

25 621

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 25 mei 1998

De memorie van antwoord gaf de commissie nog aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie spraken hun waardering uit voor de voortvarendheid waarmee de minister de in het voorlopig verslag opgenomen vragen heeft beantwoord. Een aantal onderdelen van dit wetsvoorstel zijn verduidelijkt. Helaas zijn er ook enige onderwerpen die in de memorie van antwoord niet of onvoldoende zijn beantwoord.

De leden behorende tot de **CDA**-fractie dankten de bewindsman voor het snelle en uitvoerige antwoord op de vragen die in het voorlopig verslag waren gesteld. Op een aantal punten was het antwoord echter minder duidelijk dan zij hadden gehoopt hetgeen hen noopte tot nadere vragen.

2. Internationale ontwikkeling en marktaspecten

De leden van de **VVD**-fractie vroegen zich af of de thans in het wetsvoorstel opgenomen reciprociteitsregeling en het instellen van een electriciteitsbeurs wel met elkaar kunnen samengaan. Kan de minister zijn visie op deze problematiek geven?

Op de vraag van de leden van de **CDA**-fractie naar de snelheid waarmee zich de internationale elektriciteitsmarkt naar verwachting zal ontwikkelen, meldt de bewindsman onder meer (memorie van antwoord blz. 3): «Op dit moment worden grote Nederlandse industriële afnemers al actief met aanbiedingen benaderd en is er al een aantal contracten gesloten». Het zal de bewindsman niet verbazen dat deze leden – in het licht van de verwachting dat Nederland netto exporteur zou kunnen worden – evenzeer geïnteresseerd zijn in informatie over het omgekeerde: Nederlandse producenten die actief aanbiedingen doen aan en contracten afsluiten met buitenlandse afnemers. Ligt het antwoord op die vraag wellicht reeds besloten in de constatering die de minister even verder

¹ Samenstelling:

Pit (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Dijk (CDA), Stevens (CDA), Hilarides (VVD), (voorzitter), Tiesinga-Autsema (D66), J. van Leeuwen (CDA), Schoondergang-Horikx (GL), Van den Berg (SGP), Loudon (VVD), Ketting (VVD) en Bierman.

doet dat het (internationale) prijsniveau lager zal liggen dan het huidige kostenniveau in Nederland en in zijn constatering dat voor een lager kostenniveau een ingrijpende herstructurering dient plaats te vinden, waarop – zo meenden deze leden te mogen begrijpen – momenteel geen uitzicht bestaat? Het was deze leden ook opgevallen dat, naar de mening van de bewindsman, de gewenste verbetering van de internationale concurrentiepositie mede afhangt van «de mate waarin de bedrijven in het verleden in staat zijn geweest een sterke financiële positie op te bouwen» (memorie van antwoord blz. 4) – een factor waaraan niets meer te veranderen is. Hoe realistisch is in dat verband de verwachting dat Nederland (netto) exporteur zal worden?

Blijkens de memorie van antwoord zal de betrouwbaarheid van het (internationale) transport via samenwerking tussen de netbeheerders in de verschillende Europese lidstaten worden gewaarborgd. Met welke buitenlandse netbeheerders zijn zulke contracten reeds door Nederlandse netbeheerders afgesloten en welke (soort) clausules daarin de toeganke-lijkheid en betrouwbaarheid waarborgen? Zijn de berichten juist dat de tarieven op het Duitse net het transport over lange afstand en de doorvoer belemmeren?

Na lezing van wat de bewindsman daarover meldt op blz. 6 van de memorie van antwoord vroegen deze leden zich af of een strikte toepassing van de reciprociteitsclausule, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, de verwachte «levendige interstatelijke handel» (blz.4), of het Nederlandse aandeel daarin, niet sterk zou kunnen beperken.

Bij invoer in Nederland zal, zo blijkt uit de artikelen 29 t/m 31 doorgaans de (feitelijke) oorsprong en de eindbestemming bekend moeten zijn. Is het niet te verwachten, zo vroegen deze leden zich af, of op een «levendige» elektriciteitsbeurs de feitelijke oorsprong van de elektriciteit niet altijd met zekerheid is vast te stellen? En dat importerende leveranciers, op het moment van het transportverzoek, nog niet altijd zullen weten wat de eindbestemming is? Zou de electriciteitsmarkt niet het karakter van een groothandelsmarkt kunnen aannemen? Welke andere landen stellen overeenkomstige eisen? Hoe legt de bewindsman de clausule in de Europese richtlijn uit die luidt: «that Member States should have regard to the source of purchase, in a commercial sense, rather than be concerned with trying to work out non-contractual, physical flow paths»? Het was deze leden bekend dat de bewindsman de Nederlandse vormgeving van de reciprociteitsclausule heeft voorgelegd aan DG XVII van de Europese Commissie en daarop een positieve reactie heeft ontvangen. Is ook naar het oordeel gevraagd van andere betrokken Directoraten Generaal (bijv. IV en I)? Zo neen, waarom niet?

Artikel 32 geeft de minister de bevoegdheid ontheffing van een invoerverbod te verlenen op grond van een aantal breed geformuleerde criteria. Deze leden zouden het op prijs stellen als de bewindsman een aantal van deze criteria nader zou willen verduidelijken en expliciteren teneinde beter zicht te krijgen op het ontheffingenbeleid dat hem voor ogen staat. Zij hadden daarbij de volgende elementen op het oog:

- wat wordt verstaan onder een verstoring van het evenwicht op de elektriciteitsmarkten en hoe kan aannemelijk worden gemaakt dat een invoertransactie bedoeld evenwicht niet verstoort?
- hoe zal worden vastgesteld of een invoerverbod noodzakelijk en proportioneel is?
- hoe en door wie zal worden vastgesteld of een invoerverbod de ontwikkeling van het handelsverkeer zou beïnvloeden in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap?

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden zich verwonderd over de passage in de memorie van antwoord, die de werking van de elektriciteitsbeurs betrof. Zij hadden begrepen dat ook zo'n beurs verplicht zal zijn de

handel te beperken tot die landen waarin de afnemers en distributiebedrijven ook vrij zijn. De in de memorie van antwoord aangegeven keuzevrijheid zou dan niet toegestaan kunnen worden. Deze leden vroegen zich in dit verband af met welke landen en met welke categorieën afnemers daadwerkelijk handel mogelijk zou zijn. De regering noemde Duitsland en Denemarken als voorbeelden. Gezien de aanwezige hoogspanningsverbindingen zal het dan vooral Duitsland betreffen. Deze leden vroegen zich af of in de gegeven omstandigheden zelfs met Duitsland wel een «level playing field» mogelijk zal zijn. Zij hadden kennis genomen van de «Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Durchleitungsentgelten» van de VdEW, VIK en BDI, waarin een schema voor transmissietarieven van elektriciteit werd vastgelegd. Daarin geldt een «Briefmarkentarif» voor afstanden tot 100 km en een proportioneel tarief daarboven. Duidelijk is, dat door dat hogere tarief vooral buitenlandse aanbieders zullen worden getroffen. Ook andere afspraken in de Verbändevereinbarung, zoals betreffende de «Wiederbeschäftungskosten», de behandeling van overcapaciteit en transmissie van korte duur lijken discriminerend te kunnen werken.

Deze leden verzochten de regering hierop in te gaan. Zij vroegen zich af of, indien in Duitsland inderdaad concurrentievervalsende transporttarieven worden gehanteerd en gezien het feit, dat in het verkeer met de meeste andere in aanmerking komende landen niet wordt voldaan aan de reciprociteitsbepalingen, een Europese elektriciteitsmarkt, wat de Nederlandse deelname daaraan betreft, niet een dode letter zal blijven.

Deze leden hadden in het voorlopig verslag vragen gesteld over de ervaring in Scandinavië met een elektriciteitsbeurs, in het bijzonder betreffende het reciprociteitsprobleem en ingewikkelde verkoop- en handelscombinaties. Zij vroegen de regering daarop alsnog te antwoorden. De leden van de PvdA-fractie wilden, aan de hand van een voorbeeld, meer duidelijkheid krijgen over de toepassing van de reciprociteitsclausule wat betreft de commerciële dan wel de feitelijke oorsprong van de verhandelde elektriciteit. Stel, dat zowel in Frankrijk als in België voldaan wordt aan de in de Elektriciteitswet gestelde voorwaarden dat een contract wordt afgesloten over (extra) stroomuitvoer van Frankrijk naar Nederland. Stel voorts, dat de Franse stroom, feitelijk gezien, Nederland nooit bereikt, maar in België blijft en dat Belgische leveranciers de contractueel vastgelegde uitvoer naar Nederland verder verzorgen. Wat geldt dan voor de toepassing van de reciprociteitsclausule: de Franse of de Belgische «oorsprong»?

Zal overigens, als een transactie aan de grens wordt afgesloten, steeds de «oorsprong», zoals de regering die voor ogen heeft, kunnen worden vastgesteld?

Hoe werkt dit alles uit in het functioneren van een elektriciteitsbeurs, zeker als, behalve de lange termijnmarkt, ook een spotmarkt en een markt met balansfunctie ontstaan?

3. Grootschalig productiebedrijf (GPB)

Op grond van het bij tweede nota van wijziging (stuk nr. 9) ingevoegde artikel 77 kan, aldus de leden van de **VVD**-fractie, de krachtens artikel 9 van de Electriciteitswet 1989 opgestelde overeenkomst van samenwerking (OvS) tot een jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in stand blijven. De OvS regelt onder meer de intensieve samenwerking tussen de huidige openbare productiebedrijven. Laat artikel 85 EG-Verdrag een ongewijzigde instandhouding van deze regeling na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wel toe? De leden hier aan het woord verzochten de minister zijn antwoord uitgebreid te motiveren.

Artikel 71 bepaalt dat voor overdracht van aandelen in een rechtspersoon-producent aan een persoon, die thans geen aandeelhouder is, instemming

is vereist van de minister. Dit artikel is niet gesanctioneerd. Kan de minister aangeven met welke instrumenten kan worden opgetreden tegen overdracht van aandelen waarvoor niet de vereiste instemming is gegeven? Welke gevolgen heeft een dergelijke overdracht voor de geldigheid van de overdracht van aandelen? Is een dergelijke aandelenoverdracht wegens strijd met de wet nietig?

De leden van de **PvdA**-fractie wensten nog een nadere toelichting op de opmerkingen in de memorie van antwoord betreffende eventuele vervreemding van aandelen in een producent. Overdracht van aandelen «buiten de kring van hen aan wie aandelen toebehoren in een producent die vergunninghouder was als bedoeld in artikel 1 van de Elektriciteitswet 1989 of zijn rechtsopvolger» behoeft toestemming van de minister van Economische Zaken. In essentie gaat het er om, zo werd aangegeven, te kunnen verhinderen, dat een publiek monopolie in een privaat monopolie overgaat. Deze leden stemden daar gaarne mee in. Maar de vraag rijst wel welke gedragslijn zal worden gevolgd als het voornemen bestaat aandelen over te dragen aan buitenlandse publieke energie- of elektriciteitsondernemingen. Deze leden dachten aan VdEW en andere bedrijven in Duitsland en aan bij voorbeeld Electricité de France. Zij meenden, dat zo'n overdracht niet onwaarschijnlijker is geworden sinds het afketsen van het GPB.

Zij stelden de vraag of een toepassing van artikel 71, die overdracht van aandelen aan een buitenlandse publieke onderneming zou verhinderen, niet in strijd zou zijn met het Europese recht.

4. Liberalisering en netbeheer

Tot een net, omschreven in artikel 1, eerste lid, onderdeel i behoren, zo merkten de leden van de **VVD**-fractie op, niet de voor transport van elektriciteit benodigde verbindingen en hulpmiddelen gelegen binnen de installatie van een afnemer of producent. In de memorie van antwoord stelt de minister dat het net reikt tot aan de meter of een elektriciteit verbruikende installatie. Is de veronderstelling van de leden hier aan het woord juist dat de minister bedoelt aan te geven dat het net reikt tot de aansluiting in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel b?

In het voorlopig verslag hadden de leden van de **VVD**-fractie gewezen op de bijzondere positie van netwerken, die in eigendom en gebruik zijn bij o.a. de (geïntegreerde) procesindustrie. Deze netwerken, alsmede het beheer daarvan, zijn specifiek afgestemd op het productieproces van deze bedrijven. Uit een oogpunt van bedrijfszekerheid, veiligheid en synergie is het niet wenselijk dat voor deze netwerken een netbeheerder met alle daaraan verbonden verplichtingen moet worden aangesteld. Is de minister om deze reden bereid tot het opnemen van de criteria bedrijfszekerheid, veiligheid en synergie in de krachtens artikel 15 vast te stellen algemene maatregel van bestuur? Is de minister bereid voor deze netten, voor zover nodig, een ontheffing te verlenen?

Bij het verbinden van voorschriften aan een krachtens artikel 15 te verlenen ontheffing neemt de minister als uitgangspunt dat derden tegen vergelijkbare voorwaarden toegang tot deze netten moeten krijgen als geldend voor netten waarvoor een netbeheerder is aangewezen. Hetzelfde geldt voor de tariefstructuren. Ten aanzien van dit onderdeel hadden de leden van de **VVD**-fractie een tweetal commentaren.

Indien de netbeheerder op onvoldoende wijze of tegen te hoge kosten zijn taken uitoefent zal dit tot gevolg kunnen hebben dat marktpartijen besluiten tot de aanleg van directe lijnen. Om deze ontwikkeling te voorkomen is het noodzakelijk dat de netbeheerder doelmatiger gaat werken. Op deze manier fungeert de aanleg van directe lijnen dus als een natuurlijk correctiemechanisme van de markt op het onvoldoende

functioneren van het netbeheer. Het door de minister gekozen uitgangspunt lijkt niet verenigbaar met deze vorm van marktwerking. Het door de minister geformuleerde uitgangspunt lijkt zich evenmin te verdragen met het door de Tweede Kamer verworpen amendement-Lansink op stuk nr. 15. Dit amendement had tot doel de voorwaarden en tarieven die gelden voor netbeheerders op gelijke wijze te doen toepassen op houders van een ontheffing voor een directe lijn. Met het verwerpen van dit amendement lijkt de Tweede Kamer ook het door de minister geformuleerde uitgangspunt uitdrukkelijk te hebben verworpen. Uit de strekking van het wetsvoorstel lijkt dan ook te volgen dat bij iedere ontheffing aan de hand van overleg moet worden bepaald welke voorschriften aan een ontheffing moeten worden verbonden. Gaarne ontvingen de leden van de VVD-fractie van de minister op deze punten een reactie.

In de memorie van antwoord stelt de minister met betrekking tot de organisatie van het netbeheer dat met artikel 11 het model van het vennootschapsrecht wordt doorbroken. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is deze uitspraak onvoldoende genuanceerd. Door de verplicht in te stellen raad van commissarissen moet een aantal door de netbeheerder te nemen strategische besluiten worden goedgekeurd. Hieruit vloeit naar de mening van de leden van de VVD-fractie geenszins voort dat dit artikel uitsluit dat tevens aan aandeelhouders een soortgelijke bevoegdheid in de statuten van de rechtspersoon-netbeheerder wordt toegekend. Hetzelfde geldt ten aanzien van het in de statuten opnemen van een algemene instructiebevoegdheid (door aandeelhouders) aan het bestuur van de netbeheerder. Artikel 11 heeft evenmin tot gevolg dat krachtens het vennootschapsrecht aan aandeelhouders toekomstige bevoegdheden, zoals het benoemen en ontslaan van bestuurders en commissarissen, komen te vervallen. De aandeelhouders zullen evenwel deze bevoegdheden niet zonder meer kunnen uitoefenen. Dit vloeit voort uit artikel 11, tweede lid, onderdeel d en artikel 16, vierde lid van het wetsvoorstel. Deze artikelen dienen ruim te worden uitgelegd. Op grond van deze bepalingen zal het niet mogelijk zijn in de statuten te bepalen dat (ook) aandeelhouders bepaalde (strategische) besluiten van het bestuur van de netbeheerder moeten goedkeuren. Hetzelfde geldt voor het aan aandeelhouders toekennen van een instructiebevoegdheid. Ook het benoemen en ontslaan van bestuurders en commissarissen zal ten gevolge van de in de artikelen 11 en 16 neergelegde verboden tot bemoeienis met het netbeheer aan beperkingen onderhevig zijn. Per geval zullen de minister en de aandeelhouders zich er van moeten vergewissen dat een benoemings- of ontslagbesluit geen inbreuk maakt op de in de artikelen 11 en 16 neergelegde verboden. Overtreding van artikel 16 leidt immers tot een economisch delict (artikel 63, eerste lid).

In dit kader wensten de leden van de VVD-fractie antwoord op de volgende vraag. In de memorie van antwoord (blz. 13) stelt de minister: «Het wettelijk vereiste onafhankelijke netbeheer zal in het algemeen betekenen dat de rechtspersoon waarin het netbeheer is ondergebracht niet kan worden aangemerkt als een zodanig afhankelijke vennootschap». Blijkbaar zijn er situaties waarin het netbeheer wel een (feitelijk) afhankelijke vennootschap kan zijn. Deze leden zouden graag vernemen in welke gevallen het netbeheer wel een (feitelijk) afhankelijke vennootschap kan zijn zonder in strijd te komen met de verboden als vervat in de artikelen 11 en 16.

Bij de leden van de VVD-fractie bestaat nog steeds verwarring over de vraag of bij algemene maatregel van bestuur (krachtens artikel 26, tweede lid, onderdeel c) zal worden vastgelegd dat de economische eigendom

van het net op de balans van de rechtspersoon-netbeheerder moet worden geplaatst. Kan de minister op dit punt duidelijkheid verschaffen?

Is overdracht van de economische eigendom van netten aan de netbeheerder onderworpen aan overdrachtsbelasting? Zo ja, is de minister dan bereid, in het kader van minimalisering van kosten voor de netbeheerder, van deze belastingvrijstelling te verlenen?

Het was de leden van de **CDA**-fractie nog steeds niet geheel duidelijk hoever de verantwoordelijkheid van de netbeheerder(s) strekt met betrekking tot de ononderbroken voorziening in de vraag, in gevallen waarin een onderbreking niet is toe te schrijven aan het netwerkbeheer in engere zin. De vraag leek hen niet van belang ontbloomt in situaties waarin de juridische aansprakelijkheid voor onderbrekingen moet worden vastgesteld.

De bewindsman wijst erop dat een producent met een afnemer kan afspreken dat ten tijde van pieken de laatste kan worden afgeschakeld. De vraag van deze leden had betrekking op een situatie waarin zulke afspraken niet bestaan en de producent of leverancier, om welke reden dan ook, in de aanlevering te kort schiet. Op elke vrije markt doen zich toch perioden van tekorten en overschotten voor. Moet uit het antwoord van de minister worden afgeleid dat de beheersing van deze risico's geheel tot de verantwoordelijkheid van de landelijk netwerkbeheerder behoort? En dat deze, in het geval dat deze risico's zouden blijken toe te nemen, meer capaciteit zal moeten kunnen inkopen? En dat de kosten daarvan in de algemene netwerktarieven worden verwerkt? De verwijzing naar artikel 17, onderdeel a had deze leden verbaasd. Artikel 17 heeft betrekking op situaties waarin de netwerkbeheerder «in concurrentie treedt» terwijl de bewindsman enkele regels verder juist uitlegt dat de beheerder bij het inkopen van elektriciteit niet in concurrentie treedt en dus geen «handelaar» is. Dit laatste waagden deze leden te betwijfelen omdat in de definitie die dit wetsvoorstel van het begrip «handelaar» geeft (artikel 1, eerste lid, onderdeel h) het element van «in concurrentie treden» niet voorkomt. Afgezien van deze oneffenheden had het deze leden verbaasd dat de vraag wie – in de op basis van deze wet intredende situatie waarin de meeste schakels in de voorziening geheel geliberaliseerd zijn – verantwoordelijk gehouden kan worden voor de continuïteit van de voorziening niet expliciet in de wet geregeld is.

Op blz.15/16 van de memorie van antwoord somt de bewindsman een aantal «bepalingen» op dat de onafhankelijkheid van het netbeheer moet waarborgen. De vijfde daarvan luidt:

- «producenten, leveranciers of aandeelhouders mogen op geen enkele wijze toegang hebben tot strategische informatie van de netbeheerder».

Waar kunnen deze leden deze «bepaling» in de wetstekst terugvinden? Hoe zou deze toegang onmogelijk gemaakt kunnen worden in een situatie waarin een minderheid van de raad van commissarissen directe en indirecte binding kan hebben met producenten, leveranciers en aandeelhouders?

Deze leden zouden ook gaarne antwoord ontvangen op hun in het voorlopig verslag gestelde vraag waar de waardevermeerdering neerslaat die voortvloeit uit de modernisering en uitbreiding van het net waartoe de netwerkbeheerders op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden verplicht.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden in het voorlopig verslag de vraag gesteld of de neteigenaren ten aanzien van de eigendom van de netten het beleid kunnen voeren, dat hen het beste past. Zij verwachtten nog een antwoord op die vraag. Daarnaast wilden zij, in het licht van het

voorgaande, nog vernemen welke gevolgen en complicaties voor de betreffende netbeheerder kunnen optreden indien eigendom van netten in buitenlandse publieke handen komt. Dit zou met name voor regionale netten, met een eventuele meerderheidsparticipatie van een buitenlandse publieke onderneming, van belang kunnen zijn.

5. Diverse opmerkingen

De leden behorende tot de **CDA**-fractie zouden het op prijs stellen als de bewindsman wat uitvoerig zou willen ingaan op de problematiek aangevoerd in de volgende zinsnede op blz. 12 van de memorie van toelichting: «Tenslotte is voor marktwerking tot en met de kleinste verbruikers zowel technisch (de elektriciteitsmeter) als organisatorisch een groot aantal aanpassingen nodig».

Om welke (soort) aanpassingen gaat het en op wiens initiatief en door wie zullen die moeten worden uitgevoerd?

De voorzitter van de commissie,
Hilarides

De griffier van de commissie,
Hordijk