



duurzaamplus.nl

zelfstandig, onafhankelijk en ter zake

Waarborgen voor energieconsument in energietransitie

Door Désirée Crommelin, 05/07/2016



“WAARBORGEN VOOR DE ENERGIECONSUMENT IN DE ENERGIETRANSITIE” zo luidt de titel van de inaugurele rede van prof. dr. Saskia Lavrijssen, verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Nu steeds meer boeren, burgers en bedrijven zelf energie leveren en minder afnemen van het net, moeten de publieke belangen als betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid geborgd worden in de nieuwe Energiewet. “Waarborgen voor rechtsbescherming van de energieconsument, adequate besluitvormingsprocedures en de rol van leveranciers van flexibiliteitsdiensten zoals aggregators, staan er niet eens in! Ik vind, dat in de huidige conceptwet de rollen, rechten en plichten van de netwerkbeheerder, het energiebedrijf, de consument/prosument en aggregator duidelijker moeten worden benoemd.”

Energietransitie

De consument wil weer greep krijgen op wat hem aangaat. Deze wens is veelal ingegeven door wantrouwen tegen monopolisten en marktreuzen. Of het over

financiering, pensioen, ziekenkosten, arbeidsongeschiktheidsverzekering of energie gaat, de consument gaat het voortaan zelf regelen. “Kleinschalig iets samen doen en regelen heeft iets sociaals, iets moois. Het brengt ons als mens meer bij onszelf nadat we de afgelopen jaren groots en meeslepend in de globale ontwikkelingen zijn meegetrokken en we de kern van menszijn wat zijn kwijtgeraakt. Het brengt de band met onze directe omgeving terug.” Dit stelt prof. dr. Saskia Lavrijssen, verbonden aan de faculteit als hoogleraar *Economic Regulation and Market Governance* van de Universiteit van [Tilburg](#). Deze leerstoel wordt mede mogelijk gemaakt door de [Koninklijke Vereniging voor Energie, Milieu en Water](#) (VEMW).

Traditionele marktpartijen – banken, verzekeraars en energiereuzen kunnen maar beter wennen, aan deze meer persoonlijke overwegingen van de nieuwe energieconsument. En Den Haag ook. Daar wil men toch een participatiemaatschappij! “Dan moet de politiek met visie nieuwe wet- en regelgeving opstellen die deze maatschappelijke ontwikkelingen faciliteren en niet tegenwerken. Burgers en bedrijven eisen als consument/prosument op basis van gelijkwaardigheid inspraak en zeggenschap in besluitprocedures bij een nieuwe marktordening, ook in de energiesector. We zagen het al bij de onderhandelingen voor een Energieakkoord waar de burger, vertegenwoordigd door ledenorganisaties als Natuurmonumenten, Vereniging VVE e.a. mocht aanschuiven. We willen toch onze kinderen een schonere aarde achterlaten en verdere klimaatverandering tegengaan? Dat hebben we elkaar toch beloofd in Parijs.” Natuurlijk spelen ook de grootschalige geopolitieke overwegingen bij dit besluit van de consument zijn eigen energie op te wekken een rol. Hij wil niet langer afhankelijk te zijn van vervuilende fossiele brandstoffen uit instabiele regio’s. Maar energietransitie is meer dan zonnecellen op je dak of samen een windmolen beheren. Het gaat over rechten als betaalbaarheid, leveringszekerheid, duurzaamheid, privacy, transparantie en verantwoordelijkheid. “De consument/prosument moet zich bewust zijn van zijn verantwoordelijkheid en zo van zijn rol in het nieuwe marktmodel, waarin de energieconsument – groot en klein – niet of onvoldoende wordt gehoord.” Want, hoe goed is hij op de hoogte van zijn rechten en plichten? Energie mag dan energie zijn, maar weet de energieconsument dat zijn energie uit hernieuwbare bronnen voorgeaat op het net op energie uit fossiele brandstoffen? En is het terecht dat het energiebedrijf eenzijdig een ‘redelijke’ prijs aan het consument/prosument bepaalt na salderen? Aan de Tilburgse hoogleraar onderzoek te doen naar deze boven de energiemarkt hangende vragen.

“De wetgever schiet hier te kort: de energieconsument wordt niet gehoord.”

Marktorde

In het ontstane nieuwe marktmodel binnen de energiesector zoeken traditionele energiebedrijven, consument/prosument en nieuwe schakels als de *aggregator* hun rol en hun plek op lokale, regionale en nationale markten. “Spelregels, grenzen in rolverdeling en rechtsbescherming van marktpartijen en consumenten/prosumenten moeten in dit model wettelijk goed en flexibel zijn geregeld. Tot nu toe ligt daarover te weinig vast in de wet. Het enige wat vast ligt, is het monopolie van regionale en nationale energienetwerken en –infrastructuur. De bedrijven van de netwerkbeheerders

van regionale netten: Enexis, Liander e.a. en dat van TenneT, de beheerder van de nationale infrastructuur, zijn voor 100 procent in handen van overheden.” Professor Lavrijssen wijst hierbij op, dat na de splitsing van de elektriciteitsbedrijven in Nederland in netwerkbedrijven en energieproducenten, netwerkbeheerders geen leveringscontracten mogen aanbieden aan de energieconsument. Dit om concurrentievervalsing te voorkomen. Aan netwerkbeheerbedrijven de kerntaak van het beheer en de ontwikkeling van het netwerk en de daarmee verbonden activiteiten, iets wat vandaag de dag steeds relevanter wordt vanwege congestie en onbalans op de netwerken. De hamvraag nu is: Wie onderhandelt over de toegang tot de netwerken? Is het de individuele consument/prosument die straks onderhandelt over zijn flexibiliteit in invoeding en afname? “Dat lijkt me onwaarschijnlijk. De energieconsument heeft straks om die onbalans te voorkomen, de keuze flexibeliteitscontracten af te sluiten met dynamische netwerktarieven bij *aggregators*. Deze virtuele dienstverleners bundelen en beheren namens hun klanten, de energieconsumenten vraag en aanbod van energie die van slimme meters worden uitgelezen.” Alleen, zo constateert Lavrijssen in haar oratie de rol van deze *aggregator* – namen van grote bestaande energieproducenten en ICT-bedrijven zoals Google en Amazon vallen – is nog niet benoemd in de conceptwet.

“Transparantie essentieel om de publieke belangen betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid voor de energieconsument te waarborgen.”

Energiewet

De nieuwe Energiewet moet de marktontwikkelingen niet tegenhouden maar faciliteren. Lavrijssen somt enkele aspecten op die volgens haar in de wet geregeld moeten worden. “De Energiewet moet de toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (ACM) faciliteren in zijn taak. Daarnaast moet de wet besluitvormingsprocedures vastleggen voor marktregels, concurrentievervalsing tegengaan, rechtsbescherming van de energieconsument benoemen en regelen en consument/prosument – via een *aggregator*– toegang geven tot de flexibiliteitsmarkt. Ook moet deze wet lokale duurzame voorzieningen onder voorwaarden regelen, opdat de betrouwbaarheid van de energievoorziening niet in gevaar komt. Tenslotte moet de wet ruimte scheppen voor experimenten met transparantie in de resultaten en de lessen die kunnen worden getrokken.” Op dit moment mist Lavrijssen een heldere formulering van de rol van diverse spelers in de energieketen, de besluitvormingsprocedure bij het tot stand komen van de marktregels en de rechtsbescherming van de consument/prosument. Het lijkt er volgens haar op dat het concept nog te veel vanuit de gevestigde partijen, die veel te verliezen hebben, is geschreven. “Onduidelijkheid in die rollen, voorwaarden en toegangscodes voor toegang tot het netwerk dreigt te veel geregeld te worden door grote marktpartijen.” En de ACM dan? In haar oratie analyseert Lavrijssen onder andere de rechtsbescherming van de energieconsument tegen besluiten van de ACM zoals dat momenteel is geregeld. Je zou vanwege de naam toch verwachten dat de Autoriteit Consument en Markt voor de belangen van die consument opkomt? “Inderdaad moet

de ACM de consumentenbelangen bewaken, maar er spelen meer belangen in de markt. Dus is het een kwestie van afwegingen en die kunnen soms voor een bepaalde groep niet goed uitpakken. Daarom hebben we in Nederland het systeem van rechtsbescherming. Juist dat mis ik in de nieuwe Energiewet!”

“De nieuwe Energiewet moet de marktontwikkelingen niet tegenhouden maar faciliteren.”

Waarborgen rechtsbescherming energieconsument

”De nivellering of zelfs democratisering van energieopwekking, zoals sommigen de marktontwikkelingen op de energiemarkt noemen, vraagt een heldere marktordening op basis van gelijkwaardigheid en dus om waarborgen in wet- en regelgeving voor rechtsbescherming voor alle betrokkenen, ook voor de energieconsument. Uit ervaring weet prof. Saskia Lavrijssen, dat nog weinig mensen in Nederland beseffen wat er staat te gebeuren op het gebied van hun energiegebruik, behalve dan de belanghebbende marktpartijen in de sector. En juist de nieuwe rol van die gevestigde partijen uit de ‘ouwe’ marktordening moet volgens haar duidelijker in de wet worden geformuleerd. Door besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming niet of vaag te regelen, wordt de belangrijkste marktpartij de consument/prosument, niet te gehoord. “Dat is politiek een gemiste kans. De wetgever schiet hier te kort. De energieconsument behoort niet alleen rechtsbescherming vooraf te hebben met inspraakprocedures en participatie in besluitvorming, maar ook rechtsbescherming achteraf via rechterlijke toetsing van besluiten. Deze beide vormen van rechtsbescherming voor de energieconsument staan onder druk.” Daarnaast constateert zij dat de privacy van de consument in de nieuwe Energiewet en in het nieuwe marktmodel niet of nauwelijks is geborgd. “De consument levert veel gegevens soms tegen betaling, soms in natura als korting op de prijs aan *aggregators*. Maar van wie zijn deze gegevens? Mogen ze vrij verhandeld worden? Kun je met een gerust hart overstappen en je gegevens overdragen aan een ander platform?”

Klimaatcommissaris

Prof. Lavrijssen is voorstander van een Klimaatcommissaris, die de gang rondom het vraagstuk Klimaat bewaakt en stappen daartoe initieert. Iemand die onafhankelijk is van zittende kabinetten en boven de betrokken ministeries staat. Door in werkgroepen van ambtenaren en wetenschappers samen te werken kan voor continuïteit en vaart in het Klimaatbeleid worden gezorgd. “Het lijkt mij een mooie positie om een steentje bij te dragen aan dit veel omvattende maatschappelijke vraagstuk.”

Energieconsument

De onvoorspelbaarheid in de marktontwikkelingen vraagt om ruimte in de wet te experimenteren op diverse niveaus van de energieketen. “Want hoe gaat de gespreide verantwoordelijkheid werken voor de netwerkbeheerder, energieproducenten en *aggregator*? In welke mate veranderen consumenten hun gedrag door financiële prikkels als ze de *real time* prijs moeten betalen. Hoe reageren ze op de schommelingen van goedkope naar dure elektriciteit en visa versa?” Energietransitie kan alleen op voet van gelijkwaardigheid en kennis te delen. Transparantie in

investeringen, technische codes en tariefbepaling op grond van ruilen, kortingen etc. is essentieel om de publieke belangen als betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid voor de energieconsument te waarborgen. “Grote belangen staan op het spel, dus het mag geen onderonsje worden van de gevestigde marktpartijen en hun juridische en technische experts. Die expertise heeft een doorsnee energieconsument of energiecoöperatie niet huis, terwijl het wel over hun invoeding, saldering en afname gaat!” Lavrijssen pleit daarom voor onafhankelijke belangenbehartiging voor de Nederlandse energieconsument bijvoorbeeld met de *Customer Challenge Groups (CCGs)* bij Ofwat, de Britse Waterautoriteit. Deze consumentenorganisaties, deels gesubsidieerd zorgen dat de energieconsument als gelijkwaardige marktspeler aan de onderhandelingen kan meedoen.

Vernieuwende procedures en instrumenten

In haar inaugurele rede pleit prof. Lavrijssen vernieuwend en experimenteel te zijn in wet- en regelgeving en deze niet bij voorbaat dicht te timmeren. ”Zo geef je innovatieve experimenten een kans.” Zij zet voorzichtig en zorgvuldig enkele lijnen uit voor procedurele vernieuwingen en voor een actieve rol voor de bestuursrechter. Waarom niet met wat zij *negotiated settlements* noemt, het in de toekomst eens anders aan te durven pakken? “In plaats de ACM de regulering te laten vaststellen en laten dicteren deze door middel van *negotiated settlements* tussen de spelers zelf tot vaststelling van regels te komen.” Dus een ander woord voor polderen? “Het is een poging tot verbetering van de participatie van belanghebbende partijen bij de totstandkoming van energiereguleringsbesluiten en van de kwaliteit van de invoering ervan. Je verwerft zo draagvlak en verantwoordelijkheid. Het gaat erom hier op een meer onderhandelende wijze tot regulering te komen, dus een stap verder dan de invoering van eerder genoemde consumentenbelangenbehartiging door *Customer Challenge Groups (CCGs)*. “*Negotiated settlements* hebben mogelijk ook nadelen. Bij het gebrek aan een duidelijk procedureel kader kunnen ze weinig transparant worden en bij te grote belangentegenstelling tussen verschillende marktpartijen de procedure, juist vertragen”, waarschuwt Lavrijssen.

Zij pleit daarnaast voor een actieve rol voor de bestuursrechter. “Een andere aanpak bij de rechterlijke motivering inzake de gehanteerde en verlangde bewijslevering, de belangenafweging, de wetsinterpretatie en het omslagpunt wanneer partijen argumenten voldoende aannemelijk hebben gemaakt, zou daarmee worden verbeterd. Voor argumenten zou de rechter, naast het luisteren naar advocaten van de betreffende belanghebbende partijen, een beroep kunnen doen op onafhankelijke wetenschappers en deskundigen uit binnen- en buitenland.”



Saskia Lavrijssen

Prof. dr. Saskia Lavrijssen is gespecialiseerd in Europees recht, mededingingsrecht, energierecht, economische regulering en publiekrecht. Ze heeft vele nationale en internationale wetenschappelijke publicaties op haar naam staan op het gebied van marktregulering. In 2010 won ze met het artikel '*What role for National Competition Authorities in protecting non-competition interests after Lisbon?*' een prijs van de Vereniging voor Mededingingsrecht voor het beste multidisciplinaire artikel over publiek belang en mededingingsrecht. Zij was (part-time) hoogleraar *Consumer and Energy Law* aan de Universiteit van Amsterdam en daarvoor als universitair hoofddocent *Public Economic Law* verbonden aan de Universiteit Utrecht. Sinds april 2014 is ze verbonden aan Tilburg Law School, waar zij in 2015 werd benoemd tot hoogleraar *Economic Regulation and Market Governance*. Zij doet onderzoek naar de juridische en economische grondslagen van de regulering en het toezicht op markten, waaronder naar netwerkindustrieën zoals de energie- en watersector.

[Prof. dr. S.A.C.M. Lavrijssen](#)

Désirée Crommelin
© duurzaamplus.nl

illustratie Marktmodel energiesector
©VEMW