

Reactie op wetsvoorstel 'Energiewet'

De concept-Energiewet die nu ter consultatie voorligt, beoogt de energietransitie te stimuleren en daarmee bij te dragen aan een schone energievoorziening die veilig, betrouwbaar, betaalbaar en ruimtelijk inpasbaar is. Het Rathenau Instituut houdt zich al ruim dertig jaar bezig met onderzoek en debat over de maatschappelijke impact van wetenschap, technologie en innovatie; energie-gerelateerde vraagstukken zijn daar een leidend en langlopend onderdeel van. Uit ons onderzoek is gebleken hoe belangrijk het is om vanuit publieke waarden richting te geven aan de energietransitie. We constateren dat daarmee rekening is gehouden bij het formuleren van een nieuw ordeningskader voor de energiemarkt. Ook positief is de wijze waarop het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) stakeholders tot nu toe bij de totstandkoming van de wet betrokken heeft.

Op dit moment bereidt het Rathenau Instituut een rapport voor over de rol van digitalisering voor de energietransitie, en de implicaties daarvan voor de governance van energiedata. Naar aanleiding daarvan reageren we op het voorliggende wetsvoorstel. Sommige van onze inzichten betreffen het stelsel van wet- en regelgeving dat nu in de maak is, en kunnen dus meegenomen worden in het vervolgtraject. Andere betreffen bijkomend beleid, en soms ook interdepartementale samenwerking. De tweede reeks inzichten is even belangrijk als de eerste, omdat ze betrekking hebben op voorwaarden voor het realiseren van de geformuleerde beleidsdoelen en het in zijn opzet slagen van de Energiewet, zoals ons onderzoek laat zien.

1. Benadruk de flexibiliteit van de nieuwe wet

Modernisering van de energiewetgeving is een basisvoorwaarde voor het realiseren van de landelijke klimaatdoelstellingen en daarom urgent. Het feit dat een eerder wetsvoorstel (STROOM in 2015) geen doorgang gevonden heeft, laat echter zien dat breed politiek draagvlak voor nieuwe wetgeving niet vanzelfsprekend is. We vragen ons daarom af of er bij het opstellen van de toelichting bij de wet voldoende rekening wordt gehouden met het gegeven dat de discussie over wat voor Nederland de meest wenselijke energiemix is, nog in volle gang is. Het huidige beleid gaat uit van decentrale, duurzame opwekking uit hernieuwbare energiebronnen, waarbij de nadruk ligt op zon, wind en water. Ook de Memorie van Toelichting hanteert die notie van duurzame energie. Aangezien de wettekst ons inziens voldoende ruimte biedt voor eventuele gewijzigde inzichten of voorkeuren, zou het ministerie in de toelichting kunnen benadrukken dat in het geval van een koerswijziging door politieke besluitvorming, de wet voldoende flexibiliteit biedt, in het belang van politiek draagvlak voor de wet.

2. Ontwikkel flankerend beleid om zelfbeschikking te faciliteren

Eén van de ambities van de nieuwe wet is om eindafnemers, vaak (groepen) burgers, te activeren, zodat ze bijvoorbeeld ook zelf opgewekte elektriciteit kunnen gaan opslaan

of verhandelen. Het wetsvoorstel legt daar een basis voor. Dat doet het bijvoorbeeld door niet actoren, maar marktactiviteiten – invoeden, leveren, aggregeren, meten, balanceren, produceren of handelen – te reguleren. Zo creëert het een non-discriminatoire kader waarbinnen alle *mogelijke* actoren, inclusief burgers, onder gelijke voorwaarden toegang kunnen krijgen tot de energiemarkten. Burgers krijgen daarnaast meer regie over hun energiedata, en kunnen zo meer inzicht krijgen in hun verbruik, maar ook actief worden op de markt via een aggregator of energiegemeenschap.

De vraag is echter of deze maatregelen ook in de praktijk zullen leiden tot het beoogde ‘gelijke’ speelveld en tot meer zelfbeschikking voor aangeslotenen, zoals de Memorie van Toelichting veronderstelt. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat het ‘empoweren’ van eindafnemers, naast faciliterende juridische kaders, ook technische kennis en kennis van de energiemarkt vergt, evenals financiële en sociale capaciteiten – ook als burgers daartoe de hulp inschakelen van een energiegemeenschap of aggregator ([Rathenau Instituut 2020a](#)). Dit kan niet binnen de Energiewet zelf. De minister zal moeten wijzen op aanvullende wetgeving en beleid, die nodig zijn om de onderliggende ambities waar te maken.

3. Zorg voor democratische controle én onafhankelijk toezicht op afspraken over de omgang met energiedata

Bij het realiseren van een schone, betaalbare, veilige en betrouwbare energievoorziening, spelen data en digitalisering een centrale rol. De controverse rondom de invoering van de slimme meter heeft aangetoond dat de omgang met energiedata een maatschappelijk gevoelig onderwerp is. Voldoende democratische controle en bestuurlijk en juridisch toezicht op de regels en afspraken daarover, zijn dus van groot belang.

De concept-wettekst stelt normen voor de productie, het beheer en de uitwisseling van, de toegang tot en de inzet van energiedata. De vertaling van deze normen in concrete regels en afspraken zal gebeuren middels nog uit te werken uitvoeringsbesluiten (AMvB's), voorschriften (MinREG's) en sectorale afspraken. Het kan nuttig zijn om bepaalde technische specificaties niet in de wet zelf op te nemen, zodat ze sneller aangepast kunnen worden in reactie op veranderende technologische omstandigheden. Maar technische specificaties kunnen ook verregaande impact hebben op burgers. Een voorbeeld is de op afstand bestuurbare schakelaar op de slimme meter, die uiteindelijk wegens veiligheidsbezwaren buiten gebruik is gesteld. Ons onderzoek levert in dit verband twee aandachtspunten op.

Ten eerste over wat de uitwerking van regels en afspraken in onderliggende regelgeving betekent voor de democratische controle daarop. Het is nu nog onzeker of parlementsleden bij het evalueren van de wet, en later bij de invoering of aanpassing van onderliggende regelgeving, voldoende handvatten hebben om hun controlerende taak uit te voeren. Het huidige wetsvoorstel biedt bijvoorbeeld nog weinig zicht op hoe de rechten van burgers concreet gewaarborgd zullen worden in de omgang met data.

Ten tweede roept de stelselwijziging de vraag op wat het gebruik van onderliggende regelgeving betekent voor het onafhankelijke toezicht op regels en afspraken. Vanuit juridische hoek zijn er bijvoorbeeld zorgen dat het niet langer opnemen van bepaalde regels in door de ACM vast te stellen codes, maar in aan de wet onderliggende regelgeving, een negatieve impact zou kunnen hebben op de rechtsbescherming van aangeslotenen. Dit omdat ze de toezichthouder minder, en de systeembeheerders juist meer bevoegdheden geven.

Het Rathenau Instituut vraagt aandacht voor een goede balans tussen wat geregeld is in de wet, en onderliggende regelgeving of sectorale afspraken, zodat parlement en toezichthouders voldoende middelen in handen hebben om in te grijpen als de rechten van burgers onvoldoende gewaarborgd zijn. Daarnaast moet het parlement goed ingelicht worden over de implicaties van de stelselwijziging, en heldere vooruitzichten krijgen over de wijze waarop het mettertijd de nader uitgewerkte regels zal kunnen wegen.

4. Wees realistisch over de risico's van het gebruik van persoonsdata

Het Ministerie van EZK typeert data in de Memorie van Toelichting bij de conceptwet als een 'noodzakelijke en kansrijke grondstof' voor het energiesysteem. In veel gevallen gaat het om energiedata die ook de status heeft van persoonsdata. Het gebruik ervan door (nuts)bedrijven houdt dus bepaalde risico's in. Daar moet de overheid alert op zijn – ook op de langere termijn. We benoemen hier een aantal aandachtspunten.

De conceptwet gaat ervan uit dat gebruik van hoogfrequente, granulaire verbruiksdata noodzakelijk is voor een toekomstbestendig beheer van de energienetten (kwartierwaarden voor elektriciteit; uurwaarden voor gas). Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk voor systeembeheerders om deze data te verzamelen. Maar juist gedetailleerde verbruiksgegevens kunnen inzichten opleveren die zeer privacygevoelig zijn (Rathenau Instituut 2020b). Het is dus zaak de meerwaarde van het frequenter verzamelen en inzetten van verfijnde persoonsdata voor het systeem, steeds te heroverwegen.

Om de privacy van burgers en de veiligheid van hun verbruiksdata te borgen, wordt de databeheerder (de gegevensuitwisselingsentiteit) belast met het nemen van allerlei 'technische en organisatorische maatregelen'. De Memorie van Toelichting concretiseert dit onder andere als het aggregeren van data voorafgaand aan gebruik, zodat de data niet herleidbaar is tot individuele aangeslotenen. De betrouwbaarheid van dit soort aggregatie- en anonimiseringstechnieken devalueert echter heel snel. Als de overheid burgers belooft hen op deze manier tegen inbreuken te beschermen, committeert ze zich er dus ook aan dat de databeheerder op relevante dreigingen zal kunnen anticiperen, en daarvoor de noodzakelijke kennis in huis kan halen.

De Memorie van Toelichting noemt decentrale opslag van gegevens bij de bron als een manier om het gebruik van foutieve, achterhaalde gegevens tegen te gaan. Decentrale

opslag kan echter ook in het belang zijn van de cyberveiligheid ([Rathenau Instituut 2020b](#)). Het model voor gegevensuitwisseling dat de wet nu hanteert, lijkt echter nog sterk geënt op de oude situatie, waarin gebruik gemaakt wordt van een aantal verschillende, centrale gegevensregisters. Ons advies aan het ministerie is om bij het formuleren van uitvoeringsbesluiten en voorschriften, goed te overwegen of centrale gegevensopslag echt noodzakelijk is, en in elk geval de ruimte te creëren voor zo decentraal mogelijke oplossingen – zo niet nu, dan in de nabije toekomst.

5. Overweeg een breed begrip van ‘energiedata’

De passages in het wetsvoorstel die gaan over omgang met gegevens, zijn specifiek gericht op data die gebruikt wordt voor gereguleerde processen, onder andere verbruiksdata uit de slimme meter die toegankelijk is via de P4-poort (zogenaamde data ‘vóór de meter’). Maar er zijn ook andere soorten data met potentie voor de energietransitie. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan gegevens uit omvormers van zonnepanelen of slimme thermostaten (data ‘achter de meter’) of over het weer of de energiemarkt (data ‘voorbij de meter’). Ze kunnen gebruikt worden door tal van actoren en voor tal van toepassingen; van flexibilitiediensten en *micro-grids* (bijvoorbeeld door energiegemeenschappen en aggregators) tot systeemprocessen (door de beheerders van de netten). Opmerkelijk is, dat in het wetsvoorstel aan dit soort data *geen* specifieke eisen worden gesteld – in tegenstelling tot data vóór de meter.

De kwaliteit en betrouwbaarheid van deze data kan zo niet worden gegarandeerd, waardoor de inzet ervan (bijvoorbeeld voor aggregatie of balanshandhaving) een risico vormt voor het functioneren van het energiesysteem. Dit geldt tevens voor de veiligheid van het systeem. De gevolgen van een moedwillige cyberaanval op omvormers van zonnepanelen, bijvoorbeeld, kunnen ontwrichtend zijn ([Rathenau Instituut 2019](#)). Een ander gevolg is dat de garanties die EZK biedt op het gebied van consumentenbescherming en regie over gegevens, niet gelden voor het gebruik van data achter de meter. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is hier natuurlijk wel van toepassing, maar de vraag is of burgers de gevolgen van toestemming in deze altijd kunnen overzien (zie ook punt 3).

De vergaande digitalisering van het energiesysteem vergt dus een breder, en meer toekomstbestendiger begrip van ‘energiedata’. Ons onderzoek wijst namelijk uit dat juist gegevens ‘achter’ en ‘voorbij de meter’ de energietransitie kunnen helpen versnellen ([Rathenau 2020a](#)). Het mitigeren van de risico’s die ze voor het energiesysteem en de samenleving opleveren, is dan ook van groot belang. Op dit moment valt die taak echter onder geen enkele departementale verantwoordelijkheid.

In het aankomende Rathenau-rapport over de governance van energiedata gaan we dieper op deze risico’s in. We pleiten voor een meeromvattende blik op data voor de energietransitie – zowel om de potentie daarvan te kunnen verzilveren, als om risico’s in te perken of erop te kunnen anticiperen. Daarnaast doen we aanbevelingen voor een bredere opvatting van energiedatagovernance dan nu het geval is in de conceptwet.

Daarbij wordt niet geredeneerd vanuit de vraag hoe data kan worden benut en welke hindernissen daarbij genomen moeten worden, maar juist vanuit het samenspel van maatschappelijke doelen en waarden dat het energiebeleid moet dienen. De inzet van data is immers een middel en geen doel op zich.

Eerder onderzoek van het Rathenau Instituut

[Elf lessen voor een goede energiedialoog \(2016\)](#)

[Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving \(2017\)](#)

[Een nooit gelopen race. Over cyberdreiging en versterking van weerbaarheid \(2017\)](#)

[Grip op data cruciaal voor de energietransitie \(2019\)](#)

[Drieluik: 'Duurzame energie vraagt om datastrategie' \(2020\)](#)

[Waardevol digitaliseren voor de energietransitie \(2020\)](#)

[Cyberweerbaar met nieuwe technologie \(2020\)](#)
