



Advies nr. 157/2018 van 19 december 2018

**Betreft:** Ontwerp van ministerieel besluit houdende algemene bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving, energieprestatiecertificaten en de certificering van aannemers en installateurs (CO-A-2018-135)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de Autoriteit);

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid de artikelen 23 en 26;

Gelet op het verzoek om advies van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie ontvangen op 2 oktober 2018;

Gelet op het verslag van de voorzitter;

Brengt op 19 december 2018 het volgend advies uit:

## I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Autoriteit ontving op 11 oktober 2018 een adviesaanvraag van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie betreffende een ontwerp van ministerieel besluit houdende algemene bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving, energieprestatiecertificaten en de certificering van aannemers en installateurs (hierna "het ontwerp").
2. De aanvraag betreft enkel de Titels VI en VII van het ontwerp overeenstemmend met de artikelen 79 tot en met 93 van dit ontwerp.

## II. INHOUD EN CONTEXT VAN HET ONTWERP

3. Het ontwerp beoogt de uitvoering van de volgende bepalingen van het energiedecreet<sup>1</sup> en het energiebesluit :

- De artikelen 9.1.31<sup>2</sup> en 9.1.32<sup>3</sup> van het energiebesluit gebaseerd op artikel 11.1.13 en 11.1.14 § 2 van het energiedecreet
- De artikelen 9.2.1, § 3<sup>4</sup>, 9.2.12, §§ 3 en 4<sup>5</sup> en 9.2.14, § 1<sup>6</sup> van het energiebesluit gebaseerd op de artikelen 11.2.1 en 11.2.3 van het energiedecreet.

<sup>1</sup> Vlaams decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, B.S., 7 juli 2009.

<sup>2</sup> "De minister bepaalt nadere regels voor de vorm en de inhoud en de wijze van indienen van de EPB-aangifte, de EPB-haikbaarheidsstudie en de startverklaring."

<sup>3</sup> "De minister bepaalt minstens welke gegevens van de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning of een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen en welke gegevens over de startdatum of -data of einddatum of -data van de stedenbouwkundige vergunning of de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of van de melding, door de gemeente in de energieprestatiedatabank moeten worden opgenomen. De minister bepaalt de minimale voorwaarden waaraan de energieprestatiedatabank moet voldoen. De minister legt ook vast in welke vorm die gegevens uitgewisseld worden en bepaalt de nadere regels voor de toekenning van het energieprestatiedossier nummer."

<sup>4</sup> "§ 3. De minister kan besluiten dat voor de certificering van bepaalde residentiële gebouwen, zoals appartementen en sociale woningen, gegevens van gelijksoortige gebouwen kunnen worden hergebruikt. De minister kan nadere regels vastleggen met betrekking tot het hergebruik van die gegevens. Het ministerieel besluit wordt vooraf aan de Vlaamse Regering meegedeeld"

<sup>5</sup> "§ 3. Het energieprestatiecertificaat publieke gebouwen wordt opgemaakt op basis van een webapplicatie die door het Vlaams Energieagentschap wordt beheerd. Nadat de energiedeskundige voor publieke gebouwen de noodzakelijke gegevens via de webapplicatie elektronisch heeft ingediend, bezorgt het Vlaams Energieagentschap de energiedeskundige voor publieke gebouwen een elektronische versie van het energieprestatiecertificaat publieke gebouwen. De energiedeskundige voor publieke gebouwen drukt het energieprestatiecertificaat publieke gebouwen af, ondertekent het en bezorgt het aan de gebruiker. De minister bepaalt welke gegevens via de webapplicatie elektronisch aan het Vlaams Energieagentschap worden bezorgd. Die gegevens worden bijgehouden in de energieprestatiecertificatendatabank en hebben minstens betrekking op :

1° het type gebouw;

2° de bestemming;

3° het adres;

4° het bouwjaar, alsook de eventuele verbouwjaren;

5° de bruikbare vloeroppervlakte van het gebouw of van de gebouwen op de bouwplaats;

6° het kengetal publiek van het gebouw of de bouwplaats;

7° de identificatie van de energiedeskundige voor publieke gebouwen;

8° de aanbevelingen, vermeld in paragraaf 2, vierde lid, 4°, aan de hand van een evaluatielijst. Voor energiedeskundigen voor publieke gebouwen die niet kunnen beschikken over een elektronische identiteitskaart of een federaal token, stelt de minister een alternatieve procedure vast.

§ 4. De minister bepaalt nadere regels voor de vorm en de inhoud van het energieprestatiecertificaat publieke gebouwen. De minister kan ook nadere regels vastleggen met betrekking tot het gebruik en de toegankelijkheid van de energieprestatiecertificatendatabank"

<sup>6</sup> § 1. De gebruikers van publieke gebouwen houden voor de berekening van het kengetal publiek, vermeld in artikel 9.2.12, § 2, vierde lid, 2°, de volgende gegevens bij :

4. De artikelen 79 tot en met 93 van het ontwerp regelen o.m. de communicaties aan het Vlaams Energieagentschap ("VEA") inzake de energieprestatiedatabank en de inhoud van deze databank (artikelen 79-88 van het ontwerp) en de energieprestatiecertificatendatabank (artikelen 89 –93 van het ontwerp)

### III. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

#### 1. Toepasselijkheid van de AVG

5. De AVG is toepasselijk op de diverse persoonsgegevens die worden geïnterpreteerd onder de voormelde artikelen, zoals de aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning of een omgevingsvergunning. Met name is de AVG toepasselijk op de dataset die wordt vermeld in artikel 79 van het ontwerp<sup>7</sup>, en die een verwerking van persoonsgegevens uitmaakt. Hetzelfde geldt voor de melding van een meldingsplichtige handeling, de EPB-aangifte en het EPC-certificaat.

6. Een combinatie van ongecodeerde technische gegevens (bv. energieprestatiedata en dataset op de energieprestatiecertificaten gekoppeld aan een woonhuis,...) is vaak als unieke dataset koppelbaar aan een natuurlijke persoon, bijvoorbeeld omdat de dataset unieke combinatie is bevat van kenmerken of unieke codes of kenmerken bevat die kunnen worden gekoppeld aan andere datasets. Het uniek en granulair karakter van de dataset (bestaan van zgn. "small cells") is hierbij ook bepalend<sup>8</sup> om uit te maken of er sprake is van persoonsgegevens en niet zozeer enkel het feit dat uit de dataset zelf direct de identiteit van de betrokkene zou blijken. Een indirecte mogelijkheid hiertoe (bv. aan de hand van de dataset) volstaat om te vallen onder de definitie van "persoonsgegevens" in artikel 4 1) AVG.

---

1° het aantal tellers voor elektriciteit, aardgas en, indien beschikbaar, de EAN-nummers ervan;  
 2° het aantal tellers voor stookolie;  
 3° de bruikbare vloeroppervlakte van het gebouw, berekend volgens artikel 1.1.1, § 2, 11°;  
 4° de jaarlijkse hoeveelheid verbruikte elektriciteit, aardgas, stookolie en andere brandstoffen.

De minister kan voor de bepaling van het kengetal publiek nadere regels vaststellen betreffende het bij te houden gemeten globaal energieverbruik van minstens de energie die nodig is voor de verwarming, warmtapwatervoorziening, koeling, ventilatie en verlichting"

<sup>7</sup> Het overzicht bevat per aanvraag of melding de volgende gegevens:

- 1° de gemeente waar het perceel gelegen is;
- 2° het energieprestatiedossiernummer;
- 3° de aard en het onderwerp van de werkzaamheden;
- 4° de ligging;
- 5° de gegevens van de aanvrager(s) of van de meldingsplichtige(n);
- 6° de datum van de aanvraag van de vergunning of van de melding;
- 7° de beslissingen betreffende de vergunning, weigering, schorsing en vernietiging door de bevoegde instantie en de bijhorende data van het dossier;
- 8° de vaststelling door de gemeente dat de aangemelde meldingsplichtige handelingen toch vergunningsplichtig zouden zijn;
- 9° de toepasselijkheid van de EPB-eisen en de aanwezigheid van de haalbaarheidsstudie;
- 10° de betrokkenheid van een architect;
- 11° het type van de dossiersamenstelling;
- 12° de startdatum/data en einddatum/data van de werkzaamheden;

<sup>8</sup> Zie onder meer het advies 04/2007 van De Groep 29 over het begrip persoonsgegeven, gepubliceerd op [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_nl.pdf)

## 2. Aanduiden van de verantwoordelijke voor de verwerking (artikel 4 7) AVG)

7. Noch het energiedecreet<sup>9</sup>, noch het energiebesluit<sup>10</sup> duiden de verwerkingsverantwoordelijke expliciet aan van de betreffende verwerking. De expliciete aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke is een essentieel element voor het toepassen van de AVG. De verwerkingsverantwoordelijke is immers de drager van de meeste plichten onder de AVG.

8. De Autoriteit stelt vast dat het ontwerp niet expliciet beschrijft welke dienst de verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerkingen aangeduid in de titels 6 en 7 van het ontwerp (energieprestatiedatabank en energieprestatiecertificatendatabank). Uit de beschrijving van de diverse elektronische gegevensstromen in het ontwerp blijkt evenwel dat het Vlaams Energieagentschap moet worden beschouwd als verwerkingsverantwoordelijke aangaande deze verwerkingen. De Autoriteit vereist naar de volgende artikelen van het ontwerp :

- 79 (maandelijkse zendingen aan het VEA);
- 81 (doorgifte gegevens betreffende aanvraag en melding via website van het VEA in xml formaat);
- 84 (gebruik van de software die het VEA ter beschikking stelt voor het elektronisch indienen van de startverklaring) of het volgen van de procedure die het VEA bepaalt voor een manuele indiening (artikel 84 laatste lid)
- 87 (gebruik van de software die het VEA ter beschikking stelt voor het elektronisch indienen van de EPB<sup>11</sup> aangifte) en 88 in fine (manuele indiening van de EPB-aangifte)
- 92 §2 (ingave door het VEA van de naam van de energiedeskundige in de webapplicatie van de energieprestatiedatabank)

## 3. Transparantie en finaliteitsbeginsel

9. De voormelde persoonsgegevens mogen enkel worden verwerkt *“voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden (...) en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt”* (artikel 5.1 b) AVG).

<sup>9</sup> Vlaams decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, B.S., 7 juli 2009

<sup>10</sup> besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid

<sup>11</sup> EPB staat voor 'Energieprestatie en Binnenklimaat'.

10. Nu het ontwerp zelf geen concrete dataproductiebepalingen bevat aangaande de finaliteit moet het ontwerp worden geïnterpreteerd en onderzocht samen met het "algemeen beleid op het vlak van gegevensverwerking en bescherming" gepubliceerd op de website<sup>12</sup> van het VEA

11. Het ontwerp bepaalt niet expliciet de doeleinden van de verwerkingen. Ook het algemeen beleid op het vlak van gegevensverwerking en bescherming van het VEA is zeer vaag over de verwerkingsdoeleinden en de rechtmatigheidsgronden waarvoor en op basis waarvan het VEA persoonsgegevens kan verwerken. Zo staat er in het beleid :

*"We verwerken alleen persoonsgegevens en we laten alleen persoonsgegevens verwerken als dat noodzakelijk is om de taken die ons zijn toebedeeld, te kunnen verrichten"*

(...)

*"We verzamelen en verwerken uw persoonsgegevens als u een van onze diensten aanvraagt of contact met ons opneemt in het kader van de diensten die we verlenen."*

(...)

*"We verwerken uw persoonsgegevens voor onze taken van algemeen belang die zijn opgenomen in het Energiedecreet van 8 mei 2009 en het Energiebesluit van 19 november 2010. Als overheidsdienst mogen wij uw persoonsgegevens enkel verwerken in het algemeen belang zoals die in die regelgeving is omschreven, of als daarvoor toestemming heeft verleend. In sommige gevallen legt de regelgeving de verwerking van persoonsgegevens rechtstreeks op"*

(...)

*Soms zijn we wettelijk of decretaal verplicht om uw persoonsgegevens door te geven of hebben overheidsdiensten het recht om bij ons gegevens op te vragen. Ze moeten daarvoor over een machtiging beschikken"*

#### **4. Gronden voor rechtmatigheid van de verwerking (artikel 6.1 AVG)**

12. De voormelde omschrijving heeft betrekking op verschillende gronden voor de rechtmatigheid van de verwerking in de zin van artikel 6.1 AVG. Wat de verantwoordelijke betreft die persoonsgegevens verstrekt aan het VEA kan de rechtsgrond onder artikel 6.1 c) AVG worden ingeroepen (voldoen aan een wettelijke verplichting). In hoofde van het VEA kan beroep worden gedaan op artikel 6.1 e) AVG (noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang). Het is hierbij wel van belang dat het VEA precies bepaalt om welke taken en diensten het concreet gaat en op basis van welke rechtmatigheidsgronden in de zin van artikel 6 AVG (bv. enkel specifieke bepalingen uit het energiedecreet en energiebesluit of ook andere gronden) de persoonsgegevens

<sup>12</sup> <https://www.energiesparen.be/energiebeleid/vea/algemeen-beleid-op-het-vlak-van-gegevensverwerking-en-bescherming>

kunnen worden verwerkt. De taakomschrijving is echter vrij algemeen omschreven (“opgenomen in het Energiedecreet (...) en het Energiebesluit (...)”).

13. De voormelde omschrijving verwijst ook naar machtigingen. Nu de reglementering aangaande de machtigingen recent ingrijpend is gewijzigd door een samenloop van regionale<sup>13</sup> en federale<sup>14</sup> wetgeving is het niet duidelijk of de persoonsgegevens van het VEA data überhaupt nog vallen onder de machtigingsvereiste (vervangen door een protocolvereiste), en zo ja voor welke gevallen. Het kan in die situatie niet voldoende voorzienbaar worden geacht voor de betrokkene om te weten op welk machtigingsregime (machtiging verleend door welke instantie en van welk aspect<sup>15</sup>) de voormelde verwijzing nog betrekking zou kunnen hebben. Dit onduidelijke punt op de website van het VEA dient derhalve te worden uitgeklaard.

14. De voormelde vaagheid in het ontwerp en het beleid van het VEA maken het moeilijk voor de betrokkenen om hun rechten ten aanzien van een concrete verwerking in hoofde van het VEA uit te oefenen.

15. Het VEA moet onder artikel 30 AVG een register van de verwerkingsactiviteiten bijhouden en dit ter beschikking van de Autoriteit houden. Omdat de basisinformatie van dit register (artikel 30 AVG) ten dele<sup>16</sup> overeenkomt met de informatieplicht van VEA onder de artikelen 13 en 14 AVG acht de Autoriteit het geen onhaalbare oefening om dit deel van de informatie af te stemmen met de inhoud van het algemeen beleid op het vlak van gegevensverwerking op de website van VEA.

16. De Autoriteit acht het raadzaam dat de website van het VEA in die zin wordt aangepast.

## 5. Informatieplicht - Contactgegevens van de DPO

17. Het VEA heeft de plicht om de contactgegevens van de functionaris voor gegevensbescherming (“DPO”) mee te delen op haar website (artikel 13.1 b) en 14.1 b) AVG). Dit impliceert dat er een rechtstreeks contact mogelijk moet worden gemaakt tussen de betrokkene en de DPO, wat niet op aantoonbare wijze verzekerd is indien men het algemeen mailadres van de

<sup>13</sup> Decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan 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 (algemene verordening gegevensbescherming, B.S., 26 juni 2018, [https://emis.vito.be/sites/emis.vito.be/files/legislation/6120/2018/sb260618-1\\_0.pdf](https://emis.vito.be/sites/emis.vito.be/files/legislation/6120/2018/sb260618-1_0.pdf))

<sup>14</sup> Zie de verwijzing naar de afschaffing van Hoofdstuk 7bis van de wet van 8 december 1992 in artikel 109 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, B.S., 10 januari 2018, artikel 86 van de Wet van 5 september 2018 tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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, B.S., 10 september 2018.

<sup>15</sup> Bvb. wat betreft toegangsrechten en/of gegevensstromen.

<sup>16</sup> Zie artikel 30.1 a) tot en met d) AVG ten opzichte van artikel 13.1 a) tot en met e) en artikel 14.1 a) tot en met e) AVG

verwerkingsverantwoordelijke opgeeft met verwijzing naar de DPO (energie@vlaanderen.be met "DPO in hoofding").

18. Het algemeen beleid van het VEA vereist naar de elektronische contactgegevens van de DPO<sup>17</sup>. Nu de artikelen 84 en 88 van het ontwerp expliciet aandacht schenken aan de situatie waar de betrokkene niet in staat zou zijn om op elektronische wijze te communiceren met het VEA, past het om ook toe te voegen of en hoe de DPO op andere wijze (per post, brief of via een algemeen telefoonnummer,... kan worden bereikt). Dit met respect voor de bescherming van de persoonlijke (werk) contactgegevens van de DPO.

## 6. Informatieplicht – uitzonderingen onder het Decreet van 8 juni 2018<sup>18</sup>

19. Het algemeen beleid van het VEA verwijst als volgt naar uitzonderingen die zijn voorzien onder het Decreet van 8 juni 2018 :

*"Uitzondering: in het kader van handhavingprocessen mag het Vlaams Energieagentschap de verplichtingen en rechten vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de AVG niet toepassen. Deze bevoegdheid wordt ontleend uit artikel 23, lid 1, e) en h) van de AVG en artikel 13.1.1/1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009."*

20. De voormelde verklaring acht de Autoriteit strijdig met de AVG. De Autoriteit verwijst naar haar kritisch advies aangaande de uitzonderingsbepalingen in het decreet van 8 juni 2018, die zij strijdig achtte met de voorwaarden die de AVG bepaalt indien de wetgever dergelijke uitzonderingen wenst te voorzien. De betreffende uitzonderingsbepaling van dit decreet kan derhalve niet op discretionaire wijze worden toegepast en/of overgenomen door het VEA<sup>19</sup>. De voormelde uitzonderingsbepaling in het algemeen beleid van het VEA dient te worden aangepast conform de voorwaarden en waarborgen vereist door de AVG.

<sup>17</sup> "Als u algemene vragen hebt over de manier waarop we uw persoonsgegevens verwerken, kunt u contact opnemen met de data protection officer (DPO) van het VEA door te mailen naar [energie@vlaanderen.be](mailto:energie@vlaanderen.be) (DPO in hoofding)."

<sup>18</sup> Decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan 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 (algemene verordening gegevensbescherming, B.S., 26 juni 2018)

<sup>19</sup> Bepalingen die ingaan tegen (de voorwaarden van) rechtstreeks toepasselijke (Europese) normen zoals de AVG kunnen niet worden toegepast. Dit volgt o.m. uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Zie het "smeerkaasarrest" van 27 mei 1971, Pas. 1971, I, 886

#### **IV. BESLUIT**

De Autoriteit stelt vast dat het ontwerp vooral de uitvoering van diverse bepalingen van het energiedecreet en het energiebesluit beoogt waarover nog niet eerder advies werd verleend (randnummer 3). Zij is van oordeel dat

- De AVG toepasselijk is op de diverse verwerkingen van persoonsgegevens die worden geïllustreerd onder de voor advies voorgelegde artikelen (onder meer de dataset die wordt vermeld in artikel 79 van het ontwerp, de melding van een meldingsplichtige handeling aan het VEA, de inhoud van de EPB-aangifte en van het EPC-certificaat). (randnummer 5)
- De (dataprotectie)voorwaarden van de verwerking vooral worden toegelicht op het de website van het VEA (randnummer 10).
- Deze voorwaarden moeten worden aangepast op het gebied van het afdoende duidelijk omschrijven van de verwerkingsgronden en de doelstellingen. Hiertoe kan eventueel de informatie uit het register van de verwerkingsactiviteiten worden gebruikt (randnummer 15)
- Ook de omschrijving van de voorwaarden en waarborgen inzake de uitzonderingen op de rechten van de betrokkenen moet worden aangepast conform de AVG (randnummer 20).

De Autoriteit wenst ook dat het VEA haar een kopie van haar register van verwerkingsactiviteiten bezorgt.

#### **OM DEZE REDENEN**

Verleent de Autoriteit een gunstig advies over het ontwerp mits rekening wordt gehouden met de voormelde opmerkingen.

Spreekt zij zich niet uit over de overige artikelen van het ontwerp

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere