlijke of rechtspersoon kan zijn, en die warmte, koude of warm water binnen een appartementsgebouw of multifunctioneel gebouw verder verdeelt bij verschillende eindgebruikers van thermische energie, beschouwd als een warmte- of koudeleverancier, vermeld in artikel 1.1.3, 133°/1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Elke warmte- of koudeleverancier:

[...]

4/2° stuurt, voor zover er gegevens over de energiefacturering en het verbruiksverleden van de afnemer van thermische energie beschikbaar zijn, op verzoek van de afnemer van thermische energie die gegevens door naar een door hem aangewezen aanbieder van energiediensten van thermische energie;

19. Deze bepaling is vergelijkbaar met de bepalingen in artikel 5 en 6 van het ontwerp. Het bijzondere is hier dat de gegevens **op vraag van de afnemer-tussenpersoon en niet van de eindgebruiker** kunnen worden doorgegeven aan een aanbieder van energiediensten. De eindgebruiker heeft wel recht op bepaalde informatie (niet-persoonsgegevens). Als de vereniging van mede-eigenaars, een tussenpersoon of de beheerder van

⁹ Er wordt een ministerieel besluit voorbereid.

de centrale bron het verbruiksverleden opvraagt, gaat dit volgens de Aanvrager enkel over de globale gegevens. Bijgevolg betreffen het, als deze gegevens niet herleidbaar tot zijn tot individuen, dus geen persoonsgegevens.

Artikel 14 van het Ontwerp:

“Art. 14. Aan artikel 7.11.4 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2018 en gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 28 juni 2019, wordt een paragraaf 6 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§6. Het Vlaams Energieagentschap houdt een databank bij van alle op grond van dit hoofdstuk goedgekeurde projecten. Deze databank bevat per project minstens de identificatiegegevens van het project en van de steunaanvrager, alsook de voor het project toegekende steun. De minister kan nadere regels bepalen met betrekking tot de gegevens die in die databank worden opgenomen.”.

20. Dit artikel is volgens de nota aan de Vlaamse Regering bedoeld om de **databank** die vereist is om in het licht van staatssteun te rapporteren aan de Europese Commissie een wettelijke basis te geven aangezien het om de verwerking van persoonsgegevens gaat.
21. De wetgeving moet niet het detail van de **gegevens** bepalen maar minstens wel de categorieën. Alhoewel de term “minstens” wordt gehanteerd, gaat de VTC ervan uit dat de voornaamste categorieën worden aangeduid: de identificatiegegevens en de toegekende steun. Met deze gegevens lijkt voldaan aan het principe van minimale gegevensverwerking.
22. De VTC herhaalt dat de essentiële elementen in principe wel decretaal moeten worden vastgelegd.

Artikel 21 van het Ontwerp:

“Art. 21. In hetzelfde besluit wordt in hoofdstuk VIII, toegevoegd bij artikel 19, een artikel 8.8.1 tot en met 8.8.2 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 8.8.1. §1. Een organisator van een kwaliteitskader voor de uitvoering van luchtdichtheidstesten, zoals vastgelegd door de minister, of de opmaak van ventilatieverslagen, zoals vastgelegd door de minister, moet minstens aan de in paragraaf 2 vermelde voorwaarden voldoen.

§2. [...]”

De organisator van een kwaliteitskader beschikt over een door de betrokken partijen alsook door de overheid te consulteren databank van de afgeleverde conformiteitsverklaringen waarvan de dataveiligheid is gegarandeerd en het beheer ervan voldoet aan de privacywetgeving. De organisator van een kwaliteitskader heeft een beleid met bijhorende procedures om de vertrouwelijkheid van gevoelige informatie te waarborgen.

[...]

Art. 8.8.2. De aanvraag voor erkenning als organisator van een kwaliteitskader, vermeld in artikel 8.8.1, wordt ingediend bij het Vlaams Energieagentschap. Deze aanvraag bevat minstens de volgende gegevens:

1° de gegevens van de aanvrager, namelijk de officiële naam, adres, telefoonnummer;

2° een beschrijving waaruit blijkt dat aan de voorwaarden, vermeld in artikel 8.8.1, §2, is voldaan.”

23. De VTC beoordeelt het positief dat aan de organisator van een kwaliteitskader voor de uitvoering van luchtdichtheidstesten, die een private persoon is, wordt opgelegd om de **veiligheid en vertrouwelijkheid** van de informatie die in de conformiteitsverklaringen wordt opgenomen te garanderen. De bepaling is zeer algemeen geformuleerd, maar volstaat in deze context.
24. Voor de volledigheid verwijst de VTC naar de belangrijkste richtlijnen inzake beveiliging die de verantwoordelijke (en zijn verwerkers) moet naleven, namelijk de aanbeveling¹⁰ ter voorkoming van gegevenslekken en op de

¹⁰ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

referentiemaatregelen¹¹ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹² en een logging van de toegangen zodat men kan controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens en waarom¹³.

25. In de mate dat de organisator van een kwaliteitskader voor de uitvoering van luchtdichtheidstesten een natuurlijke persoon zou zijn, worden er bij de behandeling van de aanvraag tot erkenning persoonsgegevens verwerkt en is het VEA hiervoor verwerkingsverantwoordelijke. Zij moet zij ervoor zorgen dat aan de vereisten van de AVG wordt voldaan.

Artikel 40 van het Ontwerp:

“Art. 40. Aan artikel 11.2.6, eerste lid van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 en gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017, wordt een punt 3° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“3° als blijkt dat de opleidings- of exameninstelling, of diens personeel, bij de uitvoering van diens taken :

a) niet onpartijdig handelt;

b) aan belangenvermenging doet.”.

26. Met het toevoegen van deze voorwaarden gaat een **nieuwe verwerking** van persoonsgegevens gepaard die gezien de gevoeligheid van deze gegevens met de gepaste maatregelen moet omkaderd worden door de verwerkingsverantwoordelijke, het VEA.
27. De VTC herhaalt dat de essentiële elementen hiervan in principe wel decretaal moeten worden vastgelegd.

III. BESLUIT

28. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde ontwerp voldoende waarborgen kan bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat aandacht wordt geschonken aan volgende aspecten:

- voor alle verwerkingen de rechtvaardigingsgrond opgeven (in de Nota);
- voor alle verwerkingen bij voorkeur voor een decretale basis zorgen;
- de uitlezing van de meters op afstand strikt te omkaderen.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf)

¹¹ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf)

¹² Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf)

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

¹³ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*