

19 591

Regelen met betrekking tot de opwekking, de invoer, het transport en de afzet van elektriciteit (Elektriciteitswet 1989)

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 27 juni 1989

De leden van de vaste Commissie voor Economische Zaken waren de minister erkentelijk voor het uitvoerige en vaak ook bevredigende antwoord op de door hen in het voorlopig verslag gestelde vragen. De leden van de fractie van de **V.V.D.** wilden op de gewisselde argumenten nader ingaan tijdens de openbare beraadslaging over het voorstel.

De leden van de fracties van het **C.D.A.** en de **P.v.d.A.** hadden na ontvangst van de memorie van antwoord nog de behoefte aan een nadere schriftelijke gedachtenwisseling met de bewindsman. Van deze vragen wordt verslag gedaan in dezelfde volgorde als werd gekozen voor het voorlopig verslag.

Algemeen

De leden van de **P.v.d.A.**-fractie lazen uit de memorie van antwoord dat één van de intenties van het wetsvoorstel is een stelsel van concurrentieprikkels te bewerkstelligen dat zal leiden tot efficiency en een marktgericht gedrag van productie- en distributiebedrijven.

Er wordt uitdrukkelijk op bladzijde 2 gesteld dat één van de aspecten daarbij is, dat de distributiebedrijven en eindverbruikers de mogelijkheid krijgen zelf stroom op te wekken met decentraal vermogen.

Deze leden vroegen zich af of het op grote schaal benutten van deze mogelijkheid niet zal leiden tot het in gevaar brengen van de continuïteit van de nationale (centraal opgewekte) elektriciteitsvoorziening. Loopt deze continuïteit ook geen gevaar als er op zeer grote schaal gebruik gemaakt wordt van de andere «concurrentieprikkels», namelijk de mogelijkheid het importeren van stroom door de eindverbruikers?

Doelstellingen in de wet

De leden van de **C.D.A.**-fractie wilden nader ingaan op de argumentatie tegen de stroomimport door distributiebedrijven en de geheel andere benadering van het produkt gas. Zij menen dat hier geen

¹ Samenstelling:

Coenemans (CDA), Van Leeuwen (CDA), Van Velzen (CDA), Klein Bennink (PvdA), Pit (PvdA), Schinck (PvdA), (voorzitter), Verbeek (VVD), Braakman (VVD), Hoefnagels (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Vogt (PSP), Schuurman (RPF), Mw. Bolding (CPN), Van der Jagt (GPV).

* De m.v.a. is abusievelijk gedrukt onder nr. 80b; dit moet zijn 80c

consistent beleid wordt gevoerd. In de wetgeving voor de elektriciteitssector zijn – terecht – concurrentieprikkels ingebouwd. Eén daarvan is de import van elektriciteit doordat, zoals de Memorie van Antwoord op pagina 17 vermeldt, «elke stroomconsument, dus ook elk bedrijf, de mogelijkheid krijgt tot stroomimport», terwijl een wettelijke transportplicht is voorzien.

Een distributiebedrijf mag niet importeren, omdat zoals op pagina 12 is verwoord, «de in het wetsvoorstel verankerde leveringsplicht van de productiebedrijven en van de distributiebedrijven zo niet meer opgelegd kan worden. Wil de minister dat nader motiveren en een overzicht verstrekken van de hoeveelheid afgenomen kWh door wat hij noemt «elke stroomconsument, dus ook elk bedrijf», en de hoeveelheid afgenomen kWh door de distributiebedrijven.

Is de leveringsplicht bij import door stroomconsumenten niet in het geding en bij import door distributiebedrijven wel? En waarom is in de nota «Enkele hoofdlijnen van het energiebeleid nader bezien» een geheel andere positie ingenomen in de gasector?

Is daar geen internationale prikkel gewenst, geen afzwakking van de monopoliepositie, geen transportverplichting?

De leden van de **P.v.d.A.**-fractie wilden nadere vragen stellen over het teruglopen van de winstafdrachten van de elektriciteitssector aan de lagere overheden.

In de memorie van antwoord wordt op bladzijde 9 gesteld dat verschillende gemeenten, anticiperend op de toekomstige situatie, hun inkomsten uit het elektriciteitsbedrijf hebben gecompenseerd. De in tabel 1 van de memorie van antwoord overgelegde gegevens onderbouwen deze stelling niet. Alleen in de provincies Overijssel en Zuid-Holland is er sprake van een duidelijke afname van de afdrachten aan de lagere overheden. De leden hier aan het woord vroegen de minister nog eens uitdrukkelijk op dit punt in te gaan.

Inkomsten uit de elektriciteitsbedrijven voor de lagere overheden blijven mogelijk zo wordt eveneens op bladzijde 9 meegedeeld. In eerdere schriftelijke stukken is gesteld dat een percentage van 4% over het geïnvesteerde vermogen als een redelijke winstafdracht wordt gezien.

Kan de minister duidelijk maken welk percentage van de huidige winstafdrachten als «over»-winst beschouwd moet worden en dus zal verdwijnen?

Bestaat de mogelijkheid voor de gemeenten en provincies een overgangperiode te hanteren teneinde de wegvallende winstafdrachten uit de elektriciteitsbedrijven te kunnen compenseren?

Schaalgrootte

De leden van de fractie van het **C.D.A.** wensten terug te komen op hun vraag naar de verwachte schaalvoordelen. Uit het antwoord van de Regering blijkt dat in 1980 besparing werd verwacht van zo'n 8%, hetgeen toendertijd overeenkwam met zo'n 800 miljoen gulden.

Is de minister van mening dat het nu nog verwachte effect van f 50 à 60 miljoen bij elk van de bedrijven zal optreden? Of slaat de f 50 à 60 miljoen op de vier bedrijven gezamenlijk, zoals gesuggereerd wordt op pagina 17 van de memorie van antwoord?

Is de opbrengst uiteindelijk niet veel te gering gelet op het verwachte bedrag, mede gerelateerd aan het prijspeil 1989?

Is de voorgestane configuratie feitelijk wel doelmatig gelet op deze beperkte opbrengst?

Is daarmee niet een belangrijke doelstelling aan deze Elektriciteitswet ontvallen?

Tariefstructuur

In de memorie van antwoord wordt, aldus de leden van de **P.v.d.A.**-fractie gesteld dat het prijsvormingssysteem erop gericht is om zoveel mogelijk marktconform gedrag te bewerkstelligen. Tussen de verschillende schakels in de leveringsketen moet worden onderhandeld over de tarieven. «Daarbij is het van belang dat de afnemers ook over alternatieven beschikken». Heeft de VEEN reële alternatieven als zij niet tot overeenstemming komt met de productiebedrijven omtrent de tariefvoorstellen (LBT)?

Zou in dit kader verruiming van de importmogelijkheden niet het beste alternatief zijn?

Tevens stelt de minister dat het zogenaamde «zakelijk beleid-tarief» van de bijzondere grootverbruikers niet zal leiden tot eenzijdige kostenafwenteling. Wel kan dit leiden tot «een andere verdeling van de kosten over de afnemers dan tot nu toe het geval was.»

Kan de minister deze laatste zinsnede nog eens verduidelijken?

Een internationaal concurrerend tarief voor de bijzondere grootverbruikers wordt noodzakelijk geacht. Hoe zal de «andere kostenverdeling» plaatsvinden?

Wat zijn de gevolgen voor het kleinverbruikerstarief?

Verantwoordelijkheidsverdeling

Vervolgens wilden de leden van de **C.D.A.**-fractie stilstaan bij de in het wetsvoorstel neergelegde mengeling van publiek- en privaatrecht.

Deze leden erkenden dat de overheid volgens vaste jurisprudentie van de burgerlijke rechter, de vrijheid heeft om gebruik te maken van privaatrechtelijke bevoegdheden voor de behartiging van publiekrechtelijke belangen, tenzij aan een publiekrechtelijke regeling een de burgerrechtelijke weg uitsluitend karakter moet worden toegekend (de tweewegenleer). De verwijzing in de memorie van antwoord naar een uit 1970 daterend artikel van prof. mr. J. van der Hoeven leek deze leden niet geheel adequaat. Het artikel is belangwekkend, maar gedateerd. Er is sedertdien met name in de sfeer van het administratieve recht nogal wat veranderd, niet in het minst door invoering van de wet AROB, aan het functioneren van welke wet overigens juist mr. J. van der Hoeven zo'n grote bijdrage heeft geleverd.

Onder de vigeur van de wet AROB heeft zich een omvangrijke jurisprudentie ontwikkeld waarbij een besluit dat louter kan worden gezien als de uitoefening van een privaatrechtelijke bevoegdheid toch als publiekrechtelijke beschikking wordt aangemerkt, indien het is genomen om een doel te bereiken waartoe voor het betrokken administratieve orgaan een publiekrechtelijke weg zou hebben opengestaan en de beroepsgerechtigde bij het volgen van die weg in een uit het oogpunt van rechtsbescherming gunstiger positie zou hebben verkeerd. In essentie is die jurisprudentie er dus op gericht bepaalde gevallen van misbruik van privaatrechtelijke rechtsfiguren tegen te gaan. In dit verband wilden deze leden nog de navolgende passage aanhalen uit het Praktijkboek Administratief Recht, hoofdstuk XIV Overheid en Burgerlijk Recht, paragraaf 3.1.3 gebruik en misbruik van privaatrecht: «Het enthousiasme hiervoor – het gebruik van privaatrecht ten behoeve van publiekrechtelijke doeleinden – verflauwt echter wanneer men de volstrekt onvoldoende meegeëvolu-

eerde controlemogelijkheden terzake beziet. De overheid blijkt hier juist teveel ruimte te krijgen, wanneer men haar als «privé persoon» beoordeelt (en bepaald niet steeds in het «eigen» voordeel). In het kort zij dan ook gewezen op de belangrijkste bezwaren aan de huidige stand van zaken verbonden. Het gevaar bestaat dat:

1. zaken van centraal beleid en algemeen belang nauwelijks gecontroleerd en ongecoördineerd «en privé» bedisseld worden;
2. de in publiekrechtelijke wegen structureel ingebouwde mechanisme van rechtsbescherming zowel voor de wederpartij als voor derden worden omzeild;
3. beleidsvrijheid voor te lange duur wordt vastgesteld c.q. te duur moet worden teruggekocht;
4. mogelijkheden van beleidsrealisatie en de daarop toepasselijke normen zowel voor de overheid als voor burger en toetsingsinstanties ondoorzichtig worden, terwijl het aureool van open en gelijkwaardige inbreng van partijen veelal een fictie blijkt».

Naar de indruk van deze leden doet aan het vorenstaande niet af de stellingname van de minister dat complicaties op rechtsbeschermingsgebied niet te verwachten zijn, aangezien men immers voor geschillen over publiekrechtelijke bevoegdheden terecht kan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en voor geschillen betreffende een civielrechtelijke overeenkomst bij de Burgerlijke Rechter.

Op basis van het gestelde in de memorie van antwoord voelden deze leden zich vooralsnog bevestigd in hun aanvankelijke oordeel dat de minister bij een bepaald onderdeel van het voorgestelde stelsel gestruikeld is over het onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht.

In het voorlopig verslag wezen deze leden er voorts op dat in artikel 8, lid 3 als sanctie op de naleving van voorwaarden zoals aangegeven in artikel 8, lid 2, is voorzien dat onder omstandigheden de minister de publiekrechtelijke aanwijzing als bedoeld in artikel 8, lid 1 kan intrekken. De minister erkent dat intrekking van de aanwijzing niet tot gevolg heeft dat de aangewezen vennootschap verplicht wordt haar eigendommen waaronder het hoogspanningsverbindingennet over te dragen. De minister tracht de consequenties van een en ander weg te redeneren met de stelling dat in zo'n situatie wel verwacht mag worden dat «er bereidheid bestaat deze eigendommen tegen een passende vergoeding over te dragen», terwijl voorts «intrekking van de aanwijzing als een ultimum remedium moet worden gezien en gebruikmaking van die bevoegdheid niet in de rede ligt». Deze leden achtten dit niet zo'n overtuigend verweer. De sanctie van artikel 8, lid 3 ontleent zijn kracht uiteraard niet aan een (geregeld) feitelijk gebruik, doch aan de (theoretische) mogelijkheid. Alle betrokkenen weten dat de minister tenslotte kan verkiezen de betreffende aanwijzing in te trekken. In de praktijk kan daarmee worden volstaan.

Nu echter de privaatrechtelijke gevolgen van zo'n intrekking niet geregeld zijn, mist die sanctie feitelijke betekenis. Nederland kan immers geen seconde zonder hoogspanningsverbindingennet zitten. Indien de omstandigheden zodanig zijn dat de minister gedwongen is tot intrekking van de aanwijzing over te gaan – inderdaad een extreme situatie – dan kan de minister er immers niet op rekenen dat er bij die vennootschap dan toch nog bereidheid bestaan haar eigendommen tegen een naar de opvatting van de minister passende vergoeding over te dragen.

Er lijkt derhalve in het voorgestelde stelsel een leemte te zitten. Voor een mogelijke oplossing van deze leemte verwezen deze leden naar het

wetsvoorstel onder nummer 20 894 Regelen met betrekking tot de Privatisering van het Waarborgfonds Motorverkeer. Ook in het in dat wetsvoorstel neergelegde stelsel figureert een «aangewezen rechtspersoon» met een bepaalde publiekrechtelijke taak, welke rechtspersoon aan een aantal in de wet neergelegde eisen dient te voldoen. Ingevolge het gestelde in artikel 23, lid 3 van dat wetsvoorstel kan de aanwijzing worden ingetrokken. De gevolgen in privaatrechtelijke zin van de intrekking van die aanwijzing zijn daar wel geregeld. Zie immers artikel 23, lid 4, luidende als volgt:» Intrekking van een in het eerste lid bedoelde aanwijzing geschiedt onder gelijktijdige voorziening door onze Minister van Justitie en onze Minister van Financiën in de in het eerste lid bedoelde taak, waaromtrent zij nadere regels kunnen stellen. De intrekking heeft de ontbinding van de rechtspersoon ten gevolge en doet de vermogensbestanddelen daarvan onder algemene titel op de Staat overgaan». Weliswaar gaat het bij dat wetsvoorstel om een stichting en hier om een naamloze vennootschap waarvan de aandelen in handen zijn van andere partijen dan de Staat, doch naar de indruk van deze leden doet een en ander aan de bruikbaarheid van zo'n type oplossing niet af. Zo'n eigendomsoverdracht onder algemene titel kan ook niet in eigenlijke zin als onteigening worden aangemerkt. Neergelegd in de wet gaat het dan immers om een wijziging van de rechtsorde waarop artikel 14 van de Grondwet niet ziet. Zo'n type oplossing leek deze leden niet alleen formeel toegelaten, doch ook praktisch en redelijk. Overigens zou bij handhaving van de huidige tekst van het wetsvoorstel wellicht een vrijwel identiek resultaat bereikt kunnen worden door middel van een privaatrechtelijke regeling, meer in concreto een tussen de Staat en de aangewezen vennootschap gesloten overeenkomst die automatisch in werking treedt zodra de aanwijzing wordt ingetrokken. Zo'n overeenkomst is echter niet onder alle omstandigheden waterdicht en vergt in ieder geval de medewerking van de aangewezen vennootschap.

Deze leden zagen met belangstelling de beschouwingen van de minister naar aanleiding van het vorenstaande tegemoet.

Europese dimensie

De leden van de **C.D.A.**-fractie vroegen in het voorlopig verslag of de minister een quasi préjudiciële toetsing overwogen had ten einde te anticiperen op met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid te verwachten klachten van één of meer distributiebedrijven.

Als deze leden het goed zagen verwijst de minister in zijn antwoord naar het zogenaamde Dassonville-arrest. Hij vervolgt met de mededeling dat naar zijn oordeel een «ongestoorde electriciteitsvoorziening» een uitzondering vormt op het algemeen verbod van invoerbepaling.

Dit antwoord stelde deze leden allerminst gerust. Zij hechtten zeer aan een pertinent antwoord op hun vraag of de minister deze gevallen ook prejudiciair heeft doen toetsen resp. wil doen toetsen door het Europese Hof resp. de Commissie teneinde de zekerheid over de houdbaarheid van boven weergegeven oordeel van de minister te verkrijgen.

Amendement Tommel

Tenslotte hadden de leden van de **C.D.A.**-fractie met belangstelling kennis genomen van de redenering van de minister inzake het amendement Tommel op pagina 29 van de memorie van antwoord.

Mogen zij uit het antwoord opmaken dat het om een overbodige toevoeging gaat die geen betekenis heeft voor het gestelde in artikel 2?

Zo ja, waarom heeft de minister zich dan niet verzet tegen het amendement?

Zo nee, kan de minister dan aangeven welke praktische betekenis hij toekent aan dit amendement?

De voorzitter van de commissie,
Schinck

De griffier van de commissie,
Van der Putten