



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 213/2022 van 29 september 2022

Betreft: Ontwerp van Ministerieel besluit *inzake de melding door installateurs van de plaatsing van stookolieketels of stookolieketellichamen* (CO-A-2022-204)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Cédrine Morlière, en mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

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

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 Zuhail Demir, Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 26/07/2022;

Gelet op de bijkomende toelichting verstrekt door de aanvrager op 08/09/2022;

Brengt op 29 september 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande de artikelen 1 tot en met 5 van het ontwerp van Ministerieel besluit *inzake de melding door installateurs van de plaatsing van stookolieketels of stookolieketellichamen* (hierna "het ontwerp van ministerieel besluit" of "het ontwerp").

2. Bij decreet van 22 oktober 2021 *tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat een verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel betreft* (hierna: het Energiedecreet) - waarover de Autoriteit eveneens advies uitbracht¹ - werd in het Vlaams Gewest met ingang van 1 januari 2022 het verbod ingevoerd op de plaatsing of de vervanging van stookolieketels in residentiële en niet-residentiële gebouwen waar een aardgasaansluiting mogelijk is. Dit verbod kadert in de uitfasering van de plaatsing van stookolieketels met als doel de verlaging van de CO₂-uitstoot en de beperking van de afhankelijkheid van stookolie als energiebron. In het kader van de controle en de handhaving van dit ingevoerde verbod, rust op de installateurs van stookolieketels een rapportageverplichting ten aanzien van het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) betreffende dergelijke installaties of vervangingen.

3. Het ontwerp van ministerieel besluit voorziet in een verwerking van persoonsgegevens, met name de gegevens van de aangifteplichtige installateurs alsook van de eigenaars, houders van een zakelijk recht op of gebruikers van de betrokken gebouwen. Met oog op de rapportage door de betrokken installateurs, werd op initiatief van VEKA een rapportagetool ontwikkeld via dewelke de gegevens van voormelde personen dienen te worden doorgegeven. Het ontwerp voorziet tevens dat de gerapporteerde gegevens overeenkomstig artikel 12.5.1 van het Energiedecreet worden opgenomen in de databank energiegebruik en energieproductie van het VEKA².

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a. Rechtsgrond

4. De Autoriteit wijst erop dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en in artikel 22 van de Grondwet. Dit recht is echter niet absoluut. De artikelen 8 EVRM en 22 van de Grondwet sluiten overheidsinmenging in het recht op bescherming van het privéleven (waar ook

¹ Advies 125/2021, te raadplegen via <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-125-2021.pdf>.

² De Autoriteit verwijst in dit verband naar advies 125/2021 (cf. *supra*) evenals advies 120/2022, te raadplegen via <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-120-2022.pdf>.

persoonsgegevens deel van uitmaken) niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling; dat zij beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling³. Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens.

5. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting⁴ of voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd⁵, moet overeenkomstig artikel 6.3 AVG, gelezen in het licht van overweging 41 van de AVG, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 van de Grondwet noodzakelijk dat de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm worden vastgesteld. Het gaat hierbij minstens om:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).

6. Voor zover de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen, omvat de wettelijke bepaling terzake tevens volgende (aanvullende) essentiële elementen:

- de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de (categorieën van) betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de (categorieën van) bestemmelingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.
- de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH, Arrest van 4 april 2019, nr. 49/2019 ("*Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling*").

⁴ Art. 6.1.c) van de AVG

⁵ Art. 6.1.e) van de AVG.

7. De aanvrager geeft aan dat de verwerking van persoonsgegevens waartoe het voor advies voorliggende ontwerp aanleiding geeft, berust op artikel 6.1.c) AVG (wettelijke verplichting), aangezien deze noodzakelijk zijn voor de handhaving van het stookolieketelplaatsingsverbod voorzien door artikel 11.1/1.3 van het Energiedecreet en het ten uitvoer leggen van de meldingsplicht *ex* artikel 11.1/1.4 van voormeld decreet. Zoals de Autoriteit reeds aangaf in haar advies 125/2021⁶, houdt de beoogde verwerking een ernstige inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen in in de mate dat deze plaatsvindt voor toezichts- en controledoeleinden en overeenkomstig artikel 13.4.9/2 Energiedecreet aanleiding kan geven tot het opleggen van administratieve geldboetes van 3000 euro, vermeerderd met 2000 euro per gebouweenheid in het gebouw. Voormelde sancties hebben een punitief karakter en dienen bijgevolg overeenkomstig de criteria bepaald door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als strafrechtelijke sancties te worden beschouwd⁷.

8. Bovendien houdt de verwerking een kruising en koppeling in van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen. Gelet op de verhoogde risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen die gepaard gaan met deze koppeling van gegevens uit diverse databanken van het VEKA, dient een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) in de zin van artikel 35 AVG te worden uitgevoerd teneinde alle risico's voor de betrokkenen te identificeren evenals passende maatregelen vast te stellen om deze te beperken. De aanvrager geeft in dit verband in het aanvraagformulier aan dat de GEB in opmaak is.

b. Doeleinde(n) van de in te voeren gegevensverwerking

9. Overeenkomstig artikel 5.1.b) van de AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen deze persoonsgegevens vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt.

10. Uit de tekst van het ter advies voorliggende ontwerp blijkt dat de beoogde verwerking van persoonsgegevens kadert binnen het door het Energiedecreet - sinds diens wijziging bij decreet van 22 oktober 2021 - ingevoerde verbod op de plaatsing van stookolieketels (art. 11.1/1.3 Energiedecreet) en de daaraan gekoppelde meldingsplicht voor de installateurs van deze stookolieketels (art. 11.1/1.4 Energiedecreet).

⁶ Advies 125/2021, randnr. 7, te raadplegen via <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-125-2021.pdf>.

⁷ EHRM, 8 juni 1976 (Grote Kamer), *Engel e.a. vs. Nederland*.

11. De in het kader van voormelde bepalingen verzamelde en verwerkte persoonsgegevens worden opgeslagen in de databank voor energiegebruik en energieproductie, waarvan de doeleinden als volgt worden opgesomd in artikel 12.5.1, §1, tweede lid van het Energiedecreet:

"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 energieën 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;**⁸*

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".

12. Uit de lezing van de relevante bepalingen van het Energiedecreet blijkt dat de doeleinde van de door het ontwerp voorziene verwerking van persoonsgegevens er meer bepaald in bestaat controle uit te oefenen op de naleving van het door het Energiedecreet ingevoerde verbod op de plaatsing of vervanging van stookolieketels in residentiële en niet-residentiële gebouwen waar een aardgas aansluiting mogelijk is en het desgevallend sanctioneren van de niet-naleving van voormeld verbod. Overeenkomstig artikel 13.4.9/2 van het Energiedecreet kan het VEKA met name administratieve geldboeten opleggen aan zowel de aangifteplichtige installateur als de eigenaar of de houder van een zakelijk recht op het betrokken gebouw in geval van niet-naleving van de desbetreffende bepalingen⁹. In geval van het verzaken aan de meldingsplicht of het doorgeven van

⁸ De Autoriteit onderlijnt.

⁹ Artikel 13.4.9/2 Energiedecreet bepaalt: "Als het VEKA vaststelt dat er in een residentieel of niet-residentieel gebouw in strijd met artikel 11.1/1.3 een stookolieketel of een ketellichaam is geplaatst of vervangen, legt het aan de betrokken aangifteplichtige een administratieve geldboete van 3000 euro op, vermeerderd met 2000 euro per gebouweenheid in het gebouw.

onvolledige of foutieve informatie, kan op grond van artikel 13.4.11, §1, 3° en 4° van het Energiedecreet aan de installateur bovendien eveneens een administratieve geldboete tot 20.000 euro worden opgelegd.

13. De Autoriteit is van oordeel dat bovenvermelde doeleinde (controle en handhaving) als dusdanig als welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd kan worden beschouwd in de zin van artikel 5.1.b) AVG.

14. Het verdient evenwel aanbeveling om in enige informatieplicht te voorzien in hoofde van de installateur ten aanzien van de burger (eigenaar of gebruiker van het gebouw) alvorens de installateur overgaat tot melding in de rapportagetool op de website van het VEKA. De installateur zou, alvorens een stookolieketel of stookolieketellichaam te plaatsen of te vervangen, de burger op de hoogte moeten brengen van de verplichting die op de installateur rust om de installatie te melden aan het VEKA.¹⁰

15. De rapportageverplichting in hoofde van de installateur, zoals deze is voorzien in het Energiedecreet en nader geregeld in het ter advies voorliggend ministerieel besluit, kan in bepaalde gevallen inhouden dat de betrokken installateur, op straffe van administratieve geldboetes, op eigen initiatief aangifte dient te doen bij het VEKA van zijn eigen inbreuk, in welk geval deze laatste eveneens gesanctioneerd zal worden door middel van (hoge) administratieve sancties.¹¹ De Autoriteit behoudt zich het recht voor het rechtmatig karakter van de met deze rapportageverplichting gepaard gaande gegevensverwerking te herevalueren in het licht van een gebeurlijke beoordeling door de Raad van State omtrent de (on)verenigbaarheid van de meldingsplicht zelf met het verbod op gedwongen zelfincriminatie en het zwijgrecht zoals onder meer gewaarborgd door artikel 6 EVRM¹² en artikel 48 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.¹³

In afwijking van het eerste lid wordt de administratieve geldboete aan de eigenaar of de houder van een zakelijk recht op het gebouw opgelegd als de stookolieketel of het ketellichaam in strijd met artikel 11.1/1.3 werd geplaatst of vervangen los van werkzaamheden die vallen onder het toepassingsgebied van de energieprestatieregelgeving, vermeld in artikel 11.1.1. De procedure, vermeld in artikel 13.4.8, is van overeenkomstige toepassing.*

¹⁰ Het bewijs van het voldoen van deze informatieplicht zou door de installateur gebeurlijk kunnen worden geleverd aan de hand van een terzake door de eigenaar/gebruiker van het gebouw ondertekenende verklaring.

¹¹ Het betreft niet alleen administratieve boetes (à rato van 3000 euro) ingevolge het onrechtmatig plaatsen of vervangen van een stookolieketel of ketellichaam (art. 13.4.9/2 van het Energiedecreet) maar tevens administratieve boetes (à rato van max. 20.000 euro) ingevolge het niet of niet correct uitvoeren van de meldingsverplichtingen terzake (art. 13.4.11 van het Energiedecreet).

¹² Gelet op de omvang van de administratieve sancties zouden deze op basis van de criteria van het arrest *Engel e.a. t/ Nederland* van 8 juni 1976 van het EHRM als strafrechtelijke sancties kunnen worden beschouwd, waardoor het penale luik van art. 6 EVRM speelt.

¹³ Zie ook randnr. 35 van advies nr. 80/2018 van 5 september 2018 betreffende een ontwerp van decreet houdende 'Kaderdecreet bestuurlijke handhaving'.

c. Verwerkingsverantwoordelijke(n)

16. 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.

17. De Autoriteit stelt vast dat het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) door artikel 12.5.1, §2, *in fine* van het Energiedecreet wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke voor de verzamelde persoonsgegevens die worden vervolgens worden opgeslagen in de databank voor energiegebruik en energieproductie, waaronder ook de persoonsgegevens verzameld en verwerkt in het kader van de rapportageverplichting van de installateurs. De Autoriteit neemt hier akte van.

d. Categorieën van persoonsgegevens en betrokkenen

i. Bevoegdheid en verbod op subdelegatie

18. De Autoriteit stelt, wat betreft de inhoud van de meldingen door installateurs - en bijgevolg de in dit verband verzamelde persoonsgegevens - vast dat artikel 11.1/1.4 van het Energiedecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen wat betreft de vorm en de inhoud van de meldingen¹⁴. Het Energiebesluit bepaalt in zijn artikel 10.1.11 evenwel op zijn beurt dat "[d]e minister de nadere regels [bepaalt] voor de vorm en de inhoud voor de meldingen, vermeld in artikel 11.1/1.4 van het Energiedecreet van 8 mei 2009". De Autoriteit wijst erop dat zulks in strijd is met het verbod op subdelegatie.

19. Zoals de Autoriteit er reeds op wees in haar advies 125/2021, dienen de wezenlijke elementen van de onderhavige verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 6.3 AVG *j*^o artikel 22 Grondwet - gelet op de ernstige inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen - in beginsel te worden vastgesteld door de wetgever en bijgevolg te worden opgenomen in het Energiedecreet.

20. Artikel 22 Grondwet verbiedt de wetgever om af te zien van de mogelijkheid om zelf te bepalen welke inmengingen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kunnen beknotten¹⁵. In

¹⁴ Artikel 11.1/1.4 Energiedecreet luidt meer bepaald als volgt: "Vanaf 1 april 2022 rapporteren de installateurs van stookolieketels per kwartaal aan het VEKA een lijst met adressen van de residentiële en niet-residentiële gebouwen waarin ze gedurende het vorige kwartaal een of meer stookolieketels of ketellichamen hebben geïnstalleerd of vervangen. Deze gegevens worden opgenomen in de databank, vermeld in artikel 12.5.1. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de vorm en de inhoud van die meldingen".

¹⁵ Advies nr. 63.202/2 van 26 april 2018 van de Raad van State gegeven over een voorontwerp van wet "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, Parl.St. Kamer, 54-3185/001, blz1 21-122.

deze context is een delegatie aan de Regering "*niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd*"¹⁶.

21. *In casu* kunnen de nadere regels voor de vorm en inhoud voor de meldingen bijgevolg hoogstens worden opgenomen in het Energiebesluit, op basis van de hiertoe voorziene machtiging in artikel 11.1/1.4 van het Energiedecreet, doch niet in het voor advies voorliggende ministerieel besluit.

ii. *Proportionaliteitsbeginsel en beginsel van minimale gegevensverwerking*

22. Artikel 5.1.c) AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').

23. Uit het aanvraagformulier en de tekst van het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit (meer bepaald artikel 1, §4) kan worden afgeleid dat de (categorieën van) betrokkenen de installateurs van stookolieketels zijn evenals de eigenaars, houders van een zakelijk recht op of de gebruikers van het betrokken gebouw. Zulks wordt tevens uitdrukkelijk gesteld in artikel 5 van het ontwerp.

24. Wat betreft de verzamelde en verwerkte (categorieën van) persoonsgegevens, bepaalt artikel 2 van het ontwerp van ministerieel besluit vooreerst dat voor de unieke identificatie van de installateur die een melding doet via de rapportagetool op de website van het VEKA, gebeurt aan de hand van het rijksregisternummer, het BIS-nummer of het vreemdelingsnummer.

25. Overeenkomstig artikel 3 van het ontwerp dient de installateur de volgende (persoons)gegevens in te voeren in de rapportagetool van het VEKA:

- de eigen identificatiegegevens (het rijksregisternummer, BIS-nummer of het vreemdelingsnummer; cf. *supra*);
- de identificatiegegevens van het gebouw of de gebouweenheid waar de stookolieketel of het ketellichaam is geplaatst; en
- de datum van de plaatsing van de stookolieketel of het ketellichaam.

Zie in dezelfde zin volgende adviezen van de Raad van State:

- Advies 26.198/2, op 2 februari 1998 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 december 1998 "*tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens*", *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 49-1566/1, 108;
- Advies 33.487/1/3 van 18 en 20 juni 2002 betreffende een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 augustus 2002 "*houdende maatregelen inzake gezondheidszorg*", *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2125/2, 539;
- Advies 37.765/1/2/3/4, op 4 november 2004 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2004, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1437/2.

¹⁶ Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1 ; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1 ; Arrest 4482015 van 23 april 2015, punt B.36.2; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4 ; Arrest nr. 29/2010 van 15 maart 2018, punt B.13.1, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.; Advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april 2018, punt 2.2.

26. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat "*de gerapporteerde gegevens terecht[komen] in de databank energiegebruik en energieproductie van het VEKA, zoals vermeld in artikel 12.5.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009*".

27. Wat betreft de voorziene verwerking van het rijksregisternummer van de installateurs, dient erop te worden gewezen dat dit strikt geregeld wordt door artikel 8 van de Rijksregisterwet. De Autoriteit onderschrijft het belang van correcte identificatie en het daarbij verwerken van gegevens die voldoen aan de vereisten van kwaliteit en juistheid. Het gebruik van het rijksregisternummer is evenwel enkel toegelaten mits een voorafgaandelijke machtiging van de minister van Binnenlandse Zaken of indien dit uitdrukkelijk is voorzien door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie¹⁷ (cf. *infra*).

28. De Autoriteit herinnert er aan dat unieke identificatienummers tevens een bijzondere bescherming genieten onder de AVG. Artikel 87 AVG voorziet meer bepaald dat de lidstaten die een nationaal identificatienummer vaststellen, er moeten over waken dat dit alleen wordt gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Zo vestigde de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de rechtsvoorganger van de Autoriteit, reeds eerder¹⁸ de aandacht op in acht name van volgende waarborgen ter zake:

- het gebruik van een algemeen identificatienummer moet worden beperkt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is aangezien dit gebruik risico's impliceert inzake koppeling van bestanden;
- de doeleinden moeten duidelijk en expliciet worden gepreciseerd zodat men de beoogde soorten verwerkingen kan vermoeden/voorzien;
- de bewaartermijn en de eventuele mededelingen aan derden moeten eveneens worden omkaderd;
- technische en organisatorische maatregelen moeten het beveiligd gebruik passend omkaderen; en
- de niet-naleving van de bepalingen die het gebruik omkaderen moeten worden gesanctioneerd aan de hand van effectieve, proportionele en ontradende sancties.

29. De Autoriteit stelt in dit verband vooreerst vast dat de in het voor advies voorliggende ontwerp voorziene verwerking van het rijksregisternummer niet uitdrukkelijk is voorzien "*door of krachtens een*

¹⁷ Artikel 8, §1 Rijksregisterwet stelt meer bepaald in dit verband: "*§ 1. De machtiging om het Rijksregisternummer te gebruiken, wordt door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken toegekend aan de overheden, instellingen en personen, bedoeld in artikel 5, § 1, wanneer dit gebruik noodzakelijk is voor de uitvoering van taken van algemeen belang. (...) Er is geen machtiging vereist om het Rijksregisternummer te gebruiken wanneer dit gebruik uitdrukkelijk voorzien is door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie.*".

¹⁸ Zie advies nr. 19/2018 van 29 februari 2018 betreffende een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen "*Binnenlandse Zaken*".

wet, decreet of ordonnantie zoals vereist door artikel 8 van de Rijksregisterwet (cf. *supra*) in de mate dat het Energiedecreet geen verwerking voorziet van het rijksregisternummer van de aangifteplichtigen (*i.e.* de installateurs) in het kader van de in artikel 11.1/1.4 vervatte meldingsplicht en de opname van de gerapporteerde gegevens in de databank energiegebruik en energieproductie van het VEKA. Dit in tegenstelling tot wat het geval is voor andere databanken die het Energiedecreet creëert en waarbij een verwerking van het rijksregisternummer van de betrokkenen wel uitdrukkelijk is voorzien in het decreet (zie onder meer artikelen 11.1.14, 12.4.1 en 13.1.4). De Autoriteit wijst erop dat een verwerking van het rijksregisternummer niet kan worden voorzien bij ministerieel besluit en dat - indien de aanvrager de verwerking van dit identificatienummer noodzakelijk acht (cf. *infra*) - hiertoe bijgevolg ofwel een basis dient worden te voorzien in de toepasselijke bepalingen van Hoofdstuk I/1 van het Energiedecreet dan wel een machtiging van de minister van Binnenlandse Zaken dient te worden bekomen.

e. Categorieën van ontvangers

30. Artikel 4 van het ontwerp van ministerieel besluit bepaalt dat de persoonsgegevens verzameld in het kader van de meldingsplicht van de installateurs worden opgenomen in de databank energiegebruik en energieproductie van het VEKA, zoals beschreven in artikel 12.5.1 van het Energiedecreet.

31. Overeenkomstig artikel 12.5.1, §2, eerste lid van het Energiedecreet is voormelde databank toegankelijk voor "*de diensten van de Vlaamse overheid, de betrokken gemeente, de gebouwdeigenaar en de betrokken houder van een zakelijk recht*".

32. De Autoriteit verwijst in dit verband naar de opmerkingen die zij formuleerde in haar advies 125/2021 van 28 juli 2021 (randnrs. 26-29) met betrekking tot deze bepaling van het Energiedecreet die eveneens relevant zijn voor het voor advies voorliggende ontwerp van ministerieel besluit, gelet op het bepaalde in zijn artikel 4. Meer bepaald dient erop te worden gewezen dat de formulering "*diensten van de Vlaamse overheid*" zeer ruim en vaag is. Aangezien het moeilijk te verantwoorden lijkt dat *alle* diensten van de Vlaamse overheid toegang zouden krijgen tot de gegevens opgenomen in de databank energiegebruik en energieproductie, dringt een nadere precisering van de betrokken (categorieën van) diensten alsook de doeleinden waarvoor deze toegang dienen te hebben, zich op. Verder rijst de vraag wat wordt bedoeld met "*de betrokken gemeente*" en om welke redenen deze laatste toegang dient te krijgen tot de verzamelde gegevens. Ook dit dient nader te worden verduidelijkt.

f. Bewaartermijn

33. 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 (beginsel van opslagbeperking).

34. De Autoriteit stelt vast dat artikel 5, lid van het ontwerp van ministerieel besluit bepaalt dat *"voor de verwerking van de contactgegevens van de installateur en alle rijksregisternummers een bewaartermijn [geldt] van maximaal vijf jaar na de dag waarop de melding is gebeurd. Hierna worden deze persoonsgegevens verwijderd"*¹⁹.

35. De Autoriteit wijst erop dat in het ontwerp niet nader worden toegelicht hoe voormelde bewaartermijn van vijf jaar wordt verantwoord. Gevraagd naar de reden van de aldus vastgestelde opslagperiode, licht de aanvrager toe dat deze verjaartermijn is gebaseerd op gelijkaardige processen binnen het VEKA - bijvoorbeeld rond EPC en EPB - en te maken heeft met de verjaringstermijn die als standaard wordt toegepast bij deze verplichtingen. De Autoriteit neemt hier akte van en wijst erop dat het aangewezen is dit aldus te preciseren. Zoals hierboven gesteld, dienen de wezenlijke elementen van de verwerking - waaronder ook de bewaartermijn - evenwel te worden opgenomen in een formele wettelijke norm (*in casu* het Energiedecreet) dan wel, op basis van een voldoende nauwkeurige delegatie, in het Energiebesluit.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat volgende aanpassingen zich opdringen in het ontwerp van ministerieel besluit:

- het overhevelen van de wezenlijke elementen van de voorziene verwerking van persoonsgegevens naar een formele wettelijke norm (*i.e.* het Energiedecreet), gelet op de ernstige inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen die de verwerking met zich meebrengt (randnrs. 18-21);
- het voorzien van de verwerking van het Rijksregisternummer *door of krachtens* een decreet, zoals vereist door artikel 8 Rijksregisterwet, bij gebreke waaraan de Minister van Binnenlandse Zaken dit gebruik zal moeten machtigen (randnr. 29);

¹⁹ De Autoriteit onderlijnt.

- nadere precisering van de (categorieën van) ontvangers die toegang zullen hebben tot de databank energiegebruik en energieproductie van de het VEKA, waarin de verzamelde persoonsgegevens overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp van ministerieel besluit zullen worden opgenomen (randnrs. 30-32); en
- precisering van de verantwoording van de bij artikel 5 van het ontwerp vastgestelde (maximale) bewaartermijn van vijf jaar, in het licht van het beginsel van minimale gegevensverwerking (randnrs. 33-35);

wijst op het belang van volgend element:

- beoordeling van de (on)verenigbaarheid van de meldingsplicht in hoofde van de installateur met het verbod op gedwongen zelfincriminatie en het zwijgrecht ingevolge art. 6 EVRM en de gebeurlijke repercussies daarvan voor de rechtmatigheid van de met deze meldingsplicht gepaard gaande gegevensverwerking (randnr. 15).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur