



Visie datagovernance energie

Ons kenmerk ACM/INT/384185
Datum 21 maart 2019

1 Inleiding

1.1 Waarom deze visie?

Het belang en de waarde van data uit de slimme meter zal de komende jaren sterk groeien. De uitwisseling van betrouwbare meetdata is cruciaal voor de energietransitie. Innovatieve producten die zich richten op de flexibiliteitsmarkt of op *demand side response*, zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van deze data. Maar ook eenvoudigere producten, zoals energiebesparingsdiensten en verbruiksmonitors, maken gebruik van meetdata. Het huidige beheermodel voor energiedata is echter nog gebaseerd op een situatie waarin meetdata één keer per jaar werden opgevraagd bij de kleinverbruiker en er sprake was van een marktmodel met een beperkt aantal rollen. Voor een toekomstig beheermodel heeft de ACM onderzocht aan welke criteria dit model zou moeten voldoen om de energietransitie te faciliteren. Deze visie op datagovernance¹ is vervolgens gelegd naast het huidige beheermodel om aan te geven op welke punten verbeteringen nodig zijn volgens de ACM.

Daarnaast is de Europese Commissie eind 2016 (in het zogenoemde “Clean Energy Package”²) met voorstellen gekomen om knelpunten in de toegang tot energiedata weg te nemen. De conceptrichtlijn vereist onder andere transparante en non-discriminatoire toegang tot data (artikel 23, tweede lid). Binnen deze randvoorwaarden kunnen de lidstaten zelf kiezen voor hun eigen systeem voor databeheer.

De ACM constateert dat er onder marktpartijen nog veel onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop de datagovernance momenteel is ingericht en daarmee over wie onder welke voorwaarden toegang tot energiedata heeft of moet krijgen. Partijen geven aan niet te willen investeren in nieuwe producten of diensten omdat het hun onduidelijk is wat de regels zijn of gaan worden. Deze onduidelijkheid werkt belemmerend op de ontwikkeling van de markten voor nieuwe energiediensten. De ACM meent dat voor een succesvol verloop van de energietransitie deze belemmeringen zo veel mogelijk moeten worden weggenomen. Met deze visie wil de ACM hieraan bijdragen. Deze visie is in lijn met de uitgangspunten in de conceptrichtlijn en geeft deels een nadere concretisering van de daarin voorgestelde databepalingen (artikel 23). Daarnaast bespreekt de ACM een aantal aspecten die niet worden benoemd door de Europese Commissie.

1.2 Scope

De visie op datagovernance en de uitwerking daarvan hebben vooralsnog alleen betrekking op de meetdata van kleinverbruikers. Naar het idee van de ACM zijn deze essentieel voor de energietransitie en op relatief eenvoudige wijze van de overige databronnen te isoleren. De ACM ziet in de nabije toekomst ook voor registers als het PIR³, het CER⁴, het TMR⁵ en het C-AR⁶ een rol weggelegd bij het

¹ De ACM gebruikt het begrip *datagovernance* in dit stuk als een overkoepelende term voor een formele en systematische aanpak van het handhaven van een hoge datakwaliteit van data en het oplossen van vraagstukken rondom autorisatie, privacy en beveiliging.

² Richtlijn van het Europese Parlement en de Raad inzake gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit. De meest recente openbare versie dateert van 23 februari 2017. De gewijzigde Richtlijn wordt naar verwachting binnenkort in stemming gebracht in het Europese Parlement.

³ *Productie Installatie Register*. Hierin worden alle zonnepanelen, HRe-ketels, warmtekrachteenheden, windturbines, biomassa-installaties en kleinschalige waterkrachtcentrales van consumenten en bedrijven die zelf energie leveren geregistreerd.

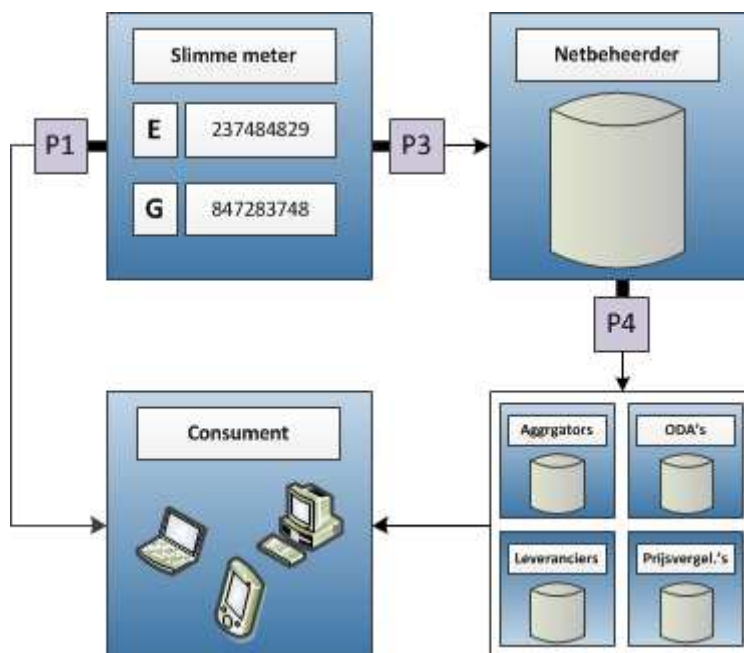
⁴ *Contract Einde Register*. Hierin staat per energiecontract de leverancier, de einddatum en de opzegtermijn.

⁵ *Toegankelijk meetregister*. Hierin staan per aansluiting de periodiek vastgestelde meterstanden en de meterstanden die zijn vastgesteld bij gebeurtenissen zoals inhuizing, switchen en meterwissel.

⁶ *Centraal aansluitingenregister*. Hierin staan de relatief statische gegevens per aansluiting, zoals de adresgegevens, de grootte van de aansluiting, de actuele leverancier en het standaardjaarverbruik.

faciliteren van de energietransitie. Zij verwacht echter dat de uitgangspunten van de onderhavige visie zonder majeure wijzigingen ook op deze registers van toepassing kunnen zijn.

Verder heeft deze visie zowel betrekking op de zogenaamde P4-data als de P1-data (zie de onderstaande figuur). Er bestaan plannen in de sector om de P1-data via een nog te realiseren platform aan de markt beschikbaar te stellen. Een dergelijk platform zou, wegens de verregaande overeenkomst tussen de P1- en de P4-data, zeker ook binnen de scope van deze visie vallen.



Schematisch overzicht van de verschillende poorten.⁷

Als laatste inperking op de scope van deze visie geldt dat deze zich alleen richt op het gebruik van meetdata binnen het commerciële domein. Het gebruik van meetdata door netbeheerders met als doel om aan hun wettelijke taken te voldoen, valt buiten deze visie. Dergelijk gebruik is namelijk al door wet- en regelgeving vastgelegd.

⁷ Via de P1-poort kan de slimme meter zonder tussenkomst van de netbeheerder op elk gewenst moment worden uitgelezen. Daarnaast kan de netbeheerder via de P3-poort de slimme meter op afstand uitlezen en de verzamelde data via de P4-poort beschikbaar stellen aan derden. De data die op afstand wordt uitgelezen en via de P4-poort beschikbaar wordt gesteld is echter niet actueel, maar minstens 24 uur oud. De P2-poort (hier niet weergegeven) verzorgt de communicatie tussen de slimme gasmeter en de slimme elektriciteitsmeter: aan deze laatste zitten de P1- en de P3-poort gekoppeld.

2 Visie op datagovernance

De visie van de ACM op datagovernance luidt als volgt:

De afnemer van energie heeft zeggenschap over zijn meetdata en bepaalt welke marktpartijen toegang hebben tot welke meetdata. Zijn meetdata kan alleen met zijn toestemming door partijen worden ingezien. Ook heeft hij inzicht in welke partijen welke meetdata kunnen inzien en kan hij hier zelfstandig en direct wijzigingen in aanbrengen. Alle marktpartijen hebben onder gelijke voorwaarden en tegen redelijke kosten toegang tot het systeem. De beheerder van de meetdata vervult een onafhankelijke rol en draagt verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid, de betaalbaarheid en de veiligheid van het systeem. De beheerder van de meetdata besluit slagvaardig over de voorwaarden voor het beheer en de functionaliteiten van het systeem en consulteert daarbij een representatieve vertegenwoordiging van de stakeholders.

Hieronder wordt deze visie nader uitgewerkt en onderbouwd.

De marktwerking en de markt worden gefaciliteerd

Toegang tot de meetdata is voor iedere partij tegen dezelfde voorwaarden beschikbaar, waarbij het type partij zich niet beperkt tot marktpartijen die nu reeds 'onderdeel van het systeem' zijn, zoals leveranciers en programmaverantwoordelijken. Afhankelijk van de ontwikkelingen, is het zeer wel mogelijk dat ook nu nog onbekende partijen producten en diensten gebaseerd op meetdata gaan aanbieden. Ook deze nieuwe marktpartijen moeten onder dezelfde voorwaarden als de gevestigde marktpartijen toegang kunnen krijgen tot meetdata. Deze meetdata kunnen zowel individueel herleidbaar zijn als geaggregeerd. Voor op het individu herleidbare gegevens geldt dat deze alleen na toestemming van de betreffende persoon toegankelijk mogen zijn. Voor geaggregeerde gegevens geldt dat deze breder toegankelijk kunnen zijn dan tot op het individu herleidbare gegevens.

De voorwaarden voor toegang zijn van dien aard, dat zij voor geen enkele partij – groot of klein – een onnodige belemmering vormen.⁸ Op deze manier wordt de concurrentie bevorderd, innovatie mogelijk gemaakt en voorkomen dat alleen de gevestigde spelers met toegang tot meetdata de markt beheersen.

De beheerder van het systeem is onafhankelijk

De beheerder van het systeem dat de meetdata verzamelt en distribueert is binnen de markten rondom de data een onafhankelijke partij.⁹ Hij heeft geen direct of indirect belang bij de inhoud van de meetdata, noch bij partijen die deze meetdata voor hun producten gebruiken. Een onafhankelijk beheerder kan daarnaast bijdragen aan een slagvaardige inspraak- en overlegstructuur, omdat hij onpartijdig is. Het is denkbaar dat de beheerder onderdeel is van een concern met zusterbedrijven die meetdata gebruiken voor hun producten. In dat geval moet de datagovernance zodanig worden ingericht dat ongewenste gedragingen als gevolg van belangenverstremming uitgesloten zijn. Daarbij zou onder andere kunnen worden gedacht aan een onafhankelijk bestuur en een raad van toezicht.

Een slagvaardige inspraak- en overlegstructuur

De beheerder van het systeem dat de meetdata verzamelt staat niet alleen, maar zal in overleg met de stakeholders de voorwaarden voor het beheer en de functionaliteiten van het systeem vast moeten

⁸ Uiteraard kan de beheerder wel bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van partijen toetsen, daarom gebruikt de ACM de term 'onnodige belemmering'.

⁹ Een dergelijke rol vereist wel een grondslag in de wet, zie paragraaf 3.3.

leggen. De ACM acht het van belang dat hiervoor een overlegstructuur in het leven wordt geroepen waarin alle belanghebbenden in de energiesector alsmede de vertegenwoordigers van de afnemers (waaronder de consument) een stem hebben, en die er tevens aan bijdraagt dat besluiten over het systeem en de opvolging daaraan op een snelle en kordate wijze plaatsvinden. Hiermee wordt geborgd dat het systeem snel en afdoende aangepast kan worden aan de verschillende en veranderende behoeftes van de markt.

De consument heeft de regie

De ACM hanteert als uitgangspunt dat de consument zeggenschap heeft over zijn eigen data voor zover het gebruik daarvan buiten het gereguleerde domein valt. Dit betekent dat de consument bepaalt wie er toegang heeft tot welke delen van zijn individuele meetdata dan wel meetdata die naar hem herleidbaar zijn.¹⁰ Idealiter heeft iedere consument zijn eigen 'meetdatapagina' op internet, waarop hij de toegang tot zijn meetdata aan verschillende marktpartijen verleent of intrekt.¹¹ Uiteraard is deze pagina beveiligd met een persoonlijke toegangscode; bijvoorbeeld met het reeds bestaande *DigiD* of soortgelijke authenticatiemiddelen.

De consument heeft recht op privacy

Doordat de consument de regie heeft, bepaalt hij zelf wie zijn meetdata kan inzien en wie niet. Dit betekent dat het systeem voorzien is van een sluitend autorisatiemodel. Dat wil zeggen dat het technisch onmogelijk is dat niet-geautoriseerde partijen toegang hebben tot meetdata. Hierdoor is de consument er zeker van dat de voor hem opgelegde 'regels' in de praktijk ook toegepast worden en werken. Dit geeft de consument vertrouwen dat zijn privacy niet geschonden kan worden.

Het systeem is betrouwbaar

De kwaliteit van de diensten die gebruik maken van de meetdata zijn over het algemeen direct afhankelijk van de kwaliteit, de kwantiteit en de periodiciteit van de meetdata die de aanbieders van deze diensten uit het systeem opvragen. Dit betekent dat de meetdata altijd bereikbaar, volledig en een betrouwbare representatie van de werkelijkheid moeten zijn.

Het systeem is betaalbaar

De kosten van het systeem zijn voor alle partijen, inclusief de consument, zodanig dat zij geen belemmering vormen om er gebruik van te maken. Zo kan er breed gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden die meetdata bieden voor de energietransitie.

Het systeem is veilig

De authenticatie en autorisatie is van dien aard dat alleen toegang tot het systeem verleend wordt aan de partijen en consumenten die daartoe gerechtigd zijn en dat deze partijen, eenmaal binnen het systeem, alleen die data kunnen inzien waartoe zij gemachtigd zijn. Misbruik van het systeem moet worden uitgesloten.

¹⁰ Dit geldt ook als de consument van de ene marktpartij naar de andere marktpartij overstapt: data uit het verleden dient dan – indien de consument dit wenst – van de oude naar de nieuwe partij overgeheveld te worden. Dit is overigens ook opgenomen in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) en staat ook wel bekend als *dataportabiliteit*.

¹¹ Het gaat hier om het verlenen van toestemming in de zin van de AVG.

3 Het huidige model vs. de visie

De regionale en landelijke netbeheerders hebben op dit moment de wettelijke taak om de P4-data te verzamelen en te distribueren.¹² De regionale en landelijke netbeheerders hebben deze taak uitbesteed aan Energie Data Services Nederland (EDSN). De voorwaarden voor de dataverwerking worden op de grond van de Elektriciteits- en Gaswet bepaald door een *representatief deel van de partijen in de energiemarkt die zich bezighouden met het transport, meten of leveren van elektriciteit* en worden vastgelegd in de Informatiecode. Hiervoor is de NEDU (Vereniging Nederlandse Energiedatauitwisseling) opgericht. De NEDU dient haar voorstellen in bij de ACM. De ACM beoordeelt de voorstellen op basis van een aantal in de Elektriciteits- en Gaswet omschreven criteria en stelt vervolgens de voorwaarden vast.

De visie van de ACM wijst niet per se in de richting van een bepaalde databeheerder. Het is binnen de visie denkbaar dat de gezamenlijke netbeheerders, bijvoorbeeld in de vorm van EDSN, de databeheerder blijven. Maar het is ook mogelijk dat een landelijke netbeheerder (zoals in Denemarken) of een derde, commerciële partij (zoals in het VK) de rol van databeheerder toegewezen krijgt.¹³ Het is volgens de ACM in alle gevallen van belang dat de governancestructuur zodanig is ingericht dat deze past bij de visie zoals beschreven in hoofdstuk 2. Het huidige datagovernancemodel schiet hierin op enkele punten tekort.

3.1 Facilitering van de markt en marktwerking

Binnen de huidige wetgeving en governancestructuur wordt er geen rekening gehouden met andere typen partijen dan netbeheerders, leveranciers, programma- en meetverantwoordelijken. Hierdoor kunnen nieuwe spelers als onafhankelijke dienstenaanbieders (ODA's), aggregators en prijsvergelijkers geen lid worden van de NEDU en nemen zij derhalve geen deel aan de besluitvorming rondom data. Hiermee is een ongelijk speelveld ontstaan, waarin de voorwaarden voor toegang tot de meetdata verschillen voor NEDU- en niet-NEDU-partijen.¹⁴

De ACM pleit ervoor de wet zodanig vorm te geven dat alle partijen, dus ook de partijen die nu niet in de wet gedefinieerd zijn, op gelijke wijze toegang kunnen krijgen tot de meetdata en mee kunnen beslissen over de voorwaarden hiervoor.

3.2 Slagvaardige inspraak- en overlegstructuur

In de praktijk van de afgelopen jaren is gebleken dat de besluitvorming in de huidige datagovernancestructuur traag en stroperig verloopt. Noodzakelijke wijzigingen van de Informatiecode komen moeizaam of niet tot stand doordat partijen binnen de NEDU besluitvorming kunnen blokkeren. De snelle veranderingen in de energiesector als gevolg van de energietransitie vragen echter om een vorm van datagovernance waarin overlegstructuren snel en daadkrachtig tot besluitvorming kunnen komen.

De ACM is van mening dat het huidige systeem van besluitvorming op basis van consensus niet meer werkt. Naarmate meer nieuwe partijen in de toekomst mee kunnen beslissen (zie vorige paragraaf) zal de besluitvorming steeds moeizamer verlopen. Een mogelijk alternatief model is dat de beheerder van

¹² Artikel 26ab Elektriciteitswet 1998.

¹³ Dit vereist wel een grondslag in de wet, zie paragraaf 3.3.

¹⁴ Zo is er bijvoorbeeld voor de niet-NEDU-partijen geen gestandaardiseerde gegevensuitwisseling. Voor NEDU-partijen is dit geregeld in de Informatiecode.

het datasysteem codewijzigingen indient na inspraak van alle relevante partijen.¹⁵ Hiervoor is het wel belangrijk dat de beheerder onafhankelijk is. Een andere optie is een onafhankelijke adviesraad die de beheerder van het datasysteem adviseert als de verschillende partijen onderling niet tot overeenstemming komen.

3.3 Onafhankelijkheid van de beheerder van het systeem

De netbeheerders zijn naast beheerder van de meetdata ook gebruiker van de meetdata. De netbeheerders gebruiken deze voor hun bedrijfsvoering: door analyses op de meetdata uit te voeren kunnen de netbeheerders inschattingen maken over de belasting van hun netten en de investeringsplannen hierop afstemmen. In de huidige Elektriciteitswet 1998 en Gaswet is niet duidelijk afgebakend welke meetdata de netbeheerders wel of niet mogen gebruiken. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of netbeheerders in het kader van hun taak om het verbruik te alloceren, de meetgegevens van de slimme meter mogen gebruiken zonder hiervoor toestemming¹⁶ te hebben van de kleinverbruikers. Daarnaast bevinden zich, binnen de holding waarin de netbeheerder geplaatst is, veelal zusterbedrijven die diensten ontwikkelen in het kader van de energietransitie. Ook zij hebben voor de levering van deze diensten toegang nodig tot de meetdata.

De ACM pleit voor een goede (wettelijke) borging van de onafhankelijkheid van de beheerder van het datasysteem. Als ervoor wordt gekozen om het beheer bij een of meerdere netbeheerders neer te leggen, is het belangrijk om de datagovernance zodanig in te richten dat bevoordeling van commerciële zusterbedrijven binnen een netwerkgroep uitgesloten is. Daarnaast pleit de ACM voor een duidelijker wettelijke grondslag voor het gebruik van slimme meterdata door netbeheerders, voor de uitvoering van hun wettelijke taken.

3.4 Zeggenschap en privacy

Binnen het huidige model hebben de netbeheerders zeggenschap over de meetdata van de consument. De consument heeft op dit moment zelf geen mogelijkheid tot inzage in zijn eigen gegevens; derde partijen moeten aan de netbeheerder toestemming van de klant tonen en laten verifiëren alvorens zij de meetdata van hun klanten mogen inzien.

Een aantal marktpartijen is van mening dat zij, vanaf het moment dat zij toestemming van een klant hebben, zeggenschap hebben verkregen over de data. Zij menen dat zij hier zonder extra administratieve handelingen toegang toe moeten krijgen.

In de visie van de ACM komt de regie direct bij de consument te liggen en kan hij zelf binnen een geautomatiseerd systeem inzien en bepalen welke partij toegang tot zijn gegevens heeft. Het voordeel hiervan is dat het op deze wijze voor de consument altijd inzichtelijk is aan wie hij wanneer en waarvoor toestemming heeft gegeven. Een dergelijk inzagerecht is overigens ook wettelijk vereist op grond van de AVG. Een nieuw datagovernancemodel zou dit recht eenvoudig moeten faciliteren. De AVG vereist bovendien dat de toestemming van consumenten specifiek en geïnformeerd is. In de huidige situatie is het voor de consument op het moment van toestemmingverlening vaak niet duidelijk dat hij toestemming verleent; laat staan dat hij inzichtelijk heeft voor welke diensten en partijen en voor welke periodes hij eerder toestemming gegeven heeft.

¹⁵ In analogie met het GEN-overleg voor de technische codes.

¹⁶ Het woord toestemming wordt hier bedoeld als weergegeven in artikel 6, eerste lid, onder a, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG).

3.5 Betaalbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid

Op dit moment, maart 2019, heeft de uitrol van slimme meters voor iets meer dan de helft plaatsgevonden. En terwijl de markten rondom de meetdata nog tot ontwikkeling moeten komen, krijgt de ACM al veel signalen van marktpartijen over de kwaliteit¹⁷ van de P4-data die door de netbeheerders wordt aangeleverd. Deze is nog van onvoldoende kwaliteit om volwaardige en betrouwbare diensten aan de consument te kunnen leveren. Met name ontbreken er nog te vaak meetwaarden, bijvoorbeeld door storingen of doordat de slimme meter uit staat. Hierdoor worden nieuwe businessmodellen in het kader van de energietransitie, zoals flexibele leveringstarieven, belemmerd in hun ontwikkeling.

De ACM pleit voor wettelijke eisen voor de kwaliteit van de meterdata. Op dit moment ontbreken dergelijke eisen, waardoor de ACM niet kan toezien op de datakwaliteit.

3.6 Conclusie

Het huidige datagovernancemodel voldoet naar de mening van de ACM op belangrijke punten niet aan de visie over datagovernance zoals in het tweede hoofdstuk beschreven. Eén van de belangrijkste uitgangspunten van de visie is dat de consument zeggenschap heeft over zijn meetdata en hier de regie over voert. Daarnaast streeft de ACM naar gelijke toegang tot de meetdata onder redelijke voorwaarden voor alle partijen. Deze uitgangspunten vormen een significante breuk met het huidige model, waarin de NEDU bepaalt wie onder welke voorwaarden toegang tot de meetdata heeft. Hiernaast maakt de ACM zich zorgen over de kwaliteit van de meetdata en de lange doorlooptijden die nodig zijn voor aanpassingen in de dienstverlening.

Concluderend is de ACM van mening dat het huidige datagovernancemodel niet volstaat om Nederland voldoende te faciliteren in de energietransitie. Met dit visiedocument wil de ACM bijdragen aan de verbetering van het model.

¹⁷ De ACM verstaat onder kwaliteit zowel juistheid als volledigheid van de data.