



Baggrundsnotat om principbeslutning om mulig datafrisættelse af BBR-forbrugsdata

Kontor/afdeling
Energieffektivisering og data

Dato
07-04-2025

J nr. 2025 - 801

/HLKRL

Indhold

Indledning:	2
Generel beskrivelse af BBR	2
Beskrivelse af BBR-forbrugsdata	2
Hvem har adgang til data?	3
Hvilke barrierer er der for at få adgang til BBR-forbrugsdata i dag?	3
Use cases	4
Case: Data til finansiering af grønne lån	4
Case: Data til brug for benchmarking	5
Case: Data til screeningsproces for etablering af energifællesskaber	5
Hvilke juridiske forhold og krav gør sig gældende ved frisættelse af forbrugsdata? ..	6
GDPR	6
Følsomme oplysninger for virksomheder	7
Konklusion af juridiske forhold	8
Perspektiver vedr. teknisk implementering	8
Videre proces	8

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk



Indledning:

Det er Energistyrelsens indledende vurdering, at en frisættelse af data om årligt energiforbrug kan skabe en samfundsværdi, der i dag er vanskelig at opnå, da der ikke er let adgang til disse data. Use cases peger på en bred nytteværdi, særligt til energiplanlægning og i den finansielle sektor. Da data allerede indsamles, opbevares og distribueres gennem BBR, vurderes det potentielt at være en omkostningseffektiv kanal for frisættelse.

I notatet uddybes baggrunden for den indledende vurdering og use cases, der taler for datafrisættelse, præsenteres. De tekniske løsninger, juridisk grundlag samt økonomiske konsekvenser vil skulle belyses yderligere, hvis FFD beslutter at gå videre med arbejdet.

Generel beskrivelse af BBR

Siden 2010 har alle energiforsyningsvirksomheder, der leverer el, fjernvarme, naturgas eller fyringsolie, været forpligtet til at oplyse om den enkelte slutbrugers forbrug til Bygnings- og Boligregistret (BBR). Dette sker pr. hovedmåler, der registreres på en adresse. Det er Vurderingsstyrelsen, der er myndighed for BBR.

I BBR findes oplysninger om alle bygninger og boliger i Danmark. Der er mange oplysninger om hver enkelt bygning, fx hvor den ligger, hvad den bruges til, dens størrelse og alder. Der er også oplysninger om hvilken varmekilde, bygningen opvarmes med. BBR samler desuden oplysninger om årligt energiforbrug på baggrund af indberetninger fra energiforsyningsvirksomhederne, og det er disse data, som er genstand for denne drøftelse. Disse data vises i dag ikke på BBR-meddelelsen, modsat andre oplysninger fra BBR, som kan tilgås af alle, fx via <https://bbr.dk/forside> og som dataservices via Datafordeleren.

Beskrivelse af BBR-forbrugsdata

Indsamling af data

Forpligtelsen til at indrapportere oplysninger om energiforbrug er fastlagt i Bekendtgørelse af lov om bygnings- og boligregistrering¹. Indberetningen foretages af de enkelte energileverandører eller af deres it-serviceleverandører. El-data sendes fra DataHubben til BBR. Nogle indberetninger foretages per automatik, og andre foretages manuelt. Der bruges derfor en relativt stor mængde ressourcer på at indberette data. Der er pligt til at indberette energiforbruget til BBR mindst én gang årligt med op til tre måneders forsinkelse. Nogle data, fx elforbrug, indberettes på månedsniveau, mens fjernvarmeforbrug ofte indberettes én gang om året. Da indberetningen ikke skal følge kalenderåret, følger indberetningen af fjernvarmeforbruget tit afregningen, som ofte ligger efter fyringssæsonen.

Oplysninger om forbrug indberettes med den adresse, som forbruget knytter sig til. Der er dog ikke pligt til, at dette skal være en officiel adresse fra Danmarks

¹ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/797> §4 stk. 4.



adresseregister (DAR), men med en rensning af data kan de fleste adresser gøres til DAR-adresser. Dermed kan data knyttes til BBR og andre grunddata, såsom en bygning eller en matrikel og derfra videre til ejeren.

Hvem har adgang til data?

Myndigheder og forskningsinstitutioner kan få adgang til uanonymiserede data, hvis der er et fagligt formål. Et eksempel kan være en kommune, der sagsbehandler på en konkret ejendom. Dataudveksling sker efter aftale med Vurderingsstyrelsen.

Kommunale medarbejdere kan desuden se BBR's oplysninger om energiforbrug på en konkret bygning. Dette sker ved søgning på den enkelte bygning gennem diverse systemer, såsom systemet BBR Explore, der udvikles af Vurderingsstyrelsen.

Hverken borgere eller private virksomheder har i dag adgang til energiforbrugsdata, der ikke først er blevet anonymiseret. Her kan man få adgang via en såkaldt OIS-distributør. Den Offentlige Informationsserver (OIS) er en statslig database, der samler en række oplysninger vedrørende ejendomme i Danmark. Oplysningerne stammer fra en række landsregistre, herunder BBR, der ejes og vedligeholdes af kommunerne, regionerne og staten. OIS sælger ejendomsdata til professionelt brug. Videresalget sker gennem en af de 11 datadistributører, der anonymiserer data, inden det videresendes. Det er op til den enkelte OIS-distributør at udarbejde passende anonymiseringsmetoder, som afhænger af det konkrete formål. OIS-distributører kan altså mod betaling levere forbrugsdata i anonymiseret form til private aktører. Nogle tilbyder også uanonymiserede data, hvis der er indhentet samtykke fra dataejereren om, at data må deles.²

Hvilke barrierer er der for at få adgang til BBR-forbrugsdata i dag?

De primære barrierer for at få adgang til BBR-årsforbrugsdata er, at dataanvendere mangler en simpel måde at tilgå data om årligt energiforbrug, samt at private aktører ikke har lov til at få uanonymiserede data. Der er behov for at afdække, hvad det kræver at give adgang til de data om forbrug, som i forvejen indsamles til BBR som en del af forsyningsselskabernes almindelige opgavevaretagelse.

Alternativet til at få oplysninger om årligt energiforbrug frisat er en mere krævende proces, hvor der skal indhentes samtykker for at give adgang til data. Denne udfordring afspejles i flere af casene nedenfor. Selvom der på sigt måske udvikles en fælles løsning til indhentning af samtykker, forventes det stadig være en ressourcekrævende proces for dataanvenderen.

² Det er den der har energiforbruget, der skal give samtykke til at 3. part kan få adgang til data. Det vil fx betyde, at det er den enkelte lejer, der skal give samtykke jf. energiforbruget i den enkelte lejlighed og ikke udlejereren der ejer bygningen.



I mange tilfælde kan anonymiserede data anvendes, men for en privat aktør skal disse erhverves gennem en OIS-leverandør mod betaling, hvilket ikke altid står mål med virksomhedens og opgavens økonomi.

Erfaringerne fra både eldatafrisættelsesbekendtgørelsen og Bygningshubben viser desuden, at der er vanskeligheder forbundet med at finde en effektiv anonymiseringsmetode, der både sørger for, at anonymiseringen ikke kan brydes, men samtidig ikke anonymiserer data i sådan grad, at data bliver uanvendelig.

Use cases

Energistyrelsen er gjort bekendt med, at der blandt dataanvenderne er en efterspørgsel efter bedre adgang til forbrugsdata, herunder oplysninger om årsforbrug. Denne efterspørgsel kan illustreres gennem en række use cases, som er indsamlet af Energistyrelsen gennem interviewes med dataanvendere.

Case: Data til finansiering af grønne lån

Hvis bankerne ønsker at tilbyde grønne lån, har de brug for adgang til energiforbrugsdata. Grønne lån kan fx tilbydes til energiforbedringer, hvor lånene har en række attraktive fordele, fx en bedre rente end almindelige lån. I dag er det imidlertid ikke muligt for bankerne at få adgang til BBR-forbrugsdata uden samtykke fra den enkelte forbruger. Dette er særlig udfordrende i forbindelse med udlejningsejendomme, når der er lejere i en bygning. Data om energiforbrug ejes nemlig af forbrugeren, og ejeren skal derfor have samtykke til at få lov til at bruge data fra hver enkelt lejer, hvilket gør dataindsamlingen ressourcekrævende og i mange tilfælde umulig.

Alternativt kan forbrugsdata for en bygning gøres tilgængelige i anonymiseret form, hvor en OIS-distributør mod betaling videregiver data til bygningsejer. Der mangler dog en konkret metode for, hvornår anonymiseringen er sikker nok. I dag er det således den enkelte OIS-distributør, der står med risikoen for, at anonymiseringen er sikker nok til at beskytte personfølsomme oplysninger og forretningsoplysninger.

Den komplekse og ineffektive dataindsamlingsproces gør, at mange banker opgiver at indsamle data, hvilket hæmmer mulighederne for at tilbyde grønne lån.

De forventede gevinster for at give fri adgang til data om årligt energiforbrug vil være:

- **Banker og realkreditinstitutioner:** Bedre data vil øge muligheden for at tilbyde grønne lån frem for almindelige realkreditlån, der ofte er mere attraktive at finansiere
- **Låntagere:** Mulighed for at opnå bedre finansieringsvilkår, hvilket kan gøre investeringer i grønne bygningstiltag mere rentable.



Case: Data til brug for benchmarking

Boligorganisationer og boligadministratorer i den almene boligsektor har behov for gode data, når de skal evaluere effekten af energirenoveringer. Det kan fx være, hvis der er foretaget udskiftning af vinduer eller efterisolering. Fri adgang til data om årligt energiforbrug for de enkelte bygninger kan give et bedre datagrundlag for at sammenligne forbrug før og efter en energirenovering, og dermed et klarere billede af effekten ved forbedringen og understøttelse af beslutning om yderligere tiltag.

Anonymiseret forbrugsdata er tilstrækkeligt til at understøtte casen, men mange bygninger vil have så få lejere, at det ikke er muligt at anonymisere på en måde, der ikke gør det muligt at identificere den enkelte forbruger.

Alternativt skal der indhentes samtykker fra lejerne, hvilket har samme udfordringer som casen om data til finansiering af grønne lån, hvor det er ressourcekrævende og ineffektivt at indhente samtykke til at bruge data.

Ved at stille data om årsforbrug frit tilgængeligt, kan boligorganisationer bedre træffe datadrevne beslutninger, der både økonomisk og miljømæssigt gavner beboerne og samfundet som helhed.

De forventede gevinster ved at give fri adgang til data om årligt energiforbrug vil være:

- **Boligorganisationer og administratorer:** Mindre administrativ byrde og bedre grundlag for beslutningstagning i forbindelse med energirenoveringer.
- **Forbrugere:** Lavere energiomkostninger, da mere effektive energiforbedringer kan implementeres.

Case: Data til screeningsproces for etablering af energifællesskaber

I et energifællesskab deler medlemmerne strøm fra lokalejede anlæg, fx solcelleanlæg, via det kollektive elnet. Virksomheder og myndigheder, der arbejder med at udbrede energifællesskaber, mangler at kunne få nem adgang til oplysninger om årligt el- og fjernvarmeforbrug på bygningsniveau, da korrekte data vil kunne styrke beslutningsgrundlaget for, hvor det giver mest værdi at placere et nyt energifællesskab. Her kan fri adgang til data hjælpe med at gøre udvælgelsen mere retvisende med et datagrundlag, der er let at arbejde med og som ikke kræver lange og dyre processer. Fri adgang til data om årligt energiforbrug vil give aktørerne mulighed for i en indledende screeningsproces hurtigt og effektivt at vurdere energibehov ud fra eksisterende energiforbrug, så man fx kan dimensionere størrelsen af nye solceller og batterier, vurdere det tekniske potentiale samt økonomien ifm. at etablere et energifællesskab i et givent område.



På nuværende tidspunkt kræver det samtykke at indhente data om årligt forbrug. Da screeningsprocessen ligger før et projekt bliver godkendt, er der behov for nem adgang til data, der kan hentes uden de store omkostninger, da der ofte hverken er meget tid eller mange penge til at foretage denne indledende screeningsproces. Derfor bliver det for kompliceret at anvende BBR's oplysninger om årligt energiforbrug i nuværende setup, hvor data ikke er frisat. Det kan betyde, at potentialet i at udnytte data til at udpege mulige områder for energifællesskaber ikke udnyttes.

Der er mulighed for at bruge anonymiserede data til at løse opgaven, hvis data er aggregeret på en sådan måde, at man ser et samlet forbrug ud fra nogle konkrete områder, som udvælges. Dette kan fås via en OIS-distributør mod betaling, men som beskrevet ovenfor, spiller økonomien ofte en rolle i screeningsprocessen.

De forventede gevinster ved at frisætte data om årsforbrug vil være:

- **Virksomheder og kommuner:** Nem adgang til data om årligt energiforbrug vil give bedre mulighed for at screene f.eks. boligområder, kommunale bygninger og erhvervsområder for potentialer for energifællesskaber med minimal indsats. Det gør det muligt at sende målrettede tilbud, understøtte investeringer og fremme den grønne omstilling i lokalområder.
- **Borgere og virksomheder:** Bedre vidensgrundlag til at beslutte sig for at investere i energifællesskaber.

Hvilke juridiske forhold og krav gør sig gældende ved frisættelse af forbrugsdata?

Der er en række juridiske problemstillinger, der skal undersøges, hvis det besluttes at arbejde videre mod en løsning for frisættelse af data i BBR om årligt energiforbrug. Der vil både være behov for konkrete vurderinger af muligheden for frisættelse i henhold til GDPR samt til virksomhedsfølsomme oplysninger.

GDPR

Oplysninger om energiforbrug er personoplysninger, hvis det i kombination med anden data kan tilknyttes en identificeret fysisk person³, og er derfor beskyttet af GDPR. I forarbejderne til lovgrundlaget for indsamling af energiforbrug i BBR fra 2009 fremgår, at *"hvis der er tale om personrelateret energiforbrug vil private parter normalt kun kunne få adgang til anonymiserede data, f.eks. i form af et gennemsnitsforbrug for en flæthed af bygninger"*⁴.

³ Hvilket også fastslås af Datatilsynet i deres afgørelse i sagen om "Klage over Radius' fjernaflæsning af elmålere" fra d. 10-02-2023

⁴ [2009/1 LSF 47](#)



Årligt energiforbrug er således i mange tilfælde endnu en personoplysning, hvorfor behandling herunder frisættelse kræver overholdelse af GDPR.

Databeskyttelsesforordningen (GDPR) og persondataloven⁵ stiller krav til, hvornår og hvordan man må behandle, herunder frisætte, persondata. Det kræver først og fremmest et behandlingsgrundlag. Dvs. at en myndighed eller virksomhed skal have enten et lovgrundlag eller et samfundstjenesteligt formål, der kan begrunde, at man behandler (frisætter) persondata om energiforbrug. I forbindelse med den offentlige høring af BBR-loven fra 2009 blev det umiddelbart vurderet af Datatilsynet, at en regel om, at der uden samtykke skal kunne ske offentliggørelse eller videregivelse af de enkelte borgeres energiforbrug, vil være en fravigelse af persondataloven. Hvis det er hensigten at skabe adgang til behandling af personoplysninger BBR i videre omfang, end hvad der følger af persondataloven, er det Datatilsynets opfattelse, at en sådan fravigelse af persondataloven skal ske i selve loven frem for i administrativt fastsatte regler.⁶ Derudover skriver Datatilsynet, at *"en særlig hjemmel til behandling i videre omfang, end hvad der følger af persondataloven, bør underkastes en politisk beslutningsproces, og noget sådant bør efter tilsynets opfattelse kun gennemføres, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor. I givet fald skal Datatilsynet henstille, at der i lovforslaget tillige foretages en vurdering i forhold til persondataloven og databeskyttelsesdirektivet."* Ønsker man frisættelse af energiforbrug fra BBR-databasen, bør der derfor fremsættes en lovhjemmel i relevant lovgivning, som muliggør dette under hensyntagen til den øvrige persondataret og anden relevant lovgivning.

Følsomme oplysninger for virksomheder

Lov om forretningshemmeligheder stammer fra Directive (EU) 2016/943 (Protection of Trade Secrets), og omhandler beskyttelse mod brug og videregivelse af forretningshemmeligheder. Forretningshemmeligheder defineres som oplysninger, der:

- er hemmelige i den forstand, at de ikke i deres helhed eller i den præcise udformning eller sammensætning er almindeligt kendt blandt eller umiddelbart tilgængelige for personer i de kredse, der normalt beskæftiger sig med den pågældende type oplysninger,
- har handelsværdi, fordi de er hemmelige, og
- under de givne omstændigheder er blevet underkastet rimelige foranstaltninger til hemmeligholdelse af den person, som lovligt kontrollerer oplysningerne.

En virksomheds energiforbrug kan i sig selv give et indblik i virksomheden, og særligt i kombination med anden tilgængeligt data kan det være muligt for

⁵ Persondataloven har sin oprindelse fra Lov om private registre m.v. (Registerloven) fra 1978, der omfattede beskyttelse af virksomheds- og personoplysninger ved brug af elektronisk databehandling og registrering.

⁶ <https://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L47/bilag/1/749199.pdf>



personer, der normalt beskæftiger sig med den type oplysninger, at udlede værdifuld information om virksomheden ud fra de frisatte energiforbrugsdata. Erhvervelse, brug eller videregivelse af forretningshemmeligheder er dog lovlig, hvis det sker som følge af EU eller national ret. Så beskyttelsen kan tilsidesættes, hvis der er hjemmel til frisættelsen. Det vurderes dog, at tilsidesættelsen af beskyttelseshensynet kun vil få politisk opbakning, hvis gevinsterne er tilstrækkeligt store til at opveje eventuelle omkostninger/risici, at hensyn til relevant lovgivning skal sikres samt at en hjemmel så vidt muligt skal være proportional ift. konsekvenserne for virksomhederne.

Konklusion af juridiske forhold

I det videre arbejde vil der skulle foretages en konkret vurdering af risici og konsekvenser frisættelse af energiforbrug fra BBR vil kunne medføre for borgere og virksomheder. Denne risikovurdering kan efterfølgende anvendes ifm. et lovforslag til at anslå konsekvenser forbundet med forslaget. Konsekvenser skal sammenlignes med potentielle gevinster, der opnås ved frisættelsen for at kunne retfærdiggøre behandling af fx persondata.

Perspektiver vedr. teknisk implementering

I det videre arbejde vil det også blive undersøgt, hvordan den tekniske implementering af frisættelsen kan foregå og med hvilke økonomiske omkostninger. Den øvrige BBR-data (ikke BBR-forbrugsdata) gøres i dag tilgængelig via BBR.dk som dataservices via Datafordeleren. Det er derfor oplagt at undersøge, om det er muligt at frisætte BBR-forbrugsdata sammen med den øvrige BBR-data.

Det vil også blive undersøgt, om der er andre tekniske løsninger, der kan understøtte en frisættelse af BBR-forbrugsdata. Dette arbejde vil blive tænkt ind i arbejdet med TAU-leverance 12 "Anbefaling vedr. ændring af regulering omkring BBR-forbrugsdata med henblik på at understøtte bedre anvendelse af og adgang til data", hvor både de tekniske og juridiske rammer omkring BBR-forbrugsdata behandles og således ikke alene frisættelsesdagsordenen.

Videre proces

Bakker partnerskabet op om principbeslutningen om, at FDP skal udarbejde en anbefaling om frisættelse af BBR-forbrugsdata på årsniveau, vil Energistyrelsen med inddragelse af Klimadatastyrelsen gå i gang med at foretage de nødvendige afklaringer, der beskrives i notatet. Det vil føre til en anbefaling, der forventes afsluttet inden udgangen af 2025 med henblik på drøftelse og eventuel vedtagelse af FFD på førstkomende FFD-møde i 2026. Anbefalingen vil forholde sig til følgende:



- Forhold omkring GDPR
- Forhold omkring følsomme oplysninger for virksomheder
- Evt. behov for ændring er lovgrundlaget
- De tekniske og økonomiske forhold omkring frisættelsen
- Afgrænsning af hvilke data der kan frisættes
- Mulig implementeringsplan
- Yderligere afdækning af use case

Hvis FFD ikke bakker op om principbeslutningen, vil FDP-sekretariatet i stedet fokusere på generelt at give nemmere adgang til forbrugsdata via samtykke (herunder i regi af TAU leverance 7 og varme- og vand-DUG leverance 3). Det bemærkes, at frisættes data ikke i uanonymiseret form, er der en række use cases, der ikke understøttes.