

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2022/001 van 18 januari 2022

over

tekst	voorstel van decreet
van	het Vlaams Parlement
titel	tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de toegang tot en het gebruik van EAN-codes door de syndicus betreft
roepnaam	(wijziging Energiedecreet EAN – codes syndicus)
datum	zoals meegedeeld op 13 december 2021

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 Vlaamse Parlement van 13 december 2021, ontvangen door de VTC op 13 december 2021;

Brengt op 18 januari 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 toegang tot en het gebruik van EAN-codes door de syndicus 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. De EAN-code (European Article Numbering) is een code van achttien cijfers die dient voor de unieke identificatie van een toegangspunt op het elektriciteits- of aardgasnet. Via die code wordt elk toegangspunt en de toegangshouder die daarop actief is – meestal is dat de leverancier – op een unieke manier geïdentificeerd. Als dat een afnamepunt of een injectiepunt is, is ook respectievelijk de afnemer of de producent op een unieke manier geïdentificeerd.
4. Elke **individuele** wooneenheid heeft doorgaans één toegangspunt. Voor appartementsgebouwen hebben de gemeenschappelijke delen doorgaans een eigen toegangspunt en bijgevolg ook een aparte EAN-code, los van de EAN-codes van de individuele gebouweenheden in dat appartementsgebouw. Ook garages kunnen over aparte toegangspunten met eigen EAN-codes beschikken.
5. In het kader van de **voucher totaalrenovatie**, vermeld in artikel 6.4.1/1/3 van het Energiebesluit van 19 november 2010, heeft de **syndicus** voor het aanvragen van een **premie voor de gemeenschappelijke delen** ook van elke wooneenheid de EAN-code van de elektriciteitsmeter nodig, opdat een investering in de gemeenschappelijke delen van het gebouw ook kan meetellen voor de voucher van iedere wooneenheid afzonderlijk, zoals is bepaald in datzelfde artikel 6.4.1/1/3. Voor sommige **premies** wordt dan weer het premiebedrag zelf bepaald door het aantal wooneenheden en is het ook noodzakelijk dat de **EAN-codes van de diverse wooneenheden** bij de premie-aanvraag worden gevoegd.
6. Dat zijn **gegevens waarover een syndicus niet beschikt**, zeker bij oudere gebouwen waarvoor die werkzaamheden net het meest nodig zijn. In sommige, doorgaans nieuwe gebouwen zijn die nummers soms op de tellers geplakt, maar in veel gebouwen is dat niet het geval. Om de premie-aanvraag te kunnen vervolledigen is de syndicus dus verplicht om de EAN-codes op te vragen, ofwel bij de individuele eigenaars van de verschillende wooneenheden ofwel, na schriftelijke toestemming van de eigenaars, bij de elektriciteitsdistributienetbeheerder.
7. Doordat de EAN-code een individuele afnemer kan identificeren, beschouwt de distributienetbeheerder die gegevens op basis van de adviespraktijk van de privacy-instanties als persoonsgegevens en weigert hij aan de syndici die daarom vragen dan ook de toegang tot die EAN-codes als ze niet over de individuele toestemming van iedere eigenaar of huurder beschikken.
8. De syndici verzanden daardoor naar eigen zeggen in een administratief moeras, waardoor het volgens hen moeilijk is geworden om een premie-aanvraag in te dienen en het de uitvoering van hun taken onnodig bemoeilijkt. Het aanvragen van een premie voor de gemeenschappelijke delen valt immers onder het hun opgedragen financiële beheer van de VME. Daarom stelt het Ontwerp voor om aan de syndici de decretale machtiging te verlenen om de **EAN-codes rechtstreeks bij Fluvius op te vragen**. De syndici mogen die gegevens echter alleen gebruiken bij de uitvoering van hun taken en mogen ze alleen maar bewaren voor de duur van hun mandaat voor dat specifieke gebouw. Als hun mandaat wordt beëindigd, dan moeten die gegevens bij die syndicus worden verwijderd.
9. De volgende bepaling wordt voorgesteld in het Ontwerp:

“Art. 2. Aan titel IV, hoofdstuk I, afdeling VIII, van het Energiedecreet van 8 mei 2009, gewijzigd bij de decreten van 23 december 2010, 8 juli 2011 en 27 november 2015, wordt een artikel 4.1.22/1/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 4.1.22/1/1. Met behoud van de toepassing van artikel 4.1.22/4 en 4.1.22/5 is de syndicus, vermeld in artikel 3.89 van het Burgerlijk Wetboek, gemachtigd om in het kader van de door of krachtens het Burgerlijk Wetboek vastgestelde taken met betrekking tot het administratieve, technische en financiële beheer van het gebouw waarvoor hij door de vereniging van mede-eigenaars als syndicus is aan-gesteld, voor dat hele gebouw bij de netbeheerder of zijn werkmaatschappij alle EAN-codes op te vragen, te verwerken en te gebruiken voor de uitvoering van diebeheerstaken. Voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de doeleinden, vermeld in het eerste lid, is de syndicus de verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming.

De syndicus bewaart die gegevens uiterlijk tot de einddatum van zijn mandaat.”

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

10. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:

- eigenaars en huurders van gebouweenheden in een appartementsgebouw

en dat het minstens de volgende gegevens betreft/likt te betreffen :

- de EAN-codes van de gemeenschappelijke delen en de gebouweenheden in het appartementsgebouw;

Aan de hand van de unieke EAN-code, die gekoppeld is aan een toegangspunt op het elektriciteits- of aardgasnet, kan een individuele afnemer geïdentificeerd worden.

11. Het betreft informatie over natuurlijke personen namelijk het EAN-nummer als identificator waaraan in de context van dit Ontwerp gegevens met betrekking tot energiepremies worden gekoppeld¹ en dus gaat het om de verwerking van 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

12. Het Energiedecreet bevat diverse bepalingen in verband met de bescherming van persoonsgegevens, waaronder een artikel 4.1.22/5 met betrekking tot de verwerking van gegevens verzameld uit de digitale, elektronische of analoge meter. Het Ontwerp betreft enkel de EAN-code en niet de gegevens verzameld uit de meter.

13. 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.

14. Het Ontwerp of de nota aan de Vlaamse Regering vermelden niet expliciet op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden. De VTC gaat er van uit dat de gegevens verwerkt worden op basis van de rechtvaardigingsgrond “voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust”, namelijk het doorgeven van de nummers dat aan Fluvius wordt opgedragen

15. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM², 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

¹ De EAN-codes zijn qua gegevensbescherming meer van belang als er individuele verbruiksgegevens aan gekoppeld worden.

² Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

bepaling moeten de essentiële elementen³ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁴

16. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, c), AVG⁵, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven sensu stricto, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk afgebakend zijn⁶. 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.
17. 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.
18. 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.
19. Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (zie verder).

3. Doelbinding

20. 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).
21. De volgende doeleinden worden in de Memorie van Toelichting vermeld:

³ 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”)³;
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden³;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)³.

⁴ 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; 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'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v..

⁵ “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

⁶ 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.

“het doel van de verwerking is de uitvoering van de taken van de syndicus voor het administratieve, technische en financiële beheer van het gebouw waarvoor hij is aangesteld. Daaronder valt dus ook het aanvragen van premies voor werkzaamheden aan de gemeenschappelijke delen;”

22. 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.
23. De VTC is van oordeel dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

4. Verantwoordelijkheid

24. 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.
25. Het Ontwerp wijst de syndicus specifiek aan als verwerkingsverantwoordelijke.
26. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)⁷ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.
27. De VTC meent alvast dat het uitvoeren van een GEB niet strikt noodzakelijk zal zijn.

5. Minimale gegevensverwerking

28. 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.
29. De **categorieën betrokkenen** zijn eigenaars en huurders van gebouweenheden in een appartementsgebouw en de **categorieën van gegevens** zijn beperkt tot de EAN-codes van hun meters.
30. De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking.
31. Wat de instanties die toegang hebben betreft: enkel de syndicus, die de gegevens niet mag doorgeven en enkel gebruiken voor taken die verband houden met zijn mandaat.
32. 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.
33. Wat de **bewaartermijn** betreft wordt er een termijn bepaald van maximaal de duur van zijn mandaat als syndicus voor dat gebouw. Terecht haalt de Memorie van Toelichting aan dat een kortere, expliciete termijn vaststellen in de praktijk immers weinig zin heeft en leidt tot bijkomende administratieve lasten voor de syndicus.

⁷ 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>)

6. Juistheid

34. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
35. Alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren. De verwerkingsverantwoordelijke is dus verplicht tot een permanente kwaliteitsbewaking en -zorg. Op de verwerkingsverantwoordelijke rust een middelenverbintenis: hij zal alle redelijke maatregelen nemen zoals een voorzichtige en vooruitziende verwerkingsverantwoordelijke dit doet, in dezelfde omstandigheden.⁸
36. De VTC heeft geen opmerkingen wat dit betreft.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

37. 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.
38. 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 36, op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed 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

39. 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.
40. Artikel 32, AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- 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.
41. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling⁹ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁰ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹¹ en een logging van de toegangen

⁸ DE BOT, D., *De toepassing van de Algemene Verordening gegevensbescherming in de Belgische context. Commentaar op de AVG, de Gegevensbeschermingswet en de Wet Gegevensbeschermingsautoriteit, Handboek*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 497-498.

⁹ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

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

¹⁰ 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>)

¹¹ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

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

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

zodat de functionaris en de toezichhouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haaracties waren en waarom

42. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹².
43. 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 gebeuren¹³.

III. **BESLUIT**

44. 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:
 - de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7);
 - de beveiligingsmaatregelen uitwerken (luik 8).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

¹² <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

¹³ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.