



AANSPRAKELIJKHEID HELDER ALS HET LICHT UITGAAT

**ADVIES VAN DE ENERGIERAAD OVER AANSPRAKELIJKHEID
BIJ LEVERINGSONDERBREKINGEN**

ALGEMENE ENERGIERAAD, OKTOBER 2003

CLOSED



ENERGIERAAD

AANSPRAKELIJKHEID HELDER ALS HET LICHT UITGAAT

**ADVIES VAN DE ENERGIERAAD OVER AANSPRAKELIJKHEID
BIJ LEVERINGSONDERBREKINGEN**

ALGEMENE ENERGIERAAD, OKTOBER 2003



DE ENERGIERAAD

De Algemene Energieraad adviseert de regering en het parlement over het te voeren energiebeleid. De Energieraad wil een gewetensfunctie ten behoeve van overheid en samenleving vervullen en een bijdrage aan het maatschappelijk energiedebat leveren, waarbij steeds het publieke belang centraal staat.

De Energieraad is onafhankelijk. De leden van de Raad worden benoemd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke kennis en ervaring. De Raad telt maximaal tien leden, die bij koninklijk besluit worden benoemd. Ze zijn afkomstig uit relevante maatschappelijke groeperingen, maar vervullen hun adviestaak op persoonlijke titel. De taken en positie van de Energieraad zijn wettelijk geregeld (Wet op de Algemene Energieraad).

Algemene Energieraad
Prinsessegracht 23
Postbus 11723
2502 AS Den Haag
T 070 - 392 40 01
F 070 - 365 28 36
E info@energieraad.nl
I www.energieraad.nl

TITEL

Advies over aansprakelijkheid bij leveringsonderbrekingen energie

Den Haag, oktober 2003

ISBN 90-74357-35-0

SAMENSTELLING ALGEMENE ENERGIERAAD EN SECRETARIAAT

DE RAAD

- Ir. P.H. Vogtländer, voorzitter
- Mevrouw A. van den Berg
- Ir. M.E E. Enthoven
- Mr. J.J. Heusdens
- Mevrouw J.A. Jorritsma-van Oosten
- Ir. G.J.M. Prieckaerts
- Ir. J.P. van Soest
- Prof. dr. ir. P. Vellinga
- Mevrouw prof. dr. ir. M.P.C. Weijnen
- Prof. mr. M.H. van der Woude

HET SECRETARIAAT

- Drs. B.J.M. Hanssen, secretaris
- Ir. P.W. Broekharst
- Drs. E.J. ten Elshof
- Mevrouw E.M.A. Bouwen
- Mevrouw E.A. de Groot

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE

ADVIES

1	Aansprakelijkheid nu niet goed geregeld	6
2	Aansprakelijkheidsregeling een kwestie van maatvoering en balans	7
2.1	De minimumnorm	8
2.2	Reikwijdte schadevergoeding	10
2.3	Eén loket en geen vrijwaringen	11
2.4	Standaardcompensatie of schadeclaim	12
2.5	Verzekering, eigen risico	13
3	Kwaliteitsbewaking en aansprakelijkheid	14
4	Timing, invoering	15
5	Adviesaanvraag	17

BIJLAGE 1

	Aanleiding en Adviesaanvraag Minister van Economische Zaken	19
--	---	----

BIJLAGE 2

	Overzicht huidige situatie	24
--	----------------------------	----

1	Maatschappelijke gevolgen van leveringsonderbrekingen
2	Storingsstatistieken
3	Verantwoordelijkheden
4	Aansprakelijkheids- en kwaliteitsregelingen
4.1	Bestaande regelingen
4.2	Regelingen in ontwikkeling
4.3	Buitenland en andere producten
5	De feiten op een rijtje

BIJLAGE 3

	Achtergrondstudie KEMA Consulting (samenvatting)	40
--	--	----

BIJLAGE 4

	Lijst van adviezen van de laatste 10 jaar	46
--	---	----

ADVIES

1 – AANSPRAKELIJKHEID NU NIET GOED GEREGELD

De Energieraad is van mening dat er een betere regeling moet komen voor aansprakelijkheid en compensatie bij leveringsonderbrekingen van stroom en gas. Volgens de raad moet meer recht worden gedaan aan de positie van de klant en aan prikkels voor de netbeheerders om schade te voorkomen, al moet de regeling ook rekening houden met de draagkracht van de netbeheerders. De Energieraad geeft in dit advies de kernpunten van een verbeterde aansprakelijkheidsregeling weer.

De overheid moet het voortouw nemen door de basis voor een nieuwe aansprakelijkheidsregeling te leggen¹. Netbeheerders en hun klanten (resp. klantorganisaties) kunnen daarbinnen vervolgens tot nadere invulling komen.

Momenteel hebben de netbeheerders aansprakelijkheid voor schade als gevolg van leveringsonderbrekingen vrijwel uitgesloten. Alleen voor huishoudens is een beperkte regeling van kracht. Voor zakelijke afnemers is aansprakelijkheid uitgesloten². Ook kunnen andere schakels in de energieketen niet worden aangesproken. Dit doet onvoldoende recht aan de belangen van de klant, die helder moet kunnen bepalen waarvoor hij zelf verantwoordelijk is en tot waar hij op de netbeheerder kan rekenen. Ook geeft dit niet de juiste prikkels aan de netbeheerders om schade te voorkomen.

Dit moet volgens de Energieraad veranderen. Daarvoor is nodig dat er een duidelijke en evenwichtige norm voor leveringszekerheid voor stroom en gas op klantniveau komt. Evenwichtig naar de klant en evenwichtig naar de netbeheerders. In aansluiting daarop zullen netbeheerders evenals bij andere producten aansprakelijkheid moeten aanvaarden voor ontstane

1 Het netbedrijf is een monopolist en klanten kunnen niet wisselen. Hun onderhandelingspositie is in beginsel zwak. De overheid moet de posities van klant en netbeheerder in evenwicht brengen.

2 Voor de duidelijkheid: de huidige situatie is in jurisprudentie vastgelegd. Naast de aansprakelijkheidsregeling is er een (beperkte) compensatieregeling voor onderbrekingen langer dan 4 uur die voor alle klanten geldt.

schade wanneer niet aan die norm wordt voldaan. De huidige uitsluiting van aansprakelijkheid jegens zakelijke klanten en de onderlinge vrijwaring in de energiesector zullen moeten vervallen. De aansprakelijkheid dient echter wel te worden ingekaderd en gemaximaliseerd.

2 – AANSPRAKELIJKHEIDSREGELING EEN KWESTIE VAN MAATVOERING EN BALANS

Het is bij de vormgeving van de aansprakelijkheidsregeling van belang om een goede balans te vinden tussen de belangen van de netbeheerder (draagkracht), de individuele klant (schadevergoeding) en de collectieve klant (tarieven, overall kwaliteit).

Het belang van de **individuele klant** is om een redelijke compensatie of vergoeding te krijgen voor de bij een onderbreking geleden schade.

Het belang van het **collectief van klanten** is enerzijds een strenge minimumnorm voor leveringszekerheid, maar tegelijkertijd een zo laag mogelijk tarief. Deze twee zijn in principe met elkaar in conflict.

Omdat het niet de bedoeling is, dat een **netbeheerder** aan schade-uitkeringen failliet gaat, dient rekening te worden gehouden met zijn draagkracht.

De netbeheerder kan zich in principe verzekeren, maar de premie zal samenhangen met de kans op het niet voldoen aan de minimumnorm en het niveau van de uitkeringen compensatie of schadevergoeding. Hoe strenger de norm en/of hoe hoger de uitkeringen, hoe hoger de premie. Deze premie zal, in ieder geval gedeeltelijk, in de tarieven worden gereflecteerd.

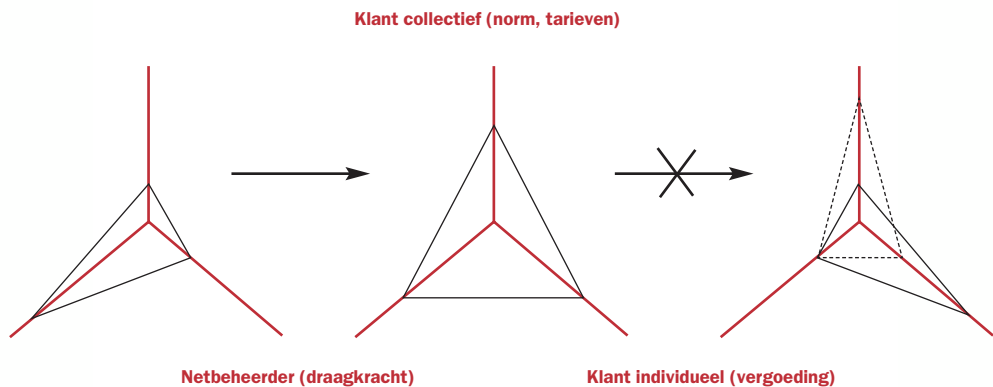
Om deze reden zal een evenwichtige balans moeten worden gevonden tussen de drie belangen. Niet alleen uit overweging van redelijkheid, maar ook omdat er voor de klanten in zekere mate sprake is van “sigaren uit eigen doos”. Een te strenge norm of te hoge uitkeringen komen immers in de tarieven weer tot uitdrukking.



FIGUUR 1 BALANS TUSSEN DE BELANGEN

De drie assen representeren de conflicterende belangen van de netbeheerder, individuele klant en klantcollectief. Hoe verder van het centrum het punt op de as, hoe meer het desbetreffende belang aan bod komt.

Voorbeeld: De linkerfiguur toont grofweg de huidige situatie waarbij vrijwel geen aansprakelijkheid en geen norm geldt. De middelste figuur stileert de gewenste situatie. De rechter figuur toont een doorgeschoten situatie met een te strenge norm en/of ongeclausuleerde aansprakelijkheid.



In onderstaande voorstellen over de elementen van een aansprakelijkheids-systeem is steeds naar die balans gezocht.

2.1 – DE MINIMUMNORM

De energieraad neemt als uitgangspunt dat onderbrekingen in de energielevering onvermijdelijk zijn en dat dus niet elke onderbreking tot aansprakelijkheid leidt. De overheid zal een minimumnorm moeten vaststellen, waarop de klant, huishoudens én bedrijven, in principe moet kunnen rekenen. Zo'n norm zou bijvoorbeeld een maximum kunnen stellen aan het aantal en/of duur van storingen.

Wordt deze norm overschreden, dan heeft de netbeheerder niet aan zijn verplichting voldaan en kan er sprake zijn van een schadeclaim. Door de norm weet de klant precies waar hij aan toe is. Klanten die kwetsbaar zijn voor stroomstoringen worden aangemoedigd om maatregelen te treffen

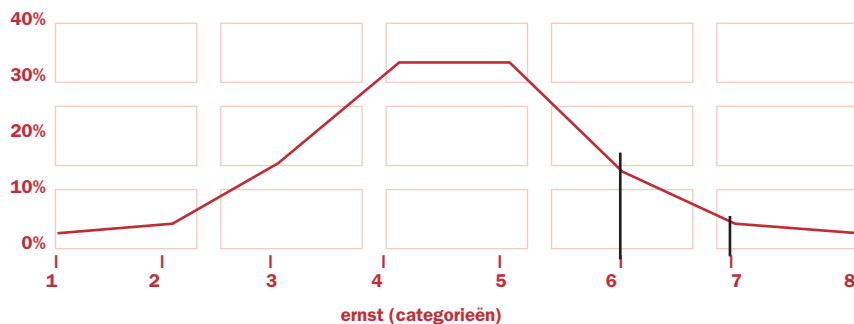
om hun kwetsbaarheid te verlagen. Ook hebben zij de optie om met noodvoorzieningen hun leveringszekerheid te verhogen of kunnen zij hun (hoge) risico zelf verzekeren.

DE NORM MOET GOED WORDEN GEKOZEN:

- Een hoge norm lijkt goed vanuit het oogpunt van de individuele klant, omdat hij dan zelf weinig maatregelen meer hoeft te treffen om zijn potentiële schade te beperken. Maar dit leidt tot hoge kosten bij de netbeheerder en daarvan afgeleid het collectief van klanten, waaronder de klanten met een laag risicoprofiel. Een lage norm laat de netbeheerder teveel buiten schot, prima voor hem, maar niet voor de klant.
- De norm zal op een zodanig niveau dienen te liggen dat slechts bij uitzondering niet aan deze norm wordt voldaan. Dit is ook bij andere producten gebruikelijk³. Een strenge norm zal relatief vaak worden overschreden, hetgeen uitgaande van een bepaalde draagkracht van de netbeheerder lage vergoedingen tot gevolg heeft. Een wat ruimere norm geeft minder overschrijdingen, maar er kan dan wel bij schade een relevant bedrag aan de klant worden uitgekeerd.

FIGUUR 2 INVLOED NORMKEUZE

Voorbeeldverdeling van onderbrekingen naar ernst (bijv. duur of aantal per tijdvak). Bij een scherpe norm (6), zullen meer potentiële schadegevallen zijn dan bij een lagere norm (7), met als gevolg lagere vergoedingen.



³ Meestal is de gegarandeerde productspecificatie zodanig dat slechts een beperkt deel van de geleverde producten niet voldoet.

2.2 – REIKWIJDTE SCHADEVERGOEDING

Behalve de norm moet ook het schadevergoedingsniveau goed worden gekozen. Het vergoeden van alle schade, dus ongeclausuleerde aansprakelijkheid, is een financieel onhaalbare kaart voor de netbeheerders en houdt ook geen stand vanuit juridisch oogpunt.

- De aansprakelijkheid dient, zoals gebruikelijk, beperkt te worden tot directe schade zoals schade aan zaken of personen. Zuivere vermogensschade zoals winstderving en andere indirecte schade zouden moeten worden uitgesloten. Klanten die dergelijke schade niet zelf kunnen of willen dragen, dienen dit risico zelf te verzekeren. De te claimen schade moet uiteraard worden aangetoond.
- De toerekeningsvraag is voor aansprakelijkheid zeer belangrijk. Leveringsonderbrekingen als gevolg van natuurrampen zouden moeten worden uitgesloten. Ook dit is gebruikelijk. Schade als gevolg van opzet of grove nalatigheid kan ook onder de bestaande situatie al niet worden uitgesloten. Bovendien zouden in dat geval ook de eventuele begrenzingen in de vergoedingen niet moeten gelden. De schaderegeling voor huishoudens en zakelijke klanten heeft dus betrekking op schade tussen deze twee extremen. De toerekenbaarheid kan een rol spelen bij de door de rechter (of geschillencommissie) toe te kennen schadevergoeding, maar de klant hoeft niet aan te tonen dat van toerekenbaarheid sprake is om schadevergoeding te vragen.
- Overwegingen van draagkracht en verzekeraarbaarheid, m.a.w. de economische haalbaarheid, leiden er toe de eventueel uit te keren vergoeding te maximaleren. Bij elektriciteit bijvoorbeeld is het verlies aan inkomsten door het niet leveren tijdens een stroming tientallen malen lager dan de potentiële maatschappelijke kosten veroorzaakt door een leveringsonderbreking⁴. Omdat het nettatarief afhankelijk van het type klant slechts 25-50 % bedraagt van de elektriciteitsprijs ligt deze factor t.o.v. het tarief voor de netten nog hoger. Dit betekent dan ook dat bij kwetsbare klanten de schade wel een factor 100 tot 1000 kan zijn van de waarde van de geleverde service, m.a.w. de gegenereerde omzet bij de netbeheerder. Het kan echter niet de bedoeling zijn van een schaderegeling dat de netbeheerder er failliet aan kan gaan of dat alle klanten via hogere

tarieven meebetalen aan het specifieke risico van individuele klanten. Voor kwetsbare klanten kan de maximum vergoeding veel lager uitvallen dan hun schade, die de waarde van het geleverde product ver zal overtreffen. Het niveau van de vergoeding zal in hun ogen dus altijd veel te laag zijn.

2.3 – EÉN LOKET EN GEEN VRIJWARINGEN

Voor wat betreft zijn leveringszekerheid dient de klant te maken te hebben met slechts één partij. De netbeheerder is verantwoordelijk voor de leveringszekerheid waaruit volgt dat hij is aan te spreken op levering binnen de vastgestelde norm, maar ook een constructie via het zogenaamde leveranciersmodel is denkbaar⁵. Het is voor zowel de consument als de zakelijke klant ondoenlijk om zelf de oorzaak van de onderbreking te achterhalen en op de juiste plaats de schadeclaim neer te leggen.

Het is daarbij duidelijk dat de netbeheerder voor het leveren van het product binnen de norm afhankelijk is van derden ('toeleveranciers' zoals andere netbeheerders, producenten, maar ook gravers, etc.) Deze derden moeten dus door de netbeheerder aansprakelijk gesteld kunnen worden. De onderlinge vrijwaring voor aansprakelijkheid in de energiesector moet daarvoor worden afgeschaft⁶.

De netbeheerders zullen onderling moeten regelen hoe zij met aansprakelijkheid jegens elkaar zullen omspringen en hoe zij willen omgaan met situaties waarin geen schuldige voor de onderbreking kan worden aangewezen of situaties waarin verhaal echt niet mogelijk is (oorzaak onderbreking vanuit buitenland wellicht).

Het is volgens de Raad de verantwoordelijkheid van de netbeheerder (bij het leveranciersmodel de leverancier), en niet van de klant, om op andere partijen eventuele schade te verhalen. De netbeheerder verkeert in een veel betere positie (qua kennis, maar ook contractueel of vanuit het beheer) dan de klant om de oorzaak van de storing te achterhalen en zijn eigen schade en de uitgekeerde vergoedingen aan de klant succesvol te verhalen.

5 De contractuele relaties en bijbehorende rechten en plichten van klant, leverancier en netbeheerder moeten heel duidelijk vastgelegd worden.

6 Voor gravers geldt een dergelijke vrijwaring nu al niet.

2.4 – STANDAARDCOMPENSATIE OF SCHADECLAIM

Bij het indienen van een schadeclaim dient de schade te worden aangetoond. Daarbij kan juridische hulp nodig zijn om de claim kansrijk te maken.

Voor veel kleine klanten zullen de hiermee gepaard gaande onkosten en inspanning aanleiding zijn om aan het claimproces niet te beginnen. Ook ontbreekt hiervoor vaak de benodigde kennis en ervaring. Soms wegen deze transactiekosten niet op tegen de geleden schade. Om deze reden is het gewenst een forfaitaire compensatieregeling in te richten als voorportaal voor een schadeclaim.

Klanten die voor compensatie kiezen, zien af van een schadeclaim en vice versa. Uiteraard dient hiervoor een goede procedure ontworpen te worden, waarbij de klant pas kiest op basis van goede informatie van de netbeheerder over de storing, over de standaardcompensatie en de vereisten (dus kansen) voor een schadeclaim.

De klant kan dus kiezen tussen:

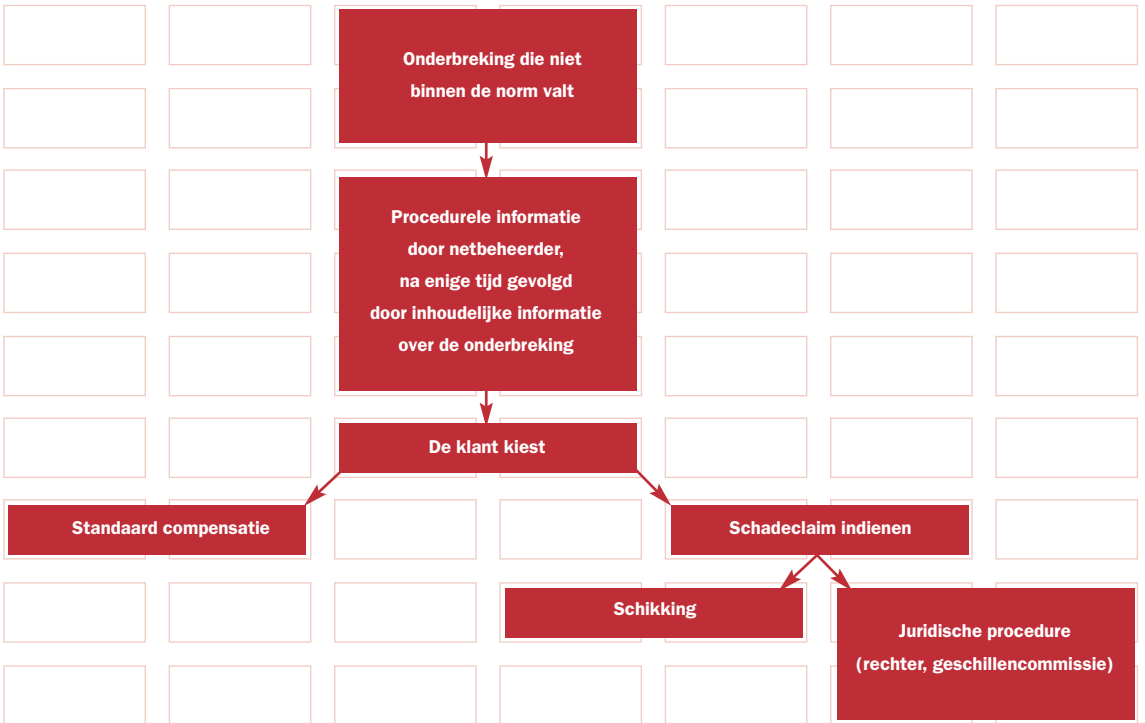
- De korte weg van een gestandaardiseerde compensatie. Het niveau van de compensatie dient gerelateerd te zijn aan de mate waarin de norm is overschreden en aan het verbruik van de klant.
- Het indienen van een schadeclaim. Nadat een claim is ingediend, ontstaat een onderhandelingsituatie met de netbeheerder. Deze onderhandeling kan leiden tot een schikking, maar als dat niet lukt, eindigt de zaak bij de rechter. In dit verband zou overigens ook een Geschillencommissie⁷ een rol kunnen spelen.

De reeds bestaande compensatieregeling⁸ kan als vertrekpunt worden genomen. Deze regeling dient echter wel opnieuw te worden gezien en ingericht vanuit de invalshoek van aansprakelijkheid en het in dat verband bieden van een laagdrempelige genoegdoening. Een verfijning ligt voor de hand: oplopende compensatie naarmate de storing langer duurt, hogere bedragen, differentiatie per klantcategorie.

7 Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven; Geschillencommissie Zakelijke Klanten.

8 Standaardvergoeding bij onderbreking langer dan 4 uur.

FIGUUR 3 PROCEDURE NA ONDERBREKING



2.5 – VERZEKERING, EIGEN RISICO

Netwerkbedrijven zullen zich willen verzekeren tegen situaties waarin in een bepaalde periode het totaal van de schadeclaims en compensaties hun draagkracht overtreft. Toch is het vanuit het oogpunt van het publiek belang niet gerechtvaardigd om alle risico's te verzekeren en in de tarieven door te berekenen. Er moet een behoorlijk eigen risico voor de netbeheerder overblijven, als prikkel om beter te presteren en schades te voorkomen. De overheid zal moeten bepalen wat een redelijk niveau van eigen risico is en in welke mate de kosten van verzekering in de tarieven

mogen worden doorberekend. Het is namelijk niet juist om de klanten te laten betalen voor een laag eigen risico of een slechte prestatie (dus hoge premie) van de netbeheerder.

3 – KWALITEITSBEWAKING EN AANSPRAKELIJKHEID

De betrouwbaarheid van de energievoorziening is van groot maatschappelijk belang. Maar een expliciete afweging van de kosten voor de betrouwbaarheid tegen de economische schade die daarmee wordt vermeden, is nog nooit gemaakt en is ook moeilijk. Daarbij gaat het ook om een afweging van kosten in het openbare net en in voorzieningen die de klant zelf kan treffen. Of het huidige niveau van betrouwbaarheid van het net van gemiddeld eenmaal per drie jaar ca. anderhalf uur stroomuitval (ook wel vertaald in 30 minuten per jaar) het maatschappelijk optimum is, weten we eigenlijk niet. Daarvoor zou nader onderzoek nodig zijn.

De kwaliteitsregeling die momenteel door EZ wordt ontwikkeld richt zich op het bereiken van het maatschappelijk optimum. In theorie zou een aansprakelijkheidsregeling hiervoor ook gebruikt kunnen worden: de klant weet dat hij tot het huidige betrouwbaarheidsniveau zelf verantwoordelijk is en daarboven zou de netbeheerder aansprakelijk zijn. Op die manier zouden de kosten van de dan ontstane schade volledig bij de netbeheerder worden geïnternaliseerd, waardoor deze de juiste prikkel zou hebben om schade te beperken.

In de praktijk kan zo'n theoretisch aansprakelijkheidssysteem echter niet worden ingevoerd, omdat de claims onbetaalbaar hoog zouden worden en daarom de juridische omgeving beperkingen oplegt aan aansprakelijkheid:

- Uitsluiting zuivere vermogensschade en andere indirecte schade.
- De economische haalbaarheid, m.a.w. de draagkracht van de onderneming en in zekere mate ook de verzekerbaarheid, zijn van invloed op de omvang van de schadevergoeding.

Bovendien is het van belang de transactiekosten beperkt te houden. Deze worden mede bepaald door de te kiezen norm voor uitval waarboven recht op schadevergoeding ontstaat. Ook kan het richting kleinere gebruikers wenselijk zijn om met standaardbedragen te werken.

Daarom is het toch beter aansprakelijkheid en kwaliteitsbewaking te zien als twee verschillende zaken met ieder hun eigen doelstelling, zij het dat die wel in elkaars verlengde liggen. Kwaliteitsregulering is een systeem dat de netbeheerders de juiste prikkels geeft om de betrouwbaarheid van hun netten te handhaven of op te voeren met als resultaat dat het aantal storingen en de duur daarvan wordt beperkt.

Een aansprakelijkheids- en compensatieregeling is bedoeld om klanten een financiële tegemoetkoming te bieden voor de schade die ze als gevolg van stroomstoringen ondervinden. Uiteraard zal het aantal claims en compensaties afnemen bij hogere kwaliteit en minder storingen. Maar de aansprakelijkheidsregeling stuurt daar niet primair op, al kunnen en moeten daarvan wel gelijkgerichte prikkels uitgaan.

Deze scheiding betreft ook het hanteren van afzonderlijke normen. De norm voor de aansprakelijkheidsregeling kan niet op het huidige gemiddelde onderbrekingsniveau (elektriciteit: 28 minuten per jaar) gelegd worden, het niveau waarop de kwaliteitsregulering stuurt. Meer dan 90% van de onderbrekingen zouden dan in beginsel tot aansprakelijkheid kunnen leiden, hetgeen niet evenwichtig zou zijn. Zoals reeds opgemerkt dient de minimumnorm op een zodanig niveau te liggen dat deze slechts bij uitzondering wordt overschreden.

Indien nodig zou in de kwaliteitsregulering rekening gehouden kunnen worden met de uitgekeerde bedragen op basis van de aansprakelijkheidsregeling. Er zou een correctie op de omzetregulering kunnen plaatsvinden om dubbele sanctie bij dezelfde storing te vermijden. Dit is sterk afhankelijk van de uiteindelijke omvang van de aansprakelijkheidsregeling. Gezien de door de Energieraad voorgestane limitering, is een dergelijke correctie in de kwaliteitsregeling waarschijnlijk niet op voorhand noodzakelijk.

4 – TIMING, INVOERING

De overheid zou vertegenwoordigende organisaties van klanten (VEMW, consumentenbond, MKB-Nederland, VNO-NCW) en netbeheerders kunnen verzoeken om in onderling overleg met voorstellen te komen voor een aantal elementen uit de regeling. Bijvoorbeeld: minimum normen,

bedragen voor standaardcompensatie, maximering van schadeclaims (mede in relatie tot verzekeraarbaarheid) e.d. Komen deze partijen er samen binnen een bepaalde tijd niet uit, dan zal de overheid zelf het heft in handen moeten nemen.

Het zal waarschijnlijk niet haalbaar zijn om een goede aansprakelijkheidsregeling te ontwerpen voor 1 juli 2004, de datum voor liberalisering van de zakelijke kleinverbruikers en consumenten. Gezien het feit dat juist voor de huishoudelijke klant al een (beperkte) aansprakelijkheidsregeling bestaat, is dat ook geen drama. De Raad vindt het van groot belang dat voldoende tijd wordt besteed aan het ontwerpen van een goede en voor alle partijen redelijke regeling in goede samenhang met de kwaliteitsregulering. Een gedegen onderzoek naar jurisprudentie en verzekeraarbaarheid is nodig. Overwogen zou kunnen worden om een nieuwe regeling in twee of drie fasen in te voeren. Verder dient flexibiliteit te worden betracht om de regeling aan te passen op punten waar die in de praktijk niet in het gewenste doel voorziet.

De overheid zal enkele elementen van de aansprakelijkheidsregeling wettelijk moeten verankeren. Wat geregeld moet worden is de (aansprakelijkheids)norm voor leveringszekerheid, de standaardcompensatie-regeling, het recht van zakelijke klanten op schadevergoeding/compensatie en de beëindiging van de onderlinge vrijwaring in de energiesector. Ook de mate van doorberekening in de nettarieven moet een wettelijke basis hebben. Deels is daarin al voorzien. De vraag is vervolgens in welke wet(ten) dit zijn beslag moet krijgen. Een goed en gangbaar uitgangspunt bij overeenkomsten is om de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij marktpartijen te laten, binnen het kader dat het BW biedt. In dit geval heeft een van de partijen een monopoliepositie, zodat extra waarborgen noodzakelijk zijn. Dat kan in het BW⁹, maar die waarborgen kunnen ook in de sectorwetten elektriciteit en gas (en t.z.t. warmte) worden neergelegd, waarbij dan beargumenteerd (monopolie regelen) wordt afgeweken van de algemene systematiek van het BW. Gezien de beperkte tijd voor het uitbrengen van het advies heeft de Energieraad de juridische inbedding niet uitgewerkt.

5. ADVIESAANVRAAG

De Energieraad brengt dit advies uit naar aanleiding van een adviesaanvraag van de Minister van Economische Zaken (zie bijlage 1). De Minister vraagt de Raad te adviseren over de wenselijkheid, mogelijkheid en eventuele complicaties van een beperking van de nu gehanteerde uitsluitingsclausules bij aansprakelijkheid van de netbeheerders. Ook vraagt de Minister om aan te geven hoe een evenwichtig systeem van normen, kwaliteitsregulering, compensaties en aansprakelijkheid vormgegeven zou kunnen worden.

De Energieraad komt tot zijn advies mede op basis van de studie die KEMA¹⁰ begin 2003 voor de Raad heeft gedaan en gesprekken met een aantal partijen (netbeheerders, bedrijfsleven, consumentenbond, DTe, EZ).

De Energieraad heeft er voor gekozen om op hoofdlijnen en op het niveau van structuur te adviseren, en dus niet gedetailleerd een aansprakelijkheidsregeling uit te werken. Dit is een verantwoordelijkheid van betrokken partijen. Bovendien ontbreekt het de Raad aan het daarvoor benodigde gedetailleerde feitenmateriaal.

10 Achtergronden bij aansprakelijkheid bij onderbrekingen van de elektriciteitsvoorziening, KEMA Consulting GmbH, april 2003. Zie www.energieraad.nl. De samenvatting is in bijlage 3 opgenomen.

BIJLAGE 1

AANLEIDING EN ADVIESAANVRAAG MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

INLEIDING EN VRAAGSTELLING

De Energieraad vindt dat aansprakelijkheid voor schade bij onvoorziene leveringsonderbreking goed geregeld moet zijn. Goed wil zeggen: duidelijk en transparant en evenwichtig rekening houdend met de belangen van klant én energiesector. De Energieraad constateerde na een korte voorstudie dat de huidige situatie niet met “goed” was te typeren en besloot de huidige situatie te analyseren om daarmee het onderwerp aansprakelijkheid op de energieagenda te zetten.

Een aantal -elkaar versterkende- ontwikkelingen is aanleiding om het vraagstuk zowel in de brede zin van consumentenbescherming en kwaliteitsregulering van de netten als ook in de enge zin van aansprakelijkheid grondig te bezien:

- De veranderde rol van de overheid in de energievoorziening. Particuliere, vaak internationaal opererende, bedrijven spelen een steeds grotere rol in de energievoorziening. Energie is minder een “overheidsnutsvoorziening” en meer een marktproduct geworden. De maatschappelijke acceptatie van schade en ongemak neemt daardoor af. Uitsluitingen in de contracten doen hier weinig aan af en de onvrede wordt zelfs versterkt.
- Maatschappelijk én bestuurlijk wordt een meer ‘afrekenbare’ overheid gewenst, met meer afrekenbare prestaties, transparantie, heldere verdeling van verantwoordelijkheden en beter toezicht. Een verschuiving van inspanningsverplichting naar resultaatverplichting dus. De energievoorziening is weliswaar ten dele en straks wellicht helemaal niet meer in handen van de overheid, maar de burger verwacht toch van de overheid dat zij minimale eisen stelt waaraan de energielevering moet voldoen én dat schade gecompenseerd wordt. Bij een echt grote storing zal blijken dat niet alles is afgedekt en dan richt de burger zich (mede) tot de overheid. Dit zou niet nodig moeten zijn.
- De afhandeling van schades als gevolg van onvoorziene onderbrekingen in de energielevering kreeg tot voor kort niet veel aandacht. Diverse storingen van de afgelopen twee jaar werden gekoppeld aan het onderwerp ‘liberalisering en privatisering’, maar niet op basis van een grondige analyse naar verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. De toenemende kwetsbaarheid van de samenleving voor energieonderbrekingen begint echter weer meer op het netvlies te komen. En er begint daarbij ook een ondertoon van ontevredenheid te ontstaan

bij de afnemers die door een storing worden getroffen: *“Uren zonder stroom in de winkel, dus geen klanten en wel duimen draaiend personeel, en het energiebedrijf keert €35,- uit??”*. Na iedere onderbreking is dat de teneur van de nieuwsberichten.

De Minister van Economische Zaken vraagt¹¹ in dit verband de Energieraad om advies over de wenselijkheid, mogelijkheid en eventuele complicaties van een beperking van de nu gehanteerde uitsluitingsclausules bij aansprakelijkheid van de netbeheerders. De minister vraagt advies hoe een evenwichtig systeem van normen, kwaliteitsregulering (maatstafconcurrentie), compensaties en aansprakelijkheid zou kunnen worden vormgegeven.

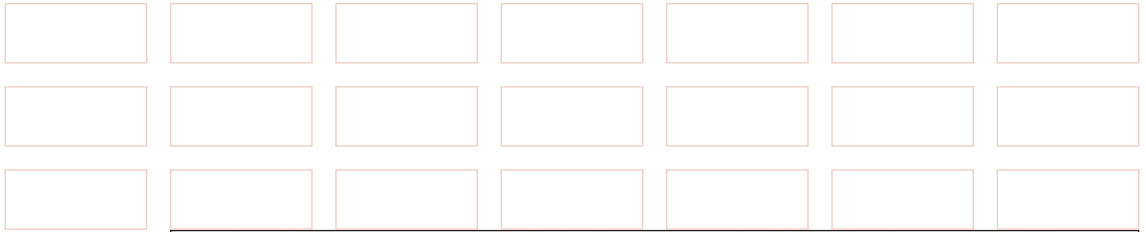
De Raad schetst in dit advies in grote lijnen de contouren voor mogelijke verbeteringen. Het tot in detail uitwerken daarvan ziet de Raad niet als zijn taak. Er zijn al jarenlang discussies tussen energiebedrijven en de vertegenwoordigers van afnemersorganisaties, maar de posities van de verschillende belanghebbenden vormt een belemmering om een oplossing te bereiken. De afnemers willen weten op welke leveringszekerheid ze kunnen rekenen en wat er tegenover staat als dat niet wordt gerealiseerd. De diverse sectoren binnen de energiebranche willen wel een inspanning leveren, maar zeggen zich niet te kunnen vastleggen op een keihard resultaat en sluiten aansprakelijkheid daarom grotendeels uit. Wat is in het licht van de veranderende omstandigheden de juiste oplossing?

AFBAKENING

De Energieraad komt tot zijn advies mede op basis van de studie die KEMA (zie voetnoot 10) begin 2003 voor de Raad heeft gedaan en gesprekken met een aantal partijen (netbeheerders, bedrijfsleven, consumentenbond, DTe, EZ). In beperkte mate is overleg geweest met juridisch deskundigen. De Energieraad heeft zich beperkt tot de hoofdlijnen, zich wel realiserend dat de gedetailleerde uitwerking en de juridische verwezenlijking nog complexe vraagstukken zijn.

Het accent in het advies ligt in eerste instantie op elektriciteit. Dit heeft te

maken met de beschikbare informatie over onderbrekingen en storingen. De kernpunten en mogelijke oplossingen zoals de Energieraad die ziet, zijn volgens de Raad ook toepasbaar op gas en warmte. Hooguit is de wettelijke omgeving voor gas wat anders (geen netcode, geen aansluitplicht, minder tarieftoezicht), maar dat is geen beletsel om de geschetste lijn toe te passen. Voor warmte is op dit moment niets wettelijk geregeld. De Minister van EZ heeft recent aangekondigd warmtewetgeving voor te bereiden. Daarin zouden de aspecten van aansprakelijkheid e.d. nog meegenomen kunnen worden.



Minister van Economische Zaken

Aan
de Voorzitter van de Algemene Energieraad
de heer ir. P.H. Vogtländer
Postbus 11723
2502 AS DEN HAAG

Datum Uw kenmerk Ons kenmerk Bijlage(n)
02 JUL 2003 ME/EM/3024964

Onderwerp
Adviesaanvraag aansprakelijkheid bij leveringsonderbrekingen

Geachte Voorzitter,

In het kader van het programma Voorzieningszekerheid onderzoek ik momenteel of en in welke mate het wenselijk en mogelijk is om netbeheerders beperkingen op te leggen ten aanzien van de thans door hen gehanteerde uitsluitingen van hun aansprakelijkheid bij leveringsonderbrekingen.

Ik wil u daarom graag verzoeken om mij te adviseren over de wenselijkheid, de mogelijkheden en eventuele complicaties van een beperking van de thans gehanteerde uitsluitingsclausules ten aanzien van de bedoelde aansprakelijkheid van netbeheerders. Daarbij verzoek ik u om met name aandacht te schenken aan de volgende onderwerpen:

- 1) De mogelijkheid van het aansprakelijk stellen in combinatie met andere regelingen moet doelmatig zijn. Momenteel is reeds een beperkte compensatieregeling van kracht. Deze regeling zorgt er voor dat getroffen afnemers bij een langdurige storing direct gecompenseerd worden door de desbetreffende netbeheerder. De netbeheerder maakt in dat geval een standaardbedrag over naar de groep afnemers die getroffen zijn. Daarnaast is het systeem van maatstafconcurrentie in voorbereiding. In dit systeem zal een slecht presterende netbeheerder in de daarna volgende reguleringsperiode geconfronteerd worden met lagere tarieven en dus lagere omzet. Een eventuele aansprakelijkheidsroute maakt het mogelijk dat individuele afnemers een mogelijkheid hebben om schade vergoed te krijgen.
In theorie zou een netbeheerder dan driemaal gesanctioneerd kunnen worden bij netfalen. Kunt u mij adviseren hoe een evenwichtig systeem ingericht kan worden waarbij externe schade wordt geïnternaliseerd?

Bezoekadres Doorkiesnummer Telefax
Bezuidenhoutseweg 6, Den Haag (070) 379 6540 (070) 379 78 41

Hoofdkantoor Telefoon (070) 379 89 11
Bezuidenhoutseweg 30 Telefax (070) 347 40 81
Postbus 20101 Email ezpost@minez.nl
2500 EC 's-Gravenhage Website www.minez.nl

Behandeld door
Groot/Korthof

Verzoeka bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden



Minister van Economische Zaken

- 2) De eventuele hoogte van aansprakelijkheid moet effectief zijn. Te ruime mogelijkheden kunnen immers leiden tot te weinig maatregelen door afnemers om schade te beperken, en tot een te duur netwerk. Is het in dit verband bijvoorbeeld goed om maxima aan te brengen in de mogelijke uitkeringen?
- 3) De transactiekosten die verbonden zijn aan een aansprakelijkheidsroute mogen niet verstorend werken. Een lange keten van aansprakelijkheid moet worden voorkomen. De relatie tussen de geleden schade en de netstoring moet dus nog wel duidelijk aanwezig zijn.
- 4) De netbeheerder zal zich willen indekken tegen eventuele hoge claims. Dat betekent voor de netbeheerder waarschijnlijk navenant hoge verzekeringspremies. Deze premies moeten bekostigd worden uit de tarieven wat weer hogere lasten betekent voor de afnemer. Indien de mogelijkheid van verzekeren de prikkel om netfalen te voorkomen vermindert dan werkt het systeem niet productief.
- 5) Eventuele beperking van de exoneratieclausules (waarbij aansprakelijkheid nu wordt uitgesloten) moet (wettelijk) uitvoerbaar zijn. De exoneratieclausules staan vermeld op de zogenaamde grijze lijst in de regeling van de algemene voorwaarden¹. In hoeverre is het mogelijk om deze clausules te beperken en in welke wetten en regels zou dit eventueel zijn beslag moeten vinden?

Ik wil u graag verzoeken mij te adviseren over deze onderwerpen. Indien mogelijk zou ik uw advies in september a.s. willen ontvangen.

Hoogachtend,

mr. L.J. Brinkhorst
Minister van Economische Zaken

¹ Artikel 237, lid f van Boek 6 BW

BIJLAGE 2 OVERZICHT HUIDIGE SITUATIE

1 – MAATSCHAPPELIJKE GEVOLGEN VAN LEVERINGSONDERBREKINGEN

De maatschappij is kwetsbaar voor de uitval van de energievoorziening. Het Rathenau instituut heeft de gevolgen van verstoringen in de elektriciteitsvoorziening in 1994 al eens in beeld gebracht¹² en wijst daarbij op de kwetsbaarheidsparadox van de geïndustrialiseerde wereld:

‘Naarmate een land minder kwetsbaar is in haar voorzieningen, komt iedere verstoring van de productie, distributie en consumptie van die voorzieningen des te harder aan.’

Voor elektriciteit vertaald: door de technologische ontwikkeling is onze stroomvoorziening steeds betrouwbaarder geworden, waardoor we steeds minder rekening houden met de gevolgen van uitval. Rathenau voegt er voor elektriciteit nog twee ontwikkelingen aan toe. De penetratie van door elektriciteit aangedreven apparatuur neemt, door diezelfde technologische ontwikkelingen, ook toe. Dit leidt tot een toenemende kwetsbaarheid. En als derde een toegenomen afhankelijkheid van andere infrastructurele voorzieningen van het gebruik van elektriciteit. Deze ontwikkelingen hebben sindsdien (1994) bepaald niet stilgestaan (internet, elektronisch betalen, telecommunicatie, beveiliging, enzovoorts).

In september heeft SEO een onderzoek (in opdracht van TenneT) gepubliceerd¹³ naar de maatschappelijke schade die ontstaat door stroomonderbreking. SEO concludeert dat stroomstoringen kunnen leiden tot aanzienlijke welvaartsverliezen en geeft als voorbeeld dat een storing overdag in de Randstad tot maatschappelijke kosten leidt van ca. 70 miljoen Euro per uur. Ook een enquête van MKB-Nederland¹⁴ laat forse schades zien, zo’n €2000,- gemiddeld per storing per getroffen bedrijf. Rathenau laat zien dat de maatschappelijke verstoring toeneemt met de

12 Stroomloos: Kwetsbaarheid van de samenleving; gevolgen van verstoringen van de elektriciteitsvoorziening, Rathenau instituut, Studie V26 (1994).

13 “Gansch het raderwerk staat stil.” De kosten van stroomstoringen, SEO (2003)

14 Energie in het MKB, De eerste praktijkervaringen van het mkb op de vrije energiemarkt, MKB-Nederland (2002)

15 Investeren in energie, keuzes voor de toekomst. Energierapport 2002, EZ (pag 23)

duur van de onderbreking van de stroomvoorziening. Uit de door hen onderzochte cases komt een driedeling naar voren. Direct na een verstoring zijn er een groot aantal gevolgen die echter na 1 tot 2 uur weer afnemen. Daarna nemen de gevolgen weer toe in de tijd, tot 8 uur ongeveer lineair, maar daarna exponentieel.

SEO vindt in zijn onderzoek een sterke relatie tussen het tijdstip van de storing en de schade, vergelijk zondag overdag met een werkdag. Ook zijn er flinke verschillen tussen sectoren en tussen regio's.

2 – STORINGSSTATISTIEKEN

Hoe vaak wordt een Nederlandse burger of bedrijf geconfronteerd met een onderbreking in de energievoorziening en wat is er bekend over de oorzaken?

ELEKTRICITEIT

In vergelijking met het buitenland is de kans op een onderbreking in Nederland laag¹⁵.

De onderbrekingen in de elektriciteitslevering zijn in Nederland bijna allemaal afkomstig van storingen in de netten. EnergieNed publiceert jaarlijks de uitkomst van de registratie die de energiebedrijven sinds 1976 bijhouden. Deze cijfers zijn geaggregeerd voor Nederland, dus niet onderverdeeld naar netbeheerder.

BETROUWBAARHEIDSKENGETALLEN 2002 GELDEND VOOR EEN KLANT OP LAAGSPANNING

2002	Oorzaak in LS	Oorzaak in MS	Oorzaak in HS	Totaal
Onderbrekingsverwachting (aantal/jaar)	0,02	0,19	0,12	0,34
Gemiddelde onderbrekingsduur (minuten per keer)	190	96	49	84
Jaarlijkse uitvalduur (minuten/jaar)	4	18	6	28

Betrouwbaarheidskengetallen 2002. Bron: Stroomstoringscijfers 2002, EnergieNed, 2003

LS=Laagspanning (tot 1 kV), MS=Middenspanning (1-25 kV), HS=Hoogspanning (vanaf 50 kV)

Een gemiddelde klant op laagspanningsniveau krijgt eenmaal in de 3 jaar te maken met een onderbreking van ruim 80 minuten. EnergieNed rapporteert over 2002 een totaal van 14.700 onderbrekingen die gemiddeld 168 aangeslotenen treffen.

De onderbrekingen in de Middenspanningsnetten hebben de grootste gevolgen. Ruim 60% van de jaarlijkse uitvalduur kan daar aan worden toegerekend.

Een kleine 20% van de storingen duurt langer dan 4 uur. EnergieNed meldt daarbij dat het hierbij slechts 4% van de getroffen klanten betreft. Ca. 6% van de onderbrekingen is korter dan een half uur (28% van de getroffen klanten).

In het MS-net zijn graafwerkzaamheden een belangrijke oorzaak (ca. een kwart), evenals interne storingen van componenten. De onderbrekingen in de Laagspanningsnetten zijn voor zo'n 30%-40% toe te schrijven aan graafwerk. Bij HS zijn veroudering en slijtage belangrijke oorzaken (ruim 20%).

De storingsduur houdt uiteraard verband met de oorzaak, maar ook met het adequaat (kunnen) reageren van de netbeheerder om de oorzaak op te sporen en te verhelpen. EnergieNed meldt een lichte toename van de gemiddelde storingsduur t.o.v. 2001 en noemt daarbij als mogelijke oorzaken fusies en reorganisaties, wijzigingen in de regio-indeling en verkeersdrukte.

GAS

Bij gas is de statistische informatie over leveringsonderbrekingen beperkt. Gastec¹⁶ meldt hierover dat de storingsregistratie bij gas niet volledig is, zowel niet m.b.t. geregistreeerde type storingen als m.b.t. deelnemende gasdistributiebedrijven.

Op basis van de wel beschikbare gegevens lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het aantal storingsminuten veel lager ligt dan bij elektriciteit.

Bij de twee netwerkbedrijven (776.000 aansluitingen, 12% van

Nederland) die over een volledige registratie beschikten, werden in 2001 1876 onderbrekingen geregistreerd, waarbij 2473 afnemers betrokken waren. De gemiddelde duur van de onderbrekingen omgerekend naar alle aansluitingen in de twee verzorgingsgebieden was 1 1/2 minuut, maar 1 graafincident neemt daarvan het leeuwendeel voor zijn rekening. Zonder dat incident zou het 12 seconden zijn en 330 minder betrokken klanten. De helft van de leveringsonderbrekingen komt voor rekening van de gasmeteropstelling. Bij een dergelijke storing wordt maar 1 klant tegelijk getroffen.

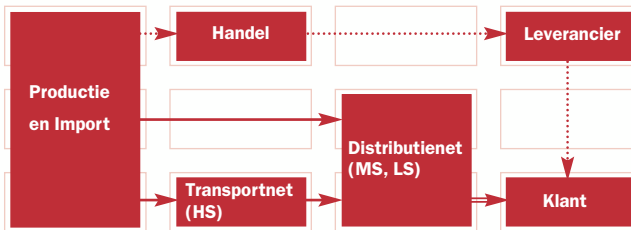
De gevolgen van een onderbreking direct na de uitval zijn over het algemeen beperkt, enkele gevoelige bedrijfsprocessen uitgezonderd. Het is in huis niet direct koud en warm water kan wel enige tijd gemist worden. Als de storing langer duurt, neemt de overlast echter toe en kunnen ernstige gevolgen optreden, vooral in de winterperiode. Als de storing een groot aantal aansluitingen treft, zal de duur van de onderbreking al gauw flink oplopen. Na een storing kan het gas niet zonder meer worden aangeschakeld. Er moet huis aan huis worden ontlucht e.d. Bij gas is wel nadrukkelijker een veiligheidsrisico vanwege brand- en ontploffingsgevaar.

Een vergelijking met het buitenland heeft Gastec niet kunnen maken. Alleen in het Verenigd Koninkrijk heeft men beperkte informatie kunnen vinden.

3 – VERANTWOORDELIJKHEDEN

In onderstaande figuur (pagina 28) is globaal het huidige elektriciteitssysteem aangegeven. Het gaat bij leveringsonderbrekingen om de fysieke kant van het systeem, de doorgetrokken lijnen. KEMA Consulting beschrijft de verantwoordelijkheden van alle partijen in de energieketen uitvoerig in zijn achtergrondrapport.

Voor dit advies is het van belang te constateren dat de netbeheerders er voor verantwoordelijk zijn dat de gecontracteerde elektriciteit daadwerkelijk bij de klant komt (dubbele pijl). Het betreft dan in de meeste gevallen de regionale netbeheerder van het distributienet, maar



soms ook de beheerder van het transportnet (enkele grote afnemers zijn rechtstreeks aan het hoogspanningsnet aangesloten).

Dit fysieke systeem staat op zich los van de handelsrelaties (onderbroken pijlen). De klant is afhankelijk van de regio vast verbonden met een netwerk en hij kan dus niet veranderen. Ook in het geval een leverancier failliet zou gaan, blijft de stroomlevering gegarandeerd. Daar zijn wettelijk voorzieningen voor getroffen (supplier of last resort).

De klant heeft dus twee contracten, een met de leverancier en een met de netbeheerder. Bij de leveringszekerheid gaat het om het contract met de netbeheerder (óók als het zogeheten leveranciersmodel wordt toegepast waarin de leverancier alle klantcontacten afhandelt). De energiewetgeving heeft voor deze constructie van twee contracten gekozen en niet voor een contract met alleen de leverancier (die alle benodigde diensten en producten inkoopt), hoewel die situatie de facto via het leveranciersmodel wel kan worden gerealiseerd.

In essentie is de situatie voor gas overeenkomstig. Ook daar is een scheiding van de fysieke gasstroom en de handel en productie.

Bij warmtelevering is op dit moment geen scheiding van de schakels geregeld. Productie, distributie en handel zitten in één hand. Productie en distributie zijn ook sterk technisch verweven. Het loket bij warmte is daarom de leverancier (maar dat is dus ook de distributeur). De situatie is daarmee iets afwijkend, maar ook hier in essentie niet: Er is één bepalend contract en ook hier is dat met een vaste leverancier/distributeur.

KLIC-PROCEDURE

De ondergrondse infrastructuur wordt op tekeningen bijgehouden door de respectievelijke neteigenaren. Deze netbeheerders (ook water, telefoon

etc.) hebben voor de coördinatie van graafwerkzaamheden het Kabel en Leidingen Informatie Centrum ingesteld. KLIC beheert niet de tekeningenbestanden, maar weet wel per locatie waar die tekeningen zijn. Gravers kunnen bij KLIC terecht voor die informatie en hebben ook de verantwoordelijkheid om graafwerkzaamheden bij KLIC te melden. KLIC koppelt de graafmelding aan de leidingbeheerders. De minister van EZ is van plan om samen met de andere betrokken ministeries dit vrijwillige systeem wettelijk aan te scherpen¹⁷.

4 – AANSPRAKELIJKHEIDS- EN KWALITEITSREGELINGEN

In deze paragraaf wordt ook weer elektriciteit als handvat gehanteerd. Bij gas en warmte zijn aansprakelijkheid (Algemene voorwaarden) en compensatie hetzelfde geregeld als bij stroom. De compensatieregeling bij gas en warmte hebben (vooralsnog) geen wettelijke status, maar het karakter van zelfregulering. De maatstafconcurrentie voor kwaliteit bij gas is ook vergelijkbaar met elektriciteit Voor warmte is op het gebied van kwaliteit niets geregeld. De Minister van EZ heeft een warmtewet aangekondigd (Kamerbrief 3 september 2003), maar noemt daarbij alleen de prijsbescherming.

4.1 – BESTAANDE REGELINGEN

COMPENSATIeregeling

De Netcode Elektriciteit, artikel 6.3, voorziet in een standaardcompensatie bij onderbrekingen langer dan 4 uur. De vergoeding is afhankelijk van de grootte van de aansluiting. Deze compensatieregeling is niet bedoeld als schadevergoeding, en laat de civielrechtelijke aansprakelijkheidsroute dan ook onaangetast.

Deze regeling geeft de netbeheerder in beginsel een prikkel om onderbrekingen van meer dan 4 uur te voorkomen; het geeft geen prikkels om korte onderbrekingen te voorkomen of snel op te lossen en er zijn signalen dat de grens soms wordt opgezocht¹⁹. In deze zin heeft de compensatieregeling uitwerking naar de betrouwbaarheid (kwaliteit) van

€ 35 voor huishoudens en klein zakelijke klanten (winkels, kleine kantoren) tot een aansluitwaarde van ongeveer 60 kW

€ 910, voor grote zakelijke klanten (kantoren, fabrieken) met een aansluiting tussen 60 kW en 3 MW

€ 0,35 per kW, voor grote industriële klanten met meer dan 3 MW aansluitwaarde
max. € 91.000,-

Uitsluitingen: Als de onderbreking een gevolg is van een storing bij een andere netbeheerder of als de onderbreking nodig is om de systeembalans tussen vraag en aanbod te waarborgen¹⁸.

het net. De regeling is echter vooral een compensatie voor ongemak, daarmee gericht op andere elementen van kwaliteit (service, klantvriendelijkheid e.d.). De prikkel is dan ook niet groot genoeg om werkelijk de betrouwbaarheid te verbeteren. Voor stroomstoringen is in 2001 door alle netbeheerders samen een bedrag van 2,5 miljoen Euro uitgekeerd (aan 60.000 afnemers)²⁰.

Voor gas is er een vergelijkbare regeling (Kwaliteitscode Gas beschermde afnemers), hoewel die geen wettelijke status heeft zoals de netcode elektriciteit. Het gaat dus om zelfregulering van de netbeheerders. Voor de beschermde klanten tot 170.000 m³ geldt een compensatie van €35,- bij storingen langer dan 4 uur. Voor beschermde klanten met een afname > 170.000 m³ is de compensatie €910,-. Voor de vrije klanten geldt de compensatie niet. Voor warmte geldt een soortgelijke regeling.

AANSPRAKELIJKHEID

Er bestaan globaal twee grondslagen voor het ontstaan van een plicht tot schadevergoeding, aansprakelijkheid dus: wanprestatie en onrechtmatige daad.

¹⁸ Soms geeft TenneT een afschakelinstructie aan de regionale netbeheerder i.v.m. systeembalans. Deze onderbreken onmiddellijk de levering aan een deel van de klanten. Hiervoor zijn afschakelplannen gemaakt, waarbij de minst gevoelige klanten het eerst worden afgeschakeld. De Minister van EZ overweegt deze een wettelijke basis te geven.

¹⁹ Aanvullende studie betrouwbaarheid elektriciteitsnetten in een geliberaliseerde markt, KEMA T&D Consulting (2003), pag 10: "Bij bedrijfsvoering (storingsafhandeling) speelt de [...] grens van 4 uur soms wel een rol en heeft als effect dat de storingsduur toeneemt doordat de netbeheerders de grens gaan opzoeken."

²⁰ Jaarverslag 2002 Nma/DTe (pag 68).

Wanprestatie (BW 6:74).

Voor het ontstaan van een recht op schadevergoeding is nodig

- Een tekortkoming in het nakomen van de overeenkomst (Eventuele algemene voorwaarden maken deel uit van de overeenkomst);
- dat de tekortkoming aan de opdrachtnemer toegerekend kan worden;
- dat er schade is;
- dat er een causaal verband is tussen de tekortkoming en de schade.

Onrechtmatige daad (BW 6:162).

In het BW is bepaald dat iemand jegens een gedupeerde verplicht is de schade te vergoeden als

- sprake is van een onrechtmatige daad. Bijvoorbeeld: in strijd met de wet, inbreuk op een recht, in strijd met betamelijkheid in maatschappelijk verkeer
- de onrechtmatige daad kan worden toegerekend aan de dader
- als er sprake is van schade
- en als er een causaal verband tussen onrechtmatige daad en de schade kan worden aangetoond.

Toegepast op energie.

Bij zowel gas, elektriciteit als warmte gaat het om een overeenkomst tussen de netbeheerder en de aangesloten klant. De Algemene Voorwaarden van de netbeheerders stellen op dit punt het volgende:

- “In principe vindt het transport continu plaats. De netbeheerder staat echter niet in voor de continuïteit van het transport. Indien zich omstandigheden voordoen, waardoor het transport moet worden onderbroken, zal de netbeheerder het redelijkerwijs mogelijke doen om op de kortst mogelijke termijn het transport te hervatten.”

De energiesector is van mening dat het hier om een inspanningsverplichting gaat. Door anderen is ook wel betoogd, dat een levering (transport) altijd een resultaatsverbintenis is. Het niet garanderen van ononderbroken levering maakt het nog niet tot inspanningsverbintenis²¹. De Hoge Raad heeft dit punt buiten behandeling gelaten.

- Voor zakelijke klanten (klein en groot) wordt aansprakelijkheid

nadrukkelijk uitgesloten. Bedrijven hebben dus geen recht op schadevergoeding.

- Voor huishoudens is opgenomen dat de netbeheerder aansprakelijk is voor schade voor zover de onderbreking het gevolg is van een aan de netbeheerder toe te rekenen tekortkoming. Ook is de schadevergoeding beperkt tot lichamelijk letsel en/of overlijden en schade aan goederen in de privé-sfeer. Voor zaakschade geldt een drempelbedrag van €55,- en de maximale vergoeding is €1400,-. De totale uitkering per netbeheerder per gebeurtenis aan alle getroffen samen is gemaximeerd op €910.000,-.
- De beperking van de aansprakelijkheid geldt ook ten aanzien van de andere schakels in de energieketen, m.a.w. andere netbeheerders, producenten, leveranciers. Dit is dus niet bedongen voor bijvoorbeeld een aannemer die een kabel beschadigt. Die kan dus worden aangesproken op grond van ‘onrechtmatige daad’. De netbeheerders doen dat zelf op die manier en die weg staat ook voor klanten open.

In de praktijk is er een stevige discussie gaande tussen de netbedrijven en de afnemers(organisaties) over drie van de vier voorwaarden zoals genoemd bij wanprestatie hierboven. Het eerste discussiepunt is de aard van de verplichting die uit de overeenkomst voortvloeit.

Inspanningsverplichting, een inspanningsverplichting met een nauwkeurig omschreven zorgvuldigheidsnorm, resultaatverplichting maakt verschil bij de beoordeling van de tekortkoming. Bij een inspanningsverplichting zou pas een tekortkoming ontstaan als de netbeheerder onvoldoende zorg heeft betracht (lastig te bewijzen, maar al beter bij een zorgvuldigheidsnorm); bij een resultaatverplichting is de tekortkoming bij een storing direct bewezen.

Het tweede punt is de toerekenbaarheid. Als een netbeheerder niets verweten kan worden door overmacht bijvoorbeeld, ontstaat geen aansprakelijkheid. Soms is de oorzaak, en dus de veroorzaker niet vast te stellen, bijvoorbeeld bij de grote stroomstoring in het Utrechtse van enkele jaren geleden.

Het derde punt is dat het soms lastig is om het causaal verband aan te tonen, dus of de schade het gevolg is van de onderbreking.

De punten toerekenbaarheid en causaal verband bestaan ook bij de

rechtsgang op basis van onrechtmatige daad. De deur zit via die route ook behoorlijk op slot.

Dit alles is op dit moment in jurisprudentie verankerd, weliswaar op basis van de situatie in de energiesector in 1997, maar nog steeds geldend. Het komt er alles bij elkaar op neer dat consumenten en zakelijke afnemers bij eventuele schade als gevolg van een onderbreking in de meeste gevallen geen schadevergoeding ontvangen.

Overigens is het aansprakelijkheidsrecht voortdurend in ontwikkeling. Als hoofdregel geldt dat een ieder de door hem geleden schade voor eigen rekening moet nemen. Om de schade bij een ander neer te leggen is een bijzondere rechtvaardiging nodig. Die zijn er legio, maar het gaat in feite altijd om de billijkheid, en daarover is een levendige juridische discussie. Wel wordt het in steeds meer gevallen het als onbillijk ervaren dat het slachtoffer zijn schade zelf moet dragen.

Ook is de aansprakelijkheid niet steeds op dezelfde grond gebaseerd: soms is het op grond van schuld/verwijt, soms op basis van risico (fouten van anderen, gebrekkige of gevaarlijke zaken). Er is geen algemeen dragend beginsel, aldus Spier²². De primaire doelstelling van het aansprakelijkheidsrecht is om geleden schade te herstellen of dreigende schade te voorkomen. Dit laatste facet, de preventieve werking van een potentiële schadeverplichting, klinkt plausibel, maar is niet onomstreden.

4.2 – REGELINGEN IN ONTWIKKELING

De Minister van EZ heeft een aantal maatregelen in voorbereiding om de kwaliteit van de netwerken voor gas en elektriciteit te waarborgen²³. Hieronder een overzicht daarvan. Invoering is voorzien op 1 januari 2005.

MAATSTAFCONCURRENTIE VOOR KWALITEIT

Naast de efficiencyregulering wordt een systeem van maatstafconcurrentie voor kwaliteit ingevoerd, zowel bij elektriciteit als bij gas. Het betreft economische prikkels om de gemiddelde betrouwbaarheid te optimaliseren, in aanvulling op de reeds ingevoerde efficiencyprikkels. EZ

22 Spier e.a., *Verbintenissen uit de wet en schadevergoeding* (1997).

23 Kamerbrief EZ van 3 september inzake voorzienings- en leveringszekerheid.

zal de noodzakelijke basis voor het systeem wettelijk vastleggen en de DTe past het vervolgens toe.

De exacte invulling daarvan is op dit moment nog niet bekend. De contouren kunnen op basis van het informatie- en consultatiedocumenten²⁴ van de DTe wel worden geschetst. Het betreft een bonus/malus regulering die gebaseerd is op het onderling vergelijken van prestaties van de netbedrijven. Het zal de netbedrijven prikkelen om de gemiddelde betrouwbaarheid van de netten voor zijn klanten te optimaliseren. Er wordt gestuurd op de gemiddelde trend bijv. in de jaarlijkse uitvalduur. Ieder netbedrijf krijgt een doel opgelegd, passend bij de specifieke situatie van het desbetreffende net. Aan het eind van de reguleringsperiode (3-5 jaar) bekijkt de DTe de prestaties van de netbedrijven t.o.v. hun doel. Als de netbedrijven gemiddeld 10% betrouwbaarder zijn dan hun doelen, dan is de maatstaf 10%. Het verschil tussen de maatstaf en de gerealiseerde betrouwbaarheid wordt verdisconteerd in de toegestane tarieven. Een netbeheerder die zijn betrouwbaarheid met meer dan de 10% uit dit voorbeeld heeft verbeterd, mag in de volgende reguleringsperiode hogere tarieven toepassen. Als een bedrijf slechter scoort dan de maatstaf, moet hij lagere tarieven toepassen. De mate waarmee de tarieven worden aangepast wordt gerelateerd aan het ongemak en de kosten ('disnut') die bij de klant ontstaan of vermeden worden. SEO heeft dit momenteel in onderzoek voor de DTe, resultaten zijn nog niet beschikbaar.

NORMEN

De gemiddelden van de storingen, het systeemniveau, zijn vanuit de klant gezien niet direct herkenbaar. Bovendien is er een flinke spreiding tussen netbeheerders (en tussen jaren per netbeheerder). EZ (en DTe) constateert dat er geen niveau is vastgelegd waarop de klant minimaal recht heeft. Daarom gaat EZ minimumnormen voor betrouwbaarheid vaststellen in termen van aantal en duur van onderbrekingen. Het doel is om het aantal en de duur van de onderbrekingen te beperken.

24 DTe documenten Maatstafconcurrentie Regionale Netbedrijven elektriciteit (november 2002); Kwaliteitsregulering gasdistributie Nederland (april 2003) en standpuntdocument gasdistributie (juli 2003).

AANGEPASTE COMPENSATIEREGELING

De netbeheerder zal verplicht worden een vergoeding te betalen aan de klant als hij de hierboven bedoelde norm (frequentie, duur) niet haalt. Hiervoor wordt de reeds bestaande compensatieregeling aangepast. In genoemde Kamerbrief geeft de minister nog niet in detail aan waaruit die aanpassing zal bestaan. Het vertrekpunt is ongewijzigd: de netkwaliteit, of preciezer het beperken van de storingsduur.

CERTIFICERING EN KWALITEITSPANNEN

Outputsturing (maatstafconcurrentie, normering) alleen is onvoldoende. Een eventueel negatief effect van het handelen van een netbeheerder is pas na jaren te zien en het duurt ook weer jaren om die negatieve effecten te verhelpen. EZ wil daarom de netbeheerders een systeem van kwaliteitsbeheersing laten toepassen. Iedere twee jaar moet de netbeheerder een openbaar kwaliteitsplan publiceren, dat moet voldoen aan regels die EZ wettelijk zal vastleggen, door DTe te controleren.

OVERIGE

De registratie van onderbrekingen speelt een cruciale rol bij de uitvoering van de compensatieregeling, de normering en de maatstafconcurrentie voor kwaliteit. Daarom zal EZ regels vaststellen waaraan de registratie moet voldoen. Ook krijgt de DTe extra bevoegdheden om zich te voorzien van onafhankelijke storingsinformatie.

Door de netbeheerders wordt een landelijk meldpunt voor storingen ingericht. Het meldpunt geeft de storing direct door aan de desbetreffende netbeheerder.

Om graafincidenten te voorkomen, moeten de leidingen goed geregistreerd zijn door de netbeheerders. Maar de graver moet die gegevens ook daadwerkelijk benutten. Dit wordt mogelijk geregeld via een verplichte informatie-uitwisseling tussen gravers en netbeheerders en landeigenaren.

In de recente kamerbrief van 6 oktober 2003 over de positie van de consument op de energiemarkt meldt de minister van EZ:

- Artikel 14 Gaswet en artikel 26a Elektriciteitswet beogen de bepaling over algemene voorwaarden in het BW van toepassing te verklaren op consumenten én kleinzakelijke afnemers. De wOEPS regelt dat, maar

dat zal wederom gewijzigd worden in overeenstemming met het BW (met behoud van het doel).

- De bepalingen rond consumentenkoop zullen ook van toepassing worden op gas en elektriciteit.

4.3 – BUITENLAND EN ANDERE PRODUCTEN

Bij het beoordelen van de huidige situatie rond aansprakelijkheid kan wellicht geleerd worden van de gang van zaken in andere landen m.b.t. bijvoorbeeld elektriciteit en bij andere producten en diensten. Een greep hieruit in de paragraaf.

ANDERE LANDEN

KEMA heeft in zijn achtergrondstudie ook de aansprakelijkheid en kwaliteitsregulering in enkele andere landen bekeken: Duitsland, Groot-Brittannië, Verenigde Staten en Australië (Victoria).

In het algemeen wordt aansprakelijkheid uitgesloten, tenzij sprake is van nalatig handelen van de netbeheerder zelf. Eventuele vergoedingen zijn gelimiteerd. Dat komt dus overeen met wat we nu in Nederland hebben. Er is in Duitsland geen onderlinge vrijwaring voor aansprakelijkheid.

In GB, VS, Australië is ook kwaliteitsregulering ingevoerd met een compensatieregeling en soms ook met een systeem van maatstafconcurrentie. Deze regelingen zijn vergelijkbaar met hetgeen EZ momenteel ontwikkelt. Wat opvalt is dat compensatiebedragen soms ook uit coulance worden uitgekeerd, terwijl der formeel dus geen verplichting toe bestaat. De beeldvorming in de pers na onderbrekingen speelt daarbij altijd een belangrijke rol.

Ook in Duitsland worden de vergoedingen meestal ook toegepast voor zakelijke klanten (hoewel dat formeel niet hoeft).

ANDERE PRODUCTEN EN DIENSTEN

Telefoon

KPN sluit aansprakelijkheid uit behoudens toerekenbare tekortkomingen (AV vaste telefonie 1999). Het maximum per gebeurtenis (vanuit KPN gezien) ligt in dezelfde orde grootte als bij gas, stroom en warmte, bijna

€1,4 mln., maar als de mogelijke schade daarbij wordt betrokken, kan dat anders worden beoordeeld. Er geldt geen drempelbedrag per gedupeerde, maar wel maximumuitkeringen (afhankelijk van soort tekortkoming). De regeling geldt ook voor zakelijke klanten. De uitkeringsbeperking geldt niet ingeval van nalatigheid of opzet van KPN.

Vervoer

Voor de vervoersdienst van de NS gelden kwaliteitseisen op algemeen niveau, waaronder een punctualiteits. Als dat niet gehaald wordt, heeft dat consequenties voor de toegestane tarieven. Dit is dus min of meer parallel met de kwaliteitsregulering voor energie.

Op klantniveau geldt een norm met compensatie (niet zijnde aanvaarding van aansprakelijkheid). Bij een vertraging van 30-59 minuten kan de klant de helft van de reissom terugontvangen, daarboven de hele reissom. De oorzaak van de vertraging hoeft niet persé bij de NS te liggen (kan ook Railinfra zijn), maar echte overmacht²⁵ is wel uitgesloten. De reiziger hoeft geen schade aan te tonen.

Aansprakelijkheid voor feitelijke schades op reis zijn bij Algemene Voorwaarden geregeld en beperkt tot schade door dood of letsel, schade aan handbagage (max. €1000,-), maar alleen als het aan NS kan worden toegerekend. NS is niet aansprakelijk voor afwijkingen van de dienstregeling of het door externe omstandigheden geheel niet uitvoeren van de dienstregeling.

Wat hierbij nog opvalt, is dat de norm in de kwaliteitsregulering (punctualiteits) een andere is dan de norm op klantniveau.

ANDERE PRODUCTEN

De consument is in het BW beschermd tegen onredelijke bedingen, via een open formulering (BW 6:233), maar ook via de 'zwarte en grijze lijsten' (BW 6:236-237). Zakelijke afnemers worden geacht hun transactievoorwaarden zelf goed te kunnen regelen. In zowel zakelijke transacties als verkoop aan consumenten is de systematiek over het algemeen dat de leverancier alsnog een deugdelijk product levert of het betaalde bedrag terugbetaalt.

²⁵ Een omstandigheid met gevolgen voor vrijwel de gehele dienstregeling, zoals een stroomstoring met landelijke uitstraling of uitzonderlijke weersomstandigheden.

Bij nalatigheid of grove schuld is de aansprakelijkheid in de regel niet beperkt. Schade aan personen en daaruit voortvloeiende gevolgschade (incl. immateriële schade) wordt nog maar zelden uitgesloten, en is bij productaansprakelijkheid (6:158 BW) ook niet toegestaan.

Nog iets meer over zakelijke transacties: Bedrijven die met elkaar zaken doen, maken afspraken over de performance van het te leveren product, tijdstip van levering en over de sancties. Indien de leverende partij bepaalde oorzaken voor niet-nakoming van de overeenkomst wil uitsluiten van schadevergoeding of uitkeringen wil maximeren, dan zal hij dat duidelijk moeten aangeven in contract of algemene voorwaarden. Het BW gaat uit van volledige schadevergoeding (binnen grenzen van redelijkheid en billijkheid), dus bedrijven nemen het meestal in eigen hand met algemene voorwaarden. Een kwestie van onderhandelen dus. Dit werkt prima in goed functionerende markten. De rechter zal bij een geschil toetsen op gewekte verwachtingen, redelijkheid en billijkheid, causaal verband, toerekenbaarheid etc.

Bij energie is alsnog leveren niet mogelijk. Dus komt vergoeden van de schade aan de orde. De omvang van de vergoeding wordt mede gerelateerd aan de draagkracht van het leverende bedrijf, maar ook verzekeraarbaarheid speelt een rol. M.b.t. de draagkracht speelt bij energie dat de waarde van de niet-geleverde energie, en dus de daaruit voortkomende omzet en draagkracht van het netbedrijf, t.o.v. de schade heel laag is.

5 – DE FEITEN OP EEN RIJTJE

- Onze maatschappij is kwetsbaar voor onderbrekingen van de energielevering. Het huidige niveau van leveringszekerheid is terecht hoog. Goede regulering van en toezicht op de leveringszekerheid zijn essentieel om dat zo te houden. Op dit terrein wordt het nodige aan instrumentarium ontwikkeld, met onder meer de maatstafconcurrentie voor kwaliteit en een aanpassing van de compensatieregeling.
- Een leveringszekerheid van 100% is niet reëel, want onbetaalbaar. De klanten moeten dus rekening houden met af en toe een onderbreking in de energielevering. Het niveau hiervan is niet duidelijk vastgelegd. De klant weet dus niet waar hij wel of niet op kan rekenen en welke

maatregelen hij eventueel zelf moet treffen. Om in deze leemte te voorzien is door EZ een norm voor leveringszekerheid in het vooruitzicht gesteld, in aansluiting op de maatstafconcurrentie.

- Er ontstaat daarmee voor de leveringszekerheid een instrumentarium op twee niveau's, namelijk op systeemniveau (gericht op gemiddelde kwaliteit) en op klantniveau (gericht op de prestatie per aansluiting).
- Aansprakelijkheid is een thema dat op klantniveau speelt. Het netbedrijf is verantwoordelijk voor de leveringszekerheid. Het eventueel toe te passen leveranciersmodel, waarin alle contacten via de leverancier lopen, doet daar niets aan af.
- Voor zakelijke afnemers hebben de netbedrijven iedere aansprakelijkheid uitgesloten en voor huishoudens is de aansprakelijkheid voor toerekenbare tekortkomingen scherp begrensd (maar getoetst bij de Hoge Raad). De uitsluiting of begrenzing geldt echter niet bij nalatigheid of grove schuld.
De netbeheerders vrijwaren de andere schakels in de energiesector. M.a.w. de kans op een schadevergoeding is gering.
- In andere landen is aansprakelijkheid (elektriciteit) uitgesloten, tenzij het nalatigheid betreft. In Duitsland bestaat geen onderlinge vrijwaring in de energiesector. Eventuele vergoedingen worden uit coulance vaak ook aan zakelijke afnemers uitgekeerd.
- Bij andere producten of diensten is de systematiek globaal als volgt: M.b.t. het product zijn specificaties vastgelegd en als het product daar niet aan voldoet zijn er normaal gesproken 3 oplossingen: (1) nieuw product; (2) reparatie; (3) geld terug. Begrenzings: De schadevergoeding is behoudens bij nalatigheid, letsel e.d. over het algemeen gemaximeerd, bijvoorbeeld tot de verzekerde som of het factuurbedrag.

BIJLAGE 3 ACHTERGRONDEN BIJ: 'AANSPRAKELIJKHEID BIJ DE ONDERBREKING VAN ELEKTRICITEITSVOORZIENING'

SAMENVATTING

RAPPORT VOOR DE ALGEMENE ENERGIERAAD, KEMA CONSULTING
GMBH, APRIL 2003

Het volledige rapport is te downloaden via www.energieraad.nl.

Het nog toenemende belang van elektriciteit, en de immer groeiende afhankelijkheid van de gehele maatschappij van elektriciteit, is evident. Behalve de door de liberalisering versterkte discussies over de prijs van elektriciteit is er ook steeds meer aandacht voor de kwaliteit. Dit rapport gaat in op de aansprakelijkheidsproblematiek in het geval van onderbrekingen in de elektriciteitsvoorziening. Het doel van dit rapport is het vergroten van het inzicht van de Algemene Energieraad (AER) in de aansprakelijkheidsproblematiek bij onderbrekingen in de elektriciteitsvoorziening.

Van belang bij het voorkomen van onderbrekingen in de elektriciteitsvoorziening zijn verschillende partijen. Ten eerste hebben de monopolioïde netbeheerders die de elektriciteit transporteren van de elektriciteitscentrales naar de verbruikers, de verantwoordelijkheid over de betrouwbaarheid van hun netten op zowel de korte, als de lange termijn. Een dergelijke verantwoordelijkheid bestaat sinds de invoering van de vrije markt voor elektriciteit niet meer voor de productie van elektriciteit. De keuze om al dan niet te investeren in nieuwe elektriciteitscentrales of oude centrales te ontmantelen, is de vrije keuze van een marktpartij. Vanwege de invloed van deze beslissingen op de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening op lange termijn, wordt de ontwikkeling van de beschikbare productiecapaciteit nauwlettend in de gaten gehouden door het ministerie van Economische Zaken, toezichthouder DTe en landelijk netbeheerder TenneT.

TenneT heeft tevens de verantwoordelijkheid over de aanwezigheid van voldoende productiecapaciteit op de korte termijn. TenneT zorgt ervoor dat er continu een balans is tussen verbruik en opwekking van elektriciteit. Dit is nodig omdat elektriciteit niet economisch in voorraad gehouden kan worden en zodoende geproduceerd dient te worden op het moment dat het verbruikt wordt. TenneT maakt hiervoor gebruik van elektriciteitscentrales van elektriciteitsproducenten waarmee TenneT een contract heeft.

Momenteel bestaat er een aantal regelingen die kunnen leiden tot een vergoeding aan de klant in het geval van een onderbreking van de levering. Zo is er in het contract dat huishoudens hebben met hun elektriciteitsbedrijf een aansprakelijkheidsregeling opgenomen. Daarnaast bestaat er een regeling waarbij huishoudens en bedrijven, afhankelijk van de grootte van hun aansluiting, een compensatie van € 35 tot € 91.000 krijgen uitgekeerd als ze een onderbreking van de levering ondervinden die langer dan 4 uur duurt. Deze tweede regeling is strikt genomen geen aansprakelijkheidsregeling, maar een boeteregeling waarmee DTe de netbeheerders wil dwingen voldoende kwaliteit te leveren.

Naast deze bestaande regelingen, is een tweetal andere regelingen voor kwaliteitsregulering in ontwikkeling. Ten eerste is er de prijs- en kwaliteitsregulering waarover DTe in november 2002 een Informatie- en Consultatiedocument heeft opgesteld. In deze regeling worden de tarieven van de netbeheerders afhankelijk gemaakt van de relatieve betrouwbaarheidsverandering ten opzichte van de andere netbeheerders. Hierdoor ontstaat een competitie in netkwaliteit die dient te leiden tot een optimale kwaliteit van de netten.

Op 4 maart 2003 heeft staatssecretaris Wijn aan de tweede kamer voorgesteld om tevens minimumnormen te introduceren voor betrouwbaarheid. Indien klanten een mindere betrouwbaarheid ondervinden dan dit minimum, krijgen ze een vergoeding uitgekeerd.

De invloed van genoemde regelingen is onderzocht aan de hand van realistische voorbeelden van onderbrekingen in de elektriciteitsvoorziening. Wat hierbij opvalt is dat de nieuwe prijs- en kwaliteitsregulering, het nieuwe systeem van minimumnormen de compensatieregeling en de bestaande aansprakelijkheidsregeling (meer dan) voldoende financiële prikkels lijken te geven aan regionale netbeheerders voor het handhaven van de betrouwbaarheid van de netten. Zij ondervinden financiële nadelen in de ordegrrootte van de door de klant geleden schade door onderbrekingen als gevolg van storingen in hun eigen netten. Ontstaat de onderbreking echter door een storing buiten het regionale net valt (bijvoorbeeld in andere netten of bij producenten), dan wordt deze schadevergoeding minimaal. Vanuit het perspectief van de klant is dit

vreemd. Hij ziet namelijk geen verschil tussen een onderbreking met een bepaalde duur die in het net van de eigen netbeheerder is ontstaan of een onderbreking met dezelfde duur die buiten dat net is ontstaan. Zijn schadevergoeding kan echter verschillen tussen nul en meer dan 100% van de schade die hij heeft geleden.

In een aantal gevallen zou het daarom ook zinvol kunnen zijn om de huidige aansprakelijkheidsregelingen aan te vullen. Hiertoe is in een multicriteria-analyse gekeken naar verschillende aansprakelijkheidsregelingen:

- Huidige aansprakelijkheidsregeling, waarbij verantwoordelijken hun aansprakelijkheid grotendeels uit kunnen sluiten en schadevergoedingen gelimiteerd zijn. Tussen de verschillende partijen in de sector bestaat onderlinge vrijwaring.
- Verantwoordelijken zijn voor elke schade aansprakelijk, waarbij de verantwoordelijken ongelimiteerd, zonder minimum bedrag, ongeacht of het huishoudelijke of zakelijke klanten betreft en ongeacht de oorzaak van de storing, dus ook in geval van force majeure de schade dienen te vergoeden. Ook de landelijk netbeheerder, producenten zijn voor de schade die zij veroorzaken aansprakelijk en er bestaat geen vrijwaring voor aansprakelijkheid tussen deze partijen.
- Verantwoordelijken betalen een standaardvergoeding bij elke onderbreking, waarbij de verantwoordelijken schadevergoedingen betalen bij elke onderbreking, ongeacht oorzaak,. De standaard schadevergoeding hangt af van de grootte van de aansluiting van de klant en de duur van de onderbreking.

Deze aansprakelijkheidsregelingen zijn getoetst aan verschillende criteria zoals rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid, transactiekosten en de relatie met (andere) regulering.

De problematiek kan vanuit tenminste drie algemene invalshoeken benaderd worden. De eerste invalshoek is dat elke schade die de klant ondervindt dient te worden vergoed. Om dit te bereiken zal de verantwoordelijke altijd aansprakelijk zijn voor geleden schade. Vanwege de grote nadelen voor wat betreft de uitvoerbaarheid en de transactiekosten van het vaststellen van elke individuele schade (uitvoerbaarheid,

transactiekosten) kan gekozen worden voor een standaard schadevergoeding, afhankelijk van de grootte van de aansluiting en de duur van de onderbreking.

Deze schadevergoeding zou bij elke onderbreking aan de klant moeten worden uitgekeerd, ongeacht de duur van de onderbreking of de oorzaak. Omdat deze schadevergoedingsregeling leidt tot verhoging van de kosten van de netbeheerder, dienen de tarieven van de netbeheerder zodanig te worden aangepast dat klanten die gelijkblijvende kwaliteit ondervinden uiteindelijk ook hetzelfde betalen.

Schades die ontstaan buiten het eigen net zouden verhaald moeten kunnen worden op de veroorzakers van deze schade. Bij gedeelde verantwoordelijkheid van een onderbreking dienen onderling oplossingen gevonden te worden.

Omdat dit systeem zorgt voor vergelijkbare prikkels dient het niet zonder meer tezamen met prijs- en kwaliteitsregulering te worden ingevoerd omdat het deze laatste verstoort. Echter, ook met het toekennen van standaardvergoedingen bij elke storing krijgt de netbeheerder prikkels om te streven naar de optimale kwaliteit. Wat niet wordt bereikt met de vaste schadevergoedingen bij elke storing, is dat er competitie ontstaat in betrouwbaarheid tussen de verschillende netbedrijven.

De tweede mogelijke invalshoek is dat er gestreefd wordt naar de grootste mogelijke macro-economische efficiëntie. Prijs- en kwaliteitsregulering leidt, net zoals volledige aansprakelijkheid, tot een hoge macro-economische efficiëntie. Omdat prijs- en kwaliteitsregulering uitgaat van de gemiddelde kwaliteit, kan het worden aangevuld met een set van minimumnormen om excessen in kwaliteit te voorkomen. Daarnaast zal ook rekening gehouden dienen te worden met de onderbrekingen die buiten het eigen net ontstaan en onderbrekingen die ontstaan door force majeure. Voor de eerste zou het mogelijk moeten zijn om de partijen (bijvoorbeeld de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet) aansprakelijk te stellen. Voor force majeure zou een netbeheerder zelf de afweging kunnen maken tussen verzekeren en investeren. Deze invalshoek leidt er voor de klant toe dat hij alleen bij overschrijding

van de minimumnormen direct een compensatie krijgt uitgekeerd. Overige onderbrekingen leiden tot een aanpassing van de tarieven. Deze worden gemiddeld over alle klanten van de netbeheerders en komen tot uiting in de nettarieven van enkele jaren later.

De netbeheerders krijgen in dit systeem prikkels om hun gemiddelde kwaliteit te optimaliseren en bepaalde minimale kwaliteitsnormen niet te overschrijden.

Een derde invalshoek zou kunnen zijn dat een bepaald minimaal kwaliteitsniveau wordt vastgelegd, bijvoorbeeld in de vorm van een maximaal aantal storingen per jaar, een maximale duur van een onderbreking of het maximale aantal minuten per jaar dat de elektriciteitsvoorziening van een klant gestoord is. De netbeheerder is verplicht om voor elke klant dit minimumniveau te handhaven. Haalt hij dit niveau niet, dan zal hij de schade voor de klanten dienen te compenseren. Voor alle schade die ontstaat tot dit minimumniveau kan de klant geen aanspraak maken op een compensatie van de netbeheerder.

In feite wordt hier een soort 'eigen risico' ingevoerd. Hiermee worden de niet gecompenseerde schades van de klant gecompenseerd door een lagere 'premie' in de vorm van een lager nettatarief. Klanten weten in dit systeem waar ze aan toe zijn: Tot een bepaald niveau is het de eigen verantwoordelijkheid van de klant en wordt het kwaliteitsniveau minder dan dit niveau, dan worden ze gecompenseerd door het netbedrijf. Klanten die extreem gevoelig zijn voor onderbrekingen, dienen zichzelf te beschermen tegen de gevolgen van onderbrekingen waarvoor deze klanten gevoelig zijn.

Netbeheerders krijgen bij deze invalshoek prikkels om een bepaald minimumkwaliteitsniveau voor elke klant te handhaven. Ze krijgen echter geen prikkel om het huidige gemiddelde kwaliteitsniveau te handhaven of te verhogen. Als bijvoorbeeld het minimumkwaliteitsniveau voor de duur van een storing wordt vastgesteld op 4 uur, dan krijgt de netbeheerder een prikkel om de storing binnen 4 uur op te lossen. Voor een storing die normaal 90 minuten duurt, zou door een netbeheerder nu ook 3 uur kunnen nemen, zonder dat hij hiermee normen overschrijdt of regels overtreedt.

Ook bij deze invalshoek is het van belang dat ook de onderbrekingen die ontstaan door storingen buiten het net van de netbeheerder niet worden uitgesloten. Bij overschrijding van het minimale betrouwbaarheidsniveau dient de netbeheerder de compensatievergoeding uit te keren. Het dient voor de netbeheerder vervolgens mogelijk te zijn om de ontstane schade op de veroorzaker te verhalen.

Tenslotte beschrijft het rapport de aansprakelijkheidsregelingen in Duitsland, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Victorie (Australië). Uit de vergelijking van deze regelingen is een aantal algemene conclusies te trekken. Ten eerste wordt in alle vier landen aansprakelijkheid uitgesloten, tenzij sprake is van nalatig handelen van de netbeheerder. Bij nalatig handelen is de hoogte van schadevergoeding in de meeste landen beperkt. Tevens bestaat meestal onderlinge vrijwaring voor aansprakelijkheid tussen de verschillende elektriciteitsbedrijven.

In Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Victoria worden in de reguleringsmethodiek wel prikkels gegeven aan netbeheerders om de betrouwbaarheid van de levering te handhaven. Hierbij gaat het om standaardvergoedingen in geval van overschrijding van bepaalde betrouwbaarheidsnormen of om tariefaanpassingen als gevolg van veranderende betrouwbaarheid.

Volledige acceptatie van de aansprakelijkheid die ongelimiteerd is en niet alleen geldt in geval van nalatigheid, komt in de besproken landen niet voor en worden in de naaste toekomst ook niet verwacht. Er is geen aanwijzing dat dit in andere landen anders zou zijn. Indien Nederland wel voor zo'n oplossing zou kiezen, zou Nederland hiermee een uitzonderingspositie innemen.

BIJLAGE 4

LIJST VAN ADVIEZEN VAN DE LAATSTE 10 JAAR

2003

Energiemarkten op de weegschaal.
ISBN 90 74357 34 2

Dilemma's en keuzes.
Jaarverslag 2002, Energieraad
ISBN 90 74357 33 4

Zorgvuldig omgaan met de introductie van marktwerking rond vitale infrastructurele voorzieningen.
Gezamenlijke uitgave van de Algemene Energieraad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat

Briefadvies Energie-infrastructuur: Tijd voor verandering?
ISBN 90 74357 32 6

2002

Post-Kyoto energiebeleid
ISBN 90 74357 30 X

Internationale energievisies;
Jaarverslag 2001
ISBN 90 74357 31 8

Briefadvies Energierapport 2002

2001

Briefadvies Energie en Ruimtelijke Ordening

Energieonderzoek, de krachten gebundeld
ISBN 90 74357 27 X

Briefadvies Energieonderzoek

Zorgen voor de Energie van Morgen
ISBN 90 74357 28 8

De rol van de overheid
in een vrije energiemarkt
ISBN 90 74357 29 6

2000

Advies naar aanleiding van het Energierapport 1999
ISBN 90 74357 25 3

Briefadvies Verantwoordelijkheden
Energiebesparingsbeleid
Energie en Ruimtelijke Ordening
ISBN 90 74357 26 1

1999

Advies Duurzame Energie
ISBN 90 74357 23 7

Overheidsbeleid voor de Lange Termijn
Energievoorziening
ISBN 90 74357 24 5

Energie en Wegverkeer

1998

Liberalisatie van de Gassector
ISBN 90 74357 19 9

Advies Voorbereiding Nota
Energiebesparing
ISBN 90 74357 20 2

De Kyoto-afspraken.
Gevolgen voor Nederland op



Energiegebied

ISBN 90 74357 21 0

Opzet Energierapport

Oliecrisisbeleid Tussen Risico en Realiteit

ISBN 90 74357 22 9

1997

Nutskarakter Elektriciteitssector en
Privatisering

ISBN 90 74357 17 2

Optimale Lokale Energievoorziening

ISBN 90 74357 18 0

1996

Nederlands energiebeleid
op de drempel van de 21e eeuw

ISBN 90 74357 14 8

Energie-onderzoek in Nederland

ISBN 90 74357 15 6

Naar een nieuwe elektriciteitswet

ISBN 90 74357 16 4

1995

Nieuwe verhoudingen
in de Nederlandse elektriciteitswereld

ISBN 90 74357 11 3

Advies naar aanleiding van het wetsvoorstel
inzake een regulerende energiebelasting

ISBN 90 74357 13 1

Nederlands gasbeleid

ISBN 90 74357 13 X

1994

Advies naar aanleiding van het dossier
kernenergie

ISBN 90 74357 07 5

De Vervolgnota Energiebesparing

ISBN 90 74357 08 3

Het Elektriciteitsplan 1995-2004

ISBN 90 74357 09 1

Bezuinigingen energiesubsidies

ISBN 90 74357 10 5

1993

Advies inzake koel- en vriesapparatuur

ISBN 90 74357 04 0

Jaaradvies 1992 'Is meten ook weten?'

ISBN 90 74357 05 9

Hoofdlijnennotitie Energiebesparing

ISBN 90 74357 06 7

BESTELLINGEN

Verkoopprijs publicaties: €5,-.

Exemplaren zijn te bestellen door
overmaking van €5,- (of een veelvoud
daarvan) op postbankrekening 58.59.866
t.n.v. Energieraad, Den Haag.

Graag met vermelding van het
ISBN-nummer en het aantal.

