



Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/645351
Zaaknummer : ACM/24/191275
Datum : 31 maart 2025

Samenvatting

Verzoeker heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) verzocht om handhavend op te treden tegen een door Parc de Witte Vennen beheerd elektriciteitsnet. De ACM heeft dit verzoek in haar besluit van 5 juli 2024 afgewezen. De ACM zag op grond van haar prioriteringsbeleid geen reden om nader onderzoek te doen naar de mogelijke illegaliteit van het elektriciteitsnet. Daarnaast constateerde de ACM dat de veiligheid van het net op orde was en dat zij niet bevoegd is uitspraken te doen over de redelijkheid van de door Parc de Witte Vennen gehanteerde elektriciteitstarieven.

In dit besluit op bezwaar komt de ACM tot de conclusie dat het handhavingsverzoek terecht is afgewezen onder aanvulling van motivering. De ACM handhaaft daarom het besluit van 5 juli 2024.

1. Inleiding en verloop van de procedure

1. Verzoeker is bewoner en eigenaar van een recreatiewoning op Parc de Witte Vennen (hierna: PdWV). Verzoeker heeft op 26 juni 2023 een handhavingsverzoek bij de ACM ingediend om op te treden ten aanzien van het elektriciteitsnet dat eigendom is van PdWV en waarmee de parkbewoners van elektriciteit voorziet.
2. In het handhavingsverzoek stelt verzoeker dat PdWV dit elektriciteitsnet beheert, zonder te beschikken over een vergunning in de zin van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). Daarnaast stelt verzoeker dat de veiligheid van het elektriciteitsnet onvoldoende gewaarborgd is en dat PdWV te hoge tarieven hanteert.
3. Naar aanleiding van het handhavingsverzoek heeft de ACM informatieverzoeken gestuurd aan PdWV.¹ De ACM heeft PdWV vervolgens in de gelegenheid gesteld om herstelwerkzaamheden uit te voeren ten behoeve van de veiligheid en betrouwbaarheid van het elektriciteitsnet. De ACM heeft de resultaten van deze werkzaamheden beoordeeld en geconcludeerd dat de veiligheid van het net op orde is.²
4. Bij besluit van 5 juli 2024 (hierna: bestreden besluit)³ heeft de ACM het handhavingsverzoek afgewezen om - kortgezegd - de volgende redenen:
 - (i) op grond van haar prioriteringsbeleid ziet de ACM geen aanleiding om onderzoek te doen naar strijdigheid van het elektriciteitsnet met de E-wet;

¹ E-mail van 15 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/601966; e-mail van 25 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/606729.

² E-mail van 8 mei 2024 met kenmerk ACM/IN/872626.

³ Besluit van de ACM van 5 juli 2024 met kenmerk ACM/UIT/612889 en bekendgemaakt bij brief van 12 juli 2024 met kenmerk ACM/UIT/623532.

ACM/UIT/629032

- (ii) de ACM heeft geen bevoegdheid om handhavend op te treden om de tarieven van PdWV op redelijkheid te toetsen; en
 - (iii) er is geen sprake van een acuut veiligheidsrisico ten aanzien van de veiligheid van het net.
5. Op 19 augustus 2024 heeft verzoeker een bezwaarschrift ingediend tegen het bestreden besluit.⁴ De ACM heeft op 7 oktober 2024 een hoorzitting georganiseerd. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.⁵

2. Bezwaargronden

6. Verzoeker stelt in zijn bezwaarschrift dat de ACM het handhavingsverzoek ten onrechte heeft afgewezen en deze beslissing onvoldoende heeft gemotiveerd. De ACM is op grond van de E-wet de aangewezen partij om handhavend op te treden tegen het beheer van het net door PdWV en om de redelijkheid van de tarieven te toetsen. Over de beslissing om op grond van het prioriteringsbeleid af te zien van handhaving, stelt verzoeker dat het vooronderzoek naar een mogelijke overtreding door PdWV onzorgvuldig is uitgevoerd en ontoereikend is gemotiveerd. Verzoeker meent dat de ACM het belang van de consument onvoldoende heeft betrokken bij het wegen van het maatschappelijk belang in haar prioriteringscriteria. Wat betreft de veiligheid van het elektriciteitsnet is volgens verzoeker nog steeds sprake van een onveilige situatie. Verzoeker vraagt de ACM daarom het bestreden besluit te heroverwegen en handhavend op te treden tegen PdWV.
7. Tijdens de hoorzitting op 7 oktober 2024 heeft verzoeker bevestigd dat zijn bezwaarschrift dezelfde gronden omvat als de punten die in het handhavingsverzoek zijn aangevoerd. Deze zien op (i) het beheer van het private elektriciteitsnet door PdWV en de afwijzing van de ACM om op grond van haar prioriteringsbeleid nader onderzoek hiernaar te doen, (ii) de door het park gehanteerde tarieven en (iii) de veiligheidssituatie op het net. Om deze reden zal de ACM in het volgende hoofdstuk het bezwaar van verzoeker langs deze drie punten beoordelen.

3. Beoordeling bezwaar door ACM

3.1. Prioritering verder onderzoek naar beheer privaat elektriciteitsnet

Prioriteringsbeleid van de ACM

8. De ACM licht allereerst toe, in aanvulling op het bestreden besluit, hoe zij haar prioriteringsbeleid toepast. De ACM ontvangt meer signalen en handhavingsverzoeken over mogelijke overtredingen dan zij gelet op haar onderzoekscapaciteit in onderzoek kan nemen. Daarom heeft de ACM in een beleidsregel vastgelegd hoe zij aan de hand van drie criteria beoordeelt of zij wel of geen nader onderzoek zal doen naar een vermeende overtreding.⁶ Deze criteria zijn de volgende:
- I. hoe schadelijk is het gedrag waarop het verzoek of het signaal ziet voor het goed werken van markten en het vertrouwen daarin van mensen en bedrijven;
 - II. hoe groot is het maatschappelijk belang bij het optreden van de ACM;
 - III. in hoeverre is de ACM in staat om doeltreffend en doelmatig op te treden.

⁴ Document van 19 augustus 2024 met kenmerk ACM/IN/902654.

⁵ Verslag van de hoorzitting van 7 oktober 2024 met kenmerk ACM/UIT/631658.

⁶ Beleidsregel Prioritering van handhavingsverzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023 (*Stcrt.* 2023, nr. 15184).

Deze drie criteria toetst de ACM tijdens een initieel inventariserend onderzoek, ook wel een vooronderzoek genoemd.

9. De ACM weegt de prioriteringscriteria af toegepast op het concrete geval en mede in het licht van de werkzaamheden die zij op dat moment uitvoert. Op basis van de uitkomst van de weging van één criterium kan de ACM al concluderen dat een volledig handhavingsonderzoek op dat moment niet is aangewezen.
10. Verder is in deze zaak van belang dat de ACM een reactief toezichtsbeleid hanteert ten aanzien van recreatieparken. Dit betekent dat de ACM in de regel niet actief handhavend optreedt tegen illegale private netten op recreatieparken. Het reactieve toezichtsbeleid sluit aan bij de wens van de wetgever zoals blijkt uit in de wetsgeschiedenis bij wijziging van de E-wet en de Gaswet. Hierin komt naar voren dat ten aanzien van private netten op recreatieparken sprake is van een historisch gegroeide situatie waarvoor van oudsher geen netbeheerders zijn aangewezen voor het beheer van het betreffende net. De wetgever heeft daarbij gekozen voor een pragmatische oplossing en het niet nodig geacht om alsnog netbeheerders voor deze netten aan te wijzen. Er is daarom met de wijziging van de E-wet en de Gaswet een aanwijzingsbeleid geïntroduceerd waarbij rekening wordt gehouden met *“de wijze waarop en de mate waarin de betrokken recreatieneteigenaar feitelijk invulling geeft aan hetgeen ingevolge de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet voor netbeheerders geldt”*.⁷ Op basis hiervan hanteert de ACM als uitgangspunt dat handhaving alleen aangewezen is als de recreatieneteigenaar evident tekortschiet in zijn verplichtingen bij het beheer van het net.
11. Voor deze invulling vindt de ACM steun in artikel 10, elfde lid, van de E-wet. Deze bepaling ziet op de situatie dat er geen netbeheerder voor een net is aangewezen. In een dergelijke situatie moet de eigenaar van een net handelen *“als beheerder van het net”* en zijn de verplichtingen van een netbeheerder op hem van overeenkomstige toepassing. Aan de hand van deze bepaling kan de ACM toetsen of een recreatieneteigenaar de wettelijke vereisten in acht neemt. Hiervoor zal in de regel nader onderzoek nodig zijn. Op basis van het prioriteringsbeleid bekijkt de ACM of zij dit onderzoek aangewezen acht. Op deze manier bewerkstelligt de ACM een efficiënte inzet van haar schaarse middelen en kan zij op een effectieve manier consumentenbelangen beschermen.
12. Hieronder zal de ACM toelichten hoe zij de hiervoor genoemde prioriteringscriteria heeft toegepast ten aanzien van het handhavingsverzoek tegen het net van PdWV. Daarbij zal de ACM de motivering van het bestreden besluit op dit punt nader aanvullen.

Schade aan het goed werken van markten

13. Het eerste prioriteringscriterium ziet op de schadelijkheid van het gedrag voor het goed werken van markten. De potentiële schade is in dit geval beperkt. PdWV is een recreatiepark met recreatiewoningen. Bewoning is daarmee bedoeld voor recreatief gebruik en permanente bewoning is in beginsel niet toegestaan. Dit is tijdens het vooronderzoek vastgesteld op basis van het geldende bestemmingsplan. Dat verzoeker permanent woonachtig is op het recreatiepark doet daaraan niet af. De ACM neemt hierbij in aanmerking dat slechts een kleine groep afnemers wordt bediend door het net van PdWV. Anders dan verzoeker stelt, is de grootte van de groep die geraakt wordt relevant voor de toepassing van de prioriteringscriteria. De ACM kent een groter belang aan dit criterium toe indien er sprake is van een groter vermeend probleem, waarbij een grotere groep aangesloten betrokken is. Ook is hier relevant dat verzoeker en andere afnemers bij het kopen van de recreatiewoning hadden kunnen weten dat de woning was aangesloten op een privaat net dat de parkeigenaar in beheer heeft.

⁷ Kamerstukken II 2011/2012, 32 814, nr. 8, p. 9.

Maatschappelijk belang

14. Verzoeker stelt dat de ACM het belang van de consument onvoldoende heeft betrokken bij het vaststellen van het maatschappelijk belang bij het optreden van de ACM. Deze stelling van verzoeker treft geen doel. Consumentenbescherming is een publiek belang dat de ACM volgens de wetgever moet behartigen en dat zij in haar toezichtspraktijk ook betreft bij de beslissing om al dan niet een handhavingsonderzoek te starten.⁸ In het voorliggende geval weegt het maatschappelijk belang van handhaving niet op tegen het belang van de ACM om haar onderzoeks- en handhavingscapaciteiten in andere zaken in te zetten.
15. De ACM neemt daarbij in overweging dat aangeslotenen op een recreatienet al op verschillende manieren worden beschermd. Zoals eerder genoemd rust op grond van artikel 10, elfde lid, van de E-wet op de eigenaar van een privaat net de verplichting om te handelen als een goed netbeheerder. Bij dringende redenen, zoals een acute veiligheidssituatie, kan de ACM handhavend optreden. In dit geval is er geen sprake van een acute noodsituatie op het net van PdWV. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.3. De ACM ziet ook geen andere indicaties om aan te nemen dat PdWV niet conform de verplichtingen in artikel 10, elfde lid, van de E-wet handelt.
16. Ook is in dit kader relevant dat voor het private beheer van recreatienetten de RECRON gedragscode is geïntroduceerd.⁹ In deze code zijn regels neergelegd waar een eigenaar van een recreatienet zich aan dient te houden. Die regels gaan onder andere over de te hanteren tarieven voor elektriciteit. Dit biedt aanvullende bescherming aan de aangeslotenen op een recreatienet. Bij geschillen hierover kunnen de eigenaar van een recreatienet en de afnemer terecht bij de civiele rechter. De ACM komt dan geen bevoegdheid toe. Van een maatschappelijk belang om op te treden tegen het vermeende illegale recreatienet is daarom hier geen sprake.

Doeltreffend en doelmatig optreden door de ACM

17. De ACM ziet daarnaast niet hoe nader onderzoek en eventuele handhaving kunnen bijdragen aan het gewenste resultaat voor verzoeker. In deze situatie zal (handhavend) optreden door de ACM vermoedelijk onwenselijke gevolgen hebben voor de parkbewoners. Tijdens de hoorzitting op 7 oktober 2024 heeft verzoeker toegelicht dat handhaving volgens hem ziet op het overnemen van het net door een regionale netbeheerder.
18. Indien de ACM ingrijpen noodzakelijk acht, kan zij het park verzoeken om een netbeheerder aan te wijzen.¹⁰ Aan de overname van het net door een netbeheerder zijn hoge (maatschappelijke) kosten verbonden. Het gaat dan bijvoorbeeld om investeringskosten voor de netbeheerder in verband met de aanleg van een geheel nieuw net. Ook zullen de parkbewoner (waaronder verzoeker) die over willen stappen op het net van de regionale netbeheerder, aansluitkosten moeten betalen voor een nieuwe aansluiting. Daarnaast is het de vraag of een netbeheerder zal instemmen met een verzoek om het recreatienet over te nemen. De ACM heeft op grond van de E-wet namelijk geen mogelijkheid om een netbeheerder daartoe te verplichten.¹¹ De effectiviteit van eventueel optreden door de ACM is daarmee beperkt. De ACM ziet daarom ook op grond van dit criterium geen noodzaak om verdergaand onderzoek te doen en eventuele handhavingsmaatregelen te nemen.

Conclusie

⁸ Beleidsregel Prioritering van handavingsverzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023 (*Stcrt.* 2023, 15184), p. 2.

⁹ De Vereniging van Recreatie-Ondernemers Nederland (RECRON) is de brancheorganisatie voor onder andere recreatieparken.

¹⁰ Artikel 10, negende lid, van de E-wet.

¹¹ Indien de eigenaar van een net heeft nagelaten om een netbeheerder aan te wijzen kan enkel de Minister van Klimaat en Groene Groei op basis van artikel 13, eerste lid, van de E-wet een netbeheerder voor het net aanwijzen.

19. De ACM heeft het verzoek van verzoeker wat betreft de vermeende illegaliteit van het recreatienet terecht afgewezen op grond van haar prioriteringsbeleid. Ook in heroverweging is de conclusie dat er geen reden is om nader onderzoek te doen en eventueel handhavend op te treden tegen het net van PdWV. Wel vult de ACM haar motivering op dit punt aan met bovenstaande overwegingen. Voor zover het bezwaar van verzoeker ziet op de motivering van het bestreden besluit op dit punt, verklaart de ACM het bezwaar dan ook gegrond. De overige bezwaargronden over de toepassing van de prioriteringscriteria slagen niet.

3.2. Gehanteerde tarieven

20. Verzoeker geeft verder aan dat de ACM wel degelijk bevoegd is om de tarieven van PdWV te toetsen op redelijkheid. In aanvulling daarop voert verzoeker aan dat er sprake is van een beheersovereenkomst tussen de particuliere eigenaren en het park, waarin afspraken zijn gemaakt over de te hanteren tarieven. Daarover overweegt de ACM het volgende.
21. De ACM is ook in bezwaar van oordeel dat zij niet bevoegd is om de tarieven die PdWV hanteert op redelijkheid te toetsen. Deze toetsing kan zij namelijk alleen uitvoeren ten aanzien van vergunninghouders zoals bedoeld in artikel 95b van de E-wet. Verder is de beheersovereenkomst die de bewoners en het park hebben afgesloten een civiele overeenkomst. De ACM is niet bevoegd uitspraken te doen over een dergelijke overeenkomst. De bezwaargrond van verzoeker slaagt daarom niet.

3.3. Veiligheid en betrouwbaarheid van het private net

22. Voorts stelt verzoeker in bezwaar dat er wel degelijk sprake is van veiligheidsrisico's in het elektriciteitsnet. Daarbij stelt verzoeker onder meer dat zich een acuut veiligheidsrisico heeft voorgedaan in de avond van 22 december 2023.¹² Grote delen van het park zouden toen zijn overstroomd, en het transformatorhuis van Enexis en de onderverdelingen dreigden overstroomd te raken. Ook los daarvan zou het elektriciteitsnet niet aan de veiligheidseisen voldoen.
23. De ACM spreekt eigenaren van netten op recreatieparken aan indien de veiligheid van een net niet aan de gewenste standaarden voldoet. Indien een beheerder vervolgens geen aanvullende maatregelen neemt en er daarom sprake kan zijn van acute veiligheidsrisico's, ziet de ACM reden om tot handhaving over te gaan om zo de veiligheid van het net te garanderen. Ook in heroverweging komt de ACM tot de conclusie dat geen sprake is van acute veiligheidsrisico's op het door PdWV beheerde net. De ACM herhaalt wat zij hierover in het bestreden besluit heeft opgemerkt. De ACM heeft gesproken met PdWV over het niet voldoen aan een aantal verplichtingen ten aanzien van de veiligheid van haar net. Naar aanleiding van dit overleg heeft PdWV een calamiteitenplan en een onderhoudsplan opgesteld.¹³ Vervolgens heeft PdWV herstelwerkzaamheden uitgevoerd en de resultaten hiervan met de ACM gedeeld.¹⁴ De ACM heeft deze stukken beoordeeld en geconcludeerd dat er geen sprake is van een acuut veiligheidsrisico ten aanzien van het net, waardoor er ook geen reden is tot verdere maatregelen. In bezwaar is niet gebleken van nieuwe informatie die tot een ander oordeel leidt.
24. Ten aanzien van de gebeurtenis van 22 december 2023 overweegt de ACM dat het einde van 2023 gepaard ging met zeer zware regenval die ook het terrein van PdWV heeft getroffen. De ACM heeft met zowel verzoeker als PdWV hierover gesproken. PdWV heeft aangegeven dat er geen sprake was van een acuut veiligheidsrisico.¹⁵ Indien het water nog verder zou zijn gestegen,

¹² E-mail van 29 februari 2024 met kenmerk ACM/IN/849023.

¹³ E-mail van 14 februari 2024 met kenmerk ACM/IN/844170.

¹⁴ E-mail van 8 mei 2024 met kenmerk ACM/IN/872626.

¹⁵ Document van 8 maart 2024 met kenmerk ACM/INT/497477.

dan zou het water eerst de andere kant van het park op gaan voordat het water bij het transformatorhuis zou komen. De ACM heeft door gebrek aan verdere informatie niet kunnen nagaan of er op dat moment sprake was van een acuut veiligheidsrisico. Daarbij constateert de ACM dat het om een incidentele gebeurtenis ging. PdWV heeft bovendien het hiervoor benoemde calamiteitenplan, het onderhoudsplan en de resultaten van de herstelwerkzaamheden met de ACM gedeeld die voor de ACM reden zijn geweest te oordelen dat er geen sprake is van een acuut veiligheidsrisico ten aanzien van het net.

4. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt,

- a. verklaart het bezwaar tegen het besluit van 5 juli 2024 met kenmerk ACM/UIT/612889 ongegrond met uitzondering van het bezwaar gericht tegen de motivering van het toepassen van het prioriteringsbeleid; en
- b. handhaaft het bovengenoemde besluit onder aanpassing en aanvulling van de motivering.

Den Haag, **31 maart 2025**

Autoriteit Consument en Markt,
voor deze

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

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.