

Vergaderjaar 2003–2004

28 982

Liberalisering energiemarkten

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2003

Tijdens het Algemeen Overleg met de vaste kamercommissie Economische Zaken op 19 juni jl. (kamerstuk 28 982, nr. 4) heb ik toegezegd een analyse te maken van de positie van de consument op de energiemarkt. Het belang van een goede juridische positie van de consument op de energiemarkt staat voor mij voorop. In deze brief, die in nauw overleg met de Minister van Justitie tot stand is gekomen, schets ik het kader van de positie van de consument op de energiemarkt aan de hand van reeds bestaande en toekomstige wetgeving. Deze brief gaat tevens in op vragen die mij, met name door de fractie van het CDA, zijn gesteld over dit onderwerp tijdens het Algemeen Overleg van 19 juni jl.

De opbouw van deze brief volgt de stappen die een consument doorloopt als hij zich op de markt begeeft:

1. De precontractuele fase, waarin de consument zich oriënteert op de markt;
2. De contractuele fase, waarin er een overeenkomst is tot stand gekomen;
3. De fase van de beëindiging van de overeenkomst.

Daarnaast wordt ingegaan op de beslechting van geschillen en het publiekrechtelijke kader.

1. De precontractuele fase: de consument oriënteert zich op de markt

In deze fase staat goede consumenteninformatie centraal. De consument dient zo objectief mogelijk geïnformeerd te worden over de mogelijkheden die hij heeft op de energiemarkt. Deze informatie wordt allereerst aangeboden door de aanbieders op de markt: de energiebedrijven. Daarnaast is er sprake van informatieaanbieders die zelf geen producten of diensten aanbieden zoals de consumentenbond of een internetsite met vergelijkende productinformatie zoals bijvoorbeeld: www.gaslicht.com en www.greenprices.nl. Vooruitlopend op de opening van de gas- en

elektriciteitsmarkt zal ook de overheid een massamediale voorlichtings-campagne voor consumenten en het MKB verzorgen.

Onderstaand zal ik ingaan op een aantal regelingen die bevorderen dat consumenten juiste en volledige informatie ontvangen. Ook zal ik ingaan op de acties die een consument kan ondernemen indien hij meent dat hij benadeeld wordt.

1.1 Misleidende reclame

De verstrekte informatie door aanbieders (leveranciers) moet betrouwbaar en volledig zijn. Dit is niet anders voor energie dan voor andere goederen en diensten. Allereerst kennen we in Nederland een goed werkend stelsel van zelfregulering op dit terrein. Een klacht over vermeende misleiding kan worden voorgelegd aan de Reclame Code Commissie. De Reclame Code Commissie heeft in het recente verleden al een aantal uitspraken gedaan op het gebied van energie, zie hiervoor ook de website www.reclamecode.nl.

Daarnaast is algemene wetgeving op dit terrein ook van toepassing op de energiesector. Ik denk daarbij aan de regeling in de artikelen 6:194-196 van het Burgerlijk Wetboek (verder: BW) met betrekking tot misleidende reclame. In het algemeen, en dus ook voor elektriciteit en gas, geldt dat van misleidende, en daarmee onrechtmatige reclame in de zin van de Nederlandse wet, sprake is indien de mededeling waar het om gaat in de uitoefening van een beroep of bedrijf is gedaan, openbaar is en in een of meer opzichten misleidend is. Het misleidende karakter van de reclame kan op tal van punten betrekking hebben zoals bijvoorbeeld de prijs van de aangeboden goederen of diensten. In geval van misleidende reclame kan bij de rechter een openbaarmakingsverbod of rectificatie, eventueel versterkt met een dwangsom, worden gevorderd door eenieder (ook bijvoorbeeld belanghebbende rechtspersonen als een consumentenorganisatie) die door de misleidende reclame schade heeft geleden of dreigt te lijden. De wettelijke regeling inzake misleidende reclame gaat uit van een zogenaamde omgekeerde bewijslast. Het is aan de adverteerder om aan te tonen dat een gedane bewering juist is.

1.2 Goede informatie

In de wetgeving die de recente Europese energierichtlijnen¹ implementeert zullen een aantal belangrijke aanvullende eisen worden gesteld aan de informatie die aanbieders aan de consument moeten verstrekken. Deze eisen hebben betrekking op de totstandkoming en de inhoud van het contract alsmede de bij het sluiten en de uitvoering van het contract te verschaffen informatie. Het gaat daarbij ondermeer om informatie over de wijze waarop de aangeboden elektriciteit is opgewekt (stroometikettering) en eisen aan duidelijke rekeningen en nota's. Deze aanvullende eisen zijn nader beschreven in bijlage A van de Europese Richtlijnen. Voor zover deze eisen niet reeds elders zijn geregeld, met name in het BW, wordt in de wet ter implementatie van de Richtlijnen de basis gelegd om deze eisen bij ministeriële regeling in de Nederlandse regelgeving op te nemen.

1.3 Handelspraktijken

Tijdens zijn oriëntatie op de markt kan de consument worden geconfronteerd met opdringerige of zelfs agressieve verkoopmethoden. Een tweetal algemene wettelijke regelingen is hier van belang: de colportagewet en de regeling betreffende overeenkomsten op afstand.

¹ Richtlijn nr. 2003/54/EG betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (PbEG 2003, L176) en Richtlijn nr. 2003/55/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PbEG 2003, L176).

1.3.1 Colportagewet

Vanouds worden consumenten door de colportagewet beschermd tegen agressieve verkooppraktijken van bezoekende verkopers of aanprijzingen tijdens daartoe belegde bijeenkomsten van groepen van kopers. Levering van gas en water, als zijnde zaken (en dus goederen), valt onder de bepalingen van deze wet. Leveren van elektriciteit is weliswaar geen levering van een zaak, maar is wel dienstverlening. Ook het aanbieden van verlening van diensten valt onder de Colportagewet (art. 1 lid 1 sub c van de Colportagewet).

De wettelijke bescherming bestaat uit de verplichting voor de verkoper om, op straffe van nietigheid, een overeenkomst, die door colportage tot stand is gekomen, schriftelijk in tweevoud op te maken. In de overeenkomst moet bepaalde informatie worden opgenomen zoals naam en adres van de colporteur, totaal van de betalingen en datum waarop de overeenkomst wordt aangegaan. Deze overeenkomst, de akte, kan worden gedagtekend bij de Kamer van Koophandel. De «afkoelingsperiode» van 8 dagen begint te lopen na deze registratie. Binnen deze periode kan de consument de overeenkomst door een (schriftelijke) mededeling ontbinden. De consument is beschermd tegen misleidende mededelingen van de verkoper. De verkoper mag geen transactie aangaan waarvan hij weet of behoort te weten dat deze de draagkracht van de consument te boven gaat. Deze onbehoorlijke gedragingen van de verkoper zijn strafbaar gesteld als economisch delict.

1.3.2. Overeenkomsten op afstand

De bepalingen voor overeenkomsten op afstand zijn van toepassing op consumenten van energie. Afdeling 9A, titel 1, boek 7 BW heeft betrekking op het sluiten van overeenkomsten met een verkoper of dienstverlener via bijvoorbeeld de telefoon, post of internet. Het gaat hier om vormen van koop die een consumentenkoop zijn, dan wel overeenkomsten tot het verrichten van diensten, zie art. 7:46a sub a en b BW. Doordat art. 7:5 lid 3 BW, dat overeenkomsten inzake leveringen van gas en water door leidingen van de bepalingen inzake consumentenkoop uitzondert, niet van toepassing wordt verklaard op koop op afstand (art. 7:46b lid 1 BW) en overeenkomsten tot het verrichten van diensten mede onder afdeling 7.1.9A BW vallen, gelden de regels voor koop op afstand wel voor leveringen van elektriciteit, gas en water, ondanks het feit dat het daarbij niet om consumentenkoop gaat. Wel moet het de situatie betreffen waarin een professionele leverancier levert aan een consument.

Consumenten zijn de afgelopen tijd geconfronteerd met een agressieve benadering door een scala aan bestaande en potentiële energieleveranciers op de reeds vrijgegeven markt voor «groene stroom». Door (een combinatie van) verspreiding van folders, telefonische benadering en contact via het internet, worden consumenten bewogen om van energieleverancier te wisselen. Op deze wijzen van benadering hebben de bepalingen inzake de overeenkomst op afstand betrekking. De wet verplicht de leverancier tijdig informatie te verstrekken (bekendmaking van de identiteit van de verkoper, de prijs en wijze van betaling, geldigheidsduur van het aanbod en de prijs, etc.). De koper heeft tenminste 7 werkdagen na het aangaan van de overeenkomst de tijd deze te ontbinden. Uiterlijk bij het nakomen van de overeenkomst moet de consument een schriftelijke (of op een andere duurzame gegevensdrager opgenomen) bevestiging met alle relevante informatie krijgen. Wordt daaraan niet voldaan, dan heeft de consument een verlengde ontbindingstermijn van 3 maanden.

Iedere leverancier die wil leveren aan kleinverbruikers is verplicht om in het bezit te zijn van een vergunning. Deze vergunning kan aangevraagd worden bij de DTe, de Dienst uitvoering en toezicht energie. Deze toetst of de vergunningaanvraag voldoet aan voorwaarden zoals neergelegd in artikel 95c lid 1 van de Elektriciteitswet 1998 en 45 lid 1 van de Gaswet en aan de eisen van de op basis van genoemde artikelen vastgestelde algemene maatregelen van bestuur. In de artikelen 95b Elektriciteitswet 1998 en 44 Gaswet zijn verplichtingen neergelegd aan vergunninghouders om op betrouwbare wijze en tegen redelijke tarieven en voorwaarden elektriciteit respectievelijk gas te verstrekken aan kleinverbruikers.

2. De contractuele fase: waarin er een overeenkomst is tot stand gekomen

In deze fase komt er een overeenkomst tot stand tussen het energiebedrijf en de consument. De energiewetgeving maakt onderscheid tussen groot- en kleinverbruikers, niet tussen consumenten en zakelijke afnemers van energie. Vanaf 1 juli 2004 zal de groep kleinverbruikers als laatste keuzevrijheid hebben. Zakelijke kleinverbruikers zijn in de zin van het BW niet als consument aan te merken, maar daarmee wel vergelijkbaar. De CDA-fractie vroeg mij onder andere nader toe te lichten wat de status is van een energieovereenkomst.

2.1 De energieovereenkomst

De levering van energie vindt plaats op basis van een privaatrechtelijke, contractuele relatie, waarvan de overeengekomen prestaties (resultaatverbintenissen) goed meetbaar zijn. De status van de «energieovereenkomst» is daarmee niet afwijkend van andere overeenkomsten, zij het dat verwarring met betrekking tot de hoedanigheid van wederpartij (het energiebedrijf) veel voor komt. Gas wordt gekocht (het is een goed), elektriciteit wordt geleverd bij wijze van dienstverlening. De contractuele wederpartijen van de afnemers/verbruikers van energie zijn de energiebedrijven. Deze sluiten met de afnemers in twee hoedanigheden contracten, als leverancier en als transporteur. De leverancier is, bij levering aan kleinverbruikers, vergunninghouder in de zin van de Elektriciteitswet 1998 dan wel de Gaswet, de transporteur is de netbeheerder. De netbeheerder is ook de partij met wie de aansluiting op het net overeen is gekomen (de fysieke aansluiting op het gas- of elektriciteitsnet). Feitelijk is er sprake van twee overeenkomsten: een leveringscontract met de leverancier en een aansluitings/transportcontract met de netbeheerder. Mogelijk is, dat het energiebedrijf tevens netbeheerder is of de netbeheerder vertegenwoordigt ten opzichte van de afnemer. Wanneer het zogenaamde leveranciersmodel wordt gehanteerd, regelt de leverancier de zaken met betrekking tot de aansluiting en het transport, ook al is hier formeel sprake van een overeenkomst van de gebruiker met de netbeheerder. Voor de klant heeft het leveranciersmodel als voordeel dat hij slechts één nota ontvangt waarop levering en aansluiting en transport (distributie) zijn gespecificeerd. Het leveranciersmodel is voor de kleinverbruikersmarkt tussen marktpartijen overeengekomen in het Platform Versnelling Energie-liberalisering. Steeds meer partijen verlaten evenwel dit model, hetgeen resulteert in separate facturering van levering en aansluiting/transport aan de afnemers. De reden hiervoor is veelal gelegen in bedrijfseconomische overwegingen van marktpartijen.

De positie van afnemers van energie, al dan niet consumenten, volgt hoofdzakelijk uit het algemene contractenrecht van Boek 6 van het Burger-

lijk Wetboek (BW). Boek 5 BW regelt zakelijke rechten, waaronder het eigendomsrecht op roerende zaken. Het ziet niet op verbintenissen uit overeenkomst (geregeld in Boek 6 BW), noch op bijzondere overeenkomsten zoals koop (Boek 7 BW). In deze brief zal ik dan ook met name ingaan op Boek 6 BW en Boek 7 BW. Naast de algemene, burgerrechtelijke (privaatrechtelijke) rechtsbescherming van consumenten en andere kleinverbruikers, zijn in publiekrechtelijke regelingen bepalingen opgenomen welke eveneens betrekking hebben op de versterking van de positie van de consument op de energiemarkt.

2.2 Wanprestatie

In het geval van wanprestatie van de energieleverancier en/of netbeheerder zullen deze verplicht zijn tot vergoeding van de als gevolg van die wanprestatie door de afnemer geleden schade (art. 6:74 e.v. BW). Wanprestatie is iedere toerekenbare tekortkoming in de nakoming van een verbintenis, welke in dit geval zal bestaan uit het niet leveren van energie zoals overeengekomen. Nakoming achteraf is in geval van onderbreking van de geregelde energietoevoer meestal niet relevant. Het gaat in het algemeen om verhaal van geleden gevolgschade.

2.3 Onrechtmatige daad

Ook de regeling met betrekking tot onrechtmatige daad is van toepassing op energie, al dan niet in samenloop met wanprestatie. Een leverancier en/of netbeheerder, die zich niet aan de overeenkomst houdt, kan (eventueel) worden aangesproken uit hoofde van onrechtmatige daad, op basis van art. 6:162 BW. Ook een gedraging van de leverancier of netbeheerder, die geen wanprestatie inhoudt, maar wel schade toebrengt, kan een onrechtmatige daad zijn. Om een gedraging als onrechtmatige daad te kunnen kwalificeren moet de benadeelde afnemer bewijzen dat er onrechtmatig is gehandeld, dat er schade is, dat de schade kan worden toegerekend aan de energieleverancier (en/of netbeheerder), dat er een causaal verband tussen de daad en de schade bestaat en dat voldaan is aan het relativiteitsvereiste, dat wil zeggen dat de geschonden norm strekt tot bescherming van het aangevoerde belang.

2.4 Algemene voorwaarden van energieleveranciers en/of netbeheerders

De situatie kan zich voordoen dat de consument wordt geconfronteerd met een voor hem onredelijk bezwarend contract, of onredelijke bedingen in een contract. Voor zover het gaat om onredelijk bezwarende bedingen in algemene voorwaarden zijn deze vernietigbaar op grond van art. 6:233 BW. Vernietiging geschiedt door middel van een buitengerechtelijke verklaring, maar kan ook in rechte worden gevorderd, zie art. 3:49 BW.

Met betrekking tot de art. 6:233 en 234 BW hebben consumenten en kleine zakelijke verbruikers meer mogelijkheden dan «grote» zakelijke partijen, dat wil zeggen jaarrekeningplichtige rechtspersonen en ondernemingen waarbij vijftig of meer personen werkzaam zijn (zie art. 6:235 lid 1 BW). Deze laatste kunnen geen beroep doen op de vernietigingsgronden bedoeld in art 6:233 en 234 BW. Onder meer is vernietigbaar een beding in algemene voorwaarden dat, gelet op de aard en de overige inhoud van de overeenkomst, de wijze waarop de voorwaarden tot stand zijn gekomen, de wederzijdse kenbare belangen van partijen en de overige omstandigheden van het geval, onredelijk bezwarend voor hen is, aldus art. 6:233 aanhef en sub a BW.

Voor consumenten is dit specifiek uitgewerkt in de zogenoemde zwarte lijst (per definitie onredelijk bezwarende bedingen, art. 6:236 BW) en de

zogenoemde grijze lijst (bedingen waarvan wordt vermoed dat deze onredelijk bezwarend zijn, art. 6:237 BW). De bewijslast dat een beding, voorkomend op de grijze lijst, in concreto niet onredelijk bezwarend is, ligt bij degene die van het beding gebruik maakt (het energiebedrijf).

Op de zwarte en de grijze lijst kunnen alleen consumenten een beroep doen. Bedrijfs- of beroepsmatig handelende partijen hebben deze mogelijkheid niet. Wel gaat er voor kleine zakelijke afnemers de zogeheten «reflexwerking» van uit. Deze reflexwerking houdt een zekere normerende werking in van toetsing van de geoorloofdheid van bedingen aan de zwarte en grijze lijst ten behoeve van aan consumenten gelijk te stellen afnemers. Via de open norm van art. 6:233 sub a BW of de derogerende werking van de redelijkheid en billijkheid, zou er dus een zekere (zij het verzwakte) analoge toepassing van de zwarte en grijze lijst plaats kunnen vinden voor partijen aan wie deze rechtsbescherming in beginsel is onthouden. Naar mate de te beschermen partij «groter» en «professioneler» is, zal de reflexwerking zwakker (en al snel afwezig) zijn.

Het burgerlijk recht maakt dan ook een onderscheid tussen «grote» en «kleine» partijen dat anders ligt dan de begrippen «grootverbruiker» en «kleinverbruiker» in de energiewetgeving. Een kleinverbruiker kan zowel een particulier (huishouden) zijn, en dus consument, als een bedrijfsmatige koper (zakelijke afnemer). Onder het BW komt kleinverbruikers die voor een huishouden energie afnemen dus een grotere rechtsbescherming toe dan kleinverbruikers die voor hun bedrijf inkopen. Wel zal voor zakelijke kleinverbruikers die onder de grens van art. 6:235 lid 1 BW vallen, een beroep op het reeds eerder genoemde 6:233 aanhef en sub a BW mogelijk zijn.

In het voorstel van de Gaswet werd bij amendement art. 14, leden 3, 4 en 5 in de Gaswet ingevoegd, en voorgesteld een nieuw artikel 26a in de Elektriciteitswet 1998 op te nemen (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 463, nr. 63). Deze bepalingen beogen de algemene voorwaardenregeling van het Burgerlijk Wetboek (art. 6:236 en 237 BW) van overeenkomstige toepassing te verklaren ten behoeve van zakelijke kleinverbruikers van gas en elektriciteit. Aan de regeling kleven echter verschillende bezwaren. Ten eerste kan, door dit amendement, bij energiecontracten niet alleen door consumenten een beroep worden gedaan op de zwarte en de grijze lijst, maar ook door professionele wederpartijen. Dit druist in tegen het stelsel van het BW. Tevens betekent het «vergrijzen» van de zwarte lijst dat de consument van energie wordt achter gesteld ten opzichte van de consument van andere producten. Dit aangezien de bepalingen in de algemene voorwaarden worden vermoed onredelijk bezwarend te zijn in plaats van per definitie onredelijk bezwarend zijn. Los van de vraag of dit gevolg de bedoeling is geweest van de wetgever, botst het BW op dit punt met de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Niet ondenkbaar is dat een rechter kiest voor onverkorte toepassing van het BW.

Bij nader advies heeft de Raad van State geconcludeerd dat de artikelen 14 leden 3, 4 en 5 Gaswet en 26a Elektriciteitswet 1998 een onwenselijke inbreuk maken op het gesloten stelsel van het BW. De amendementen gaan volgens de Raad van State voorbij aan de systematiek van het BW. Ook vanuit de wetenschap is kritiek gerezen¹ en wordt ervoor gepleit dat de inmiddels tot wet verheven voorstellen alsnog van de ongewenste bepalingen worden ontdaan. Naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel 28 174 (wijziging van de Overgangswet elektriciteitsproductiesector) in de Eerste Kamer, is overeenkomstig mijn toezegging aan de Eerste Kamer om de partijen in de markt op te roepen terughoudendheid te betrachten bij de implementatie van art. 14 leden 3, 4 en 5 Gaswet en art. 26a Elektriciteitswet, een brief uitgegaan naar betrokken partijen. In

¹ Zie artikel in WPNR (03/6531), van Prof. Mr. S.C.J.J. Kortmann en Mr. N.E.D. Faber.

het wetsvoorstel dat de nieuwe Europese liberaliseringsrichtlijnen¹ implementeert en dat deze maand wordt voorgelegd aan de Raad van State, zal ik deze wetsartikelen heroverwegen doch ervoor zorg dragen dat de initiële doelstelling van deze artikelen wordt behouden en dat deze beter aansluiten bij het stelsel van het BW.

2.5 Consumentenkoop

Een belangrijke bescherming voor consumenten wordt gevormd door de bepalingen over consumentenkoop in titel 1, boek 7 BW. Consumentenkoop is de koop van een roerende zaak, die wordt gesloten door een verkoper die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf (een «professionele verkoper»), en een koper, natuurlijk persoon, die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf (de «consument»), zie art. 7:5 lid 1 BW. De CDA fractie vroeg mij in te gaan op het van toepassing zijn van de BW-bepalingen over consumentenkoop op energiecontracten.

De kwalificatie van een overeenkomst als consumentenkoop brengt met zich dat de meeste bepalingen van de kooptitel 7.1 BW van dwingend recht worden. Bepaalde voor de consument nadelige bedingen mogen niet worden gemaakt; deze zien bijvoorbeeld op risico-overgang bij levering, risico's bij schuldeisersverzuim en ontbinding en het in rekening brengen van bepaalde kosten. Van de toepassing van deze bepalingen is de koop van door leidingen aangevoerd water en gas uitgesloten in art. 7:5 lid 3 BW, evenals de «koop» van elektriciteit vanwege het feit dat elektriciteit geen zaak is.

De bepalingen voor consumentenkoop zijn dus niet van toepassing op de levering van elektriciteit en gas of water via leidingen. Destijds achtte de wetgever deze bijzondere rechtsbescherming niet nodig, aangezien vrijwel alle energiebedrijven uniforme leveringsvoorwaarden hanteerden die in overleg met de consumentenorganisaties waren opgesteld. Deze situatie is inmiddels anders, gezien de fase van liberalisering waarin de energiemarkt zich thans bevindt. In een geliberaliseerde markt, maar ook reeds in de overgangsfase tot die markt, zullen gas en elektriciteit in karakter gelijkwaardig worden aan goederen die op een vrije markt aan consumenten worden geleverd; er wordt immers door energiebedrijven geconcurrereerd om de afnemer en er is geen sprake van uniforme leveringsvoorwaarden. Daarom ook stellen de Minister van Justitie en ik voor om de regeling van de consumentenkoop onverkort van toepassing te laten zijn op elektriciteit en gas. Daartoe zal spoedig advies worden gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak over de gevolgen van dit voorstel voor de werklust voor de rechterlijke macht. Hierna zullen de Minister van Justitie en ik, onder voorbehoud van deze advisering, zorg dragen voor een wijziging van het Burgerlijk Wetboek opdat elektriciteit en gas niet langer een uitzonderingspositie hebben in het Burgerlijk Wetboek.

2.6 Redelijkheid en billijkheid

Het vangnet van het contractenrecht wordt gevormd door art. 6:248 lid 2 BW inzake de derogerende werking van de redelijkheid en billijkheid. Dit bepaalt dat een tussen partijen als gevolg van de overeenkomst geldende regel niet van toepassing is, voor zover dit in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. Een beroep op de derogerende werking van de redelijkheid en billijkheid staat open voor alle partijen bij overeenkomsten, ongeacht hun grootte of hoedanigheid.

¹ Richtlijn nr. 2003/54/EG betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (PbEG 2003, L176) en Richtlijn nr. 2003/55/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PbEG 2003, L176).

De energieconsument ontleent zijn juridische positie niet alleen aan de beschreven privaatrechtelijke bescherming, maar ook aan de sector specifieke, publiekrechtelijke, regulering neergelegd in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Ik zal onderstaand enkele facetten uit deze publiekrechtelijke regelgeving kort toelichten:

- *Aansluitplicht:* Iedere burger woonachtig in Nederland heeft recht op een aansluiting van elektriciteit (artikel 23 van de Elektriciteitswet 1998) ongeacht zijn adres. De aansluittarieven worden gereguleerd door de DTe. Voor elektriciteit geldt dat het aansluittarief onafhankelijk is van de woonplaats. Voor gas is er geen aansluitplicht. Dit aangezien er voor gas alternatieven voorhanden zijn. Het is echter wel zo dat het overgrote deel van de Nederlandse consumenten aangesloten is op het gasnetwerk.

In het algemeen wordt er in de Nederlandse regelgeving van uitgegaan dat de kosten van de netwerken worden verdeeld over alle verbruikers. De Dte houdt daar toezicht op. Een uitzondering hierop is de aansluiting van een individuele consument op dit netwerk. Deze kosten worden aan de individuele aansluiting in rekening gebracht. De hoogte van deze kosten hangen af van de fysieke afstand die een afnemer heeft tot het openbare net. Het is niet redelijk om deze kosten te verdisconteren in het algemene nettatarief, omdat deze immers een gevolg zijn van de individuele keuze van de afnemer (kostenveroorzakingsbeginsel). Ook hier houdt de Dte toezicht op om te voorkomen dat deze kosten onevenredig hoog zijn.

- *Transporttarieven:* De tarieven voor transport voor kleinverbruikers worden vastgesteld door de DTe (art. 80 Gaswet en art. 41 Elektriciteitswet 1998).
- *Leveringsplicht:* Tot 1 juli 2004 is er sprake van beschermde afnemers. Voor deze afnemers geldt dat, indien zij een aansluiting hebben, de leverancier verplicht is tot levering. Na 1 juli 2004 zal een soortgelijk systeem blijven bestaan. Zowel de Elektriciteitswet 1998 (art. 95b) als de Gaswet (art. 44) kennen dan een leveringsplicht ten aanzien van kleinverbruikers: ook zijn in die artikelen verplichtingen aan vergunninghouders opgelegd om op betrouwbare wijze en tegen redelijke tarieven en voorwaarden elektriciteit respectievelijk gas te leveren aan kleinverbruikers die daarom verzoeken.
- *Vergunningstelling:* Op basis van artikelen 45–47 van de Gaswet en artikelen 95c–95e Elektriciteitswet 1998 kan DTe vergunningen verlenen, al dan niet onder voorschriften, dan wel reeds verleende vergunningen weer intrekken. De toetsingscriteria voor het (eventueel met voorschriften) verlenen van een vergunning zijn nader uitgewerkt in respectievelijk het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers (Stb. 2003, 234) en het Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers (Stb. 2003, 207).

Toezicht op kwaliteit: Krachtens artikel 16 Elektriciteitswet 1998 en artikel 10 Gaswet hebben netbeheerders tot taak de netten in werking te hebben en te onderhouden op een wijze die veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid waarborgt. De netbeheerder is aldus verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn net. Daartoe hoort ook het onderspanning en het op druk houden van het net. In dat verband wordt bij elektriciteit met een systeem van zogenaamde programmaverantwoordelijkheid gewerkt, en worden bij gas eisen gesteld aan shippers in verband met balanceren van het systeem. Verder hanteert een transportnetbeheerder van gas eisen ten aanzien van de kwaliteit van het te vervoeren gas, de zogenoemde Wobbe-index. De DTe ziet in het kader van haar algemene toezichtstaken ook toe op de taken van artikel 16 Elektriciteitswet en artikel 10 Gaswet. In

het wetsvoorstel dat ik deze maand naar de Raad van State zend worden maatregelen voorgesteld teneinde het hoge kwaliteitsniveau te behouden. Zo wordt de basis gecreëerd voor maatstafconcurrentie, een tarief-reguleringsysteem waarbij goede netkwaliteit, in casu goede betrouwbaarheid, financieel wordt beloond via toegestane tarieven en minder goede kwaliteit leidt tot een korting daarop. Ook wordt geregeld dat elke netbeheerder over een toereikend kwaliteitsbeheersingssysteem moet beschikken. Tot slot worden in dit kader ook regels gesteld aan storingsregistratie door netbeheerders.

3. De laatste fase: de beëindiging van de overeenkomst

Beëindiging van een overeenkomst: Een consument kan overeenkomstig de bepalingen in zijn contract, het contract opzeggen. In de duurzame markt (groene energie) worden nu veelal opzegtermijnen van 1 maand gehanteerd. De DTe ziet toe in het kader van het verlenen dan wel intrekken van vergunningen op de opzegtermijnen middels bijvoorbeeld toetsing op redelijkheid van algemene voorwaarden.

Afsluiten van consumenten: Klanten die hun energienota niet voldoen worden pas afgesloten nadat een intensief traject is afgelegd, waarbij de klant alle mogelijkheid heeft gekregen om alsnog de kosten te voldoen, of met behulp van derden (gemeentelijke sociale diensten, e.d.) tot een betalingsregeling te komen. Een aantal sociale diensten voorziet in de betaling van onder meer de energiekosten namens de afnemer. Wanneer door de klant van deze mogelijkheden geen gebruik gemaakt wordt, volgt uiteindelijk afsluiting. Zodra de schulden zijn voldaan of alsnog een regeling met de betreffende leverancier is getroffen, kan de klant weer worden aangesloten. Ik ga ervan uit dat de geldende werkwijze van sociale diensten en energieleveranciers geen aanpassing behoeft. In artikel 304 van de Faillissementswet is een doorleveringsplicht van gas en elektriciteit opgenomen indien de afnemer in schuldsanering verkeert. In de aankomende wijziging van deze wet (Kamerstukken II, 1999–2000, 27 244, nr. 1–2) wordt deze doorleveringsplicht ook opgenomen in geval van faillissement van de afnemer.

4. Beslechting van geschillen

Nadat een consument een overeenkomst heeft afgesloten kunnen zich problemen voordoen in de relatie met de leverancier. Als de levering niet voldoet aan de verwachtingen moet er sprake zijn van een goede klachtenbehandeling; dit kan o.a. door een geschil neer te leggen bij een geschillencommissie. Een leverancier dient te beschikken over een adequate geschillenregeling. De DTe toetst hierop bij vergunningverlening. Voor de behandeling van klachten is uiteraard de leverancier voor een afnemer het eerste aanspreekpunt. Als in dit contact met de leverancier een klacht niet naar tevredenheid kan worden opgelost is er sprake van een geschil.

4.1 Geschillenbeslechting door geschillen commissie

Bij o.a. de Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven kunnen consumenten geschillen met hun energieleverancier en/of netbeheerder neerleggen. Iedere leverancier die energie wil leveren aan een kleinverbruiker en derhalve vergunningsplichtig is dient te voorzien in een goede geschillenregeling. De procedure dient vastgelegd te zijn in offertes en overeenkomsten. Een mogelijkheid is dat de aanvrager van een vergunning zich aansluit bij de Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven en de Geschillencommissie Zakelijke Klanten. Een andere geschillenregeling is ook mogelijk, mits deze gelijke waarborgen biedt als de geschillen-

regelingen van respectievelijk de Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven en de Geschillencommissie Zakelijke Klanten. In de praktijk zijn bijna alle leveranciers en netbeheerders aangesloten bij de Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven. De geschillencommissie brengt bindend advies uit.

4.2 Beroep op de rechter

Indien een energieleverancier en/of netbeheerder zijn verplichtingen opgelegd door de Elektriciteitswet 1998 dan wel Gaswet niet nakomt, dan kan een benadeelde consument hiertegen opkomen met een beroep op wanprestatie en onrechtmatige daad.

4.3 Het instellen van rechtsvorderingen; collectief actierecht

Ter beantwoording van de vraag van de CDA-fractie inzake de vermeende bewijslastproblemen kan ik stellen dat deze niet anders zijn dan bij andere geschillen rondom wanprestatie bij koop of dienstverlening. Hierbij dient te worden aangetekend dat ten aanzien van misleidende reclame is voorzien in een omkering van de bewijslast (zie hiervoor ook 1.1). Voorts is belangrijk dat bij een vordering tot schadevergoeding op grond van wanprestatie de schuldenaar (d.w.z. niet de consument maar bijvoorbeeld de leverancier) moet bewijzen dat de tekortkoming hem niet kan worden toegerekend. Verwezen wordt tevens naar het verbod van art. 6:236 sub k BW om in algemene voorwaarden een afwijking ten nadele van de consument ten aanzien van de wettelijke bewijslastverdeling op te nemen. Ik zie niet in dat consumenten van energie ten aanzien van de bewijslast een groter probleem hebben dan (en dus zouden zijn achtergesteld ten opzichte van) consumenten van andere producten en diensten.

Het betrekkelijk kleine belang van rechtsvorderingen bij consumenten (er zal meestal geringe schade zijn) zal het instellen van gerechtelijke actie niet bevorderen, temeer daar de proceskosten (relatief) hoog zijn. De kosten en moeite die de bestaande proceduremogelijkheden voor individuen met zich brengen, staan meestal in geen verhouding tot deze belangen. Dit is echter geen specifiek probleem bij energielevering.

In het probleem van het geringe procesbelang wordt echter voorzien doordat er een mogelijkheid bestaat om de belangen te bundelen en deze door middel van een groepsactie voor de rechter te brengen. Het BW biedt in de artikelen 3:305a en 3:305b de mogelijkheid voor een stichting of vereniging om namens anderen, wier belangen worden behartigd, een rechtsvordering in te stellen ter bescherming van die belangen. Dit maakt de mogelijkheid voor consumenten om recht te verkrijgen in een grote hoeveelheid gelijksoortige zaken eenvoudiger en goedkoper. Terzijde wordt hier nog opgemerkt dat door de tegemoetkomingsregeling bij stroomstoringen het procesbelang van consumenten veelal zal worden weggenomen. De regeling verplicht de elektriciteitsleverancier onder bepaalde voorwaarden de gedupeerde klant een tegemoetkoming te bieden van € 35. Ook voor zakelijke afnemers geldt een dergelijke regeling.

5. Publiekrechtelijk kader: Toezicht door DTe

Op de naleving door de netbeheerders en energieleveranciers van de verplichtingen neergelegd in de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet ziet de DTe toe. Deze sectorspecifieke regelgeving is gericht op de bescherming van de belangen van de afnemers.

De DTe vervult een belangrijke rol in de publiekrechtelijke bescherming van de consument. Aan de DTe staan daartoe nu reeds een aantal instru-

menten ter beschikking. Deze worden nog verder uitgebreid in een wetsontwerp dat ik deze week voor advies aan de Raad van State heb aangeboden.

In aanvulling op het bestaande handhavingsinstrumentarium, bindende aanwijzing en last onder dwangsom zal de DTe de mogelijkheid krijgen, bij overtreding van de Elektriciteitswet 1998 of Gaswet een bestuurlijke boete op te leggen. Deze kan bijvoorbeeld worden opgelegd bij het niet correct uitvoeren van een switchverzoek door de netbeheerder.

Deze uitbreiding van het instrumentarium van DTe waarborgt naar mijn mening het effectief en snel optreden van de toezichthouder; hetgeen de positie van de consument verder versterkt.

6. Samenvatting

Met deze brief heb ik u het toegezegde overzicht gegeven van de positie van de consument op de energiemarkt. Juist omdat voor mij de positie van de consument centraal staat bij het liberaliseren van de energiemarkt zal ik de reeds goede positie van de consument op de energiemarkt op korte termijn op de navolgende punten verder versterken. Het gaat dan om:

- Een wijziging van het Burgerlijk Wetboek opdat elektriciteit en gas niet langer een uitzonderingspositie hebben ten aanzien van de bepalingen over consumentenkoop in het BW. Ik zal deze wijziging gezamenlijk met de Minister van Justitie, onder voorbehoud van het advies van de Raad voor de Rechtspraak, verzorgen.
- Implementatie van Europese Richtlijnen waarbij nadere eisen worden gesteld ter versterking van de positie van de consument.
- Het heroverwegen van de artikel 26a Elektriciteitswet 1998 en artikel 14 Gaswet inzake de algemene voorwaarden.

In mijn brief inzake de planning van de opening van de kleinverbruikersmarkt (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 982, nr. 3) heb ik reeds inzicht gegeven in de diverse te ondernemen activiteiten en maatregelen. Aanvullend aan deze in deze brief genoemde maatregelen wil ik graag de volgende activiteiten nader belichten aangezien voor de consument van groot belang zijn:

- Dit najaar zal de massamediale voorlichtingscampagne over liberalisering van de energiemarkt starten, te beginnen met het MKB. Specifieke acties voor de consument zullen later in 2004 volgen. Mediamiddelen zullen o.a. zijn een huis-aan-huis krant en een internetsite. Ook zullen televisie en radio worden ingezet.
- Momenteel dient er een kort geding inzake de dubbele facturering van transportkosten bij het faillissement van Energy XS. Indien blijkt dat de wetgeving onvoldoende is om te waarborgen dat een afnemer van energie niet zal worden geconfronteerd met de situatie dat hij tweemaal voor eenzelfde dienst dient te betalen, zal ik de wetgeving op dit punt aanpassen.

Binnen enkele weken zal bij u worden voorgehangen de Algemene Maatregel van Bestuur leveringszekerheid gas. Ruim voor marktopening zal voor de leveringszekerheid van elektriciteit een soortgelijke regeling worden getroffen.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst