



Advies nr. 33/2019 van 6 februari 2019

Betreft: voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de thermische-energiemarkt en de organisatie van het thermische energienetwerken (CO-A-2018-210)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

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

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 (algemene verordening gegevensbescherming)* (hierna de "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna de "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van de Waalse Minister van Energie, ontvangen op 12 december 2018;

Gelet op het verslag van de heer Willem Debeuckelaere;

Brengt op 6 februari 2019 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN HET VOORONTWERP

1. De Waalse Minister van Energie (hierna de "aanvrager") vraagt het advies van de Autoriteit over een voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de thermische energiemarkt en de organisatie van de thermische energienetwerken (hierna het "voorontwerp van decreet").
2. Het voorontwerp van decreet wil een minimaal kader creëren voor het uitwerken van een thermisch energie-aanbod, meer bepaald, energie onder de vorm van warmte, koude, of warm water voor huishoudelijk gebruik. Hiermee wordt voor wat de thermische energie betreft gedeeltelijk de Europese Richtlijn betreffende energie-efficiëntie omgezet¹.
3. Het Voorontwerp van decreet voorziet in bepalingen inzake verbruiksmeters van de consument. Het voert voor de Regering de mogelijkheid in om de productie van thermische energie en de thermische energienetwerken te ondersteunen vanuit bronnen die minder koolstofhoudend zijn. Het legt een reeks verplichtingen op ten laste van de netwerkexploitant en de aanbieder van thermische energie. Het stelt een mechanisme vast ter controle en administratieve boetes bij niet-naleving van de verplichtingen.
4. De Autoriteit onderzoekt de bepalingen van het voorontwerp van decreet die handelen over de verwerking van persoonsgegevens.

II. ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

II.1. Voorstelling van de bepalingen die betrekking hebben op het verwerken van persoonsgegevens

5. Het ontwerpdecreet verzoekt de netwerkexploitant om bij de consumenten thermische energieverbruiksmeters te installeren. Het machtigt de Waalse Regering om eisen op te leggen aangaande het lezen op afstand van de verbruiksmeters. Van de netwerkexploitant wordt geëist dat hij voor statistische doeleinden de verbruiksgegevens overdraagt.

II.2. Verwerkingen van persoonsgegevens

6. Het aanwenden van energieverbruiksmeters die bij de consumenten geïnstalleerd worden en die op afstand kunnen worden gelezen, resulteert in verrichtingen op informatie die betrekking heeft op geïdentificeerde, natuurlijke personen met behulp van geautomatiseerde processen. De

¹ Zie onder meer de Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 *betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van de Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2005/8/EG en 2006/32/EG*.

Autoriteit herinnert eraan dat deze persoonsgegevensverwerkingen moeten voldoen aan de beginsels van de AVG.

II.3. Rechtmatigheid van de verwerkingen

7. Elke verwerking van persoonsgegevens moet steunen op een rechtsgrondslag als bedoeld in artikel 6 van de AVG. Gelet op de verplichting die berust op de netwerkexploitant en de opdracht van openbaar belang die bestaat uit een koolstofvrij energiebeleid, is de Autoriteit van mening dat deze verwerkingen kunnen berusten op artikel 6.1 c) en e) van de AVG.
8. De aanvrager legt in zijn commentaar bij de artikelen uit dat wanneer de gegevens regelmatig zouden worden ingezameld en overgedragen (bijv. gegevens per 1/4 uur) dan in het kader van de facturering, dit strikt zou gebeuren op contractuele basis tussen de partijen en dus met de voorafgaande toestemming van de consument. De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op het onevenwicht tussen de netwerkexploitant en de consument aan wie het decreet de installatie van een communicerende meter oplegt. De toestemming zal moeilijk beschouwd kunnen worden als vrij zoals bedoeld in artikel 7 van de AVG. Er moeten dus in het decretale kader verschillende verwerkingsdoeleinden worden vastgesteld.
9. De Autoriteit vestigt in deze context de aandacht op artikel 6.3 van de AVG, dat – samen gelezen met artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet - voorschrijft welke essentiële² elementen van gegevensverwerkingen die hun grondslag vinden in artikel 6.1. c) of e) AVG, in principe in de regelgeving dienen opgenomen te worden: de algemene voorwaarden die de rechtmatigheid regelen van de verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke; de soorten gegevens die het voorwerp zijn van de verwerking; de betrokkenen; de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt; de doelbinding; de opslagperioden; en de verwerkingsactiviteiten en -procedures, waaronder maatregelen om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking.

II.4. Doelbinding

10. De persoonsgegevens moeten worden ingezameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden (artikel 5.1.b van de AVG).

² Zie DEGRAVE, E., *"L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p.161 en v. (zie o.m.: EHRM, arrest Rotaru c. Roemenië, 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).

11. De Autoriteit neemt er vooreerst uit het commentaar bij de artikelen kennis van dat de installatie van de communicerende meters dienen voor factureringsdoeleinden.
12. De Autoriteit verzoekt de aanvrager om dit doeleinde op te nemen in artikel 5 van het voorontwerp van decreet dat het beginsel bepaalt volgens dewelke de Waalse Regering eisen kan opleggen betreffende het lezen op afstand van de te installeren thermische energieverbruiksmeters. De Autoriteit herinnert eraan dat het niet aan de Regering is om de doeleinden van de communicerende meters te bepalen maar aan de gewestelijke wetgever en dit overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet en artikel 6.3. van de AVG.³
13. Vervolgens neemt de Autoriteit er akte van dat de Regering thermische energieverbruiksmeters in appartementsgebouwen en gemengde gebouwen kan verplichten voor informatieve doeleinden en voor de verdeling van de thermische energiekosten (artikel 6 van het voorontwerp van decreet).
14. En tot slot noteert de Autoriteit dat de netwerkexploitant van thermische energie het totaal aan geproduceerde en verbruikte energie op het netwerk moet meedelen voor statistische doeleinden. Uit de nota van de Waalse Regering blijkt dat (vrije vertaling) het doeleinde meer bepaald de volgende is: *"juist om een energiebeleid te voeren, met name wanneer er sprake is van koolstofvrije energie, zijn de reële verbruikscijfers gebrekkig. Er moeten dus noodzakelijke maatregelen worden genomen om de kennis van ons reëel verbruik te verhogen en om de evolutie in ons consumptiepatroon op te volgen."* De Autoriteit verzoekt de aanvrager om in het voorontwerp van decreet dit verwerkingsdoeleinde van statistische gegevens inzake het thermische energieverbruik op te nemen. Overeenkomstig artikel 89 van de AVG en gelet op het doeleinde, zal die verwerking gebeuren met gepseudonimiseerde gegevens.

II.5. Minimale gegevensverwerking

15. De Autoriteit herhaalt dat de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt (artikel 5.1.c. van de AVG).
16. Het commentaar bij de artikelen 3 tot 6 van het voorontwerp van decreet vermeldt dat de minimale betrokken gegevens deze zijn die dienen voor de facturering op jaarbasis en voegt eraan toe dat *"er dus geen enkel belang speelt voor de privacy"*.

³ zie met name het advies 23/2018 van 21 maart 2018 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreffende de slimme meters
https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_23_2018.pdf, punt 15.

17. De Autoriteit verwerpt die laatste bewering die de risico's van de mogelijkheid om gegevens op afstand te lezen minimaliseert, zoals de wijziging of de ongeoorloofde bekendmaking van de persoonsgegevens of de ongeoorloofde toegang tot deze gegevens per ongeluk of op onrechtmatige wijze.
18. Zij verzoekt de aanvrager om in het voorontwerp van decreet de maximale frequentie te omschrijven van de toegang tot de reële verbruiksgegevens van thermische energie van de consument vermeld per meter, gelet op het factureringsdoeleinde

II.6. Verantwoordelijkheid voor de verwerking

19. Artikel 6.3 bepaalt ook dat de wettelijke basis die aan de grondslag ligt van de verwerking, de algemene voorwaarden moet bevatten die de rechtmatigheid regelen van de verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke. Om deze rechtmatigheid ten volle te kunnen vaststellen is de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke in de wet essentieel (zie ook overweging 50 van de AVG). Deze aanduiding is ook belangrijk omdat het de betrokkene in staat stelt zijn rechten uit te oefenen.
20. Het voorontwerp van decreet bepaalt dat de thermische energienetwerkeexploitant de verbruiksgegevens levert aan de leveranciers van thermische energie voor de facturering en aan de consument die daarom verzoekt (artikel 12, 1ste lid, 10°). Het vermeldt dat de thermische energieleverancier factureert voor het leveren van de thermische energie (artikel 17, 1ste lid, 4°). Deze bepalingen laten niet toe de verwerkingsverantwoordelijke te identificeren die de gegevens, afkomstig van de communicerende verbruiksmeters verwerkt. Is er hier medeverantwoordelijkheid? Heeft de leverancier de hoedanigheid van verwerker (in welk geval een verwerkingsovereenkomst zou moeten worden afgesloten, overeenkomstig artikel 28 van de AVG)? De Autoriteit verzoekt daarom de aanvrager om in de tekst van het decreet een verwerkingsverantwoordelijke aan te duiden.

II.7. Ontvangers

21. Artikel 6.3 van de AVG bepaalt dat de rechtsgrond van de verwerking de entiteiten moet vermelden waaraan de persoonsgegevens mogen worden verstrekt.
22. De verbruiksgegevens worden verstrekt aan de leveranciers van thermische energie voor de facturering. Zij worden ook jaarlijks verstrekt onder statistische vorm. Artikel 7 omschrijft evenwel

niet uitdrukkelijk in het voorontwerp van decreet dat de ontvanger de statistische gegevens de Waalse Regering is en ze verzoekt om deze precisering in te schrijven.

II.8. Bewaring van de gegevens

23. De persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan de tijd die nodig is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor die gegevens worden verwerkt (artikel 5.1.e) van de AVG).
24. Er is geen enkele bepaling opgenomen in het ontwerpdecreet over de bewaartermijn van de gegevens. Ze vraagt de aanvrager om die vergetelheid recht te zetten om zich in overeenstemming te brengen met artikel 6.3 van de AVG.

II.9. Veiligheid van de gegevens

25. Het voorontwerp van decreet voorziet in de mogelijkheid voor de netwerkexploitant om de thermische energieverbruiksmeters op afstand te lezen. Het bepaalt eveneens dat de Waalse Regering de modaliteiten voor de doorgifte van de statistische verbruiksgegevens van thermische energie nader omschrijft.
26. In dit verband herinnert de Autoriteit eraan dat de gegevens zodanig moeten worden verwerkt dat zij gepast beveiligd zijn (artikel 5.1.f van de AVG) De regels die in artikel 32 van de AVG zijn vastgesteld, moeten worden nageleefd. Onder meer de doorgifte op afstand zal moeten worden beveiligd door middel van een versleuteling van de gegevens.

III. BESLUIT

27. De Autoriteit neemt akte van de bepalingen van het voorontwerp van decreet betreffende de thermische energiemeters. Zij vestigt er evenwel de aandacht van de aanvrager op een reeks punten die bedoeld zijn om de bescherming te verzekeren van persoonsgegevens van de betrokkenen en ze verzoekt de aanvrager in het bijzonder om:
 - in de tekst van het decreet een eventueel ander doeleinde de toekomst vast te stellen dan de facturering (punt 8);
 - Het doeleinde facturering van de communicerende verbruiksmeters op te nemen in het voorontwerp van decreet (punt 12);
 - in het voorontwerp van decreet nader het doeleinde van de verwerking te omschrijven van de statistische gegevens inzake verbruik van thermische energie (punt 14);

- de statistische verwerking te laten verrichten op pseudonieme gegevens (punt 14);
- in de tekst van het decreet de maximale frequentie nader te omschrijven van de toegang tot de reële verbruiksgegevens van thermische energie van de consument, als vermeld door de verbruiksmeter, gelet op het doeleinden facturering (punt 18);
- in het voorontwerp van decreet de verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens afkomstig van communicerende verbruiksmeters aan te duiden (punt 20);
- nader te omschrijven in het voorontwerp van decreet dat de ontvanger van de statistische gegevens de Waalse Regering is (punt 22);
- in het voorontwerp van decreet de bewaartermijn van de gegevens te laten opnemen (punt 24).

OM DIE REDENEN,

formuleert **de Autoriteit** de opmerkingen over de bepalingen van het voorstel van decreet die betrekking hebben op de bescherming van persoonsgegevens zoals samengevat onder punt 27.

(get.) An Machtens
Wvd. Administrateur

(get.) Willem Debeuckelaere
Voorzitter,
Directeur Kenniscentrum