

28 174

Wijziging van de Overgangswet elektriciteitsproductiesector in verband met de financiering van de tegemoetkoming aan de elektriciteitsproductiesector uit de algemene middelen en van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet omwille van de correctie van enkele tariefbepalingen alsmede in verband met een tijdelijk verbod van privatisering van netwerkbedrijven

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 9 mei 2003

Na lezing van de memorie van antwoord bestond binnen de vaste commissie voor Economische Zaken nog behoefte tot het stellen van een aantal nadere vragen en het maken van enkele nadere opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling en van tijd tot tijd met verbazing kennis genomen van de memorie van antwoord. Daarom hadden deze leden er behoefte aan in dit nader voorlopig verslag nog uitgebreid op de vragen terug te komen.

In dat voorlopige verslag hadden deze leden de regering verzocht een duidelijke motivering te geven voor de in het wetsvoorstel vervatte terugwerkende kracht omtrent de zogeheten doelmatigheidskorting. De door de staatssecretaris gegeven onderbouwing heeft deze leden niet kunnen overtuigen. Het invoeren met terugwerkende kracht maakt inbreuk op de rechtszekerheid. Hoewel deze leden de regeling omtrent de doelmatigheidskorting als zodanig kunnen onderschrijven, gaat terugwerkende kracht te ver. Daarom verzochten de hier aan het woord zijnde leden de staatssecretaris af te zien van deze terugwerkende kracht door, bij aanvaarding van dit wetsvoorstel, de directeur van Dte op te dragen om af te zien van zijn discretionaire bevoegdheid van het toepassen van individuele x-factoren over de data die liggen voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Het was de leden van de CDA-fractie verder opgevallen dat de staatssecretaris in de memorie van antwoord aangeeft dat er naar zijn oordeel geen beletsel is voor vergunninghoudende leveranciers om, in overleg, te komen tot standaardisering van de leveringsvoorwaarden waaronder elektriciteit aan kleinverbruikers zal worden geleverd. Deze constatering verbaasde de leden van deze fractie. Is overleg van leveranciers inzake gestandaardiseerde leveringsvoorwaarden niet in strijd met de Mededingingswet? Is dit geen kartelafpraak? Deze leden hadden de behoefte aan een duidelijk antwoord terzake.

¹ Samenstelling:
Stevens (CDA), Van Leeuwen (CDA),
Schoondergang-Horikx (GL), Van den Berg
(SGP), Hofstede (CDA), (plv. voorzitter),
Bierman (OSF), Luijten (VVD), (voorzitter),
Ruers (SP), Terlouw (D66), Bierman-Beukema
toe Water (VVD), Doesburg (PvdA), Kneppers-
Heijnert (VVD) en Maas-de Brouwer (PvdA).

Deze leden hadden in het voorlopig verslag hun ongerustheid uitgesproken over het feit dat in de door de Dte krachtens art. 31 jo 36 Elektriciteitswet '98 vastgestelde technische codes slechts minimumnormen zijn vastgelegd met betrekking tot de spanningskwaliteit. Is het geen reëel risico dat netbeheerders vanuit een oogpunt van kostenbesparing naar deze minimumnormen gaan toewerken? Het opnemen van gemiddelde kwaliteitscriteria zou deze ongewenste ontwikkeling kunnen tegengaan. Kan de staatssecretaris toezeggen dat hij zal bevorderen dat in de door de directeur Dte op te nemen technische codes gemiddelde kwaliteitscriteria zullen worden opgenomen?

De staatssecretaris stelt in de memorie van antwoord dat de in art. 14 leden 3 tot 5 Gaswet opgenomen regeling inzake redelijke voorwaarden de bescherming van de consument verzwakt. Deze leden betwijfelden de juistheid van deze uitspraak. Ten eerste merken deze leden op dat naar hun oordeel art. 14 Gaswet (vooral nog) in het geheel niet van toepassing is op kleinverbruikers. In dit verband zij gewezen op art. 84 Gaswet, waarin toepasselijkheid van art. 14 Gaswet op kleinverbruikers is uitgesloten. Ook voor zover de regeling inzake «redelijke voorwaarden» wel van toepassing mocht zijn op kleinverbruikers, is daarmee naar de mening van deze leden geenszins gezegd dat daarmee de bescherming van de kleinverbruikers zou verminderen. Een door een netbeheerder gehanteerde contractvoorwaarde, die op grond van het BW als zwarte-lijstbeding moet worden aangemerkt, zal immers op grond van inhoud en strekking moeten worden gezien als een voorwaarde die niet als «redelijk» in de zin van art. 14 lid 3 Gaswet kan worden beschouwd en dat leidt derhalve tot de conclusie dat het beding nietig is. De rechtsbescherming van kleinverbruikers lijkt derhalve door inwerkingtreding van genoemd artikel niet te worden aangetast. Gaarne ontvingen deze leden het commentaar van de staatssecretaris.

Naar aanleiding van de publicatie «TenneT als laatste vangnet voor kleinverbruikers in een geliberaliseerde markt» welke is opgenomen in het Nederlands tijdschrift voor Energierecht hebben de leden van de CDA-fractie enkele vragen gesteld. Een van deze vragen was hoe de staatssecretaris de rol van TenneT als «supplier of last resort» ziet. Uit de memorie van antwoord leidt de CDA-fractie af dat de staatssecretaris blijft vasthouden aan het zogeheten «leveranciersmodel». In concreto betekent dit dat een leverancier die beschikt over een vergunning tot levering van elektriciteit aan kleinverbruikers door TenneT al dan niet in samenwerking met een regionale netbeheerder, wordt aangewezen als «supplier of last resort». Uit het amendement Kortenhorst en de daarop gegeven toelichting lijkt evenwel te volgen dat het «leveranciersmodel» wegens de mogelijke negatieve gevolgen voor het onafhankelijk netbeheer uitdrukkelijk van de hand is gewezen. De keuze van de staatssecretaris voor het «leveranciersmodel» in plaats van het door de auteur in zijn publicatie geschetste «onbalansmodel» bevreedde deze leden dan ook in hoge mate.

De CDA-fractie zou dan ook graag van de staatssecretaris vernemen hoe de keuze voor het leveranciersmodel zich verhoudt tot het amendement Kortenhorst en de daarop gegeven toelichting.

Deze leden betwijfelden overigens of de Elektriciteitswet 1998, als geamendeerd door het amendement Kortenhorst, een voldoende wettelijke basis biedt voor het invoeren van het zogeheten leveranciersmodel. Uit artikel 16E '98 lijkt toch voort te vloeien dat de taak om de leveringszekerheid bij uitsluiting aan TenneT is opgedragen. Dit artikel lijkt dan ook aan de aanwijzing door TenneT van een regionale netbeheerder, die op zijn beurt weer een vergunninghoudende leverancier aanwijst, in de weg te staan.

In het artikel «TenneT als laatste vangnet voor kleinverbruikers in een

geliberaliseerde markt» is door mr. M.R. het Lam ook gewezen op de rol die vergunninghoudende leveranciers zouden kunnen spelen bij het waarborgen van een betrouwbare elektriciteitsvoorziening aan kleinverbruikers. De vraag is evenwel of de Elektriciteitswet 1998 de mogelijkheid biedt aan de verleende leveringsvergunningen een voorschrift te verbinden waarin is bepaald dat de betreffende leverancier moet meewerken aan een door de gezamenlijke vergunninghoudende leveranciers op te stellen collectieve regeling gericht op het waarborgen van een betrouwbare energievoorziening. Biedt de Elektriciteitswet 1998 naar de mening van de staatssecretaris deze mogelijkheid? In de memorie van antwoord stelt de staatssecretaris dat het aanwijzen van het gastransportbedrijf belast met het beheer van het landelijke hogedruknet in strijd zou zijn met artikel 7 Gasrichtlijn. Bij nalezing van dit artikel blijkt deze leden geen van een uit artikel 7 Gasrichtlijn voortvloeiend verbod voor een gastransportbedrijf ook gas te leveren aan afnemers. Voor zover artikel 7 Gasrichtlijn een dergelijk verbod mocht bevatten kan dit nog niet tot de conclusie leiden dat het een gastransportbedrijf, dat op grond van de wet is belast met het waarborgen van de leveringszekerheid, verboden zou zijn aan afnemers gas te leveren ter uitvoering van deze publieke taak. Artikel 3 lid 2 Gasrichtlijn laat hiertoe uitdrukkelijk de mogelijkheid. In de memorie van antwoord spreekt de staatssecretaris onder meer uit dat de krachtens artikel 10 Gaswet op te stellen algemene maatregel van bestuur moet passen binnen de reeds bestaande regelgeving voor leveringszekerheid. Het was deze leden niet geheel duidelijk wat de staatssecretaris met deze uitspraak precies bedoelt. De staatssecretaris werd verzocht deze uitspraak nader toe te lichten.

De staatssecretaris benadrukt in het licht van de krachtens artikel 10 Gaswet op te stellen algemene maatregel van bestuur dat de daarin op te nemen uitvoeringsregeling omtrent de aanwijzing van een supplier of last resort niet in de weg mag staan aan nog te maken keuzes met betrekking tot de inrichting van het gasgebouw. Door de Tweede Kamer is evenwel door het kamerlid Ten Hoopen een motie ingediend, waarin de uitgangspunten waaraan het nieuw in te richten gasgebouw moet voldoen zijn uitgewerkt. Deze motie is met brede steun van de Tweede Kamer aangenomen. Het bij amendement-Kortenhorst gewijzigde artikel 10 Gaswet geeft een eerste uitwerking aan de motie- Ten Hoopen. Moeten wij uit de uitspraak van de staatssecretaris met betrekking tot de krachtens artikel 10 Gaswet op te stellen algemene maatregel van bestuur zo opvatten dat de staatssecretaris eigenlijk aangeeft geen uitvoering te willen geven aan de motie-Ten Hoopen? Deze leden verzochten de staatssecretaris werd verzocht in het licht van bovenstaande zijn uitspraak nader toe te lichten.

Uit het door de directeur van de Dte in het kader van de evaluatie van de Tarievencode gepubliceerde, tot de netbeheerders gerichte verzoek tot het doen van aanpassingsvoorstellen voor wijziging van de Tarievencode, lijkt te moeten worden afgeleid dat de directeur van de Dte voornemens is afnemers die gebruik (zullen) maken van het in artikel 27 lid 2 E'98 genoemde recht hun aansluiting te verleggen naar een ander spanningsniveau een zogeheten uittreedtarief moeten betalen. Het voorgestelde artikel 27 lid 2 E'98 heeft, zo blijkt uit de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer, tot doel afnemers in staat te stellen doelmatiger te handelen door alle belemmeringen weg te nemen voor het wijzigen van de aansluiting. Het opnemen van een uittreedtarief verdraagt zich naar het oordeel van deze leden niet met de strekking en inhoud van het bepaalde in artikel 27 lid 2 E '98, als bij amendement door het lid Kortenhorst ingevoegd. Wil de staatssecretaris hierop reageren?

Door een aantal leden van deze Kamer is gevraagd naar de verhouding tussen de ontheffingsbevoegdheid als opgenomen in artikel 37a E'98, als

ingevoegd bij amendement, en de in de door de directeur van de Dte vastgestelde Codes. In dit verband stelt de staatssecretaris dat als de Code met zich meebrengt dat een bepaalde norm in bepaalde gevallen niet geldt, dat doorslaggevend is en in die gevallen geen ontheffing ex artikel 37a E'98 hoeft te worden aangevraagd. Het komt deze leden voor dat als een bepaalde norm niet van toepassing is op een bepaalde situatie logischerwijs geen ontheffing daarvan hoeft te worden verkregen. Met andere woorden, indien een bepaling in de codes uitsluitend is gericht tot producenten is het voor een gebruiker, tot wie de betreffende bepaling in de codes niet is gericht, geen ontheffing voor de desbetreffende bepaling in de codes aan te vragen. Echter, met dit antwoord gaat de staatssecretaris niet in op de vraag of de in de codes opgenomen afwijkingsbevoegdheid wel kan worden gehandhaafd in het licht van de in artikel 37a E'98 opgenomen ontheffingsbevoegdheid. De CDA-fractie beantwoordt deze vraag ontkennend. Immers, in artikel 37a E'98 wordt de ontheffingsbevoegdheid verleend door de directeur van de Dte, terwijl «afwijkingen» op grond van de codes worden verleend door de netbeheerders. De directeur van de Dte is een bestuursorgaan dat is gebonden aan de zorgvuldigheidseisen als zal worden opgenomen in de algemene wet bestuursrecht, hetgeen fungeert voor een waarborg voor een zorgvuldige beoordeling. Daarentegen is een netbeheerder een partij op de energiemarkt die er een persoonlijk belang bij kan hebben, bijvoorbeeld het voorkomen van inkomstenverlies of het ontstaan van extra kosten, afnemers een bepaalde ontheffing van een norm opgenomen in de codes te weigeren. Tegen deze achtergrond bezien lijkt artikel 37a E'98 de mogelijkheid uit te sluiten dat netbeheerders in plaats van de directeur van de Dte zelf ontheffingen verlenen. De leden van de CDA-fractie verzochten staatssecretaris met inachtneming van hetgeen hierboven naar voren is gebracht zijn in de memorie van antwoord opgenomen reactie nader toe te lichten respectievelijk te herzien.

De leden van de fractie van **GroenLinks** wezen erop dat er in maart jl. een gezamenlijke uitgave verscheen van de Algemene Energieraad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat onder de titel *Zorgvuldig omgaan met de introductie van marktwerking rond vitale infrastructurele voorzieningen*. Dit gezamenlijke advies biedt een soort analysekader hoe op een zorgvuldige wijze met liberalisering, privatisering en deregulering van infrastructurele voorzieningen kan worden omgegaan. De beide raden komen tot dit advies vanuit de constatering dat in het verleden het veelal ontbrak aan een samenhangend analysekader, er niet goed is nagedacht over wat te doen als er onvoorziene en ongewenste effecten optreden en er te weinig aandacht is voor het besturen van veranderingsprocessen (p. 5). Op p. 13 van dit gezamenlijke advies formuleren de raden een zevental relevante vragen die politici zouden moeten stellen op het moment dat er grote veranderingen in de startblokken staan. Naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks is het in werking treden van de OEPS zo'n moment. Daarom zouden deze leden het op prijs stellen als de regering voorafgaande aan de plenaire behandeling van de OEPS in de Eerste Kamer nog eens de moeite zou kunnen nemen om de vragen zoals die in dit gezamenlijke advies op p.13 worden gesteld in het kader van de OEPS te beantwoorden.

De leden van de fractie van de **SGP**, sprekende mede namens de fractie van de **ChristenUnie** merkten op dat in verband met de aanstaande liberalisering van de energiemarkt voor kleinverbruikers in de Tweede Kamer een uitgebreide discussie heeft plaatsgevonden over de regeling omtrent de aanwijzing van een «supplier of last resort» (Solr). De aangewezen Solr heeft tot taak de levering van elektriciteit aan kleinverbruikers veilig te stellen in het geval dat de reguliere leverancier van deze kleinverbruikers onverwacht (bijvoorbeeld bij faillissement) wegvalt.

Het wetsvoorstel, als gewijzigd bij vijfde nota van wijziging, ging uit van een systeem, waarbij een netbeheerder een leverancier aanwijst, waarbij deze leverancier vervolgens zou gaan optreden als Solr. Dit is het zogeheten «leveranciermodel». Bij amendement is het leveranciersmodel uitdrukkelijk verworpen, aangezien dit model een intensieve samenwerking tussen een (onafhankelijke) netbeheerder en een (commerciële) leverancier veronderstelt, zo lazen deze leden in de toelichting op het amendement: «Het is onwenselijk de regionale netbeheerders met deze taak (=Solr) te belasten, aangezien hierdoor de onafhankelijkheid van het netbeheer in het geding komt.» Het is om deze reden dat de landelijke netbeheerder TenneT, in handen van de Staat en derhalve onafhankelijk van enig commerciële partij, wordt belast met deze taak.

Naar aanleiding van hun vraag naar de invulling van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement, stelde de staatssecretaris «Mijn inziens verdient het «leveringsmodel» de voorkeur.» Naar de mening van deze leden staat de keuze voor het leveringsmodel haaks op de uitkomst van de discussie in de Tweede Kamer over het voorliggende wetsvoorstel. Sluit het «onbalansmodel», waarbij TenneT, indien nodig, een eigen verantwoordelijkheid behoudt voor levering van elektriciteit aan kleinverbruikers niet beter aan bij de behandeling in de Tweede Kamer, zo vroegen zij de staatssecretaris.

Op grond van artikel 37a E-wet 98 heeft de directeur van de DTe de bevoegdheid een partij op de markt, zoals gebruikers, producenten en netbeheerders, ontheffing te verlenen van een op hem rustende verplichting opgenomen in de Tarieven Codes en Technische Codes (Netcode, Meetcode, Systeemcode). In het voorlopig verslag waren door deze leden een groot aantal vragen gesteld met betrekking tot de in artikel 37a E-Wet 98 opgenomen ontheffingsbevoegdheid.

Een van de door hen gestelde vragen luidde hoe in artikel 37a E-wet 98 opgenomen ontheffingsbevoegdheid zich verhoudt tot de in de Tarievencode en Technische Codes opgenomen bevoegdheid, waarbij netbeheerders ontheffing kunnen verlenen aan derden en zichzelf van verplichtingen opgenomen in genoemde Codes. De staatssecretaris reageerde op deze vraag als volgt: «Met betrekking tot de vragen naar de verhouding van artikel 37a en de in de Codes opgenomen afwijkingsbevoegdheden merk ik op, dat het in artikel 37a gaat om individuele ontheffingen van datgene, wat in de Codes verplicht wordt gesteld. Als derhalve de Codes reeds meebrengen dat een bepaalde norm in bepaalde gevallen niet geldt, is dat doorslaggevend en hoeft in die gevallen geen ontheffing krachtens artikel 37a te worden verkregen. De in de Codes toegestane «afwijkingen» blijven dus gewoon van kracht.»

Onduidelijk is wat de staatssecretaris precies bedoelt met zijn uitspraak dat, wanneer een bepaalde norm niet geldt, dat doorslaggevend is en er dus geen ontheffing krachtens artikel 37a behoeft te worden verkregen. Welke gevallen heeft de staatssecretaris op het oog, zo wilden deze leden weten wanneer hij spreekt over «bepaalde normen» die in bepaalde gevallen niet gelden?

Heeft het antwoord niet tot gevolg dat in de praktijk twee systemen naast elkaar blijven bestaan, een ontheffingsbevoegdheid van de directeur van de DTe en een ontheffingsbevoegdheid van de netbeheerders op grond van de Codes? Vindt de staatssecretaris dit wenselijk? En, zo wilden deze leden vervolgens weten, is dit juridisch verdedigbaar?

De VEMW heeft de rechtsgeldigheid van de aan netwerkbeheerders toegekende bevoegdheid, tot verlening van een ontheffing (op grond van de Codes), ter beoordeling aan de rechter voorgelegd. De rechter kwam tot de conclusie dat de aan netbeheerders toegekende ontheffingsbevoegdheid in de technische Codes in strijd was met de Elektriciteitswet

1998 en derhalve niet kan worden gehandhaafd. Waarom gaat de staatssecretaris in de memorie van antwoord op deze uitspraak niet in?

In het voorliggende wetsvoorstel worden voorstellen gedaan voor:

- Regeling voor het door de DTe op te stellen «handavingsplan» (art. III onder A en art. IV onder D)
- Recht op aansluiting op het door de afnemer gevraagde spanningsniveau (art. III onder B)
- Verschil in tarieven voor de ontvangst en het invoeden van elektriciteit (art. III onder C)
- De aan TenneT en Gasunie/Gastransport Services op te leggen taak met betrekking tot de leveringszekerheid (art. III onder D en artikel IV onder A)
- Ontheffingsregeling van tariefstructuren en voor voorwaarden (art. III onder E)
- Wijziging regeling inzake privatisering (art. III onder H en art. IV onder H)
- Voorrangsregeling gastransporten (art. IV onder C)
- Verlenging reguleringsperiode gasnetbeheerders tot 2012 (art. IV onder I)
- Inwerkingtreding bepalingen ter zake van algemene voorwaarden (art. VI, vierde lid).

Kan de staatssecretaris voor elk van de bovengenoemde in het wetsvoorstel geregelde onderwerpen aangeven van welke urgentie sprake is op grond waarvan afgezien wordt van een aanvullend advies van de Raad van State? En kan de staatssecretaris daarbij de criteria vermelden op grond waarvan hij van oordeel is dat er geen sprake is van beleidsinhoudelijke wijzigingen?

Heeft de staatssecretaris voor de genoemde voorstellen onderzocht hoe genoemde zaken in de ons omringende landen zijn geregeld en aangeven op welke wijze genoemde regelingen het Europees level playing field beïnvloeden?

Is de staatssecretaris bereid in het kader van een meer algemene evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet genoemde regelingen weer ter discussie te stellen? Wat is de motivatie?

Blijkens de memorie van antwoord deelt staatssecretaris het standpunt, dat de artikelen 26a, tweede en derde lid van de Elektriciteitswet 1998 en 14, vierde en vijfde lid van de Gaswet een inbreuk zijn op de weloverwogen en als uitputtend bedoelde regeling ter zake van algemene voorwaarden uit het Burgerlijk Wetboek. Is de staatssecretaris van mening dat zijn opvatting bevestigd wordt door prof. Kortmann in diens recente artikel in het Weekblad voor Privaatrecht, Notarisambt en Registratie (WPNR 03/6531, blz. 369 t/m 372)? Is de staatssecretaris bereid om als uitvloeisel van zijn principiële betoog in de memorie van antwoord voorstellen te doen om te bewerkstelligen dat artikel VI, vierde lid van het wetsvoorstel, waarmee deze wetsartikelen in werking gesteld zouden worden, niet in werking zal treden?

In zijn memorie van antwoord geeft de staatssecretaris geen inhoudelijke onderbouwing van zijn voorstel om de tariefregulering voor gastransport naar kleinverbruikers te continueren tot 2012.

- Kan de staatssecretaris de inhoudelijke argumentatie alsnog geven en uitleggen hoe deze regulering zich verhoudt tot het in de Gaswet vastgelegde uitgangspunt van de onderhandelbare toegang?
- Op basis van welke criteria is gekozen voor een periode van 8 jaar voor genoemde regulering?

Het lid van de **Onafhankelijke Senaatsfractie** (OSF) vroeg hoe de staatssecretaris het artikel «Het moet niet nog veel gekker worden» van prof. Mr. S.C.J.J. Kortmann en mr. N.E.D. Faber (WPNR van 26 april jl.) beoordeelt. Daarin wordt nader beargumenteerd dat de aanvullende regels voor consumentenbescherming met betrekking tot de zakelijke energiemarkt strijdig zijn met het systeem van afdeling 6.5.3. van het Burgerlijk Wetboek. Dreigt bovendien door deze incongruentie geen uitstraling van met het BW strijdige bepalingen naar andere sectoren? Deelt de staatssecretaris de opvatting dat het wetsvoorstel op dit onderdeel aanpassing behoeft?

De voorzitter van de commissie,
Luijten

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen