



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 88/2020 van 11 september 2020

Voorwerp: advies betreffende een voorontwerp van ordonnantie betreffende de organisatie van de thermische energienetten en het meten van het verbruik van thermische energie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (CO-A-2020-085)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op de 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 "WVP");

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie en Participatieve Democratie, de heer Alain Maron, ontvangen op 24 juli 2020;

Gelet op het verslag van Mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt , op 11 september 2020, het volgende advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 24 juli 2020, heeft de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie en Participatieve Democratie, de heer Alain Maron (hierna "de verzoeker"), gevraagd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") om advies uit te brengen over artikelen 16 tot 19 van een voorontwerp van ordonnantie betreffende de organisatie van de thermische energienetten en het meten van het verbruik van thermische energie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna "het voorontwerp").
2. Het voorontwerp beoogt het (gedeeltelijk) omzetten van twee richtlijnen, namelijk de richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en de richtlijn (EU) 2018/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 houdende wijziging van richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie¹.
3. Het voorontwerp heeft als doel een wettelijk kader te voorzien betreffende de thermische energienetten, met inbegrip van:
 - de minimumvoorwaarden waaraan de uitvoerders van een thermisch energienet moeten voldoen (artikel 5 van het voorontwerp), hun taken (artikel 6 van het voorontwerp) alsook hun verplichtingen van overheidsdienst (artikel 7 van het voorontwerp) en van rapportering (artikel 12 van het voorontwerp);
 - de minimumvoorwaarden waaraan de leveranciers van thermische energie (artikel 9 van het voorontwerp) moeten voldoen alsook hun taken (artikel 10 van het voorontwerp);
 - bepalingen betreffende de productie van thermische energie afkomstig van energie uit hernieuwbare bronnen (artikel 11 van het voorontwerp);
 - de meting in het geval van een collectief gebouw of collectieve site (artikelen 13 tot 15 van het voorontwerp);
 - het kader van de behandeling van persoonsgegevens (artikel 16 tot 19 van het voorontwerp);
 - een strafrechtelijk sanctieregime (artikel 20 van het voorontwerp).
4. Thermische energie is de energie die wordt overgedragen door een warmtegeleidende vloeistof, zoals water, waterdamp of een koelvloeistof. Er bestaat momenteel in het Brussels Hoofdstedelijk

¹ Deze richtlijnen maken deel uit van een pakket maatregelen dat is gepubliceerd door de Europese Commissie genaamd "Schone energie voor alle Europeanen".

Gewest geen normatief kader met betrekking tot warmte- en koudenetwerken, met name omwille van het feit dat het aantal thermische energienetten nog beperkt is.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a. Rechtsgrond

5. Elke verwerking van persoonsgegevens moet een rechtsgrond hebben overeenkomstig artikel 6 van de AVG. Het voorontwerp voorziet de verwerking van persoonsgegevens door de uitvoerder van het thermisch energienet, door de leverancier van thermische energie en door de beheerder van het collectief gebouw of van de collectieve site².
6. In dit kader, aangezien de verwerking van persoonsgegevens wordt uitgevoerd door de uitvoerder van het thermisch energienet en de beheerder van het collectief gebouw of van de collectieve site, is de Autoriteit van mening dat zij zich kunnen baseren op artikel 6.1 c) (wettelijke verplichting) of e) taak van algemeen belang) van de AVG voor de taken en verplichtingen die door het voorontwerp worden opgelegd. Wat de leverancier van thermische energie betreft, in die zin dat de verwerking van persoonsgegevens het sluiten van een contract voor de levering van energie veronderstelt, kan de verwerking gebaseerd zijn op artikel 6.1.b) (uitvoering van een contract) van de AVG.
7. Artikel 18 bepaalt dat *"de verbruiksgegevens bedoeld onder artikel 16, 1° die voortvloeien uit de uitvoering van de taken en de naleving van de verplichtingen bedoeld onder artikelen 6, 7, 10 en 14, zich beperken tot een maandelijkse representativiteit. Een representativiteit die lager is dan één maand berust op de toestemming van de betrokken persoon"*. De Autoriteit is van mening dat, voor zover het uit het voorontwerp blijkt dat de missies en taken die zijn beschreven in artikelen 6, 7, 10 en 14 kunnen worden uitgevoerd op basis van gegevens van maandelijks verbruik, het is uitgesloten om in het voorontwerp de mogelijkheid te voorzien om gegevens die over een minder lange periode zijn samengevoegd te verwerken. Indien nauwkeurigere gegevens echter noodzakelijk zijn (d.w.z. een dagelijkse of wekelijkse representativiteit) om de nagestreefde doeleinden te bereiken, moeten deze in het voorontwerp worden voorzien. De Autoriteit vestigt de aandacht van de verzoeker op het gebrek aan evenwicht tussen enerzijds de uitvoerder van het netwerk, de leverancier van energie en anderzijds de consument. De toestemming kan, overeenkomstig artikel 7 van de AVG, moeilijk als vrij worden beschouwd zodat het de beoogde verwerking niet kan rechtvaardigen.

² Artikel 3, 11° definieert de beheerder van het collectief gebouw of van de collectieve site als "de natuurlijke of rechtspersoon die de eigenaar(s) van de gemeenschappelijke delen van het collectief gebouw of van de collectieve site vertegenwoordigt".

b. Doel

8. Overeenkomstig artikel 5.1.b) van de AVG mag een verwerking van persoonsgegevens slechts worden uitgevoerd voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
9. De Autoriteit merkt bij het lezen van het voorontwerp op dat de beoogde verwerkingen meerdere doeleinden nastreven:
 - wat de verwerkingen van persoonsgegevens door **de uitvoerder van het thermisch energienet** betreft: de noodzakelijke verwerkingen voor het uitvoeren van de taken en het naleven van de verplichtingen van overheidsdienst bedoeld onder artikelen 6 en 7 van het voorontwerp, met name het beheer van het thermisch energienet (artikel 6, 1° tot 7° van het voorontwerp), de aansluiting op dit netwerk (artikel 7, 6° van het voorontwerp), het plaatsen en het opnemen van de meters (artikel 7, 8° en 9° van het voorontwerp), het bewaren van de meterstanden ter informatie voor de eindafnemer, voor statistieken en rapportering (artikel 7, 9° van het voorontwerp), het verstrekken van telgegevens aan de leveranciers van thermische energie met het oog op de facturering en de informatie aan de eindafnemer (artikel 7, 10° van het voorontwerp), het actief opsporen en vaststellen van alle vormen van energiefraude en het nemen van voorzorgsmaatregelen (artikel 7, 11° van het voorontwerp);
 - wat de verwerkingen van persoonsgegevens door de **leverancier van thermische energie** betreft: de noodzakelijke verwerkingen voor het uitvoeren van de taken bedoeld onder artikel 10 van het voorontwerp, met name voor de levering van thermische energie (artikel 10, 1° van het voorontwerp), de facturering van kosten met betrekking tot het verbruik van thermische energie en het verstrekken van de in bijlage 2 gespecificeerde informatie (artikel 10, 2° van het voorontwerp), de behandeling van klachten van klanten (artikel 10, 3° van het voorontwerp), het nemen van maatregelen van sociale aard in geval van laattijdige betalingen en in geval van beëindiging van het leveringscontract (artikel 10, 4° van het voorontwerp);
 - wat de verwerkingen van persoonsgegevens door de **beheerder van het collectief gebouw of van de collectieve site**³ betreft: de noodzakelijke verwerkingen voor het naleven van de verplichtingen bedoeld onder artikel 14 van het voorontwerp, met name het aan elk van de bewoners die eindverbruikers van thermische energie zijn verstrekken van informatie betreffende het eigen verbruik van thermische energie en het verdelen van de

³ De toelichting van de redenen verduidelijkt dat de eindverbruikers van thermische energie niet altijd een contractuele relatie met een energieleverancier hebben. Het is de beheerder van het collectief gebouw of van de collectieve site die een leveringscontract met een energieleverancier sluit. In het geval van een collectief gebouw of collectieve site in gemeenschappelijke eigendom, sluit de syndicus die door de algemene vergadering van mede-eigenaars is aangewezen doorgaans een leveringscontract in naam van deze vereniging van mede-eigenaars.

kosten met betrekking tot het verbruik van thermische energie en het meedelen van de afrekening van deze kosten.

10. Deze doeleinden zijn welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd.
11. De Autoriteit neemt er nota van dat artikel 17, §4 van het voorontwerp bepaalt dat *"elke verwerking van gegevens bedoeld onder artikel 16 met de volgende doeleinden verboden is:*
1° de overdracht van deze gegevens of van energieprofielen die zijn opgesteld op basis van deze gegevens;
2° het opstellen van lijsten met verbruikers die geïdentificeerd zijn als fraudeurs of slechte betalers;
3° prospectie met commerciële doeleinden".
12. Artikel 17, § 5 van het voorontwerp bepaalt dat *"elke andere verwerking die wordt uitgevoerd op de gegevens bedoeld onder artikel 16 slechts mag gebaseerd zijn op het nastreven van legitieme belangen, zoals gedefinieerd in artikel 6.1.f van de AVG".* De Autoriteit stelt zich vragen bij de "andere" verwerking die door deze bepaling wordt voorzien, aangezien de doeleinden van de verwerkingen uitdrukkelijk moeten worden geformuleerd in het voorontwerp. Artikel 17, §4 en §5 van het voorontwerp moet opnieuw worden geformuleerd en er moet worden aangegeven dat de drie categorieën van belanghebbenden de persoonsgegevens uitsluitend mogen verwerken voor de doeleinden die in het voorontwerp zijn voorzien, namelijk de uitvoering van hun missies beschreven in artikelen 6, 7, 10 en 14 van het voorontwerp en dat de verwerking van deze gegevens voor andere doeleinden is uitgesloten, in het bijzonder voor de overdracht van gegevens, het opstellen van lijsten met verbruikers die geïdentificeerd zijn als fraudeurs of slechte betalers, prospectie en elke andere verwerking op basis van hun vermeend legitiem belang.
13. Artikel 12 van het voorontwerp bepaalt dat de uitvoerder van het thermisch energienet, uiterlijk op 31 maart van elk jaar, de gegevens bedoeld in bijlage 3 meedeelt aan Leefmilieu Brussel, om het opstellen van de energiebalans van het Gewest of van de nodige verslagen betreffende thermische energie mogelijk te maken. De Autoriteit merkt op dat de lijst met gegevens die is opgenomen in bijlage 3 geen persoonsgegevens bevat zodanig dat de AVG niet van toepassing is op deze verwerking. Bijlage 3 bepaalt echter dat *"de Regering de lijst van te melden gegevens kan specificeren en aanvullen".* Als de communicatie van persoonsgegevens moet worden voorzien, moeten deze eventuele uitvoeringsbepalingen vooraf worden onderworpen aan het advies van de Autoriteit.
14. Wat de verwerkingen van gegevens voor statistische en rapporteringsdoeleinden bepaald door artikel 7, 9° van het voorontwerp betreft, moet de ontvanger van deze gegevens worden gespecificeerd. Is dit uitsluitend Leefmilieu Brussel, zoals bepaald in artikel 12 voor de gegevens die

worden verwerkt voor rapporteringsdoeleinden? De Autoriteit nodigt de verzoeker uit om dit in het voorontwerp te verduidelijken.

15. De Autoriteit vestigt de aandacht op het feit dat de verdere verwerking voor statistische doeleinden bij voorkeur moet worden uitgevoerd met behulp van anonieme gegevens⁴. Als het onmogelijk is om het beoogde doel van de verwerking te bereiken met behulp van anonieme gegevens, kunnen gepseudonimiseerde persoonsgegevens⁵ worden gebruikt. Als het met deze gegevens ook onmogelijk is om het beoogde doel te bereiken, kunnen ook niet-gepseudonimiseerde persoonsgegevens worden gebruikt, alleen in laatste instantie.

c. Evenredigheid/gegevensminimalisatie

16. Artikel 5.1.c) van de AVG bepaalt dat de persoonsgegevens toereikend moeten zijn, ter zake dienen en zich beperken tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (principe van "gegevensminimalisatie").
17. Artikel 16 van het voorontwerp bepaalt dat de persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van het voorontwerp de volgende zijn: "1^o de verbruiksgegevens uitgedrukt in kWh; 2^o de identificatiegegevens van de gebruiker (naam, voornaam, adres en contactgegevens)".
18. Deze gegevens lijken toereikend te zijn, ter zake te dienen en zich te beperken tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden van de verwerking.

d. Verwerkingsverantwoordelijke

19. Artikel 17, §1 van het voorontwerp bepaalt dat "de uitvoerder van het thermisch energienet verantwoordelijk is voor de verwerkingen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de taken en het naleven van de verplichtingen van overheidsdienst bedoeld onder artikelen 6 en 7 van het voorontwerp".

⁴ Anonieme gegevens: informatie die niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon kan worden gekoppeld (artikel 4.1 van de AVG, *a contrario*).

⁵ "Pseudonimisering: het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld". (zie artikel 4.5) van de AVG).

20. Artikel 17, §2 van het voorontwerp bepaalt dat *"de leverancier van thermische energie verantwoordelijk is voor de verwerkingen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de taken bedoeld onder artikel 10 van het voorontwerp"*.
21. Artikel 17, §3 van het voorontwerp bepaalt dat *"de beheerder van het collectief gebouw of van de collectieve site verantwoordelijk is voor de verwerkingen die noodzakelijk zijn voor het naleven van de verplichtingen bedoeld onder artikel 14 van het voorontwerp"*.
22. De Autoriteit maakt van de gelegenheid gebruik om eraan te herinneren dat de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijken passend moet zijn in het licht van de feitelijke omstandigheden⁶. Met andere woorden, voor elke verwerking van persoonsgegevens moet worden gecontroleerd of zij, *in feite*, het doel van de verwerking nastreeft en of zij controle heeft over de verwerking ervan.
23. Voor zover is bepaald dat de uitvoerder van het thermisch net de telgegevens verstrekt aan de energieleveranciers voor de facturatie (artikel 6, 10° van het voorontwerp) terwijl de energieleverancier de facturering voor de levering van thermische energie op zich neemt (artikel 10, 2° van het voorontwerp), moet er worden aangeduid of er, voor bepaalde verwerkingen, een gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat, of de leverancier handelt als verwerker (in dit geval moet een verwerkersovereenkomst worden gesloten overeenkomstig artikel 28 van de AVG).

e. Bewaartermijn

24. Krachtens artikel 5.1.e) van de AVG mogen persoonsgegevens niet worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren voor een periode die langer is dan noodzakelijk voor de uitvoering van de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt.
25. Artikel 19 van het voorontwerp bepaalt dat de verbruiksgegevens bedoeld onder artikel 16, 1° van het voorontwerp (d.w.z. de verbruiksgegevens uitgedrukt in kWh) maximaal vijf jaar worden bewaard.

⁶ Immers, zowel de Artikel 29-werkgroep - voorganger van het Europees Comité voor gegevensbescherming - als de Autoriteit hebben de noodzaak benadrukt om het concept van verwerkingsverantwoordelijke te benaderen vanuit een feitelijk perspectief. Zie: Artikel 29-werkgroep, Advies 1/2010 over de begrippen "voor de verwerking verantwoordelijke" en "verwerker", 16 februari 2010, p. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_nl.pdf) en Gegevensbeschermingsautoriteit, *De stand van zaken van de begrippen van voor de verwerking verantwoordelijke/verwerker ten aanzien van de EU-verordening 2016/679 betreffende de bescherming van persoonsgegevens (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten*, p.1..(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

26. Het voorontwerp voorziet geen bewaartermijn voor de identificatiegegevens van de gebruiker bedoeld onder artikel 16, 2° van het voorontwerp. In het licht van artikel 6.3 van de AVG moeten in het project de (maximale) bewaartermijnen van de te verwerken persoonsgegevens worden bepaald en aangeduid, rekening houdend met de verschillende doeleinden en categorieën van gegevens, of ten minste de criteria voor het bepalen van deze (maximale) bewaartermijnen in het project worden opgenomen. De Autoriteit vraagt de verzoeker om deze vergetelheid te herstellen om te voldoen aan artikel 6.3 van de AVG.

f. Gegevensbeveiliging

27. Bijlage 1 van het voorontwerp bepaalt dat de meters die worden geplaatst door de uitvoerder van het thermisch energienet meters zijn die op afstand kunnen worden gelezen.
28. De Autoriteit herinnert er in dit opzicht aan dat de gegevens moeten worden verwerkt op een manier die een passende beveiliging garandeert (artikel 5.1.f) van de AVG). De regels die in artikel 32 van de AVG zijn vastgelegd moeten worden nageleefd.

OM DEZE REDENEN,

vraagt de Autoriteit de verzoeker om:

- de ontvanger van de statistische gegevens in het voorontwerp te specificeren;
- artikel 17, §4 en §5 van het voorontwerp opnieuw te formuleren;
- te verduidelijken of de verwerkingsverantwoordelijken handelen als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken of als verwerkingsverantwoordelijke en verwerkers;
- een bewaartermijn van de gegevens bedoeld onder artikel 16, 2° van het voorontwerp te bepalen;

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum