

# ANALYSE AF HJEMMELS- OG LOVGRUNDLAG FOR ETABLERING AF ET ENERGI- OG BYGNINGSATLAS

## TILLÆG TIL "ANALYSE AF JURIDISKE RAMMER FOR ET ENERGI- OG BYGNINGSATLAS" AF 23. DECEMBER 2019

### 1. FORMÅL OG BAGGRUND

#### 1.1 Formål og opdrag

Horten har udarbejdet en analyse til Energistyrelsen med titlen "Analyse af juridiske rammer for et energi- og bygningsatlas" af 23. december 2019 med formål at beskrive og vurdere krav og rammer i databeskyttelsesforordningen og dansk lovgivning for udarbejdelse af et såkaldt energi- og bygningsatlas ("Analysen af 23. december 2019").

Energistyrelsen har efterfølgende bedt om en tillægsanalyse vedrørende hjemmels- og lovgrundlaget for at etablere energi- og bygningsatlasset. Ifølge opdraget ønsker Energistyrelsen følgende beskrevet:

#### 1) Vedrørende indsamling og registrering af varmemeforbrugsdata

Lovgrundlaget for at kunne stille følgende krav vedrørende varmemeforbrugsdata:

- a) Data om varmemeforbrug skal aflæses på timebasis.
- b) Data skal indsamles af varmeforsyningsgesellschaftet minimum en gang i døgnet.
- c) Data skal være tilgængeligt i energi- og bygningsatlasset.
- d) Krav til, hvordan forsyningsgesellschafterne giver adgang til data.
- e) Krav til, hvordan forsyningsgesellschafterne præsenterer data.

#### 2) Vedrørende indsamling og registrering af elforbrugsdata

- a) Hvilke muligheder der er for at anvende data fra datahub'en i atlasset, dvs. anvende data fra datahub'en til et andet formål, end det oprindeligt er indsamlet til. Herunder skal det beskrives, hvilke krav der stilles til en eventuel ny lov/et eventuelt nyt hjemmelsgrundlag til at kunne indsamle, registrere og anvende data fra datahub'en.
- b) Hvilke muligheder der foreligger for registrering af en delmængde af de elforbrugsdata, der ligger i datahub'en i en ny database under energi- og bygningsatlasset. Herunder hvilket krav der stilles til et lovgrundlag, hvilke hensyn der kan begrunde dette mv.

## 1.2 Baggrund og forudsætninger

Til brug for udarbejdelsen af analysen er det i tillægsopgaven af 25. februar 2020 oplyst, at energi- og bygningsatlasset i første omgang skal bygge på følgende data:

- 1) El- og varmekonsum fra bygningernes hovedmålere.
- 2) Baggrundsdata fra energimærkningerne af bygninger. Dette omfatter data om bygningernes termiske egenskaber, som er registreret i forbindelse med energimærkningen af bygningerne (isoleringstilstand af tage, ydervægge, vinduer mv.).
- 3) BBR-data, hvilket bl.a. omfatter data om bygningernes anvendelse, størrelse, materialer, opvarmningsform mv.
- 4) Data om lokale vejrforhold fra DMI.

Der sigtes efter, at atlasset skal formidle data om el- og varmekonsum på timebasis med et døgn forsinkelse.

Energi- og bygningsatlasset ønskes anvendt som grundlag for:

- a) Bygningsejere, der via atlasset får nem adgang til data om deres el- og varmekonsum, deres bygninger og lokale vejrforhold. Bygningsejere skal herunder have mulighed for at give tredjepart, fx en leverandør af ydelser og produkter til fremme af energieffektivitet og udnyttelse af fleksibilitetspotentialer, adgang til bygningens data.
- b) Virksomheder, der udvikler løsninger til effektivisering af el- og varmekonsumet i bygninger og udnyttelse af bygningernes fleksibilitetspotentialer.
- c) Forsyningsvirksomheder og andre virksomheder på energimarkedet i forbindelse med udvikling og markedsføring af systemydelser.
- d) Offentlige myndigheder til brug for målretning af offentlige tiltag til fremme af energieffektivisering, herunder tilrettelæggelse af informationskampagner. Derudover kan atlassets data benyttes i forbindelse med ydelse af tilskud til identificering af bygninger, der opfylder de stillede kriterier for modtagelse af tilskud samt beregning af tilskud.

Det må på den baggrund lægges til grund, at energi- og bygningsatlasset etableres med henblik på at tilgodese følgende hensyn: 1) fremmelse af energieffektivitet og udnyttelse af fleksibilitetspotentialer, 2) udvikling og markedsføring af

systemydelser, 3) adgang til bygningens data for bygningsejerne og 4) ydelse og beregning af tilskud.

Der etableres to indgange til energi- og bygningsatlassets data:

- En adgang, som kræver log-in såsom NemID eller tilsvarende. Via denne adgang kan bygningsejer søge data om sin egen bygning, herunder detaljerede data om bygningen og personhenførbare data om el- og varmekonsum.
- En adgang, som ikke kræver login. Via denne adgang vil brugere kun have adgang til persondata, der i henhold til gældende lov kan offentliggøres. Data om el- og varmekonsum præsenteres således kun i anonymiseret form på en sådan måde, at det ikke er muligt at knytte data til enkeltpersoner.

Energistyrelsen oplyser, at data, der indsamles i et evt. centralt register, alene skal offentliggøres til brugerne i anonymiseret form. Personhenførbare data kan alene tilgås af bygningsejerne via log.

## **2. SAMMENFATTENDE KONKLUSION**

På baggrund af nedenstående analyser er det sammenfattende vores vurdering, at Energistyrelsen på baggrund af artikel 6, stk. 3, i databeskyttelsesforordningen har mulighed for at indføre national lovgivning, som skaber behandlingshjemmel til videregivelse og begrænset offentliggørelse af personoplysningerne i energi- og bygningsatlasset som beskrevet i pkt. 1.1, idet energieffektivitet og udnyttelse af bygningsmassens fleksibilitetspotentiale med henblik på at understøtte den grønne omstilling af energisektoren må anses for at udgøre formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges, navnlig henset til, at oplysningerne skal offentliggøres til brugerne i anonymiseret form.

I forhold til de personoplysninger, som allerede er indhentet og skal genanvendes til energi- og bygningsatlasset, er det efter vores vurdering muligt at fravige princippet om, at personoplysningerne ikke må genbruges til uforenelige formål (finalité-princippet) efter § 5, stk. 3, i databeskyttelsesloven og artikel 23 i databeskyttelsesforordningen, idet formål begrundet i energieffektivisering og udnyttelse af fleksibilitetspotentialet vil kunne anses som vigtige og beskyttelsesværdige målsætninger af generel samfundsinteresse efter artikel 23, stk. 1, litra e, i databeskyttelsesforordningen.

Derimod kan viderebehandling til markedsføringsformål og for at tilgodese private parters kommercielle formål efter vores vurdering ikke rummes af de oplyste hensyn i artikel 23, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen, hvorved der ikke kan skabes lovgrundlag for, at allerede indsamlede personoplysninger kan genanvendes til disse formål i energi- og bygningsatlasset.

Ved udarbejdelsen af lovgrundlaget skal Energistyrelsen imidlertid forholde sig til garantierne i artikel 23, stk. 2, i databeskyttelsesforordningen. Ligeledes er

det visse krav til indholdet og bemærkningerne til lovgrundlaget, der skal følges, og Justitsministeriet og Retsudvalget skal involveres.

### **3. MULIGHEDEN FOR AT FASTSÆTTE NATIONAL LOVGIVNING MED HENBLIK PÅ ETABLERINGEN AF ET ENERGI- OG BYGNINGSATLAS**

Der henvises indledningsvist til pkt. 2.1.11 i Analysen af 23. december 2019, hvor muligheden for at lave særregler om behandlingen af personoplysninger og indholdet af artikel 6, stk. 2-4 og artikel 23 i databeskyttelsesforordningen er beskrevet.

Som redegjort for i pkt. 2.1.5 og 3.1.1-3.1.4 i Analysen af 23. december 2019 anbefales det, at der med henblik på at etablere et energi- og bygningsatlas i overensstemmelse med persondatalovgivningen indføres lovgivningsmæssige tiltag for at supplere databeskyttelsesforordningen på følgende punkter:

- 1) Behandlingshjemmel til a) videregivelse af personoplysninger til et centralt register og Energistyrelsens anonymisering/offentliggørelse af personoplysningerne, hvis energi- og bygningsatlasset udvikles som en central database, eller b) indholdsleverandørernes anonymisering/offentliggørelse af personoplysningerne, hvis energi- og bygningsatlasset udvikles som en visningsportal.
- 2) Viderebehandling af personoplysninger til andre formål, end de oprindeligt var indsamlet til, med henblik på fravigelse af finalité-princippet i artikel 5, stk. 1, litra b, i databeskyttelsesforordningen og dermed kunne viderebehandle personoplysningerne uafhængigt af formålenes forenelighed.

Disse to forhold vil nærmere blive redegjort for i det følgende:

#### **3.1 *Råderummet for indførelse af behandlingshjemmel ved national lovgivning***

Vedrørende pkt. 1 er det – som nærmere redegjort for i pkt. 2.1.11 i Analysen af 23. december 2019 – muligt at fastsætte nationale særregler efter artikel 6, stk. 2-3, i databeskyttelsesforordningen, der præciserer betingelserne for behandlingen af personoplysninger efter artikel 6, stk. 1, litra c og e.

Det følger af præambelbetragtning nr. 10 til databeskyttelsesforordningen, at medlemsstaterne har en manøvremargen, så medlemsstaterne kan præcisere reglerne i databeskyttelsesforordningen og fastlægge omstændighederne i forbindelse med specifikke databehandlingssituationer, herunder mere præcis fastlæggelse af de forhold, hvorunder behandling af personoplysninger er lovlig.

Der er således mulighed for at skabe positiv behandlingshjemmel for behandlingen af personoplysninger ved i national særlovgivning at fastslå, hvilken behandling på et specifikt område der udgør en retlig forpligtelse, en opgave i samfundets interesse eller henhører under offentlig myndighedsudøvelse efter artikel 6, stk. 1, litra c og e, men det er et krav efter artikel 6, stk. 3, sidste led, at

lovgivningen opfylder et formål i samfundets interesse og står i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges.

Som redegjort for i pkt. 3.1.4, litra c, i Analysen af 23. december 2019, må artikel 6, stk. 3, formodes at kunne danne grundlag for indførelsen af nationale særregler om begrænset offentliggørelse af personoplysninger.

Det fremgår af præambelbetragtning nr. 45 i databeskyttelsesforordning, at medlemsstaterne kan afgøre, om den dataansvarlige, der udfører en opgave i samfundets interesse eller i forbindelse med offentlig myndighedsudøvelse, skal være en offentlig myndighed eller en anden fysisk eller juridisk person:

*"Det bør ligeledes henhøre under EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret at afgøre, om den dataansvarlige, der udfører en opgave i samfundets interesse eller i forbindelse med offentlig myndighedsudøvelse, skal være en offentlig myndighed eller en anden fysisk eller juridisk person, der er omfattet af offentlig ret, eller, hvis dette er i samfundets interesse, herunder sundhedsformål, såsom folkesundhed og social sikring samt forvaltning af sundhedsydelser, af privatret som f.eks. en erhvervs-sammenslutning."*

Justitsministeriet har i pkt. 3.4.3.3 anført, at databeskyttelsesforordningen ikke er til hinder for en national bestemmelse om, hvornår behandling **skal** ske.

Justitsministeriet har ligeledes i pkt. 3.4.3 i betænkningen om databeskyttelsesforordningen anført, at artikel 6, stk. 1, litra c og e, efterlader et forholdsvist stort rum til fortolkning og yderligere lovgivning. Justitsministeriet anfører i samme afsnit følgende vedrørende kravet om, at den nationale særlovgivning skal opfylde et formål i samfundets interesse:

*"Kravet om iagttagelse af samfundets interesse ses dog ikke at være en tilføjelse i forhold til gældende ret, idet hele idéen med lovgivning må være, at den er i samfundets interesse. Kravet om, at lovgivningen skal opfylde et formål i samfundets interesse, må således antages at være opfyldt, når medlemsstaterne vedtager national lovgivning inden for rammerne af forordningens artikel 6, stk. 1, litra c og e."*

Justitsministeriet har uddybet det ovenstående anførte i pkt. 3.4.4.2 i betænkningen, hvoraf det fremgår, at Justitsministeriet antager, at kravet om, at reglen skal opfylde et formål i samfundets interesse, er opfyldt allerede i og med, at Folketinget vedtager en lov eller en bemyndigelse i en lov.

Henset til dette fortolkningsbidrag og kombineret med det faktum, at det overordnede formål med energi- og bygningsatlasset – hensynet til fremmelse af energieffektivitet og udnyttelse af fleksibilitetspotentialer – må anses for vigtige målsætninger af generel samfundsinteresse, der understøtter den grønne om-

stilling og Danmarks (og EU's) klimareduktionsmålsætninger, er det vores vurdering, at nationale særregler, som indfører behandlingshjemmel til, henholdsvis videregivelse eller offentliggørelse af oplysninger i energi- og bygningsatlasset, vil opfylde kravet om formål i samfundets interesse.

Kravet om, at særreglerne skal stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, må ses i lyset af det proportionalitetsprincip, der kan udledes af artikel 5, stk. 1, litra c, og præambelbetragtning nr. 39 i databeskyttelsesforordningen, der angiver, at personoplysninger kun bør behandles, hvis formålet med behandlingen ikke med rimelighed kan opfyldes på anden måde.

Datatilsynet har tidligere vurderet i et hørings svar til lov nr. 1463 af 11/12/2018 om ændring af lov om Udbetaling Danmark og pensionsbeskatningsloven<sup>1</sup>, at lovforslaget ikke efter artikel 6, stk. 3, i databeskyttelsesforordningen stod i rimeligt forhold til lovforslagets formål om at udsøge kunder hos pensionsinstitutter, som havde behov for rådgivning, idet forslaget muliggjorde behandling af personoplysninger om en stor kreds af personer, som ikke var kunder i pensionsinstitutterne.

Henset til, at offentliggørelse af personoplysninger kan være en indgribende behandlingssituation, kan de nationale særregler formentlig alene anses for at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, hvis adgangen til personoplysningerne begrænses til de aktører, der skal anvende personoplysningerne til de energieffektiviseringsformål som nævnt i pkt. 1.1. Der henvises til den tilsvarende konklusion vedrørende artikel 23 i databeskyttelsesforordningen i pkt. 3.4 og pkt. 3.1.3, litra c, i Analysen af 23. december 2019.

På baggrund af Energistyrelsens oplysninger er det lagt til grund, at data i energi- og bygningsatlasset alene skal offentliggøres til brugerne i anonymiseret form med undtagelse af data, der kan tilgås af bygningsejerne via log-in. På den baggrund er det vores vurdering, at indførelsen af nationale bestemmelser sandsynligvis vil blive anset for at stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, idet personoplysningerne dermed ikke vil blive gjort tilgængelige for en bredere kreds af personer end formålet tilsigter.

Sammenfattende er det således vores konklusion, at det er muligt at indføre national lovgivning, som skaber behandlingshjemmel til behandlingen af personoplysninger i energi- og bygningsatlasset i form af enten en visningsportal eller et centralt register, hvis der sker begrænset offentliggørelse af personoplysningerne, idet lovgivningen må anses for at opfylde et formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges.

Der henvises desuden generelt til tjeklisten for udarbejdelse af nye nationale særregler for behandling af ikke-følsomme personoplysninger i pkt. 3.4.4.2 i Justitsministeriets betænkning nr. 1565, som oplister kravene til ny særlovgivning.

---

<sup>1</sup> Datatilsynets hørings svar til lovforslag nr. L 87, 2018-2019 (1. samling).

### 3.2 *Råderummet for fravigelse af finalité-princippet i artikel 5 ved national lovgivning*

Som redegjort for i pkt. 2.1.5 og 3.1.1-3.1.4 i Analysen af 23. december 2019 kan videregivelsen af personoplysninger til brug for energi- og bygningsatlasset være i strid med finalité-princippet i artikel 5, hvorved der vil være behov for at fravige princippet ved national lovgivning.

Indledningsvist skal det bemærkes, at hvis indholdsleverandørerne ved lov bliver forpligtet til at indsamle personoplysninger med det formål, at oplysningerne skal indgå i energi- og bygningsatlasset, vil disse fremtidige indsamlede personoplysninger ikke vil blive behandlet til andre formål, end de oprindeligt var indsamlet til, hvis de registrerede oplyses om formålet ved indsamling. Under alle omstændigheder vil brugen af allerede indsamlede personoplysninger (før ikrafttrædelsen af de nye lovkrav) fortsat blive begrænset af finalité-princippet.

Der er efter artikel 6, stk. 4, i databeskyttelsesforordningen adgang til, at medlemsstaterne kan fastsætte nationale regler, der medfører, at behandlingen kan ske til et andet formål end det, som personoplysningerne er indsamlet til, uafhængigt af formålenes forenelighed, hvis lovgivningen udgør en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til de mål, der er omhandlet i artikel 23, stk. 1.

I præambelbetragtning nr. 50, 2. afsnit, 1. pkt., til databeskyttelsesforordningen fremgår følgende:

*"Når den registrerede har givet samtykke, eller behandlingen er baseret på EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som udgør en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund med henblik på at beskytte navnlig vigtige målsætninger af generel samfundsinteresse, bør den dataansvarlige kunne viderebehandle personoplysningerne uafhængigt af formålenes forenelighed." [Vores fremhævelse]*

I forlængelse af artikel 6, stk. 4, i databeskyttelsesforordningen følger det af § 5, stk. 3, i databeskyttelsesloven, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om, at personoplysninger af offentlige myndigheder må viderebehandles til andre formål, end de oprindeligt var indsamlet til, uafhængigt af formålenes forenelighed. Disse regler skal være inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 23.

Det fremgår af forarbejderne<sup>2</sup> til § 5, stk. 3, at enhver konkret udnyttelse af be-myndigelsen i § 5, stk. 3, skal ligge inden for mindst én af litraerne a-j i artikel

<sup>2</sup> De specielle bemærkninger til § 5, stk. 3, i lovforslag nr. L 68, 2017-2018, (1. samling).

23, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen, og – hvor det er relevant – skal indeholde specifikke bestemmelser vedrørende de i artikel 23, stk. 2, litra a-h, angivne krav (se nærmere i pkt. 3.2.2).

Ligeledes fremgår det af forarbejderne, at det er en forudsætning for anvendelsen af bemyndigelsen i stk. 3, at den ikke anvendes til udstedelse af regler, der strider mod andre regler eller regler om, at en videregivelse af oplysninger alene må finde sted på bestemte betingelser.

Bemyndigelsen i § 5, stk. 3, kan ikke anvendes i forbindelse med behandling af oplysninger i medfør af lovens § 10 om statistiske og videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning. Forarbejderne nævner som eksempel, at en offentlig myndigheds sammenstilling af oplysninger fra en række forskellige kilder og anvendelse af analyser, matematiske metoder mv. til at identificere borgere med særlige behov med henblik på at kunne foretage en særlig indsats over for disse borgere, ikke er behandling med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser.

Sammenfattende er det således alene muligt at fravige finalité-princippet i artikel 5 i databeskyttelsesforordningen, hvis særlovgivningen ligger inden for rammerne af § 5, stk. 3, i databeskyttelsesloven og artikel 23 i databeskyttelsesforordningen, herunder de hensyn af generel samfundsinteresse, der er oplyst i artikel 23, stk. 1, og kravet om, at reglerne udgør nødvendige og forholdsmæssige foranstaltninger i et demokratisk samfund.

### 3.2.1 Hensynene i artikel 23 i databeskyttelsesforordningen

Artikel 23, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen oplister følgende mål, som kan begrunde en begrænsning af artikel 5:

- 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.

Heraf synes særligt litra e vedrørende hensynet til vigtige målsætninger i forbindelse med beskyttelse af Unionens eller en medlemsstats generelle samfundsinteresser, litra h vedrørende kontrol-, tilsyns- eller reguleringsfunktioner samt litra i vedrørende beskyttelse af den registrerede eller andres rettigheder og frihedsrettigheder at være relevante for etableringen af et energi- og bygningsatlas med de i pkt. 1.1 ovenfor oplyste formål.

Det er kun i begrænset omfang præciseret i databeskyttelsesforordningen, hvordan disse mål nærmere skal afgrænses.

I præambelbetragtning nr. 73 til databeskyttelsesforordningen fremgår det bl.a., at føring af offentlige registre i offentlighedens interesse er et mål, der kan begrunde en begrænsning i medlemsstaternes nationale ret:

*"Specifikke principper (...) kan begrænses af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, for så vidt det er nødvendigt og forholdsmæssigt i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige sikkerhed, herunder beskyttelse af menneskeliv, især som reaktion på naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer, forebyggelse, efterforskning og retsforfølgning af strafbare handlinger eller fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner, herunder beskyttelse mod og forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed, eller brud på de etiske regler for lovregulerede erhverv, **andre af Unionens eller en medlemsstats samfundsinteresser, navnlig Unionens eller en medlemsstats vigtige økonomiske eller finansielle interesser, føring af offentlige registre i offentlighedens interesse, viderebehandling af arkiverede personoplysninger for at tilvejebringe specifikke oplysninger om politisk adfærd under tidligere totalitære regimer eller beskyttelse af den registrerede eller andres rettigheder og frihedsrettigheder, herunder social sikring, folkesundhed og humanitære formål.**" [Vores fremhævelse]*

Det fremgår endvidere af præambelbetragtning nr. 73, at en sådan begrænsning bør være i overensstemmelse med kravene i chartret og i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Spørgsmålet om rækkevidden af artikel 23, stk. 1, litra e, er i skrivende stund genstand for en verserende sag ved EU-Domstolen (sag C-620/19) vedrørende mulighed for at begrænse indsigtsretten med henblik på at afværge civilretlige krav om omstødelse ved insolvens mod skattemyndighederne.

I forbindelse med udarbejdelsen af databeskyttelsesloven udtalte Justitsministeriet i et svar på et spørgsmål (nr. 4) til Retsudvalget, at bemyndigelsesreglen i artikel 5, stk. 3, fx kan tænkes benyttet til "borgeroversigter" til segmentering og udsøgning af borgere, der modtager ydelser på tværs af flere forvaltningsområder, eller at en konkret borger kan få adgang til et overblik over, hvilke ydelser og indsatser borgeren modtager på tværs af forvaltningerne i kommunen.

Justitsministeriet har i pkt. 4.13.3.3 i betænkningen om databeskyttelsesforordningen vurderet, at retstilstanden for det nationale råderum efter artikel 23, stk. 1, ses at være en videreførelse af den gældende retstilstand efter databeskyttelsesdirektivet.

Det er dog værd at bemærke, at den tilsvarende bestemmelse i artikel 13, stk. 1, litra e, i databeskyttelsesdirektivet alene henviste til, at nødvendig foranstaltning af hensyn til væsentlige økonomiske eller finansielle interesser kunne begrunde en begrænsning. Tilføjelsen af vigtige målsætninger i forbindelse med beskyttelse af Unionens eller en medlemsstats generelle samfundsinteresser er en nyskabelse i artikel 23, stk. 1, litra e, i databeskyttelsesforordningen.

Ved udarbejdelsen af den historiske persondatalov på baggrund af databeskyttelsesdirektivet anførte Registerudvalget i betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger, at udtrykket "den registreredes interesser eller andres rettigheder og frihedsrettigheder" i den tilsvarende bestemmelse i artikel 13, stk. 1, litra g, i databeskyttelsesdirektivet dels dækkede over den registreredes interesser, dels omfattede en anden persons rettigheder, herunder også den dataansvarliges rettigheder.<sup>3</sup>

Registerudvalget udtalte:

*"Udvalget finder – bl.a. i lyset heraf – at den i litra g indeholdte bestemmelse må antages at give adgang til at gøre undtagelse af hensyn til andres, herunder den dataansvarliges, væsentlige interesser (rettigheder). Disse væsentlige interesser må antages at kunne være af såvel offentlig som privat karakter."*

Af andre fortolkningsbidrag kan fremhæves vejledningen til artikel 25 i forordning nr. 2018/1725 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF udarbejdet af den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse ("EDPS").

Forordning nr. 2018/1725 finder anvendelse på behandling af personoplysninger i alle Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og blev tilpasset i 2018 efter databeskyttelsesforordningen, jf. præambelbetragtning nr. 4.

---

<sup>3</sup> Registerudvalgets betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger, s. 301-303.

Forordningen indeholder i artikel 25 en lignende bestemmelse vedrørende muligheden for at begrænse principperne for behandling af personoplysninger, herunder finalité-princippet, hvorved fortolkningsbidragene til denne bestemmelse i et vist omfang må anses for at kunne bruges som inspiration til fortolkningen af artikel 23 i databeskyttelsesforordningen i mangel på andre fortolkningsbidrag.

Det fremgår af artikel 25, stk. 1, litra f, at begrænsningen kan ske af hensyn til andre vigtige målsætninger i forbindelse med beskyttelse af Unionens eller en medlemsstats generelle samfundsinteresser, navnlig målene med Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller Unionens eller en medlemsstats væsentlige økonomiske eller finansielle interesser, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender, folkesundhed og social sikkerhed.

I pkt. 33 i EDPS' vejledning<sup>4</sup> til bestemmelsen fremgår, at den bl.a. er blevet brugt i forbindelse med udbud og undersøgelser udført af Kommissionen:

*"The EDPS had used this exception in the past in the field of procurement and grant procedures for the right to rectification of personal data insofar as this right could only be exercised up to the closing date for submission of application of tenders. Other examples may concern investigations carried out by some services of the Commission such as DG Trade or DG COMP provided that they serve important objectives of public interest of the Union."*

Det kan således ses, at en bestemmelse vedrørende hensynet til generelle samfundsinteresser, svarende til artikel 23, stk. 1, litra e, i databeskyttelsesforordningen, er blevet anvendt internt i EU i en række forskellige sammenhænge.

Ligeledes fremgår det af vejledningens pkt. 1.3, at bestemmelsen som en undtagelse til hovedreglen har et begrænset anvendelsesområde.

Danske myndigheder har tidligere fraveget finalité-princippet i artikel 5 i medfør af artikel 23, stk. 1, litra e, ud fra håndtering af samspilsproblemet i pensionssystemet i den sidste del af arbejdslivet, jf. forarbejderne til lov nr. 1463 af 11. december 2018 om ændring af lov om Udbetaling Danmark og pensionsbeskatningsloven.<sup>5</sup>

### 3.2.2 Garantier i artikel 23, stk. 2, i databeskyttelsesforordningen

Det fremgår af databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 2, at enhver lovgivningsmæssig foranstaltning, der er omhandlet i artikel 23, stk. 1, som minimum, hvor det er relevant, skal indeholde specifikke bestemmelser vedrørende:

a) *Formålene med behandlingen eller kategorierne af behandling.*

<sup>4</sup> Vejledningen fra december 2018 findes på dette link: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-12-20\\_guidance\\_on\\_article\\_25\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-12-20_guidance_on_article_25_en.pdf).

<sup>5</sup> Lovforslag nr. L 87, 2018-2019 (1. samling) som fremsat.

- b) *Kategorierne af personoplysninger.*
- c) *Rækkevidden af de indførte begrænsninger.*
- d) *Garantierne for at undgå misbrug eller ulovlig adgang eller overførsel.*
- e) *Specifikation af den dataansvarlige eller kategorierne af dataansvarlige.*
- f) *Opbevaringsperioder og de gældende garantier under hensyntagen til behandlings karakter, omfang og formål eller kategorier af behandling.*
- g) *Risiciene for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder.*
- h) *De registreredes ret til at blive underrettet om begrænsningen, medmindre dette kan skade formålet med begrænsningen.*

Det følger af ordlyden, at lovgiver som udgangspunkt skal foretage en konkret vurdering af, hvorvidt de oplistede foranstaltninger er relevante under de konkrete omstændigheder. Denne udlægning understøttes af Justitsministeriets bemærkninger i pkt. 4.13.3.2 i betænkningen:

*"Vurderingen af, hvornår det er "relevant" at fastsætte specifikke bestemmelser efter artikel 23, stk. 2, foretages nationalt af lovgiver i forbindelse med udarbejdelsen af loven.*

*Der er ikke noget fortolkningsbidrag til bestemmelsens ordlyd om "som minimum, hvor det er relevant", hvorfor forordningens artikel 23, stk. 2, forventeligt vil blive udviklet gennem praksis i de kommende år."<sup>6</sup>*

Justitsministeriet har yderligere udtalt følgende i et svar på et spørgsmål (nr. 24) i forbindelse med udarbejdelsen af databeskyttelsesloven:

*"Når bemyndigelsen i lovforslagets § 5, stk. 3, udnyttes, 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 stk. 2, litra a-h, angivne krav.*

*Det vil således eksempelvis være relevant i bekendtgørelsen specifikt at regulere, hvilke formål der kan ske videreanvendelse til, og hvilke formål der ikke kan ske videreanvendelse til. Det vil også være relevant at fast-*

---

<sup>6</sup> Siden udarbejdelsen af betænkningen er finalité-princippet fraveget ved lov nr. 1463 af 11. december 2018 om ændring af lov om Udbetaling Danmark og pensionsbeskatningsloven. Datatilsynet bemærkede ved høringen af lovforslaget, at det burde fremgå af bemærkningerne til bestemmelsen, hvilke hensyn den dataansvarlige skulle tilgodese, jf. artikel 23, stk. 2, litra a-h, hvorefter Beskæftigelsesministeriet fremsatte ændringsforslag med en opstilling af garantierne, jf. bemærkningerne til ændringsforslag nr. 9 i betænkningen til lovforslag nr. 87 afgivet 28. november 2018.

*sætte bestemmelser om, hvor lang tid personoplysningerne må opbevares, ligesom der skal fastsættes regler, som sikrer, at videreanvendte oplysninger ikke kan misbruges."*

Det er således påkrævet, at indholdet af særlovgivning som minimum tager stilling til relevansen af de områder, der er beskrevet i artikel 23, stk. 2, og i vidt muligt omfang inkorporerer dem i lovgrundlaget.

Det må dog i stort omfang også være en konsekvens af kravet om, at lovgrundlaget skal være tilstrækkeligt klart og præcist, jf. pkt. 4.1, at lovgrundlaget tager stilling til bl.a. formålet med behandlingen og kategorierne af modtagere.

### 3.3 *Vurdering af, hvorvidt hensynene bag etableringen af energi- og bygningsatlas set falder ind under målene i artikel 23, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen*

De begrænsede fortolkningsbidrag medfører, at den nærmere rækkevidde af hensynet og medlemslandenes manøvrerum er behæftet med betydelig usikkerhed.

De oplyste mål i artikel 23, stk. 1, må som udgangspunkt fortolkes indskrænkende, da de udgør undtagelser til databeskyttelsesforordningens bestemmelser, hvorved de som udgangspunkt må anses for at have et begrænset anvendelsesområde.

Som redegjort for i pkt. 3.2 fremgår det af artikel 23, stk. 1, litra e, og præambelbetragtning nr. 50, at der er nationalt råderum for, at medlemsstaterne kan fravige finalité-princippet i artikel 5 med henblik på at tilgodese vigtige målsætninger af generel samfundsinteresse.

Artikel 23, stk. 1, litra e, nævner specifikt økonomiske eller finansielle interesser som eksempler på målsætninger af generel samfundsinteresse, men på baggrund af ordlyden af bestemmelsen kan denne opregning ikke anses for udtømmende. Tværtimod fremgår det af præambelbetragtning nr. 73, at føring af offentlige registre i offentlighedens interesse også kan begrunde en begrænsning. Det er dog uklart, om dette eksempel specifikt relaterer sig til litra e eller et af de øvrige hensyn oplyst i artikel 23, stk. 1.

Hensynet til fremmelse af energieffektivitet og udnyttelse af fleksibilitetspotentiale må anses for at være i overensstemmelse med EU-chartret om grundlæggende rettigheder, som fremhæver miljøbeskyttelse i artikel 37:

*"Et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling."*

Mindskelse af energiforbruget og energispildet må desuden anses for at være i overensstemmelse med EU's mål om at nedbringe det årlige energiforbrug, jf.

bl.a. faktablad om Den Europæiske Union<sup>7</sup>, der angiver, at energieffektivitet er en strategisk prioritet i EU. Danmark har aktivt en energispareforpligtelse i medfør af direktivet om energieffektivitet.

En udnyttelse af bygningsmassens fleksibilitetspotentiale i forhold til energiforbruget er anerkendt som et vigtigt led i den grønne omstilling af energisektoren med henblik på at opnå Danmarks og EU's klimamålsætninger

På baggrund af ovenstående og henset til den nationale og internationale prioritering af mål om energieffektivitet og klimamålsætninger, som også er i overensstemmelse med artikel 37 i EU-chartret og dermed må anses for et legitimt formål, vurderer vi, at formål begrundet i energieffektivisering og udnyttelse af bygningsmassen fleksibilitetspotentiale i forhold til energiforbruget vil kunne anses som vigtige og beskyttelsesværdige målsætninger af generel samfundsinteresse, der kan begrunde, at personoplysningerne viderebehandles uafhængigt af formålenes forenelighed.

Derimod kan viderebehandling til markedsføringsformål og for at tilgodese private parters kommercielle formål efter vores vurdering ikke rummes af de oplyste hensyn i artikel 23, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen. Der henvises til pkt. 3.1.4, litra b og c, i Analysen af 23. december 2019. Det har navnlig relevans i forhold til hensynet til markedsføring af systemydelse og videregivelse af personoplysninger til virksomheder.

### 3.3.1 Særligt i forhold til adgang til bygningens data for bygningsejerne

Artikel 23, stk. 1, litra i, giver mulighed for at fravige finalité-princippet af hensyn til beskyttelse af den registrerede eller andres rettigheder og frihedsrettigheder.

En adgang for de registrerede til at se egne personoplysninger som varmebrug må anses for et mål af hensyn til beskyttelse af den registreredes ret til indsigt i egne personoplysninger.

Det må imidlertid lægges til grund, at Energistyrelsens behandling af oplysninger med henblik på videregivelse af oplysninger til bygningsejeren kan indebære udlevering af personoplysninger til en anden end den registrerede, fx hvis ejendommen er udlejet.<sup>8</sup> Dermed kan tilgængeliggørelse af bygningens data for bygningsejeren ikke i alle tilfælde anses for at udgøre en indsigt i egne personoplysninger, hvorved hensynet til beskyttelsen af de registreredes egne rettigheder ikke alene kan begrunde, at personoplysningerne viderebehandles til dette formål uafhængigt af formålenes forenelighed med indsamlingsformålet.

<sup>7</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/da/sheet/69/energieffektivitet>.

<sup>8</sup> Der henvises til Datatilsynets vurdering om dette forhold i svar på spørgsmål 1 til forslag til lov om ændring af lov om bygnings- og boligregistrering: <https://www.ft.dk/samling/20091/lov-forslag/L47/spm/1/svar/664538/761871.pdf>.

På baggrund af ovenstående er det dermed muligt, at begrænsningen af finalité-princippet med det formål at give bygningsejere adgang til bygningens data ikke kan rummes af de væsentlige samfundsinteresser oplistet i artikel 23 i databeskyttelsesforordningen.

Det bemærkes imidlertid, at problematikken vedrørende finalité-princippet kun er relevant for de indsamlede personoplysninger, hvor de registrerede ikke på forhånd er blevet orienteret om, at personoplysningerne skal indgå i energi- og bygningsatlasset.

Som beskrevet i pkt. 3.1.6 i Analysen af 23. december 2019 vil en videregivelse til bygningsejeren formentlig under alle omstændigheder ikke være i strid med finalité-princippet.

### 3.3.2 Særligt i forhold til ydelse og beregning af tilskud

Der henvises til vurderingen i pkt. 3.3, da ydelse og beregning af tilskud på baggrund af elforbrug mv. som udgangspunkt må anses for at udgøre et energieffektiviseringsformål i samfundets interesse efter artikel 23, stk. 1, litra e.

Det er i sammenhæng hermed formentlig ligeledes muligt at benytte målet i artikel 23, stk. 1, litra h, vedrørende kontrol-, tilsyns- eller reguleringsfunktioner, der er forbundet med offentlig myndighedsudøvelse i de tilfælde, der er omhandlet i litra e.

Der henvises desuden til pkt. 3.1.5 i Analysen af 23. december 2019, hvoraf det fremgår, at det er tvivlsomt, om videregivelse af personoplysninger til ydelse af tilskud eller anden form for offentlig støtte vil være i strid med finalité-princippet.

### 3.4 Kravet om at begrænsningen er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning

Indførelsen af særlovgivning til fravigelse fra finalité-princippet forudsætter tilfælde, at lovgivningen udgør en **nødvendig** og **forholdsmæssig** foranstaltning af hensyn til de mål, der er omhandlet i artikel 23, stk. 1.

For de nævnte hensyn i relation til energi- og bygningsatlasset afhænger det således særligt af, hvorvidt der findes mindre indgribende måder, der i stedet med rimelighed kan benyttes til formålet, jf. bl.a. præambelbetragtning nr. 39 i databeskyttelsesforordningen. Det anbefales derfor, at dette forhold afklares, inden lovgivningsarbejdet sættes i værk.

Som anført i afsnit 3.1.4, litra c, i Analysen af 23. december 2019 er det tvivlsomt, om proportionalitetsprincippet kan retfærdiggøre offentliggørelse af samtlige personoplysninger anført i pkt. 1.1, nr. 1-3 i Analysen af 23. december 2019. Den samme betragtning gør sig gældende for kravet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, om, at lovgivningen skal udgøre både en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning af hensyn til de mål, der er omhandlet i

artikel 23, stk. 1, særligt henset til, at en offentliggørelse af fx forbrugsmønstre kan medføre risiko for misbrug af de pågældende oplysninger.

Lovgrundlaget kan formentlig alene anses som en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning, hvis adgangen til personoplysningerne begrænses til de aktører, der skal anvende personoplysningerne til de ovennævnte formål i artikel 23, stk. 1, frem for, at oplysningerne bliver tilgængelige for en stor kreds af personer.

Energistyrelsen har oplyst, at data fra fjernmålere, der indsamles i et eventuelt centralt register, ikke offentliggøres, men alene indsamles i registret for at imødekomme formålet med etableringen af et energi- og bygningsatlas, hvorved det alene er Energistyrelsen som offentlig myndighed, der får adgang til personoplysningerne.

Det er derfor lagt til grund, at data i energi- og bygningsatlasset alene skal offentliggøres til brugerne i anonymiseret form med undtagelse af data, der kan tilgås af bygningsejerne via log-in, men oplysningerne bør i alle tilfælde så vidt muligt anonymiseres i det videre forløb, i det omfang formålet med oplysningernes anvendelse ikke forspildes ved anonymiseringen. I dette tilfælde vil behandlingen efter anonymisering falde uden for persondatalovgivningen. Der henvises til pkt. 3.1.7 i Analysen af 23. december 2019.

Da der ved anonymiseringen således er truffet foranstaltninger for at sikre, at adgangen til personoplysningerne er begrænset, må lovgrundlaget efter vores vurdering anses for at udgøre nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning efter artikel 23, stk. 1. Denne bestemmelse er således ikke til hinder for at begrænse finalité-princippet.

Vedrørende kravene til anonymisering henvises til pkt. 2.1.9 i Analysen af 23. december 2019.

### 3.5 Sammenfatning vedrørende muligheden for at fastsætte regler, der begrænser finalité-princippet

På baggrund af ovenstående analyse er det vores vurdering, at det er muligt at fastsætte nationale regler, der begrænser finalité-princippet efter artikel 23, stk. 1, ud fra formål begrundet i energieffektivisering, hvis der alene sker en begrænset (eller ingen) offentliggørelse af de omfattede persondata. Det vil i medfør heraf efter vores vurdering være muligt at genanvende el- og varmemeforbrugsdata til energieffektiviseringsformål i energi- og bygningsatlasset, uanset at det oprindelige formål med indsamlingen af dataene var et andet (fx afregningsformål).

Derimod kan viderebehandling til markedsføringsformål og for at tilgodese private parters kommercielle formål efter vores vurdering ikke rummes af de oplistede hensyn i artikel 23, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen. Hvis de pågældende data som forudsat anonymiseres inden offentliggørelse i energi- og bygningsatlasset, vil selve offentliggørelsen af disse data til brugerne af energi- og bygningsatlasset dog falde uden for persondatalovgivningen.



## 4. LOVGRUNDLAGET

### 4.1 Lovgivningsprocessen

Da lovgrundlaget skal indeholde en begrænsning af artikel 5 i databeskyttelsesforordningen ved at fravige finalité-princippet, er det efter § 5, stk. 3, i databeskyttelsesloven påkrævet, at det sker efter forhandlinger med Justitsministeriet. Energistyrelsen skal således på det punkt i dialog med Justitsministeriet om indholdet af lovgrundlaget.

Det følger af præambelbetragtning nr. 41 til databeskyttelsesforordningen, at nationale særregler ikke behøver at blive fastsat ved lov:

*"Når denne forordning henviser til et retsgrundlag eller en lovgivningsmæssig foranstaltning, **kræver det ikke nødvendigvis en lov, der er vedtaget af et parlament**, med forbehold for krav i henhold til den forfatningsmæssige orden i den pågældende medlemsstat." [Vores fremhævelse]*

Særreglerne kan således udstedes på bekendtgørelsesniveau fastsat på baggrund af en bemyndigelse i en lov, hvilket er bekræftet af Justitsministeriet i betænkningen om databeskyttelsesforordningen (se afsnit 3.4.3.2 i betænkningen).

Det følger ligeledes af præambelbetragtning nr. 41, at den lovgivningsmæssige foranstaltning bør være klar og præcis, og at anvendelse heraf bør være forudsigelig for personer, der er omfattet af dens anvendelsesområde.

Det indebærer også, at det klart bør fremgå af bestemmelsernes indhold, hvis de vedrører en begrænsning af finalité-princippet efter artikel 23, stk. 1, og de hensyn, der begrundet fravigelsen, bør fremgå af bemærkningerne til lovbestemmelsen.<sup>9</sup>

Der henvises desuden til Justitsministeriets tjekliste til udarbejdelsen af nationale særregler for ikke-følsomme oplysninger (afsnit 3.4.4.2 i betænkningen), hvor Justitsministeriet oplister seks punkter, som anbefales iagttaget ved udfærdigelsen af nationale særregler.

Ved udarbejdelsen af lovgrundlaget skal der indhentes en udtalelse fra Datatilsynet i henhold til § 28 i databeskyttelsesloven, idet lovgivningen vil få betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af personoplysninger.

Det følger desuden af en tilkendegivelse fra Retsudvalgets flertal i betænkningen over lovforslaget, som udvalget afgav 9. maj 2018, at vedkommende mini-

---

<sup>9</sup> Der henvises til Datatilsynets anbefaling herom i høringsvar til beskæftigelsesudvalget vedrørende forslag til lov om ændring af lov om Udbetaling Danmark L 87 2018-19 (udsøgning af målgrupper til brug for rådgivning om alderspension).

ster, der påtænker at udstede en bekendtgørelse efter § 5, stk. 3, i databeskyttelsesloven vedrørende fravigelsen af finalité-princippet, skal sende udkastet til det relevante udvalg i Folketinget og til Retsudvalget, samtidig med at udkastet sendes i høring hos Datatilsynet og organisationer mv. Det er aftalt, at et flertal i udvalgene har mulighed for at hindre, at den pågældende bekendtgørelse udstedes.

På baggrund heraf har Retsudvalget den 25. oktober 2018 udstedt en beretning om udvalgsbehandling af udkast til bekendtgørelser efter databeskyttelseslovens § 5, stk. 3.

#### 4.1.1 *Indholdet af lovgrundlaget*

Foruden indførelse af behandlingshjemmel og oplysning om og begrundelse for en evt. fravigelse af finalité-princippet, som redegjort for i pkt. 2, vil det i forbindelse med udarbejdelsen af lovgrundlaget være relevant at overveje, om lovgrundlaget skal indeholde nærmere garantier for sikring af de registreredes rettigheder, regler for omstændighederne omkring behandling, opbevaringsperiode og sikkerhed, navnlig med henblik på at iagttage de krav der stilles i databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 2, jf. pkt. 3.2.2.

Denne vurdering er vi ikke i stand til at foretage på det foreliggende grundlag, men det anbefales især, at følgende forhold fremgår klart og præcist af bestemmelserne:

- *Specifikation af den dataansvarlige og de involverede parter roller*  
 Dette forhold afhænger af, om energi- og bygningsatlasset etableres som et centralt register eller en visningsportal. Der henvises til pkt. 3.1.2 og 3.2.3 i Analysen af 23. december 2019.
- *Hvilke formål der kan ske videreanvendelse til, og hvem personoplysningerne skal videregives/offentliggøres til*  
 Der henvises til de oplistede formål i pkt. 1.1.
- *Hvilke typer af oplysninger der skal behandles og de berørte registrerede*  
 Der henvises til beskrivelsen i pkt. 1.1.
- *Hvor lang tid personoplysningerne må opbevares*  
 Der henvises til beskrivelsen af princippet om opbevaringsbegrænsning i pkt. 2.1.5 i Analysen af 23. december 2019. De konkrete opbevaringsperioder skal fastsættes på baggrund af en nærmere vurdering af, hvor længe formålet nødvendiggør behandling.
- *De registreredes ret til at blive underrettet om behandlingen*  
 Det bør fremgå, hvorvidt lovgiver vurderer, om en undtagelse til oplysningspligten finder anvendelse, eller om de registrerede skal informeres om

behandlingen af oplysningerne. Der henvises til beskrivelsen af oplysningspligt i pkt. 2.1.10 i Analysen af 23. december 2019.

– *Behandlingsprocedurer samt tekniske og organisatoriske foranstaltninger*

Der henvises til pkt. 3.1.8 i Analysen af 23. december vedrørende kravet om at fastlægge passende tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger.

De praktiske omstændigheder i forbindelse med overførslen af personoplysninger fra indholdsleverandørerne til energi- og bygningsatlasset bør navnlig overvejes nærmere, herunder om visse personoplysninger må anses for at være af så privat karakter, at de udgør fortrolige personoplysninger og dermed kræver en højere grad af beskyttelse samt kryptering ved eksterne overførsler.<sup>10</sup>

4.2 Beskrivelse af lovgrundlaget vedrørende indsamling og videregivelse af varmekonsumdata

4.2.1 Krav til aflæsning af varmekonsumet

Hvis aflæsning og indsamling af data om bygningernes varmekonsum skal opfylde de ønskede krav om timeaflæsning og indsamling på døgnbasis, vil det som udgangspunkt forudsætte, at der er installeret fjernaflæste målere i de pågældende bygninger. Der er ikke krav herom i dag på varmeforsyningsområdet.

Der vil derfor skulle skabes det nødvendige hjemmelsgrundlag til at pålægge varmeforsyningsvirksomhederne at sikre, at der etableres fjernaflæste målere hos de enkelte varmekonsumere i lighed med, hvad der gælder på elforsyningsområdet.

Hjemmelsgrundlaget kan med fordel udarbejdes med inspiration fra reglerne om fjernaflæsning i elforsyningslovens § 20, stk. 2, og § 22, stk. 4, samt bekendtgørelse nr. 75 af 25. januar 2019 om fjernaflæste målere og måling af elektricitet i slutforbruget.

Vi anbefaler således, at der indsættes en bemyndigelsesbestemmelse i varmeforsyningsloven, der bemyndiger klima-, forsynings- og energiministeren til at fastsætte regler om installation af fjernaflæste målere og krav til varmeforsyningsvirksomhedernes indsamling og videreformidling af målerdata. En sådan bestemmelse vil fx kunne indgå i varmeforsyningslovens kapitel 7.

Den ovennævnte bemyndigelsesbestemmelse kan udmøntes i en bekendtgørelse, hvor der fastsættes nærmere regler om tidsfrister for etableringen af de

---

<sup>10</sup> Jf. Datatilsynets skærpede praksis om krav til transmission af personoplysninger via e-mail: <https://www.datatilsynet.dk/emner/persondatasikkerhed/transmission-af-personoplysninger-via-e-mail/>.

fjernaflæste målere, tekniske krav til målerne, krav til aflæsnings- og indsamlingsfrekvens.

Indførelse af en pligt til fjernaflæst måling vurderes ikke at rumme særlige persondataretlige udfordringer sammenlignet med den måling af varmekonsumet, der sker i dag. Dette spørgsmål adresseres derfor ikke yderligere i nærværende notat.

#### 4.2.2 Videregivelse af data til energi- og bygningsatlasset

Som det fremgår ovenfor under punkt 3.1, vurderer vi, at det inden for rammerne af persondataforordningens art 6, stk. 3, er muligt at indføre lovgivning, som fastsætter regler om varmekonsumets videregivelse af forbrugsdata til energi- og bygningsatlasset (behandlingshjemmel), herunder også selvom dette måtte indebære en fravigelse af legalitetsprincippet, jf. herom under punkt 3.2-3.5.

Vi anbefaler, at et krav om, at varmekonsumselskaberne skal indberette data til en selvstændig database til brug for energi- og bygningsatlasset eller stille data til rådighed gennem en visningsportal, indsættes i en egentlig lovbestemmelse, således som det fx også er tilfældet med elnetselskabernes forpligtelse til at indberette oplysninger til datahubben. En sådan bestemmelse kan indsættes i varmekonsumloven eller i et evt. selvstændigt lovgrundlag for etablering af energi- og bygningsatlasset. Lovhjemlen bør desuden ledsages af en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om varmekonsumselskabernes videregivelse af data til energi- og bygningsatlasset i en bekendtgørelse.

Bemyndigelsen kan evt. udmøntes i den samme bekendtgørelse, som regulerer kravet om fjernaflæsning. Formålet med behandlingen (videregivelse af oplysningerne i energi- og bygningsatlasset) skal være fastlagt i det ovennævnte lovgrundlag. Dette krav må antages at kunne opfyldes ved, at formålet med behandlingen kan udledes af selve lovbestemmelsen og/eller dens forarbejder. En nærmere beskrivelse af kravene til lovgrundlaget fremgår af punkt 4.1.1.

#### 4.2.3 Krav til forsyningselskabernes præsentation af data og adgang til data

Der henvises til beskrivelsen under punkt 4.1.1. samt beskrivelsen i punkt 3.1.8 i Analysen af 23. december 2019.

#### 4.3 Mulighed for anvendelse af data fra datahub'en

De elforbrugsdata, som ligger i datahub'en, er ikke indsamlet til brug for de formål, som dataene vil skulle anvende til i energi- og bygningsatlasset. Som det fremgår af punkt 3.2 vil videregivelse af disse data være i strid med finalitéprincippet, og der vil derfor være behov for at fravige princippet ved indførelse af lovbestemmelserne herom.

Som det ligeledes fremgår af punkt 3.2 kan der argumenteres for, at data, der indsamles *efter* indførelse af en ny lovbestemmelse om videregivelse af data fra

datahub'en til energi- og bygningsatlasen, ikke vil blive behandlet til andre formål end de oprindeligt var indsamlet til, idet anvendelse af dataene i atlasen nu i medfør af loven indgår som en del af indsamlingens formål. Det er imidlertid uafklaret, om der er grundlag for en sådan fortolkning.

Under alle omstændigheder vurderer vi under punkt 3.5, at det er muligt at fastsætte lovbestemmelser, der begrænser finalité-princippet ud fra de formål, der ligger til grund for energi- og bygningsatlasen, når der alene sker en begrænset (eller ingen) offentliggørelse af de omfattede persondata. Det vil som følge heraf være muligt at anvende data fra datahub'en i energi- og bygningsatlasen, uanset at det oprindelige formål med indsamlingen af dataene var et andet.

Som nævnt kan viderebehandling til markedsføringsformål mv. ikke begrunde en begrænsning af finalité-princippet, men hvis data fra datahub'en som forudsat anonymiseres inden offentliggørelse i energi- og bygningsatlasen, vil selve offentliggørelsen af disse data til brugerne af energi- og bygningsatlasen falde uden for persondatalovgivningen.

På baggrund af ovenstående er det således efter vores vurdering muligt at foretage registrering af en delmængde af de elforbrugsdata, der ligger i datahub'en i en ny database under energi- og bygningsatlasen.

En nærmere beskrivelse af kravene til lovgrundlaget for en sådan ordning fremgår af punkt 4.1 og 4.1.1 ovenfor.

Hellerup, den 23. marts 2020  
Horten

René Frisdahl Jensen