

De wet tot invoering van intelligente meetsystemen

23

Op 22 februari 2011 zijn twee wetsvoorstellen tot invoering van de slimme meter aangenomen. De Tweede Kamer was al in juli 2008 akkoord met de wetsvoorstellen, maar de Eerste Kamer maakte zich zorgen over privacy en security aspecten en plaatste vraagtekens bij de kosten en baten van de slimme meter. Uiteindelijk zijn de wetsvoorstellen door een novelle aangepast, waarna zij zijn aangenomen. De uitrol van de slimme meter kan beginnen.

1. De Richtlijn Energie Efficiëntie en het Derde Energie Pakket

De wetsvoorstellen tot invoering van de slimme meter strekken tot implementatie van de Richtlijn Energie Efficiëntie (Richtlijn 2006/32/EG) en het Derde Energie Pakket (waaronder de Derde Elektriciteitsrichtlijn 2009/72/EG). Omdat de Richtlijn Energie Efficiëntie niet alleen betrekking heeft op elektriciteit en gas, maar ook op warmte en koude en transportbrandstoffen vindt de implementatie van deze richtlijn feitelijk plaats door twee separate wetsvoorstellen waarvan de parlementaire behandeling tegelijkertijd heeft plaatsgevonden: voor zover de levering van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers betreffend, het Wetsvoorstel Marktmodel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet (31 374) en voor overige energie, het Wetsvoorstel Energie Efficiëntie (31 320).

De Richtlijn Energie Efficiëntie draagt de lidstaten op om maatregelen te nemen die eindverbruikers energie laten besparen. Eén van deze maatregelen is eindafnemers de beschikking geven over meters die hen nauwkeurig informeren over het actuele energieverbruik. Hoewel de Richtlijn Energie Efficiëntie het aan de lidstaten overlaat om te bepalen welke investeringen zij in dit soort 'slimme meters' maken, gaat het Derde Energiepakket verder en stelt dat in 2020 80% van de huishoudens de beschikking moet hebben over intelligente meetsystemen.

2. Transitie naar smart grids, elektrisch rijden en decentrale opwek

Slimme meters worden niet alleen gezien als een noodzaak om te komen tot verdere energiebesparing, maar ook om de marktwerking te verbeteren (bijv. door eenvoudigere switch procedures en betere en efficiëntere dienstverlening) en de leveringszekerheid te verhogen (door een beter inzicht te bieden in het gebruik van netten). Daarnaast wordt de slimme meter geacht de transitie naar een duurzame energiehuishouding te faciliteren, waarbij netwerken intelligentere functies krijgen, decentrale vraag en aanbod door middel van de slimme meter aan elkaar gekoppeld

worden en op grote schaal wordt overgeschakeld op elektrisch rijden.

3. Vereiste slimheid

De richtlijnen zelf stellen geen specifieke eisen aan de functionaliteit van de meters. Om zich ervan te verzekeren dat de beleidsdoelstellingen op het gebied van energiebesparing en een betere werking van de energiemarkt worden verwezenlijkt, heeft Nederland de basis functionaliteiten waaraan een slimme meter dient te voldoen vastgelegd in het (Ontwerp)besluit 'op afstand uitleesbare meetinrichtingen'. Bedacht dient te worden dat de eisen die in dit besluit aan de meters worden gesteld geen betrekking hebben op het meetgedeelte van de elektriciteits- of gasmeter, maar alleen het achterliggende communicatiesysteem betreffen. Het meetgedeelte zelf wordt immers al uitputtend gereguleerd in de Metrologiewet en het is de lidstaten op grond van de Richtlijn Meetinstrumenten (2004/22/EG) niet toegestaan op dit punt aanvullende of afwijkende eisen te stellen.

Vooralsnog ziet het besluit alleen op elektriciteits- en gasmeters. Op een later moment zal het – in samenhang met de behandeling van de Warmtewet – worden aangevuld met eisen voor warmtemeters en koudemeters.

4. Gefaseerde uitrol

Oorspronkelijk voorzagen de wetsvoorstellen in een verplichte grootschalige uitrol van de slimme meter. De netbeheerders werden verplicht om bij alle kleinverbruikers slimme meters te plaatsen en kleinverbruikers waren genoodzaakt deze meters te accepteren. Al tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is voorgesteld om de uitrol te faseren en de slimme meter in eerste instantie alleen ter beschikking te stellen bij nieuwbouw, ingrijpende renovatie, reguliere vervanging van de meter en op verzoek van een afnemer. Afhankelijk van de ervaringen die met deze kleinschalige uitrol worden opgedaan, zal vervolgens na twee jaar op basis van een economische analyse besloten worden of overgegaan wordt tot grootschalige uitrol.

5. Novelle

Niet alleen het tempo van de uitrol, maar ook het verplichte karakter van de uitrol heeft het moeten ontgelden. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is felle kritiek geuit op de verplichte uitrol en de handhaving daarvan op basis van de Wet economische delicten. Gemeend werd dat de verplichte uitrol een inbreuk opleverde op het recht op privacy van art. 8 EVRM.

Zo concludeert een rapport dat de Universiteit van Tilburg in opdracht van de Consumentenbond heeft gemaakt dat de verplichte installatie van de slimme meter een beperking vormt van de keuzevrijheid van de eindafnemer ten aan-

1. Cecilia van der Weijden is advocaat bij CMS Derks Star Busmann.

zien van het gebruik van middelen in de woning. De verplichte installatie kan volgens de universiteit door eindafnemers worden ervaren als een inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer, omdat zij zelf willen bepalen of, en zo ja in hoeverre, hun energieverbruik voor henzelf, en zeker voor derden, in kaart wordt gebracht. Door inzicht te bieden in het doen en laten van bewoners in hun woning maken slimme meters derhalve inbreuk op het huisrecht en het recht op respect voor familie- en gezinsleven. Een dergelijke inbreuk is alleen aanvaardbaar als de betreffende maatregel voorziet in een dringende maatschappelijke behoefte, de maatregel in verhouding staat tot deze maatschappelijke behoefte en niet verder gaat dan noodzakelijk is. Aangezien de verplichte afname alleen door efficiëntieoverwegingen leek ingegeven, oordeelde de Universiteit van Tilburg dat niet aan deze voorwaarden werd voldaan. Dit is uiteindelijk opgelost door een novelle (respectievelijk 31 374 en 32 373) waarbij de regie ten aanzien van de uitrol is verschoven van de netbeheerder naar de afnemer. Het verplichte karakter van de uitrol is komen te vervallen waardoor het voor de afnemer mogelijk is geworden om een slimme meter te weigeren of een reeds geplaatste slimme meter administratief uit te laten zetten, waardoor de meter zich feitelijk als een gewone meter gedraagt en niet op afstand kan worden uitgelezen.

6. Bescherming van persoonsgegevens

Een ander belangrijk privacyaspect dat tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen tot veel discussie heeft geleid betreft de verwerking van gegevens die plaatsvindt binnen het proces van slimme meting. De meters registreren nieuwe vormen van persoonlijke data op een nieuwe wijze, waardoor kan worden afgeleid wanneer iemand thuis is, wat iemands levenspatroon is, welke elektrische apparaten worden gebruikt en zelfs of deze apparaten aan het begin of het eind van hun levenscyclus zijn. Bovendien is er een risico dat hackers toegang krijgen tot persoonlijke gegevens. Tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen in de Eerste Kamer is uitgebreid aandacht besteed aan de bescherming van persoonsgegevens, die vervolgens door middel van de bovengenoemde novelle nader is aangescherpt en verder wordt uitgewerkt in het Besluit 'op afstand uitleesbare meetinrichtingen'. Uitgangspunt is daarbij dat de energiebedrijven zonder toestemming van de afnemer niet meer gegevens mogen verzamelen dan nodig zijn voor de uitvoering van hun wettelijke taken. Voor alle andere gegevens is de toestemming van de afnemer vereist. Door de koppeling aan de wettelijke taken is niet alleen de hoeveelheid persoonsgegevens die wordt uitgelezen, maar ook de frequentie van het uitlezen van de persoonsgegevens, teruggebracht ten opzichte van de oorspronkelijke wetsvoorstellen. In verband met het waarborgen van de vertrouwelijkheid en de betrouwbaarheid van de meetgegevens en het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de functionaliteiten van de meter stelt het besluit tevens eisen aan de beveiliging van de meetinrichting tegen fraude met, misbruik van, of inbreuken op, de meetinrichting. Zo dient, om misbruik van

meetgegevens te voorkomen in de meter, een logboek bijgehouden te worden van de gegevens die op afstand zijn uitgelezen. Hierdoor wordt het mogelijk om te controleren wie meetgegevens heeft uitgelezen.

7. Nederland wordt steeds slimmer, of toch niet?

Beoogd is om de wetten tegelijk met het Besluit 'op afstand uitleesbare meetinrichtingen' met ingang van 1 januari 2012 in werking te laten treden. Hiermee start de kleinschalige uitrol van de op afstand uitleesbare meter. Vervolgens wordt ernaar gestreefd om per 1 januari 2014 over te gaan tot de grootschalige uitrol.

Algemeen wordt erkend dat de toepassing van slimme meters een mogelijk privacyrisico met zich meebrengt. Blijkens een rapport dat KEMA in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken maakte, worden bovengenoemde privacy-issues van de slimme meter in heel Europa onderkend. Deze issues hebben echter nergens (nog) zo'n prominente rol gespeeld als in Nederland. Zweden en Italië lopen op dit gebied voor. In deze landen is het uitrolpercentage van de slimme meter al vrijwel 100. Ook in het Verenigd Koninkrijk is al besloten tot grootschalige uitrol en wordt uitgaan van volledige uitrol in 2020. In deze landen wordt echter wel uitgegaan van verplichte plaatsing van de slimme meter. Gezien de thans in Nederland gekozen keuzevrijheid, de vergaande privacybescherming en de evaluatie die over twee jaar dient plaats te vinden, valt nog te bezien of de slimme meter ook in Nederland goed ontvangen gaat worden.

Uit de richtlijnen blijkt niet duidelijk of een verplichte uitrol is beoogd of dat dit aan de lidstaten wordt overgelaten en er derhalve ook gekozen kan worden voor een vrijwillige uitrol, zoals Nederland nu heeft gedaan. De dekkinggraad van 80% in 2020 lijkt te duiden op een verplichte uitrol. Het is immers de vraag of de acceptatievrijheid Nederland niet gaat belemmeren dit dekkingpercentage te halen. Als tijdens de evaluatie blijkt dat de vrijwillige benadering onvoldoende zekerheid biedt dat deze doelstelling wordt gehaald zal alsnog een verplichting ingevoerd moeten worden. Voordeel van de huidige benadering is dat dit uitstel de mogelijkheid biedt om eerst op Europees niveau tot een meer eenduidige benadering te komen.