



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 71/2021 van 21 mei 2021

Betreft: Adviesaanvraag over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het Waalse Wetboek van duurzaam wonen om de strijd tegen de leegstand van woningen te versterken, en een ontwerp van wet van de Waalse Regering houdende vaststelling en beheer van de gegevens betreffende het minimumverbruik voor water en elektriciteit op basis waarvan een woning als onbewoond kan worden beschouwd krachtens artikel 80, 3°, van het Waalse Wetboek van duurzaam wonen (CO-A-2021-067 en CO-A-2021-068)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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

Gelet op 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 de adviesaanvraag van de minister van Huisvesting, de Plaatselijke Besturen en het Stedenbeleid, de heer Christophe Collignon, ontvangen op 26 maart 2021;

Gelet op de connexiteit tussen de adviesaanvragen;

Gelet op de aanvullende informatie ontvangen op 22 en 23 april 2021;

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

Brengt op 21 mei 2021 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De minister van Huisvesting, de Plaatselijke Besturen en het Stedenbeleid, de heer Christophe Collignon (hierna "de aanvrager") heeft op 26 maart 2021 het advies van de Autoriteit gevraagd betreffende:
 - een **voorontwerp van decreet tot wijziging van het Waalse Wetboek van duurzaam wonen om de strijd tegen de leegstand van woningen te versterken** (hierna "**het voorontwerp van decreet**") (CO-A-2021-067);
 - een **ontwerp van besluit van de Waalse Regering houdende vaststelling en beheer van de gegevens betreffende het minimumverbruik voor water en elektriciteit op basis waarvan een woning als onbewoond kan worden beschouwd krachtens artikel 80, 3°, van het Waalse Wetboek van duurzaam wonen** (hierna "**ontwerp van besluit**") (CO-A-2021-068).
2. De twee ontwerpen die voor advies bij de GBA zijn ingediend sluiten aan bij de wens van de Waalse Regering om **de strijd tegen de leegstand van woningen** op haar grondgebied te versterken.
3. Het Waalse Wetboek van duurzaam wonen (hierna "het Wetboek") stelt verschillende mechanismen in om leegstand van gebouwen te bestrijden (waaronder de heffing van een belasting of de mogelijkheid een gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure toe te passen voor de eenzijdige vordering van leegstaande woningen).
4. Om **leegstaande woningen gemakkelijker op te sporen** en het fenomeen bijgevolg doeltreffender te bestrijden, bepaalt artikel 80, § 1, 3°, eerste lid van het Wetboek dat **de woningen waarvan het water- of elektriciteitsverbruik lager is** dan een door de Regering bepaald verbruik **op weerlegbare wijze worden geacht onbewoond te zijn**. In zijn huidige versie bepaalt artikel 80, § 1, 3°, tweede lid, van het Wetboek: « *De uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie [...] en de beheerders van het verdelingsnet [...] [hierna "de DNB's" - distributienetbeheerders] moeten, minstens één keer per jaar, een gedetailleerde lijst aan de [gewestelijke] administratie overmaken van de woningen waarvoor het water- of elektriciteitsgebruik lager is dan het door de Regering bepaalde minimumverbruik volgens de modaliteiten die ze bepaalt* ». Deze lijst wordt vervolgens aan de gemeenten meegedeeld, aangezien elke gemeentedienst enkel toegang heeft tot de gegevens betreffende de woningen die zich op zijn gemeentelijk grondgebied bevinden¹.

¹ De gemeenten zijn op grond van het Wetboek hoofdrolspelers in de strijd tegen de leegstand.

5. **Het voorontwerp van decreet beoogt de wijziging van artikel 80, § 1, 3°, van het Wetboek**, om het aantal partijen dat betrokken is bij de uitwisseling van de gegevens over water- en elektriciteitsverbruik, te beperken. Het voorontwerp van decreet bepaalt dat **de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie en de DNB's de gedetailleerde lijst van de woningen waarvoor het water- of elektriciteitsverbruik lager is dan het door de Regering bepaalde minimumverbruik rechtstreeks aan de gemeenten moeten overmaken, zonder langs de gewestelijke administratie te gaan**. In de nota van wijzigingen aan de Waalse Regering wordt die wijziging gerechtvaardigd door de noodzaak « *juridische efficiëntie en veiligheid te bieden, met name op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens* ». In de nota wordt aangegeven dat de mededeling aan de gemeenten via de gewestelijke administratie "geen meerwaarde biedt op het gebied van technische en organisatorische veiligheid" en dat "het sorteren van de door te geven gegevens per betrokken gemeente rechtstreeks door de DNB's en de waterdistributeurs kan worden uitgevoerd ».

6. Het **voorontwerp van decreet** voorziet verder in de invoeging van een **zesde lid** in artikel 80, § 1, 3°, van het Wetboek dat bepaalt dat de gemeenten **jaarlijks aan de gewestelijke administratie een verslag zullen moeten overmaken met geanonimiseerde gegevens** waarvan de inhoud door de Regering wordt bepaald.

7. Het **ontwerp van besluit bepaalt het volgende**:
 - De **minimumdrempels** voor water- en elektriciteitsverbruik (artikel 2 van het ontwerp van besluit);
 - De verplichting voor de DNB's en de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie om **minstens één keer per jaar, in een bruikbaar en herbruikbaar formaat, de lijst van woningen over te maken** waarvoor het water- en elektriciteitsverbruik lager is dan het door de Regering bepaalde minimumverbruik (artikel 3 van het ontwerp van besluit);
 - De verplichting voor de gemeenten, de DNB's en de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie **tot het sluiten van een overeenkomst met betrekking tot de technische en organisatorische regelingen voor het uitwisselen van gegevens** volgens een door de minister van Huisvesting vastgesteld model (artikel 4 van het ontwerp van besluit);
 - De **aanwijzing van een verwerkingsverantwoordelijke** in de zin van de AVG voor de verwerking van persoonsgegevens bedoeld in artikel 80, 3°, van het Wetboek (artikel 5 van het ontwerp van besluit);
 - De **bewaartermijn** van de gegevens bedoeld in artikel 80, 3°, van het Wetboek (artikel 6 van het ontwerp van besluit);

- **De inhoud van het verslag bedoeld in het nieuwe zesde lid van artikel 80, § 1, 3°, van het Wetboek, evenals het opstellen van een model voor een dergelijk verslag door de minister van Huisvesting (artikel 7 van het ontwerp van wet).**
8. De connexiteit tussen het voorontwerp van decreet en het ontwerp van wet rechtvaardigt dat de Autoriteit ze in één enkel advies onderzoekt.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

9. De Autoriteit beperkt haar onderzoek tot de bepalingen die verband houden met een verwerking van persoonsgegevens.

A. MEDEDELING AAN DE GEMEENTEN, DOOR DE DNB EN DE UITBATERS VAN DE OPENBARE DIENST VOOR WATERDISTRIBUTIE VAN DE GEDETAILLEERDE LIJST VAN WONINGEN MET EEN WATER- EN ELEKTRICITEITSVERBRUIK DAT ONDER EEN BEPAALDE DREMPEL LIGT

1) Ontvangers van de mededeling: de gemeenten

10. Zoals hierboven opgemerkt, verplicht het Wetboek momenteel de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie en de DNB's om de gewestelijke administratie een gedetailleerde lijst te bezorgen van woningen waarvoor het water- en elektriciteitsverbruik lager is dan het door de Regering bepaalde minimumverbruik. De administratie moet deze lijst vervolgens aan de gemeenten meedelen. Het voorontwerp van decreet bepaalt dat de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie en de DNB's verplicht zijn aan de gemeenten de gedetailleerde lijst van woningen in de betrokken gemeente waarvan het water- en elektriciteitsverbruik onder een bepaalde drempel ligt, rechtstreeks te bezorgen. **De Autoriteit neemt akte van deze wijziging van ontvanger die er inderdaad voor zorgt, zoals vermeld in de nota van wijzigingen aan de Waalse Regering, dat het aantal partijen dat bij de gegevensverwerking betrokken is, vermindert.**
11. Het voorontwerp voorziet bovendien in de verplichting voor de gemeentecolleges om een lijst op te stellen en bij te houden van de gemeentelijke ambtenaren die gemachtigd zijn toegang te hebben tot de gegevens die door de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie en de DNB's worden verstrekt. Het bepaalt bovendien dat elke gemeentedienst enkel toegang heeft tot gegevens over woningen op zijn grondgebied, en dat de gemeentelijke ambtenaren de vertrouwelijkheid van de verstrekte gegevens in acht nemen. **De Autoriteit neemt nota van die verplichtingen die erop gericht zijn de veiligheid van de verwerkte gegevens te garanderen.**

2) Periodiciteit en nadere regels voor de mededeling

12. Artikel 80, § 1, 3°, tweede lid, van het Wetboek, zoals gewijzigd bij het voorontwerp, bepaalt: « *De uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie [...] en de beheerders van het verdelingsnet [...] [hierna "de DNB's" - distributienetwerkbeheerders] moeten, minstens één keer per jaar, een gedetailleerde lijst aan de gemeenten overmaken van de woningen op het grondgebied van de betrokken gemeente waarvoor het water- of elektriciteitsverbruik lager is dan het door de Regering bepaalde minimumverbruik volgens de modaliteiten die ze bepaalt .*»²
13. Artikel 3 van het ontwerp van besluit bepaalt dat « *minstens één keer per jaar de distributienetwerkbeheerders en de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie, in een bruikbaar en herbruikbaar formaat, de lijst van woningen bedoeld in artikel 80, 3°, van het Wetboek, meedelen aan de betrokken gemeente* ».
14. Artikel 4 van het ontwerp van wet bepaalt op zijn beurt dat "*de mededeling vermeld in artikel 3 gebeurt onder voorbehoud van het sluiten van een overeenkomst met betrekking tot de technische en organisatorische regelingen voor het uitwisselen van gegevens volgens een door de minister van Huisvesting vastgesteld model.*" De aanvrager heeft een ontwerp van overeenkomst opgesteld voor de uitwisseling van gegevens tussen de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie, de distributienetwerkbeheerders en de Waalse gemeenten in het kader van de strijd tegen de leegstand van woningen (hierna "het ontwerp van overeenkomst"), dat in de bijlage bij de adviesaanvraag is gevoegd.
15. Volgens de nota van wijzigingen aan de Waalse Regering, bepaalt artikel 3 van het ontwerp van besluit de periodiciteit van de mededeling. Wat betreft de periodiciteit van de mededeling ("minstens één keer per jaar") stelt de Autoriteit vast dat **deze bepaling van het ontwerp van besluit alleen herhaalt wat al staat in het Wetboek**, dat reeds vermeldt dat de mededeling "minstens één keer per jaar" moet plaatsvinden. Het ontwerp van overeenkomst is echter nauwkeuriger, aangezien het aangeeft dat "de gegevens één keer per jaar ter beschikking zullen worden gesteld" (artikel 7 van de overeenkomst). **De Autoriteit verzoekt de aanvrager deze precisering in het ontwerp van wet zelf op te nemen.**
16. De Autoriteit **heeft geen andere opmerking** met betrekking tot de artikelen 3 en 4 van het ontwerp van besluit en het ontwerp van overeenkomst.

² Onderstreept door de Autoriteit.

3) Aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke

17. Artikel 5 van het ontwerp van besluit bepaalt: « *De Gemeente wordt als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG aangewezen voor de verwerking van de persoonsgegevens bedoeld in artikel 80, 3°, van het Wetboek* ».
18. De bepaling door de wet van de verwerkingsverantwoordelijke(n) voor een verwerking van persoonsgegevens draagt bij tot de voorspelbaarheid van de wet, en vergemakkelijkt de uitoefening van de rechten van de betrokkenen vervat in de AVG. **Het is noodzakelijk de entiteit aan te wijzen die het doel van de verwerking feitelijk nastreeft en de controle over de verwerking heeft.** Hoewel de lidstaten de toepassing van de regels van de AVG in bepaalde domeinen kunnen bepalen, teneinde de coherentie en de duidelijkheid van het wettelijk kader voor gegevensverwerking in die domeinen te waarborgen, mogen zij niet afwijken van de AVG of afzien van de daarin vervatte definities. Zoals het Europees Comité voor gegevensverwerking³ heeft opgemerkt, houdt de definitie van het begrip verwerkingsverantwoordelijke in artikel 4, lid 7, van de AVG in dat **de wetgever de entiteit die de controle over de verwerking van de persoonsgegevens in kwestie heeft, als verwerkingsverantwoordelijke moet aanwijzen.**
19. De Autoriteit stelt vast **dat de aanwijzing van de gemeente** als verwerkingsverantwoordelijke **passend** is met betrekking tot **de gegevensverwerking die de gemeente zal verrichten** op basis van de gegevens die haar door de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie en de DNB's zullen worden verstrekt (zoals bijvoorbeeld de opslag van die gegevens, het gebruik ervan in verdere procedures waarvoor het Wetboek hun gebruik regelt, ...). De Autoriteit stelt vast dat **de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie en de DNB's** eveneens als **verwerkingsverantwoordelijke** optreden wanneer zij **de gedetailleerde lijst opstellen en meedelen** van woningen waarvan het water- en elektriciteitsgebruik onder een door de Regering vastgestelde minimumverbruiksdrempel ligt. **Het ontwerp van besluit moet worden herzien om deze realiteit weer te geven.**

4) De bewaartermijn van de gegevens

20. Artikel 80, § 1, 3°, vierde lid, van het Wetboek bepaalt: « *De Regering bepaalt de nodige bewaartermijn van de gegevens verzameld voor de uitvoering van de nagestreefde doelstellingen.* » Artikel 6 van het ontwerp van besluit bepaalt: *"Vanaf de terbeschikkingstelling van de gegevens door de gemeenten zoals bepaald in artikel 3, is de bewaartermijn van die gegevens tien jaar vanaf de*

³ Guidelines EDPB 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 september 2020, blz. 10 e.v.

mededeling van de gegevens, behoudens de definitieve beëindiging van de procedures en de daarmee verband houdende administratieve en gerechtelijke rechtsmiddelen. »

21. De Autoriteit herinnert eraan dat artikel 5, lid 1, onder e), van de AVG bepaalt dat "*persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan nodig is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt*". Noch het ontwerp van besluit, noch de nota van wijzigingen aan de Waalse Regering rechtvaardigt waarom het nodig is dat de gemeenten de gedetailleerde lijsten van de woningen gedurende een periode van tien jaar bewaren. Gevraagd naar aanvullende informatie hierover merkte de afgevaardigde van de minister op: « *Gezien de lange duur van sommige procedures, met name bij administratieve boetes, en de mogelijkheid tot opschorting van deze procedure in geval van een poging tot overname van het beheer, leek een relatief lange termijn ons relevanter.* » **De Autoriteit neemt hiervan nota, maar verzoekt de aanvrager om deze redenering in de preambule van het ontwerp van besluit op te nemen.**

22. Uit de gecombineerde lezing van de artikelen 5 en 6 van het ontwerp van besluit blijkt bovendien dat die bewaartermijn van tien jaar wordt opgelegd aan de gemeenten die als verwerkingsverantwoordelijke zijn aangewezen. De afgevaardigde van de minister heeft deze analyse bevestigd. De Autoriteit onderstreept echter dat **het ontwerp eveneens de periode moet bepalen tijdens welke de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie en de DNB's de door hen opgestelde lijsten moeten bewaren** in uitvoering van artikel 80, § 1, 3°, van het Wetboek, **met dien verstande dat die termijn het vereiste in artikel 5, lid 1, onder e), van de AVG moet eerbiedigen.**

B. OPSTELLING EN MEDEDELING VAN EEN VERSLAG WAARIN DE GEGEVENS OVER LEEGSTAANDE WONINGEN ZIJN OPGENOMEN

23. Het voorontwerp van decreet wil een zesde lid toevoegen aan artikel 80, § 1, 3°, van het Wetboek, met de volgende formulering: « *De gemeenten sturen de [gewestelijke] administratie ten laatste op 1 juni van het jaar volgend op de toezending van de in het tweede lid bedoelde lijst, een verslag door met de geanonimiseerde gegevens waarvan de inhoud wordt bepaald door de Regering* ».
24. Het zesde lid van artikel 80, § 1, 3°, van het Wetboek beantwoordt aan de eis van artikel 89 van de AVG, dat bepaalt dat wanneer de statistische doeleinden kunnen worden verwezenlijkt door middel van een verdere verwerking die de identificatie van de betrokkenen niet of niet langer mogelijk maakt, deze laatste werkwijze moet worden toegepast.
25. **De Autoriteit herinnert eraan dat wanneer de verwerkte gegevens werkelijk anoniem zijn, de AVG niet meer van toepassing is op hun verwerking,** zoals wordt benadrukt in haar

overweging 26. In dit verband herhaalt de Autoriteit ook dat de identificatie van een persoon niet enkel slaat op de mogelijkheid om zijn naam en/of adres te achterhalen, maar eveneens op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking. De Autoriteit wijst er tevens op dat er een verschil bestaat tussen gepseudonimiseerde gegevens, gedefinieerd in artikel 4, lid 5, van de AVG als gegevens "*die niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt*", en geanonimiseerde gegevens, die niet meer op redelijke wijze kunnen worden gekoppeld aan een specifieke persoon⁴.

26. Artikel 7 van het ontwerp van besluit bepaalt de gegevens die in het verslag moeten worden opgenomen. Het gaat om de volgende gegevens:

- « a) *Het aantal onbewoonde woningen dat in de in artikel 80, 3°, van het Wetboek bedoelde lijst is opgenomen;*
- b) *Elke maatregel die door de gemeente op basis van de genoemde lijst is genomen om leegstand te bestrijden;*
- c) *De eventuele resultaten van de door de gemeente genomen maatregelen ».*

27. Om te verzekeren dat de gegevens die zijn opgenomen in het verslag bedoeld in artikel 80, § 1, 3°, zesde lid, van het Wetboek, wel degelijk anonieme gegevens zijn, **moet in artikel 7 van het ontwerp van besluit worden gepreciseerd dat de gemeente erop moet toezien dat het verslag geen enkel element bevat dat redelijkerwijs kan worden gebruikt om een natuurlijke persoon te identificeren.**

OM DEZE REDENEN,

is de Autoriteit

van mening dat de volgende aanpassingen van het ontwerp van besluit nodig zijn:

- Preciseren met welke frequentie de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie en de DNB's aan de gemeenten de lijst moeten meedelen van woningen waarvan het water- en elektriciteitsgebruik onder de door de Regering vastgestelde drempel ligt (punt 15);

⁴ Voor meer details zie Advies 05/2014 van de Groep gegevensbescherming artikel 29, de voorloper van het Europees Comité voor gegevensbescherming, over anonimiseringstechnieken: Advies 05/2014 van de Groep artikel 29, over anonimiseringstechnieken, aangenomen op 10 april 2014, WP216, 0829/14/NL, beschikbaar op het adres https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf.

- Preciseren dat de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie en de DNB's eveneens als verwerkingsverantwoordelijken optreden wanneer zij de gedetailleerde lijst opstellen van de woningen waarvan het water- en elektriciteitsverbruik onder de door de Regering bepaalde minimumverbruiksdrempel ligt, en zij deze aan de gemeenten meedelen (punt 20);
- Bepalen van een bewaartermijn voor de lijsten die zijn opgesteld door de uitbaters van de openbare dienst voor waterdistributie en de DNB's (punt 22);
- Preciseren dat de gemeente erop moet toezien dat het verslag bedoeld in artikel 80, § 1, 3°, zesde lid, van het Wetboek geen enkel element bevat dat redelijkerwijs kan worden gebruikt om een natuurlijke persoon te identificeren (punt 27).

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum