



Besluit

Beslissing op bezwaar

Ons kenmerk : ACM/UIT/678105
Zaaknummer : ACM/26/199958
Datum : **28 mei 2026**

Samenvatting

Op 19 juni 2025 heeft de Autoriteit Consument en Markt een verzoek ontvangen om handhavend op te treden tegen Dakenstroom, Enexis en Innax. De ACM heeft dit verzoek afgewezen op 18 december 2025. De indiener heeft tegen dit besluit bezwaar ingesteld. In dit besluit op bezwaar verklaart de ACM het bezwaar ongegrond. Het handhavingsverzoek is terecht afgewezen. Ook heeft de ACM zich terecht voor een deel van de klacht onbevoegd verklaard. Daarom handhaaft de ACM het besluit van 18 december 2025.

1. Verloop van de procedure

1. Op 19 juni 2025 heeft [VERTROUWELIJK] (hierna: bezwaarmaker) een handhavingsverzoek ingediend bij de ACM. Na indiening van het handhavingsverzoek heeft bezwaarmaker het verzoek meermaals aangevuld. In het verzoek en de bijbehorende aanvullingen vraagt bezwaarmaker de ACM om handhavend op te treden tegen zonnecoöperatie Dakenstroom (hierna: Dakenstroom), netbeheerder Enexis B.V. (hierna: Enexis) en Innax B.V. (hierna: Innax).¹
2. Het handhavingsverzoek ziet, kort gezegd, op het volgende.² Dakenstroom zou een onveilige bypass-constructie hebben aangelegd in de PV-verdeelkast van de woning van bezwaarmaker. Deze constructie is volgens bezwaarmaker in strijd met de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet), artikel 2.6, onderdeel a, van de Netcode elektriciteit (hierna: Netcode) en de NEN-normen. Ook zou deze constructie in strijd zijn met contractuele afspraken, consumentenregels en de MLOEA-overeenkomst tussen Enexis en Dakenstroom. Daarnaast zou Enexis onvoldoende duidelijkheid verschaffen over de contractuele en technische aspecten van SAP-installaties. Met het verzoek heeft bezwaarmaker de ACM gevraagd om handhavend op te treden om deze situatie te beëindigen.
3. Bij besluit van 18 december 2025 (hierna: het bestreden besluit) heeft de ACM het handhavingsverzoek afgewezen.³ De ACM heeft zich onbevoegd verklaard voor de klacht tegen Innax, omdat Innax geen normadressaat is van wet- of regelgeving waar de ACM toezicht op houdt.⁴ Met betrekking tot de veiligheid en betrouwbaarheid van het net heeft de ACM het verzoek afgewezen, omdat de bypass buiten de wettelijke plicht van netbeheerder Enexis valt om een veilig en betrouwbaar net te waarborgen. Daarnaast ziet de ACM geen reden om aan dat nemen dat de constructie onveilig is.⁵ Wat betreft de klachten over de bypass-constructie ziet de ACM op grond

¹ Volgens bezwaarmaker is Innax betrokken geweest bij het ontwerpen en installeren van het systeem.

² Voor een volledig overzicht van de inhoud van het verzoek en de bijbehorende aanvullingen, verwijst de ACM naar randnummers 16-22 van het besluit van de ACM van 18 december 2025, kenmerk ACM/UIT/660958.

³ Besluit van de ACM van 18 december 2025, kenmerk ACM/UIT/660958.

⁴ Bestreden besluit, randnummer 26.

⁵ Bestreden besluit, randnummer 27-28.

van haar prioriteringsbeleid geen aanleiding om onderzoek te doen naar een mogelijke overtreding.⁶

4. Op 19 december 2025 heeft bezwaarmaker bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.⁷ Met de e-mails van 14 januari 2026⁸ en 27 januari 2026⁹ heeft bezwaarmaker zijn bezwaar aangevuld. Bezwaarmaker heeft op 12 maart 2026 telefonisch aangegeven af te zien van een hoorzitting.¹⁰ Het afzien van het horen, als bedoeld in artikel 7:3, onder c van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), heeft de ACM bij e-mail van 12 maart 2026 bevestigd.¹¹

2. Feitelijke situatie

5. Bezwaarmaker huurt een woning van de woningcorporatie Cascade B.V. (hierna: Cascade). Een deel van de woningen van Cascade is verduurzaamd met een programma van Dakenstroom. De verduurzaming ziet op het vervangen van daken van woningen en het aanleggen van zonnepanelen op de daken door Dakenstroom. Ook de woning van bezwaarmaker is verduurzaamd met zonnepanelen. Cascade is eigenaar van de zonnepanelen. Door lid te worden van Dakenstroom kunnen huurders van Cascade profiteren van de stroom die door de zonnepanelen wordt opgewekt, zonder dat zij eigenaar van de zonnepanelen zijn.
6. Het handhavingsverzoek van bezwaarmaker ziet op de bypass die in de PV-verdeelkast van de woning van bezwaarmaker is ingebouwd. Deze bypass-constructie is aangelegd door Dakenstroom. Bezwaarmaker stelt dat de bypass ervoor zorgt dat de elektriciteit die via de zonnepanelen op het dak van zijn woning wordt opgewekt, niet ten goede komt aan hemzelf maar rechtstreeks wordt teruggeleverd aan het net. De opgewekte stroom zou slechts één dag per maand via het primaire allocatiepunt (PAP) worden verwerkt naar zijn woning. De teruglevering van stroom via het secundaire allocatiepunt (SAP) wordt volgens bezwaarmaker voor de overige dagen onderbroken. Alleen wanneer bezwaarmaker lid wordt van Dakenstroom, kan hij voordeel halen uit de opgewekte stroom. Deze constructie is volgens bezwaarmaker in strijd met eerdergenoemde wet- en regelgeving en zou een onveilige situatie opleveren door kans op brandgevaar, kortsluiting en overbelasting.
7. Naar aanleiding van het ingediende handhavingsverzoek heeft de ACM een initieel inventariserend onderzoek, ook wel een vooronderzoek genoemd, uitgevoerd. Tijdens dit vooronderzoek heeft de ACM informatie over de bypass-constructie opgevraagd bij Dakenstroom, als partij die de zonnepanelen heeft aangelegd.¹² Uit contact met Dakenstroom is gebleken dat de bypass-constructie, die zich achter het overdrachtspunt bevindt,¹³ bestaat uit een selectieve verdeler die twee installaties met elkaar in verbinding brengt. Door de verdeler wordt de stroom van de collectieve PV-installatie verdeeld over het PAP en het SAP. De installatie kan volgens Dakenstroom met één handeling veilig worden gesteld.

3. Bezwaargronden

8. In bezwaar voert bezwaarmaker, samengevat, het volgende aan.
9. Ten eerste stelt bezwaarmaker dat er wel degelijk sprake is van een onveilige situatie in de PV-verdeelkast van zijn woning. Omdat de ACM heeft nagelaten om een eigen (technisch) onderzoek

⁶ Bestreden besluit, randnummers 29-37.

⁷ Kenmerk ACM/IN/1067167.

⁸ E-mails van 14 januari 2026, kenmerk ACM/IN/1071670 en ACM/IN/1071671.

⁹ E-mails van 27 januari 2026, kenmerk ACM/IN/1075722 en ACM/IN/1075727.

¹⁰ Kenmerk ACM/INT/1000393.

¹¹ Kenmerk ACM/UIT/672261.

¹² Kenmerk ACM/IN/1058897.

¹³ Kenmerk ACM/IN/1054500.

te verrichten naar de bypass-constructie, kon zij niet concluderen dat de constructie veilig is. Tijdens de bezwaarprocedure heeft bezwaarmaker twee onderzoeksrapporten van Hoppenbrouwers en TÜV Nord ingediend.¹⁴ Uit het inspectierapport van TÜV Nord zou volgen dat de constructie onveilig is verklaard en is afgekeurd.¹⁵ De constructie zou daarbij in strijd zijn met veiligheidsnorm NEN1010:2025 en brandgevaar opleveren. De ACM zou bij de beoordeling van de veiligheid en betrouwbaarheid van de bypass-constructie alleen hebben vertrouwd op de verklaringen van Dakenstroom, Cascade en Enexis. Volgens bezwaarmaker ontbreekt hierdoor een deugdelijke feitelijke grondslag van het besluit. Ook voert bezwaarmaker aan dat, hoewel Dakenstroom het aanbod heeft gedaan om de bypass weg te halen, dit niet wegneemt dat deze constructie langer dan vijf jaar niet voldeed aan de wet- en regelgeving.

10. Ten tweede betoogt bezwaarmaker dat de ACM het handhavingsverzoek niet mocht afwijzen op grond van haar prioriteringsbeleid. Volgens bezwaarmaker is namelijk wel sprake van een maatschappelijk belang, omdat het hier gaat om een structurele illegale constructie die in ten minste 184 woningen is toegepast. De ACM zou in strijd met de beginselplicht tot handhaving handelen door, zonder inhoudelijk onderzoek te doen, af te zien van handhavend optreden. Gelet hierop zou het besluit strijdig zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, waarbij bezwaarmaker verwijst naar de artikelen 3:2, 3:4 en 7:12 van de Awb.

4. Beoordeling bezwaar door de ACM

11. In de volgende paragrafen beoordeelt de ACM de bezwaargronden van bezwaarmaker. In paragraaf 4.1 gaat de ACM in op de bevoegdheid van de ACM om te oordelen over de klachten over Innax en Enexis. In paragraaf 4.2 beoordeelt zij de bezwaargronden aan de hand van het prioriteringskader van de ACM. Bij de toetsing aan het prioriteringskader zal de ACM, zoals zij ook in het bestreden besluit heeft gemaakt, (de bezwaargrond over) de veiligheid van de bypass-constructie betrekken.

4.1. Klachten Innax en Enexis

12. Voor zover de gronden zien op de verantwoordelijkheid van Innax en Enexis voor de bypass-constructie en de veiligheid daarvan, komt de ACM tot de conclusie dat zij onbevoegd is om over deze klachten te oordelen. Voor Innax geldt dat de ACM geen toezicht houdt op wet- of regelgeving waar Innax als normadressaat wordt aangemerkt. Op dit punt heeft bezwaarmaker in bezwaar geen nieuwe informatie verstrekt. De ACM heeft zich daarom terecht onbevoegd verklaard.
13. Enexis is als netbeheerder verantwoordelijk voor de veiligheid van het net tot aan het overdrachtspunt. De bypass-constructie bevindt zich achter het overdrachtspunt, waardoor de bypass en de veiligheid hiervan niet onder de verantwoordelijkheid van Enexis vallen. In bezwaar heeft bezwaarmaker geen stukken ingediend waaruit een ander oordeel blijkt. De ACM ziet daarom geen aanleiding om af te wijken van de conclusie dat zij niet bevoegd is om over de klachten over Innax en Enexis te oordelen.

4.2. Toepassing prioriteringsbeleid ACM

Prioriteringsbeleid van de ACM

14. De ACM zet eerst kort uiteen hoe zij het prioriteringskader toepast. Zoals toegelicht in het bestreden besluit moet de ACM prioriteiten stellen om haar onderzoekscapaciteit doelmatig in te

¹⁴ Kenmerk ACM/IN/1071670 (rapport Hoppenbrouwers) en kenmerk ACM/IN/1075722 (rapport TÜV Nord).

¹⁵ E-mails van 27 januari 2026, kenmerk ACM/IN/1075722 en ACM/IN/1075727.

zetten.¹⁶ Aan de hand van haar prioriteringsbeleid¹⁷ bepaalt de ACM welke handhavingsverzoeken en signalen over mogelijke overtredingen zij in behandeling neemt. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van drie prioriteringscriteria:

- i) de schade aan het goed werken van markten en het vertrouwen daarin van mensen en bedrijven;
- ii) het maatschappelijk belang bij het optreden van de ACM;
- iii) de mogelijkheid voor de ACM om doeltreffend en doelmatig op te treden.

Het prioriteringsbeleid is geen optelsom. Op basis van de toetsing aan één criterium kan de ACM al concluderen dat een volledig handhavingsonderzoek niet aangewezen is.

15. Om te beoordelen of prioriteit moet worden gegeven aan een volledig handhavingsonderzoek, voert de ACM een vooronderzoek uit. Ook in deze zaak heeft de ACM een vooronderzoek uitgevoerd, waarbij zij het verzoek en alle (nader) ingediende stukken heeft bekeken en aanvullende informatie heeft opgevraagd bij Dakenstroom, Cascade en de gemeente Waalwijk.¹⁸ Uit het vooronderzoek is gebleken dat nader onderzoek naar een mogelijke overtreding op dat moment niet aangewezen is. Dat de ACM op basis van het vooronderzoek tot de conclusie komt om, op dat moment, geen inhoudelijk handhavingsonderzoek te starten, betekent niet dat zij in strijd met de beginselplicht tot handhaving handelt.
16. In deze zaak komt de ACM in heroverweging opnieuw tot de conclusie dat er geen aanleiding is om een volledig handhavingsonderzoek te verrichten naar de vermeende overtreding. Dit zal de ACM in de volgende randnummers toelichten, waarin zij de bezwaargronden aan de drie prioriteringscriteria toetst.

Doeltreffend en doelmatig optreden

17. Bij de toetsing aan het criterium van doeltreffend en doelmatig bekijkt de ACM of zij doelmatig en doeltreffend kan optreden tegen de vermeende overtreding. Uit het dossier volgt dat Dakenstroom heeft toegezegd de bypass-constructie te verwijderen, als bezwaarmaker hiermee instemt.¹⁹ Nu op deze manier het probleem van bezwaarmaker via het aanbod van Dakenstroom opgelost zou kunnen worden, acht de ACM het niet doelmatig en doeltreffend om nader onderzoek in te stellen naar de geclaimde ongewenste en beweerde onveilige situatie.

Maatschappelijk belang

18. Bezwaarmaker voert aan dat de ACM bij de toetsing aan het tweede criterium van maatschappelijk belang geen rekening heeft gehouden met de grote groep bewoners die wordt geraakt door de vermeende onveilige bypass-constructie. De bypass is volgens bezwaarmaker in ten minste 184 woningen aangelegd. Daarnaast kan bezwaarmaker zich niet vinden in de beoordeling van de ACM over de veiligheid van de bypass-constructie. De ACM heeft de veiligheid van de constructie betrokken bij de toetsing aan het criterium van maatschappelijk belang en zij heeft volgens bezwaarmaker ten onrechte geconcludeerd dat er geen veiligheidsrisico's aan verbonden zitten aan de constructie. Ter onderbouwing heeft bezwaarmaker twee onderzoeksrapporten van TÜV Nord en Hoppenbrouwers ingediend waaruit volgens hem zou blijken dat de constructie wel onveilig is.²⁰
19. Dit standpunt kan de ACM niet volgen. Zoals toegelicht in het bestreden besluit is consumentenbescherming een publiek belang dat de ACM betreft bij haar beslissing om al dan

¹⁶ Bestreden besluit, randnummers 30-33.

¹⁷ Beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023 (*Stcrt.* 2023, 15184).

¹⁸ Bestreden besluit, randnummer 32.

¹⁹ Kenmerk ACM/IN/1058897.

²⁰ Kenmerk ACM/IN/1071670 (rapport Hoppenbrouwers) en kenmerk ACM/IN/1075722 (rapport TÜV Nord).

niet een handhavingsonderzoek te starten. Hierin ziet de ACM in dit geval geen reden voor nader onderzoek. Anders dan bezwaarmaker betoogt, dwingen de ingediende onderzoeksrapporten naar het oordeel van de ACM niet tot de conclusie dat sprake is van een onveilige situatie. Integendeel. Zo volgt uit het rapport van TÜV Nord dat de constatering in het rapport *“geen direct gevaar voor het normale dagelijkse gebruik van de installatie door bewoners”* opleveren.²¹ Ook wordt in het rapport geconcludeerd dat de woonhuisverdelers voldoet aan de geldende eisen, omdat deze verdelers in één handeling spanningsloos kan worden gemaakt.²² Dit komt overeen met de informatie die Dakenstroom heeft verstrekt over het spanningsloos maken van het systeem.²³ Het rapport van Hoppenbrouwers concludeert dat de installatie geen gebreken vertoont *“die een risico vormen voor de elektrische veiligheid voor de gebruiker”*.²⁴

Schade aan markten

20. De ACM acht de schade van de gedraging voor het goed werken van markten in dit geval beperkt. In aanvulling op de motivering in het bestreden besluit, wijst de ACM erop dat eventuele financiële consequenties vooral het gevolg zijn van de eigen keuze van bezwaarmaker om niet deel te nemen aan het project van Dakenstroom.
21. Gelet op bovenstaande beoordeling ziet de ACM in heroverweging geen aanleiding om nader onderzoek te doen naar de vermeende overtreding ten aanzien van de bypass-constructie. In het bestreden besluit heeft de ACM het verzoek dan ook terecht afgewezen op grond van haar prioriteringsbeleid. Van strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel is geen sprake. De ACM verklaart de bezwaargronden van bezwaarmaker daarom ongegrond.

5. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt

- I. verklaart het bezwaar tegen het besluit van 18 december 2025 met kenmerk ACM/UIT/660958 ongegrond; en
- II. handhaaft het bovengenoemde besluit.

Den Haag, **28 mei 2026**

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,
w.g.

mr. M.T.P.J. van Oers
Directeur Directie Juridische Zaken

²¹ Rapport TÜV Nord, p. 23.

²² Rapport TÜV Nord, p. 23.

²³ Kenmerk ACM/IN/1058897.

²⁴ Rapport Hoppenbrouwers, p. 20. Over mogelijke strijdigheid met NEN1010-normen merkt de ACM op dat deze normen met name van belang zijn voor de veiligheid van de monteurs die werkzaamheden verrichten aan de aansluiting. De risicoconstateringen die in het rapport van Hoppenbrouwers zijn vastgesteld, leiden daarmee niet tot een onveilige situatie voor de bewoner van de woning (in dit geval bezwaarmaker).

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.

U kunt ook digitaal beroep instellen, via www.rechtspraak.nl. Daarvoor moet u beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.