

File ID	uvapub:104841
Filename	De elektriciteitsconsument centraal
Version	final

---

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

Type	conference contribution
Title	De elektriciteitsconsument centraal?
Author(s)	S. Pront-van Bommel
Faculty	FdR
Year	2011

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:

<http://hdl.handle.net/11245/1.359597>

---

*Copyright*

*It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content licence (like Creative Commons).*

---

# De consument en de andere kant van de elektriciteitsmarkt

*onder redactie van dr. Simone Pront-van Bommel*

"Inleidingen op het openingscongres  
van het Centrum voor Energievraag-  
stukken Universiteit van Amsterdam  
op 27 januari 2010"

## Hoofdstuk I

# De elektriciteitsconsument centraal?

*Simone Pront-van Bommel<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Dr. S. Pront-van Bommel is directeur van het Centrum voor Energievraagstukken aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam. Dank aan Eva Winters en Anne van Toor voor hun ondersteunende onderzoekwerkzaamheden. Beiden zijn onderzoekassistenten bij het Centrum.

## 1. De energieconsument centraal

De consument wordt in toenemende mate centraal gesteld in energiebeleid en -wetgeving. Het gaat daarbij niet alleen om bescherming van zijn positie, maar om veel meer dan dat. Zijn gedrag wordt ook als belangrijke schakel beschouwd om milieu- en klimaatdoelstellingen te bereiken. Voorts is hij geregeld 'tegenstander' door rechtsmiddelen aan te wenden tegen overheidsbesluiten voor realisatie van energieprojecten.

Een en ander is aanleiding om in deze bijdrage na te gaan welke rollen de energieconsument vervult (paragraaf 2), waaruit de consumentenbescherming van de energieconsument bestaat (paragraaf 3 en 4), wie de te beschermen energieconsument eigenlijk is (paragraaf 5), want dat is alles behalve duidelijk, en langs welke wegen hij voor zijn belangen kan opkomen (paragraaf 6). Aanleiding voor dit artikel is onder meer het van kracht worden van het Europese Derde Energiepakket,<sup>2</sup> met als onderdeel daarvan de recent in werking getreden Derde Elektriciteitsrichtlijn en Derde Gasrichtlijn.<sup>3</sup>

Het artikel beperkt zich daarbij in het algemeen tot de elektriciteitssector, omdat daarin de rechten van de energieconsument volgens het Europees recht het meest vergaand zijn beschermd, meer dan in de gassector. Hij heeft immers, wat betreft elektriciteit, en niet wat betreft gas, recht op een aansluiting op het distributiestelsel, als een onderdeel van zijn aanspraak op een universele dienstverlening (paragraaf 4.2).<sup>4</sup> Lidstaten zijn verplicht om daarin bij nationale wetgeving te voorzien.

---

2 Deze richtlijnen maken deel uit van het zogeheten Derde Energiepakket dat op 19 december 2007 door de Europese Commissie is aanvaard.

3 Zie Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG, Pb. 2009 L 211; Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG, Pb. 2009 L 211. Deze zijn op 14 augustus 2009 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie en op 3 september 2009 in werking getreden. De lidstaten van de Europese Unie dienen uiterlijk op 3 maart 2011 de nieuwe Derde Energierichtlijnen te hebben geïmplementeerd.

4 De afnemer van gas die is aangesloten, heeft recht om in overeenstemming met geldend nationale wetgeving te worden voorzien van gas van een bepaalde kwaliteit tegen een redelijke prijs, Bijlage I, lid 1, sub g, Derde Gasrichtlijn. Verschil met het recht op universele dienstverlening is dat de afnemer niet het recht heeft op een aansluiting op een gasnet. Dit heeft de afnemer van elektriciteit wel, artikel 3, lid 3, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

## 2. De diverse rollen van de consument

### 2.1 *Te beschermen object*

De energieconsument is in de eerste plaats object van rechtsbescherming. Consumentenbescherming vormt immers één van de centrale doelstellingen van energiebeleid en -wetgeving.<sup>5</sup>

In de praktijk bleek daarvan echter nog onvoldoende sprake te zijn. De Europese wetgever kwam tot de conclusie dat “bestaande rechten van consumenten moeten worden versterkt en gewaarborgd, en meer transparantie moeten omvatten”.<sup>6</sup> Een belangrijke stap op weg naar meer bescherming van de energieconsument was het voorstel van de EU Commissie voor een Handvest<sup>7</sup> betreffende de rechten van de energieconsument. Ofschoon later weer ingetrokken, zijn diverse onderdelen daarvan in het Derde Energiepakket terecht gekomen.

Consumentenbescherming is ook één van de hoofddoelstellingen van de Elektriciteitswet.<sup>8</sup> De daarin opgenomen consumentenregels vormen veelal een implementatie van regels uit de Tweede Elektriciteitsrichtlijn.<sup>9</sup> Nieuwe regels inzake consumentbescherming uit de Derde Elektriciteitsrichtlijn moeten uiterlijk 3 maart 2011 worden omgezet, voor zover de nationale wetgeving daaraan nog niet voldoet. Deze rechten worden hierna in de paragrafen 3 en 4 nader beschreven.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2002-03, 28982, nr. 1, p. 5; artikel 95a, e.v. Elektriciteitswet.

<sup>6</sup> Considerans punt 51, Derde Elektriciteitsrichtlijn en considerans punt 48, Derde Gasrichtlijn. Zie ook Citizens' Energy Forum, MEMO/09/429, Brussel, 30 September 2009.

<sup>7</sup> Mededeling van de Commissie, Naar een Europees Handvest betreffende de rechten van de energieconsument, COM(2007) 386 def. en Resolutie van het Europees Parlement van 19 juni 2008 (P6 – TA(2008)0306). Het Handvest is geen juridisch bindend document, maar biedt een overzicht van al bestaande wetgeving rondom consumentenrechten en geeft daarnaast aanvullende uitgangspunten voor regelgeving die consumentrechten kunnen versterken.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2007-2008, 31374, nr. 2 en 3, p. 22 (Wetsvoorstel Marktmodel); artikel 1 en 3, lid 7, Derde Elektriciteitsrichtlijn. Het wetsvoorstel en de richtlijn geven aan dat strengere regelgeving wenselijk is om de consument beter te beschermen.

<sup>9</sup> Richtlijnen kunnen op grond van artikel 288 VWEU alleen aan lidstaten verplichtingen opleggen. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het resultaat en aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten om vorm en middelen te kiezen. Vgl. T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, 6th ed, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 102-104, 201-206; M. Horspool and Matthew Humphreys, *European Union Law*, 4th ed, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 77-78.

## 2.2 Actieve speler om milieu- en klimaatbelangen te dienen

Ook anderszins verschuift de aandacht van Europees en nationaal energiebeleid steeds meer richting de energieconsument. Zijn gedrag wordt door betrokken overheden als essentiële schakel beschouwd om overheidsdoelstellingen inzake CO<sub>2</sub>-emissiereductie, energie-efficiënte en duurzame energie te bereiken. Dit betreft de zogenoemde 20%-20%-20%-doelstellingen voor 2020.<sup>10</sup>

Volgens Europese wetgeving dient dan 20% van de verbruikte energie afkomstig te zijn uit hernieuwbare bronnen. Dit betreft de hele EU. Daarnaast zijn lidstaten verplicht een voor hen afzonderlijk in 'Richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen' (RES)<sup>11</sup> vastgesteld percentage van verbruik van dergelijke energie in 2020 te realiseren. Dit percentage bedraagt voor Nederland 14%.<sup>12</sup> De Nederlandse wetgever streeft ernaar dat ook de productie in 2020 bestaat uit 20% duurzame energie. Streven is bovendien dat in 2020 ten opzichte van 1990, 20% aan energie-efficiënte is behaald.<sup>13</sup> Dit alles om uiteindelijk in 2020 de CO<sub>2</sub>-uitstoot, ten opzichte van 1990, met 20% te hebben verminderd.<sup>14</sup> Daartoe dient echter nog veel te gebeuren.<sup>15</sup>

10 Zie voor een nadere toelichting S. Pront-van Bommel, Het Derde Energiepakket, SEW (11) 2010, p. 455 e.v.

11 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG, Pb. 2009 L 140.

12 Zie Bijlage I, onder A, Richtlijn 2009/28/EG.

13 Groenboek inzake energie-efficiëntie 'Meer doen met minder', COM(2005) 265, p. 49.: In een business as usual scenario zal de energieconsumptie in 2020 stijgen naar 1900 Mtoe. Doelstelling is 20 % lager uit te komen op een verbruik van 1520 Mtoe, gelijk aan het verbruik van 1990.

14 Considerans punt 3, en artikel 1, Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, Pb. 2009 L 140. Tevens wordt deze doelstelling tot algehele reductie van emissie van broeikasgassen door de Gemeenschap opgerekt naar 30%, mits de andere ontwikkelde landen zich vastleggen op een vergelijkbare emissiebeperking en de economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden een bijdrage leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheid en capaciteiten.

15 S. Pront-van Bommel, Juridische mogelijkheden en beperkingen voor windenergie op land, in: Duurzame energie. Juridische kansen en belemmeringen (red. B. Krot en L. van Middelkoop), Congresbundel Centrum voor Milieurecht UvA, Europa law publishing: Groningen 2010, p. 67-87.

Wat betreft de ontwikkelingen van de energiesector en realisatie van deze milieu- en klimaatdoelstellingen worden diverse scenario's gehanteerd. De consument vervult een uiteenlopende rol volgens deze scenario's. Het lijkt erop dat, volgens het scenario waarin hij de meest actieve rol vervult, de hoogste rendementen voor deze doelstellingen zijn te behalen.<sup>16</sup> In dit verband wordt verwezen naar de uitkomsten van het zogenoemde Long-Term Electricity Network Scenarios (LENS) project.<sup>17</sup>

Het LENS project behelst een grootschalig onderzoek uitgevoerd naar mogelijke scenario's voor elektriciteitsnetwerken in Groot-Brittannië in 2050 teneinde hiervoor een langetermijnvisie te ontwikkelen. Het LENS rapport presenteert vijf zeer diverse mogelijke scenario's<sup>18</sup> waarbij telkens sprake is van een andere balans tussen de drie hoofdthema's: het milieubelang, de participatie van consumenten en het overheidsbeleid. Bij het in het rapport genoemde scenario Microgrids worden de meest positieve resultaten gerealiseerd wat betreft het klimaat en milieu, onder andere een reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot van 71% over het gehele energiesysteem, en zelfs 99% reductie bij de productie van elektriciteit in 2050 ten opzichte van 2000.<sup>19</sup>

16 Op weg naar intelligente netten in Nederland, Discussiedocument van de Taskforce Intelligente Netten, juli 2010, EZ. In 2008 is door de Minister van Economische Zaken een Taskforce Intelligente Netten ingesteld. De Taskforce heeft in juli 2010 zijn discussiedocument 'Op weg naar intelligente netten in Nederland' gepresenteerd. De Taskforce concludeert in het discussiedocument dat intelligente netten voorsnog niet urgent zijn, maar wel een 'hoogst robuuste optie'. De voorbereidingen van intelligente infrastructuur moeten dan ook tijdig worden genomen. De Taskforce verwacht dat in 2025 50% van de gebruikers van energie toegang heeft tot intelligente netten. Momenteel bestaan er nog belemmeringen voor het ontstaan van intelligente netten. Deze liggen volgens de Taskforce met name in tariefstructuren voor netwerkkosten, slimme investeringen zijn tot nog toe niet lonend.

17 G. Ault, D. Frame, N. Hughes, N. Strachan, "Electricity Network Scenarios for Great-Britain in 2050 – Final Report for Ofgem's LENS Project", November 2008 De opdrachtgever Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM) is een overheidsorgaan, dat onder leiding staat van de Gas and Electricity Markets Authority, wiens taken en bevoegdheden opgenomen zijn in de Gas Act (1986), Electricity Act (1989) en Utilities Act (2000). Het LENS rapport is te vinden via de website: <<http://www.ofgem.gov.uk/Networks/Trans/ElecTransPolicy/lens/Documents/1/20081107Final%20Report.pdf>>.

18 De vijf verschillende scenario's zijn: 'Big Transmission & Distribution', 'Energy Service Companies', 'Distribution System Operators', 'Microgrids' en 'Multi Purpose Networks'. Echter, aangegeven wordt dat deze scenario's dienen ter ondersteuning van strategisch denken over een langetermijnvisie, maar dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat één scenario in zijn zuivere vorm zal worden ontwikkeld, zie LENS rapport, p. 113.

19 Bij het scenario van 'Distribution System Operators' wordt over het gehele energiesysteem 61% en met betrekking tot de productie van elektriciteit 95% vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2050 ten opzichte van 2000 gerealiseerd. LENS rapport, p. 95.

Het betreft, van de in het rapport genoemde scenario's, de meest uitdagende, zowel wat betreft de technische toepassingen, als ook ten aanzien van commerciële en reguleringsvraagstukken die een vergaande gedecentraliseerde energie-infrastructuur met zich meebrengen, zoals bijvoorbeeld netwerkeigendom, netwerkbeheer, mededinging en leveringszekerheid.<sup>20</sup> Volgens dat scenario vervult de consument een actieve rol.

Het moet overigens blijken welk scenario zich zal/of welke scenario's zich zullen realiseren. Dat is allesbehalve met zekerheid te duiden. Er is nader onderzoek nodig naar welke juridische, economisch financiële, gedragsmatige en (andere) institutionele machtsfactoren bepalend zijn.

Ook in Nederland zijn er door de Taskforce Intelligente Netten drie scenario's uitgewerkt.<sup>21</sup> Het discussiedocument 'Op weg naar intelligente netten in Nederland' onderscheidt drie verschillende scenario's: Nederland Powerhouse, Flexwerker en Smart Energy City. Het laatste scenario ligt het dichtst bij het Microgrids scenario uit het LENS project. Het discussiedocument gaat er vanuit dat alle drie de scenario's samen kunnen worden uitgevoerd en elkaar kunnen aanvullen. Verder wijst de Taskforce erop dat binnen alle scenario's behoefte is aan flexibiliteit en aan intelligentie van de netten.

Volgens het scenario 'Microgrids'<sup>22</sup> uit het genoemde LENS-rapport vervult de consument een geheel andere rol dan de bestaande. Voortbouwend op dit scenario laat zich een volgende ontwikkeling denken met betrekking tot zijn toekomstige rol. Het gaat om een eventuele ontwikkeling waarvan nog weinig valt te zeggen of deze zich daadwerkelijk en in welke mate deze zich zal voordoen.

20 LENS rapport, p. 103.

21 Op weg naar intelligente netten in Nederland, Discussiedocument van de Taskforce Intelligente Netten, juli 2010, EZ, p. 25-31.

22 Consumenten vormen het middelpunt in dit scenario. Zij dragen veel bij aan hun eigen energievoorziening. Het energienetwerk ondergaat een radicale verandering waarbij decentrale energie-opwekking aanzienlijk wordt vergroot. De overheid faciliteert de eis van de bevolking om meer aandacht voor het milieu. Hoewel er geen geheel vrije markt is, zorgt overheidstoezicht voor de juiste prikkels milieuvriendelijke energiebronnen te gebruiken. Het centrale netwerk is van ondergeschikt belang aan lokale opwekking. Dit vereist verregaande vraagsturing. Ook is er minder mobiliteit over lange afstand door bijvoorbeeld flexwerken.

### *2.3 Van passief consumeren naar bewust prosumentenschap*

Mede onder druk van stijgende energieprijzen<sup>23</sup> en technische innovaties zullen consumenten naar verwachting de komende jaren het energiegebruik steeds meer als een belangrijk en beïnvloedbaar onderdeel van hun financiële huishouding en bedrijfsvoering ervaren. Eigen opwek, andere en nieuwe afspraken met energieleveranciers en -differentiatie in momenten van verbruik zijn daarbij voor hen belangrijke instrumenten.<sup>24</sup>

Het laat zich denken dat hij in belangrijke mate in zijn energiebehoefte wordt voorzien door middel van de eigen zonnepaneel en de nabijgelegen windmolen, waarvan hij 'mede-eigenaar' is. Hij wordt daarmee ook producent. In die rol wordt hij ook wel prosument genoemd. Voorts betreft hij energie bij de lokale producent van biogas of elektriciteit die is gegeneerd met restwarmte. Verbruikers zouden veel vaker dan nu het geval is, tussen gas en elektriciteit switchen en arbitrage toepassen. Daarbij wordt bijvoorbeeld resterend gas verkocht of - afhankelijk van de prijs - ter plaatse omgezet in elektriciteit. Gas zou daarbij in feite ook als een soort van 'elektriciteitsopslag' kunnen fungeren.

Eigen geproduceerde energie die over is, kunnen consumenten vervolgens verhandelen aan anderen, al dan niet door tussenkomst van energieleveranciers of andere marktpartijen. Consumenten zullen mogelijk zelf in georganiseerd verband als leverancier en handelaar, gaan fungeren.<sup>25</sup>

De toekomstige consument kan daarbij gebruik maken van een slimme meter en andere technische innovaties, die hem onder meer in staat stellen realtime en frequent informatie te verkrijgen over zijn energieverbruik en eigen opwek van duurzame energie (zie paragraaf 2.6). Voorts kan de consument nieuwe technieken en apparaten, voor zover het gebruik daarvan zich daarvoor leent, op die tijden te activeren waarop de energieprijzen het meest gunstig is, dan wel voldoende duurzame energie verkrijgbaar is. De toekomstige energieconsument maakt, zo handelend, realtime keuzes in zijn energieverbruik en opwek, gebaseerd op realtime prijzen.

---

23 International Energy Agency, World Energy Outlook 2010 – Executive Summary, p. 5-6.

24 Het LENS rapport gaat niet zozeer in op de stijgende energieprijzen, maar stelt vooral dat het scenario Microgrids voort komt uit zorgen over klimaatveranderingen en het belang van een schoon milieu.

25 Daarvoor kan een leveringsvergunning vereist zijn, afhankelijk van aan wie wordt geleverd: alleen (grote) zakelijk verbruikers of ook aan kleinverbruikers.

De toekomstige energieconsument die een zo optimaal mogelijke mix van energiebronnen wenst, welke is afgestemd op zijn energiebehoefte, zal een contract met een dienstverlener kunnen sluiten die daarin voorziet. Die dienstverlener moet daarvoor frequent kunnen beschikken over realtime data betreffende het verbruik, opwek, levering en afname van energie door deze consument. Deze dienstverlener kan een ander zijn dan bestaande netbeheerders en energieleveranciers.<sup>26</sup> Deze dienstverlener stuurt de energieconsument vervolgens een integrale transparante rekening met duidelijke toelichting van de diverse posten voor uiteenlopende diensten. Achterliggende gespecificeerde data zijn voor de consument direct opvraagbaar, respectievelijk op zijn eigen computer te zien op basis van met deze dienstverlener gesloten contracten. Dan wel met behulp van (eigen) aangeschafte software, dit om de rekening van de dienstverlener te kunnen verifiëren en eventueel vervolgens zijn energiebehoefte en -wensen nader te kunnen afstemmen op de beschikbaarheid van zelf opgewekte energie of aanbod daarvan van anderen. De bijdrage van Annelies Huygen in deze bundel besteedt daaraan uitvoerig aandacht.

Heden is sprake van een betrekkelijk kleine groep eindverbruikers die deze rol (deels) vervult. Voor zover een dergelijke rol wordt vervuld, betreft dit meestal energie-intensieve bedrijven, onder meer in de glas- en tuinbouw. Deze groep kan wellicht veel groter worden<sup>27</sup> en in toenemende mate ook bestaan uit huishoudens, mede ten gevolge van toepassing van nieuwe technieken. Vooralsnog kunnen de huidige distributienetwerken een dergelijke toekomstige rol van de energieconsument niet faciliteren,<sup>28</sup> en worden juridische, financieel economische en organisatorische barrières ervaren. Het is nodig dat deze systematisch in kaart worden gebracht, als deze geschetste mogelijke ontwikkeling van de rol van de consument maatschappelijk, en mede bezien vanuit overheidsdoelstellingen, wenselijk wordt geacht.

---

26 Kamerstukken II 2009/10, 32374, nr. 3, p. 7: Uitlezen van de slimme meter kan met toestemming van de kleinverbruiker gebeuren door netbeheerders, leveranciers en derden (nieuwe marktpartijen). Bestaande en nieuwe marktpartijen kunnen de kleinverbruiker diensten aanbieden. Voorbeelden van nieuwe diensten zijn: advies over energiebesparing, inzicht geven in het actuele verbruik en advies ten aanzien van efficiënt elektriciteit terug leveren op het net.

27 ERGEG, Position Paper on Smart Grids, 10 december 2009, p. 22-23.

28 European SmartGrids Technology Platform (ETP), Vision and Strategy for Europe's Electricity Networks of the future, 2006, p. 6-7 en p. 15-17.

Om deze rol als actieve consument/prosument te kunnen vervullen is in ieder geval nodig dat het bestaande distributiestelsel gemoderniseerd en 'slim' wordt (smart grids). Meer flexibiliteit bij bespelen en inspelen op vraag en aanbod van energie is daarvoor één van de bepalende factoren.

Voor realisatie van milieu- en klimaatdoelstelling is bovendien gedragsverandering van de energieconsumenten van groot belang. Hij zal zich in ieder geval in toenemende mate bewust moeten worden van zijn energieverbruik, vaker bij het sluiten van een leveringscontract voor duurzame energie dienen te kiezen en ook zelf in toenemende mate duurzame energie moet gaan of laten produceren, door middel van onder andere windmolens, zonnepanelen en micro-WKK.<sup>29</sup>

Als deze ontwikkeling zich daadwerkelijk zou voltrekken, wordt de consument, uitgaande van de genoemde Europese 20%-20%-20% beleids- en wetgevingsdoelstellingen niet alleen een te beschermen burger met bepaalde minimum aan rechten en aanspraken, maar steeds meer ook een burger met bepaalde gehoudenheden om bij te dragen aan realisatie van milieu- en klimaatdoelstellingen. Als hij deze gehoudenheden vervult, ziet hij dit verzilverd in meer eigen zeggenschap over zijn eigen energiehouding en mogelijk in een lagere energierekening in vergelijking met passieve consumptie van energie opgewekt uit fossiele bronnen. Dit mede door daarnaast op energieverbruik te besparen.

De overheid kan maar in beperkte mate gewenst consumentengedrag opleggen door middel van het wegnemen van wettelijke belemmeringen of het opleggen van nieuwe wettelijke verplichtingen. In een geliberaliseerde sector zoals de energiesector zal het immers in belangrijke mate van de uiteindelijke keuzes van consumenten afhangen, wat voor soort energie zij afnemen, of zij bereid zijn daarmee zuiniger om te gaan en of zij tot aanschaf en gebruik van eigen productiemogelijkheden overgaan.<sup>30</sup> De rol van de overheid in een geliberaliseerde energiesector zou kunnen zijn de consument daartoe te prikkelen en te verleiden en om hem ten minste goed in staat te stellen om daadwerkelijk over deze zaken keuzes te maken. Annelies Huygen gaat in haar bijdrage in op het belang van een level

<sup>29</sup> Energierapport 2008 van EZ, juni 2008, p. 12.

<sup>30</sup> Vgl. ERGEG, Position Paper on Smart Grids, 10 december 2009, p. 20.

playing field en de tekortkomingen die dienaangaande bezien vanuit de positie van de prosument, bestaan.

De prangende vraag die boven komt, is welke factoren uiteindelijk het gedrag van de consument beïnvloeden en/of onder welke condities hij van een passieve eindverbruiker een actieve marktpartij wordt die in hoge mate in zijn eigen verbruik kan voorzien. Dit onderwerp staat centraal in de bijdrage van Maarten Wolsink aan deze bundel.

#### *2.4 De energieconsument in de rol van benadeelde belanghebbende*

De consument is niet alleen afnemer van energie, maar kan ook in zijn (directe) omgeving worden geconfronteerd met energieprojecten, waardoor hij zich in zijn belang benadeeld ervaart.<sup>31</sup> Enkele opvallende voorbeelden hiervan zijn de besluitvorming inzake het Windpark Noord-oostpolder (NOP), de oorspronkelijk beoogde en inmiddels afgeblazen<sup>32</sup> ondergrondse opslag van CO<sub>2</sub> in de lege gasvelden van het Barendrechtse Vaanpark<sup>33</sup> en project Randstad 380<sup>34</sup>, dat een groot hoogspanningproject betreft.

Veel van dergelijke grote projecten raken omwonenden direct in hun leef- en woongenot.<sup>35</sup> Grote energieprojecten hebben vaak direct en indirect een grote ruimtelijke impact. Immers, ruimte is schaars en vele, vaak tegenstrijdige belangen, dienen te worden afgewogen en het uitstralingseffect van deze projecten is groot. Burgers vrezen waardevermindering van hun huis, geluidsoverlast en, afhankelijk van het soort project, horizon- of milieuvervuiling, en worden daarin vaak gesteund door milieu-

---

31 Voor windenergieprojecten blijken gemeenteraden overigens veelal een grotere belemmeringsfactor dan door burgers georganiseerd verzet. Zie: Bosch & Van Rijn Consultants in Renewable Energy & Planning, Projectenboek Windenergie; Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding, eindrapport juli 2008.

32 Kamerstukken II 2010/11, 28982, nr. 113: Brief van de Minister van EZ waarin kenbaar wordt gemaakt dat de vergunningverlening voor de CO<sub>2</sub> opslag onder Barendrecht (voorlopig) is stopgezet.

33 Aanhangsel Handelingen II 2008/09, p. 4473-4474. Vragen d.d. 13 februari 2009, beantwoording d.d. 27 maart 2009, kenmerk ET/ED/9059187.

34 Kamerstukken II 2009/10 31574, nr. 12, p. 10, ABRvS 11 februari 2010, JOM 2010/222, LJN BL3645: Voorlopige voorziening bestaande uit de schorsing van het inpassingplan, behoudens enkele uitzonderingen ten behoeve van de voorbereidende werkzaamheden.

35 M. Wolsink, Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation, Energy Policy, (35) 2007, p. 2694.

en andere belangenorganisaties. Het draagvlak onder de bevolking, bij belangengroepen en lokale overheden blijkt, vaak te ontbreken bij dit soort projecten, ook wanneer het gaat om de bouw van een windmolenpark.<sup>36</sup>

De belangen van deze consumenten verschillen in sterke mate van de belangen ten aanzien van energieconsumptie. Als energieconsument is hij veelal voorstander van opwek en verbruik van duurzame energie en heeft belang bij zekerheid omtrent levering van energie. Een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking blijkt bovendien voorstander van duurzame energie.<sup>37</sup> Als bewoner en huiseigenaar is hij echter vaak tegen windmolens in zijn achtertuin (NIMBY). Onderzoek wijst overigens uit dat het in dat verband kan uitmaken of hij al dan niet op een of andere wijze in een nabij gelegen windmolenproject participeert. Participatie blijkt veelal tot een andere beleving van het individuele belang bij het windenergieproject te leiden.<sup>38</sup> Omwonenden die een economisch belang hebben bij de windenergie blijken bovendien vrijwel geen hinder te ondervinden van het windmolengeluid.<sup>39</sup> Voor een grootschalige omslag naar productie en verbruik van duurzame energie kan het dus van belang zijn dat meer mogelijkheden ontstaan voor deelname van burgers aan energieprojecten.

De zogeheten NIMBY problematiek blijft in deze bijdrage verder buiten beschouwing. Het betreft de burger immers niet zozeer als energieverbruiker, maar als een belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb. Het gaat daarbij om een positie die overeenkomt met die van vele andere belanghebbenden in het publiekrecht, bij besluitvorming over diverse zaken, uiteenlopend van bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, vervoer,

---

36 S. Pront- van Bommel, Ruimtelijke inpassing van grote elektriciteitsprojecten, *Tijdschrift voor Bouwrecht*, (196) 2009, p. 980. Zie verder Rapportage: Het vergroten van betrokkenheid bij windenergie, een burgerparticipatieproject', The Smart Agent Company, Leusden, juli 2008, in opdracht van VROM en LUW.

37 Rapportage: Het vergroten van betrokkenheid bij windenergie. Een burgerparticipatieproject, The Smart Agent Company, Leusden, juli 2008 in opdracht van VROM en LUW, p. 23.

38 Rapportage: Het vergroten van betrokkenheid bij windenergie, een burgerparticipatieproject, Leusden: The Smart Agent Company, Leusden, juli 2008, in opdracht van VROM; Vgl. 'Participatie in windenergie projecten', SenterNovem, Utrecht 2009, p. 27: participatie kan inspelen op het gevoel van overlast bij omwonenden.

39 Van den Berg, Bouma, Pedersen & Bakker, Visual and acoustic impact of wind turbine farms on residents, Universiteit van Groningen, juni 2008, p. 61; vgl. participatie in windprojecten, SenterNovem, Utrecht 2009, p. 27 e.v.

natuur tot recreatie en kunst. Een uitvoerige, nadere uiteenzetting van deze problematiek zou deze bijdrage te buiten gaan.

### *2.5 EU-onderdaan*

Welke rol de consument ook vervult en welke rechten en gehoudenheden hem toekomen, deze worden in toenemende mate door Europees recht en Europees beleid bepaald. Hij is ook EU-burger. Dit betreft zowel de materiële normering als ook het toezicht op naleving en handhaving daarvan.

Deze Europeanisering schrijdt voort met onder andere de recente oprichting van het Europese Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER)<sup>40</sup> en het van kracht worden van het Verdrag van Lissabon, waarmee de grondslag en bevoegdheden voor de Europese commissie zijn versterkt en uitgebreid tot energiewetgeving. De algemene taak van ACER is het adviseren van de Raad, Commissie en het Europese Parlement. Op hun verzoek of op eigen initiatief, over alle aangelegenheden die verband houden met de doelstellingen waarvoor het is opgericht.<sup>41</sup> Het werkterrein van ACER is uitgestrekt en valt goeddeels samen met dat van de Derde Energierichtlijnen, dus omvat mogelijk ook consumentenbescherming en aangelegenheden die de positie van de consument direct raken. ACER bestaat onder meer uit een geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de energieregulators van de lidstaten.

Op grond van het nieuwe artikel 194 VWEU is een nieuwe rechtsgrondslag voor maatregelen ten aanzien van energie gecreëerd. Harmonisatie van energiewetgeving op basis van deze bepaling moet zijn gericht op de in dit artikel genoemde doelstellingen. Doelstellingen die basis vormen voor de bevoegdheid om energiewetgeving te harmoniseren zijn: het waarborgen van de werking van de energiemarkt, het waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening, het stimuleren van energie-efficiëntie, duurzame energie en energiebesparing en het bevorderen van de inter-connecties van de energienetwerken.<sup>42</sup>

---

40 Verordening 1775/2005, Pb. 2005 L 289; Verordening 713/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot oprichting van een Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators, Pb. 2009 L 211.

41 Zie artikel 5, Verordening 713/2009.

42 Europees recht: Algemeen deel, onder red. van W.T. Eijsbouts, 3e druk, Groningen: Europa Law Publishing 2010, p. 116.

Adrienne de Moor-van Vugt laat in haar bijdrage in deze bundel zien hoe deze Europeanisering in diverse andere economische sectoren geleidelijk gestalte heeft gekregen en wat ons hoogstwaarschijnlijk, gelet daarop, voor de energiesector te wachten staat.

Voortschrijdende Europeanisering heeft ook consequenties voor de positie van de consument, die in toenemende mate op Europees niveau zal worden bepaald. Dit is mogelijk reden voor de nationale energiewetgever en de raad van bestuur van de NMa, namens deze de Energiekamer (hierna: Energiekamer),<sup>43</sup> om de eventuele gevolgen van dit Europeaniseringproces voor de positie van consument te bewaken en daartoe zich al in een vroegtijdig stadium in Europese besluitvorming te mengen, onder andere door middel van participatie van de Energiekamer in ACER.

## *2.6 Wat maakt het uit hoe men de consument beschouwt?*

Ook voor de totstandkoming en de inhoud van nieuwe wetgeving is het van groot belang van welke rol van de consument de wetgever en beleidsmakers uitgaan. Een en ander valt te illustreren aan de hand van het wetgevingsproces inzake de slimme meter (wetsvoorstel Marktmodel).<sup>44</sup>

In de loop van het wetgevingsproces werd aan de consument verschillende rollen toebedeeld. De wetgever beschouwde de consument aan het begin van het wetgevingsproces vooral nog als wederpartij van de leverancier en, met tussenkomst van deze, als een speler van betekenis om energie-efficiënte te realiseren. Bij aanbidding van het wetsvoorstel Marktmodel in 2008 werden vooral de functies die in het voordeel waren van de netbeheerder en leverancier aangegeven, zoals de mogelijkheid administratieve processen te vereenvoudigen, doelmatiger netbeheer mogelijk te maken en energie-efficiënte bij afnemers te verhogen.<sup>45</sup> De netbeheerders kreeg een hoofdrol toebedeeld bij verwerking van de gegevens en de consument zou alleen door zijn tussen-

---

43 Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging NMa 2009, Stcrt. 2009, 14819, gewijzigd april 2010, Stcrt. 2010, 9370.

44 Wijziging van de van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt, Kamerstukken II 2007/08, 31374, nr. 2.

45 Kamerstukken II 2007/08, 31374, nr. 3, p. 11.

komst verbruiksgegevens kunnen verkrijgen. Voorts werd invoering van de slimme meter van belang geacht voor het toezicht.<sup>46</sup>

Het wetsvoorstel Marktmodel diende ter implementatie van de Eerste Richtlijn Energie-efficiëntie (2006/32/EG), volgens welke lidstaten verplicht zijn, overigens geclausuleerd,<sup>47</sup> elke afnemer een individuele meter ter beschikking te stellen, die hem in staat stelt om een actueel inzicht te krijgen in zijn verbruik.<sup>48</sup>

Tevens dient de consument zodanige informatie te ontvangen dat hij het verbruik in de desbetreffende periode met dat in andere perioden kan vergelijken en, indien mogelijk, met het verbruik van de gemiddelde andere

46 Kamerstukken II 2007/08, 31374, nr. 3, p. 22-23: Belangrijk voor een goede marktwerking is consumentenvertrouwen. Dit vertrouwen was ernstig geschaad door de problemen met de administratieve processen in 2005. Maar ook daarna heeft de afhankelijkheid van de leverancier van de netbeheerder voor het verkrijgen van de meterstanden nog regelmatig tot problemen aanleiding gegeven (zoals blijkt uit verschillende kwartaalrapportages van 2006 en 2007 van NMa met betrekking tot de kwaliteit van de administratieve dienstverlening van leveranciers). Door één van de belangrijkste oorzaken van de administratieve problemen aan te pakken - het proces rond de verwerking en uitwisseling van meetgegevens - is de verwachting dat het vertrouwen zal herstellen.

47 Bijlage I, lid 2, Derde Elektriciteitsrichtlijn bepaalt dat het invoeren van het slimme metersysteem kan worden onderworpen aan een economische evaluatie van de kosten en baten op langere termijn voor de markt en de individuele consument of aan een onderzoek naar welke vorm van slim meten economisch haalbaar is en kosteneffectief. De evaluatie dient uiterlijk 3 september 2012 te zijn uitgevoerd. Onder voorbehoud van de uitkomsten van de evaluatie dienen lidstaten een plan voor de uitrol van de slimme meter op te stellen. In commissiedocument van 22 januari 2010, Interpretative note on directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas, retail markets, doet de Commissie enkele suggesties voor criteria waaraan in een evaluatie kan worden getoetst, zie p. 8. Enkele voorbeelden hiervan zijn: de energiebesparing, de energierekening, competitie op de kleinverbruikermarkt en CO<sub>2</sub> reductie, na invoering van de meter. Dit is geen uitputtende lijst en de lidstaten zijn hier niet aan gebonden. De evaluatie hoeft ook niet aan de Commissie te worden voorgelegd (Vgl. Kamerstukken II 2009/10, 32374, nr. 7, p. 10). In Nederland is er voorafgaand aan de uitrol van de slimme meter al in opdracht van EZ een kosten/baten-analyse gemaakt door KEMA, Intelligente meters in Nederland; herziene financiële analyse en adviezen voor beleid, juli 2010. Conclusie van het rapport is dat bij uitrol op basis van vrijwilligheid de uitkomsten positief zijn, mogelijk met een netto waarde van 770 mln. Echter, wanneer meer dan 20% van de consumenten de meter weigert, zal de businesscase niet meer positief uitpakken. Als gevolg van de discussie omtrent de inbreuk op privacy, bestaat de kans dat consumenten de meter zullen weigeren of administratief uit laten zetten. Zie verder Kamerstukken II 2010/11, 31374, nr. 37.

48 Artikel 13, Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad, van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad, Pb. 2006 L 114.

consument.<sup>49</sup> Nu is er veelal van dit alles nog geen sprake en ontvangen de meeste huishoudens een energierekening waarbij de prijs is gebaseerd op geprognosticeerd gebruik volgens een door de leverancier gehanteerd profiel van hen. Na afloop van het jaar ontvangt de consument dan een eindafrekening op basis waarvan hij veelal (fors) moet bijbetalen en in een ander geval ook een teveel betaalde prijs teruggestort krijgt.<sup>50</sup>

Mede door een sterke lobby van de Consumentenbond ontstond later, tijdens de behandeling van het wetsvoorstel, in de eerste kamer meer oog voor andere aspecten van de positie van de consument, onder meer wat betreft de bescherming van zijn privacy jegens (andere) derden.<sup>51</sup> Uit onderzoek van het College Bescherming Persoonsgegevens naar de slimme meter was onder meer gebleken dat het wetsvoorstel zeer onduidelijk was over wie toegang heeft en beschikt over de meetgegevens,<sup>52</sup> wat op gespannen voet staat met de wettelijke bescherming van de privacy zoals vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

Slimme meters waren dus bedoeld om de verwerking van de meetgegevens door de leverancier te vereenvoudigen waarbij aan de positie en belang van de consument voorbij werd gegaan. Interessant is om na te gaan of dit in verband valt te brengen met het feit dat in de voorbereidende fase van het wetsvoorstel voornamelijk overleg is gepleegd met de netbeheerders, die exclusief verantwoordelijk zou worden voor het beheer van de meters, de leveranciers, die de verantwoordelijkheid voor de administratieve verwerking van de gebruikersgegevens zouden krijgen<sup>53</sup>, en daarnaast de producenten van de 'slimme meters'.

Het is nodig, dat bij de 'uitrol' van de slimme meters wordt nagedacht over de rol van de consument als prosumant. Dit is van belang voor de functies die uiteindelijk aan de slimme meters worden gegeven. Deze zou zo ingericht en aangewend kunnen worden dat de consument direct zonder

---

49 Artikel 13, lid 3, sub b en c, Richtlijn 2006/32/EG.

50 Kamerstukken II 2007/08, 31374, nr. 3, p. 10-11.

51 Handelingen I 2008/09, nr. 28, p. 1413-1427; zie verder C. Cuijpers & B.J. Koops, Het wetsvoorstel 'slimme meters': een privacytoets op basis van artikel 8, EVRM, Universiteit van Tilburg, oktober 2008, in opdracht van de Consumentenbond.

52 Kamerstukken II 2007/08, 31374, nr. 28 bijlage, p. 1-3.

53 Kamerstukken II 2007/08, 31374, nr. 3, p. 11.

tussenkoms van de leveranciers over realtime gegevens kan beschikken, over zijn afname van elektriciteit van het net en tevens over de invoeding van zelf opgewekte elektriciteit daaraan. Voor eventuele nadere wetgeving daarvoor zal de wetgever onder meer op de hoogte moeten zijn op basis waarvan energieconsumenten hun keuzes baseren.<sup>54</sup> Met een oog daarop kan het van belang zijn deze in het besluitvormingsproces omtrent de uitrol van de slimme meters en smart grids te betrekken, meer dan nu het geval is.

Het maakt dus voor regelgeving over slimme meters uit of de consument als 'echte' passieve te beschermen consument en adressant van de energierekening van de leverancier wordt beschouwd, dan wel als actief opererende partij op de energiemarkt.

Bij wijze van pilots zijn inmiddels door de grote netbeheerders ongeveer ruim 240.000 'slimme' meters geplaatst.<sup>55</sup> Welke functies deze meters momenteel vervullen is overigens niet direct duidelijk. Mogelijk zijn deze beperkt tot het op afstand aflezen van de afname en levering van elektriciteit.<sup>56</sup>

### 3. Consumentenrechten

#### *3.1 Inleiding*

Bezien vanuit de optiek van geldend Europese en nationale energiewetgeving wordt de consument vooral als object van specifieke wettelijke waarborgen en bescherming beschouwd. Waaruit de energieconsumentenbescherming bestaat, komt hierna aan bod.

Het is voor de bescherming van energieconsumenten van belang om een onderscheid te maken tussen enerzijds algemene regels ter bescherming van de consument en anderzijds specifieke energiewetgeving die voorziet in aanvullende en extra bescherming. Hierna komen achtereenvol-

---

54 In de totstandkominggeschiedenis van de novelle wordt nog gerefereerd aan de noodzaak van het beschikbaar stellen van gegevens voor de consument. Zie bijvoorbeeld Handelingen 2008/09, nr. 26 24, maart 2009.

55 Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, Kenmerk ET/EM / 9087860 van 20 mei 2009.

56 Zie verder Kamerstukken II 2009/10, 32374, nr. 3, p. 8.

gens algemene regels, zij het in vogelvlucht, en meer uitgebreid de specifieke energieregeling aan bod.<sup>57</sup>

### 3.2 *Algemene consumentenbescherming*

Ten eerste worden de algemene dwingende regels inzake consumentenkoop uit titel 1 Boek 7 BW genoemd. Deze betreffen koop van roerende zaken, elektriciteit daaronder begrepen.<sup>58</sup> Wanneer er sprake is van consumentenkoop mag niet ten nadele van hem van afdeling 1 tot en met 7 van Boek 7 BW worden afgeweken. Daarin zijn verschillende rechten opgenomen ten aanzien van onder andere schadevergoeding<sup>59</sup> en conformiteit. Voor conformiteit is in de kern weergegeven bepalend of de gekochte zaak aan de koopovereenkomst voldoet. Bij de beoordeling daarvan is mede van belang wat de verkoper daaromtrent heeft medegedeeld.<sup>60</sup> Daarnaast genieten consumenten, ook energieconsumenten, op grond van Boek 6 en 7 BW bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken.<sup>61</sup> Daarvan is sprake ingeval een verkoper jegens een consument handelt in strijd met de vereisten van professionele toewijding, de consument beperkt in zijn vermogen een

57 Handboek consumentenrecht: een overzicht van de rechtspositie van de consument, onder red. van: E.H. Hondius en G.J. Rijken; met bijdragen van: C. Bollen [et al.], 2e druk, Zutphen: Paris 2006, p. 38. e.v.; J. Borgesius, Economisch orderingsrecht en verzekeringsbedrijf, Groningen: Europa Law Publishing 2005. (oratie Rijksuniversiteit Groningen 7 december 2004): Het nationale algemene consumentenrecht is gebaseerd op Europees recht. Europees consumentenrecht bestaat (in 2004) uit een pakket van 10 'kern'-richtlijnen. Nationale consumentenbeschermende wetgeving bestaat ongeveer uit 60 regelingen.

58 Energieproducten, inclusief elektriciteit en gas, worden beschouwd als goederen en zijn daarom ook onderworpen aan de bepalingen inzake vrij verkeer van goederen (Titel II, VWEU). HvJ EG 17 juli 2008, nr. C-206/06, Essent Netwerk Noord BV e.a. tegen Aluminium Delfzijl BV e.a. Jur. 2008, I-5497, r.o. 43: "In het hoofdgeding wordt de prijsopslag geheven op de vervoerde elektriciteit. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat elektriciteit een goed is in de zin van de bepalingen van het Verdrag" (arresten van HvJ EG 27 april 1994, nr. C-393/92, Almelo, Jur. 1994, I-1477, punt 28, en HvJ EG 23 oktober 1997, nr. C-158/94, Commissie/Italië, Jur. 1997, I-5789, punt 17). E.D. Cross, L. Hancher, P.J. Slot, EC Energy Law, in: M. Roggenkamp e.a., Energy Law in Europe, National, EU and International Law and Institutions, Oxford: Oxford University Press 2001, p. 213-320.

59 Artikel 7:24 BW.

60 Artikel 7:18, lid 1, BW.

61 Richtlijn 2005/29/EG van het Europese parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG, 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad, Pb. 2005 L 149. Zie verder Handboek consumentenrecht: een overzicht van de rechtspositie van de consument (red. van: E.H. Hondius en G.J. Rijken); met bijdragen van: C. Bollen [et al.], 2e druk, Zutphen: Paris 2006, p.365.

geïnformeerd besluit te nemen waardoor de laatstgenoemde een overeenkomst sluit waar hij anders niet voor zou hebben gekozen.<sup>62</sup>

Ook met betrekking tot colportage kan de consument op extra bescherming rekenen in vergelijking met andere contractpartijen. Colportage is een verkooptechniek waarbij de verkoper (colporteur) aan de deur komt en ter plaatse iets aanbiedt.<sup>63</sup> Nog in januari 2010 kwamen de energiebedrijven slecht in het nieuws vanwege vermeende onoorbare handelspraktijken. Verscheidene energiebedrijven zouden op misleidende en agressieve wijze aan de deur hebben verkocht.<sup>64</sup> Naar aanleiding daarvan zijn Kamervragen gesteld en is er door de Energiekamer en de Consumentenautoriteit (CA) een onderzoek gestart. De meldingen van colportage zijn geanalyseerd en de Energiekamer en de CA kwamen tot de conclusie dat de oneigenlijke verkoopmethoden in 70% van de gevallen wordt veroorzaakt door een beperkt aantal leveranciers. De klachten richten zich dus op een kleine groep leveranciers.<sup>65</sup> Volgens beide organisatie voldoet het huidige handhavingsinstrumentarium om de praktijken aan te pakken. Het toezichtinstrumentarium van de consumentenautoriteit zal wel worden uitgebreid, overigens niet vanwege deze resultaten van dit onderzoek van de Energiekamer en de CA.<sup>66</sup> Het gaat daarbij om een bevoegdheid tot geven van bindende aanwijzingen, een informatie- en waarschuwingsbevoegdheid, het verhogen van de boetes en het opleggen van aanvullende maatregelen bij een last onder dwangsom.<sup>67</sup>

Voorts bieden de regels uit Boek 6 BW inzake algemene voorwaarden speciale bescherming aan alle consumenten, ook aan elektriciteitsconsumenten. Het gaat om regels voor contractbedingen die als onredelijk bezwarend kunnen worden aangemerkt.<sup>68</sup> Ingeval van een consument

---

62 Handboek consumentenrecht (2006), p. 364.

63 Artikel 1, lid 1, sub d, Colportagewet.

64 Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 1510.

65 Kamerstukken II 2009/10, 27879 nr. 28: voorlopige resultaten onderzoek naar misleidende colportage door energieleveranciers, NMa en CA.

66 Kamerstukken II 2009/10, 27879, nr. 27, p. 11.

67 De minister heeft aangekondigd dat de bevoegdheden en instrumenten van de CA zullen worden uitgebreid (Kamerstukken II 2009/10, 27879, nr. 27, p. 11). Het gaat om een aanwijzingsbevoegdheid, een informatie- en waarschuwingsbevoegdheid, het verhogen van de boetes en het opleggen van aanvullende maatregelen bij een last onder dwangsom (Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 2558.) Het wetsvoorstel zal in waarschijnlijk in januari 2011 naar de Kamer gaan.

68 Artikel 6:236 BW, 6:237 BW en 6:233, sub a, BW.

worden contractbedingen eerder als onredelijk bezwarend aangemerkt dan ingeval van een zakelijke contractant als wederpartij. Het BW bevat een lijst van specifieke bedingen waarvan vermoed wordt dat deze dat zijn en bevat tevens een lijst van bedingen waarvoor dat dwingend wordt verondersteld. Dergelijke bedingen zijn vernietigbaar. De vernietigbaarheid dient door de koper te worden ingeroepen. Ook voor energiebedrijven gelden deze beperkingen.<sup>69</sup>

Ten slotte worden de regels ten aanzien van 'koop op afstand' genoemd.<sup>70</sup> Bij koop op afstand is onder andere bepaald dat een consument een periode van zeven werkdagen heeft waar binnen hij zonder opgaaf van redenen de overeenkomst kan ontbinden.<sup>71</sup>

### 3.3 *Specifieke bescherming van de energieconsument*

Het voorafgaande overzicht ging over consumentenbescherming in het algemeen. Hierna komt de wettelijke bescherming aan bod die specifiek de elektriciteitsconsument geniet.

Bij specifieke energieconsumentenbescherming gaat het behalve om aanvullende regels inzake oneerlijke handelspraktijken,<sup>72</sup> ook om zaken zoals het recht op gegarandeerde levering van elektriciteit (leveringszekerheid) tegen een redelijke prijs,<sup>73</sup> vrijheid van leverancierskeuze,<sup>74</sup> transparantie ten aanzien van contractvoorwaarden en betrouwbare en objectieve informatie.<sup>75</sup> Deze informatie dient onder meer ter versterking van mogelijkheden voor consumenten om een geschil met hun leverancier te laten beslechten bij een daartoe in het leven geroepen geschillencommissie.<sup>76</sup>

69 Zie verder M.B.M. Loos, 'Verboden exonoriaties in energieleveringsovereenkomsten en vernietiging van met de wet strijdige bindende adviezen', Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2006, p. 3-6.

70 Titel 1 Boek 7 BW.

71 Afd. 9A Boek 7 BW en artikel 7:46d, lid 1, BW.

72 Artikel 26a, lid 5 jo 95a, lid 1, Elektriciteitswet.

73 Artikel 3, lid 3, Derde Elektriciteitsrichtlijn en Artikel 95b, leden 1 en 3, Elektriciteitswet. Vgl. artikel 3, lid 2, Derde Gasrichtlijn. Niet een ieder heeft recht op levering van gas, maar wanneer de afnemer is aangesloten, moet hij door de leverancier in kennis te worden gesteld van zijn recht om, in overeenstemming met nationale wetgeving, te worden voorzien van aardgas van een bepaalde kwaliteit tegen een redelijke prijs, Bijlage I, lid 1, sub g, Derde Gasrichtlijn.

74 Artikel 95m, lid 7, Elektriciteitswet. Vgl. Considerans punt 3 en artikel 3, lid 7, jo bijlage I, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

75 Artikel 3, lid 7, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

76 Artikel 3, leden 12 en 13, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

Consumenten worden bijvoorbeeld ook beschermd tegen afsluiting door de Regeling afsluiten elektriciteit en gas van kleinverbruikers van november 2006.<sup>77</sup> Deze regeling bepaalt dat afsluiting in ieder geval is verboden tussen 1 oktober en 1 april.<sup>78</sup>

De leveringszekerheid ziet op de continuïteit van de levering aan de verbruikers. Het Besluit leveringszekerheid beoogt levering aan kleinverbruikers (zie paragraaf 5.2 voor het begrip kleinverbruikers) te garanderen in geval van een faillissement van hun leverancier of wanneer de leverancier voorziet dat hij niet zal kunnen leveren.<sup>79</sup> De kleinverbruikers die door het faillissement van hun leverancier nog geen nieuwe leverancier hebben gevonden, worden verdeeld naar evenredigheid over de overige vergunninghouders (energieleveranciers). TenneT coördineert deze verdeling en draagt er zorg voor dat de elektriciteitslevering aan elke kleinverbruiker wordt gecontinueerd.<sup>80</sup>

De bescherming van de energieconsument zoals hiervoor omschreven, ziet op levering. Hij geniet daarnaast bijzondere rechten wat betreft aansluiting op het distributienetwerk. Voor de consument is aansluiting op het net essentieel om van elektriciteit te worden voorzien. Zijn rechten daarop zijn in de Elektriciteitsrichtlijn en Elektriciteitswet uitdrukkelijk geregeld. Deze gelden overigens voor iedere afnemer, dus ook voor de grootzakelijk verbruiker. Een ieder heeft recht op aansluiting op het net tegen van tevoren bekendgemaakte non discriminatoire en objectief toe te passen tarieven. De tarieven of te hanteren tariefstructuren dienen voorts van tevoren door de energieregulator, in Nederland de Energiekamer, te

77 Regeling van de Minister van Economische Zaken van 29 november 2006, nr. WJZ 6101739, houdende regels over het beëindigen van het transport naar of de levering van elektriciteit en gas aan een kleinverbruiker (Regeling afsluiten elektriciteit en gas van kleinverbruikers). Zie verder artikel 3, lid 7, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

78 Zie voor een overzicht: ERGEG, Status review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort, Ref: E09-CEM-26-04, 16 July 2009, p. 17-18.

79 Besluit leveringszekerheid Elektriciteitswet 1998 van 14 februari 2006, Stb. 2006, nr. 104. Leveringszekerheid wordt in artikel 1, lid 1, aanhef en onder ad, Elektriciteitswet 1998 zeer algemeen omschreven: 'het vermogen van een net om elektriciteit te leveren aan afnemers'. Vgl. het Besluit leveringszekerheid Gaswet van 13 april 2004, Stb. 2004, nr. 170, dat gebaseerd is op artikel 10, Gaswet.

80 Artikel 2, lid 6, Besluit leveringszekerheid Elektriciteitswet 1998. Zie verder M.C. van Oostveen en C.M.G.J. Pastoors, Leveringszekerheid omtrent elektriciteit, Tijdschrift voor Insolventierecht, (6) 2008.

zijn goedgekeurd.<sup>81</sup> In Europese en nationale energiewetgeving is een stelsel van vaak gedetailleerde bindende regels vastgelegd voor aansluiting op het net en distributie van elektriciteit, onder meer in de op de Elektriciteitswet gebaseerde Codes.<sup>82</sup>

Deze specifieke waarborgen voor aansluiting op het elektriciteitsnet houden verband met de bijzondere positie waarover netbeheerders beschikken.<sup>83</sup> Deze worden geacht een natuurlijk monopoliepositie te hebben. In de Elektriciteitswet is deze monopoliepositie in diverse bepalingen wettelijk verankerd.<sup>84</sup> Daarin is vastgelegd dat zij hun wettelijke taken uitoefenen met uitsluiting van anderen. Bovendien worden zij krachtens de Elektriciteitswet voor een bepaald gebied aangewezen.<sup>85</sup> Instemming van de minister van Economische Zaken is daarvoor voorwaarde.

Deze monopoliepositie is niet zonder meer vanzelfsprekend in een geliberaliseerde sector, zoals de elektriciteitssector. De rechtvaardiging daarvoor wordt gevonden in het volgende. Het monopolistische karakter van het net zou verband houden met en gerechtvaardigd zijn vanwege het gegeven dat het tot nog toe economisch niet interessant en maatschappelijk onwenselijk is om een parallel of alternatief netwerk aan te leggen.<sup>86</sup> Het transport- en distributienet is een natuurlijk monopolie, omdat - zo wordt verondersteld - met de fysieke infrastructuur hoge verzonken kosten zijn gemoeid en toenemende schaalvoordelen te verwachten zijn bij een toename van de infrastructurele dienstverlening. Deze kosten vormen veelal een belemmering voor andere partijen om in deze infrastructuur te investeren.

81 Artikel 32, lid 1, Derde Elektriciteitsrichtlijn en de artikelen 23 en 24, Elektriciteitswet.

82 Een overzicht van de Codes is te vinden op <[www.energiekamer.nl](http://www.energiekamer.nl)>.

83 A. Huygen, *Regulering bij concurrentie; De Nederlandse elektriciteitssector*, (diss.) DWSO Press: Leiden 1999, p. 50 e.v.

84 O.m. artikel. 16, 17 en 31, lid 1, Elektriciteitswet.

85 Gebiedsindeling van 27 februari 2009, Gebiedsindeling als bedoeld in artikel 31, lid 1, sub d, Elektriciteitswet, vastgesteld door de Raad van Bestuur van de NMa op basis van artikel 36, Elektriciteitswet.

86 Christopher W Jones, *EU Energy Law, Volume 1: The international energy market*, Claeys & Casteels, 2006, second edition Introduction, p. 4: 'Third, the construction and operation of the network is either a natural monopoly or, even if parallel network can legally be constructed, it is not in normal circumstances feasible in economic terms for gas and electricity suppliers to construct a new comprehensive competing network with full coverage in order to sell in a new market.' Derde Energienota Kamerstukken II 1995-96, 24525, nr. 2, p. 79 en Kamerstukken II 2005-06, 30212, nr. 6, p. 15.

## 4. Bijzondere consumentenbescherming ingevolge de energiewetgeving

### 4.1 Inleiding

De energieconsument geniet dus, naast zijn algemene rechten, als consument een aantal bijzondere aanspraken. Deze liggen voor een groot deel besloten in zijn algemene aanspraak op de in de Derde Elektriciteitsrichtlijn geregelde, universele dienstverlening.

### 4.2 Universele dienstverlening

De universele dienstverlening omvat, volgens de Derde Elektriciteitsrichtlijn,<sup>87</sup> onder meer het recht van 'beschermde' eindafnemers op levering van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit tegen redelijke, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare en doorzichtige prijzen op hun grondgebied. Voorts behoort daartoe ook de verplichting voor distributiebedrijven om afnemers op hun netwerk aan te sluiten overeenkomstig de voorwaarden en tarieven die zijn vastgesteld volgens de, in de richtlijn vastgestelde, procedure. De hiervoor genoemde rechten van afnemers inzake aansluiting op het net, kunnen als een afgeleide daarvan worden beschouwd.

Universele dienstverlening is een communautair begrip en betreft 'een gedefinieerd minumpakket van diensten van een gegeven kwaliteit dat voor alle gebruikers, ongeacht hun geografische locatie, beschikbaar is voor een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden, betaalbare prijs.'<sup>88</sup> Dit ziet op voorzieningen die voor burgers maatschappelijk gezien van primair belang worden geacht, zoals elektriciteit, en ook gas, telecommunicatie, water, gezondheidszorg en dergelijke. Universele dienstverlening houdt dus in beschikbaarheid voor een ieder, in het bijzonder voor consumenten, van nutsdiensten, onder redelijke voorwaarden, zoals

87 Artikel 3, lid 3, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

88 E. van Damme, J. Jansen, J. Potter, T. ten Raaij & V. Verouden, Universele dienstverlening. Marktwerking ten bate van iedereen, Ministerie van Economische Zaken 1998; W. Devroe, 'Universele dienstverlening', als nieuwe manier van denken', SEW 2000, p. 82-95. Vgl. Considerans punt 37, Derde Elektriciteitsrichtlijn: "Energiregulators moeten ook een bevoegdheid krijgen om, ongeacht de toepassing van de concurrentieregels, een besluit te nemen over passende maatregelen om voordelen voor de afnemers te waarborgen door middel van bevordering van daadwerkelijke mededinging die noodzakelijk is voor de goede werking van de interne markt voor elektriciteit."

min of meer gelijke en betaalbare prijzen.<sup>89</sup> Het gaat om diensten zonder welke een moderne samenleving niet zou kunnen functioneren.<sup>90</sup> Energie, in het bijzonder elektriciteit, wordt als een primaire levensbehoefte beschouwd.

Een rechtvaardiging van bijzondere aanvullende rechten voor de elektriciteitsconsument kan deels in deze eigenschap van elektriciteit, als primair goed voor welzijn van burgers, worden gevonden. Deze rechtvaardiging wordt daarnaast gevonden in, de door de Europese en nationale wetgever tot uitgangspunt genomen, monopoliepositie van netbeheerders die voorzien in distributie en transport van energie, zoals hiervoor in paragraaf 3.3 is beschreven.

In Nederlandse wetgeving wordt het recht op universele dienstverlening op verschillende plaatsen in de Elektriciteitswet gewaarborgd, onder meer in de artikelen 95a en 95b, Elektriciteitswet. Op grond daarvan dient een leverancier die aan kleinverbruikers elektriciteit levert, over een door de minister van Economische Zaken te verstrekken leveringsvergunning te beschikken.<sup>91</sup> De leverancier met een leveringsvergunning is vervolgens wettelijk verplicht om op betrouwbare wijze en tegen redelijke tarieven en voorwaarden, zorg te dragen voor de levering van elektriciteit aan kleinverbruikers<sup>92</sup> en tevens daadwerkelijk te contracteren met een kleinverbruiker, als deze daarom verzoekt. Daarnaast heeft deze leverancier de verplichting bij een overeenkomst waarin de consument geen uitdrukkelijke keuze heeft gemaakt ten aanzien van de duur van de leveringsperiode, een overeenkomst aan te bieden voor onbepaalde tijd.<sup>93</sup>

Deze set van regels dient ertoe kleinverbruikers van levering van elektriciteit tegen een redelijke prijs te verzekeren. Deze regeling geeft de minister van Economische Zaken als vergunningverlener<sup>94</sup> en de Energiekamer voorts als toezichthouder,<sup>95</sup> de mogelijkheid (toe)zicht en grip op de

89 Notitie 'Publieke belangen en marktordening. Liberalisering en privatisering in netwerksectoren', Kamerstukken II 1999-2000, 27 018, nr. 1, p. 8-10.

90 WRR, Sturen op Infrastructuur; een investeringsopdracht, Den Haag 2008, p. 8.

91 Artikel 95a, lid 1, Elektriciteitswet.

92 Artikel 95b, lid 1, Elektriciteitswet.

93 Artikel 95m, lid 6, Elektriciteitswet.

94 Artikel 95d, Elektriciteitswet.

95 Artikel 5, Elektriciteitswet.

kwaliteit van de dienstverlening aan energieconsumenten en de energieprijzen te houden.

### 4.3 Redelijke prijs

Hierna wordt nader ingegaan op de eis van een redelijke leveringsprijs, een belangrijk onderdeel van een universele dienstverlening. De energieprijs zal naar verwachting in toenemende mate gaan drukken op het huishoudelijk budget.<sup>96</sup>

De afgelopen jaren zijn de energiekosten immers aanzienlijk gestegen, een stijging die zich naar verwachting ook in de toekomst zal voortzetten, niet alleen voor huishoudens, maar ook voor bedrijven.<sup>97</sup> In 2008 besteedde een gemiddeld huishouden in Nederland 6% van zijn inkomen aan energie.<sup>98</sup> In Duitsland is in 2009 het percentage energiekosten in het netto besteedbaar inkomen in sommige delen van het land zelfs gestegen tot 9,54%.<sup>99</sup>

Wat een redelijke energieprijs is, kan worden beoordeeld vanuit verschillende invalshoeken. In deze bijdrage wordt de redelijke prijs vooral vanuit een juridisch invalshoek beschouwd. Catrinus Jepma heeft in zijn inleiding tijdens het congres 'De consument en de andere kant van de elektriciteitsmarkt' aan de UvA op 27 januari 2010 de redelijke prijs vanuit economisch perspectief onder de loep genomen en benoemde diverse factoren die daarvoor bepalend zijn. Hij besteedde, onder meer, aandacht aan de klimaatdoelstellingen en het daarmee verbonden CO<sub>2</sub>-emissiehandelssysteem. Wat als redelijk valt te beschouwen, blijkt in sterke mate te verschillen, afhankelijk vanuit welk perspectief de energieprijs in ogenschouw wordt genomen.

96 Nederlands Instituut voor Budgetonderzoek, Energielastenbeschouwing, november 2009, p. 40. Tussen 2000 en 2006 is het aandeel van energielasten in het huishoudbudget met bijna 20% toegenomen. Bovendien heeft zich bij huishoudens met een laag inkomen of lage opleiding een bovengemiddelde stijging voorgedaan; European Environment Agency, Final energy consumption intensity, ENER 021, sept. 2010, p. 3. De verwachting is dat de energie-intensiteit voor huishoudens in de EU tot 2030 verder toe zal nemen.

97 CBS, Statistisch Jaarverslag 2010, p. 14. Zie voorts CBS: Hogere energiekosten in de industrie, Energie 2006 PT, 9 sept. 2006.

98 CBS Webmagazine, woensdag 15 juli 2009: Woon- en energielasten drukken het zwaarst op de laagste inkomens.

99 Der Tagesspiegel 18-08-2010, <<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/energiekosten-belastungen-staerker-als-westen/1904502.html>> Zie voorts rapport Nibud, Energielasten – verschillen in energielasten tussen huishoudens nader onderzocht, Utrecht, november 2009.

De wettelijke eis van een redelijke energieprijs ziet overigens alleen op de leveringsprijs, die slechts een deel, zij het een belangrijk deel, van de energierekening vormt. Behalve de leveringsprijs zijn er nog diverse andere factoren die de totale energieprijs voor consumenten beïnvloeden, zoals de gereguleerde tarieven voor transport, subsidiering van eigen opwek door de consument van duurzame energie en energiebelastingheffing.<sup>100</sup> Deze factoren blijven hierna verder buiten beschouwing.

De redelijkheid van de leveringsprijs, als onderdeel van de aanspraak van een energieconsument op een universele dienstverlening, ziet op de betaalbaarheid daarvan.<sup>101</sup> Criteria voor het vaststellen van een betaalbare prijs kunnen zijn gebaseerd op de prijs die wordt gevraagd voor energielevering in verhouding tot het inkomen van een specifieke categorie verbruikers, in het bijzonder de kwetsbare afnemers.<sup>102</sup> De Nederlandse overheid dient op grond van de Derde Elektriciteitsrichtlijn criteria te formuleren en nader invulling te geven aan het begrip 'betaalbaarheid' en het begrip 'redelijke energieprijs'.<sup>103</sup>

De Energiekamer kan ingeval van onredelijke leveringsprijzen een energieleverancier eenzijdig en bindend een maximumprijs opleggen.<sup>104</sup> Om vast te stellen of er sprake is van een redelijke prijs, kijkt de Energiekamer naar de kosten die worden gemaakt voor levering. Naast de kosten die zijn gemaakt voor levering, mag de leverancier een redelijk rendement in rekening brengen bij de afnemer. Een redelijke prijs bestaat dus uit de gemaakte kosten plus een redelijke winst.<sup>105</sup>

100 Zie bijvoorbeeld: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Economic and Scientific Policy (2010). "EU Energy Markets in Gas and Electricity – State of Play of Implementation and Transposition", mei 2010, p. 27.

101 Groenboek over diensten van algemeen belang, COM(2003) 270 def., Brussel, 21.5.2003, p. 17.

102 Idem, p. 20.

103 Idem, p. 19. Zie considerans punt 45 en 50, en artikel 3, lid 3 Derde Elektriciteitsrichtlijn.

104 Artikel 95b, lid 3, Elektriciteitswet: "Indien de Raad van Bestuur van de mededingingsautoriteit van oordeel is dat de tarieven die houders van een vergunning (leveranciers) berekenen onredelijk zijn, omdat daarin de effecten van een doelmatige bedrijfsvoering, die mede inhoudt de inkoop van elektriciteit en van energiebronnen bestemd voor opwekking daarvan, in onvoldoende mate leiden tot kostenverlaging, kan hij een tarief vaststellen dat leveranciers ten hoogste mogen berekenen voor de levering van elektriciteit aan afnemers als bedoeld in artikel 95a, lid 1."

105 Energiekamer, Monitor kleinverbruikemarkten gas en elektriciteit 2009, Den Haag, 12 november 2009, p. 30: "de NMa heeft de wettelijke taak de leveringstarieven voor consumenten te beoordelen op redelijkheid. De leveringstarieven worden beoordeeld door ze te vergelijken met redelijke inkoopkosten en een redelijke brutomarge."

Het gaat hierbij echter nader beschouwd om een ander soort redelijke prijs dan die onderdeel is van de aanspraak van een elektriciteitsconsument op de in de Derde Elektriciteitsrichtlijn vastgelegde universele dienstverlening. Het is immers goed mogelijk dat een redelijke prijs die gebaseerd is op gemaakte kosten en een redelijk rendement omvat, onbetaalbaar blijkt voor een huishoudelijke alsmede kwetsbare afnemer. Het valt immers niet uit te sluiten dat naar mate de energieprijzen stijgt, dit geschiedt zonder dat er sprake is van grote onredelijke winsten. Zo bezien is de Nederlandse energiewetgeving niet in overeenstemming met de Derde Elektriciteitsrichtlijn.

#### *4.4 Extra bescherming voor de kwetsbare afnemer*

Nederland is, op grond van de Derde Elektriciteitsrichtlijn, daarnaast verplicht om passende maatregelen te nemen ter bescherming van de kwetsbare afnemers. Nederlandse wetgeving bevat geen definitie van kwetsbare afnemers en zal in ieder geval op dit punt aangepast moeten worden ter implementatie van de Derde Elektriciteitsrichtlijn.<sup>106</sup>

Extra bescherming voor de kwetsbare afnemer bestaat uit onder meer het tegengaan van energiearmoede, evenals het verbod op afsluiting van elektriciteitstoevoer in moeilijke tijden. In Nederland is geregeld dat, in principe, kleinverbruikers niet in de winter worden afgesloten.<sup>107</sup>

Beide zaken zullen overigens hand in hand kunnen gaan. Tegengaan van energiearmoede is daarbij recentelijk hoog op de Europese beleidsagenda gezet.<sup>108</sup> Ook een algemene communautaire definitie van energiear-

---

<sup>106</sup> Artikel 3, lid 7, Richtlijn 2009/72/EG. Zie voor discussie hieromtrent Kamerstukken II 2009/10, 21501-33 nr. 289; en ook Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie, Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld op 3 september 2010, o.a. p. 4, 9 en 10.

<sup>107</sup> Artikel 3 en 4, Regeling van de Minister van Economische Zaken van 29 november 2006, nr. WJZ 6101739, houdende regels over het beëindigen van het transport naar of de levering van elektriciteit en gas aan een kleinverbruiker (Regeling afsluiten elektriciteit en gas van kleinverbruikers).

<sup>108</sup> Op 14 juli 2010 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het advies gepubliceerd 'Energiearmoede; de gevolgen van de liberalisering en de economische crisis', dit op verzoek van de Belgische regering met het oog op het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. De rechtsbasis hiervoor kan gevonden worden in artikel 304, VWEU. Gesteld wordt dat de bestrijding van energiearmoede een nieuwe maatschappelijke prioriteit is en op alle niveaus dient plaats te vinden. Bovendien zou volgens het advies energiearmoede bij elk nieuw voorstel inzake energiebeleid in aanmerking moeten worden genomen. Zie voorts COM(2007)386 def., p. 5.

moede ontbreekt in de Europese<sup>109</sup> en nationale elektriciteitswetgeving. Volgens een recent advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité<sup>110</sup> doet energiearmoede zich voor ingeval een woning niet of nauwelijks warm kan worden gehouden en er evenmin andere essentiële energiediensten tegen een redelijke prijs kunnen worden verkregen.

De ten behoeve van de kwetsbare afnemers te treffen maatregelen kunnen verschillen, al naar gelang de bijzondere omstandigheden. Deze kunnen bijvoorbeeld worden genomen in het kader van het sociale zekerheidstelsel,<sup>111</sup> door regulering van prijzen, dan wel door lage energieprijzen vast te stellen of bijvoorbeeld door overheidstoelagen te verstrekken aan groepen afnemers met een laag inkomen. Een rondgang langs de verschillende lidstaten levert een gevarieerd beeld op.<sup>112</sup> De landen die speciale bescherming bieden aan dergelijke afnemers in de energiewetgeving, hebben vrijwel allemaal gekozen voor een systeem waarin alle huishoudelijke afnemers met een bepaald inkomen onder een vastgestelde grens, recht hebben op extra bescherming.<sup>113</sup>

## 5. Wie is energieconsument die bescherming geniet?

### 5.1 Algemeen

Het voorafgaande overziend, is het dus minder eenvoudig dan wellicht op het eerste gezicht lijkt, om vast te stellen wie de energieconsument is volgens Europese en nationale wetgeving. Een eenduidige definitie van de consument

109 Op 6 en 7 september 2010 vond in Brussel de informele Energieraad plaats, een informele vergadering van de ministers van energie van de lidstaten, waar van gedachten werd gewisseld over consument-gerelateerde aspecten van het Europese energiebeleid. In dit overleg drongen sommige lidstaten aan op een gemeenschappelijke definitie van kwetsbare consumenten. Echter, diverse lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan voldoende ruimte te willen houden om het beleid ten aanzien van energiearmoede nationaal in te vullen en benadrukten daarbij vooral het belang van best practices. Daarnaast benadrukten vele lidstaten het belang van kostenefficiënte maatregelen voor energiebesparing mede met het oog op verkleining van energiearmoede. Zie EZ, Verslag informele energieraad 6/7 september 2010, A/BE/10136877, p. 2-4.

110 Europees Economisch en Sociaal Comité, Energiearmoede; de gevolgen van de liberalisering en de economische crisis, Brussel 14 juli 2010.

111 Vgl. Considerans punt 45, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

112 ERGEG, Status review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort, Ref: E09-CEM-26-04, 16 July 2009, p. 15 e.v.

113 ERGEG, Status review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort, Ref: E09-CEM-26-04, 16 July 2009, p. 11 en 14.

ontbreekt zowel in algemene regelgeving als in de Derde Elektriciteitsrichtlijn.<sup>114</sup>

Een consument wordt, in algemene zin, gedefinieerd als 'iedere natuurlijke persoon die overeenkomsten sluit met het oog op doeleinden die buiten zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen.'<sup>115</sup> Het betreft overeenkomsten die onder de nieuwe beoogde Consumentenrichtlijn vallen.<sup>116</sup> Het Hof van Justitie van de EU blijkt daarbij een strikte uitleg te hanteren. Handelaars en rechtspersonen gelden in het algemeen niet als consument.<sup>117</sup> Het Hof gaat er namelijk vanuit dat een consument als 'economisch zwakkere en juridisch minder ervaren contractspartij kan worden aangemerkt, uitgaande van de persoon die gemiddeld geïnformeerd, omzichtig en oplettend, binnen het toepassingsgebied van de betrokken regeling, rechtshandelingen verricht voor een gebruik dat niet als bedrijfs- of beroepsmatig kan worden beschouwd.'<sup>118</sup>

## 5.2 *Bezien vanuit het perspectief van bescherming van de energieconsument*

In het Derde Energiepakket en de Derde Elektriciteitsrichtlijn komt het begrip consument echter niet als zodanig voor. Daarin wordt uitgegaan van de huishoudelijke afnemer.<sup>119</sup> Deze is 'een afnemer die elektriciteit koopt voor eigen huishoudelijk gebruik en niet voor commerciële of

114 Handboek consumentenrecht: een overzicht van de rechtspositie van de consument (red. van: E.H. Hondius en G.J. Rijken), 2e druk, Paris: Zutphen 2006, p. 37.

115 Artikel 7:514, sub I, BW. Zie ook artikel 2, lid 1, Voorstel voor een richtlijn van het Europese parlement en de Raad betreffende consumentenrechten. Hierin wordt een groot deel van bestaande Europees consumentenrecht consumentenrichtlijnen gebundeld, COM(2008) 614, p. 22.

116 COM(2008) 614: Het doel van de richtlijn is regelgeving m.b.t. consumentenbescherming die uit verschillende richtlijnen volgt, te vereenvoudigen en completeren. Het is de bedoeling dat de nieuwe richtlijn een juist evenwicht creëert tussen een hoog beschermingsniveau van de consument en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven. Het ontwerpverslag van de eerste lezing is gepubliceerd op 25.6.2010, maar de definitieve richtlijn is nog niet in werking getreden.

117 M. de Witte en A. Vermeersch, Europees consumentenrecht, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2004, p. 14-15.

118 Handboek consumentenrecht: een overzicht van de rechtspositie van de consument, red. van: E.H. Hondius en G.J. Rijken; met bijdragen van: C. Bollen [et al.], 2e druk, Paris: Zutphen 2006, p. 49.

119 In Nederlandse energiewetgeving wordt in het algemeen van de 'kleinverbruiker' uitgegaan. Deze is een afnemer met een met een aansluitwaarde tot en met 3\*80 A. Dat kan ook een kleine onderneming zijn (artikel 95a, lid 1, Elektriciteitswet). Het overgrote deel ondernemingen is kleinverbruiker in de zin van de Elektriciteitswet.

professionele activiteiten.<sup>120</sup> Specifieke regelgeving inzake consumentenbescherming, bijvoorbeeld betreffende de universele dienstverlening, zijn voor hem bedoeld. Deze omschrijving komt materieel gezien overigens in sterke mate overeen met de algemene definitie van een consument.<sup>121</sup> Nederland kan volgens de Derde Elektriciteitsrichtlijn overigens opteren om de aanspraak op een universele dienstverlening uit te breiden naar kleine en middelgrote ondernemingen.<sup>122</sup> Dat is in feite gebeurd met de hierna nader te beschrijven set aan specifieke wettelijke waarborgen voor kleinverbruikers.

De Derde Elektriciteitsrichtlijn onderscheidt daarnaast, zoals hiervoor is toegelicht, de kwetsbare afnemer.<sup>123</sup> De richtlijn bevat, zoals we zagen, specifieke eisen ter bescherming van hem. Nederland is verplicht in de nationale energiewetgeving een definitie van de kwetsbare afnemer op te nemen. Deze definitie kan verwijzen naar energiearmoede en het verbod op afsluiting van elektriciteitstoevoer van de kwetsbare afnemers in moeilijke tijden (in de winter).<sup>124</sup>

De Derde Elektriciteitsrichtlijn onderscheidt dus verschillende soorten consumenten, wat onder meer blijkt uit de specifieke bescherming voor de kwetsbare afnemer.

Ook de Nederlandse energiewetgeving geeft geen algemene definitie van de energieconsument. Volgens deze wetgeving is het begrip kleinverbruiker bepalend of consumentenbescherming van toepassing is. Kleinverbruikers zijn aangesloten met een aansluiting met een maximale doorlaatwaarde van 3\*80 Ampère.<sup>125</sup> Behalve natuurlijke personen, kunnen ook rechtspersonen met een kleine aansluiting als kleinverbruiker worden

---

120 Artikel 2, lid 10, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

121 De term consumentenbescherming komt daarentegen wel expliciet voor in artikel 3, Derde Elektriciteitsrichtlijn. Zie Artikel 3, lid 7, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

122 Considerans punt 42 en 45, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

123 Considerans punt 45, 50 en 53, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

124 Artikel 3, lid 7, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

125 Zie artikel 95a e.v., Elektriciteitswet. Vgl. titel van hfd. 8 par. 1c 'Consumentenbescherming' en het daaronder vallende artikel 95a, Elektriciteitswet.

aangemerkt.<sup>126</sup> Uit beleidsdocumenten valt op te maken dat de kleinverbruiker in feite gelijk wordt gesteld met een consument.<sup>127</sup>

Ofschoon een eenduidige definitie van een energieconsument in Europese en nationale wetgeving ontbreekt, is het wel mogelijk een aantal algemene kenmerken van hem te noemen. Kenmerkend is dat de energieconsument zich heden in het algemeen aan de andere kant van de elektriciteitsmarkt bevindt, namelijk aan het einde van de energiewaardeketen, met tegenover zich de producent, leverancier en netbeheerder. De consument vervult geen rol bij levering aan anderen, de energiehandel, bij beheer van netten en in het algemeen ook niet bij productie van energie. In zoverre kan zijn rol als passief worden beschouwd. Mogelijk gaat dit in de toekomst veranderen als hij steeds meer ook als prosumert aan de elektriciteitsmarkt gaat deelnemen (zie paragraaf 2.3).

### *5.3 Bezien van het perspectief van een goede marktwerking*

Wanneer het gaat om de Europese doelstelling van realisatie van een goed functionerende interne markt, is daarentegen sprake van een ruimer consumentenbegrip.

Dit is onder meer het geval in het aan de considerans van de Derde Elektriciteitsrichtlijn ontleende citaat: "De interne markt voor elektriciteit (...) heeft tot doel een echte keuzevrijheid te bieden aan alle consumenten in de Europese Unie, zowel particulieren als ondernemingen, nieuwe mogelijkheden voor economische groei te creëren en de grensoverschrijdende handel te bevorderen en zo efficiëntieverbeteringen, concurrerende tarieven en een betere dienstverlening te bewerkstelligen, alsmede bij te dragen tot de leverings- en voorzieningszekerheid en de duurzaamheid van de economie."<sup>128</sup>

De hieraan ten grondslag liggende gedachte, is dat ingeval van een volledig opengestelde markt waarop alle consumenten, zowel particulier als bedrijfs- en beroepsmatig, hun leveranciers vrijelijk kunnen kiezen en alle aanbieders vrijelijk aan hun afnemers kunnen leveren, een goed functi-

126 Kamerstukken II 2007/08, 31374, nr. 2, p. 2 en artikel 1, onder c, Elektriciteitswet: Een afnemer is een ieder die beschikt over een aansluiting op het net. Dit kan zowel een natuurlijk als een rechtspersoon zijn.

127 Monitor kleinverbruikersmarkten gas en elektriciteit 2009, Energiekamer, Den Haag 12 november 2009, p. 5.

128 Considerans punt 1, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

onerende interne energiemarkt tot stand kan komen.<sup>129</sup> In dit verband lijkt ook geen onderscheid te worden gemaakt tussen grootzakelijke verbruikers en andere verbruikers.

Bezien vanuit de doelstelling van een intern goed functionerende markt, gaat het vooral om het bevorderen van concurrentie en niet zozeer om bescherming van consument als zwakkere partij. Een goed functionerende markt en concurrentie, worden daarbij veelal als een belangrijk middel beschouwd voor de voorzieningszekerheid, de betaalbaarheid van energie en stimulering van innovatie.<sup>130</sup> De gedachte is, een goede marktwerking leidt tot optimalisatie van ketenefficiëntie: van het aanbod en de prijsvorming. Een goede marktwerking zou tevens een stimulans opleveren voor verbetering van een goede dienstverlening; en dat de eindverbruiker daarvan uiteindelijk de voordelen geniet. Een goede marktwerking wordt daarbij verondersteld een efficiënte methode te zijn om tot efficiënte allocatie van productiemiddelen en 'eerlijke' prijsvorming - zo hoog mogelijke kwaliteit tegen een marktconforme prijs - te komen. Bezien vanuit de doelstelling van een goed functionerende markt, verkeren zakelijke eindverbruikers en consumenten dus in een vergelijkbare positie.<sup>131</sup>

Een eerlijke en redelijke prijs betekent overigens in dit verband iets

---

129 Considerans punt 3, Derde Elektriciteitsrichtlijn.

130 Voorstel voor een Richtlijn van het Europese parlement en de raad tot wijziging van Richtlijn 2003/54/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, 2007/0195 (COD), p. 2.

131 C. Snyder & W. Nicholson, *Microeconomic Theory, Basic Principles and Extensions*, 10e ed., Mason: Thomson South-Western, 2008, pp. 441-513; K.J. Cseres, What has competition done for consumers in liberalised markets?, *The Competition Law Review* 2008, 4:2, p. 78; Notre Europe, *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal* by Jacques Delors, 1 april 2010, p. 32: De verwachting was dat een gemeenschappelijke energiemarkt tot lagere prijzen zou leiden. Deze denktank van Jacques Delors concludeert dat het Derde Energiepakket weliswaar een goede basis vormt voor algehele liberalisering van de markt, maar dat de grote rol die aan toezicht en consumentenbescherming wordt toegedicht duidt op een zeker wantrouwen in pure marktwerking. Zie verder het Tweede EU-jaarverslag van het scorebord voor de consumentenmarkten, „Consumentenbescherming: energie, bankieren en stedelijk vervoer voor consumenten “beneden de maat”, IP/09/202, Brussel, 2 februari 2009, p. 2: Dat opening van de markt niet per definitie heeft geleid tot een verbetering van de dienstverlening blijkt uit dit rapport, dat stelt dat niet alleen voor ongeveer 60% van de consumenten de leveringsprijs van elektriciteit is gestegen, ook was minder dan tweederde van hen tevreden over de elektriciteitsleverancier. Bovendien zijn aanbiedingen niet vergelijkbaar en is overstappen te ingewikkeld. Slechts 8% stapte over naar een andere leverancier.

anders dan de redelijke prijs voor de ‘echte’ consument in zijn rol als object van specifieke rechtsbescherming. Redelijk betekent, in dit verband, dat de energieprijis de uitkomst is van een goed functionerende markt. Dit sluit niet uit dat de uitkomst daarvan een hoge elektriciteitsprijs is ingeval van grote (tijdelijke) schaarste of hoge productiekosten. Redelijk in relatie tot consumentenbescherming betekent volgens de Derde Elektriciteitsrichtlijn zoals toegelicht in paragraaf 3.3 daarentegen, betaalbaar voor huishoudens. Het is mogelijk dat een energieprijis voor huishoudens onbetaalbaar en onverenigbaar met de Europese aanspraak van een elektriciteitsconsument op een universele dienstverlening is, maar wel tot stand is gekomen binnen een goed werkende concurrerende markt.

Wat betreft een goede marktwerking is het overigens van belang om een onderscheid te maken tussen de wholesalemarkt en de retailmarkt. ‘Echte’ consumenten, in de zin van huishoudens en ondernemers met een kleine aansluiting, opereren op de retailmarkt. Deze wordt door de Energiekamer apart gemonitord als kleinverbruikersmarkt.<sup>132</sup>

Zo op het eerste gezicht zou sprake kunnen zijn van (veronderstelde) onvoldoende concurrentie en van een onvoldoende aantal aanbieders op bijvoorbeeld de wholesalemarkt, terwijl dit probleem zich in mindere mate voordoet op de retailmarkt, of andersom. Hoge prijzen op de wholesalemarkt werken overigens door in de prijzen op de kleinverbruikersmarkt.<sup>133</sup>

---

132 Monitor kleinverbruikersmarkten gas en elektriciteit 2009, NMa, Energiekamer, Den Haag 12 november 2009.

133 S. Pront-van Bommel, Financieel toezicht op de energiesector, Tijdschrift voor Financieel Recht, (3) 2010, p. 59; zie Commissie ‘Questions & Answers: Preventing abuse in wholesale energy markets’, Brussels, 8 December 2010, MEMO/10/655: Do prices on wholesale markets influence prices for household users? Yes. Wholesale prices are a key factor that influences suppliers’ pricing. Depending on the purchasing strategy of a supplier and the level of competition on the market, price changes on wholesale markets will sooner or later impact every consumer’s energy bill.

Van voldoende concurrentie binnen de EU lijkt echter nog geen sprake te zijn.<sup>134</sup>

De Europese en nationale overheden beschouwen de mate waarin consumenten van leveranciers wisselen als een belangrijke graadmeter voor een goede werking van de kleinverbruikemarkt. Daarvan uitgaande, zou in de praktijk maar in beperkte mate van een goede marktwerking sprake zijn. In 2006 is zo'n 5% van de huishoudens overgestapt naar een andere leverancier. Dat percentage is in 2008 opgelopen tot ruim 9%, wat een vooruitgang is, maar nog steeds slechts een klein deel van de consumenten betreft. In een recent rapport van de Energiekamer over energiemarkten valt te lezen dat uit zijn jaarlijkse consumentenonderzoek blijkt, dat consumenten het te behalen voordeel vaak lager inschatten dan wat in werkelijkheid mogelijk is. Ook de te negatieve perceptie van consumenten over de mogelijke problemen die zich kunnen voordoen bij een overstap, is een belemmering. Veel consumenten hebben nog het idee dat een overstap, leidt tot gedoe, extra kosten of zelfs uitvallen van energie. Het merendeel van de consumenten heeft, ondanks de keuzemogelijkheden nog een contract voor onbepaalde termijn. Het grootste deel van deze groep is nog nooit overgestapt naar een andere leverancier.<sup>135</sup> Nieuwe regels uit het Derde Energiepakket zijn in belangrijke mate ook bedoeld om keuzevrij-

134 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Report on progress in creating the internal gas and electricity market, COM(2010) 84, def., Brussel, 11 maart 2010, p. 7: De Commissie signaleert een lichte daling van concentratie in de wholesalemarkt voor elektriciteit. In de retailmarkt ligt het aandeel van de drie grootste spelers in 14 lidstaten nog boven de 80%. Zie verder: Directorate-General for Internal Policies, Policy Department of Economic and Scientific Policy, EU Energy Markets in Gas and Electricity – State of Play of Implementation and Transposition, mei 2010, p. 23: Hoewel concurrentie in de wholesalemarkt licht is toegenomen, bestaan nog grote verschillen tussen lidstaten onderling in de mate van liberalisering. Ondanks dat marktintegratie wordt gezien als cruciaal voor het reduceren van marktconcentratie, leidt het in sommige gevallen juist tot de vorming van zeer grote grensoverschrijdende energiebedrijven. C. Bryant, Eon sells long-distance grid, Financial Times, 11 november 2009, p.16: Sinds 2009 bestaat er in de wholesalemarkt een compromissituatie waarin grote energieproducenten het eigendom van hun transportnetten voorlopig kunnen behouden, in ruil voor strikter toezicht en het overdragen van het beheer aan een losstaande entiteit; ERGEG, Status review of the Liberalisation and Implementation of the Energy Regulatory Framework C09-URB-24-03, ERGEG 10 december 2009, p. 5: ERGEG concludeerde dat "competition in retail electricity and gas markets is almost non-existent and that insufficient unbundling of network companies remains a big obstacle to competition and security of supply."

135 Monitorrapport van de NMa De Nederlandse energiemarkten in 2009, Streefbeeld - knelpunten - maatregelen, p. 9.

heid voor consumenten van energieleverancier te bevorderen,<sup>136</sup> waarvoor ook de daadwerkelijke mogelijkheden om te switchen van belang zijn.

Er kan dus niet van één consumentenbegrip worden uitgegaan. Wat de positie van de consument is, hoe hij valt te definiëren en wat zijn betrokken en wettelijk beschermde belangen zijn, kan dus per toepasselijke regelgeving en betrokken beleidsdoelstelling verschillen.

## 6. Vertegenwoordiging van rechten en belangen van de consument

### 6.1 *In rechte*

Wat heeft een elektriciteitsconsument aan hem toekomende wettelijke rechten als hij deze vervolgens niet kan afdwingen? Voor de bescherming van zijn positie is essentieel dat hij deze in rechte kan afdwingen bij de rechter. Hem staan onder meer de volgende rechtsgangen (niet) ter beschikking.

### 6.2 *Vertegenwoordiging in rechte*

Welke bestuursrechtelijke rechtsmiddelen een consument heeft om voor zijn rechten op te komen, verschilt per type energieconflict. Het maakt uit of hij nadeel ondervindt van een overheidsbesluit met algemene strekking, of dat het om een conflict gaat dat in het bijzonder zijn individuele situatie betreft. Tarieven voor aansluiting en transport van elektriciteit worden bijvoorbeeld vastgesteld bij besluiten van algemene strekking. Een subsidiebeschikking op basis van het Besluit stimulering duurzame energieproductie<sup>137</sup> voor opwek van energie uit een aangeschafte zonnepaneel op de eigen woning, geldt daarentegen als een concreet besluit in een individueel geval. In het eerste geval is hij veelal aangewezen op het optreden van consumentenorganisaties. Wat betreft individuele gevallen ligt het daarentegen niet in de reden dat consumentenorganisatie bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aanwenden, maar dat hij zelf in beroep gaat.

136 O.a. artikel 3, lid 5, Derde Elektriciteitsrichtlijn. Vgl. K.J. Cseres, What Has Competition Done for Consumers in Liberalised Markets, The Competition Law Review 4-2, p. 77-121 July 2008, met name p. 114.

137 Besluit van 16 oktober 2007, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies ten behoeve van de productie van hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas en elektriciteit opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling (Besluit stimulering duurzame energieproductie), Stb. 2007, nr. 410 laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 25 maart 2010 (Invoeringsbesluit Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) Stb. 2010, nr. 144.

Op grond van artikel 82 Elektriciteitswet kunnen belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb tegen vrijwel alle overheidsbesluiten, die bij of krachtens de Elektriciteitswet zijn genomen, in beroep gaan bij (de Recht-bank Rotterdam en vervolgens bij) het CBB.<sup>138</sup>

In de praktijk echter, geldt dat energieconsumenten, ofschoon zij nadeel van een besluit ondervinden, vaak niet als belanghebbende gelden.<sup>139</sup> De uitsluiting van de energieconsument van beroep op de bestuursrechter bij deze besluiten heeft te maken met het volgende.

Op grond van artikel 1:2, eerste lid, Awb dient het belang van de energieconsument rechtstreeks bij het overheidsbesluit betrokken te zijn, wat volgens vaste jurisprudentie betekent dat sprake dient te zijn van een eigen, objectief, actueel en persoonlijk belang. Wat betreft de eis van 'persoonlijk' gaat het meestal mis, ingeval van een besluit van algemene strekking.

Van een persoonlijk belang is slechts sprake als de consument zich voldoende kan onderscheiden van andere consumenten op basis van concrete feiten en omstandigheden van zijn geval.<sup>140</sup> Het gaat daarbij immers meestal om overheidsbesluiten die grote groepen consumenten raken en is het daarom voor de individuele consument niet mogelijk om als belanghebbende een bestuursrechtelijk rechtsmiddel aan te wenden.<sup>141</sup> Op grond van deze jurisprudentie kan bijvoorbeeld een consument of prosumant, die eigen opgewekte energie wenst te leveren,<sup>142</sup> niet opkomen tegen de vaststelling van een tarief voor aansluiting op het net en transport van energie of tegen de wijziging van op de Elektriciteitswet

138 Met uitzondering van de besluiten die zijn genomen op grond van de artikelen 77h en 77i kan tegen alle besluiten door een belanghebbende beroep ingesteld worden bij het CBB. Beroep tegen besluiten die op grond van artikel 77h en 77i zijn genomen wordt ingesteld bij de Rb Rotterdam, artikel 82, leden 1 en 2.

139 P.I.W.R. Maandag & J.J.M. Kranenburg, *Belang of geen belang: een overzicht van belanghebbendenjurisprudentie uit het energierecht*, NTE 2008, p. 246.

140 CBB 6 juli 2005 LJN: AT9206: "Hiertoe is vereist dat degene die deze voorziening vraagt, zich bij het door het besluit in zijn belang geraakt worden in voldoende mate onderscheidt van anderen, zulks op basis van relevante feiten en omstandigheden" (r.o. 6.2). Het betreft een aantal ondernemingen (afnemers) dat in beroep ging tegen de TarievenCode.

141 Besluit van de NMa, nr. 102498/10. Besluit waarin een natuurlijk persoon zijn bezwaar niet-ontvankelijk werd verklaard, omdat hij geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, lid 1, Awb.

142 P.I.W.R. Maandag & J.J.M. Kranenburg, *Belang of geen belang: een overzicht van belanghebbendenjurisprudentie uit het energierecht*, NTE 2008, p. 249. Zie verder CBB, 4 november 1998, AWB 97/681, 97/682 en 97/683, en CBB, 6 juli 2005 LJN: AT9206.

gebaseerde Codes wegens ontbreken van een persoonlijk belang. De Codes fungeren als, door de Energiekamer goedgekeurde of vastgestelde, algemene voorwaarden voor aansluitingscontracten met netbeheerders.<sup>143</sup> Netbeheerders zijn aan de Codes gebonden voor hun aansluiting en transportcontracten.<sup>144</sup> Voor hen gelden de Codes als algemeen verbindende voorschriften.<sup>145</sup> Wat de consument dan rest, is de mogelijkheid dat een consumentenorganisatie in rechte zijn belang behartigt als onderdeel van een algemeen of collectieve belang.

Consumentenorganisaties beschikken, wat betreft de genoemde besluiten van algemene strekking, over meer mogelijkheden dan de individuele consument op grond van artikel 1:2, derde lid Awb, om deze in rechte te bestrijden. Volgens deze bepaling geldt als hun belang: 'de algemene en collectieve belangen die deze krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.' In dit verband gaat het veelal om collectieve belangen en is vooral relevant of de behartiging van belangen van leden tot de statutaire doelstelling van de organisatie behoort, het besluit (een deel van de) leden in hun belang raakt, en in feite sprake is van een bundeling van acties. Overigens heeft de jurisprudentie met betrekking tot belanghebbende rechtspersonen die opkomen voor collectieve belangen de afgelopen jaren tot een verruiming van de toegang tot de bestuursrechter geleid.<sup>146</sup>

143 W.H. Boom, *Kroniek: Energie en Water, Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, 2010-1, p. 4. Zie verder uitspraak van Rb Rotterdam 15 juli 2009, LJN: BJ3700: "Uit deze bepaling volgt dat de Netcode een voorstel is van de netbeheerders (...) voor de door hen jegens afnemers (...) te hanteren voorwaarden. Daaruit volgt dat de Netcode niet zelf verplichtingen voor afnemers in het leven roept, maar dat daartoe nodig is dat de desbetreffende netbeheerder deze voorwaarden in zijn overeenkomst met de desbetreffende afnemer opneemt."

144 W.H. Boom, *Kroniek: Energie en Water, Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, 2010-1, p. 4.

145 CBB 2 augustus 2002, LJN: AE7254, r.o.5: Naar het oordeel van het College moet het Besluit tariefdragers worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift. Volgens de omschrijving in de Memorie van Toelichting bij de Awb is een dergelijk voorschrift: "een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende (algemene) regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent" (TK 1998-1999, 23 700, nr. 3). Het Besluit tariefdragers voldoet aan deze omschrijving." Zie verder Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 36, lid 1, Elektriciteitswet (102490/10), betreffende de zaak: Wijziging TarievenCode Elektriciteit - capaciteitstarieven voor kleinverbruikers Elektriciteit, p. 9.

146 ABRvS 23 juni 2010, AB 2010/247, m.nt. van K.J. de Graaf en A.T. Marseille; ABRvS 23 augustus 2006, AB 2006/365, m.nt. A. van Hall.

In de Elektriciteitswet is ter aanvulling op de Awb bepaald, dat representatieve organisaties geacht worden belanghebbende te zijn bij besluiten genomen op grond van de Elektriciteitswet.<sup>147</sup> Het is echter de vraag of de wetgever daarmee in vergelijking met de Awb een verruiming in de toegang tot de bestuursrechter heeft beoogd. Dit is niet duidelijk.<sup>148</sup>

In geval van een conflict over de 'eigen' aansluiting op het net, beschikt de consument wel over bestuursrechtelijke rechtsmiddelen, zij het via de 'omweg' van de 'arbitragebevoegdheid' van de Energiekamer. Als een consument een conflict heeft met de netbeheerder over de wijze waarop hij zijn taken uitvoert dan wel inzake een ander conflict heeft met zijn netbeheerder over zijn aansluiting,<sup>149</sup> kan hij bij de Raad van Bestuur van de NMa een klacht indienen op grond van artikel 51, eerste lid, Elektriciteitswet, ook met betrekking tot de hem in concreto in rekening gebrachte tarieven.<sup>150</sup> De Raad van Bestuur is verplicht op deze klacht een bindend besluit te nemen. De klagende energieconsument kan vervolgens, als hij het niet eens is met dat besluit, daartegen in beroep gaan bij het CBB.<sup>151</sup> Deze conflicten betreffen individuele gevallen. Maar in zo'n individueel geval heeft de energieconsument wel de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het onderliggende tariefbesluit of de Code die in zijn geval is toegepast, in rechte te bestrijden (indirect beroep).

Dit bestuursrechtelijk rechtsmiddel van de elektriciteitsconsument laat overigens de privaatrechtelijke rechtsmiddelen die hem ter beschikking staan, onverlet. Hij kan een geschil over zijn, of het hem geweigerde aansluitingscontract, aan de civiele rechter voor leggen.<sup>152</sup>

Wat betreft levering van elektriciteit staan de elektriciteitsconsument echter alleen civiele rechtsmiddelen ter beschikking: een beroep op de civiele rechter of de geschillencommissie Energie en Water voor bindend

---

147 Artikel 82, lid 4, Elektriciteitswet.

148 Vgl. CBB 19 maart 2008 LJN: BC8379, r.o. 4.

149 CBB 25 juni 2009 LJN: BJ2637.

150 NMa, Besluit inzake geschil als bedoeld in artikel 51 van de Elektriciteitswet 1998; Metrax N.V., nr. 101987/25, van 25 augustus 2005.

151 CBB 23 juli 2009 LJN: BJ7014, r.o. 6.4.

152 Artikel 51, lid 5, Elektriciteitswet.

advies.<sup>153</sup> Beroep op de geschillencommissie is in ieder geval als laagdrempelig bedoeld. De geschillencommissie oordeelt in geschillen tussen een energiebedrijf en een consument, mits het bedrijf is aangesloten bij de geschillencommissie. De commissie is alleen bevoegd een zaak te behandelen wanneer door beide partijen is overeengekomen dat zij zich aan het bindend advies zullen onderwerpen.<sup>154</sup> Deze rechtsmiddelen blijven hier verder onbesproken.

### *6.3 Tijdens de primaire besluitvormingsprocedure*

De mogelijkheden voor de energieconsument om zich al in de totstandkomingfase van de besluiten die zijn rechtspositie bepalen te mengen zijn aan vergelijkbare beperkingen onderworpen. Praktisch gezien zal voor hem zelden een recht om gehoord te worden gelden. Hier wordt volstaan, zonder nadere toelichting, te verwijzen naar de beperkte betekenis in dit verband van de artikelen 4:7 en 4:8, Awb, waarin de hoorplicht voor bestuursorganen jegens belanghebbende is vastgelegd, in de vorm van de verplichting om belanghebbenden in bepaalde gevallen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen. Deze heeft alleen betrekking op concrete besluiten en beschikkingen, en dient vooral om te waarborgen dat onbrekende feiten en niet reeds ingebrachte belangen zorgvuldig door het bestuursorgaan worden onderzocht.<sup>155</sup>

Ook hier geldt dat de behartiging van belangen van energieconsumenten in feite in handen is van consumentenorganisaties en dan nog in een beperkt aantal gevallen. Deze hebben in ieder geval wettelijke middelen om invloed uit te oefenen bij de totstandkoming van tariefstructuren en -voorwaarden die worden vastgelegd in de voormelde Codes. De Elektriciteitswet bepaalt dat de Raad van bestuur van de Mededingingsautoriteit de tariefstructuren en voorwaarden, ten aanzien van het netbe-

---

153 Artikel 3, reglement Geschillencommissie Energie en Water: 'De commissie heeft tot taak geschillen tussen consument en ondernemer te beslechten, voor zover deze betrekking hebben op de totstandkoming of de uitvoering van overeenkomsten met betrekking tot de aansluiting en/of de levering van gas, drinkwater, warmte of elektrische energie en daarmee samenhangende leveringen en diensten. (...)'

154 Artikel 4, Reglement Geschillencommissie Energie en Water.

155 L.J.A. Damen, e.a., Bestuursrecht I, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009, 3e druk, p. 344-345. Zie verder: J.C.A. de Poorter, De belanghebbende, een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbendenbegrip in het bestuurs(proces)recht, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003, p. 221-234.

heer, vaststellen met inachtneming van het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders en de resultaten van het overleg met de representatieve organisaties.<sup>156</sup> De netbeheerders zijn gehouden overleg te voeren met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt met betrekking tot het vaststellen van de tariefstructuren en voorwaarden.<sup>157</sup> Vanwege frequente aanpassingen en vernieuwingen van Codes is besloten het Gebruikersplatform elektriciteit- en gasnetten (GEN) in te stellen. In het GEN zijn de verschillende representatieve organisaties vertegenwoordigd, ofwel; de producenten, leveranciers, consumentenorganisaties en netbeheerders.

De individuele energieconsument wordt dus niet betrokken in de totstandkoming van Codes, maar kan zich alleen laten vertegenwoordigen in de totstandkoming van de Codes door middel van een consumentenorganisatie die zijn belangen vertegenwoordigt.

#### *6.4 Belang van vertegenwoordiging tijdens het besluitvormingsproces*

Consumenten kunnen dus maar in beperkte mate direct voor hun belangen opkomen bij de totstandkoming van energiebesluiten van overheden en daarna in rechte, en zullen zich daarbij veelal moeten laten vertegenwoordigen door consumentenorganisaties. Dit betreft vooral besluiten van algemene strekking. Voor zover consumentenorganisaties deze rol kunnen vervullen hebben zij daartoe in de totstandkomingfase alleen een recht gekregen voor zover het om vaststellen van tariefstructuren en -tarieven gaat en dus jegens netbeheerders. Voorts hebben deze organisaties het recht om hun zienswijze in te brengen tegen het ontwerp.

Bij andere wetgeving komt hen dat recht voor inspraak en overleg in

---

<sup>156</sup> Artikel 36, Elektriciteitswet. Artikel 36 bepaalt dat de gezamenlijke netbeheerders en de representatieve organisaties na vaststelling van het ontwerpbesluit door de netbeheerders hun zienswijze aan de Raad van Bestuur van de NMa bekend maken. De Raad kan in de vaststelling het besluit rekening houden met de zienswijze van de verschillende partijen. Na het verstrijken van de termijn stelt de Raad van Bestuur van de mededingingsautoriteit de tariefstructuren en voorwaarden vast, artikel 37, Elektriciteitswet.

De Raad van Bestuur van de mededingingsautoriteit kan per geval de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in Afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaren op de totstandkoming van bijvoorbeeld de TarievenCode. Belanghebbende hebben op grond van artikel 3:16, Awb, zes weken de tijd hun zienswijze in te brengen, vanaf de dag dat het besluit ter inzage is gelegd op het kantoor van de Raad (Energiekamer), artikel 3:11, Awb).

<sup>157</sup> Artikel 33, Elektriciteitswet.

het algemeen niet toe en hangt het van de welwillendheid af van de wetgever of deze de betrokken organisaties of (vertegenwoordigers van) consumenten anderszins in zijn besluitvorming betrekken.

De vraag die hierna onder ogen wordt gezien, is in hoeverre de beperkte mogelijkheden om voor hun belangen op te komen zich verdragen met de centrale rol waarop de consument volgens Europees en nationaal energiebeleid en -wetgeving aanspraak maakt. Diverse mogelijk overwegingen worden genoemd die ruimere inspraak en overlegmogelijkheden rechtvaardigen.

Betrokkenheid van consumenten is van belang voor beleidsmakers en wetgevers om relevante informatie over hun positie en gedrag te verkrijgen. Participatie in de besluitprocedure is voor consumenten van belang om hun belangen te verwoorden en daarmee voor de kwaliteit en het draagvlak van energiebeleid en energiewetgeving. Dit valt onder meer te illustreren met betrekking het wetgevingsproces inzake de slimme meter. 'Afgedwongen' inspraak door de consumentenbond heeft, gezien vanuit het gezichtspunt van bescherming van positie van de consument, tot verbetering van de wetgeving inzake slimme meters geleid. Dit betreft in het bijzonder zijn privacy. Een en ander geeft aanleiding tot de veronderstelling dat het van belang is om het consumentenperspectief nadrukkelijker bij (nadere) wetgeving, bijvoorbeeld omtrent slimme meters en smart grids, te betrekken. Dat zou van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke inhoud daarvan.

Argumenten waarom het van belang is het consumentenperspectief en consumentenorganisaties al bij de totstandkoming van beleid en lagere wetgeving te betrekken, kunnen ook worden ontleend aan algemene rechtsbeginselen zoals het zorgvuldigheid- en motiveringsbeginsel. Deze gelden ook regelgeving.<sup>158</sup> Op grond hiervan moeten wetgever en beleidsmaker alle feiten en belangen zorgvuldig en volledig onderzoeken, en op

---

158 J.A. Damen, e.a., Bestuursrecht I, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009, 3e druk, p. 312. Zie verder S.A.C.M. Lavrijssen-Heijmans, Onafhankelijk mededingingstoezichthouders, regulerende bevoegdheden en de waarborgen van good governance, diss. September 2006, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, p. 89: De mededingingstoezichthouders moeten in overeenstemming handelen met de formele en materiële beginselen van behoorlijk bestuur die zijn gecodificeerd in de Awb, zoals het beginsel van hoor en wederhoor, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

basis daarvan hun besluiten en handelingen baseren. In dit verband is van belang dat in een geliberaliseerde markt waar ontwikkelingen zich veelal aan het oog van de wetgever onttrekken, betrokken overheden in toemende mate afhankelijk worden van informatie van marktpartijen, mede om de (eventuele) effecten van (gepland nieuw) beleid en regelgeving na te gaan.

Inspraak en overleg kunnen bovendien bijdragen aan procedurele rechtvaardigheid, wat belangrijk is voor het verkrijgen van voldoende maatschappelijk draagvlak voor beleid en wetgeving. Bepalend voor procedurele rechtvaardigheid<sup>159</sup> is onder meer het bieden van een 'voice' en de mogelijkheid voor betrokkenen van daadwerkelijke participatie in en respectievelijk invloed te kunnen uitoefenen tijdens besluitvormingsprocedures. Het bieden van een 'voice' omvat alle vormen van formeel en informeel overleg. Onder overleg wordt ook begrepen het uitwisselen van informatie, interpretaties en dergelijke, waarbij meningen van partijen over en weer aan veranderingen onderhevig kunnen zijn mede onder invloed van wat de ander inbrengt. De essentie van overleg is wederkerigheid. Overleg dient, wil het effectief zijn, bij voorkeur plaats te vinden op een moment dat de overheid nog geen (definitieve) oordelen heeft gegeven respectievelijk (voorlopige) beslissingen heeft genomen.<sup>160</sup> Rechtvaardigingsprincipes voor overleg zijn kennisoverdracht, het weloverwogen nemen van beslissingen en wilsvorming.<sup>161</sup>

Een andere overweging is, dat overleg en inspraak kunnen bijdragen aan de democratische legitimatie. In dit verband valt te verwijzen naar

159 K. van den Bos, Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties, in: Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context, Den Haag Boom Juridische uitgevers 2007, p. 185-189: Hij onderscheidt procedurele rechtvaardigheid die betrekking heeft op waargenomen rechtvaardigheid, eerlijkheid van de door overheden toegepaste procedures, en interactionele rechtvaardigheid die deels de eisen van procedurele rechtvaardigheid overlapt en dat gaat over met respect en vriendelijkheid bejegenen. Procedurele rechtvaardigheid wordt in dit artikel ruimer opgevat in navolging van andere genoemde literatuur en heeft betrekking op beide.

160 Vgl. B.J. Schueler, J. Struiksma, F.C.M.A. Michiels, P.J.J. van Buuren & A.R. Neerhof, Ervaringen met de Awb, Besluiten over ruimtelijke ordening, milieu en standplaatsen, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996, p. 102-103; vooroverleg (informeel horen) bij een aantal typen besluiten dat niet in de Awb is geregeld, domineert de inhoud van besluiten. Dit in tegenstelling tot het wettelijk verplicht horen.

161 Vgl. H. Bleker, Na(ar) goed overleg ...: Achtergronden en verbeteringen van overleg in het openbaar bestuur in het bijzonder in verhoudingen tussen overheden, (diss. RUG), Deventer: Kluwer 1984, i.h.b. 8 en 41-52, hfd. 5 en 6.

bijvoorbeeld het concept 'deliberatieve democratie'. Deze vorm van democratie kent een hoge mate van burgerparticipatie. Door meer bij de bevolking te rade te gaan en inspraakmogelijkheden te vergroten, worden beter geïnformeerde beleidskeuzes gemaakt. Het beleid dat zodanig tot stand komt, wordt ook beter geaccepteerd doordat de samenspraak over beleidsvraagstukken leidt tot meer consensus en wederzijds begrip.<sup>162</sup>

Het gaat in dit verband niet zozeer om afdwingbare rechten, maar om nader invulling van de beginselen van behoorlijk bestuur gezien vanuit het perspectief normen te geven voor behoorlijk en fatsoenlijk bestuur en om een verdere invulling te geven aan de democratische waarde.

De individuele consument is echter lastig te bereiken en te organiseren voor dit overleg. Daartoe dienen mogelijk consumentenorganisaties in de besluitvorming te worden betrokken die hun belangen kunnen vertegenwoordigen.

## 7. Ten slotte

De energieconsument komt in energiebeleid en regelgeving steeds meer centraal te staan. Dit noodzaakt tot een structurele oriëntatie op de andere kant van de energiemarkt. Niet alleen op de rechten van consumenten, maar zoals in deze bijdrage is toegelicht, ook op wat deze als hun belangen ervaren en hoe zij hun rol willen en kunnen vervullen in de energiesector, mede om genoemde doelstellingen van energiewetgeving en energiebeleid, onder meer met betrekking tot milieu en klimaat, te realiseren.

---

<sup>162</sup> D. Held, *Models of Democracy*, 3e ed., Cambridge: Polity Press 2006, pp. 231-253. Notre Europe, *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal* by Jacques Delors, 1 april 2010, p. 39. R.A. Dahl, *On Democracy*, New Haven & London: Yale University Press, 2000, p. 37: Hij onderscheidt effectieve participatie als één van de vijf criteria voor een democratie: "Before a policy is adopted by the association, all the members must have equal and effective opportunities for making their views known to the other members as to what the policy should be." In 2008 werd door de Europese Commissie het Citizen's Energy Forum opgezet, waarin diverse stakeholders plaats namen, met als doel consumenten meer te betrekken bij liberaliseren van de energiemarkt en hun belangen beter te vertegenwoordigen. Hieruit bleek dat de Europese burger nauwelijks op de hoogte is van hoe Europese wetgeving hun rechten beschermt.

Dit was mede aanleiding om in deze bijdrage na te gaan welke rollen de consument vervult, wat zijn positie is en wie hij eigenlijk is. Dat heeft een geschakeerd beeld opgeleverd. Om te beginnen bij de algemene consumentenregelgeving. Daarbij wordt uitgegaan van huishoudens, zijnde natuurlijke personen en geen personen in uitoefening van bedrijf of beroep. Dit is het geval op zowel Europees als nationaal niveau. Wat betreft het consumentenbegrip in energieregelgeving ontstaat een ander beeld. Daarin komt het begrip consument als zodanig niet voor. Het gaat daarbij in de nationale wetgeving met name om kleinverbruikers, zijnde huishoudens, maar ook kleine en middelgrote zakelijke afnemers met een beperkte aansluiting.

De rol van consument als huishouden en kleinverbruikers is vooral van belang in relatie tot de universele dienstverlening. Indien een en ander wordt bekeken vanuit het perspectief van de interne markt, ontstaat weer een ander beeld van wie de consument is. Vanuit dat perspectief is het goed verdedigbaar om alle eindverbruikers te betrekken in de beoordeling of de interne markt goed functioneert. Huishoudens en (groot)zakelijk afnemers verkeren naar verwachting veelal in een vergelijkbare positie.

De consument is ook een burger, een Europese burger. Dit perspectief is niet zonder betekenis, alhoewel het vooralsnog een vaag toekomstbeeld betreft. Burgerschap geeft aanspraak op (sociale) rechten en bescherming, wat in de besproken aanspraak van huishoudens op een universele dienstverlening tot uitdrukking komt. Maar burgerschap leidt mogelijk in de toekomst ook tot bepaalde gehoudenheden, geen verplichtingen, met betrekking tot klimaat en milieu. Bezien vanuit het perspectief van de rol als burger met gehoudenheden, kan het legitiem zijn voor overheden om bepaalde negatieve prikkels voor de consument te creëren die ervoor kiest om geen duurzame energie te verbruiken en 'niet' energie-efficiënt te consumeren. De consument die daar wel voor kiest, zou daarentegen daarvoor van overheidswege beloond kunnen worden.

Vooralsnog is dit nog maar mondjesmaat onderwerp van beleid en regelgeving en zal nog veel onderzoek nodig zijn vanuit de wetenschappelijke verschillende disciplines naar eventuele negatieve en positieve prikkels voor de consument om deze doelen te bereiken.

Aan de hand van de totstandkominggeschiedenis met betrekking tot de slimme meter is geïllustreerd dat het voor de inhoud van beleid en wetge-

ving uiteindelijk veel kan uitmaken, hoe en vanuit welke perspectief de consument in overheidsbesluitvorming wordt betrokken.

Na een beschrijving van de wettelijke waarborgen ter bescherming van de positie van de energieconsument, is nader ingegaan op middelen die hem ter beschikking staan om daarvoor bij de bestuursrechter of anderszins in rechte op te komen. De mogelijkheden daartoe zijn aan belangrijke beperkingen onderworpen.

Dat geldt temeer voor mogelijkheden van energieconsumenten om invloed uit te oefenen bij totstandkoming bij voor hen belangrijk energiebeleid en belangrijke wetgeving. Diverse argumenten kunnen worden genoemd waarom inspraak en overleg voor representatieve organisaties in dat verband relevant is. Vertegenwoordiging van hun belangen is onder meer van belang voor de kwaliteit daarvan.

Tevens is met deze bijdrage beoogd een overzicht van een aantal urgente onderwerpen te geven die de positie van de energieconsument betreffen, en die nader onderzoek behoeven. In volgende bijdragen in deze bundel is daaraan een belangrijke bijdrage geleverd en deze bevatten een schat aan informatie voor verder onderzoek.

Alles overziend, zou men kunnen stellen, dat ofschoon de energieconsument meer centraal is komen te staan, deze nog in feite in belangrijke mate een onbepaalde en onbekende factor is, ook voor beleidsmakers en de wetgever. Het is nodig hem uitdrukkelijk en prominent in onderzoek naar de energiesector, en bij toekomstig beleid en regelgeving te betrekken.