



**00671/11/NL
WP 183**

Advies 12/2011 over slimme meters

Goedgekeurd op 4 april 2011

De Groep is opgericht op grond van artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG. Het is een onafhankelijk Europees adviesorgaan inzake gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer. De taken zijn omschreven in artikel 30 van Richtlijn 95/46/EG en in artikel 15 van Richtlijn 2002/58/EG.

Het secretariaat wordt verzorgd door directoraat C (Grondrechten en burgerschap van de Unie) van het directoraat-generaal Justitie van de Europese Commissie, 1049 Brussel, België, kamer MO-59 02/036.

Website: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/index_en.htm

DE GROEP VOOR DE BESCHERMING VAN PERSONEN IN VERBAND MET DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS,

Ingesteld bij Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995,

Gezien artikel 29 en artikel 30, lid 1, onder a), en lid 3, van die richtlijn,

Gezien het reglement van orde van de Groep,

HEEFT HET VOLGENDE ADVIES GOEDGEKEURD:

Inleiding en toepassingsgebied

De Groep gegevensbescherming artikel 29 (hierna de 'Groep') beoogt met dit advies duidelijkheid te verschaffen over het wettelijk kader dat van toepassing is op het gebruik van technologie betreffende slimme meters in de energiesector. Dit advies heeft niet tot doel om een alomvattend overzicht te bieden van alle specifieke aspecten van programma's met slimme meters in de lidstaten, aangezien hiervoor de situatie te zeer uiteenloopt. Slimme meters bieden nieuwe functies. Zo verschaffen ze gedetailleerde informatie over energieverbruik. Ook kunnen de meters op afstand worden afgelezen. Ten slotte is het mogelijk om op basis van energieprofielen nieuwe tarieven en diensten te ontwikkelen en om de energielevering op afstand uit te schakelen.

Slimme netten bieden zelfs nog meer mogelijkheden voor ontwikkeling en voor de verwerking van meer persoonsgegevens. De Groep wil in dit stadium niet de functies van slimme netten in dit advies aan de orde stellen. Zodra hiervan een beter beeld bestaat, sluiten wij een verdere analyse van slimme netten evenwel niet uit.

In de EG-richtlijn betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten (2006/32/EG) zijn energiebesparingsdoelen vastgesteld die door elke lidstaat moeten worden overgenomen. Om deze doelen te bereiken, verplicht artikel 13, op enkele uitzonderingen na, de lidstaten om ervoor te zorgen dat eindafnemers de beschikking krijgen over meters die het actuele energieverbruik van de eindafnemer nauwkeurig weergeven en informatie geven over de tijd waarin sprake was van daadwerkelijk verbruik. Deze slimme meters passen binnen het streven van de Europese Unie om in 2020 een duurzame energievoorziening te hebben verwezenlijkt.

Directoraat-generaal Energie heeft een taskforce inzake slimme netten opgezet. Deskundigengroep 2, die deel uitmaakt van deze taskforce, heeft de hulp van de Groep ingeroepen om de maatregelen die op nationaal niveau ten uitvoer worden gelegd, breder in kaart te brengen. Hiertoe werd in 2010 een vragenlijst verstuurd naar toezichthoudende autoriteiten voor gegevensbescherming. In zes van de vragen werd gevraagd naar standpunten over de ontwikkelingen inzake slimme netten (waarvan er vele ook in dit advies aan de orde komen). In een volgende reeks van twaalf vragen werd verzocht om informatie over de huidige stand van zaken betreffende de toepassing van slimme meters in de lidstaten. De lidstaten die antwoord gaven op de

zes vragen, stelden onder meer dat de veiligheid op hetzelfde niveau moest liggen als bij andere omvangrijke activiteiten, zoals internetbankieren. Uit de antwoorden op de reeks van twaalf vragen bleek dat de tenuitvoerlegging van programma's ter invoering van slimme meters bij particuliere energieverbruikers in veel EU-lidstaten een relevant en urgent onderwerp is. Slimme meters zijn van bijzonder belang omdat vrijwel alle burgers ermee te maken kunnen krijgen, aangezien zij allen rekenen op de levering van gas en elektriciteit. Het bereik is buitengewoon breed en blijft niet beperkt tot degenen die hebben besloten mee te gaan met technologische ontwikkelingen. Het is de bedoeling om in 2020 80% van de klanten te bestrijken¹.

Veel meer dan het geval is met een 'traditionele' of 'domme' meter, kunnen met slimme meters gegevens van consumenten worden verkregen, doorgegeven en geanalyseerd. Daardoor kunnen ook de netbeheerders (ook wel distributienetbeheerders genoemd), energieleveranciers en andere partijen gedetailleerde informatie over energieverbruik en gebruikspatronen samenbrengen en tevens beslissingen nemen over individuele gebruikers op grond van gebruiksprofielen. Hoewel erkend wordt dat dergelijke beslissingen qua energiebesparing vaak in het voordeel van afnemers kunnen uitvallen, wordt het ook duidelijk dat het mogelijk is om via in woningen geïnstalleerde apparaten binnen te dringen in de privélevens van burgers. Dit markeert ook een verschuiving in onze basisverhouding met energieleveranciers: van oudsher betaalden consumenten leveranciers simpelweg voor het gas en de elektriciteit die werden geleverd. Met de komst van slimme meters is het proces ingewikkelder geworden, omdat de betrokkenen de leveranciers nu inzicht verschaffen in hun persoonlijke doen en laten.

De veelvuldig besproken voordelen van slim energiegebruik bestaan onder meer in mogelijkheden voor consumenten tot verlaging van hun rekening door hun gewoonten te wijzigen, bijvoorbeeld door energie op andere tijdstippen te gebruiken en zo voordeel te putten uit lagere tarieven. Tevens krijgt de bedrijfsterk de mogelijkheid de vraag nauwkeuriger te voorspellen, waardoor de hoge kosten voor energieopslag worden teruggedrongen. Of de doelstellingen betreffende klimaatverandering worden gerealiseerd, hangt deels af van de mate waarin consumenten persoonsgegevens vrijgeven, maar dit dient op zodanige wijze te gebeuren dat alle partijen die zijn betrokken bij de ontwikkeling van programma's ter invoering van slimme meters en slimme netten, ervoor zorgen dat de grondrechten van personen worden beschermd en geëerbiedigd. Zonder deze eerbiediging bestaat niet alleen het gevaar dat de verwerking van persoonsgegevens in strijd zal zijn met nationale wetgeving ter uitvoering van Richtlijn 95/46EG, maar ook dat consumenten deze programma's zullen afwijzen omdat het verzamelen van persoonsgegevens voor hen onaanvaardbaar is. Mogelijk wijzen zij die zelfs af zonder dat de wet wordt overtreden. Samengevat: vanuit een standpunt van gegevensbescherming wil de Groep benadrukken dat hoewel de voordelen van deze programma's verrijkend en omvangrijk kunnen zijn, zij ook de mogelijkheid inhouden om steeds meer persoonsgegevens te verwerken, zoals nog niet eerder in deze bedrijfsterk is vertoond,

¹ Smart meters: controlling your energy bill? (Slimme meters: controle over uw energierekening?) *Euractiv.com*, [online] Zie: <http://www.euractiv.com/en/energy-efficiency/smart-meters-controlling-your-energy-bill-links dossier-257199> [geraadpleegd op 25 maart 2011]. Dit artikel verwijst naar de mijlpalen die deel uitmaken van het in juni 2009 vastgestelde derde energiepakket.

en om die persoonsgegevens gemakkelijker beschikbaar te maken voor een bredere kring van ontvangers dan thans het geval is.

De Groep is zich ervan bewust dat de situaties in de lidstaten sterk uiteenlopen: er zijn landen waar de invoering van slimme meters van overheidswege grotendeels is voltooid, maar ook landen waar helemaal geen meters zijn geïnstalleerd.

Er zijn ook grote verschillen in de mate van betrokkenheid van gegevensbeschermingsautoriteiten. Waar zulks nog niet het geval is, wil de Groep alle partijen die bij slimme meters zijn betrokken, herinneren aan het belang om de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit te raadplegen.

Overige verschillen zijn gelegen in de aard van de markt in de lidstaten en in wie verantwoordelijk is voor de installatie van meters. In een aantal lidstaten zijn openbare nutsbedrijven verantwoordelijk. Elders is er een open markt van leveranciers. In sommige landen hebben distributienetbeheerders een prominentere rol. In sommige lidstaten is de vervanging van meters voor elke afnemer verplicht. Wanneer de gegevens van de meter naar de distributienetbeheerder worden gestuurd, kunnen de energieleveranciers recht hebben op toegang tot de informatie die zij nodig hebben voor hun consumentenadministratie en facturering. Zij kunnen ook toegang hebben tot meer gedetailleerde informatie (bijvoorbeeld om advies te geven over energiebesparing), maar alleen met toestemming van de consument. Distributienetbeheerders mogen ook gedetailleerde informatie verzamelen over het verbruik om het fysieke net te beheren en te onderhouden.

Er zijn ook tal van complexe communicatiemethoden, met extra toegangspunten en datapaden die voor ingewikkelde beveiligingsproblemen zorgen waarvoor alomvattende oplossingen zijn vereist.

Gezien deze complexe en diverse omgeving is het formuleren van aanbevelingen in principe een lastige zaak. In dit stadium lijken die dan ook enkel algemeen en niet specifiek te kunnen zijn. Het is daarom verstandig en realistisch om deze analyse duidelijk af te bakenen en de aandacht toe te spitsen op de in de richtlijn gegevensbescherming vastgestelde wettelijke vereisten inzake slimme meters. Waar van toepassing zal in de analyse worden verwezen naar het onderzoek dat al is uitgevoerd door de Deskundigengroep inzake slimme netten². Zo komen de standpunten in dit advies over 'ingebouwde privacy' en veiligheid overeen met aanbevelingen van die groep. Aangezien slimme meters al massaal worden ingevoerd, moeten wij er zo snel mogelijk inzicht in krijgen hoe slimme meters persoonsgegevens verwerken en welke problemen hieruit voortvloeien, ook al is de reikwijdte van deze tekst beperkt.

² Om het proces van de uitrol van slimme netten in de hele EU te vergemakkelijken en te ondersteunen, heeft de Europese Commissie besloten een taskforce over slimme netten op te zetten. Hiertoe werden drie deskundigengroepen ingesteld om aanbevelingen te doen voor de invoering van slimme netten. Het document dat bij het opstellen van dit advies is gebruikt, is: Taskforce Deskundigengroep 2 over slimme netten, *Regulatory Recommendations for Data Safety, Data Handling and Data Protection Report* van 16 februari 2011, [online], zie: http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/smartgrids/doc/expert_group2.pdf [geraadpleegd op 25 maart 2011].

In dit advies komen de volgende kwesties aan de orde: de definitie van persoonsgegevens in de context van slimme meters, de verantwoordelijkheid voor de verwerking van gegevens en de beoordeling van gerechtvaardigde gronden voor verwerking. De hier gedane aanbevelingen zijn gestoeld op de huidige stand van de kennis, maar waarschijnlijk moet er in de toekomst meer worden gedaan om in te kunnen gaan op toekomstige vraagstukken (bijvoorbeeld slimme toepassingen).

Definities

Er bestaan vele uiteenlopende definities van slimme meters en slimme netten. Maar gelet op de kwesties en prioriteiten die de Groep heeft vastgesteld, is het dienstig het slimme net en slimme meters als volgt te omschrijven.

Slimme meters worden geïnstalleerd in de woningen van afnemers van nutsdiensten en communiceren in twee richtingen. Zij informeren consumenten over de hoeveelheid energie die zij verbruiken, en deze informatie kan ook naar energieleveranciers en andere aangewezen partijen worden verstuurd. De belangrijkste eigenschap van slimme meters is dat zij communicatie op afstand mogelijk maken tussen de meter en bevoegde instanties, zoals leveranciers, netbeheerders en bevoegde derde partijen of energiedienstverleners. Slimme meters kunnen de frequentie van de communicatie tussen afnemers en andere partijen verhogen. Als gevolg hiervan is er ook een toename van het aantal gegevens over de afnemers dat die andere partijen ter beschikking staat. Er worden veel meer gegevens verzameld en gebruikt, en voor een groter aantal doelen, dan het geval is bij traditionele of ‘domme’ meters, die fysiek en op relatief onregelmatige basis worden afgelezen.

In de meest algemene en basale termen leest de slimme meter het energiegebruik op een adres af. Op een bepaald punt kan deze meteropname, samen met andere informatie, buiten dit adres worden doorgegeven. In sommige modellen wordt een en ander direct verstuurd naar een centraal communicatieknooppunt waar de gegevens van slimme meters worden beheerd. Zodra de gegevens daar zijn aangekomen, hebben distributienetbeheerders, leveranciers en energiedienstverleners er toegang toe.

De toepassing van slimme meters is een eerste vereiste voor het slimme net. Het *slimme net* is een intelligent elektriciteitsnet dat informatie van afnemers van dat net gebruikt om elektriciteit op doeltreffender en economischer wijze te leveren dan mogelijk was in een nog niet ‘slimme’ omgeving.

Toepassing van de wetgeving inzake gegevensbescherming op de verwerking van via slimme meters verzamelde gegevens

Wanneer persoonsgegevens deel uitmaken van de informatie die door een slimme meter wordt verkregen en verspreid, stelt de Groep vast dat Richtlijn 95/46/EG op een dergelijke verwerking van toepassing is.

Op grond van de algemene informatie die over dit onderwerp beschikbaar is en de uitvoerige discussies die op nationaal niveau plaatsvinden over het gebruik van

slimme meters, is vastgesteld dat het aannemelijk is dat de volgende gegevenstypen worden verwerkt:

- unieke identificatie van de slimme meter en/of uniek adresnummer (zelfs indien deze identificaties afwezig zijn, kan de meter ook worden herkend aan zijn unieke belastingsgrafiek);
- metagegevens over de configuratie van de slimme meter;
- een beschrijving van het bericht dat wordt doorgegeven, bijvoorbeeld of het een meteropname of een signalering van gegevensmanipulatie betreft;
- datum en tijd;
- inhoud van het bericht.

De inhoud van het bericht bevat waarschijnlijk de volgende soorten informatie:

- aflezing van het register van de meter. Dit kan zowel een enkele aflezing zijn als een aantal aflezingen in geval van een complexer tarief;
- waarschuwingen. De meter kan het bericht doorgeven dat het alarm van de meter door een gebeurtenis is afgegaan;
- informatie over het net, zoals voltage, stroomuitval en stroomkwaliteit;
- belastingsgrafieken in diverse maten van nauwkeurigheid.

De gegevens kunnen in realtime naar de voor verwerking verantwoordelijke worden gestuurd of in de slimme meter worden opgeslagen. In beide gevallen worden de gegevens, krachtens de richtlijn gegevensbescherming, beschouwd als verzameld door de voor verwerking verantwoordelijke.

Dit overzicht is verre van uitputtend, maar de Groep merkt op dat het gebruik van slimme meters – en in het verlengde daarvan alle verdere ontwikkelingen op het gebied van slimme netten en toepassingen – de verwerking inhoudt van persoonsgegevens zoals omschreven in artikel 2 van Richtlijn 95/46/EG en zoals door de Groep geïnterpreteerd in haar advies 4/2007. Door de grotere hoeveelheid verwerkte persoonsgegevens, de mogelijkheid om verbindingen op afstand te beheren en de waarschijnlijkheid dat er op basis van gedetailleerde meteropnamen energieprofielen worden opgesteld, is het absoluut noodzakelijk dat het fundamentele recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer voldoende aandacht krijgt.

De conclusie dat persoonsgegevens worden verwerkt is om de volgende redenen getrokken:

1. de bovenvermelde, door slimme meters verkregen gegevens zijn in de meeste gevallen gekoppeld aan unieke identificatiegegevens, zoals het identificatienummer van een meter. In geval van particuliere afnemers van energieleveranciers zijn deze identificatiegegevens onlosmakelijk gekoppeld aan de natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor de rekening. Met andere woorden, door het apparaat kan die persoon van andere afnemers worden onderscheiden;
2. voorts is de informatie die door een slimme meter wordt verzameld, gekoppeld aan het energieprofiel van de consument in het kader van diens energieverbruik en wordt zij gebruikt om beslissingen te nemen die rechtstreeks van invloed zijn op de persoon. In de meeste gevallen zal een

- dergelijke beslissing betrekking hebben op de vaststelling van de hoogte van de energiebijdrage, maar zij is niet strikt beperkt tot factureringsdoeleinden;
3. dit standpunt vindt ondersteuning in de alom verkondigde voordelen van de invoering van slimme meters, zoals een algehele vermindering van het energiegebruik in de lidstaten. Het is duidelijk dat dit doel alleen kan worden bereikt indien het energieverbruik van individuele consumenten ook wordt beperkt. Volgens energieleveranciers en netten is de verwezenlijking van dit doel in hoge mate afhankelijk van de verzameling van grote hoeveelheden informatie over het gedrag van deze consumenten.

Definitie van ‘voor de verwerking verantwoordelijke’, zoals van toepassing op het gebruik van slimme meters

Vast staat dat krachtens Richtlijn 95/46/EG de voor de verwerking verantwoordelijke verplichtingen heeft ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens. Alvorens uiteen te zetten hoe deze verplichtingen in de context van dit advies van toepassing zijn, is het van belang dat de Groep toelicht wanneer volgens haar rechtspersonen voldoen aan de definitie van ‘voor de verwerking verantwoordelijke’.

Bij de invoering van slimme meters is een aantal organisaties dat zich bezighoudt met de verwerking van persoonsgegevens betrokken. Deze omvatten – maar beperken zich niet tot – energieleveranciers, beheerders van energienetten, regelgevende instanties, overheidsinstanties, dienstverlenende derde partijen en communicatieverleners. Gezien het aantal en de complexiteit van de verhoudingen tussen deze partijen zullen er waarschijnlijk problemen optreden bij het toepassen van de relevante definities, maar de analyse in dit advies weerspiegelt de benadering van de Groep in haar advies 1/2010 over de begrippen ‘voor de verwerking verantwoordelijke’ en ‘verwerker’. De verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de wetgeving inzake gegevensbescherming moeten daarom duidelijk zodanig worden toegewezen dat de naleving van de regels aangaande gegevensbescherming in de praktijk afdoende is gewaarborgd.

Energieleveranciers

In sommige lidstaten is de leverancier de rechtspersoon met de grootste verantwoordelijkheid op het gebied van de verwerking van persoonsgegevens. Deze heeft met de betrokkene een overeenkomst, waardoor de verwerking wordt geïnitieerd. Door te beslissen welke gegevens hij nodig heeft om zijn taak te vervullen en hoe hij de gegevens zal verzamelen, opslaan en gebruiken, kan vanzelfsprekend worden gesteld dat deze leverancier heeft bepaald met welk doel en op welke wijze de persoonsgegevens worden verwerkt. Dit maakt hem zonder enige twijfel tot verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens die via een energiemeter worden verkregen. De Groep neemt het standpunt in dat, niettegenstaande de complexiteit die slimme meters toevoegen aan de verwerking van gegevens, leveranciers in deze context hiervoor verantwoordelijk blijven.

Netbeheerders of distributienetbeheerders

In andere modellen is de distributienetbeheerder die het net bezit verantwoordelijk voor de installatie en werking van slimme meters. Deze beheerder bepaalt ook de

wijze van verzameling, opslag en gebruik van de gegevens. In dit model is de distributienetbeheerder de voor de verwerking verantwoordelijke. Wanneer de energieleveranciers recht hebben op toegang tot de gegevens die door de meters worden aangeleverd en de gegevens gebruiken voor hun eigen doeleinden (bijvoorbeeld om te factureren of consumenten te adviseren), zijn ook zij aan te merken als voor de verwerking verantwoordelijke met betrekking tot de persoonsgegevens die zij verwerken.

Overige partijen

Er zijn tal van andere partijen die persoonsgegevens zouden kunnen verwerken in het kader van hun taak in een programma voor de invoering van slimme meters. Sommige ervan zullen wellicht pas hun intrede doen wanneer de gevolgen van de verschuiving naar grotere hoeveelheden verwerkte persoonsgegevens volkomen duidelijk zijn, dus het heeft weinig zin om in dit stadium te proberen een definitieve lijst op te stellen. Het is ook van belang de verschillen in leveringsmodellen en -concepten in de lidstaten in het oog te houden. Daarnaast is het belangrijk te onderkennen dat, wanneer niet alle beherende partijen het eens zijn over de definitie van voor de verwerking verantwoordelijke, er een groter risico is dat problemen ontstaan betreffende de naleving en de toepassing van goede praktijken. Tegen die achtergrond wil de Groep alle partijen wijzen op de volgende belangrijke punten:

1. Sommige invoeringsmodellen kennen een centrale communicatiefunctie die verantwoordelijk is voor het beheer en de overdracht van gegevens tussen de meter en de leverancier. Deze functie kan mogelijk bestaan als gegevensverwerker die alleen actief is op aanwijzing van de leveranciers naar wie zij gegevens verzendt en van wie zij gegevens ontvangt. Indien de communicatiefunctie echter op enigerlei wijze een rol speelt bij een beslissing om persoonsgegevens aan een derde partij te verstrekken, of om zulke gegevens eventueel voor nieuwe doeleinden te gebruiken, dan kan de communicatiefunctie de rol krijgen van voor de verwerking verantwoordelijke ten aanzien van deze verwerking van persoonsgegevens.
2. Energieregelleiders zijn ook belangrijke actoren. Ze kunnen toegang hebben tot gegevens voor beleidsvorming of onderzoek. Voor zover het hier gaat om persoonsgegevens, heeft het regelgevend orgaan duidelijk de rol van voor de verwerking verantwoordelijke.
3. Externe dienstverleners (vaak energiedienstverleners genoemd) zullen een steeds prominentere rol gaan spelen bij het gebruik van door slimme meters verkregen gegevens. Indien persoonsgegevens aan energiedienstverleners worden verstrekt opdat zij diensten kunnen leveren aan de consument of een andere partij (zoals een leverancier), dan neemt de energiedienstverlener de rol van voor de verwerking verantwoordelijke op zich.

Wettigheid van verwerking en gerechtvaardigde gronden/doeleinden voor verwerking

Wanneer eenmaal is vastgesteld dat een rechtspersoon dient te worden beschouwd als een voor de verwerking verantwoordelijke, is het belangrijk om de wettige vereisten

vast te stellen die een voor de verwerking verantwoordelijke krachtens de richtlijn gegevensbescherming heeft. Op grond van artikel 6 van de richtlijn moeten persoonsgegevens eerlijk en rechtmatig worden verwerkt. Een rechtmatige gegevensverwerking moet voldoen aan een van de zes gronden voor toelaatbare verwerking die in artikel 7 van de richtlijn worden vermeld.

De Groep merkt op dat in vele, zo niet alle lidstaten, het exacte doel van de verwerking van persoonsgegevens die door een slimme meter zijn opgeslagen of doorgegeven, nog volledig verduidelijkt of afdoende omschreven moet worden. In het licht hiervan stelt de Groep dat dergelijke doeleinden vastgesteld moeten zijn voordat kan worden beweerd dat de gronden voor verwerking legitiem zijn. De Groep merkt ook op dat elke afzonderlijk doel op zichzelf gerechtvaardigd moet zijn en dat een gerechtvaardigd doel niet ook nog eens een ander doel kan rechtvaardigen. In het bijzonder kunnen persoonsgegevens niet opnieuw worden verwerkt voor een ander doel dat niet verenigbaar is met het oorspronkelijke doel waarvoor ze werden verzameld.

Het standpunt van de Groep luidt dat de voor de verwerking verantwoordelijke in dit verband vijf mogelijke redenen voor verwerking heeft.

Toestemming

Het is duidelijk dat veel van de doeleinden waarvoor persoonsgegevens worden gebruikt, verband houden met verbeterde diensten aan de betrokkene, zoals op gebruikstijd gebaseerde tarieven, of energieadvies. Indien een betrokkene met de levering van een dergelijke dienst heeft ingestemd, ligt het voor de hand dat de dienstverlener – hetzij een leverancier, hetzij een derde partij – de mogelijkheid zal hebben toestemming van de betrokkenen te verkrijgen voor de verwerking van persoonsgegevens.

De Groep wil de voor de verwerking verantwoordelijken erop wijzen dat vertrouwen op toestemming meebrengt dat zij beseffen dat er alleen van geldige toestemming sprake is wanneer de betrokkene een beslissing heeft genomen op grond van voldoende informatie. Toestemming kan slechts als grond voor de verwerking van persoonsgegevens worden aangevoerd als de betrokkene voldoende informatie heeft ontvangen over die verwerking om een werkelijke keuze te kunnen maken. Dat is vooral het geval indien er sprake is van een aantal verschillende functionaliteiten. De toestemming moet dan zodanig gedifferentieerd zijn dat die de uiteenlopende doeleinden afzonderlijk afdekt, in plaats van dat er één toestemming wordt gebruikt voor doeleinden die mogelijk uiteenlopen en geen verband met elkaar houden.

De Groep beveelt aan dat de bedrijfstak doeltreffende en praktische middelen ontwikkelt waarmee betrokkenen hun toestemming kunnen geven. Het is van belang in het oog te houden dat toestemming in vrijheid moet worden gegeven en dus ook moet kunnen worden herroepen, en dat de methoden om toestemming te krijgen de mogelijkheid voor de betrokkene moeten inhouden om van gedachten te veranderen zonder daar al te veel moeite voor te hoeven doen. Een mogelijke oplossing is dat er voor het huishouden een bedieningspaneel wordt ontworpen waarmee met één druk op de knop toestemming kan worden gegeven. Of zo'n functie geboden kan worden, hangt af van de vraag of het ontwerp van de meter en van het bedieningspaneel

geavanceerd genoeg is om ervoor te zorgen dat de toestemmingsprocedure geldig blijft.

Overeenkomst

Het verwerken van gegevens kan ook nodig zijn ter uitvoering van een overeenkomst waarbij een betrokkene een van de partijen is, of om op verzoek van een betrokkene stappen te nemen vóór het aangaan van een overeenkomst. Deze rechtsgrondslag kan worden gebruikt voor de verwerking van persoonsgegevens voor factureringsdoeleinden, aangezien een overeenkomst voor energielevering niet kan worden uitgevoerd zonder een naar behoren opgestelde factuur.

Wat de facturering betreft mag niet uit het oog worden verloren dat het hier een voorwaarde betreft waarbij het criterium van ‘alleen het strikt noodzakelijke’ geldt. Met andere woorden, indien de gronden voor verwerking betrekking hebben op de uitvoering van een overeenkomst die enkel vereist dat de klant een factuur per kwartaal krijgt en dat hij deze betaalt, hoeft de leverancier niet vaker meteropnamen te verzamelen om aan die overeenkomst te voldoen. De overeenkomst moet hetzij een geldige en wettige bepaling omvatten voor frequentere meteropnamen, of de leverancier moet zich voor deze opnamen op een andere rechtsgrondslag verlaten.

Vervulling van een taak van algemeen belang of een taak die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag

In sommige lidstaten is de beheerder van het elektriciteitsnet verantwoordelijk voor de prestaties van het fysieke net, maar ook voor de vermindering van het algehele elektriciteitsverbruik. Dit elektriciteitsverbruik betreft zowel het algehele verbruik als het verbruik tijdens piekuren. Deze taken worden vervuld voor het algemeen belang en zij rechtvaardigen de installatie van slimme meters.

Wettelijke verplichting

In sommige lidstaten is de netbeheerder verplicht om bij elke nieuwe installatie³ slimme meters te installeren en daarmee gegevens te verzamelen.

Gerechtvaardigde belangen

Volgens artikel 7, onder f), van de richtlijn kan de verwerking rechtmatig zijn indien zij noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten van de betrokkene niet prevaleren.

Het cruciale punt is hier dat bij het aanvoeren van deze rechtsgrondslag voldoende gewicht moet worden gegeven aan de belangen en rechten van betrokkenen. Het lijkt buiten kijf te staan dat de gerechtvaardigde belangen van de voor de verwerking verantwoordelijke en de samenleving als geheel worden gediend door een almaar doelmatiger energielevering en energiegebruik en dat dit kan worden bewerkstelligd

³ Zie het Franse decreet nr. 2010-1022 van 31 augustus 2010.

via de door slimme meters verzamelde persoonsgegevens. Maar dat dit specifieke gebruik van persoonsgegevens gerechtvaardigd lijkt (en, voor veel mensen, wenselijk), wil nog niet zeggen dat het ook kan dienen ter rechtvaardiging van elk onderdeel van de verwerking. Met andere woorden: de noodzaak om het energieverbruik te verminderen kan een zinnige doelstelling van het overheidsbeleid zijn, die echter niet in alle gevallen prevaleert boven de rechten en belangen van betrokkenen.

Het moge duidelijk zijn dat praktische maatregelen als privacybevorderende technologieën en privacyeffectbeoordelingen – om de veiligheid en privacy van de door slimme meters verwerkte gegevens te verbeteren – ervoor zorgen dat een voor de verwerking verantwoordelijke eerder een beroep kan doen op deze voorwaarde.

Dit is vooral van belang wanneer gegevensverwerking de gerechtvaardigde belangen dient van een voor de verwerking verantwoordelijke, maar tevens een zowel inherente als disproportionele inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer; of indien de betrokkene ongerechtvaardigd nadeel ondervindt van de gegevensverwerking. Voorbeelden zijn het opstellen van gedetailleerde profielen die in feite niet nodig zijn om het doel te bereiken, het doorgeven van bijzonderheden aan derden zonder kennis of toestemming van de betrokkene, of het gebruik van persoonsgegevens om beslissingen te nemen over afsluiting op afstand zonder fatsoenlijke inachtneming van de rechten van het individu op de bescherming van diens gegevens en andere rechten.

De Groep wil de bedrijfstak er tevens op wijzen dat in sommige lidstaten betrokkenen bezwaar kunnen maken tegen de installatie van slimme meters en dat in dergelijke gevallen de keuzen van de betrokkene boven enig ander belang prevaleren.

Andere nalevingsaspecten in verband met het gebruik van slimme meters

Door het uiterst veelzijdige karakter van deze materie is het voor de Groep onmogelijk een uitputtend overzicht te geven van punten waarover advies gegeven zou kunnen worden. Dit is namelijk een werkgebied in opkomst en de Groep verwacht zeker dat er meer problemen en oplossingen zullen komen naarmate er meer slimme meters worden geïnstalleerd. Er zijn echter enkele kwesties van algemeen belang die volgens de Groep serieus door alle belanghebbenden ter harte moeten worden genomen.

Ingebouwde privacy

De Groep brengt haar advies 168 in herinnering, waarin wordt gesteld dat diensten en technologieën die afhankelijk zijn van de verwerking van persoonsgegevens, moeten worden ontworpen met standaardinstellingen die maximale privacy bieden. Wat dat betreft dient de invoering van slimme meters vanaf het begin plaats te vinden met ingebouwde privacy, waarbij het niet alleen om beveiligingsmaatregelen behoort te gaan, maar ook de hoeveelheid verwerkte persoonsgegevens zoveel mogelijk beperkt moet blijven. Sommige lidstaten hebben plannen voor de invoering opgesteld die een effectbeoordeling betreffende de persoonlijke levenssfeer omvatten. De Groep is voorstander van deze aanpak.

De slimme meters die op dit moment in sommige lidstaten worden getest, halen afhankelijk van de soort overeenkomst die de klant heeft gekozen, diverse standen op. Als de klant bijvoorbeeld een eenvoudige overeenkomst heeft op basis waarvan hij de gehele dag dezelfde prijs voor elektriciteit betaalt, zal de meter slechts één stand per dag ophalen. Maar als de klant een overeenkomst heeft waarin afhankelijk van het dagdeel sprake is van verschillende prijzen, zal de meter tien verschillende standen per dag ophalen. Op het eenvoudigste niveau zorgt ingebouwde privacy ervoor dat meterstanden alleen zo vaak worden doorgegeven als nodig is voor de werking van het systeem of om een dienst te leveren waarvoor de klant heeft aangegeven die te willen ontvangen.

Een voorbeeld: een type meter die op dit moment in gebruik is, haalt elke 10 tot 60 minuten verbruiksstanden op zodat er een grafiek van de belasting kan worden gemaakt. De beheerder van het elektriciteitsnet kan de frequentie op afstand aanpassen. Deze grafieken worden in de meter opgeslagen, met een geschiedenis van twee maanden, en worden door de beheerder van het elektriciteitsnet verzameld wanneer dit nodig is. Binnen de benadering van de ingebouwde privacy zou dit model zo kunnen worden aangepast dat de grafieken alleen op verzoek worden opgehaald en opgeslagen.

De technische specificaties van het net zouden er ook voor moeten zorgen dat alle verzamelde gegevens binnen het net van het huishouden blijven, tenzij het noodzakelijk is om ze elders te bezorgen, of indien de betrokkene met de doorgifte instemt. Ook moet het systeem zo worden ontworpen dat ervoor wordt gezorgd dat, mochten er persoonsgegevens worden doorgegeven, de gegevens die niet nodig zijn om te beantwoorden aan het doel van de overdracht, worden gefilterd of verwijderd. Het alomvattende doel moet zijn dat zo weinig mogelijk gegevens worden verwerkt of doorgegeven.

De Groep beveelt ook aan systemen zodanig te ontwerpen dat zij slechts toegang tot persoonsgegevens verschaffen voor zover nodig voor de uitoefening van de taak van de voor de verwerking verantwoordelijke. Ten aanzien van alle partijen die toegang hebben tot persoonsgegevens moet worden geverifieerd dat zij geschikte en bevoegde ontvangers van persoonsgegevens zijn. Zij zouden alleen toegang mogen hebben tot persoonsgegevens die nodig zijn voor de vervulling van hun taak. Daarbuiten zouden zij geen toegang tot persoonsgegevens mogen hebben.

Het bewaren van persoonsgegevens

In de ‘pre-slimme’ wereld ontwikkelde de energiesector methoden om persoonsgegevens voor een beperkt aantal doeleinden te bewaren, bijvoorbeeld facturering. Slimme meters brengen nieuwe problemen met zich mee. Aangezien er aanmerkelijk grotere hoeveelheden gegevens zullen worden verwerkt, moeten het beleid en de praktijken betreffende het bewaren van gegevens voor nieuwe doeleinden worden vastgesteld en voor bestaande doeleinden worden herzien. Om er zeker van te zijn dat gegevens alleen zo lang als nodig is worden bewaard om een specifiek en rechtmatig doel te dienen, moet er een meer inzicht komen in de doeleinden van de verwerking. Dit zal op zijn beurt de voor de verwerking verantwoordelijken in staat stellen aan te tonen dat persoonsgegevens alleen worden bewaard zo lang als dat nodig is. Zo is een tamelijk vaak genoemd doel dat met door een meter verzamelde

gegevens advies kan worden gegeven op het gebied van energie-efficiëntie. Dit soort dienstverlening kan onder meer bestaan uit het aanbieden van vergelijkingen van jaar tot jaar, en met het oog hierop is er geopperd dat dertien maanden een geschikte periode is om persoonsgegevens te bewaren. Een dergelijke lange bewaarperiode is echter alleen aanvaardbaar indien de betrokkene heeft aangegeven voordeel te willen putten uit zo'n regeling. Voor andere soorten diensten zal de bewaarperiode veel korter moeten zijn.

Verder is het denkbaar dat consumenten veel van deze gegevens op de meter of op een vergelijkbaar verbindingsapparaat gaan bewaren (een apparaat dat niet voor de facturering wordt gebruikt). Dit geeft de betrokkene de mogelijkheid om zelf te beslissen over het bewaren van gegevens. Als dit de praktijk zou worden, zou het goed zijn als consumenten een systeem met geheugensteuntjes of herinneringen ontvangen om hen in deze 'boekhouding' bij te staan.

Verwerking van persoonsgegevens door derden

Waarschijnlijk zullen er veel derden en energiedienstverleners betrokken zijn bij het verzorgen en ondersteunen van de invoering van slimme meters. De Groep meent dat een en ander zorgvuldig moet worden overdacht. De invloed en betrokkenheid van derden zal per lidstaat verschillen, maar het is duidelijk dat een invoering van slimme meters die de persoonlijke levenssfeer het diepst binnendringt, kan leiden tot handel in energieprofielen, die de belangen dient van partijen die energiediensten op de markt willen brengen.

Technieken die zijn voorgesteld om naleving mogelijk te maken zijn onder meer een centraal knooppunt van informatie en communicatie dat dienst doet als kanaal voor alle betrokkenen die toegang willen hebben tot gegevens van afnemers; een code die alle partijen moeten ondertekenen; en een handvest dat de gehele sector bestrijkt. De Groep wil duidelijk stellen dat hoe indringender de verwerking is, des te strenger de veiligheidswaarborgen dienen te zijn. De Groep dringt er krachtig op aan dat de bevoegde regelgevende organen een standpunt innemen ten aanzien van de aanvaardbaarheid van verwerkingen die diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer.

De toestemming van de consument zou dit alles moeten schragen, waarbij de bedrijfstak ervoor moet zorgen dat de betrokkene in een positie verkeert dat hij deze toestemming op basis van voldoende kennis van zaken kan verlenen. De Groep wil er geen misverstand over laten bestaan dat het onaanvaardbaar is als derden gedetailleerde informatie over het energiegebruik van een betrokkene verwerken zonder diens kennis en toestemming.

Veiligheid

Als onderdeel van het proces van ingebouwde privacy worden op basis van veiligheids- en privacybeoordelingen mogelijke bedreigingen van de veiligheid van de gegevens vastgesteld. Gezien het nieuwe en weidse perspectief dat het slimme net en de hiermee verband houdende technologieën in petto hebben, is het geen sinecure om in te spelen op veiligheidseisen.

Tegen deze achtergrond beveelt het advies aan dat er omwille van de beperking van risico's sprake moet zijn van een eind-tot-eindbenadering, waarbij alle partijen betrokken zijn en geput wordt uit een grote verscheidenheid aan expertise. Veiligheid dient ook in een vroeg stadium in de netarchitectuur te worden ingebouwd en niet pas later te worden opgenomen.

De Groep wil er geen misverstand over laten bestaan dat er sprake moet zijn van afdoende krachtige veiligheidswaarborgen, willen de betrokkenen er op kunnen vertrouwen dat hun persoonsgegevens op een veilige wijze worden verwerkt en hun fundamentele recht op privacy wordt beschermd. Deze waarborgen moeten van toepassing zijn op het hele proces, waaronder de interne onderdelen van het net, de overdracht van persoonsgegevens via het net en de opslag en verwerking van persoonsgegevens door leveranciers, netten en andere voor de verwerking verantwoordelijken.

Omdat de Groep ervan uitgaat dat slimme meters lang zullen meegaan, adviseert zij dat waarborgen in de loop der tijd worden aangepast en verbeterd en regelmatig worden beoordeeld en getest.

Gezien de grotere hoeveelheid persoonsgegevens die wordt verwerkt, is het duidelijk dat de gevaren voor de privacy van gegevens eveneens toenemen. De Groep beveelt daarom aan dat technische en organisatorische beschermingsmechanismen ten minste de volgende gebieden bestrijken:

- voorkoming van ongeautoriseerde openbaarmaking van persoonsgegevens;
- handhaving van de integriteit van persoonsgegevens om ongeautoriseerde wijzigingen onmogelijk te maken;
- effectieve verificatie van de identiteit van elke ontvanger van persoonsgegevens;
- vermijden dat belangrijke diensten worden verstoord door aanvallen op de veiligheid van persoonsgegevens;
- een voorziening voor het uitvoeren van adequaat onderzoek van persoonsgegevens die zijn opgeslagen op een meter of door een meter zijn doorgegeven;
- deugdelijke controles op toegang en passende bewaarperiodes;
- aggregatie van gegevens wanneer deze niet naar individuele personen uitgesplitst hoeven te zijn.

Individuele rechten, waaronder informatie aan betrokkenen

De invoering van slimme meters zal complexe en nieuwe wijzen van verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengen. De meeste betrokkenen zullen zich niet bewust zijn van de aard van deze verwerkingen en van de invloed die zij kunnen hebben op hun persoonlijke levenssfeer. Als zij zich niet bewust zijn van de verwerking van persoonsgegevens, is het in ieder geval uitgesloten dat zij er beslissingen over kunnen nemen die op voldoende kennis van zaken berusten. De plicht om betrokkenen te informeren over de verwerking van hun persoonsgegevens is een van de grondbeginselen van de richtlijn gegevensbescherming. Artikel 10 regelt

dat er in deze informatie wordt voorzien en eist dat de voor de verwerking verantwoordelijke de volgende informatie verstrekt aan de betrokkene:

- de identiteit van de voor de verwerking verantwoordelijke en, in voorkomend geval, van diens vertegenwoordiger;
- de doeleinden van de verwerking;
- verdere relevante informatie die zorgt voor een eerlijke verwerking. Deze omvat de identiteit van de ontvangers van persoonsgegevens, en het recht op toegang en op rectificatie.

De voor de verwerking verantwoordelijke die zorg draagt voor de installatie van en het onderhoud aan de meter, moet de betrokkene duidelijk maken welke informatie aan de meter wordt onttrokken en waarvoor deze wordt gebruikt.

Voor zover derden betrokken zijn bij de verwerking van persoonsgegevens om betrokkenen diensten te leveren, moeten de betrokkenen eveneens daarover worden geïnformeerd. Soms kan het passend zijn om de toegang van derden tot – en het gebruik van – persoonsgegevens te controleren of te onderzoeken, om ervoor te zorgen dat de betrokkenen niet worden misleid.

Rechten van betrokkenen

Voor de verwerking verantwoordelijken moeten de rechten van betrokkenen eerbiedigen en indien gewenst de informatie die over hen wordt bewaard, aanpassen of wissen. Het feit dat een integraal deel van het project met slimme meters de realisering van een ‘thuisnet’ behelst (waarbij de afnemer van de slimme meter onmiddellijk informatie over zijn gebruikspatroon en tarieven kan krijgen), betekent dat ervoor gezorgd kan worden dat betrokkenen gemakkelijk hun rechten kunnen uitoefenen, door gebruik te maken van middelen die directe toegang tot de gegevens mogelijk maken.

Een deel van de technologie kan echter ongeschikt zijn om de toegang van betrokkenen tot hun gegevens te vergemakkelijken. Een van de meters die momenteel in sommige lidstaten worden getest, heeft bijvoorbeeld alleen een klein display waarop alleen tekst kan worden weergegeven. De klant heeft hierdoor noch toegang tot reeds door de meter doorgegeven informatie, noch tot grafieken, zoals de belastingsgrafiek (die in de meter is opgeslagen). Dit display lijkt dus niet te kunnen worden gebruikt voor een verzoek tot toegang van een betrokkene.

Verwerking van gegevens ter voorkoming van misdrijven en voor strafrechtelijk onderzoek

De richtlijn gegevensbescherming bevat regels voor de verwerking van persoonsgegevens bij verwerking die bovenmatig is in verhouding tot het doel. Duidelijk is dat het gedetailleerde beeld dat door slimme meters kan worden verkregen en dat leveranciers informatie verschaft over patronen van energiegebruik, het mogelijk maakt verdachte en in sommige gevallen illegale activiteiten op te sporen. De Groep herinnert de bedrijfstak eraan dat het feit dat een dergelijke mogelijkheid bestaat, niet automatisch inhoudt dat er voor dit doel op grote schaal gegevens mogen worden verwerkt. Het is met name van belang op te merken dat voor

zover persoonsgegevens verband houden met een eventueel gepleegd strafbaar feit, deze persoonsgegevens als gevoelig worden gecategoriseerd en dat dergelijke gegevens niet kunnen worden verwerkt door de voor de verwerking verantwoordelijke, tenzij artikel 8, lid 5, van de richtlijn van toepassing is.

Conclusie

De komst van slimme meters, die de weg vrijmaakt voor het slimme net, brengt een geheel nieuw en complex model van onderlinge relaties met zich mee die problemen opwerpen aangaande de toepassing van de wetgeving inzake gegevensbescherming. Uit de antwoorden op de vragenlijst van het directoraat-generaal Energie is gebleken dat de lidstaten van de EU uiteenlopende standpunten huldigen, zowel op het gebied van de voortgang van de invoering als wat de regelingen ten aanzien van de energielevering betreft, die het scenario nog ingewikkelder maken. Wat echter wél overduidelijk is, is dat het gebruik van slimme meters een enorme vlucht zal nemen: verwacht wordt dat een ruime meerderheid van de Europese burgers er vóór het einde van dit decennium een in huis zal hebben.

In dit advies wordt de toepasbaarheid van de wetgeving aangaande gegevensbescherming toelicht: het maakt duidelijk dat de meters persoonsgegevens verwerken en dat de wetgeving inzake gegevensbescherming dus van toepassing is.

Dit advies laat tevens zien dat slimme meters de mogelijkheid met zich meebrengen om op tal van nieuwe manieren gegevens te verwerken en afnemers diensten te verlenen. Om wat voor verwerking het ook gaat, en of deze nu vrijwel identiek is aan die van de 'pre-slimme' omgeving of juist geheel nieuw is, duidelijk moet worden vastgesteld wie voor de verwerking verantwoordelijk is, zoals het eveneens duidelijk moet zijn welke verplichtingen voortvloeien uit gegevensbescherming, waaronder ingebouwde privacy, veiligheid en de rechten van betrokkenen. Betrokkenen moeten afdoende worden geïnformeerd over hoe hun gegevens worden verwerkt en moeten zich bewust zijn van de fundamentele verschillen in de manier waarop hun gegevens worden verwerkt, zodat hun toestemming, voor zover zij die geven, geldig is.

Brussel, 4 april 2011

*Namens de Groep,
Jacob KOHNSTAMM
Voorzitter*