



UITTREKSEL VOOR HET CENTRAAL REGISTER VAN COLLECTIEVE VORDERINGEN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 1018C LID 2 RV

Van de dagvaarding ex artikel 3:305a BW, zoals uitgebracht op 20 juli 2026 door:

de stichting naar Nederlands recht, **Stichting Benadeelden in Actie ("Stichting")**, statutair gevestigd en kantoorhoudende te Amsterdam,

eiseres,

advocaten: mr. E. Hogerzeil, mr. D. van Duijn en mr. D.F. Berkhout

tegen gedaagde:

- (1) de publiekrechtelijke rechtspersoon **De Staat der Nederlanden** (meer specifiek het **Ministerie van Economische Zaken en Klimaat**, de **Autoriteit Consument en Markt ("ACM")**) ("**Staat**") wier zetel is gevestigd te Den Haag

met als eerstdienende dag voor Gedaagde, de roldatum van eenentwintig oktober 2026.

1. INLEIDING: ONDERWERP VAN DE ZAAK EN DE NAUW OMSCHREVEN GROEP

1. Deze zaak gaat over het falende toezicht van de Staat, en meer specifiek de ACM. De ACM handelt als toezichthouder op de energiemarkt onrechtmatig jegens de (voormalige) klanten van Flexenergie B.V. ("**Flexenergie**"). Zij had nimmer een vergunning mogen verlenen aan Flexenergie, en had daarna actief moeten ingrijpen omdat duidelijk was dat de onderneming niet aan de minimale wettelijke eisen voldeed. Er is sprake van falend preventief én falend repressief toezicht.
2. De Stichting is een onafhankelijke belangenbehartiger die opkomt namens de voormalige klanten van Flexenergie (de "**Gedupeerden**", en ook de "**Nauw Omschreven Groep**"). Door het onrechtmatig handelen van de ACM hebben de Gedupeerden relevante schade opgelopen. Via deze procedure vordert de Stichting onder meer een schadevergoeding voor de Gedupeerden.
3. Het exploit van de dagvaarding is binnen twee dagen na 20 juli 2026 ingediend ter griffie, onder gelijktijdige aantekening van de dagvaarding in het centraal register voor collectieve acties. In dat kader is dit uittreksel opgesteld en ook beschikbaar in het centraal register.

2. KERN VAN DE ZAAK

4. Op 22 oktober 2018 gaat Flexenergie failliet. In één klap verliezen tienduizenden consumenten en kleinzakelijke klanten hun voorschotten, kortingen en waarborgsommen. Het faillissement treft een kwetsbare groep: veel van de Gedupeerden zijn personen met een lager inkomen, die voor Flexenergie hebben gekozen vanwege welkomstkortingen. Per datum van het faillissement loopt de totale schade van de (ex)klanten in de miljoenen euro's. Inclusief wettelijke rente is de schadevergoeding waar de Gedupeerden recht op hebben inmiddels minimaal **EUR 15.706.715,68**.
5. De schade had nooit moeten worden geleden, en is te relateren aan gebrekkig toezicht.
6. De ACM is toezichthouder op de Nederlandse energiemarkt. Zij is de poortwachter die erop behoort toe te zien dat alleen bekwame, financieel gezonde en betrouwbare partijen



elektriciteit en gas leveren. Die taak heeft de ACM op onrechtmatige wijze niet volbracht in het geval van Flexenergie. Het verwijtbaar handelen van de ACM is als volgt samen te vatten:

- (i) **Falend preventief toezicht.** Ten eerste verleent de ACM op 6 februari 2014 vergunningen voor het leveren van elektriciteit en gas aan Flexenergie, terwijl de aanvrager duidelijk niet voldoet aan de wettelijke minimumeisen voor vergunninghouders. De oprichters beschikken over geen enkele ervaring in de energiemarkt, de aanvrager heeft geen liquiditeit en solvabiliteit, en er is sprake van een onrealistisch businessplan dat rammelt aan alle kanten. Bovendien moet de vergunningsaanvraag *achtmaal* opnieuw worden ingediend vanwege elementaire fouten, inconsistenties en onvolledigheid. De ACM ziet dit alles door de vingers en verleent toch de vergunning.
 - (ii) **Falend repressief toezicht.** Ten tweede verzuimt de ACM vervolgens voldoende tijdige maatregelen te nemen (en onder meer de vergunning in te trekken). Jaar na jaar ontvangt de ACM informatie waaruit ondubbelzinnig blijkt dat ingrijpen gepast is: de bestuurders zijn onkundig (en overigens afwezig), er is geen risicomanagement, en de financiële positie van de onderneming is vanaf de start structureel uiterst zorgwekkend en wordt alleen maar slechter. Accountants weigeren elk jaar een goedkeurende verklaring af te leggen, en er is geen betrouwbaarheid en leveringszekerheid voor de klanten van Flexenergie. De ACM ontvangt niet alleen deze informatie; zij ziet duidelijk de ernst van de situatie in (gegeven de vragen die zij stelt). Toch grijpt de toezichthouder niet in, totdat het te laat is.
7. Het falende toezicht blijkt bovendien uit twee onafhankelijke onderzoeken.
8. Ten eerste volgt het onrechtmatig handelen uit een evaluerend onderzoek dat op verzoek van de ACM is ingesteld om onderzoek te doen naar de manier waarop de ACM invulling geeft aan haar toezicht op energieleveranciers.¹ De conclusies van het onderzoek zijn scherp: de evaluatiecommissie concludeert dat de ACM een (veel) te beperkte taakopvatting heeft gehanteerd en diepgaander had moeten toetsen (niet alleen bij vergunningsverlening, maar ook doorlopend). Daarbij heeft de evaluatiecommissie duidelijk de Flexenergie casus voor ogen.
9. Ten tweede volgt het uit onderzoek van de curator die is aangesteld na het faillissement van Flexenergie. Hij stelt in zijn onderzoek vast dat Flexenergie nimmer aan de minimale wettelijke vergunningsvereisten heeft voldaan, en dat de ACM op de hoogte was, of had moeten zijn geweest, dat ingrijpen noodzakelijk was.
10. Gebrekkig toezicht zorgt ervoor dat Flexenergie failliet gaat, vlak voor het nieuwe stook- en verbruiksseizoen. Dit is het slechtst denkbare moment, omdat consumenten dan maximaal vooruit hebben betaald voor energie die zij nooit meer zullen krijgen. In april 2017 kan Flexenergie niet meer waarborgen dat het de komende twaalf maanden aan haar opeisbare verplichtingen voldoet. De ACM verzuimt echter de vergunning om energie te leveren in te trekken en Flexenergie tijdig en ordentelijk in een traject van verplichte overdracht van klanten te brengen. Omdat de ACM dit verzuimt, gebeurt ruim een jaar later alsnog: binnen iets meer dan een week raakt Flexenergie eerst in surséance en dan in faillissement. Enkele dagen eerder trekt de ACM de vergunning pas in.
11. Adequaat toezicht kan een faillissement nooit helemaal voorkomen, maar het kan een onvermijdelijke deconfiture wel ordentelijk en met zo min mogelijk schade laten verlopen. Zo ook bij Flexenergie. De ACM heeft daarin echter niet voorzien. Gegeven het vastgestelde (en

¹ <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/onderzoek-interpretatie-toereikendheid-en-toepassing-wettelijk-kader-toezicht-op-energieleveranciers.pdf>



door de ACM in het kader van de evaluatiecommissie opgestelde rapport erkende) tekort in taakopvatting respectievelijk het falende toezicht, hebben de Gedupeerden recht op vergoeding van de schade die zij dientengevolge lijden.

3. VORDERINGEN

12. In deze procedure vordert de Stichting ten behoeve van de Gedupeerden, kort gezegd, dat de Staat wordt veroordeeld tot betaling van de door de Gedupeerden geleden schade, inclusief wettelijke rente en kosten. Tevens wordt verzocht om een verklaring voor recht, een collectieve schadeafwikkeling, en veroordeling van de Staat in de kosten die de Stichting moet maken, waaronder de kosten verbonden aan de schadeafwikkeling en financiering voor de onderhavige collectieve actie.
13. Bij wijze van een voorwaardelijke incidentele vordering verzoekt de Stichting de rechtbank om op grond van artikel 195 Rv de Staat (dan wel ACM) te bevelen informatie aan de Stichting te verstrekken, en in deze procedure te overleggen. Deze voorwaardelijke vordering wordt slechts ingesteld indien de rechtbank niet reeds de vorderingen van de Stichting toewijst, of op basis van artikel 22 Rv de gedaagde opdraagt de gegevens in de procedure te brengen.
14. De Stichting stelt deze procedure in op grond van artikel 3:305a BW, en komt als gezegd op voor de Gedupeerden als Nauw Omschreven Groep. Een collectieve actie procedure is aangewezen omdat de te beantwoorden feitelijke en rechtsvragen gemeenschappelijk zijn wat betreft de Gedupeerden. Daarom is het opt-out regime gepast, en de WAMCA is van toepassing aangezien het onrechtmatig handelen van de ACM kwalificeert als één enkele, voortdurende onrechtmatige daad. Overigens valt de vordering bovendien onder het bereik valt van de Richtlijn (EU) 2020/1828 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten ("**Richtlijn Representatieve Vorderingen**").

4. PROCESPARTIJEN

4.1 De Staat; de ACM

15. De ACM is onderdeel van de Staat der Nederlanden. De ACM is een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid, ingesteld op grond van artikel 2 Instellingswet ACM ("**Iw**"). De werkzaamheden van de ACM hebben tot doel het bevorderen van goed functionerende markten, van ordelijke en transparante marktprocessen en van een zorgvuldige behandeling van consumenten.²
16. Het toezicht van de ACM op de (relevante) energiemarkt in Nederland is als volgt geregeld. De ACM toetst aanvragen voor vergunningen die leveranciers van elektriciteit en gas behoeven om kleinverbruikers (lees: consumenten en zakelijke kleinverbruikers) te kunnen bedienen. De ACM toetst aan de hand van in de wet vastgelegde minimumeisen.
17. De ACM houdt ook nadien, doorlopend toezicht. Daartoe beschikt zij over een instrumentarium aan bevoegdheden, waaronder – indien structureel niet aan de wettelijke minimumeisen wordt voldaan – het intrekken van de alsdan ten onrechte verleende vergunning.

4.2 Stichting Benadeelden in Actie

18. De Stichting is een onafhankelijke organisatie zonder winstoogmerk. Haar statutair doel is (onder meer) het behartigen van de belangen van natuurlijke en rechtspersonen die schade

² Artikel 2 lid 5 Iw.



hebben geleden en/of (nog zullen) lijden door het handelen of nalaten van toezichthouders zoals de ACM.³

19. De voormalige klanten van Flexenergie zijn de personen voor wie de Stichting concreet opkomt in deze collectieve actieprocedure.
20. De Stichting heeft de Gedupeerden de kans gegeven zich aan te melden en deze collectieve actie te steunen. Inmiddels hebben zich bijna achtduizend Gedupeerden aangemeld. Dat is een zeer groot deel van de Nauw Omschreven Groep (circa 18% van de totale groep). Het merendeel van de Gedupeerden is consument en heeft een laag tot middelhoog inkomen.

5. TOEPASSELIJKHEID VAN DE WAMCA

5.1 Temporele werking

21. De WAMCA regime is temporeel van toepassing op deze collectieve actie, aangezien deze zaak is ingesteld na de inwerkingtreding van de WAMCA op 1 januari 2020.⁴
22. De toepasselijkheid van de WAMCA geldt ook voor de vorderingen van de Stichting die zien op schadeveroorzakende gebeurtenissen van voor 15 november 2016. Dit volgt uit de overgangsrechtelijke regeling van artikel 119a (2) Overgangswet BW. In deze zaak is sprake van een voortdurend toezichtsfalen dat gestart is voor 15 november 2016 en voortduurde tot en met 15 oktober 2018. Aangezien sprake is van een voortdurend onrechtmatig toezichtsfalen, althans gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden zowel vóór als na 15 november 2016, is het WAMCA-regime van toepassing op het volledig onrechtmatig handelen van de ACM. Overigens vallen de vorderingen onder de Richtlijn (EU) 2020/1828 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en geldt voor dergelijke vorderingen dat de WAMCA van toepassing is, ongeacht wanneer de gebeurtenissen waarop de vorderingen zien hebben plaatsgevonden.
23. Het voorgaande brengt met zich mee dat alle vorderingen volledig kunnen worden beslecht onder het WAMCA-regime.

5.2 De Stichting is ontvankelijk

24. De Stichting voert deze collectieve actie op grond van artikel 3:305a BW. De Stichting voldoet aan de vereisten voor ontvankelijkheid:
 - (i) De Stichting is een rechtspersoon in de zin van artikel 3:305a lid 1 BW;
 - (ii) De collectieve actie ziet op een actie die valt onder de statutaire doelomschrijving van de Stichting;
 - (iii) De belangen van de Nauw Omschreven Groep ten behoeve van wie de collectieve actie wordt gevoerd zijn voldoende gewaarborgd;
 - (iv) De collectieve vordering heeft een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer;
 - (v) De belangen waarvoor de Stichting opkomt zijn gelijksoortig en lenen zich voor bundeling;
 - (vi) De Stichting heeft voldoende getracht het gevorderde te bereiken buiten rechte, door het voeren van overleg met Gedaagde;

³ Voor meer informatie over de Stichting kunt u ook terecht op haar website: <https://www.flexenergieclaim.nl/>.

⁴ Deze collectieve actie is gestart met de sommatiebrief, die op 25 juni 2025 naar De ACM is gestuurd.



(vii) De bestuurders en leden van de raad van toezicht hebben geen rechtstreeks of middelijk winstoogmerk bij de activiteiten van de Stichting;

(viii) De Stichting voldoet ook verder aan alle governance vereisten zoals gesteld door de WAMCA.

25. De Stichting onderschrijft verder de Claimcode en de daarin opgenomen best practices. Zij legt verantwoording af over de wijze waarop de Claimcode 2019 wordt toegepast in het Claimcode Compliance Statement dat beschikbaar is op de website van de Stichting.⁵

6. VERZOEK OM AANWIJZING ALS EXCLUSIEVE BELANGENBEHARTIGER

26. De Stichting verzoekt dat de rechtbank haar tot exclusieve belangenbehartiger aanwijst in de onderhavige zaak, op grond van artikel 1018e lid 1 Rv. De Stichting is goed – en het beste – geplaatst om de belangen van de Gedupeerden te behartigen.

27. De Stichting voldoet aan alle ontvankelijkheidsvereisten van de WAMCA en ook aan de (niet-bindende) *best practice*-bepalingen van de Claimcode 2019. Verder heeft de Stichting via de Financieringsovereenkomst ervoor gezorgd dat zij voldoende middelen heeft om het debat met Gedaagden naar behoren en volledig te voeren. De Stichting heeft ook een bestuur en een raad van toezicht met voldoende deskundigheid, en aantoonbare ervaring in het behartigen van de belangen van consumenten.

7. BEVOEGDHEID VAN DE RECHTBANK

28. De relatieve bevoegdheid van de rechtbank Den Haag volgt uit artikel 99 Rv, aangezien de Staat der Nederlanden (waarvan de ACM als zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid onderdeel is), (statutair) is gevestigd in Den Haag, dat in het arrondissement van de rechtbank Den Haag ligt.

8. PETITUM

29. De Stichting vordert dat de rechtbank bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:
- (i) **Benoeming Exclusieve belangenbehartiger.** De Stichting aan te wijzen als exclusieve belangenbehartiger in de zin van artikel 1018e lid 1 Rv, ten behoeve van de Nauw Omschreven Groep.
 - (ii) **Definitie van de Nauw Omschreven Groep.** Te bepalen dat de Stichting in deze collectieve actie de belangen behartigt van alle natuurlijke personen en rechtspersonen die klant zijn geweest van Flexenergie B.V., dan wel EnergieFlex of Energyflex, in de periode van vergunningsverlening door de ACM tot het faillissement van de onderneming (“**Nauw Omschreven Groep**”).
 - (iii) **Verklaring voor recht.** Te verklaren voor recht dat de Staat der Nederlanden onrechtmatig heeft gehandeld jegens de personen in de Nauw Omschreven Groep, om de redenen zoals genoemd in deze dagvaarding, en uit dien hoofde de door de Gedupeerden geleden en nog te lijden schade dient te vergoeden.

⁵ De meest recente versie: <https://www.stichtingbenadeeldeninactie.nl/documenten>.



(iv) Vordering tot betaling van een (collectieve) schadevergoeding.

- Primair. De Staat der Nederlanden te veroordelen tot betaling van de schade van alle Gedupeerden, welke schade door uw rechtbank wordt vastgesteld op EUR 11.898.099, althans een bedrag door de rechtbank in goede justitie vast te stellen, het één en ander te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf datum faillissement van Flexenergie (22 oktober 2018), althans de datum waarop de schade is geleden tot aan de dag der algehele voldoening.
- Subsidiair. De Staat der Nederlanden te veroordelen tot betaling van de schade van alle Gedupeerden, welke schade nader zal worden opgemaakt bij staat en zal worden vereffend zoals bij wet is voorgeschreven, te vermeerderen met wettelijke rente vanaf de datum waarop de schade is geleden tot aan de dag der algehele voldoening.

(v) Vordering tot een collectieve schadeafwikkeling.

- (a) Primair. De Staat te bevelen mee te werken aan een collectieve schadeafwikkeling die zal worden vormgegeven op een door de Stichting te bepalen wijze, en in welk kader de Staat gehouden is alle op grond van dit petitum aan de Stichting en de Nauw Omschreven Groep toekomstige bedragen te betalen, door overboeking van de relevante bedragen naar een door de Stichting aan te wijzen escrow-rekening bij een in Nederland gevestigde bank, dan wel naar de derdengeldenrekening van een door de Stichting in te schakelen notaris of advocaat, en daarbij verder te bepalen:
 - 1) dat een bedrag ter hoogte van EUR 11.898.099 plus de daarover toegewezen wettelijke rente, als schadevergoeding ten behoeve van de collectieve schadeafwikkeling wordt voldaan binnen vier weken na de uitspraak, met de verdere verplichting voor de Staat om nadere schadevergoeding te betalen indien gedurende de collectieve schadeafwikkeling blijkt dat een hogere totale aanspraak op schadevergoeding bestaat voor de Gedupeerden;
 - 2) dat indien een deel van het door de Staat betaalde bedrag aan collectieve schadevergoeding na afronding van de collectieve schadeafwikkeling resteert, dit resterend bedrag door de Stichting zal mogen worden uitgekeerd aan één of meer door de Stichting aan te wijzen organisaties zonder winstoogmerk die actief zijn op het gebied van consumentenbescherming;
 - 3) dat door de Staat aan de Stichting een bedrag wordt betaald ter hoogte van EUR 1.000.000 (één miljoen euro), althans een door de rechtbank in goede justitie te bepalen bedrag, als kostenvergoeding voor de collectieve schadeafwikkeling, met de verplichting voor de Staat om nadere betalingen te doen, indien tijdens de schadeafwikkeling blijkt dat de door de Stichting te maken kosten hoger zijn dan EUR 1.000.000, en daarbij te bepalen dat indien enig deel van deze door de Staat betaalde kostenbetaling resteert nadat de collectieve schadeafwikkeling door de Stichting is afgerond (en alle samenhangende kosten zijn voldaan), de Stichting ervoor zal zorgen dat binnen 90 (negentig) dagen het restant zal worden terugbetaald op een door de Staat op te geven rekeningnummer;
 - 4) dat de Stichting alle verdere kosten verbonden aan deze WAMCA-procedure, en de collectieve schadeafwikkeling, inclusief de aan de financier te betalen vergoeding, in mindering mag brengen op de aan de



Geduceerden uit te betalen vergoedingen, indien en in zoverre de rechtbank niet naast de collectieve schadevergoeding deze kostenvergoedingen afzonderlijk aan de Stichting toewijst.

(b) Subsidiair: de Staat te bevelen mee te werken aan een collectieve schadeafwikkeling die zal worden vormgegeven op de wijze die de rechtbank in goede justitie geraden acht, mede op basis van een door de Stichting voor te leggen voorstel.

(c) Primair en subsidiair:

- 1) te bepalen dat de Stichting een te goeder naam en faam bekend staande professionele claimafhandelaar zal inhuren en opdracht zal geven de schadevergoedingen te verdelen onder de Geduceerden, het een en ander onder toezicht en leiding van de Stichting;
- 2) te bepalen dat Geduceerden die in aanmerking wensen te komen voor een betaling op grond van de collectieve schadeafwikkeling dienen in te stemmen met een bindend advies procedure in geval van een geschil over de individuele aanspraak op betaling in het kader van de collectieve schadeafwikkeling, waarbij de rechtbank een bindend adviseur zal aanwijzen op verzoek van de Stichting;
- 3) de Staat te bevelen volledige medewerking te verlenen aan het uitvoeren van de collectieve schadeafwikkeling.

(vi) **Veroordeling in redelijke kosten, proceskosten en buitengerechtelijke kosten.** De Staat te veroordelen tot betaling aan de Stichting van:

- (a) de volledige, werkelijke proceskosten van dit geding, buitengerechtelijke kosten en verdere kosten die de Stichting heeft gemaakt, waaronder mede valt de volledige door de Stichting aan de Funder te betalen vergoeding, en deze vergoeding vast te stellen op 25% van de in totaal toe te wijzen schadevergoeding aan de Nauw Omschreven Groep, op grond van artikel 1018I lid 2 Rv, en/of 237 Rv en/of 6:96 BW, dit alles te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf de datum van het te wijzen vonnis tot aan de dag van algehele voldoening;
- (b) de volledige door de Stichting gemaakte (buitengerechtelijke) kosten en nog in het kader van de schadeafwikkeling te maken kosten, op grond van artikel 6:96 BW, het een en ander te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf de datum van het vonnis tot aan de dag der algehele voldoening,

(vii) **(Voorwaardelijke) exhibitievordering.** Onder de voorwaarde dat de rechtbank niet reeds de vorderingen van de Stichting toewijst, of op grond van artikel 22 Rv de Staat beveelt om de gegevens in het beding te brengen, wordt gevorderd dat de Staat wordt geboden de Gegevens zoals omschreven in paragraaf 9.4.1 van de dagvaarding in het geding te brengen, en deze dient te verstrekken aan de Stichting en de rechtbank, en dit dan binnen één maand na de datum van het in deze te wijzen vonnis, met daarbij de verdere bepaling en veroordeling dat de Staat de inzage en afschriften dient te verschaffen (i) in leesbare en doorzoekbare digitale vorm, (ii) op geordende wijze in mappen per categorie en subcategorie voorzien van een inhoudsopgave, (iii) op USB-sticks, en (iv) voorzien van een duidelijke toelichting van eventuele afkortingen, gebruikte labels en intern gebruikte benamingen.