

25 621

Regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 19..)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 juni 1998

1. Inleiding

De memorie van antwoord gaf de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer nog aanleiding tot een aantal opmerkingen en vragen. Bij de beantwoording daarvan zal ik vragen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, in één keer behandelen als dat in positieve zin bijdraagt aan de lijn van het betoog.

2. Internationale ontwikkeling en marktaspecten

De leden van de VVD-fractie vroegen om mijn visie op het samengaan van de in het wetsvoorstel opgenomen reciprociteitsregeling en het instellen van een elektriciteitsbeurs.

De ontwerp-Elektriciteitswet 1998 geeft het kader aan waarbinnen de elektriciteitsbeurs kan opereren. De elektriciteitsbeurs is een intermediair tussen aanbieders en afnemers en faciliteert het tot stand komen van contracten. Daarmee neemt de beurs op de markt een positie in die is te vergelijken met andere intermediairs zoals handelaren en makelaars. De wijze waarop de elektriciteitsbeurs wordt opgezet moet uiteraard sporen met de wettelijke eisen ten aanzien van de in- en uitvoer van elektriciteit en het reciprociteitsvereiste. Aangezien de beurs kan vaststellen wat de herkomst is van de elektriciteit alsmede wat de status is van de afnemer, is het mogelijk om de handel op de beurs op een zodanige wijze te organiseren dat er geen conflicten met het reciprociteitsvereiste voorkomen. Stroomhandelaren dienen zo te opereren dat de afnemers met wie zij zaken doen in overeenstemming met het reciprociteitsvereiste handelen.

Thans wordt onder de vleugels van de daarvoor verantwoordelijke stuurgroep een project opgezet over de toegang en voorwaarden voor internationale aanbieders en klanten.

Hierbij is ook de Nederlandse netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet betrokken, die een centrale rol heeft in de uitvoering van de reciprociteitsclausule. Voor alle transport vanuit het buitenland zal een melding moeten plaatsvinden aan de landelijk netbeheerder, hetzij door de afnemer dan wel door de leverancier ten behoeve van de afnemer. Indien aanbieder en koper voldoen aan de reciprociteitseisen van artikel

29 van het wetsvoorstel, zal het transport kunnen plaatsvinden. Indien evenwel de artikelen 30 tot en met 32 van toepassing zijn, zal de netbeheerder het transport moeten weigeren, tenzij de Minister van Economische Zaken op grond van artikel 32 een ontheffing heeft verleend. De elektriciteitsbeurs zal in overleg met de landelijk netbeheerder ervoor zorg moeten dragen dat dit systeem gehandhaafd kan worden. Het is aan de elektriciteitsbeurs om uitvoering te geven aan dit systeem, bijvoorbeeld doordat niet alle buitenlandse aanbieders van elektriciteit onbelemmerd toegang hebben tot de beurs; hun toegang zal afhangen van de vraag aan wie wordt geleverd. De elektriciteitsbeurs zal moeten bepalen dat als zij deze aanbieders tot de beurs toelaat, de handel in de desbetreffende elektriciteit gevolgd kan worden, zodat de landelijk netbeheerder kan beoordelen of voldaan wordt aan de artikelen 29 tot en met 32.

De leden van de CDA-fractie wilden weten of de Nederlandse bedrijven op dit moment actief aanbiedingen doen aan en contracten afsluiten met buitenlandse afnemers.

Op dit moment is de Nederlandse export marginaal (0,8%) van de productie. Tot nu toe zijn de mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven om te exporteren beperkt. Hiervoor zijn twee redenen.

In de eerste plaats is het, zolang liberalisatie niet heeft plaatsgevonden, geen eenvoudige zaak om toegang tot de elektriciteitsnetten te verkrijgen. In de tweede plaats hebben afnemers in andere landen formeel of de facto thans nauwelijks mogelijkheden om te importeren uit Nederland. In Duitsland is pas sinds enige weken sprake van vrije afnemers. Aangezien de prijs van elektriciteit op dit moment in Duitsland hoger ligt dan in Nederland, zouden ook Nederlandse bedrijven deze markt kunnen gaan betreden.

Diverse makelaars en handelaren oriënteren zich op de concrete mogelijkheden. Mij is bekend dat onderhandelingen gaande zijn, maar er zijn, voor zover ik weet, nog geen contracten afgesloten. Informatie daarover heeft in hoge mate een commercieel karakter, waardoor deze mij op dit moment niet ter beschikking wordt gesteld. Door het openstellen van de markt zal naar verwachting, als gevolg van de toenemende concurrentie, de elektriciteitsprijs op de Europese markt in de toekomst dalen. Op dit moment is het prijsniveau in Nederland laag ten opzichte van andere landen. Verwacht mag worden dat de herstructurering in andere landen ook daar tot een prijsdaling zal leiden. Willen Nederlandse bedrijven ook in de toekomst kunnen concurreren, dan zullen ook zij ervoor moeten zorgen dat het kostenniveau van de productie daalt.

Vervolgens vroegen de leden van de CDA-fractie zich af in hoeverre de financiële positie van de Nederlandse bedrijven bepalend is voor de concurrentiepositie.

Voor de concurrentiepositie is allereerst het kostenniveau van belang. De verwachting bestaat dat na de nodige herstructurering van de elektriciteitssector dit niveau concurrerend kan zijn op de Europese markt. De solvabiliteit van de betrokken bedrijven heeft geen rechtstreeks effect op de concurrentiepositie, maar is wel van belang voor de mate waarin de bedrijven sterk genoeg zijn om een – tijdelijk – heftige prijsconcurrentie het hoofd te bieden en waarin zij investeringen kunnen doen. Dat is de reden dat ook versterking van de solvabiliteitspositie deel uitmaakt van het herstructureringsproces.

Het antwoord op de vraag of Nederland een netto-exporteur zal worden hangt van veel factoren af. Eerder is, op grond van onderzoek van prof. Künneke van de TU Delft, al betoogd dat dit in beginsel mogelijk is. Er zijn echter nog veel onzekere factoren omtrent de ontwikkelingen in andere landen en ten aanzien van de snelheid van het veranderingsproces binnen Nederland. De dynamiek van deze ontwikkelingen brengt met zich dat voorspellingen op dit terrein noodzakelijkerwijs speculatief zijn. Het is

evenwel duidelijk dat Nederlandse bedrijven kansen hebben op de internationale markt, omdat zij een aantal evident sterke punten hebben. Dat er ook bedreigingen zijn heb ik in het bovenstaande eveneens aangegeven. Zoals gebruikelijk op een markt, hangt het van het gedrag van partijen af hoe hun positie zich ontwikkelt. Het is moeilijk daarover voorspellingen te doen.

De leden van de CDA-fractie vroegen met welke buitenlandse netbeheerders contracten zijn afgesloten om de toegankelijkheid en de betrouwbaarheid van het net te waarborgen.

In de Europese organisatie van netwerkbedrijven, de UCPTTE, maken netbeheerders van landelijke hoogspanningsnetten (koppelnetten) internationale afspraken die de betrouwbaarheid van het Europese elektriciteitsnetwerk moeten waarborgen. Individuele Nederlandse netbeheerders, anders dan die van het landelijk hoogspanningsnet, hoeven dus op dit punt geen contracten te sluiten met individuele buitenlandse netbeheerders.

Wat betreft de toegankelijkheid van het Europese netwerk zijn tarieven voor import, export en doorvoer van belang. De Europese Commissie heeft de UCPTTE voorgesteld als platform om daarover afspraken te maken tussen landen, mits ook netbeheerders die geen lid zijn van UCPTTE en afnemers deelnemen aan de discussie. Inmiddels heeft de UCPTTE andere partijen hierover al benaderd. De lid-staten hebben de Europese Commissie gevraagd hierin een coördinerende rol te vervullen.

Ook wilden de leden van de CDA-fractie bevestiging van de berichten dat de tarieven op het Duitse net het transport over lange afstand en de doorvoer belemmeren. De leden van de PvdA-fractie verzochten om een commentaar op de «Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Durchleitungsentgelten» en de mogelijke uitwerking hiervan op de reciprociteitsclausule.

Ik ben niet bekend met de precieze inhoud van deze voorlopige overeenkomst, omdat deze nog niet is vrijgegeven door de Duitse regering. Mij is wel bekend dat het onderhandelingsresultaat op het ogenblik informeel ter beoordeling is voorgelegd aan het Bundeskartellamt en de Europese Commissie. Ik kan daarom thans geen oordeel geven over de mogelijk discriminerende uitwerking van deze overeenkomst. Wel merk ik op dat in de overleggroep van de EU-lid-staten die de implementatie van de elektriciteitsrichtlijn begeleidt, het onderwerp van de tarieven voor in- en uitvoer hoog op de agenda staat.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of een strikte toepassing van de reciprociteitsclausule het Nederlandse aandeel in de interstatelijke handel in elektriciteit niet sterk zou kunnen beperken.

De reciprociteitsclausule is alleen van belang voor de landen die hun markt minder ver openstellen dan Nederland, dat wil zeggen andere landen dan het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Finland en Duitsland. Voor zover in die andere landen een in aanmerking komende afnemer in de zin van de elektriciteitsrichtlijn elektriciteit aanbiedt aan of afneemt van een Nederlandse in aanmerking komende afnemer, is de reciprociteitsclausule geen beletsel. Slechts indien er geen wederkerigheid is gegarandeerd, doordat de Nederlandse afnemer of leverancier in het andere land niet zou worden beschouwd als vrije afnemer, kan de reciprociteitsclausule leiden tot een beperking van de interstatelijke handel. De meest strikte toepassing van de reciprociteitsclausule in dat geval zou inhouden dat geen ontheffingen voor import op grond van artikel 32 van het wetsvoorstel verleend zullen worden. Zoals uit het antwoord op een volgende vraag van de leden van de CDA-fractie zal blijken, is het niet de bedoeling deze meest strikte toepassing aan te houden. Desalniettemin, zelfs indien dat wel het geval zou zijn, verwacht ik gezien de mogelijkheden voor in- en uitvoer van elektriciteit in het hiervoor geschetste wettelijke systeem niet dat de interstatelijke handel sterk zal worden beperkt.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af of het niet te verwachten is dat op een elektriciteitsbeurs de feitelijke oorsprong dan wel de uiteindelijke eindbestemming van elektriciteit niet altijd met zekerheid direct is vast te stellen. De leden van de PvdA-fractie stelden een vergelijkbare vraag over de oorsprong van elektriciteit en de elektriciteitsbeurs.

De feitelijke oorsprong en afname van elektriciteit blijkt uit de opgave aan de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet omtrent de locatie van invoer en uitvoer in het elektriciteitsnet. Het is denkbaar dat de oorsprong van de elektriciteit wijzigt doordat de stroom wordt ingevoerd in een derde lid-staat en vervolgens wordt doorgevoerd naar Nederland. Dit is geen probleem, indien deze elektriciteit in die derde lid-staat rechtmatig in het verkeer is gebracht. Feitelijk blijkt dit laatste onmiddellijk uit het prijsniveau. Als het prijsniveau in Nederland namelijk lager is dan in de doorvoerende derde lid-staat, is dit een evident signaal dat er van een marktverstoring sprake is. Immers, het ligt in dat geval voor de hand dat de stroom in de doorvoerende lid-staat «achterblijft», doordat afnemers in dat land de elektriciteit opkopen. Voor de leverancier in dat land worden dan de kosten van grensoverschrijdend transport uitgespaard en bovendien profiteert hij van het hogere prijsniveau. Als de elektriciteit dus niet achterblijft in het duurdere derde land, zal er sprake zijn van een verschil in tariefniveaus voor nationale elektriciteit en exportelektriciteit, wat op een vrije, Europese elektriciteitsmarkt niet toegestaan is. Ervaringen op vergelijkbare markten laten ook zien dat er op open markten altijd sprake is van een gelijkwaardig prijsniveau. Aangezien de handel op de elektriciteitsbeurs over het algemeen voor aanbieders en kopers anoniem gebeurt, zal de elektriciteitsbeurs ervoor moeten zorgen dat deze handel in overeenstemming is met de regels in de ontwerp-Electriciteitswet, waaronder de reciprociteitsclausule. Als de elektriciteitsbeurs de markt organiseert overeenkomstig een wijze als aangegeven in de eerdere beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie, dan is bij het totstandkomen van een contract al rekening gehouden met de reciprociteitsclausule. Leveranciers zullen op een vergelijkbare wijze als de elektriciteitsbeurs moeten opereren als zij stroom willen importeren. In dat opzicht kan de elektriciteitsbeurs inderdaad een groothandelsmarkt worden, zoals de leden van de CDA-fractie opperden, zij het dat het een markt is die niet voor alle aanbieders of kopers toegankelijk hoeft te zijn.

Ook wilden de leden van de CDA-fractie weten welke lid-staten overeenkomstige eisen stellen.

Tot nu toe hebben Duitsland, Oostenrijk en Spanje een reciprociteitsclausule opgenomen in hun wetgeving. De Duitse Electriciteitswet bepaalt dat tot 2007 elektriciteitsbedrijven toegang van buitenlandse elektriciteit tot het net mogen weigeren voor zover de ontvangende afnemer in het land waar de elektriciteit vandaan komt, niet door derden beleverd zou kunnen worden. De Oostenrijkse wet bevat een vergelijkbare invulling. In Spanje moet de Minister van Economische Zaken een ontheffing verlenen voor import.

Het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Finland en Denemarken hebben geen reciprociteitsclausule opgenomen in hun (ontwerp-)wetgeving. Frankrijk, Portugal, Italië, België, Griekenland en Ierland hebben hierover nog geen beslissing genomen, wat de laatste drie landen betreft omdat zij uitstel van implementatie van de elektriciteitsrichtlijn hebben gekregen. Voor Luxemburg is een reciprociteitsclausule niet aan de orde omdat het land 95% van zijn elektriciteitsbehoefte importeert.

De leden van de CDA-fractie vroegen om uitleg van een citaat. Het desbetreffende citaat is evenwel niet afkomstig uit de elektriciteitsrichtlijn. Ook met behulp van de Europese Commissie is het niet mogelijk gebleken om de herkomst ervan te traceren, zodat ik mij thans niet waag aan een uitleg daarvan.

De leden van de CDA-fractie wilden tevens geïnformeerd worden over het oordeel van de Directoraten-Generaal IV en I van de Europese Commissie over de Nederlandse vormgeving van de reciprociteitsclausule. DG XVII heeft haar positieve oordeel over de reciprociteitsclausule gegeven nadat het de invulling aan beide door de leden van de CDA-fractie genoemde Directoraten-Generaal had voorgelegd. Ten slotte vroegen de leden van de CDA-fractie om een uiteenzetting over de criteria voor het verlenen van een ontheffing voor invoer van elektriciteit.

Artikel 32 van het wetsvoorstel bevat de algemene criteria voor het verlenen van een ontheffing die de leden van de CDA-fractie aanhalen. De toepassing van deze criteria is sterk afhankelijk van de feitelijke omstandigheden van het geval waarvoor ontheffing wordt aangevraagd, zodat het thans niet goed mogelijk is om deze criteria verder te verfijnen en voor alle mogelijke gevallen oplossingen te geven. De algemene criteria zullen worden vertaald in praktische beoordelingscriteria voor ontheffingsverzoeken, zodat afnemers die willen importeren vooraf zoveel mogelijk zekerheid hebben over hun kansen op een ontheffing.

Als concretisering van de criteria denk ik aan de volgende invulling. In de eerste plaats kan een landelijk percentage voor de totale te importeren hoeveelheid elektriciteit worden gehanteerd. Indien de totale import op enig moment boven dit percentage komt, zal geen ontheffing meer verleend worden voor nieuwe verzoeken. Is dat landelijke percentage nog niet bereikt, dan kan in de tweede plaats een individueel percentage voor de betrokken afnemers, met name de distributiebedrijven, worden gehanteerd. Er zal dan voor de invoer van elektriciteit per afnemer een plafond van een overeenkomstig percentage van de afname van die afnemer worden gehanteerd, voor zover daarbij landen zijn betrokken ten aanzien waarvan de reciprociteitsclausule van toepassing is.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar landen en categorieën afnemers waarmee op de elektriciteitsbeurs daadwerkelijke handel mogelijk is, verwijs ik naar de uiteenzetting aan het begin van deze nadere memorie van antwoord naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over samengaan van de elektriciteitsbeurs en de reciprociteitsregeling. Ook hun vraag ten aanzien van het Duitse tariefstelsel is hierboven aan de orde geweest.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de ervaring in Scandinavië met de elektriciteitsbeurs in het bijzonder het reciprociteitsprobleem en ingewikkelde verkoop- en handelscombinaties. Voor ervaringen met reciprociteitsproblemen en een elektriciteitsbeurs kan men helaas niet te rade gaan in Scandinavië. De Scandinavische landen die deelnemen aan Nordpool hanteren onderling geen reciprociteitsclausule. Bijzondere handelscombinaties om een dergelijke regeling te ontlopen zijn daar dan ook niet aan de orde. De ervaringen in de open Scandinavische markt zijn bovendien van dien aard dat deze landen hebben aangegeven ook bij de implementatie van de elektriciteitsrichtlijn af te zien van een regeling voor reciprociteit.

De leden van de PvdA-fractie wensten meer duidelijkheid te krijgen over de toepassing van de reciprociteitsclausule wat betreft de commerciële dan wel de feitelijke oorsprong van verhandelde elektriciteit. Uitgangspunt in het voorbeeld dat deze leden gaven is dat de desbetreffende afnemer zowel uit België als uit Frankrijk mag importeren. De reciprociteitsclausule heeft betrekking op het feitelijk transport van elektriciteit, niet op de contracten die daaraan voorafgaan, omdat in het wetsvoorstel het verzoek om landsgrensoverschrijdend transport gedaan moet worden aan de landelijk netbeheerder. Indien, zoals in het voorbeeld, elektriciteit door een Franse producent in België wordt afgeleverd, krijgt de stroom een nieuwe oorsprong. Franse stroom wordt

dan Belgische stroom die een Belgische leverancier vervolgens aan een Nederlandse of Belgische afnemer kan leveren.

Als de Franse producent België alleen gebruikt als doorvoerland zonder dat de stroom rechtmatig in het verkeer is gebracht in België en hij daarbij beroep doet op het transittarief, blijft de stroom Frans. Op een vraag van de leden van de CDA-fractie heb ik al aangegeven dat een eventueel oneigenlijk gebruik van doorvoerlanden snel zal blijken uit een verschil in prijsniveau op de desbetreffende markten. Verschillen in prijsniveaus zijn een evident signaal van een beperking van de markttoegankelijkheid. Juist de ontwikkeling van een elektriciteitsbeurs vergroot in dit verband de transparantie aanmerkelijk.

Wat de vraag van de leden van de PvdA-fractie betreft over het afsluiten van een transactie aan de grens, merk ik op dat het niet geheel duidelijk is wat daarmee wordt bedoeld. Als het idee is dat in het contract het afleverpunt aan de grens wordt gesitueerd, is er geen verschil met het hierboven gestelde: de elektriciteit komt nog steeds uit Frankrijk dan wel België de Nederlandse grens over, waarbij de landelijk netbeheerder deze grensovergang moet mogelijk maken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ten slotte hoe dit alles uitwerkt in het functioneren van een elektriciteitsbeurs, zeker als, behalve de lange termijnmarkt, ook een spotmarkt en een markt met balansfunctie ontstaan. Voor het antwoord verwijs ik naar de vraag van de leden van de CDA-fractie over het vaststellen van de feitelijke oorsprong van de elektriciteit en een elektriciteitsbeurs. De elektriciteitsbeurs zal zodanig moeten worden opgezet dat aan de reciprociteitsclausule kan worden voldaan.

3. Grootschalig productiebedrijf (GPB)

De leden van de VVD-fractie vroegen of de mogelijkheid om op grond van artikel 77 van de ontwerp-Elektriciteitswet 1998 de Overeenkomst van Samenwerking (OVS) nog maximaal één jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet te laten voortbestaan, niet in strijd is met artikel 85 van het EG-Verdrag.

De OVS is gebaseerd op de Elektriciteitswet 1989. Op zichzelf vervalt de wettelijke grondslag met het intrekken van die wet, zij het dat op grond van artikel 77 van het wetsvoorstel het voortbestaan één jaar kan worden gegarandeerd. Die mogelijkheid is opgenomen in het wetsvoorstel om een voorziening te hebben voor het geval dat het Grootschalig Productiebedrijf onverhoopt niet tot stand zou komen. Aangezien dat geval zich thans voordoet, heb ik het voornemen artikel 77 toe te passen. Daarmee rijst de door de leden gestelde vraag naar de verenigbaarheid met het EG-Verdrag. In dit verband is ook artikel 90, tweede lid, van het EG-Verdrag van belang.

Thans kan dat artikel worden ingeroepen, omdat de samenwerking tussen productiebedrijven in het kader van de Elektriciteitswet 1989 geacht kan worden een dienst van algemeen belang te zijn. Voor de overgangperiode is dat naar mijn mening niet anders: er is een groot belang van een geordende overgang naar de nieuwe, geliberaliseerde structuur, waarin de voorzieningszekerheid gegarandeerd moet worden.

Ook artikel 24 van de elektriciteitsrichtlijn erkent overgangsmatregelen, die daarvoor wel genotificeerd moeten worden bij de Europese Commissie. Dat is gebeurd en inmiddels wordt met de Europese Commissie overlegd over deze en andere overgangsmatregelen. Ik heb thans geen reden om aan te nemen dat het laten voortbestaan van de OVS niet door de Europese Commissie zou worden geaccepteerd.

Overigens is een beslissing over voortbestaan, wijziging dan wel ontbinding van de OVS allereerst een zaak van de contractspartijen. Na afloop van de overgangsmatregel van artikel 77 zullen eventuele nieuwe samenwerkingscontracten uiteraard moeten voldoen aan de

Mededingingswet en het EG-Verdrag. Toetsing daarvan zal zo nodig plaatsvinden door de Nederlandse Mededingingsautoriteit of de Europese Commissie.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts met welk instrument kan worden opgetreden tegen overdracht van aandelen waarvoor niet de vereiste instemming is gegeven.

Ik ben van mening dat de vervreemding van aandelen die zonder mijn toestemming heeft plaatsgevonden, in beginsel nietig is. Het oordeel hierover is echter uiteindelijk aan de burgerlijke rechter, gevraagd naar zijn oordeel over individuele aandelentransacties. Wat betreft de sancties op vervreemding van aandelen zonder mijn toestemming, wijs ik op de mogelijkheid de leveringsvergunning in te trekken (bij vergunninghouders), dan wel een andere netbeheerder aan te wijzen. Met betrekking tot de productie bestaan dergelijke sancties niet, omdat de productiesector niet wordt gereguleerd in het wetsvoorstel, behoudens voor zover het het aandeel van de productiesector in het hoogspanningsnet en de landelijk netbeheerder betreft.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de minister aan te geven welke gedragslijn wordt gevolgd indien het voornemen bestaat aandelen over te dragen aan buitenlandse publieke energie- of elektriciteitsondernemingen. Voorts hadden zij de vraag of toepassing van artikel 71 van het wetsvoorstel niet in strijd zou zijn met het Europese recht.

De gedragslijn die ik zal hanteren bij de overdracht van aandelen aan buitenlandse partijen zal gelijk zijn aan de opstelling die ik zal kiezen ten aanzien van binnenlandse partijen. De vraag of sprake is van een publieke dan wel een private buitenlandse aandeelhouder is daarbij niet relevant. Er is zodoende geen sprake van discriminatie van buitenlandse aandeelhouders in vergelijking met Nederlandse aandeelhouders.

Bovendien merk ik op dat de in artikel 52 van het EG-Verdrag gegarandeerde vrijheid van vestiging niet door de privatiseringsbepalingen wordt getroffen: het gaat namelijk om bedrijven die reeds gevestigd zijn. Nieuwe elektriciteitsbedrijven kunnen door buitenlandse en Nederlandse aandeelhouders, private of publieke, zonder onderscheid worden gevestigd.

In de memorie van antwoord heb ik aangegeven dat ik een aantal toetsingscriteria zal ontwikkelen die als richtlijn zullen gelden bij te behandelen verzoeken. Mijn gedachten gaan er hierbij naar uit om in ieder geval constructies die erop zijn gericht de financiële positie van de onderneming te verstevigen, onder nader te bepalen voorwaarden toe te staan. Bij het bepalen van de voorwaarden zal onder meer van belang zijn dat de zeggenschap van de huidige aandeelhouders niet wordt aangetast.

4. Liberalisering en netbeheer

De leden van de VVD-fractie vroegen of hun veronderstelling juist is dat het net reikt tot de aansluiting in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel.

Inderdaad reikt zoals deze leden stellen het net tot aan de aansluiting in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel. Dat betekent dus dat de aansluiting dat deel is dat ligt tussen het net en de installatie van de aangeslotene. In artikel 3 van het ontwerp-Elektriciteitsbesluit en de toelichting daarop wordt dit nader gepreciseerd. De leden van de VVD-fractie stelden een aantal vragen over de positie van private netwerken en het beleid bij het geven van ontheffingen op grond van artikel 15 van het wetsvoorstel.

Ik verwijs in dit verband allereerst naar het ontwerp-Elektriciteitsbesluit 1998 dat ik op 29 mei jl. aan de Eerste en Tweede Kamer heb toegestuurd overeenkomstig artikel 61 van het wetsvoorstel. In artikel 29 van dat ontwerp-besluit wordt een nadere invulling gegeven van de criteria voor

de verlening van een ontheffing, die verband houden met het specifieke karakter van de desbetreffende netten. In het ontwerp-besluit wordt onder meer bepaald dat een ontheffing kan worden gegeven voor een net dat is aangelegd om degene die de eigendom heeft van het net te voorzien van elektriciteit of om het centrale bedrijfsproces van degene die de eigendom heeft van het net te ondersteunen, zodat de vraag van de leden van de VVD-fractie of aan netten van de procesindustrie een ontheffing kan worden gegeven, bevestigend kan worden beantwoord.

Artikel 15 van het wetsvoorstel geeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om eigenaren van netten waarop een beperkt aantal afnemers aangesloten is of zal worden, een ontheffing te verlenen van de plicht om een netbeheerder aan te wijzen. De bedoeling van deze bevoegdheid is om recht te doen aan bijzondere situaties die zich kunnen voordoen op netten met een beperkt aantal afnemers. Het aanwijzen van een netbeheerder zou kunnen betekenen dat de bijzondere kenmerken van het net zouden moeten worden aangepast, indien deze niet passen binnen de voorwaarden die door de directeur van de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet worden vastgesteld.

Aan het verlenen van een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Het is hierbij niet de bedoeling om deze voorschriften volledig gelijk te stellen aan de eisen die op grond van de wet aan netbeheerders worden gesteld. Wel zullen de te stellen voorschriften tot doel hebben zo veel mogelijk dezelfde keuzevrijheid en bescherming te waarborgen voor vragers en aanbieders van elektriciteit die zijn aangesloten op een «particulier» elektriciteitsnet. Daarbij zal, zoals de leden van de VVD-fractie opperden, inderdaad ook gedacht worden aan criteria op het gebied van de bedrijfszekerheid en de veiligheid. Dit blijkt ook expliciet uit de nota van toelichting op het ontwerp-besluit. De wijze waarop deze doelstelling wordt vormgegeven in de voorschriften die aan de ontheffing worden verbonden, wordt per geval apart bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van het desbetreffende net. Criteria op het gebied van mogelijke synergie worden niet expliciet genoemd, omdat de veronderstelling is dat alle betrokken partijen belang hebben bij een maximale synergie, zodat het niet nodig is deze voor te schrijven.

De leden van de VVD-fractie vroegen vervolgens of de mogelijkheid om directe lijnen aan te leggen zal werken als een natuurlijk correctiemechanisme van de markt op het onvoldoende functioneren van de netbeheerder.

Aangezien artikel 16, derde lid, van het wetsvoorstel het aanleggen van directe lijnen in de zin van artikel 15 van het wetsvoorstel mogelijk maakt, zal op lokaal niveau inderdaad van een zekere concurrentie met de netbeheerders sprake kunnen zijn. Op een wat grotere schaal is een dergelijke concurrentie echter moeilijk voorstelbaar. Aanleggen van grootschalige infrastructuur is in de Nederlandse planologische situatie niet eenvoudig en vaak ingrijpend. Aanleg van een «dubbele infrastructuur» is daarom ook niet wenselijk. Dat is de reden dat artikel 15 van het wetsvoorstel is beperkt tot netten waarop een beperkt aantal afnemers is aangesloten.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het door mij gekozen uitgangspunt in lijn is met de discussie in de Tweede Kamer over het verworpen amendement Lansink.

Ik deel in dit verband de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat bij ieder ontheffingsverzoek aan de hand van overleg moet worden bepaald welke voorschriften in een concrete situatie noodzakelijk zijn. Uiteraard wordt daarbij wel rekening gehouden met de positie van dat net ten opzichte van de afnemers en de positie en taken van andere netbeheerders. In het genoemde ontwerp-Elektriciteitsbesluit wordt langs deze lijn het ontheffingenbeleid nader ingevuld. Er is daarbij nadrukkelijk

ruimte gelaten voor maatwerk. Van enige strijdigheid met de uitkomsten van de discussie in de Tweede Kamer is naar mijn oordeel dan ook geen sprake.

De leden van de VVD-fractie nuanceerden de stelling dat met artikel 11 van het wetsvoorstel het model van vennootschapsrecht wordt doorbroken. Naar hun mening vloeit uit artikel 11 geenszins voort dat aan aandeelhouders geen bevoegdheden kunnen worden toebedeeld die gelijksoortig zijn aan de bevoegdheden van de raad van commissarissen. Zij voegden daaraan evenwel toe dat de aandeelhouders de hun bij wet of in de statuten toegekende bevoegdheden niet zonder meer kunnen uitoefenen, gezien de artikelen 11, tweede lid, onderdeel d, en 16, vierde lid, van het wetsvoorstel.

De nuanceringen die de leden van de VVD-fractie aanbrengen zijn correct. Het is juist dat artikel 11 van het wetsvoorstel primair betrekking heeft op statutaire voorschriften ten aanzien van de bevoegdheden van de raad van commissarissen, al is artikel 11, tweede lid, onderdeel d, ook van belang voor aandeelhouders. Ook is het op zichzelf mogelijk dat de algemene vergadering van aandeelhouders in de statuten een goedkeuringsbevoegdheid krijgt die gelijksoortig is aan die van de raad van commissarissen. Bovendien laat artikel 11 toe dat de aandeelhouders bevoegdheden hebben met betrekking tot benoeming en ontslag van bestuurders en commissarissen, waarbij zij zich wel moeten richten op de eisen van artikel 11, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel. Echter, naar mijn mening zou het strijd met artikel 11, tweede lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel opleveren als aandeelhouders bevoegdheden krijgen toegedeeld waarmee zij zich met de uitvoering van de taken en werkzaamheden van de netbeheerder kunnen bemoeien. De specifieke bepalingen ten aanzien van de aandeelhouders zouden dan de algemene bepaling die op grond van artikel 11, tweede lid, onderdeel d, moet worden opgenomen, ongedaan maken. Omdat dan de netbeheerder niet in staat wordt gesteld om onafhankelijk van de aandeelhouders zijn in artikel 16 aangewezen taken uit te oefenen, kan op grond van artikel 12, tweede lid, van het wetsvoorstel de instemming aan de aanwijzing van de netbeheerder worden onthouden.

De leden van de VVD-fractie stelden voorts de vraag in welke gevallen de netbeheerder een feitelijk afhankelijke vennootschap kan zijn zonder in strijd te komen met de artikelen 11 en 16. Zij verwezen daarbij naar een passage in de memorie van antwoord.

De door deze leden geciteerde passage trachtte tot uitdrukking te brengen dat het niet in overeenstemming is met de wettelijke eis van onafhankelijkheid van het netbeheer als de netbeheerder afhankelijk is van een dominerende rechtspersoon. Dat betekent dat een feitelijk afhankelijke netbeheerder in strijd is met de artikelen 11 en 16. Het is evenwel aan de energiebedrijven overgelaten om binnen de vennootschapsrechtelijke kaders de bedrijfsvoering van de netbeheerder te regelen. Het is daarbij minder van belang welke plaats de netbeheerder inneemt in de concernstructuur dan welke exclusieve bevoegdheden de netbeheerder krijgt toegedeeld en welke beïnvloedingsmogelijkheden de overige rechtspersonen binnen het concern hebben ten opzichte van de netbeheerder. Deze feitelijke constellatie mag niet leiden tot een bedrijfsvoering van de netbeheerder in afhankelijkheid van anderen, in het bijzonder van producenten en leveranciers.

Bij de leden van de VVD-fractie bestond verwarring over de vraag of bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald dat de economische eigendom van het net op de balans van de netbeheerder moet worden geplaatst. Tevens vroegen de leden van de CDA-fractie waar de waardevermeerdering neerslaat die voortvloeit uit de modernisering en uitbreiding van het net waartoe de netbeheerders op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden verplicht.

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie is dat een

dergelijke bepaling niet zal worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, omdat daarvoor geen reden is. Artikel 27, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel heeft betrekking op de inrichting van de boekhouding van de netbeheerder ten behoeve van de beoordeling van de aanwijzing van de netbeheerder door de Minister van Economische Zaken en de uitvoering van het toezicht en de vaststelling van de tarieven door de directeur van de dienst.

Hoewel derhalve niet formeel wordt voorgeschreven dat de economische eigendom van de netten moet worden overgedragen aan de netbeheerder, kan het naar mijn mening wel voor de hand liggen dat een dergelijke overdracht plaats vindt. Immers, de eis dat de netbeheerder de taken, bedoeld in artikel 16, kan uitvoeren, ongehinderd door bemoeienis van aandeelhouders, producenten en leveranciers, leidt ertoe dat de netbeheerder exclusieve bevoegdheden moet hebben om die taken uit te voeren. De aandeelhouders mogen geen beslissingsbevoegdheid hebben ten aanzien van, bijvoorbeeld, de uitbreiding of vernieuwing van het net, ook al blijven hun gewone bevoegdheden, bijvoorbeeld ten aanzien van de benoeming en het ontslag van het bestuur van de netbeheerder, onaangetast. Het is dan logisch om in de overeenkomst waarmee de netbeheerder het volledige belang in de netten krijgt om zijn bevoegdheden uit te kunnen oefenen, ook te bepalen dat het volledige risico van waardevermindering of -daling bij de netbeheerder zal liggen. Als dat gebeurt is sprake van economische eigendom, die dan ook op de balans van de netbeheerder tot uitdrukking moet komen.

Concernfinanciering en consolidatie van jaarrekeningen moeten mogelijk blijven als de economische eigendom wordt overgedragen aan de netbeheerder, die dan wel zelfstandig moet kunnen beoordelen of de concernfinanciering niet tot zijn nadeel strekt.

Op zichzelf is een constructie mogelijk waarbij de economische eigendom niet wordt overgedragen aan de netbeheerder. Echter, ook in dat geval mag de beheersovereenkomst tussen de aandeelhouders en de netbeheerders op geen enkele wijze de beslissingsbevoegdheid van de netbeheerder beïnvloeden, dan wel de netbeheerder beperken in zijn vrijheid om beslissingen te nemen ten aanzien van een veilig en doelmatig netbeheer. De Minister van Economische Zaken en de directeur van de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet zien er in het kader van de verlening van instemming met de aanwijzing als netbeheerder op toe dat de beheersovereenkomst aan deze eis voldoet.

Wat de vraag van de leden van de CDA-fractie betreft merk ik derhalve op dat het van de juridische constructie met betrekking tot de economische eigendom van de netten afhangt waar de waardevermeerdering die voortvloeit uit de modernisering en uitbreiding van het net zal neerslaan. Zoals opgemerkt zal dat in beginsel de netbeheerder zijn, tenzij de netbeheerder en aandeelhouders een voor de directeur van de Dienst toezicht en uitvoering Elektriciteitswet aanvaardbare constructie hebben gevonden waarbij de economische eigendom toch bij die aandeelhouders blijft.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de overdrachtsbelasting, merk ik het volgende op. Overdrachtsbelasting wordt kortgezegd geheven terzake van de verkrijging van een onroerende zaak. Hieronder valt ook de verkrijging van de economische eigendom van een onroerende zaak. Indien in de situatie waar dit wetsvoorstel op ziet heffing van overdrachtsbelasting aan de orde komt en de bestaande vrijstellingen daarop niet van toepassing zijn, zal ik de Staatssecretaris van Financiën verzoeken te bezien of heffing van die belasting achterwege kan blijven.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de verantwoordelijkheid van de netbeheerder(s) met betrekking tot de ononderbroken voorziening in de vraag naar elektriciteit, in gevallen waarin onderbreking niet is toe te

schrijven aan het netbeheer in engere zin. De vraag leek hen niet van belang ontbloot in situaties waarin de juridische aansprakelijkheid voor onderbrekingen moet worden vastgesteld.

De verantwoordelijkheid voor het netbeheer en daarmee ook voor het optreden van storingen ligt bij de netbeheerder. De netbeheerder zal vraag en aanbod in evenwicht moeten houden, waartoe de afnemers in programma's aan de systeembeheerder moeten opgeven wat hun voorgenomen aanbod-, respectievelijk vraagpatronen zijn. Wanneer een partij zich niet aan het opgegeven programma houdt, zal de netbeheerder dit tekort of overschot moeten compenseren door vermogen in te kopen. De kosten van de afwijking van de programma's zullen bij de verantwoordelijke partijen in rekening gebracht worden. Daarbij is van belang dat het reserve- en regelvermogen dat nodig is om de balans tussen aanbod en vraag te bewaren, duurder is dan «gewoon» vermogen, inclusief het reservevermogen dat individuele afnemers kunnen contracteren. Als een afnemer minder afneemt dan hij heeft opgegeven en er dus een overschot ontstaat, krijgt hij weliswaar daarvoor geld terug, maar dat is minder dan hij zou hebben gekregen als hij de desbetreffende hoeveelheid elektriciteit niet had gecontracteerd of aan een andere afnemer had verkocht. Met andere woorden, de afnemers worden er altijd slechter van als zij zich niet houden aan de door hen opgegeven programma's, zodat er voor hen een prikkel is om zich aan de programma's te houden, dan wel om zich anderszins in te dekken tegen situaties waarin verstoringen in de voorziening optreden. Dat betekent dus ook, in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, dat de kosten van het voorkomen en opheffen van storingen niet worden versleuteld in de algemene netwerk-kosten, maar via de programmaverantwoordelijkheid terecht komen bij de veroorzakers. Het is overigens te verwachten dat marktpartijen zodanig zullen samenwerken dat zij zullen trachten om afwijkingen van de programma's onderling te compenseren, waardoor de taak van de netbeheerder wordt beperkt en kosten worden bespaard. Ook de elektriciteitsbeurs kan hier een rol gaan vervullen.

De juridische aansprakelijkheid voor storingen hoeft evenwel niet bij de netbeheerder te liggen, namelijk wanneer het optreden van een storing in de voorziening niet aan hem is toe te schrijven, maar aan een partij die op het net is aangesloten, dat wil zeggen een afnemer van netwerkdiensten (producent of eindverbruiker) of aan een derde die schade aan het net veroorzaakt. Hierbij geldt het Burgerlijk Wetboek. Van geval tot geval zal, uiteindelijk door de burgerlijke rechter, moeten worden bekeken wie voor het optreden van een storing aansprakelijk is. In een situatie waarin, zoals door deze leden geschetst, een producent aantoonbaar tekort schiet zal deze naar verwachting hiervoor aansprakelijk kunnen worden gesteld. Het ligt niet voor de hand, gezien de veelheid van mogelijke oorzaken van een storing van de voorziening, de aansprakelijkheid van de voorziening bij één partij te leggen, ook al zal de netbeheerder voor degene die schade geleden heeft, het centrale aanspreekpunt zijn.

De leden van de CDA-fractie hadden een vraag ten aanzien van de verwijzing naar artikel 17, onderdeel a, van het wetsvoorstel in verband met het inkopen van vermogen door de landelijk netbeheerder, in zijn rol van systeembeheerder, om de balans op de netten te handhaven. Afnemers dienen programma's in te leveren, waarin zij aangeven wat hun voorgenomen aanbod van of vraag naar elektriciteit zal zijn. Vraag en aanbod bij partijen zullen hiervan in werkelijkheid altijd afwijken, omdat het onmogelijk is vraag en aanbod exact voor elke minuut in te schatten. De landelijk netbeheerder koopt in zijn verantwoordelijkheid als systeembeheerder vermogen in om deze afwijkingen te kunnen compenseren. Het gaat hierbij om vermogen dat snel oproepbaar moet zijn en dat tegen een relatief hoge prijs moet worden ingekocht. De systeembeheerder kan in deze worden gekenschetst als iemand die tekorten aanvult of overschotten wegneemt. Hij kan in wezen niet gelijk gesteld worden met

een leverancier of een handelaar. Er is ook geen sprake van concurrentie met leveranciers of handelaren, omdat die geen systeembeheerder kunnen zijn die reservevermogen voor het instandhouden van de balans op het net inkopen en gebruiken. Dat laat onverlet dat individuele afnemers wel contracten kunnen sluiten met producenten, leveranciers of handelaren om in bijzondere gevallen elektriciteit te leveren en zodoende te voorkomen dat de systeembeheerder de balans op het net moet herstellen en hun daarvoor de kosten doorbereken. De netbeheerder is met betrekking tot deze taak het sluitstuk van de keten. Naar mate marktpartijen hun onderlinge contracten effectiever afstemmen op hun gebruikspatronen neemt de taak van de netbeheerder om deze onbalans op te heffen af.

Voor zover de gedachte is dat dit «individuele reservevermogen» dat een afnemer contracteert met derden concurreert met het «collectieve reservevermogen» waarvoor de landelijk netbeheerder als systeembeheerder verantwoordelijk is, is artikel 17 van het wetsvoorstel van toepassing, opdat de systeembeheerder ongestoord zijn taak kan uitvoeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen waar zij de bepaling in de wetstekst kunnen terugvinden, dat producenten, leveranciers of aandeelhouders op geen enkele wijze toegang hebben tot strategische informatie van de netbeheerder.

Op grond van artikel 12, tweede lid, van het wetsvoorstel dient de Minister van Economische Zaken in te stemmen met de aanwijzing van de netbeheerder en kan hij aan zijn instemming voorschriften verbinden die ertoe strekken dat geconstateerde tekortkomingen worden weggenomen. In artikel 16, vierde lid, is aangegeven dat producenten en leveranciers zich onthouden van iedere bemoeiing met de uitvoering van de taken die op grond van artikel 16, eerste lid en tweede lid, van het wetsvoorstel aan de netbeheerder zijn opgedragen. Daarvan zal slechts sprake kunnen zijn als zij op geen enkele wijze toegang hebben tot strategische informatie van de netbeheerder. Bovendien verbiedt artikel 18, tweede lid, onderdeel a, het verstrekken van marktinformatie aan een groepsmaatschappij van de netbeheerder. Zodoende zal in het kader van de instemming met de aanwijzing worden gezien of het verlenen van strategische informatie aan producenten, leveranciers en aandeelhouders achterwege blijft, opdat de artikelen 16, vierde lid, en 18, tweede lid, van het wetsvoorstel niet worden geschonden.

Zoals deze leden terecht opmerkten mag de minderheid van de raad van commissarissen direct en indirect binding hebben met een producent, leverancier of aandeelhouder.

Artikel 16, vierde lid, van het wetsvoorstel houdt in dat deze commissarissen weliswaar hun binding met een producent, leverancier of aandeelhouder kunnen inzetten voor de invulling van hun taak als commissaris, maar dat dit niet zover mag gaan dat zij vanuit het belang van de producent/leverancier/aandeelhouder bemoeiing hebben met de uitvoering van de strategische taken die op grond van artikel 16, eerste lid en tweede lid, van het wetsvoorstel aan de netbeheerder zijn opgedragen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de ruimte die neteigenaren hebben ten aanzien van de eigendom van de netten. Welke complicaties kunnen optreden indien het eigendom van netten in buitenlandse publieke handen komt, zo vroegen zij.

Indien de neteigenaren de juridische eigendom van het net niet hebben overgedragen aan de netbeheerder, kunnen zij deze blote eigendom vervreemden of met zakelijke rechten belasten, mits zij daarbij de artikelen 16 en 72 van het wetsvoorstel in acht nemen. Op grond van artikel 72 van de ontwerp-Elektriciteitswet behoeft in elk geval tot en met 31 december 2002 iedere wijziging met betrekking tot de eigendom van een net of van

de aandelen in een netbeheerder de instemming van de Minister van Economische Zaken.

Bij het verlenen van toestemming voor wijzigingen in de eigendom dan wel de aandeelhouders, bijvoorbeeld omwille van financieringsmogelijkheden, zal aandacht worden besteed aan de zeggenschapsstructuur. Ook de werkwijze van de netbeheerder, die onafhankelijk van zijn aandeelhouders moet kunnen opereren, mag niet door de vervreemding van het net of van de aandelen erin worden beïnvloed. Het is bij de beoordeling van het verzoek om instemming niet van belang of de toekomstige aandeelhouder een Nederlandse of een buitenlandse private of publieke partij is.

5. Diverse opmerkingen

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de aanpassingen die noodzakelijk zijn voordat marktwerking tot en met de kleinste verbruikers zowel technisch als organisatorisch goed tot stand kan komen.

Wanneer alle verbruikers in één keer vrij zouden komen, zou dit betekenen dat ruim 6,5 miljoen klanten de elektriciteitsmarkt gaan betreden. In organisatorisch opzicht is het voor de distributiebedrijven zeer moeilijk om de daaruit volgende mobiliteit van de klanten te verwerken, zodat alleen al voor een ordelijke overgang naar een geliberaliseerde markt een fasering van de vrijmaking nodig is. Bovendien hebben kleinere verbruikers geen ervaring met de mogelijkheden van een vrije elektriciteitsmarkt.

Op een vrije markt zal naar verwachting meer behoefte zijn aan maatwerk bij de levering van elektriciteit. De elektriciteitsbedrijven zijn er organisatorisch nog niet op ingericht om een dergelijke verandering op de markt van de ene op de andere dag aan te kunnen. Zo zal in een vrije markt meer aandacht nodig zijn voor klantencontacten en -wensen.

Daarnaast zullen bedrijven meer aandacht moeten hebben voor strategieën om concurrenten het hoofd te kunnen bieden. Een stapsgewijze overgang kan ertoe bijdragen dat bedrijven zich op de komende veranderingen op een verantwoorde manier kunnen voorbereiden.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de wens naar verandering van leverancier of naar maatwerk vraagt om «slimme» meetinstallaties die meten wanneer door welke leverancier elektriciteit wordt geleverd. Deze meters zijn nog relatief kostbaar, ook omdat zij nog niet in ruime mate voorhanden zijn. Wanneer de vraag naar de meters het aanbod sterk overtreft, levert dat een obstakel op bij de ontwikkeling van de vrije markt. In het Verenigd Koninkrijk was bijvoorbeeld om deze reden de liberalisering van de elektriciteitsmarkt een aantal maanden uitgesteld.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers