



ANALYSE AF JURIDISKE RAMMER FOR ET ENERGI- OG BYGNINGSATLAS

23. DECEMBER 2019

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	FORMÅL OG PROBLEMSTILLING.....	4
1.1	Formål med analyse.....	4
1.2	Fokuspunkter for analysen.....	4
1.2.1	Hvordan kan der opbygges et energi- og bygningsatlas?	4
1.2.2	Er der øvrige krav, som den ansvarlige myndighed skal leve op til?	5
1.3	Afgrænsning og systematik	5
2.	RETSGRUNDLAG	6
2.1	Databeskyttelsesforordningen	6
2.1.1	Definition af personoplysninger	7
2.1.2	Behandling.....	9
2.1.3	Dataansvar.....	10
2.1.4	Dataansvar ved "visningsportaler"	11
2.1.5	Grundlæggende principper i artikel 5	13
2.1.6	Relevante behandlingshjemler inklusive Datatilsynets praksis herom, særligt i forhold til offentliggørelse og videregivelse af personoplysninger	15
2.1.7	Energistyrelsens praksis om indsamling og brug af data fra fjernaflæste målere	18
2.1.8	Kan behandling af personoplysninger ske via fuldmagt?.....	19
2.1.9	Krav til anonymisering af personoplysninger	20
2.1.10	Øvrige relevante regler	21
2.1.11	Mulighed for at lave særregler om behandling af personoplysninger ...	26
2.2	Databeskyttelsesloven	29
2.3	BBR-lovgivningen	29
2.3.1	Hvilke data findes i BBR-registeret?.....	29
2.3.2	Hvem er dataansvarlig for oplysningerne i BBR-registeret?	30
2.3.3	Videreanvendelse af data fra BBR-registeret	30
2.4	Lovgivning om energimærkning	33
2.5	EU-regler om fjernaflæsning af energiforbrug	35
2.6	El-lovgivningen.....	36
2.6.1	Fjernaflæste målere, forbrugsaflysning samt indberetning til datahubben	36
2.6.2	Datahubben	36
2.7	Lovgivning for vandsektoren	38
2.7.1	Vandsektoren	38
2.7.2	Spildevand	38

2.8	Lovgivningen vedr. fjernvarme, blokvarme og fjernkøling	38
2.9	Ejerskab til data og betydningen heraf	39
2.10	Ophavsretlige regler, inklusive regler om databaser	40
2.11	Relevante regler for brug, videregivelse og offentliggørelse af ikke-personoplysninger	41
2.11.1	Offentlige myndigheders videregivelse af ikke-personoplysninger.....	41
2.11.2	Offentliggørelse af ikke-personoplysninger	41
2.12	Offentlige myndigheders offentliggørelse af oplysninger.....	41
2.13	Eventuelle øvrige relevante regler.....	42
2.13.1	Erstatningsansvar.....	42
2.13.2	PSI-loven.....	42
2.13.3	Konkurrenceretlige begrænsninger	43
2.14	Direktivregulering af adgang til data om elkunder	43
3.	ANALYSE OG VURDERING	44
3.1	Hvordan opbygges et energi- og bygningsatlas – og i givet fald under hvilke nærmere betingelser?.....	44
3.1.1	Brug af data fra andre registre	44
3.1.2	Bør energi- og bygningsatlasset opbygges som et centralt register (en databaseløsning)?.....	45
3.1.3	Mulighed for en "visningsportal"-løsning, hvor Energistyrelsen er databehandler?.....	46
3.1.4	Kan et energi- og bygningsatlas være offentligt tilgængeligt – helt eller delvist?	48
3.1.5	Kan et energi- og bygningsatlas være tilgængeligt kun for offentlige myndigheder?.....	50
3.1.6	Kan et energi- og bygningsatlas være tilgængeligt kun for bygningsejeren eller den person, som forbrugsoplysningerne angår, herunder tredjemand via fuldmagt?.....	50
3.1.7	Bør visse eller alle data i energi- og bygningsatlasset anonymiseres – og hvordan?.....	51
3.1.8	Eventuelle øvrige krav til opbygning af selve energi- og bygningsatlasset	51
3.1.9	Eventuelle øvrige krav som den ansvarlige myndighed skal overholde forud for eller i forbindelse med drift af energi- og bygningsatlasset....	54
4.	ANBEFALINGER.....	54

1. FORMÅL OG PROBLEMSTILLING

1.1 Formål med analyse

Formålet med denne analyse er at beskrive og vurdere **krav og rammer i databeskyttelsesforordningen¹ og dansk lovgivning for udarbejdelse** af et såkaldt **energi- og bygningsatlas**, som bygger på følgende data:

- 1) Data om el, varme og vandforbrug fra forsyningselskaber (inklusive oplysninger om fjern- og blokvarme – eventuelt i form af realtime-data/højfrekvente data).
- 2) Data fra BBR.
- 3) Data fra energimærkninger fra Energistyrelsens database.
- 4) Data om lokale vejrforhold fra DMI.

Energi- og bygningsatlasset ønskes blandt andet anvendt som grundlag for:

- a) Information til bygningsejere via nem adgang til data om deres bygning med henblik på vurdering af bl.a. energieffektiviseringstiltag.
- b) Virksomheders udvikling og markedsføring af energispareydelser/rådgivningstilbud – og vurdering af markedspotentiale m.v.
- c) Myndigheders ydelse af tilskud eller anden form for offentlig støtte, herunder til brug for vurdering af, om der kan ydes tilskud til konkrete bygninger.
- d) Forsyningselskabers optimering af drift.

1.2 Fokuspunkter for analysen

Analysen skal besvare og navnlig fokusere på følgende forhold:

1.2.1 *Hvordan kan der opbygges et energi- og bygningsatlas?*

Det skal afklares, hvordan der kan opbygges et energi- og bygningsatlas, og *hvem* der vil kunne få adgang til oplysningerne i et energi- og bygningsatlas.

Der ønskes som udgangspunkt så bred adgang til energi- og bygningsatlasset som muligt. Hvis fuld offentliggørelse af energi- og bygningsatlasset ikke er muligt, ønskes en mindre bred adgang, eventuelt med en niveaudelt adgang til data. Det skal derfor vurderes, om der vil kunne udarbejdes et energi- og bygningsatlas med alle de i punkt 1.1 nævnte oplysninger, som

- 1) kan tilgås af offentligheden, herunder virksomheder og private personer, eller
- 2) kan tilgås udelukkende af offentlige myndigheder, og/eller

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse).

- 3) kan tilgås alene af bygningsejeren eller den person, som forbrugsoplysningerne angår, herunder tredjemand via fuldmagt.

I relation til punkt 1) - 3) skal det undersøges, om det har betydning, om energi- og bygningsatlasset opbygges som *a) en central database* eller *b) en "kanal"* fra de primære kilder til brugerne af atlasset, således at data hentes direkte fra den primære kilde, hver gang udtræk af data ønskes.

Tillige skal det vurderes, om krav og rammer i praksis kan tilgodeses, særligt ved "*sløring*" i form af *anonymisering og/eller aggregering* af data om energi- og vandforbrug. Kravene til anonymisering hhv. aggregering af data energi- og vandforbrugsdata beskrives og analyseres.

På baggrund af ovennævnte udarbejdes anbefalinger til, hvordan lovgivningsmæssige krav og rammer kan tilgodeses i praksis.

1.2.2 Er der øvrige krav, som den ansvarlige myndighed skal leve op til?

Det skal undersøges, om der er øvrige krav, som en eventuel ansvarlig myndighed for energi- og bygningsatlasset skal leve op til i henhold til databeskyttelsesforordningen og anden lovgivning.

1.3 Afgrænsning og systematik

Området for analyse vil omfatte de data, som ønskes inddraget i energi- og bygningsatlasset, jf. punkt 1.1 ovenfor. Analysen vil dog ikke omhandle produktionsvirksomheders forbrugsdata.

Det er i analysen lagt til grund, at ingen af de oplysninger, som i givet fald vil blive behandlet i et energi- og bygningsatlas, indeholder følsomme personoplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9² eller CPR-numre, som er særreguleret ved § 11 i databeskyttelsesloven³, der supplerer databeskyttelsesforordningen. Reglerne for følsomme personoplysninger og CPR-numre er derfor ikke omfattet af analysen.

Det er tillige lagt til grund, at vejrdata, herunder lokale vejrdata fra DMI udgør ikke-personhenførbare oplysninger, jf. nærmere punkt 3 nedenfor.

Det relevante retsgrundlag gennemgås i punkt 2 nedenfor. Vores analyse og vurdering fremgår af punkt 3. Vores anbefalinger fremgår af punkt 4.

² Personoplysninger, der anses som følsomme personoplysninger, er udtømmende oplyst i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, og er følgende: Personoplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering.

³ Lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

2. RETSGRUNDLAG

Som grundlag for den efterfølgende analyse foretages en gennemgang af de relevante retsregler, dels databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven i punkt 2.1 og 2.2, dels anden relevant lovgivning i punkt 2.3-2.14.

Overordnet set skal der i forhold til gældende ret tages stilling til følgende spørgsmål i forhold til, om der kan ske etablering af et energi- og bygningsatlas:

- 1) Er de oplysninger, som ønskes vist i energi- og bygningsatlasset, **personoplysninger** eller ej (se særligt punkt 2.1.1 og 2.1.9 nedenfor)?
- 2) Hvis der er tale om personoplysninger, kan der i så fald i **databeskyttelseslovgivningen** eller **anden lovgivning** findes **hjemmel** til a) at **indsamle** disse oplysninger til et energi- og bygningsatlas med henblik på forbrugerens/bygningsejerens og/eller myndighedernes brug og/eller b) **offentliggørelse** af disse oplysninger med henblik på fri brug, herunder virksomheders brug (se særligt punkt 2.1.5, 2.1.6, 2.1.7 samt 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.8 og 2.14 nedenfor)?
- 3) Hvem vil i givet fald blive **dataansvarlig** for et energi- og bygningsatlas (se særligt punkt 2.1.3 og 2.1.4 nedenfor)?
- 4) Er der **andre krav i databeskyttelseslovgivningen**, som skal iagttages (se særligt punkt 2.1.10 nedenfor)?
- 5) Er der **andre regler**, som **skal iagttages** ved etablering af et energi- og bygningsatlas, så som ophavsretlige regler og regler om ejendomsret, (se særligt punkt 2.9 og 2.10 nedenfor), regler om offentlige myndigheders videregivelse og offentliggørelse af ikke-personhenførbare oplysninger og personhenførbare oplysninger (se særligt punkt 2.11 og punkt 2.12 nedenfor) eller øvrige regler (se særligt punkt 2.13 nedenfor)?

2.1 Databeskyttelsesforordningen

Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven (tilsammen "databeskyttelsesreglerne"/"databeskyttelseslovgivningen") gælder for, dvs. skal overholdes ved, alle former for behandling af personoplysninger, der foretages ved hjælp af automatisk databehandling, eller anden ikke-automatiseret behandling af personoplysningerne, der er eller vil blive indeholdt i et register.⁴

De relevante databeskyttelsesregler i relation til etablering og drift af et energi- og bygningsatlas med det indhold, som fremgår af punkt 1.1, herunder vejledninger og praksis, vil blive gennemgået nedenfor.

⁴ Dette følger af databeskyttelsesforordningens artikel 2. Dog er der visse situationer, hvor persondatareglerne ikke finder anvendelse, f.eks. ved behandling af personoplysninger, som en fysisk person foretager som led i rent personlige eller familiemæssige aktiviteter, *eller* hvis behandlingen alene sker i journalistisk øjemed. Disse undtagelser er dog ikke relevante her og vil ikke blive omtalt yderligere.

2.1.1 Definition af personoplysninger

I databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1, er en **personoplysning** defineret som "enhver information om en identificeret eller identificerbar fysisk person ("den registrerede")", dvs. oplysninger om **fysiske personer**, som direkte eller indirekte kan identificeres.⁵ Således er personoplysninger nærmere defineret som:

enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«); ved identificerbar fysisk person forstås en fysisk person, der direkte eller indirekte kan identificeres, navnlig ved en identifikator som f.eks. et navn, et identifikationsnummer, lokaliseringsdata, en onlineidentifikator eller et eller flere elementer, der er særlige for denne fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet.

Begrebet personoplysninger er bredt, og der skal således ikke meget til, førend en person kan anses for identificerbar. Således fremgår følgende af præambelbetragtning nr. 26 i databeskyttelsesforordningen:

For at afgøre, om en fysisk person er identificerbar, bør alle midler tages i betragtning, der med rimelighed kan tænkes bragt i anvendelse af den dataansvarlige eller en anden person til direkte eller indirekte at identificere, herunder udpege, den pågældende. For at fastslå, om midler med rimelighed kan tænkes bragt i anvendelse til at identificere en fysisk person, bør alle objektive forhold tages i betragtning, såsom omkostninger ved og tid der er nødvendig til identifikation, under hensyntagen til den tilgængelige teknologi på behandlingstidspunktet og den teknologiske udvikling.⁶

Helt **anonyme oplysninger**, dvs. "oplysninger, der ikke vedrører en identificeret eller identificerbar fysisk person, eller [...] personoplysninger, som er gjort anonyme på en sådan måde, at den registrerede ikke eller ikke længere kan identificeres"⁷, falder uden for definitionen af personoplysninger – og dermed også uden for databeskyttelsesreglerne.

Virksomhedsoplysninger, dvs. oplysninger om **juridiske personer** såsom aktieselskaber og anpartsselskaber er heller ikke omfattet af databeskyttelsesreglerne, da der ikke er tale om personoplysninger. Oplysninger om enkeltmandsvirksomheder og I/S'er anses dog som personoplysninger.

Oplysninger om, hvor stort et **elforbrug** en husstand har, er af Datatilsynet blevet anset for personoplysninger.

I forbindelse med udarbejdelsen af persondataloven udtalte det tidligere Registertilsyn (i dag Datatilsynet) således følgende i et svar på et spørgsmål (nr. 63):⁸

Oplysninger om, hvor stort el-forbrug den enkelte husstand har og på hvilket tidspunkt af døgnet (spørgsmål nr. 63), vil normalt ikke kunne videregives i henhold til lovforslagets § 6 til private

⁵ Dette følger af databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1, som nævner flere eksempler på personoplysninger, f.eks. et navn, identifikationsnummer, lokaliseringsdata og en onlineidentifikator.

⁶ Der henvises i øvrigt til punkt 2.1.9 nedenfor om anonymisering.

⁷ Præambelbetragtning nr. 26 i databeskyttelsesforordningen.

⁸ Se lovforslag 44, fremsat den 8. oktober 1998.

personer, virksomheder m.v. fra et offentligt eller privat elværk. Der kan dog tænkes enkelte situationer, hvor videregivelsen lovligt vil kunne finde sted til offentlige myndigheder, f.eks. hvis husstanden modtager tilskud til elregningen eller lignende.

Registertilsynet skal for en god ordens skyld endnu en gang understrege, at det i sidste ende beror på en konkret vurdering, om en videregivelse...vil kunne finde sted.

Oplysninger om **elforbrug for større bygninger**, der ikke kan henføres til en bestemt husstand eller en fysisk person, herunder enkeltmandsvirksomhed, kan ikke anses som en personoplysning.

Oplysninger om **andre energiforbrug end elforbrug**, som kan henføres til en husstand/konkret fysisk person, må derfor også antages at udgøre personoplysninger. Dette har Datatilsynet således også anført i forbindelse med tilsynets hørings svar til en ændring til BBR-loven i 2009.⁹

Ligeledes har den tidligere Artikel 29-gruppe i sin "Opinion 12/2011 on smart metering"¹⁰ (side 8) også anført, at da forbrugsdata, som opsamles via fjernaflæste målere, i forhold til forbrugere uløseligt, er forbundet med den person, som er ansvarlig for det pågældende kundeengagement (kontoen), vil der være tale om personoplysninger.

Hvis oplysningerne derimod er anonymiserede, anses de som nævnt ikke som personoplysninger. Således anføres følgende i forarbejderne til ændringen af BBR-loven fra 2009 – og Datatilsynet har i sit svar på spørgsmål til forslaget til loven citeret dette, hvorfor tilsynet må anses for at have tilsluttet sig denne vurdering:

Videregivelse fra BBR-registeret af oplysninger om energiforbrug kan ske, såfremt

...videregivelsen sker i en anonymiseret form, således, at det ikke er muligt at identificere energiforbruget for en specifik energiforbruger. Dette vil f.eks. kunne ske gennem videregivelse af gennemsnitsdata for en vej eller en anden geografisk klynge af ejendomme, der er tilstrækkelig stor¹¹ til, at den enkelte energiforbrugers oplysninger ikke kan identificeres.

Øvrige oplysninger end energiforbrug om en ejendom, som kan henføres til en fysisk ejer, må som det klare udgangspunkt også anses for at udgøre personoplysninger.

EU-Domstolen ses således i dommen af 14. september 2000 i sag C-369/98, Fischer, forudsætningsvis at have lagt til grund, at oplysninger om, hvilke markafgrøder der blev dyrket på en fysisk persons ejendom, som udgangspunkt udgjorde personoplysninger.

Tilsvarende har Datatilsynet i 2003 udtalt, at et amts offentliggørelse af oplysninger om mulig jordforurening på en sommerhusgrund udgjorde behandling af personoplysninger.

⁹ Se lovforslag 47 2009-10, bilag 1, hørings svar og høringsnotat af 28. oktober 2019, punkt 3.1.6, hvor der er anført følgende: "Datatilsynet peger på, at lovforslaget tilsyneladende vil indebære en række behandlinger af personoplysninger omfattet af persondataloven, herunder bl.a. oplysninger om energiforbrug".

¹⁰ WP 183, 0067/11/EN, adopted on 4 April 2011.

¹¹ Det er ikke i forarbejderne eller andet sted nærmere defineret, hvad der anses som "tilstrækkelig stor", hvorfor dette må vurderes konkret, hvornår data er anonymiseret, jf. punkt 2.1.9.

Tilsynet lagde herved vægt på, at selvom ejerens navn ikke fremgik, ville dette kunne findes på anden vis, f.eks. via tinglysningen eller andre offentlige registre.¹²

Samme resultat kom Datatilsynet til i en afgørelse offentliggjort 6. februar 2004, hvor Energi Randers ønskede at opnå adgang til Randers Kommunes foreløbige BBR-data, f.eks. vedrørende ikke-afsluttede byggesager, og tilsynet udtalte følgende:¹³

Efter Datatilsynets opfattelse udgør oplysninger om en ejendom, herunder oplysning om matrikelnummer, ikke i sig selv personoplysninger. Der vil dog efter omstændighederne kunne være tale om oplysninger, der kan henføres til ejeren, altså personoplysninger.

Selvom ejerens navn efter det oplyste ikke videregives til Energi Randers, vil dette på anden vis kunne findes, f.eks. via tinglysningen eller andre offentlige registre. Der vil derfor efter omstændighederne være tale om oplysninger, der kan henføres til ejeren, og dermed altså personoplysninger.

Det bør i denne forbindelse også tillægges betydning, at oplysningerne skal anvendes til fastsættelse af afgift på fjernvarme, og således vedrører forhold af betydning for ejendommens ejer.

På den baggrund er det Datatilsynets opfattelse, at den omhandlede videregivelse af oplysninger fra Randers Kommunes BBR-register til Energi Randers i vidt omfang vil omfatte personoplysninger i persondatalovens forstand (vores understregning).

Ligeledes har Datatilsynet i 2014 i en sag vedr. boliga.dk udtalt, at en række yderligere oplysninger om en ejendom ejet af en fysisk person må anses som personoplysninger.¹⁴ Således udtalte tilsynet følgende:

"Oplysninger om ejendommens adresse, udbudspris, byggeår, størrelse, type, liggetid samt eventuelle ændringer i prisen er efter Datatilsynets vurdering almindelige ikke-følsomme oplysninger."

2.1.2 Behandling

Databeskyttelsesreglerne finder anvendelse ved behandling af personoplysninger.

Behandling er i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 2, defineret som:

enhver aktivitet eller række af aktiviteter — med eller uden brug af automatisk behandling — som personoplysninger eller en samling af personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, organisering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, genfindning, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring, begrænsning, sletning eller tilintetgørelse.

Oprettelsen af et energi- og bygningsatlas som et samlet register vil indebære **flere behandlinger**, idet **indsamling** af oplysninger i et energi- og bygningsatlas samt **opbevaring** af personoplysninger heri hver især vil blive anset som en behandling, ligesom **videregivelse**, herunder **offentliggørelse**, af personoplysninger fra registret vil blive anset for en behandling.

¹² Datatilsynets Årbog 2003, side 118-121 (j.nr. 2003-322-0044).

¹³ Datatilsynets j.nr. 2003-323-0101.

¹⁴ Datatilsynets j.nr. 2013-217-0330, publiceret 17. juni 2014.

Såfremt energi- og bygningsatlasset oprettes som en "**visningsportal**", jf. punkt 2.1.4 nedenfor, vil selve visningen/udstillingen af data via en portal også blive anset som en behandling, hvorved der sker en videregivelse eller formidling af personoplysninger, jf. definitionen ovenfor.

Den dataansvarlige kan kun foretage behandling af personoplysninger, såfremt denne behandling er i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens artikel 5, jf. punkt 2.1.5 nedenfor, og behandlingen har en behandlingshjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6 eller særlovgivning, som er vedtaget i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen, herunder artikel 6, jf. punkt 2.1.6 og 2.11 nedenfor.

2.1.3 Dataansvar

Den **dataansvarlige** er den enhed, som afgør til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler, der må foretages behandling af personoplysninger. Den dataansvarlige kan også være udpeget ved dansk lovgivning, såfremt formålene og hjælpemidlerne til behandlingen er fastlagt i dansk lovgivning eller EU-retten.

I databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 7, er den dataansvarlige således defineret som:

en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighed, en institution eller et andet organ, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger; hvis formålene og hjælpemidlerne til en sådan behandling er fastlagt i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, kan den dataansvarlige eller de specifikke kriterier for udpegelsen af denne fastsættes i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret.

Efter databeskyttelsesforordningen følger en lang række forpligtelser med et dataansvar.

En **databehandler** er én, der behandler personoplysninger på vegne af og efter instruks fra en dataansvarlig. En databehandler er defineret i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 8, som:

en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighed, en institution eller et andet organ, der behandler personoplysninger på den dataansvarliges vegne.

Et eksempel på en databehandler er en IT-leverandør, der leverer drift/hosting af et IT-system, men også kan varetage andre behandlingsopgaver for en dataansvarlig.

Hvis en dataansvarlig anvender en databehandler, skal der mellem disse parter indgås en databehandleraftale, som opfylder kravene i databeskyttelsesforordningens artikel 28. Den dataansvarlige skal også føre kontrol med, at databehandleren overholder sine forpligtelser efter artikel 28 samt den indgåede databehandleraftale.¹⁵

Ved samarbejde om en opgave vil der også kunne opstå et **fælles dataansvar**, idet databeskyttelsesforordningens artikel 26 angiver, at der opstår et fælles dataansvar, hvis "to

¹⁵ Denne kontrolforpligtelse kan udledes af, at den dataansvarlige skal kunne påvise, at behandlingen af personoplysninger efterlever de databeskyttelsesretlige regler, jf. særligt databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 24.

eller flere dataansvarlige i fællesskab fastlægger formålene med og hjælpemidlerne til behandling". Fælles dataansvarlige skal indgå en nærmere aftale om navnlig fordeling af deres ansvar.

2.1.4 Dataansvar ved "visningsportaler"

Datatilsynet ses efter de tidligere gældende regler i hvert fald indirekte at have godkendt en **portalløsning**, hvor indholdsleverandørerne blev anset for dataansvarlige, mens portaloperatøren blev anset for databehandler.

Hertil kommer, at der ses at eksistere flere danske portalløsninger, hvor indholdsleverandørerne til portalerne som udgangspunkt anses for dataansvarlige, mens selve portaloperatøren anses som databehandler. Dog er der eksempler på, at portaloperatøren også i et vist omfang anses for dataansvarlig.

Datatilsynets ovennævnte afgørelse og nogle eksempler på danske portalløsninger vil blive gennemgået nedenfor.

Det fremgår således af Datatilsynets (historiske) afgørelse af 10. maj 2012 vedrørende IT-sikkerhedsmæssige forhold i relation til Sundhedsjournalen og det Nationale Patient Indeks (NPI), at Datatilsynet efter de tidligere gældende regler før databeskyttelsesforordningen har accepteret, at sundhed.dk fungerede som databehandler i relation til Sundhedsjournalen og NPI, som borgerne via sundhed.dk kunne få adgang til.¹⁶

Det fremgår af sagsfremstillingen i afgørelsen, at det var den dataansvarlige for hvert kildesystem, der via databehandleraftalen med sundhed.dk bestemte, hvilke data der måtte vises og for hvem.

Datatilsynet accepterede tilsyneladende modellen med forskellige dataansvarlige til de enkelte registre/systemer, idet Datatilsynet ikke kommenterede den løsning, hvor sundhed.dk er databehandler. Det skal dog bemærkes, at afgørelsen havde et andet fokusområde end dataansvar, hvorfor Datatilsynets kun indirekte kan anses for at have taget stilling til dataansvar i en "visningsportal"-løsning som sundhed.dk.

En sådan "visningsportal" vil formentlig fortsat kunne anvendes – dog må der tages nøje stilling til, hvorvidt portaloperatøren foretager alle behandlinger i portalløsningen som databehandler, eller om der er behandlinger, hvor portaloperatøren selv må anses som dataansvarlig. Det må i denne forbindelse også vurderes, om samarbejdet mellem portaloperatøren og indholdsleverandøren har en sådan karakter, at de i fællesskab fastlægger formålene med og hjælpemidlerne til behandlingen, således at de anses for fælles dataansvarlige, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 26. Der er også i nyere praksis flere eksempler på, at EU-Domstolen har valgt at statuere fælles dataansvar, herunder særligt dommene i sag C-210/16 og C-40/17, som begge vedrørte Facebook.

Det fremgår i dag af oplysninger på sundhed.dk, at sundhed.dk agerer som databehandler for bl.a. Danske Regioner, Sundheds- og Ældreministeriet, Sundhedsdatastyrelsen og KL,

¹⁶ Afgørelsens j.nr. er 2011-082-0234. Den kan findes på Datatilsynets hjemmeside via følgende link: <https://www.datatilsynet.dk/tilsyn-og-afgoerelser/historiske-afgoerelser/2012/maj/sundhedsjournalen-og-det-nationale-patient-indeks-npi/>.

men dog er dataansvarlig for visse funktioner på portalen såsom "Administrér medarbejder", "Profil", logdata (idet visse øvrige myndigheder også har et ansvar her), log over medarbejderes adgang samt "Praktiserende læge".

Portalløsningen borger.dk ses at være af nogenlunde tilsvarende karakter. Digitaliseringsstyrelsen, der driver den fællesoffentlige portal borger.dk, er således i visse situationer dataansvarlig, men i andre situationer databehandler for de personoplysninger, som portalen giver adgang til at se.¹⁷ Således angives det på borger.dk, at Digitaliseringsstyrelsen er dataansvarlig for personoplysninger modtaget fra CPR-registeret¹⁸ og boligoplysninger fra Ejendomsregisteret (BBR-registeret),¹⁹ mens Digitaliseringsstyrelsen er databehandler for alle andre personoplysninger og *udstiller* oplysningerne på borger.dk på vegne af andre myndigheder (herunder ATP) og kommuner.

Den offentlige portalløsning datafordeler.dk angiver ligeledes at være databehandlere for de myndigheder, der distribuerer data gennem portalen – og det er disse myndigheder, der har dataansvaret for de data, som distribueres.²⁰ Privatlivspolitikken for Datafordeleren angiver dog, at Datafordeler-myndigheden også har et ansvar sammen med de relevante registermyndigheder i relation til opfyldelse af oplysningspligten for oplysninger, der er blevet indsamlet om en registrerets færden på Datafordeleren. Det angives således, at Datafordeleren behandler oplysninger om log-in, support, fejlretning/fejlfinding og vedligehold.

Data fra de forskellige registre, som vises gennem Datafordeleren, stilles til rådighed på nærmere angivne brugsvilkår for det enkelte register. For eksempel er det et brugsvilkår for data fra BBR, at brugen skal være i overensstemmelse med dansk ret, herunder skal de personhenførbare oplysninger i BBR behandles i overensstemmelse med de til enhver tid gældende regler for behandling af personoplysninger.

Derudover findes bl.a. Danmarks Miljøportal (miljoportal.dk), som er et "fællesoffentligt samarbejde", hvor ikke-fortrolige miljødata offentliggøres i samarbejde med bl.a. Miljø- og Fødevarerministeriet, KL og Danske Regioner. Der er indgået en *dataansvarsaftale* mellem parterne, og det fremgår forudsætningsvist af punkt 2.3 heri, at "leverandørerne" af data til portalen er dataansvarlige herfor.

Dog fremgår det af privatlivspolitikken, at Danmarks Miljøportal er dataansvarlig for oplysninger, som automatisk indsamles ved brug af portalen/hjemmesiden www.miljoportal.dk, herunder IP-adresser, browseroplysninger samt oplysninger afgivet i forbindelse med support.²¹

¹⁷ Se "Beskyttelse af dine personoplysninger" på borger.dk på <https://www.borger.dk/Om-borger-dk/Jura-cookies-og-tilgaengelighed/beskyttelse-af-dine-personoplysninger-paa-borger-dk>.

¹⁸ Det oplyses, at der dagligt modtages en kopi, som overskriver kopien fra dagen før.

¹⁹ Det oplyses, at oplysningerne trækkes fra det offentlige tilgængelige BBR-register i realtid, når en borger logger ind på borger.dk, og slettes igen, når log-in-sessionen udløber.

²⁰ For Datafordeleren se: <https://datafordeler.dk/vejledning/om-datafordeleren/dataansvar/>.

²¹ <https://www.miljoportal.dk/privatlivspolitik/>.

2.1.5 Grundlæggende principper i artikel 5

Enhver dataansvarlig skal overholde og kunne dokumentere overholdelse af seks principper ved databehandling, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 5. Principperne fremgår af følgende skema:

Princip	Indhold
Lovlighed, rimelighed og gennemsigtighed (stk. 1, litra a)	Personoplysninger skal behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede.
Formålsbegrænsning (stk. 1, litra b)	Personoplysninger skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og må ikke viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål.
Dataminimering (proportionalitet) (stk. 1, litra c)	Personoplysningerne skal være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles.
Rigtighed (stk. 1, litra d)	Personoplysninger skal være korrekte og om nødvendigt ajourførte; der skal tages ethvert rimeligt skridt for at sikre, at personoplysninger, der er urigtige i forhold til de formål, hvortil de behandles, straks slettes eller berigtiges.
Opbevaringsbegrænsning (stk. 1, litra e)	Personoplysninger skal opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt til de formål, hvortil de pågældende personoplysninger behandles.
Integritet og fortrolighed (stk. 1, litra f)	Personoplysninger skal behandles på en måde, der sikrer tilstrækkelig sikkerhed for de pågældende personoplysninger, herunder beskyttelse mod uautoriseret eller ulovlig behandling og mod hændeligt tab, tilintetgørelse eller beskadigelse, under anvendelse af passende tekniske eller organisatoriske foranstaltninger.

Særligt i relation til opbygning af et bygnings- og energiatlas på baggrund af data fra andre kilder er formålsbegrænsningsprincippet væsentligt, idet opbygning af et sådant atlas som udgangspunkt vil blive anset for behandling af eventuelle personoplysninger til et nyt formål. **Hvis det nye formål er uforeneligt med det oprindelige formål, som dataene er indsamlet til, vil behandlingen ikke kunne foretages** – heller ikke selvom om der kan findes en ny hjemmel til behandling i artikel 6. Princippet kaldes også "**finalité-princippet**", dvs. der er en retlig grænse for behandling af personoplysninger til andre formål end dem, som oplysningerne oprindeligt var indsamlet til. Dog vil hjemmel til sådan viderebehandling kunne findes i **samtykke** eller **særlovgivning** (EU-ret eller national lovgivning), hvis den

pågældende lov er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til de mål, der er omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4.

Når det skal afgøres, om behandling til et andet formål end det, som personoplysningerne oprindeligt er indsamlet til, må ske, skal den dataansvarlige bl.a. tage hensyn til følgende, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, samt databeskyttelseslovens § 5, stk. 2:

- a) *enhver forbindelse mellem det formål, som personoplysningerne er indsamlet til, og formålet med den påtænkte viderebehandling,*
- b) *den sammenhæng, hvori personoplysningerne er blevet indsamlet, navnlig med hensyn til forholdet mellem den registrerede og den dataansvarlige,*
- c) *personoplysningernes art, navnlig om særlige kategorier af personoplysninger behandles, jf. artikel 9, eller om personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser behandles, jf. artikel 10,*
- d) *den påtænkte viderebehandlings mulige konsekvenser for de registrerede og*
- e) *tilstedeværelse af fornødne garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering.*

Der findes ikke mange afgørelser om, at viderebehandling af personoplysninger indsamlet til ét formål er i strid med finalité-principper. Dog er der visse afgørelser, som viser, at oplysninger indsamlet til ét formål ikke kan videregives til private virksomheders markedsføring.

Således har Datatilsynet 19. august 2008 offentliggjort en udtalelse²² om, at Forsvarets Personeltjenestes videregivelse af oplysninger om ansatte til et forsikringselskab til brug for forsikringselskabets markedsføring af forsikringer over for de ansatte var i strid med den dagældende persondatalovs § 5, stk. 2, som svarer til databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra b (finalité-princippet).

Ligeledes har Datatilsynet i sin årbog fra 2001²³ refereret til en udtalelse om, at læreanstalters videregivelse af elevoplysninger ville være i strid med persondatalovens § 5, stk. 2, hvis uddannelsesstedet brugte oplysningerne til at udsende markedsføringsmateriale på vegne af en forening uden samtykke fra de studerende.

Databeskyttelsesloven indeholder således også i § 13 et forbud mod, at en virksomhed videregiver oplysninger om en forbruger til en anden virksomhed til brug ved direkte markedsføring eller markedsføring på vegne af en anden virksomhed, medmindre forbrugeren udtrykkelig har givet sit samtykke hertil. Samtykket skal indhentes i overensstemmelse med den såkaldte spamregel i markedsføringslovens § 10. Videregivelse kan dog

²² Datatilsynets j.nr. 2008-632-0034.

²³ Datatilsynets j.nr. 2000-210-0020.

ske af generelle kundeoplysninger, der danner grundlag for inddeling i kundekategorier²⁴ – og hvis nærmere angivne betingelser er opfyldt.

2.1.6 *Relevante behandlingshjemler inklusive Datatilsynets praksis herom, særligt i forhold til offentliggørelse og videregivelse af personoplysninger*

En dannelse af et register, en offentliggørelse af personoplysninger, en videregivelse til tredjemand eller en elektronisk visning af personoplysninger for den registrerede udgør hver især en behandling, som kun kan ske, såfremt der er en såkaldt behandlingshjemmel hertil i Databeskyttelsesforordningens artikel 6 eller særlovgivning.

Databeskyttelsesforordningens artikel 6 opstiller følgende mulige behandlingshjemler:

Princip	Indhold
Samtykke (stk. 1, litra a)	Den registrerede har givet samtykke til behandling af sine personoplysninger til et eller flere specifikke formål.
Kontrakt (stk. 1, litra b)	Behandlingen er nødvendig for udførelsen af en kontrakt, den registrerede er part i, eller for gennemførelse af foranstaltninger, der træffes på den registreredes anmodning forud for indgåelsen af en kontrakt
Retlig forpligtelse (stk. 1, litra c)*	Behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige.
Vitale interesser (stk. 1, litra d)	Behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes eller en anden fysisk persons vitale interesser.
Opgave i samfundets interesse/offentlig myndighedsudøvelse (stk. 1, litra e)*	Behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige er pålagt.
Legitim interesse og interesseafvejning (stk. 1, litra f)	Behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige eller tredjemand kan forfølge en legitim interesse, medmindre den registreredes interesser eller grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der kræver beskyttelse af personoplysninger, går forud herfor, især når den registrerede er et barn.

²⁴ Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at der herved forstås oplysninger om kundens navn, adresse, køn og alder. Det samme gælder generelle oplysninger om f.eks., at kunden er husejer, bilejer, computerejer og lignende. Tilsvarende gælder f.eks. oplysninger om, at der er tale om en kunde til fritidsartikler, til baby- og småbørnsartikler, til økologiske varer, til vin- og spiritus eller andre generelt afgrænsede varegrupper. Dog vil mere detaljerede kundeoplysninger, herunder om forbrugsvaner, ikke være omfattet, f.eks. oplysninger om, hvorvidt kundens bil er købt på kredit og i givet fald oplysninger om vilkårene for kreditten, mængden af eller hvilken slags vin, som en kunde har købt.

* Hvis grundlaget for behandlingen er artikel 6, stk. 1, litra c eller e, fremgår det af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, at grundlaget for behandlingen skal fremgå af:

a) EU-retten, eller

b) medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige er underlagt.

Formålet med behandlingen skal være fastlagt i dette retsgrundlag eller for så vidt angår den behandling, der er omhandlet i stk. 1, litra e), være nødvendig for udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt. Dette retsgrundlag kan indeholde specifikke bestemmelser med henblik på at tilpasse anvendelsen af bestemmelserne i denne forordning, bl.a. de generelle betingelser for lovlighed af den dataansvarliges behandling, hvilke typer oplysninger der skal behandles, berørte registrerede, hvilke enheder personoplysninger må videregives til, og formålet hermed, formålsbegrænsninger, opbevaringsperioder og behandlingsaktiviteter samt behandlingsprocedurer, herunder foranstaltninger til sikring af lovlig og rimelig behandling såsom i andre specifikke databehandlingssituationer som omhandlet i kapitel IX. EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret skal opfylde et formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges.

Ud fra gældende praksis må det antages, at oplysninger om energiforbrug samt øvrige forbrugsoplysninger fra forsyningsvirksomheder eller offentlige myndigheder ikke blot kan offentliggøres eller videregives til tredjemand uden samtykke fra den registrerede, medmindre dette følger af lovgivning eller andet retsgrundlag.

Dette er således antaget af **Datatilsynet** i forbindelse med **høring om en lovændring af BBR-loven i 2009**, hvor tilsynet udtalte følgende:

Det er Datatilsynets umiddelbare vurdering, at en regel om, at der uden samtykke skal kunne ske offentliggørelse eller videregivelse af de enkelte borgers energiforbrug, vil være en fravigelse af persondataloven. Hvis det er hensigten at skabe adgang til behandling af personoplysninger [fra] BBR i videre omfang, end hvad der følger af persondataloven, er det Datatilsynets opfattelse, at en sådan fravigelse af persondataloven skal ske i selve loven frem for i administrative fastsatte regler (vores understregning).

Hertil kommer, at formålsbegrænsningsprincippet antages at indebære, at **oplysninger om energiforbrug fra forsyningsvirksomhederne ikke – uden lovhjemmel – kan videregives til kontrolformål**. Denne opfattelse ligger bag en lovændring af **lov om midlertidig regulering af boligforholdene**, som blev vedtaget 20. december 2018. Herved fik kommunalbestyrelsen mulighed for at indhente og bruge forbrugsoplysninger fra forsyningselskaber i kontrol i følgende tilfælde:

***”§ 52 e.** Kommunalbestyrelsen kan til brug for undersøgelse af en begrundet mistanke om overtrædelse af § 48, stk. 1, og § 50, stk. 1, om bopælspligt:*

1) Indhente oplysninger fra forsyningselskaber om en konkret boligs samlede forbrug i en afgrænset periode på mindst 1 måned...(vores understregning).

Af forarbejderne²⁵ (svaret på spørgsmål 9 i udvalgsbehandlingen) fremgår, at det på baggrund af spørgsmålet er vurderet, at brug af personoplysninger, der oprindeligt er indsamlet med henblik på afregning af kundens forbrug, ikke vil kunne bruges kommunale kontrolforanstaltninger, som er et nyt formål – idet dette ikke er foreneligt med databeskyttelsesforordningen og EU' charter for grundlæggende rettigheder.

Således fremgår følgende af svaret på spørgsmål 9:

Databeskyttelseslovgivningen stiller krav om, at indsamlede persondata ikke må viderebehandles på en måde, der er uforenelig med det oprindeligt udtrykkeligt angivne formål. Det følger heraf, at oplysninger fra forsyningsselskaberne ikke efter de gældende regler kan videregives til kommunerne med henblik på kontrol og tilsyn med bopælspligten uden udtrykkelig hjemmel. Oplysninger om forbrugsmønstret i en bolig vil imidlertid kunne være særdeles brugbare, når det skal konstateres og der er brug for at dokumentere, om en bolig benyttes til helårsbolig. Den enkelte boligs forbrugsmønstre kan være indikator for, om boligen reelt er tom.

*Det foreslås på den baggrund, at der som led i kontrollen med boligernes benyttelse **gives hjemmel til**, at kommunen får adgang til at indhente oplysninger fra forsyningsselskaber om boligens forbrug af el, vand, varme og gas i en bestemt periode. De oplysninger, der vil indgå i processen, er ikke følsomme personoplysninger. Oplysningerne omfatter identifikation af navne, adresser og forbrug af el, vand, varme og gas.*

Som det fremgår af bemærkningerne er den foreslåede adgang til at indhente forbrugsoplysninger underlagt en række begrænsninger. Forbrugsoplysninger kan alene indhentes i konkrete sager, hvor der er begrundet mistanke om, at bopælspligten ikke opfyldes. Der kan fx være tale om anmeldelse fra naboer eller andre, og at kommunen på den baggrund vurderer, at der er grund til at gå videre i et konkret tilfælde.

Forslaget giver ikke kommunalbestyrelsen mulighed for at følge med i en husstands aktuelle forbrug ved at anmode om at modtage løbende forbrugsaflysninger. Det sikres således, at der ikke vil kunne tegnes en direkte adfærdsmæssig profil af husstandens forbrug og vaner.

Herudover er det en betingelse, at de forbrugsoplysninger, der indhentes, er nødvendige til at opfylde formålet. Det betyder, at oplysningerne alene kan indhentes som led i kommunalbestyrelsens kontrol med boligens benyttelse til helårsbolig. Oplysningerne kan ikke videregives til andre dele af den kommunale forvaltning eller anvendes til andet formål. Kommunalbestyrelsens indhentning og behandling af forbrugsoplysninger skal leve op til de almindelige principper og regler om behandling af personoplysninger, der følger af databeskyttelsesforordningens artikel 5. Kommunalbestyrelsen skal som dataansvarlig derudover være opmærksom på, at der alene må indhentes og behandles oplysninger, der er nødvendige for at kontrollere, om bopælspligten i den konkrete sag overholdes. Kommunalbestyrelsen er samtidig forpligtet til at sikre, at forbrugsoplysningerne er korrekte og ajourførte. Så snart kommunalbestyrelsen vurderer, at forbrugsoplysningerne ikke længere er relevante, og opbevaring af oplysningerne ikke tjener et lovligt formål, skal oplysningerne slettes eller gøres anonyme.

Anvendelse af oplysningerne om en boligs forbrug af el, vand, varme og gas til kommunale kontrolforanstaltninger, som beskrevet i lovforslaget, er således foreneligt med databeskyttelsesforordningen og EU's charter for grundlæggende rettigheder" (vores understregninger).

Tilsvarende er **CPR-lovens § 10** udtryk for, at forbrugsoplysninger ikke frit kan videregives fra forsyningsselskaber. Således fremgår det af CPR-lovens § 10 og dens forarbejder, at en kommunalbestyrelse til brug for undersøgelsen af en persons bopælsforhold kan afkræve forsyningsselskaber oplysninger om det samlede forbrug af el, vand, varme samt gas i en bestemt periode.

²⁵ Til lovforslag 98 fra 2018-2019.

I relation til databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra a bemærkes i øvrigt, at databeskyttelsesforordningens artikel 7 opstiller **nærmere krav til et samtykke**, ligesom det af artikel 4, nr. 11, fremgår, at et samtykke skal være frivilligt, specifikt, informeret og en utvetydig viljestilkendegivelse fra den registrerede, hvorved den registrerede ved erklæring eller klar bekræftelse indvilliger i, at personoplysninger, der vedrører den pågældende, gøres til genstand for behandling.

I øvrigt bemærkes, at det er Datatilsynets opfattelse, at en *privat* dataansvarlig inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra f, som udgangspunkt lovligt kan indsamle, bearbejde og videregive/offentliggøre oplysninger indhentet fra offentligt tilgængelige registre (som eksempelvis CVR).²⁶

2.1.7 Energistyrelsens praksis om indsamling og brug af data fra fjernaflæste målere

Brugen af fjernaflæste målere er p.t. reguleret på el-området, jf. nærmere punkt 2.6 nedenfor – og det må forventes, at dette også vil ske på varmeområdet, jf. punkt 1 ovenfor.

På baggrund af henvendelser fra brancheorganisationer mv. har Energistyrelsen i januar 2018 foretaget en vurdering af, i hvilket omfang forsyningsvirksomheder selv inden for vand- og varmeområdet inden for reglerne i databeskyttelsesforordningen uden samtykke fra forbrugerne kunne foretage hyppigere fjernaflæsninger end nødvendigt til brug for forbrugsafregning med henblik på at bruge disse data til andre formål end afregning (til bl.a. miljø- og ressourceformål).²⁷

Det fremgår af Energistyrelsens udmelding, at det er Energistyrelsens vurdering – på baggrund af dialog med Justitsministeriet – at indsamling og behandling af målerdata ved hyppigere og intelligent fjernaflæsning kan foretages med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e og f²⁸, hvis data skal anvendes til bl.a. "driftoptimering" (herunder energioptimering, minimering af spild, identifikation af defekte og forkert indstillede varmeinstallationer, samt mulighed for at indføre lækagealarm), men at det er en central forudsætning, at de grundlæggende principper i artikel 5 i databeskyttelsesforordningen bliver overholdt. Sidstnævnte indebærer navnlig, at målerdata skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og ikke må viderebehandles på en måde, der er uforenelig med de formål, at der ikke ved fjernaflæsning må indsamles flere målerdata end dem, der er nødvendige til opfyldelsen af de nærmere specificerede formål – og at målerdata ikke må opbevares i længere tid end nødvendigt i forhold til indsamlingsformålet.

Denne vurdering viser således, at forsyningsvirksomhedernes *interne videre brug* af data fra fjernaflæste målere – og hyppigere dataopsamling end til brug for afregning – kan ske uden samtykke, men med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e og f, og i overensstemmelse med artikel 5. Det vil sige anden brug af personoplysninger

²⁶ Se Datatilsynets afgørelse publiceret den 13. august 2018 vedrørende klage over Lasso X ApS' behandling af oplysninger. Se endvidere Datatilsynets hjemmeside med ofte stillede spørgsmål: <https://www.datatilsynet.dk/generelt-om-databeskyttelse/ofte-stillede-spoergsmaal/>.

²⁷ <https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forsyning/fjernaflaesning.pdf>.

²⁸ Litra f er relevant for aktører i den private sektor, mens litra e er relevant for aktører i både den private og offentlige sektor.

fra fjernaflæste målere end til afregningsformål kræver en særskilt behandlingshjemmel og overholdelse af artikel 5.

Tilsvarende fremgår det af den tidligere Artikel 29-gruppens "Opinion 12/2001 on smart metering"²⁹, at brug af personoplysninger fra fjernaflæste målere til andre formål end afregning kræver en ny behandlingshjemmel samt overholdelse af artikel 5.

2.1.8 Kan behandling af personoplysninger ske via fuldmagt?

Det er uafklaret, hvorvidt det efter databeskyttelsesreglerne er tilstrækkeligt, at den registrerede giver fuldmagt til, at tredjemand kan få adgang til deres oplysninger, i stedet for at give et samtykke til, at den dataansvarlige kan videregive personoplysninger om den registrerede til tredjemanden.

I det tilfælde at en fuldmagt var tilstrækkelig, ville tredjemand via fuldmagten kunne få adgang til forsyningskundernes oplysninger enten hos forsyningsgesellschaften eller i et energi- og forsyningsatlas, uden at et egentligt samtykke skulle indhentes fra kunderne.

Da en fuldmagt i lighed med et samtykke fungerer som en viljeserklæring fra afsenderen, må det formodes, at en fuldmagt kan træde i stedet for et samtykke. Spørgsmålet er, hvorvidt fuldmagten skal opfylde kravene til et samtykke som en frivillig, specifik, informeret og utvetydig viljestilkendegivelse efter artikel 4, nr. 11, i databeskyttelsesforordningen.

I andre sammenhænge er fuldmagter accepteret i databeskyttelsesreglerne:

Det fremgik specifikt af forarbejderne til § 3, nr. 8 i den historiske persondatalov, at et samtykke kunne gives via fuldmagt:

Efter bestemmelsen skal et samtykke meddeles i form af en viljestilkendegivelse fra den registrerede. Heraf følger, at et samtykke som udgangspunkt skal meddeles af den registrerede selv. Der er dog intet til hinder for, at et samtykke meddeles af en person, som af den registrerede er meddelt fuldmagt hertil (vores understregninger).³⁰

Tidligere afgørelser fra Datatilsynet truffet efter persondataloven citerede sidste sætning i dette afsnit i forarbejderne, senest i 2017, journalnummer 2016-42-2903 vedrørende G4S' ansøgning om tilladelse til brug af bodycams.

Der er ingen officielle kilder, der har bekræftet, om denne retstilstand forsat er gældende under de nye regler i databeskyttelsesforordningen.

Ved telefonisk henvendelse har Datatilsynet oplyst, at det forsat er muligt at indhente et gyldigt samtykke på baggrund af en fuldmagt, såfremt fuldmagten opfylder kravene til en frivillig, specifik, informeret og utvetydig viljestilkendegivelse fra den registrerede i overensstemmelse med artikel 4, nr. 11, i databeskyttelsesforordningen.

²⁹ WP 183, 0067/11/EN, adopted on 4 April 2011.

³⁰ Forslaget til lov nr. 429 af 31. maj 2000, lovforslag nr. 147, 1999-2000, de specielle bemærkninger til § 3.

På baggrund af denne udmelding må det ligeledes formodes, at en fuldmagt til, at tredjemand kan få adgang til den registreredes oplysninger på samme måde skal være tilstrækkelig specifik, informeret og utvetydig til at kunne træde i stedet for et samtykke.

2.1.9 *Krav til anonymisering af personoplysninger*

Oplysninger, der er anonymiserede, falder uden for definitionen af personoplysninger efter artikel 4, nr. 1, i databeskyttelsesforordningen og er dermed ikke omfattet af databeskyttelsesforordningen.

Det kræver, at oplysningerne er gjort anonyme på en sådan måde, at den registrerede ikke længere hverken direkte eller indirekte kan identificeres.

I denne vurdering skal alle hjælpemidler, der med rimelighed kan tænkes bragt i anvendelse for at identificere den pågældende person, tages i betragtning, jf. præambelbetragtning nr. 26 i databeskyttelsesforordningen. Til vurderingen af hvad der skal forstås ved "rimelige hjælpemidler", fremgår det af præamblen, at alle objektive forhold bør tages i betragtning "... såsom omkostninger ved og tid der er nødvendig til identifikation, under hensyntagen til den tilgængelige teknologi på behandlingstidspunktet og den teknologiske udvikling."

Det skal således også tages i betragtning, om der kan ske identifikation ved brug af supplerende oplysninger eller tredjemands hjælp. Til illustration heraf fastslog EU-Domstolen i dommen C-582/14 under det forhenværende persondatadirektiv, at IP-adresser var personoplysninger, idet oplysningerne til brug for identificering kunne skaffes fra internetudbyderen.

Datatilsynet har ikke forholdt sig konkret til, hvordan anonymisering skal foretages, men stiller krav om, at anonymiseringen skal være uigenkaldelig.

Datatilsynet skriver følgende på sin hjemmeside:

Der er ikke tale om en absolut grænse mellem anonymiserede oplysninger og personoplysninger. Det skal vurderes konkret, om en anonymisering er tilstrækkelig, eller om personen stadig er identificerbar.³¹

Det gælder også de såkaldte aggregerede oplysninger, der er en summarisk behandling af oplysninger om flere individer, som er blevet samlet og kombineret uden fokus på det enkelte individ, hvor Datatilsynet specifikt udtaler, at det er en konkret vurdering, om sådanne oplysninger er tilstrækkeligt anonymiserede.

Det er således ikke muligt at opstille absolutte krav til anonymisering, da det indtil videre forsat er en konkret vurdering, om personoplysningerne er tilstrækkeligt anonymiserede.

³¹ <https://www.datatilsynet.dk/generelt-om-databeskyttelse/hvad-er-personoplysninger/>

I mangel på vejledning om metoden for anonymiseringen er der en iboende risiko for, at oplysninger, som formodes anonymiserede, forsat kan blive genstand for identifikation og dermed stadig kan blive betragtet som personoplysninger.

I udtalelse 05/2014 om anonymiseringsteknikker³² delte Artikel 29-gruppen, det forhenværende rådgivende organ under persondatadirektivet bestående af repræsentanter fra databeskyttelsesmyndighederne i EU, anonymiseringsmetoden op i to overordnede kategorier: randomisering (teknikker, der ændrer oplysningernes nøjagtighed) og generalisering (teknikker, der samler oplysningerne i en større skala). Artikel 29-gruppen kom frem til, at hver metode har sine fordele og ulemper, og der kan være risiko for, at den anvendte metode ikke anonymiserer tilstrækkeligt i alle tilfælde. De udtalte sig om robustheden af anonymiseringsteknikker på grundlag af tre kriterier:

- Er det stadig muligt at udskille en bestemt person ("singling out")?
- Er det stadig muligt at sammenkoble poster vedrørende en person ("linkability")?
- Kan der udledes oplysninger om en person ("inference")?

Artikel 29-gruppen udtalte, at en løsning, der tilgodeser alle tre kriterier, er robust i forhold til identifikation af de fysiske personer. Såfremt løsningen ikke lever op til ét af kriterierne, er det nødvendigt at lave en grundig evaluering af identifikationsrisikoen.

Både det engelske og det norske datatilsyn har desuden udgivet vejledninger om anonymisering udarbejdet, inden databeskyttelsesforordningen trådte i kraft.³³ Begge vejledninger påpeger risikoen for re-identifikation, hvis de anonyme oplysninger kan kobles sammen med andre kilder, f.eks. offentligt tilgængelig information, som gør det muligt at re-identificere personer. Muligheden for re-identifikation bør derfor tænkes ind ved valg af metoden for anonymisering, ligesom det løbende bør sikres, at udviklingen ikke har muliggjort re-identifikation.

2.1.10 Øvrige relevante regler

a) Oplysningspligt

Den **dataansvarlige** er som udgangspunkt forpligtet til at give enhver registreret person en lang række nærmere specificerede oplysninger om den dataansvarliges behandling af personoplysningerne, herunder identiteten på den dataansvarlige, formålene med og retsgrundlaget for behandlingen, eventuelle modtagere eller kategorier af modtagere af personoplysninger og oplysninger om de registreredes rettigheder, jf. opstillingen i henholdsvis databeskyttelsesforordningens artikel 13 (oplysningerne er indsamlet hos den registrerede selv) og 14 (oplysningerne er ikke indsamlet hos den registrerede).

Hertil kommer, at oplysningerne skal gives i overensstemmelse med kravene i databeskyttelsesforordningens artikel 12, som særligt indebærer, at oplysningerne skal gives i en

³² https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_en.pdf

³³ <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1061/anonymisation-code.pdf> og <https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/regelverk/veiledere/anonymisering-veileder-041115.pdf>

kortfattet, gennemsigtig, letforståelig og lettilgængelig form og i et klart og enkelt sprog. Tillige følger det af bestemmelsen, at den dataansvarlige er forpligtet til at "*lette udøvelsen af den registreredes rettigheder i henhold til artikel 15-22*".

Artikel 13 og 14 samt databeskyttelseslovens § 22 indeholder visse undtagelser til reglerne om oplysningspligt.

b) Tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger

Der er efter artikel 32 i databeskyttelsesforordningen krav om, at både dataansvarlige og databehandlere skal gennemføre **passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger** for at sikre et sikkerhedsniveau, der passer til risiciene for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder.

Disse sikkerhedsforanstaltninger skal beskytte personoplysningerne mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse, tab, ændring, uautoriseret videregivelse af eller adgang til personoplysninger.

Databeskyttelsesforordningen giver selv følgende eksempler på sikkerhedsforanstaltninger, men det er vigtigt at bemærke, at foranstaltningerne ikke kan begrænses til disse tiltag:

- pseudonymisering³⁴ og kryptering af personoplysninger,
- evne til at sikre vedvarende fortrolighed, integritet, tilgængelighed og robusthed af behandlingssystemer og -tjenester,
- evne til rettidigt at genoprette tilgængeligheden af og adgangen til personoplysninger i tilfælde af en fysisk eller teknisk hændelse, eller
- en procedure for regelmæssig afprøvning, vurdering og evaluering af effektiviteten af de tekniske og organisatoriske foranstaltninger til sikring af behandlingssikkerhed.

c) Risiko- og konsekvensanalyse

Den dataansvarliges eller databehandlerens fastsættelse af passende sikkerhedsforanstaltninger som redegjort for i pkt. b), **nødvendiggør** en vurdering af risiciene for de registrerede, jf. artikel 32, stk. 1, nr. 2, i databeskyttelsesforordningen.

Den såkaldte **risikovurdering** skal efter Datatilsynets anvisning indebære 1) en kortlægning af alle de risici, behandlingen medfører, og en kategorisering (scoring, sandsynlighed og alvorlighed) heraf og 2) en vurdering af, hvad der er passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger.

³⁴ Pseudonymisering defineres i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 5, som: "*behandling af personoplysninger på en sådan måde, at personoplysningerne ikke længere kan henføres til en bestemt registreret uden brug af supplerende oplysninger, forudsat at sådanne supplerende oplysninger opbevares separat og er underlagt tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at sikre, at personoplysningerne ikke henføres til en identificeret eller identificerbar fysisk person*".

Datatilsynet har i samarbejde med Rådet for Digital Sikkerhed udgivet en [vejledning om risikovurdering](#), som nærmere redegør for, hvordan risikovurderingen skal gennemføres i praksis.

For den dataansvarlige kan det desuden være nødvendigt at foretage en **konsekvensanalyse**, hvor de påtænkte behandlingsaktiviteters konsekvenser for beskyttelse af personoplysninger analyseres. Det forudsætter, at behandlingen af personoplysninger sandsynligvis vil indebære en høj risiko for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 35.

Det fremgår af artikel 35, stk. 3, litra c, i databeskyttelsesforordningen, at en konsekvensanalyse navnlig er påkrævet ved systematisk overvågning af et offentligt tilgængeligt område i stort omfang, hvilket kan være tilfældet, hvis energi- og bygningsatlasser anvender data i real tid eller med korte tidsintervaller.

Datatilsynet har offentliggjort en liste over typer af behandlingsaktiviteter, der altid er underlagt kravet om konsekvensanalyse. Det er bl.a. tilfældet, hvis der behandles lokationsdata i sammenhæng med mindst ét yderligere kriterium fra Artikel 29-gruppens retningslinjer (WP248 rev. 01).³⁵ Disse kriterier omfatter bl.a. "evaluering og analyse", "systematisk overvågning", "oplysninger, der gøres til genstand for omfattende behandling" og "matching eller kombination af datasæt".

Såfremt energi- og bygningsatlasser vil indeholde lokationsoplysninger (for eksempel oplysninger om en adresse) eller data med korte tidsintervaller, er det dermed overvejende sandsynligt, at der skal udarbejdes en konsekvensanalyse.

En sådan konsekvensanalyse skal som minimum omfatte følgende, jf. artikel 35, stk. 7:

- en systematisk beskrivelse af de planlagte behandlingsaktiviteter og formålene med behandlingen, herunder i givet fald de legitime interesser, der forfølges af Energistyrelsen;
- en vurdering af, om behandlingsaktiviteterne er nødvendige og står i rimeligt forhold til formålene;
- en vurdering af risiciene for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder;
- de foranstaltninger, der påtænkes for at imødegå disse risici.

Datatilsynet har udgivet en [vejledning om konsekvensanalyse](#) med nærmere vejledning til udarbejdelse af en konsekvensanalyse.

d) Privacy by design og privacy by default

Efter artikel 25 i databeskyttelsesforordningen er Energistyrelsen forpligtet til at indtænke implementering af databeskyttelsesprincipperne ved fastlæggelsen af midlerne til

³⁵ <https://www.datatilsynet.dk/media/6935/datatilsynets-liste-over-behandlinger-der-altid-er-underlagt-kravet-om-en-konsekvensanalyse.pdf>.

behandlingen, herunder den anvendte IT-løsning til energi- og bygningsatlasset (såkaldt privacy by design).

Dette indebærer, at databeskyttelse på et tidligt stadie i systemudviklingen skal indtænkes i løsningen, og at IT-løsningen og tilhørende organisatoriske foranstaltninger således på forhånd skal være designet med henblik på at kunne opfylde databeskyttelsesforordningens krav.

Som eksempel kan det være nødvendigt at indbygge foranstaltninger i løsningen, der muliggør sletning af personoplysningerne, håndtering af de registreredes rettigheder, ajourføring af oplysninger og passende sikkerhedsforanstaltninger.

Efter ordlyden af artikels 25 kan følgende momenter indgå i vurderingen af, hvilke foranstaltninger der er nødvendige at gennemføre:

- Det aktuelle tekniske niveau
- Implementeringsomkostningerne
- Behandlingens karakter og omfang
- Sammenhæng og formål med behandlingen
- Hvilke risici en behandling kan indebære for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder.

Ligeledes fastsætter artikel 25 i databeskyttelsesforordningen en pligt til, at den dataansvarlige sikrer, at standardindstillingerne i den anvendte løsning er sat til, at kun personoplysninger, der er nødvendige til hvert specifikt formål med behandlingen, behandles (såkaldt privacy by default).

Både kravene om privacy by design og privacy by default bør tænkes ind i kravsspecifikationen ved et eventuelt udbud i forbindelse med indkøb eller udvikling af en IT-løsning til energi- og bygningsatlasset, således at løsningen kan håndtere databeskyttelsesforordningens krav.³⁶

Datatilsynet har udgivet en [vejledning om databeskyttelse gennem design og standardindstillinger](#), der nærmere gennemgår rækkevidden af kravene.

e) Fortegnelser

Det vil efter artikel 30 i databeskyttelsesforordningen være et krav, at Energistyrelsen udarbejder fortegnelser over behandlingsaktiviteterne i forbindelse med energi- og bygningsatlasset.

³⁶ Se herved også databeskyttelsesforordningens præambel betragtning nr. 78, hvoraf bl.a. fremgår: "Der bør også tages hensyn til principperne om databeskyttelse gennem design og databeskyttelse gennem standardindstillinger i forbindelse med offentlige udbud".

Artikel 30 oplister en række oplysninger, som fortegnelsen skal indeholde, herunder bl.a. formålene med behandlingen, tidsfrister for sletning og kategorierne af modtagere. Kravet til oplysninger afhænger af, om Energistyrelsen agerer som dataansvarlig eller data-behandler.

Datatilsynet har udgivet en [vejledning om fortegnelser](#), der nærmere gennemgår reglerne.

f) Profilering

Ved udformningen af et energi- og bygningsatlas skal Energistyrelsen også være opmærksomme på **forbuddet** i databeskyttelsesforordningens artikel 22, stk. 1, mod, at den registrerede bliver genstand for en **afgørelse, der alene er baseret på automatisk behandling, herunder profilering, som har retsvirkning eller på tilsvarende vis betydeligt påvirker den pågældende**.³⁷

Profilering er i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 4, defineret som:

"enhver form for automatisk behandling af personoplysninger, der består i at anvende personoplysninger til at evaluere bestemte personlige forhold vedrørende en fysisk person, navnlig for at analysere eller forudsige forhold vedrørende den fysiske persons arbejdsindsats, økonomiske situation, helbred, personlige præferencer, interesser, pålidelighed, adfærd, geografisk position eller bevægelser".

Afhængigt af, hvad et energi- og bygningsatlas anvendes til – og hvorledes oplysninger sammenstilles – vil det måske kunne indebære en profilering.

I hvert fald skal brugere af et energi- og bygningsatlas være opmærksomme på ikke at overtræde ovennævnte forbud.

Det er dog muligt at fravige forbuddet i databeskyttelsesforordningens artikel 22, stk. 1, såfremt afgørelsen, jf. stk. 2

a) er nødvendig for indgåelse eller opfyldelse af en kontrakt mellem den registrerede og en dataansvarlig

b) er hjemlet i EU-ret eller medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige er underlagt, og som også fastsætter passende foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder samt legitime interesser eller

c) er baseret på den registreredes udtrykkelige samtykke.

Hertil kommer, at der efter stk. 3 er følgende krav:

I de tilfælde, der er omhandlet i stk. 2, litra a) og c), gennemfører den dataansvarlige passende foranstaltninger til at beskytte den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder samt legitime interesser, i det mindste den registreredes ret til menneskelig indgriben fra den dataansvarliges side, til at fremkomme med sine synspunkter og til at bestride afgørelsen.

³⁷ "Afgørelsesbegrebet" i artikel 22 er forskelligt fra (og bredere) end det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb.

g) Testdata

Ved etablering af energi- og bygningsatlasset bør Energistyrelsen også være opmærksom på, at det er Datatilsynets holdning, "*at brugen af produktionsdata til testformål ikke bør forekomme, andet end i helt enkeltstående tilfælde, og altid kun når niveauet af sikkerhed er minimum det samme som er vurderet passende for drifts-setuppet*".³⁸

2.1.11 Mulighed for at lave særregler om behandling af personoplysninger

Efter artikel 6, stk. 2, i databeskyttelsesforordningen kan medlemsstaterne fastsætte præcise, specifikke krav til behandlingen af personoplysninger baseret på artikel 6, stk. 1, litra c og e, der vedrører følgende behandlingsgrundlag:

- Behandling er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige (litra c);
- Behandling er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt (litra e).

Det følger af artikel 6, stk. 3, at dette retsgrundlag **kan** indeholde **specifikke bestemmelser** med henblik på at tilpasse anvendelsen af bestemmelserne i databeskyttelsesforordningen.

Endvidere er det et **krav** for anvendelsen af medlemsstaternes nationale ret som grundlaget for behandlingen, at **formålet med behandlingen skal være fastlagt i dette retsgrundlag**, og den nationale regel skal **opfylde et formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål**, der forfølges.

De specifikke bestemmelser kan regulere de generelle betingelser for lovligheden af den dataansvarliges behandling, hvilke typer af oplysninger der skal behandles, berørte registrerede, hvilken enheder personoplysningerne må videregives til, og formålet, herunder formålsbegrænsninger, opbevaringsperioder, behandlingsaktiviteter samt behandlingsprocedurer, herunder foranstaltninger til sikring af lovlig og rimelig behandling, såsom i andre specifikke databehandlingssituationer, der er opregnet i kapitel IX i databeskyttelsesforordningen (her er f.eks. opregnet behandling om nationale identifikationsnumre, behandling i ansættelsesforhold mv.).

Sammenholdt med præambelbetragtning nr. 10 i databeskyttelsesforordningen, der b.l.a. har følgende ordlyd: "*[d]enne forordning udelukker således ikke, at medlemsstaternes nationale ret fastlægger omstændighederne i forbindelse med specifikke databehandlingssituationer, herunder mere præcis fastlæggelse af de forhold, hvorunder behandling af personoplysninger er lovlig*", er der således et vist råderum for, at medlemsstaterne kan indføre nationale særregler, som **præciserer** betingelserne for behandlingen af personoplysninger efter artikel 6, stk. 1, litra c og e.

³⁸ Se f.eks. Datatilsynets opgørelse fra tredje kvartal 2019 over anmeldelser af brud på datasikkerheden.

Justitsministeriet har i afsnit 3.4 i Betænkningen om Databeskyttelsesforordningen (2016/679) fortolket ovenstående bestemmelse således, at den indebærer, at medlemsstaterne kan fastsætte, hvornår der er tale om en retlig forpligtelse eller en opgave i samfundets interesse, eller som henfører under offentlig myndighedsudøvelse, og at databeskyttelsesforordningen ikke er til hinder for en national bestemmelse om, hvornår behandling skal ske.

Justitsministeriet har dog vurderet, **at nationale særregler om lovlig behandling skal begrænse sig til et bestemt område eller en bestemt behandlingssituation** (se afsnit 3.4.3.1 i betænkningen):

Grænsen i artikel 6, stk. 2, om bl.a. "specifikke krav" må i hvert fald betyde, at nationale særregler om, hvornår behandling er lovlig, ikke kan vedrøre alle behandlingssituationer på mange områder (såsom eksempelvis persondatalovens §§ 6-7). Særreglen skal således på en eller anden måde begrænse sig – vertikalt eller horisontalt – til et bestemt område eller en bestemt behandlingssituation.

Ligeledes har Justitsministeriet specificeret, **at de nationale særregler skal overholde databeskyttelsesforordningens øvrige bestemmelser, herunder artikel 5** om principperne for behandling af personoplysninger.

På baggrund af Justitsministeriets fortolkning af artikel 6, stk. 2 og 3, i databeskyttelsesforordningen er der således adgang til at indføre konkrete lovregler om, **hvornår der skal ske behandling af personoplysninger baseret på artikel 6, stk. 1, litra c og e**. Muligheden for at indføre en særregel i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen vil dog afhænge af den konkrete formulering og anvendelsesområdet for særreglen.

Justitsministeriet har i afsnit 3.4.4.2 lavet en "**tjekliste**" ved udarbejdelsen af nye nationale særregler for behandling af ikke-følsomme oplysninger, hvoraf det fremgår, at lovgiver bl.a. skal tage stilling til, om **principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i Danmark** efterleves, om der indføres **præcist specifikke krav** til behandlingen, og om reglen er **proportional**.

Det følger af artikel 6, stk. 4, at der kan fastsættes nationale regler, som indebærer en behandling af personoplysninger, der er uforenelig med det oprindelige formål, hvortil personoplysningerne var indsamlet, hvis denne lovgivning udgør en "**nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til de mål, der er omhandlet i artikel 23, stk. 1.**"

I artikel 23, stk. 1, er følgende mål opregnet:

a) statens sikkerhed

b) forsvaret

c) den offentlige sikkerhed

d) forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af strafbare handlinger eller fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner, herunder beskyttelse mod og forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed

e) andre vigtige målsætninger i forbindelse med beskyttelse af Unionens eller en medlemsstats generelle samfundsinteresser, navnlig Unionens eller en medlemsstats væsentlige økonomiske eller finansielle interesser, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender, folkesundhed og social sikkerhed

f) beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed og retssager

g) forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv

h) kontrol-, tilsyns- eller reguleringsfunktioner, herunder opgaver af midlertidig karakter, der er forbundet med offentlig myndighedsudøvelse i de tilfælde, der er omhandlet i litra a)-e) og g)

i) beskyttelse af den registrerede eller andres rettigheder og frihedsrettigheder

j) håndhævelse af civilretlige krav.

I forlængelse af artikel 6, stk. 4, fremgår det af databeskyttelseslovens § 5, stk. 3, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 23 kan fastsætte, at **offentlige myndigheder** (både internt i én myndighed og mellem forskellige myndigheder) må viderebehandle personoplysninger til andre formål, end de oprindeligt var indsamlet til, uafhængigt af formålenes uforenelighed.

Det fremgår af forarbejderne til databeskyttelseslovens § 5, stk. 3³⁹, at

Enhver konkret udnyttelse af bemyndigelsen i stk. 3 skal ligge inden for mindst én af litraerne i litra a til j i artikel 23, stk. 1, i forordningen.

Det bemærkes, at når pågældende minister udnytter bemyndigelsen i forslagets stk. 3, skal bekendtgørelsen også leve op til kravene i forordningens artikel 23, stk. 2, hvorefter enhver lovgivningsmæssig foranstaltning, der er omhandlet i artikel 23 stk. 1, som minimum, hvor det er relevant, skal indeholde specifikke bestemmelser vedrørende de i litra a-h angivne krav.

Endvidere fremgår det, at bemyndigelsesbestemmelsen kan anvendes til udstedelse af regler, der strider mod andre regler, f.eks. en særlig lovbestemt tavshedspligt.

Videre fremgår det, at

[b]emyndigelsen i stk. 3 vil kunne udnyttes i sager, der rejses ved ansøgning, hvor der ellers gælder et udgangspunkt om, at oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke må indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 1.

Såfremt bemyndigelsen i databeskyttelseslovens § 5, stk. 3, 1. punktum, anvendes, fraviges reglerne om oplysningspligten, medmindre der sker sammenstilling eller samkøring af personoplysninger i kontroløjemed, jf. databeskyttelseslovens § 23. Se i øvrigt om databeskyttelsesloven nedenfor.

³⁹ De specielle bemærkninger til § 5, stk. 3, i lovforslag 68, 2017/1.

2.2 Databeskyttelsesloven

Databeskyttelsesloven supplerer databeskyttelsesforordningen.

Som anført ovenfor er der visse bestemmelser i databeskyttelsesloven som kan blive relevante for opbygningen af et energi- og bygningsatlas. Det er særligt databeskyttelseslovens § 5 samt § 13. Der henvises til den ovenfor anførte gennemgang af disse regler.

2.3 BBR-lovgivningen

2.3.1 Hvilke data findes i BBR-registeret?

Bygnings- og Boligregisteret (BBR) er et landsdækkende register med oplysninger om bygnings- og boligforhold samt tekniske anlæg, som er etableret og drevet af Skatteministerens, jf. lov om bygnings- og boligregistrering (BBR-loven).⁴⁰

Formålet med BBR er ifølge BBR-lovens § 1, at

- 1) indeholde grunddata om bygnings- og boligforhold samt tekniske anlæg mv.,
- 2) indeholde en entydig registrering af alle bygninger, bolig- og erhvervsenheder samt de i registret optagne tekniske anlæg og tekniske enheder mv. samt de dertil knyttede adressebetegnelser og ejendomsidentifikationer og
- 3) stille data til rådighed for offentlige myndigheder.

I BBR skal registreres oplysninger om følgende, jf. lovens § 2, stk. 1:

- 1) hver enkelt bygnings identifikation, opførelsesår, beliggenhed, størrelse, tekniske forhold, indretning, installationer, energiforsyning og anvendelse og om
- 2) hver enkelt bolig- eller erhvervsenheds identifikation, oprettelsesår, størrelse, husleje forhold, indretning, installationer, energiforsyning og anvendelse.

Skatteministerens er bemyndiget til at fastsætte regler om registrering af andre oplysninger om bygnings- og boligforhold samt af tekniske anlæg m.v., som har betydning for varetagelsen af opgaver, der påhviler offentlige myndigheder eller har anden væsentlig samfundsmæssig interesse, jf. § 2, stk. 2, i loven.

Det fremgår af forarbejderne til denne bestemmelse, som blev indsat ved lov nr. 172 af 2001, at **ved optagelse af nye oplysninger i BBR skal databeskyttelsesreglerne iagttages, dels princippet om formålsbegrænsning, dels dataminimeringsprincippet**, jf. nu artikel 5 i databeskyttelsesforordningen. Således fremgår følgende af de specielle bemærkninger til BBR-lovens § 2, stk. 2, i forarbejderne (hvor der refereres til persondatalovens § 5, som stort set svarer til artikel 5 i databeskyttelsesforordningen):

Ved optagelse af nye oplysninger i BBR skal § 5, stk. 2, 1. punktum, i lov om behandling af personoplysninger iagttages, hvilket betyder, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse

⁴⁰ Lovbekendtgørelse nr. 797 af 6. august 2019 om bygnings- og boligregistrering. Det bemærkes, at BBR-loven henviser til persondataloven, hvorfor det må formodes, at BBR-loven snarligt bliver revideret

formål. Ligeledes skal § 5, stk. 3, i lov om behandling af personoplysninger iagttages, hvorefter oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

Ejeren af bygningen har indberetningspligten, men kommunen ajourfører data/foretager kontrol af ejerens indberetninger, jf. BBR-lovens § 3.

Hertil kommer, at energiforsyningsvirksomheder, der leverer fjernvarme, naturgas eller fyringsolie til slutbrugeren som udgangspunkt er forpligtet til at meddele BBR oplysninger om den enkelte slutbrugers forbrug – oplyst for hver normale afregningsperiode eller månedligt forbrug, hvis der aflæses månedligt eller hyppigere. Energinet er senest pr. 1. april 2018 forpligtet til levere oplysninger om slutbrugeres forbrug til BBR for så vidt angår elektricitet mindst én gang årligt, jf. BBR-lovens § 4, stk. 5, samt bekendtgørelse nr. 69 af 26. januar 2018 om energiforsyningsvirksomheders indberetningspligt til Bygnings- og Boligregistret (BBR).

2.3.2 Hvem er dataansvarlig for oplysningerne i BBR-registeret?

Den dataansvarlige myndighed for BBR er SKAT⁴¹, jf. § 1, stk. 4 i BBR-loven og bekendtgørelse nr. 836 af 27. juni 2017 om finansiering af BBR m.v.⁴²

2.3.3 Videreanvendelse af data fra BBR-registeret

Overordnet set i forhold til opbygning af et energi- og bygningsatlas hos Energistyrelsen er det afgørende, at **BBR-loven** og **OIS-bekendtgørelsen** opstiller **dels** tre begrænsninger for brug af data fra BBR, **dels** begrænser offentlige myndigheders mulighed for offentliggørelse af oplysninger fra BBR.

Det fremgår af §§ 5 og 6 samt den tilhørende bekendtgørelse nr. 195 af 7. marts 2008 om videregivelse af data fra Bygnings- og Boligregistret (BBR) og øvrige ejendomsdata med senere ændringer (OIS-bekendtgørelsen) i hvilket omfang, der kan ske **videregivelse** af data fra BBR.

Data fra BBR videregives som udgangspunkt gennem Den Offentlige Informationsserver (OIS), jf. OIS-bekendtgørelsens § 2, herunder eventuelt via datadistributørordningen.

Efter BBR-lovens § 5, stk. 1-4 kan **følgende parter** på begæring få **adgang til oplysninger i BBR**:

- 1) **Offentlige myndigheder**, hvis oplysningerne har betydning for en sags afgørelse eller for myndighedens virksomhed.

⁴¹ Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har dog før 25. maj 2018 offentliggjort, at kommunerne skulle indgå en databehandlingsaftale med SKAT, jf. <https://ki.bbr.dk/nyheder/1218332>. Det er uklart, hvilken behandling, som denne databehandlingsaftale skal angå.

⁴² § 6 i bekendtgørelse nr. 836 af 27. juni 2017 om finansiering af Bygnings- og Boligregistreret (BBR) og bemyndigelse til Kombit A/S.

- 2) **Koncessionerende selskaber**, hvis oplysningerne er af betydning for en sags afgørelse eller selskabets virksomhed.
- 3) **Virksomheder** m.v. til brug i den normale drift af virksomheder m.v. af den pågældende art eller til brug i andet lovligt øjemed.
- 4) **Private**, der ønsker at gøre sig bekendt med oplysningerne.

Denne adgang er nærmere reguleret i **OIS-bekendtgørelsen**, som omtales nedenfor.

Det skal dog fremhæves, at efter BBR-loven er der ud over ovennævnte begrænsninger i adgangen til oplysninger i BBR-registeret **følgende begrænsninger** i forhold til adgang/brug af oplysninger:

2.3.3.1 Begrænsninger for brug af data fra BBR

1) **Begrænsning i forhold til kontrol af energiforbrug**

BBR's oplysninger **må ikke benyttes til kontrol af energiforbrug**, men dog til **kvalitetssikring** af oplysningerne, jf. BBR-lovens § 3, stk. 5 og 6.

2) **Begrænsning i forhold til videregivelse af oplysninger om energiforbrug**

I forhold til videregivelse af oplysninger om **energiforbrug** skal det fremhæves, at Datatilsynet i forbindelse med høring om en lovændring af BBR-loven i 2009,⁴³ hvorved der blev indsat hjemmel til indsamling og behandling af energiplysninger samt videregivelse heraf, udtalte følgende:

Det er Datatilsynets umiddelbare vurdering, at en regel om, at der uden samtykke skal kunne ske offentliggørelse eller videregivelse af de enkelte borgeres energiforbrug, vil være en fravigelse af persondataloven. Hvis det er hensigten at skabe adgang til behandling af personoplysninger [fra] BBR i videre omfang, end hvad der følger af persondataloven, er det Datatilsynets opfattelse, at en sådan fravigelse af persondataloven skal ske i selve loven frem for i administrative fastsatte regler (vores understregninger).

Det var imidlertid Erhvervs- og Byggestyrelsens vurdering, at energiforsyningssekskabers indberetning til BBR er nødvendig for, at styrelsen kunne udføre sine myndighedsopgaver, herunder skabe et grundlag for at føre en målrettet energipolitik og -regulering – hvorfor det var styrelsens opfattelse, at der var tale om en præcisering inden for persondatalovens rammer.

Det følger derfor nu af BBR-lovens § 5, stk. 5, at personoplysninger om **energiforbrug** kan videregives til

- 1) ejendommens ejer,
- 2) offentlige myndigheder,

⁴³ Se lovforslag 47 2009-10, bilag 1.

3) Den offentlige Informationsservers datadistributør,

4) virksomheder og personer, der ifølge lov om fremme af energibesparelser i bygninger er berettigede til at udarbejde energimærkninger af bygninger eller udføre eftersyn af kedel- og varmeanlæg i bygninger, når videregivelsen sker til brug for udarbejdelsen af energimærkning eller udførelse af eftersyn,⁴⁴ samt

5) forskningsbrug.

Således har § 5, stk. 5, følgende ordlyd:

Personhenførbare oplysninger om energiforbrug fra Bygnings- og Boligregistret kan kun videregives til ejendommens ejer, offentlige myndigheder og Den Offentlige Informationsservers datadistributører. Sådanne oplysninger kan dog tillige videregives til virksomheder og personer, der ifølge lov om fremme af energibesparelser i bygninger er berettigede til at udarbejde energimærkninger af bygninger eller udføre eftersyn af kedel- og varmeanlæg i bygninger, når videregivelsen sker til brug for udarbejdelsen af energimærkning eller udførelse af eftersyn. Skatteministeren kan endvidere videregive personhenførbare oplysninger om energiforbrug fra Bygnings- og Boligregistret til forskningsbrug.

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at der ikke ved ovennævnte videregivelse af personoplysninger skal ske en særskilt vurdering i henhold til persondataloven, nu databeskyttelsesforordningen.

Den Offentlige Informationsservers datadistributør kan alene videregive personhenførbare energiforbrugsoplysninger til ejendommens ejer og myndigheder – medmindre det sker i anonymiseret form, dvs. så det ikke er muligt at identificere energiforbruget for en specifik energi-forbruger, idet det påhviler datadistributører at iagttage reglerne i lov om behandling af personoplysninger samt lov om markedsføring, inden videregivelse finder sted, jf. OIS-bekendtgørelsens § 10, stk. 4 og § 12.

For **offentlige myndigheder** gælder der ifølge forarbejderne til bestemmelsen dog den begrænsning, at myndighederne kun vil kunne bruge de pågældende oplysninger under overholdelse af de **almindelige saglighedskrav** i forvaltningen. Det fremgår således også af BBR-lovens § 5, stk. 1, at offentlige myndigheder kan få oplysninger fra registreret, som har betydning for en sags afgørelse eller for myndighedens virksomhed.

3) Begrænsning i forhold til brug af oplysninger med henblik på markedsføring

Oplysninger fra BBR alene kan anvendes med henblik på **markedsføring** under iagttagelse af reglerne herom i lov om behandling af personoplysninger og lov om markedsføring, jf. BBR-lovens § 6, stk. 1, og § 6 i OIS-bekendtgørelsen.

4) Begrænsning vedrørende ejeres og lejerers økonomiske forhold

Oplysninger om ejeres og lejerers økonomiske forhold og forhold, der i øvrigt har væsentlig betydning for beskyttelse af ejeres og lejerers interesser, må ikke videregives, jf. BBR-lovens § 6, stk. 3.

⁴⁴ Energistyrelsen har oplyst, at bestemmelsen aldrig er implementeret i praksis, dvs. i BBR.

2.3.3.2 Begrænsninger i offentlige myndigheders offentliggørelse af data fra BBR

Overordnet gælder, som nævnt ovenfor, at offentlige myndigheder kan anvende sådanne oplysninger fra BBR, som har **betydning for en sags afgørelse eller for myndighedens virksomhed**, BBR-lovens § 5, stk. 1.

Efter OIS-bekendtgørelsens § 8 har **kommuner** adgang til enkelt- eller masseopslag i BBR-data for hele landet i forbindelse med løsningen af egne offentlige forvaltningsopgaver. Kommunen kan **offentliggøre** BBR-data for eget geografisk område på egne hjemmesider til brug for enkeltopslag, jf. § 8, stk. 2. Kommune må benytte BBR-data fra eget geografisk område med henblik på løsning af specifikke opgaver. Det fremgår også af § 8, stk. 3, at kommunen ikke må videregive sådanne oplysninger, men **må offentliggøre dem til sagens parter** som en del af sagens behandling.

Erhvervs- og Byggestyrelsen kan tildele **andre offentlige myndigheder** adgang til BBR-systemet (hele eller dele heraf) med henblik på løsning af offentlige forvaltningsopgaver, jf. OIS-bekendtgørelsens § 9. Disse data **må ikke videregives, men kan offentliggøres til sagens parter** som en del af sagens behandling, f.eks. i form af en vurderings meddelelse. Adgange til aktuelle BBR-data sker ved **enkeltopslag** eller **udtræk fra en browserløsning**.

Offentlige myndigheder kan også få adgang til data i BBR via **masseudtræk** fra en datadistributør, jf. OIS-bekendtgørelsens § 11, jf. § 2, stk. 4 og § 12. For data nævnt i bilag 2 gælder, at de kun må videregives og **offentliggøres** under **iagttagelse af reglerne i lov om behandling af personoplysninger og lov om markedsføring**.

For så vidt angår videregivelse af oplysninger vedrørende ejendomme, bygninger samt tekniske anlæg m.v., der anvendes af **Forsvarsministeriet** og **Justitsministeriet**, kan der efter forhandlinger med SKAT fastsættes særlige regler. Bemyndigelsen ses ikke anvendt.

Endelig fremgår det af OIS-bekendtgørelsens kapitel 4, at Erhvervs- og Byggestyrelsen kan give **almen adgang til oplysninger i BBR** i egne eller andre offentlige IT-løsninger gennem **manuelle enkeltopslag**. Sådanne oplysninger må ikke videregives eller offentliggøres af andre end ejeren af ejendommen, medmindre det (for oplysninger nævnt i bilag 2 samt oplysninger fra offentlige webservices) sker under iagttagelse af reglerne i lov om behandling af personoplysninger, samt når det ikke sker til markedsføringsformål, medmindre ejeren selv ønsker at markedsføre sin ejendom.

Det bemærkes i øvrigt, at BBR er del 1 af grunddataprogrammet: <https://ki.bbr.dk/bbr-som-grunddataregister>, jf. punkt 2.1.4 om www.datafordeler.dk ovenfor.

2.4 Lovgivning om energimærkning

Dette afsnit indeholder en gennemgang af de relevante regler om offentliggørelse og videregivelse af data fra Energistyrelsens database om energimærker.

Reglerne om energimærkning er udstedt på baggrund af lov om fremme af energibesparelser i bygninger⁴⁵. Denne lovs primære formål er at fremme energibesparelser, øge effektiviteten inden for al anvendelse af energi i bygninger og øge andelen af energi fra vedvarende energikilder, samt medvirke til at reducere vandforbruget i bygninger jf. lovens § 1.

Det fremgår af § 25, stk. 1, i denne lov, at klima, energi- og forsyningsministeren skal oprette et **register for energimærkning af bygninger**, ligesom ministeren bemyndiges til at fastsætte regler om **indberetning** og registrering af oplysninger i registreret samt regler om **adgang til og videregivelse** af registrerede oplysninger samt offentliggørelse af sådanne oplysninger.

Det fremgår af § 25, stk. 4, at:

[d]en til enhver tid værende ejer af en bygning eller en ejerlejlighed har fuld adgang til registrerede oplysninger og beregninger i forbindelse med energimærkning af bygninger [...]. Ejeren og de energikonsulenter eller tekniske eksperter, som for ejeren udfører henholdsvis energimærkning eller kontrol og eftersyn af tekniske anlæg, kan uden yderligere tilladelse anvende disse oplysninger og beregninger i forbindelse med efterfølgende energimærkning eller kontrol og eftersyn m.v. af de tekniske anlæg (vores understregning).

Det fremgår bl.a. af **forarbejderne** til § 25 (jf. de almindelige bemærkninger i pkt. 3.5 i forarbejderne til lov nr. 2005/5858), at "[b]ehandling og videregivelse af oplysninger i registeret vil ske i **overensstemmelse med lov om behandling af personoplysninger**" (fremhævet her), dvs. der har ikke være tilsigtet en fravigelse af de almindelige databeskyttelsesregler.

De nærmere regler om energimærkning findes dels i bekendtgørelse nr. 793 af 7. august 2019 om energimærkning af bygninger ("energimærkningsbekendtgørelsen"), dels i bekendtgørelse nr. 1018 af 22. oktober 2008 om offentliggørelse af energimærkninger af bygninger og eftersynsrapporter om kedel- og varmeanlæg m.v.

Kravene til udarbejdelse af energimærkning af bygninger er fastsat i energimærkningsbekendtgørelsen, herunder at energimærkningen skal udarbejdes i en standardiseret energimærkningsrapport for den pågældende bygningskategori. Det følger af § 9, stk. 1, og § 13, stk. 3, i energimærkningsbekendtgørelsen, at energimærkningsrapporter genereres af Energistyrelsen og **offentliggøres** af Energistyrelsen på hjemmesiden (sker på bolig-ejer.dk). Energistyrelsen kan offentliggøre energimærkninger i deres helhed eller dele heraf, herunder beregninger (inklusive beregningsforudsætninger og -resultater), men må dog ikke offentliggøre oplysninger i energimærkninger, som ejere af enfamiliehuse har givet om **egget forbrug**, jf. § 2 og § 3, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1018/2008.⁴⁶ Oplysninger om Forsvarsministeriets bygninger offentliggøres efter aftale med Forsvarsministeriet, jf. bekendtgørelse nr. 1018/2008, § 3, stk. 2.

⁴⁵ Lovbekendtgørelse nr. 841 af 21. august 2019.

⁴⁶ Energistyrelsen skal opbevare den indberettede dokumentation for den gennemførte energimærkning i energimærkets gyldighedsperiode på 10 år, som den til enhver tid værende ejer af en bygning kan få elektronisk adgang til, jf. § 13, stk. 4, i energimærkningsbekendtgørelsen.

Energistyrelsen må foretage **offentliggørelsen** via **videregivelse** af de pågældende oplysninger til OIS (Den Offentlige Informationsserver) – og oplysningerne kan videregives herfra efter reglerne i bekendtgørelse om videregivelse af data fra Bygnings- og Boligregisteret (BBR) og øvrige ejendomsdata (OIS-bekendtgørelsen), jf. § 4 i bekendtgørelse nr. 1018/2008, se herom punkt 2.3.3 ovenfor.

2.5 EU-regler om fjernaflæsning af energiforbrug

Energieffektiviseringsdirektivet⁴⁷ regulerer, at medlemsstaterne skal sørge for, at der sker nøjagtig afregning af slutkundernes faktiske energiforbrug i forbindelse med forbrug af elektricitet, naturgas, fjernvarme, fjernkøling samt varmt brugsvand. Herudover fremgår det, at såfremt og i det omfang der anvendes fjernaflæste målere, skal medlemsstaterne bl.a. sikre sig overholdelse af de databeskyttelsesretlige regler samt privatlivets fred. Således fremgår det af artikel 9, stk. 2, at det påhviler medlemsstaterne i forhold til fjernaflæste målere, at de

... sikrer [...] de intelligente måleres og datakommunikationens sikkerhed samt beskyttelse af slutkundernes privatliv i overensstemmelse med EU-lovgivningen om databeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred,...

- sikrer [...], at der, hvis slutkunderne anmoder om dette, stilles måledata om deres produktion og forbrug af el til rådighed for dem eller en tredjemand, der handler på vegne af slutkunden, i et letforståeligt format, som de kan bruge til at sammenligne aftaler på et ensartet grundlag (vores understregning).

Det bemærkes i den sammenhæng, at der er blevet vedtaget direktiv 2018/2002 af 11. december 2018 om ændring af direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet. Medlemsstaterne har indtil 25. oktober 2020 til at fastsætte de nødvendige nationale bestemmelser.

Det fremgår bl.a. af den nye artikel 9a i direktivet, at medlemsstaterne skal sikre, at slutkunder af fjernvarme, fjernkøling og varmt brugsvand udstyres med målere til en konkurrencedygtig pris, som nøjagtigt afspejler deres faktiske energiforbrug, og efter artikel 10a skal faktureringsoplysninger om opvarmning, køling og varmt brugsvand bygge på det faktiske forbrug eller aflæsninger af varmfordelingsmålere.

Hertil kommer, at der er særlige EU-retlige regler om fjernaflæste (intelligente) målere for naturgas og/eller elektricitet i henhold til dels direktiv 2009/72/EF, dels 2009/73/EF.

Energieffektiviseringsdirektivet er implementeret navnlig ved bekendtgørelse nr. 563 af 2. juni 2014 om individuel måling af el, gas, vand, varme og køling (med senere ændringer) (målerbekendtgørelsen). Denne bekendtgørelse regulerer, hvordan der skal ske individuel måling af en bygnings forbrug af el, gas, vand, varme eller køling. Denne bekendtgørelse skal ses i tillæg til de regler, som bliver gennemgået nedenfor.

⁴⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/27/EU af 25. oktober 2012 om energieffektivitet, om ændring af direktiv 2009/125/EF og 2010/30/EU samt om ophævelse af direktiv 2004/8/EF og 2006/32/EF.

I øvrigt regulerer bekendtgørelse nr. 1395 af 25. november 2016 energivirkosomheder og bygningsejeres oplysningsforpligtelser over for slutkunder om energiforbrug og fakturering m.v. (faktureringsbekendtgørelsen) Disse regler skal sikre mulighed for og gennemførelse af krav i energieffektiviseringsdirektivets artikel 10 og 11.

2.6 El-lovgivningen

2.6.1 Fjernaflæste målere, forbrugsaflysning samt indberetning til datahubben

Netvirksomhederne er forpligtede til at sikre, at der inden den 31. december 2020 er idriftsat fjernaflæste elmålere hos alle slutbrugere, der som udgangspunkt skal opfylde nærmere krav i bekendtgørelse om fjernaflæste elmålere og måling af elektricitet i slutforbruget.⁴⁸ De fjernaflæste målere skal kunne foretage registrering hvert 15. minut eller med kortere intervaller via fjernaflæsning. De målte data skal anvendes til forbrugsafregning.

Netvirksomhederne er samtidig forpligtet til at indsende timemålte forbrugsdata til datahubben for slutbrugere, hvor der er idriftsat fjernaflæste elmålere, når der i forskrifter udstedt af Energinet er indført en model for timeafregning af alle slutbrugere, jf. § 8 i ovennævnte bekendtgørelse.

2.6.2 Datahubben

Det fremgår af elforsyningslovens § 28, stk. 2, nr. 7, at Energinet er ansvarlig for etablering og drift af en datahub til håndtering af måledata m.v. og til varetagelse af nødvendige funktioner og kommunikation til brug for elhandelsvirksomhedernes fakturering, herunder formidling af information om elafgifter. Energinet skal yderligere sikre, at datahubben understøtter overførsel af aftagenumre. Datahubben er defineret som:

Datahub: En it-plattform, der ejes og drives af Energinet, og som håndterer måledata, stamdata, nødvendige transaktioner og kommunikation mellem elmarkedets aktører i Danmark.

Energinet skal fastsætte ikke-diskriminerende, offentlige og objektive vilkår for brugen af datahubben, jf. elforsyningslovens § 31, stk. 2 og § 72a.

Det fremgår af forarbejderne til elforsyningslovens regler om datahubben, der første gang blev indsat ved lov nr. 622 af 2010, at Energinet er dataansvarlig for datahubben, og at formålet med Datahubben er at bidrage til udviklingen af et effektivt marked.

Datahubben skal blive et datatrafikalt knudepunkt, som administrerer transaktioner og kommunikation mellem **alle elmarkedets aktører**, netvirksomheder, elhandelsvirksomheder, herunder forsyningspligtvirksomheder, balanceansvarlige og Energinet. **Elforbrugere** skal også tilbydes adgang til at se og eventuelt formidle eller give accept til formidling af egne data (stamdata og elforbrug) til en modtager, og legitime interessenter skaffes adgang til dataudtræk fra datahubben til samfundsnyttige formål, såsom at opnå energibesparelser.

⁴⁸ Bekendtgørelse nr. 75 af 25. januar 2019.

Det fremgår imidlertid, at det **ikke** har været **hensigten med datahubben at skabe en adgang til behandling af personoplysninger i videre omfang end hjemlet ved persondataloven.**

Datahubbens funktionalitet og mængden af oplysninger heri blev udvidet ved lov nr. 575/2012, således at stamdata og måledata understøttede elhandelsvirksomhedernes fakturering af forbrugerne.

Det blev understreget i forarbejderne, at **indhentning af oplysninger** fra datahubben – og dermed videregivelse – skal ske **inden for rammerne af persondataloven**, og at det *således ikke har været hensigten med datahubben at skabe en adgang til behandling af personoplysninger i videre omfang, end hvad der følger af persondataloven*, og at **Energinet som dataansvarlig skal sikre, at oplysningerne i datahubben alene anvendes til formål, som har hjemmel i gældende lovgivning, og at det sker inden for rammerne af persondataloven.**

Følgende parter har adgang til forbrugsdata i datahubben – og anvender dem til de nærmere angive formål:

- 1) Energinet.dk:
 - a. Anvender data hovedsageligt til at danne et afregningsgrundlag mellem aktørerne i markedet
 - b. Benytter også data til statistiske formål både internt i Energinet og hos relevante myndigheder⁴⁹
- 2) BBR, jf. BBR-lovens § 4, stk. 4 og 5, jf. bekendtgørelse nr. 69 af 26. januar 2018, § 4. Se i øvrigt om BBR-loven og anvendelse af oplysninger i BBR i punkt 2.3.
- 3) Netvirksomheden – under overholdelse af markedsforskrifter og gældende lovgivning.
- 4) Forbrugerens elhandelsvirksomhed, jf. elforsyningslovens § 72 c, stk. 5, hvoraf følgende fremgår:

Elhandelsvirksomheden indhenter via datahubben oplysning om forbrug og tarifoplysninger m.v. på hvert enkelt aftagenummer, som er omfattet af en aftale med elhandelsvirksomheden... (vores understregning).
- 5) Forbruger, jf. elforsyningslovens § 72 b, stk. 3, som har følgende indhold:

Elhandelsvirksomheden sikrer, at forbrugerne uden beregning kan indhente information i datahubben om forbruget på eget aftagenummer (vores understregning).
- 6) Tredjeparter, såfremt forbruger, har givet fuldmagt hertil.

⁴⁹ Se elforsyningslovens § 72d og Energinets privatlivspolitik for datahubben: <https://energinet.dk/EI/DataHub/Databeskyttelse>.

Energinet har fastsat nærmere vilkår for adgang til datahubben, som findes her: <https://energinet.dk/El/DataHub/Dokumentation-og-regler>. Der fremgår også nærmere oplysninger om Energinets brug af dataene i datahubben i de vilkår, som kan findes det anførte sted.

2.7 Lovgivning for vandsektoren

2.7.1 Vandsektoren

Lovgivningen inden for **vandsektoren** har begrænset regulering af indsamling og videregivelse af personoplysninger om kunder.

Ifølge vandforsyningslovens § 55, stk. 5, kan energi-, forsynings- og klimaministeren fastsætte nærmere regler om indførelse af vandmålere og betaling efter faktisk vandforbrug. Denne hjemmel er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 525 af 14. juni 1996.

Efter bekendtgørelse nr. 525 af 14. juni 1996 om betaling af vand efter målt forbrug på ejendomsniveau har vandforsyningen pligt til at installere vandmålere på ejendomsniveau, dvs. alle ejendomme, der er tilsluttet almene vandforsyninger. Det er ikke nærmere reguleret i vandforsyningsloven eller bekendtgørelsen, hvordan indsamlingen af målerdata skal ske.

Herudover findes der regler om individuel måling af vandforbrug i bekendtgørelse om individuel afregning efter målt forbrug (bekendtgørelse nr. 837 af 27. november 1998).

2.7.2 Spildevand

I forhold til **spildevand** er det dog hjemlet i § 7b i betalingsloven⁵⁰, at vandselskaber skal afgive oplysninger i form af aflæsning af vandmålere til spildevandsforsyningsselskabet.

I forhold til videregivelsen af personoplysninger giver § 7, stk. 10, i lov om afgift af spildevand⁵¹ specifik hjemmel til, at vandforsyningsselskaber efter anmodning skal afgive oplysninger til de kommunale myndigheder om fordelingen af vandmængder, hvor der betales afgift, på de enkelte ejendomme. Der er kun tale om tale om de måleroplysninger, der vedrører kommunernes opkrævning af spildevandsafgift.

2.8 Lovgivningen vedr. fjernvarme, blokvarme og fjernkøling

Ifølge § 14 i bekendtgørelse nr. 1395 af 25. november 2016 om energivirkomheder og bygningsejeres oplysningsforpligtelser overfor slutkunder om energiforbrug og fakturering m.v. skal **varmedistributions- og fjernkølingsvirkomheder** fakturere slutkunder på grundlag af faktisk målt forbrug, jf. herved også målerbekendtgørelsen nævnt i punkt 2.5 ovenfor.

⁵⁰ Lovbekendtgørelse nr. 633 af 7. juni 2010 med senere ændringer.

⁵¹ Lovbekendtgørelse nr. 1323 af 11. november 2016 med senere ændringer.

For slutkunder med fjernaflæste afregningsmålere, som virksomheden har et kundeforhold til gælder, at slutkunderne skal have mulighed for at vælge at få oplysningerne elektronisk, jf. § 15, stk. 2.

Bekendtgørelsen regulerer desuden, at varmedistributions- og fjernkølingsvirksomheder på slutkunders anmodning skal stille disse oplysninger til rådighed for en leverandør af energitjenester, der er udpeget af slutkunden, jf. § 17.

Samme regler gælder for **naturgasdistributionsselskaber** og naturgasleverandører, jf. §§ 9-12, jf. målerbekendtgørelsen. Disse selskaber er endvidere efter § 10 forpligtet til at sikre, at slutkunden har adgang til supplerende oplysninger om hidtidigt forbrug, som giver mulighed for, at slutkunden kan foretage detaljeret kontrol. De supplerende oplysninger om hidtidigt forbrug skal omfatte:

- de samlede oplysninger om naturgasforbrug for de mindst foregående tre år eller perioden fra indgåelse af kontrakten, hvis den er kortere end tre år, og
- detaljerede oplysninger om forbrugstidspunktet for hvilken som helst dag, uge eller måned og et hvilket som helst år. Disse oplysninger stilles til rådighed for slutkunden via internettet eller målergrænsefladen for en periode på de mindst foregående 24 måneder eller perioden siden kontraktindgåelse, hvis den er kortere.

2.9 Ejerskab til data og betydningen heraf

Spørgsmålet om, hvorvidt forsyningsselskaberne eller forbrugerne ejer dataene – særligt forbrugsdata, som skal bruges i energi- og bygningsatlasset – er kompliceret, da ejerskabet ikke er fastsat ved lov.

I rapporten "Ejerskab til og ansvar for data", udarbejdet af Morten Rosenmeier for Erhvervsstyrelsen i maj 2017, konkluderes det, at data, der ikke har karakter af fysiske ting, f.eks. immateriel information, ikke er omfattet af de lovbestemte regler om almindelig ejendomsret. Morten Rosenmeier henviser til, at der findes mange juridiske regelsæt, som på en eller anden måde indebærer et ejerskab til data, herunder navnlig ophavsretten og markedsføringsretten.

Angående sensordata har Erhvervsstyrelsen på hjemmesiden brugdata.dk udtalt følgende:

Der er ingen universelle regler for, om data indsamlet ved hjælp af sensorer tilhører producenten, ejeren og brugeren af det udstyr, som sensorerne er installeret i. Ejerskab og brugsret til sådanne data afhænger med andre ord af den aftale, der er indgået mellem parterne.

Sensordata er af Erhvervsstyrelsen defineret som data indsamlet fra en sensor, der opfanger et input fra den fysiske verden og registrerer dette.

Ovenstående fortolkningsbidrag bekræfter således, at der i dansk ret ikke findes regler om ejerskab til data på samme måde som for fysiske genstande. Det er derfor et uafklaret spørgsmål, hvem der i juridisk forstand må betragtes som ejeren af sådanne data.

Det er derfor også meget komplekst at vurdere, om en lov vedrørende benyttelse af forbrugsdata – og øvrige data til et energi- og bygningsatlas – vil indebære indgreb i nogen ejendomsret. Men en sådan vurdering bør foretages, om end der formentlig ikke vil kunne findes en sikker konklusion.

2.10 Ophavsretlige regler, inklusive regler om databaser

Reglerne i ophavsretsloven kan begrænse muligheden for at anvende data i energi- og bygningsatlasset, hvis data er omfattet af beskyttelsen i loven enten efter ophavsretten og/eller efter regler om beskyttelse af databaser.

Såfremt data er beskyttet af **ophavsretten**, har ophavsmanden eneret til at råde over værket efter ophavsretsloven. Beskyttelsen varer 70 år efter ophavsmandens død, jf. § 63.

Ophavsret forudsætter, at værket er originalt ved at være udtryk for en selvstændig og kreativ indsats. Den kreative indsats kan også bestå i en original bearbejdning eller en samstilling af værker, jf. §§ 4 og 5 i ophavsretsloven.

Ophavsretsbeskyttelsen indebærer, at det efter ophavsretslovens § 2 alene er ophavsmanden, der som udgangspunkt har ret til at fremstille eksemplarer og gøre værket tilgængelig for almenheden f.eks. ved at vise eksemplarer af værket på offentlige steder. Der er dog enkelte undtagelser til denne eneret.

Ophavsmanden har ligeledes efter ophavsretslovens § 3 krav på navngivelse på hvert enkelt eksemplar af værket, hvis det følger af god skik, og værket må ikke ændres eller gøres tilgængelig for almenheden på en sådan måde, at det krænker ophavsmandens litterære eller kunstneriske anseelse eller egenart.

Derudover nyder den, som fremstiller en **database**, en tabel eller lignende en beskyttelse efter ophavsretslovens § 71, såfremt der sammenstilles et større antal oplysninger, eller det er resultatet af en væsentlig investering.

Denne beskyttelse indebærer, at fremstilleren har eneret til at råde over arbejdet som helhed eller en væsentlig del deraf ved at fremstille eksemplarer af det og ved at gøre det tilgængeligt for almenheden.

Ligeledes kan ophavsmanden forhindre, at uvæsentlige dele af indholdet bliver genstand for eksemplar fremstilling eller tilgængeliggørelse for almenheden, hvis det foretages gentagne gange og systematisk, såfremt de nævnte handlinger kan sidestilles med handlinger, der strider mod en normal udnyttelse af de pågældende arbejder, eller som skader fremstillerens legitime interesser urimeligt, jf. § 71, stk. 2, i ophavsretsloven.

Beskyttelsen varer indtil 15 år efter udgangen af det år, hvor arbejdet første gang blev gjort tilgængeligt for almenheden. Såfremt databasen ikke er offentlig, varer beskyttelsen 15 år efter udgangen af det år, hvor arbejdet blev fremstillet, jf. § 71, stk. 3, i ophavsretsloven.

Det skal bemærkes, at ophavsret ikke i sig selv medfører ejendomsret til dataene, jf. rapporten "Ejerskab til og ansvar for data" udarbejdet af Morten Rosenmeier for Erhvervsstyrelsen i maj 2017. Ifølge rapporten, er forskellen, at ophavsretten i modsætning til ejendomsretten giver ophavsmanden en ret til at forbyde andre at fremstille eksemplarer af værket og lignende værker m.m., hvorimod ophavsmanden ikke har en positiv råderet f.eks. til at få adgang til værker, som andre råder over (side 14 i rapporten).

Eventuelle immaterielle rettigheder i form af ophavsret eller en databaseret bør derfor afklares med de relevante parter i forbindelse med etablering af et energi- og bygningsatlas.

2.11 Relevante regler for brug, videregivelse og offentliggørelse af ikke-personoplysninger

2.11.1 Offentlige myndigheders videregivelse af ikke-personoplysninger

Såfremt der **ikke er** tale om videregivelse af **personoplysninger**, vil **fortrolige oplysninger** ⁵²kunne videregives af offentlige myndigheder til andre offentlige myndigheder med hjemmel i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, hvorefter der kan ske videregivelse, såfremt oplysningerne er af væsentlig betydning for en myndigheds virksomhed. Ikke-fortrolige oplysninger kan frit udveksles.

Udvekslingen af både fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger skal dog altid være saglig, relevant og proportional, jf. forvaltningslovens §§ 31 og 32.

Relaterer oplysningerne sig udelukkende til juridiske personer – og har de således **ikke** karakter af **personoplysninger** – vil **videregivelse til private virksomheder** kunne ske i medfør af **offentlighedslovens regler om aktindsigt**, hvorved der også skal tages hensyn til reglerne om tavshedspligt og principperne om proportionalitet og saglighed.

2.11.2 Offentliggørelse af ikke-personoplysninger

Der gælder ikke generelle regler om offentlige myndigheders offentliggørelse af ikke-personoplysninger, men sådan offentliggørelse skal som minimum følge regler om tavshedspligt samt principper om saglighed, proportionalitet og ikke-diskrimination. Det følger således af reglerne om tavshedspligt, at fortrolige oplysninger som udgangspunkt ikke kan offentliggøres.

2.12 Offentlige myndigheders offentliggørelse af oplysninger

Herudover kan henvises til Justitsministeriets Betænkning nr. 1516 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v., hvorved et udvalg fik som kommissorium at undersøge regler i lovgivningen, som indeholder hjemmel til, at offentlige myndigheder og nævn mv. kan offentliggøre oplysninger om kontrolresultater og afgørelser mv. på internettet, dvs. både personoplysninger og ikke-personoplysninger. Og udvalget skulle også overveje, hvilke hensyn der kan begrunde regler af den nævnte karakter, og om der kunne opstilles nogle overordnede principper, der kan være vejledende

⁵² Fortrolige oplysninger må anses som oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27 og straffelovens §§ 152-152e.

bl.a. for ministeriernes stillingtagen til udformningen af fremtidige offentliggørelsesordninger, herunder i hvilket omfang og hvordan offentliggørelse af oplysninger om kontrolresultater mv. i givet fald skal ske.

Udvalget konklusion var bl.a. følgende:

Efter udvalgets opfattelse bør lovhjemlen til at etablere ordninger med systematisk offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv. i ikke-anonymiseret form i den forbindelse være klar, ligesom det i givet fald bør fremgå af bemærkningerne til en sådan lovbestemmelse, hvordan der med den påtænkte ordning sker eller vil kunne ske fravigelse af persondataloven og de almindelige regler om tavshedspligt.

Udvalget anbefaler endvidere sammenfattende, at myndigheder, inden der indføres nye ordninger med systematisk offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv. i ikke-anonymiseret form, nærmere overvejer de forhold, som er anført i kapitel 4, pkt. 2-5.

Det skal her særligt fremhæves, at der efter udvalgets opfattelse bør foretages en konkret afvejning af hensynet til de fysiske eller juridiske personer, som oplysningerne vedrører, over for de hensyn til samfundsmæssige interesser, der søges varetaget med den pågældende ordning. Denne afvejning bør afspejles i bemærkningerne til det lovforslag, som indeholder hjemmel til, at offentliggørelsesordningen indføres.

Herudover opstillede udvalget en "tjekliste", som myndighederne bør anvende i forbindelse med overvejelser om ved eller i henhold til lov at indføre nye ordninger med systematisk offentliggørelse af oplysninger om kontrolresultater og afgørelser mv. på internettet i ikke-anonymiseret form.

2.13 Eventuelle øvrige relevante regler

2.13.1 Erstatningsansvar

Det skal fremhæves, at en registerejer og/eller portaloperatør efter dansk rets almindelige regler må anses for at kunne ifalde erstatningsansvar for oplysningerne i registret og evt. tilgængeligheden af registreret – dog med forbehold for, hvilke ansvarsfraskrivelser, der er knyttet til eventuelle brugsvilkår for brugen af registret.

2.13.2 PSI-loven

PSI-loven (lov nr. 596 af 24. juni 2005 med senere ændringer) skal overholdes, når en offentlig myndighed stiller data til rådighed. PSI-loven fastlægger i § 4, stk. 1, at offentlige myndigheder kan stille dokumenter og datasamlinger til rådighed for videreanvendelse, medmindre lovens øvrige bestemmelser eller anden lovgivning er til hinder herfor. I forlængelse heraf fremgår det af § 4, stk. 2, at når en offentlig myndighed giver adgang til videreanvendelse af dokumenter eller datasamlinger efter loven, kan myndigheden i en aftale fastsætte betingelser for videreanvendelse. Betingelserne må dog ikke unødigt begrænse mulighederne for videreanvendelse og ikke må benyttes til at begrænse konkurrencen.

2.13.3 Konkurrenceretlige begrænsninger

Det bør sikres, at data som offentliggøres, ikke indeholder såkaldte konkurrencefølsomme data – og dermed fortrolige oplysninger. Dette er søgt sikret ved, at energi- og bygningsatlasset ikke indeholder produktionsvirksomheders forbrugsdata.

2.14 Direktivregulering af adgang til data om elkunder

Direktiv 2019/944 om fælles regler for det indre marked for elektricitet⁵³ regulerer, hvordan adgang skal ske til data om el-slutkunder, dvs. målerdata og forbrugsdata samt data, der er nødvendige for kunders skifte af leverandør, fleksibelt elforbrug og andre ydelser. Direktivet er trådt i kraft på tyvende dagen efter offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende, som var den 14. juni 2019. Umiddelbart ses der ikke at være specifikke regler om implementeringsfrist.

Et af formålene med direktivet 2019/944 om fælles regler for det indre marked for elektricitet er – i forlængelse af tidligere indførte intelligente målesystemer – at sikre adgang til slutkunders data på en ikke-forskelsbehandlende måde, som sikrer databeskyttelse og cyber-sikkerhed, samt at de enheder, der behandler data er upartiske, jf. præambelbetragtning nr. 57.

Dette har udmøntet sig særligt i artikel 23 i direktivet om dataforvaltning. Det fremgår af følgende to hovedpunkter af bestemmelsen samt øvrige bestemmelser i direktivet:

a) Medlemsstater skal overholde EU-retten og databeskyttelsesforordningen ved fastsættelse af regler om dataudveksling om el-slutkunder

Det følger af artikel 23 i direktiv 2019/944 om fælles regler for det indre marked for elektricitet, at medlemsstater eller deres kompetente myndigheder i forbindelse med opstilling af regler for forvaltning og udveksling af data om slutkunder – hvorved i direktivet forstås målerdata og forbrugsdata samt data, der er nødvendige for kunders skifte af leverandør, fleksibelt elforbrug og andre ydelser – skal fastsætte regler om berettigede parter adgang til disse data, og disse regler skal være i overensstemmelse med artikel 23 i direktivet samt Unionens gældende retlige rammer, herunder relevant EU-ret og databeskyttelsesforordningen i relation til behandling af personoplysninger.

Kommissionen kan via gennemførelsesretsakter fastsætte interoperabilitetskrav og ikke-forskelsbehandlende og gennemsigtige procedurer for adgang til slutkundens data, jf. direktivets artikel 24, stk. 2.

b) Transmissionssystemoperatøren kan kun give berettigede parter adgang til slutkundens data på baggrund af udtrykkeligt samtykke fra slutkunden

Det følger af samme direktivs artikel 23, jf. artikel 40, stk. 1, litra, at transmissionssystemoperatøren er ansvarlig for dataforvaltning af slutkundens data, og at transmissionssy-

⁵³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/944 af 5. juni 2019 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ændring af direktiv 2012/27/EU.

stemoperatøren kun skal give enhver berettiget part adgang til slutkunders data på baggrund af udtrykkeligt **samtykke** fra slutkunden, og at dette samtykke skal være i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen, og i øvrigt skal reglerne i databeskyttelsesforordningen overholdes ved behandling af personoplysninger. Herudover skal dataene stilles til rådighed for de berettigede parter på en "*ikkeforsøksbehandlende måde og samtidigt*", og der skal være "*nem adgang til data, og de relevante procedurer herfor skal offentliggøres*".

Slutkunder må ikke pålægges ekstra omkostninger i forbindelse med at få adgang til deres data eller i forbindelse med en anmodning om at få stillet deres data til rådighed. Der må dog pålægges de berettigede parter et rimeligt og behørigt begrundet gebyr for adgang til dataene.

3. ANALYSE OG VURDERING

3.1 Hvordan opbygges et energi- og bygningsatlas – og i givet fald under hvilke nærmere betingelser?

3.1.1 Brug af data fra andre registre

Indledningsvist bør det vurderes, hvorvidt der er **personoplysninger** i data fra de **registre**, som skal indgå i energi- og bygningsatlasset.

Data fra forsyningsselskaber, fra BBR og energimærkninger vil indeholde personoplysninger, men også data, som angår virksomheder, som ikke er personhenførbare. Data om lokale vejrforhold vil formentlig ikke udgøre personoplysninger, medmindre oplysningerne kan anses for at relatere sig til en bestemt ejendom og kan henføres til ejeren, jf. punkt 2.1.1 ovenfor.

Forbrugsoplysninger vil i et vist omfang allerede fremgå af BBR, energimærkerapporter og datahubben – men **dog ikke være tilgængelige for alle private og offentlige parter**, jf. BBR-loven og OIS-bekendtgørelsen som nævnt i punkt 2.3.3, reglerne om offentliggørelse af energimærkningsrapporter, jf. punkt 2.4, og reglerne for datahubben, jf. punkt 2.6.2.

Hyppigere indsamlede forbrugsoplysninger (realtimedata/højfrekvente data) vil derimod alene være indsamlet af forsyningsvirksomheder, såfremt de har truffet beslutning herom. Disse oplysninger kan også være personhenførbare.

Dernæst bør det vurderes, om DMI, forsyningsselskaberne, BBR (SKAT) eller Energistyrelsen for så vidt angår data i offentliggjorte energimærkerapporter, og Energinet for så vidt angår data i datahubben anser sig selv for at have eventuelle **immaterielle rettigheder** i form af ophavsret eller en databaseret eller en **ejendomsret** over de oplysninger, som skal indgå i energi- og bygningsatlasset.

Det lægges til grund, at DMI's data er data, som er "frisat" på nærmere angivne vilkår, uden at DMI påberåber sig ophavsret, databaseret eller ejendomsret til dataene.

Herudover vil data, som er offentligt tilgængelig i BBR, registret over energimærkerapporter og datahubben formentlig kunne anvendes i overensstemmelse med lovgivningen, bekendtgørelser og vilkår fastsat herfor, således at der ikke håndhæves nogen ophavsret, databaseret eller ejendomsret over dataene indeholdt i registrene.

Forbrugsdata er blevet anvendt i BBR, energimærkerapporter og datahubben uden at det er lagt til grund, at forsyningsselskaberne eller kunderne har haft visse rettigheder i denne henseende ud over regler om databeskyttelse.

Det må dog afklares med de relevante parter, om de anser de pågældende data/registre for beskyttet af ophavsret, databaserettigheder og eller ejendomsrettigheder, der umiddelbart hindrer private og offentlige myndigheders videre brug af dataene.

Såfremt der alene anvendes en "visningsportal"-løsning, vil der som udgangspunkt ikke opstå et problem i forhold til en eventuel ophavsret, databaseret og ejendomsret (med mindre indholdsleverandørerne til portalløsningen ikke har disse rettigheder selv), ligesom det som udgangspunkt vil kunne aftales med parterne, at der udarbejdes et energi- og bygningsatlas.

I denne forbindelse er det dog vores **anbefaling**, at der udarbejdes lovgivning om et energi- og bygningsatlas, der ønskes offentliggjort – eller at der som minimum sikres en bevillingsmæssig hjemmel hertil, jf. herved også anbefalingerne fra betænkning nr. 1516 nævnt i punkt 2.12 ovenfor. Såfremt energi- og bygningsatlasset indeholder og giver mulighed for dataudveksling om el-slutkunder, følger det også af direktiv 2019/944, artikel 23, at der skal fastsættes regler om berettigede parters adgang til disse regler, jf. punkt 2.14.

Det vil i det følgende blive analyseret, hvem der vil have dataansvaret for et centralt energi- og bygningsatlas (et register/en database), henholdsvis et helt eller delvist "kanal-baseret" energi- og bygningsatlas, hvor der trækkes data fra de primære kilder til brugere af atlasset, således at data hentes direkte fra den primære kilde, hver gang udtræk af data ønskes, dvs. en "visningsportal"-løsning. Tillige vil det blive analyseret, på hvilken måde energi- og bygningsatlasset bør opbygges.

3.1.2 *Bør energi- og bygningsatlasset opbygges som et centralt register (en database-løsning)?*

Det er vores vurdering, at skabelse af et energi- og bygningsatlas som en ny database/register vil indebære et **dataansvar for Energistyrelsen** herfor, idet der vil ske videregivelse af indholdsdata til Energistyrelsen. Energistyrelsen vil bestemme formål med behandling og hjælpemidler – eller også bør dataansvaret fastsættes ved lovgivning ét sted.

Vurderet i forhold til persondatareglerne vil en sådan database/et register, hvor der ligger kopi af data, der er adgang til andetsteds, formentlig ikke være i overensstemmelse med artikel 5, særligt dataminimeringsprincippet/proportionalitetsprincippet og databegrænsningsprincippet – i hvert fald ikke, hvis det er muligt at anvende en mindre indgribende metode til opnåelse af de formål, som ønskes opnået, jf. punkt 1.1, f.eks. en "visningsportal"-løsning.

Hertil kommer, at videregivelsen af personoplysninger til et centralt register kan være udelukket dels pga. finalité-princippet i databeskyttelsesforordningens artikel 5, dels da videregivelse af visse personhenførbare data, herunder særligt forbrugsdata, kun kan videregives ved samtykke, eller såfremt der kan fastsættes lovgivning herom, jf. nærmere punkt 3.1.4 nedenfor.

Ulemperne ved et centralt register synes særligt at være følgende:

- Dataansvar for registerejer
- Udfordringer med at sikre overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens artikel 5, dataminimeringsprincippet og formålsbegrænsningsprincippet/finalité-princippet, ligesom opdatering af data bør ske i nødvendigt omfang.
- Videregivelse af personoplysninger til registeret vil kræve behandlingshjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, hvilket for forbrugsoplysninger må antages at kræve samtykke, hvis der ikke findes særlovgivning.
- Uafklaret om videregivelse vil være i strid med ejendomsret eller immaterielle rettigheder (ophavsret og/eller databaseret) til data særligt hos forsyningsvirksomheder.
- Risiko for erstatningsansvar for indholdet i register.
- Indholdet skal løbende opdateres.

Fordelene ved et centralt register:

- Der undgås en databehandleraftale med indholdsleverandøren til en portal, hvilket formentlig vil lette administrationen af registret.
- Registerejeren kan selv råde over dataene i forhold til IT-løsninger og videregivelse m.v., dog under overholdelse af gældende regler.

3.1.3 *Mulighed for en "visningsportal"-løsning, hvor Energistyrelsen er databehandler?*

Datatilsynet har efter de tidligere gældende regler godkendt en portalløsning, hvor indholdsleverandørerne blev anset for dataansvarlige, mens portaloperatøren blev anset for databehandler, ligesom der er anvendt en hel del af disse i praksis, jf. punkt 2.1.4 ovenfor. I de praktiske portalløsninger har portaloperatøren dog også typisk et mindre dataansvar i forhold til mere administrative behandlinger af personoplysninger.

På baggrund af ovenstående anser vi det derfor som en mulighed at konstruere et energi- og bygningsatlas som en portal, hvor Energistyrelsen agerer databehandler ved alene at udstille oplysninger for de enkelte bidragsydere/indholdsleverandører til atlasset (eller eventuelt blot være dataansvarlig for visse af personoplysningerne), men dog formentlig har et dataansvar i relation til administrativ behandling af personoplysninger forbundet med portalen, såsom brugeroplysninger, logoplysninger på portal (modsat de enkelte indholdsregistre), oplysninger i supportsager og tilsvarende.

Et databehandleransvar for Energistyrelsen forudsætter, at Energistyrelsen alene handler under instruks fra indholdsleverandørerne. I modsat fald er der en risiko for, at Energistyrelsen og indholdsleverandørerne vil blive anset for at have fælles dataansvar, hvis de i fællesskab fastlægger formålene og hjælpemidlerne til behandlingen. I nyere praksis er der flere eksempler på, at EU-Domstolen har valgt at statuere fælles dataansvar, herunder særligt dommene i sag C-210/16 og sag C-40/17, som begge vedrørte Facebook.

Det vil således afhænge af den konkrete konstruktion, om Energistyrelsen kan nøjes med at fungere som databehandler.

Fordelene ved en "visningsportal"-løsning er følgende:

- Portaloperatøren (dvs. Energistyrelsen) vil som udgangspunkt ikke få et dataansvar for indholdet fra indholdsleverandører, men blot være databehandler for disse.
- Portaloperatøren vil kun få dataansvar for brugeroplysninger/administrative oplysninger i forhold til portalen.
- Etablering af portalen vil ikke indebære en behandling af personoplysninger, som portaloperatøren skal have hjemmel til, og den dataansvarlige kan udstille/videgive dataene på samme vilkår, som ellers er muligt.
- Der er mindre risiko for erstatningsansvar for portaloperatøren for indholdet i registre, herunder såfremt indholdet ikke vises korrekt i portalen. Herudover vil erstatningsansvar formentlig være afhængig af præsentationen af indholdet i portalen, vilkårene for portalen og lignende.
- Indholdet i portalen skal ikke løbende opdateres af indholdsleverandørerne.
- Der vil ikke opstå spørgsmål om, hvem der har ejendomsretten, immaterielle rettigheder og databaseret til eksisterende registre, medmindre indholdsleverandøren ikke har den fulde ejendomsret, immaterielle ret eller databaseret.

Ulemper:

- Databehandleraftaler skal indgås.
- Formentlig meget administration pga. databehandlerkonstruktion.
- Uklart for hvilke dele af portalløsningen portaloperatøren er dataansvarlig, idet det kan være svært at skelne mellem de forskellige behandlinger for sig.
- Risiko for fælles dataansvar.

3.1.4 Kan et energi- og bygningsatlas være offentligt tilgængeligt – helt eller delvist?

a) Offentliggørelse af ikke-personoplysninger i et energi- og bygningsatlas

For så vidt angår offentliggørelse af ikke-personoplysninger i et energi- og bygningsatlas må det med hensyn til oplysninger fra **offentlige aktører** bero på regler om tavshedspligt samt principper om saglighed, proportionalitet og ikke-diskrimination, om sådanne oplysninger kan offentliggøres.

Det er som nævnt i punkt 3.1.1 vores anbefaling, at der for så vidt angår et energi- og bygningsatlas med det indhold, som fremgår under punkt 1.1 ovenfor, som minimum skabes en bevillingsmæssig hjemmel – men også at der søges en egentlig lovhjemmel med henblik på at sikre, at Energistyrelsen handler med fornøden hjemmel til offentliggørelse. Dette er særligt tilfældet, når Energi- og Bygningsatlasset skal tilgodese privates interesser.

Offentliggørelse af **private aktørers** ikke-personoplysninger beror på, hvorvidt parterne ønsker at aflevere disse oplysninger til offentliggørelse, herunder om der er tale om forretningshemmeligheder – eller om de er forpligtede hertil ved lovgivning.

b) Offentliggørelse af personoplysninger i et energi- og bygningsatlas

De personoplysninger, **som allerede er offentligt tilgængelige via andre registre**, f.eks. BBR-oplysninger og oplysninger om energimærkning, vil formentlig også kunne offentliggøres i et energi- og bygningsatlas uden nærmere samtykke fra den registrerede, men en sådan offentliggørelse vil dog også skulle være i overensstemmelse med artikel 5. Dette vil formentlig lettere være tilfældet, såfremt oplysningerne vises via en "visningsportal"-løsning end samles i et nyt register, jf. punkt 3.1.2 og 3.1.3. Overholdelsen af artikel 5 vil dog afhænge af hvor mange af de ønskede formål med energi- og bygningsatlasset nævnt i punkt 1.1 (litra a-d), som atlasset skal opfylde set i forhold til de formål, som "indholdsregistrene" skal opfylde, jf. herved også vurderingen nedenfor i forhold til artikel 5 for ikke allerede offentliggjorte personoplysninger. Tillige vil brugen af dataene fra et energi- og bygningsatlasset skulle overholde lovgivningen for de enkelte "indholdsregistre", såfremt der findes en sådan lovgivning.

Såfremt der vil skulle ske **offentliggørelse** af personoplysninger fra BBR, energimærkerapporтер, datahubben og forsyningselskaber i et energi- og bygningsatlas, **som ikke allerede er frit, offentligt tilgængelige**, dvs. primært forbrugsoplysninger, vil der ske en behandling af personoplysningerne til et nyt formål.

Afhængigt af hvad formålet med offentliggørelse er, vil en sådan behandling kunne anses for **ikke at være forenelig med det oprindelige formål**, hvortil personoplysningerne er indsamlet, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1.

Såfremt videregivelsen sker for at **målrette rådgivningstilbud eller information til bygningsejere** – eller danne grundlag for investorers beslutninger om bygningsinvesteringer – skal det sikres, at der **ikke bliver tale om videregivelse af personoplysninger til markedsføring**, idet en sådan videregivelse vil være i strid med **finalité-princippet** i artikel 5, stk. 1, litra b), på grund af at oplysninger oprindeligt er indsamlet til afregningsformål eller

formål til brug for forsyningsikkerhed/driftsoptimering, jf. punkt 2.1.5 samt databeskyttelseslovens § 13 og databeskyttelsesforordningens artikel 6, medmindre der indhentes et samtykke fra forbrugeren.

Mere tvivlsomt er det, om videregivelse af personoplysninger til **ydelse af tilskud eller anden form for offentlig støtte** vil være i strid med finalité-princippet. Dette er formentlig tilfældet for så vidt angår oplysninger fra datahubben og forsyningselskaber, muligvis også for så vidt angår energimærkerapporter (afhængigt af om tilskud/støtte angår energibesparelser eller andet), ligesom BBR-data ikke må bruges til kontrol af energidata, jf. BBR-lovens § 3, stk. 6.

Uanset om videregivelse til videreanvendelse kan ske efter artikel 5, vil forbrugsoplysninger – og særligt oplysninger om elforbrug, jf. punkt 2.14 – dog alene kunne **offentliggøres** med forbrugers **samtykke**, særligt hvis der er tale om meget granulerede forbrugsoplysninger, jf. særligt punkt 2.1.6 og punkt 2.14 ovenfor. Hvis den nye brug af dataene er i strid med finalité-princippet, er det opfattelsen, at et samtykke kan skabe grundlag for den nye behandling. Samtykket skal opfylde kravene i databeskyttelsesforordningens artikel 7.

c) Ny lovhjemmel til offentliggørelse

Ud over overensstemmelse med artikel 5, skal offentliggørelse også have hjemmel i databeskyttelsesforordningen eller særlovgivningen.

Databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e om nødvendig behandling til offentlig myndighedsudøvelse – eller øvrige af bestemmelserne artikel 6, ses ikke at kunne udgøre hjemmel for alle de formål, der ønskes opnået med energi- og bygningsatlasen, jf. punkt 1.1, litra a)-d).

For så vidt angår personoplysninger er der i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, mulighed for at fastsætte lovgivning, der fraviger finalité-princippet i artikel 5, såfremt behandlingen (offentliggørelsen) kan anses som en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til de mål, der er omhandlet i artikel 23, stk. 1, jf. punkt 2.1.11 ovenfor. Herudover skal lovgivningen stå i et rimeligt forhold til de legitime mål, der skal forfølges, jf. princippet i artikel 6, stk. 3.

Imidlertid ser private parters kommercielle formål ikke umiddelbart ud til at være omfattet af de mål, der er omhandlet i artikel 23, stk. 1. Energieffektiviseringsformål og grundlag for offentlig støtte/kontrol heraf kan formentlig anses som omfattet af en generel samfundsinteresse, jf. artikel 23, stk. 1, litra e, om "*andre vigtige målsætninger i forbindelse med beskyttelse af Unionens eller en medlemsstats generelle samfundsinteresser, navnlig Unionens eller en medlemsstats væsentlige økonomiske eller finansielle interesser, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender, folkesundhed og social sikkerhed.*"

Af hensyn til proportionalitetsprincippet vil hensynet til energieffektiviseringsformål dog formentlig ikke kunne retfærdiggøre offentliggørelse af alle de i punkt 1.1, nr. 1-3, nævnte oplysninger i et energi- og bygningsatlas, men der vil kunne gives adgang til relevante aktører, som skal opnå energieffektiviseringsformål.

Endvidere giver artikel 6, stk. 3 – såfremt offentliggørelse ikke er uforenelig med det oprindelige formål, hvortil oplysningerne er indsamlet – også mulighed for specifikke bestemmelser om behandling, herunder offentliggørelse, såfremt reglerne opfylder et formål i samfundets interesse og står i et rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges.

Denne bestemmelse vil formentlig kun kunne danne grundlag for begrænset offentliggørelse af oplysninger i et energi- og bygningsatlas som nævnt ovenfor i relation til databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4.

3.1.5 Kan et energi- og bygningsatlas være tilgængeligt kun for offentlige myndigheder?

Som anført i punkt 3.1.4 er det tvivlsomt, om videregivelse af personoplysninger nævnt i punkt 1.1, nr. 1-3 ovenfor, til **ydelse af tilskud eller anden form for offentlig støtte**, vil være i strid med finalité-princippet. Dette er formentlig tilfældet for så vidt angår oplysninger fra datahubben og forsyningsselskaber, muligvis også for så vidt angår energimærkerapporter (afhængigt af om tilskud/støtte angår energibesparelser eller andet), ligesom BBR-data ikke må bruges til kontrol af energidata, jf. BBR-lovens § 3, stk. 6. Tillige kan henvises til den særlovgivning i CPR-lovens § 10 samt lov om midlertidige boligforhold og forarbejderne hertil, som er omtalt i punkt 2.1.6 ovenfor, som bygger på samme princip.

Men der vil formentlig med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, kunne skabes et energi- og bygningsatlas, som er tilgængelig for relevante aktører i relevant omfang, som f.eks. kan vurderes at være offentlige myndigheder. De registrerede vil dog altid kunne få indsigt i registret via indsichtsreglerne i databeskyttelsesforordningen, ligesom et sådant register vil være underlagt reglerne om aktindsigt.

3.1.6 Kan et energi- og bygningsatlas være tilgængeligt kun for bygningsejeren eller den person, som forbrugsoplysningerne angår, herunder tredjemand via fuldmagt?

Selv hvis der skabes et energi- og bygningsatlas som anført i punkt 1.1, hvor det kun er bygningsejeren eller en repræsentant for denne, som får adgang til oplysningerne, vil der – hvis registeret oprettes som et **centralt register** – ske videregivelse af personoplysninger til registret.

En sådan videregivelse vil formentlig ikke være i strid med artikel 5, stk. 1 litra b om finalité-princippet, men vil efter databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra a kræve samtykke for **ikke-offentliggjorte oplysninger** (forbrugsoplysninger) og tilsvarende for så vidt angår reglerne nævnt i 2.14.

For **allerede offentliggjorte personoplysninger** vil der også kræves en behandlingshjemmel – og det er måske tvivlsomt, om den kan findes i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e om nødvendig behandling for offentlig myndighedsudøvelse, når andre registre stiller oplysningerne til rådighed for den registrerede, jf. herved også dataminimeringsprincippet i artikel 5.

Hvis registret laves som en **visningsportal**, vil der ikke være behov for samtykke for allerede offentliggjorte oplysninger.

Det må antages, at en repræsentant kan få adgang til at indhente oplysningerne via en fuldmagt, jf. punkt 2.1.8.

3.1.7 Bør visse eller alle data i energi- og bygningsatlasset anonymiseres – og hvordan?

Data i et energi- og bygningsatlas, som ikke vil kunne vises på grund af databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 6, bør anonymiseres.

Hvis personoplysninger bliver anonymiseret, før de blev videresendt til energi- og bygningsatlasset, vil de – uanset form for energi- og bygningsatlasset – frit kunne offentliggøres. Det bemærkes herved, at selve anonymiseringen af personoplysninger også anses for en behandling af personoplysninger, hvorfor energi- og bygningsatlasset ikke bør udføre anonymiseringen, medmindre det er som databehandler.

Eventuel anonymiseringen må ske på baggrund af de principper, der er gennemgået i punkt 2.1.9 – dvs. det skal ikke være muligt at identificere en person bag oplysningerne, hvorfor det må vurderes konkret, om der er sket anonymisering. I denne forbindelse henvises til forarbejderne til BBR-loven fra 2009, jf. punkt 2.1.1, hvor det er anført, at gennemsnitsdata for en vej eller anden geografisk klynge af ejendomme kunne indebære anonymisering. Det må dog understreges, at det afgørende her er omfanget af vejens størrelse eller af den geografiske klynge og forskelligheden i data knyttet hertil.

3.1.8 Eventuelle øvrige krav til opbygning af selve energi- og bygningsatlasset

Uanset om energi- og bygningsatlasset opbygges som et centralt register eller som en portalløsning, skal følgende øvrige krav overholdes ved opbygningen heraf, idet der generelt henvises til gennemgangen af de nedenfor nævnte krav i punkt 2.1.10 ovenfor:

- a) Passende tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 32

Der skal implementeres passende tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 32.

Hvilke sikkerhedsforanstaltninger som må anses for passende skal bedømmes på baggrund af en risiko- eller konsekvensanalyse, jf. punkt 3.1.9 nedenfor.

Hvis der anvendes en **portalløsning**, skal det i denne forbindelse indtænkes, at de dataansvarlige for indholdsdata til portalløsningen også er forpligtede til at overholde databeskyttelsesforordningen, når dataene udstilles via artikel 32. Hvilke passende sikkerhedsforanstaltninger der skal træffes, må indholdsleverandørerne og portaloperatøren (som formentlig primært agerer som databehandler) opnå enighed om.

Der vil formentlig blive krævet forskellige sikkerhedsforanstaltninger fra de forskellige indholdsleverandører. En sådan graderet sikkerhedsopbygning ses Datafordeleren også at have mulighed for, idet det er oplyst, at der bl.a. er oprettet sikkerhedszoner for hvert datasæt, hvor sikkerhedsniveauet kan være forskelligt, jf. <https://datafordeler.dk/vejledning/om-datafordeleren/sikkerhedsmodel/>.

Ved fastlæggelsen af sikkerhedsforanstaltninger kan der muligvis også findes inspiration i Datatilsynets afgørelse af 10. maj 2012 om sikkerhedsmæssige forhold i relation til Sundhedsjournalen og det Nationale Patient Indeks (NPI) og visningen heraf på sundhed.dk, jf. punkt 2.1.4 ovenfor, om end denne afgørelse er fra 2012, og sikkerhedsforanstaltninger har udviklet sig siden. I denne forbindelse skal det dog fremhæves, at Datatilsynet stiller følgende krav – der som minimum også bør opfyldes ved et energi- og bygningsatlas:

- at der fremsendes månedlige (eller hyppigere) opgørelser til de dataansvarlige over alle brugeres logins/opslag og anden relevant information, der gør det muligt for den dataansvarlige at vurdere, om der foreligger unormal adfærd. De dataansvarlige gennemgår informationen med henblik på at vurdere, om der forekommer unormal adfærd
- at de enkelte dataansvarlige for videregivelserne foretager kontrol med, at der ikke gives adgang til personer, som ikke bør autoriseres hertil,
- at der sker den fornødne overholdelse af de persondataretlige sikkerhedskrav om f.eks. logning, autorisation og kontrol.

Herudover bør det overvejes, i hvilket omfang der skal gives borgeren mulighed for, at denne kan se, hvem der har foretaget opslag på ikke-offentligt tilgængelige oplysninger i energi- og bygningsatlas. En sådan oplysning vil jo også indebære videregivelse af personoplysninger om den, der har foretaget opslaget.

- b) Opbygningen af energi- og bygningsatlas, herunder fastsættelsen af sikkerhedsforanstaltningerne, skal ske ud fra principperne om "privacy by design" og "privacy by default", jf. databeskyttelsesforordningens artikel 25 – og iagttagelse af disse principper skal dokumenteres.

Principperne privacy by design (databeskyttelse gennem design) og privacy by default (databeskyttelse gennem standardindstillinger), jf. databeskyttelsesforordningens artikel 25, skal iagttages i forbindelse med opbygningen og driften af energi- og bygningsatlas, ligesom det skal dokumenteres, at disse principper er iagttaget.

Dette indebærer, som anført i punkt 2.1.10 ovenfor, at databeskyttelse på et tidligt stadie i systemudviklingen skal indtænkes i løsningen, og at IT-løsningen og de tilhørende organisatoriske foranstaltninger således på forhånd skal være designet med henblik på at kunne opfylde databeskyttelsesforordningens krav.

For eksempel kan det være nødvendigt at indbygge foranstaltninger i løsningen, der muliggør sletning af personoplysningerne, håndtering af de registreredes rettigheder, ajourføring af oplysninger og passende sikkerhedsforanstaltninger.

For så vidt angår krav om databeskyttelse gennem standardindstillinger gælder, at den dataansvarlige skal sikre, at standardindstillingerne i den anvendte løsning er sat til, at kun personoplysninger, der er nødvendige til ethvert specifikt formål med behandlingen, behandles (såkaldt privacy by default) – ligesom det bør indtænkes, at IT-løsningen har sådanne forskellige indstillingsmuligheder.

Både kravene om privacy by design og privacy by default bør tænkes ind allerede i forbindelse med udarbejdelse af kravsspecifikationen ved et eventuelt udbud i forbindelse med indkøb eller udvikling af en IT-løsning til energi- og bygningsatlasset.

c) Profilering

Energi- og bygningsatlasset bør opbygges således, at der ikke sker profilering i strid med databeskyttelsesforordningens artikel 22.

d) Privatlivspolitik for brug

Der vil skulle udarbejdes en privatlivspolitik eller tilsvarende for energi- og bygningsatlasset, som overholder kravene til oplysningspligt i databeskyttelsesforordningens artikel 12, 13 og 14, jf. databeskyttelseslovens § 22.

e) Vilkår for brug

Der bør fastsættes vilkår for brugen af energi- og bygningsatlasset, som ud over nødvendige adgangskrav også særligt tydeligt gør opmærksom på kvaliteten og validiteten samt angiver en ansvarsbegrænsning⁵⁴ – i tilfælde af en portalløsning for både portaloperatøren og indholdsleverandørere.

f) Fortegnelse og anden dokumentation for overholdelse af databeskyttelsesforordningen

Der skal i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 30 udarbejdes fortegnelser for hver behandlingsaktivitet, hvilket energi- og bygningsatlasset formentlig for registerejeren/portaloperatøren må anses som. Fortegnelser skal udarbejdes både som dataansvarlig og som databehandler. Der bør derfor udarbejdes en eller to særskilte nye fortegnelser for Energistyrelsen, mens de respektive dataansvarlige/indholdsleverandører selv må vurdere, om de skal udarbejde en selvstændig fortegnelse eller kan opdatere eksisterende.

Herudover skal øvrig dokumentation om overholdelse af databeskyttelsesreglerne opdateres i nødvendigt omfang – f.eks. interne instrukser om behandling af personoplysninger, instruks vedrørende IT-sikkerhed, herunder adgangsrettigheder til energi- og bygningsatlasset.

g) Testdata

Ved etablering af test af energi- og bygningsatlasset bør Energistyrelsen som nævnt ovenfor også være opmærksom på, at det er Datatilsynets holdning, "*at brugen af produktionsdata til testformål ikke bør forekomme, andet end i helt enkeltstående tilfælde, og altid kun når niveauet af sikkerhed er minimum det samme som er vurderet passende for driftssetuppet*".⁵⁵

⁵⁴ Der er med denne analyse ikke taget stilling til, i hvilket omfang der kan laves ansvarsbegrænsninger.

⁵⁵ Se f.eks. Datatilsynets opgørelse fra tredje kvartal 2019 over anmeldelser af brud på datasikkerheden.

3.1.9 *Eventuelle øvrige krav som den ansvarlige myndighed skal overholde forud for eller i forbindelse med drift af energi- og bygningsatlas*

Det bør planlægges allerede forud for igangsættelse af et energi- og bygningsatlas, hvorledes alle de ovennævnte krav i punkt 3.1.8 skal opfyldes, ligesom de til stadighed skal opfyldes i forbindelse med drift.

Når set-uppet og design af energi- og bygningsatlas er besluttet, skal det vurderes, om der skal udarbejdes en konsekvensanalyse, og en sådan skal i givet fald udarbejdes, eller også som minimum en risikoanalyse, jf. punkt 2.1.10 ovenfor. Resultatet af en sådan konsekvensanalyse eller risikoanalyse kan indebære, at det vurderes nødvendigt at ændre i design/set-uppet dels for at overholde principperne om privacy by design og privacy by default, dels for at få truffet passende sikkerhedsforanstaltninger.

Ovennævnte vurderinger skal dokumenteres.

4. ANBEFALINGER

Ud fra ovennævnte analyse er det vores anbefaling, at energi- og bygningsatlas udarbejdes som en visningsportal – i hvert fald delvist – idet dette indebærer, at en lang række af de udfordringer, som databeskyttelsesreglerne og øvrige regler indebærer, ikke bliver aktuelle eller minimeres.

Hvis et energi- og bygningsatlas skal være offentligt tilgængeligt med alle de oplysninger, som er nævnt i punkt 1.1, litra 1-4 ovenfor, inklusive forbrugsoplysninger, vil det kræve ny lovgivning, som skal være i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, og proportionalitetsprincippet – også selv om offentliggørelse sker via en "visningsportal". Hensynet til de registrerede vil her skulle afvejes over for de samfundsmæssige hensyn, som ligger bag energi- og bygningsatlas – og de sidstnævnte hensyn vil formentlig ikke kunne "bære", at energi- og bygningsatlas bliver fuldt offentligt tilgængeligt, inklusive forbrugsoplysninger.

Lovgivning om at energi- og bygningsatlas er tilgængeligt for relevante aktører, herunder visse offentlige myndigheder, må anses for muligt i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3 og 4, dog således at det må anbefales, at private parter, som har et kommercielt sigte med oplysningerne, alene gives adgang til anonymiserede oplysninger – og kun personoplysninger med den registreredes samtykke eller via fuldmagt.