

Vergaderjaar 1997–1998

25 621

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

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 augustus 1997 en het nader rapport d.d. 15 september 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 7 mei 1997, no. 97.002249, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 19..).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 mei 1997, nr. 97.002249, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 augustus 1997, nr. W10.97.0244, bied ik U hierbij aan.

#### 1. De verhouding met het EG-Verdrag en richtlijn nr. 96/92/EG.

*Het wetsvoorstel strekt tot vervanging van de Elektriciteitswet 1989 en beoogt, aldus de memorie van toelichting, individuele vragers en aanbieders op de elektriciteitsmarkt geleidelijk meer keuzevrijheid te geven binnen een raamwerk van regels die gericht zijn op het betrouwbaar, duurzaam en doelmatig functioneren van de elektriciteitsvoorziening. Daarmee strekt het voorstel mede tot uitvoering van richtlijn nr. 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (PbEG 1997 L 27) (hierna: de richtlijn).*

*Met de keuze om invoer en uitvoer van elektriciteit in beginsel hetzelfde te behandelen als transport van elektriciteit over het Nederlandse net wordt reeds vanaf de inwerkingtreding van de wet een mate van marktopening bereikt die aanmerkelijk verder gaat dan waartoe artikel 19 van de richtlijn minimaal verplicht, aldus ook de toelichting op artikel 27 van het wetsvoorstel. In 2007, als de Nederlandse markt geheel geopend is, geldt dat in nog veel sterkere mate. Onderkend moet evenwel worden dat een grotere mate van opening de Nederlandse elektriciteitsmarkt ten opzichte van de andere lidstaten kwetsbaar kan maken. Als een buitenlands elektriciteitsbedrijf – zo vervolgt de toelichting – ongelimiteerd naar Nederland kan exporteren, maar import uit Nederland en andere landen grotendeels kan tegenhouden, ontstaat onevenwichtigheid. Het bedrijf opereert dan immers op een binnenlandse markt die grotendeels is afgeschermd voor buitenstaanders; het kan daarop zelfs een monopoliepositie bereiken hebben. Het kan zijn dat het bedrijf de daar behaalde winsten gebruikt om buitenlandse klanten aantrekkelijke tarieven te kunnen bieden en zodoende*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

concurrentievervalsing te opereren (kruissubsidiëring). Ter voorkoming van een dergelijke onevenwichtige marktopening bevat, aldus de toelichting, de richtlijn enige waarborgen, die zijn neergelegd in artikel 19, vijfde lid, en geïmplementeerd in de artikelen 27 tot en met 32 van het wetsvoorstel.

a. Mede in het licht van de genoemde kwetsbaarheid van de Nederlandse elektriciteitsmarkt bij verdergaande marktopening dan waartoe de richtlijn verplicht, rijst bij de Raad van State in de eerste plaats de vraag waarom de keus in het wetsvoorstel daartoe wordt gemaakt. Het college meent dat een dergelijke keuze uitsluitend kan worden gerechtvaardigd indien onomstotelijk vaststaat dat de voordelen van een ten opzichte van andere lidstaten verdergaande marktopening opwegen tegen de nadelen daarvan.

In de toelichting kan een fundamentele beschouwing over de voorgestane verdergaande liberalisering niet worden gemist, mede tegen het licht van de veronderstelde bevoegdheden in het kader van artikel 19, vijfde lid, van de richtlijn. Daarbij ware ook aandacht te besteden aan de vraag naar de effecten van de voorgenomen liberalisatie op de export van elektriciteit.

Anders dan de memorie van toelichting overigens doet uitkomen (Algemeen, paragraaf 3) wordt in de richtlijn niet uitgegaan van verplichte geleidelijke openstelling van de elektriciteitsmarkt op basis van specifieke minimumpercentages. In de toelichting dient deze verplichte openstelling aan de hand van de criteria genoemd in artikel 19, eerste tot en met derde lid, van de richtlijn nader te worden uitgewerkt.

b. In de toelichting wordt opgemerkt dat artikel 19, vijfde lid, van de richtlijn, aangeduid als een reciprociteitsclausule, door een weinig heldere formulering vragen oproept. Verondersteld wordt dat dit artikelonderdeel de bevoegdheid voor de lidstaten meebrengt leveringscontracten (import) te verbieden. Deze veronderstelling is gebaseerd op consultaties bij andere lidstaten en de Europese Commissie.

Het is het college in de eerste plaats opgevallen dat in de toelichting een deugdelijke beschrijving van de reciprociteitsclausule en het overleg daarover met de Europese Commissie ontbreekt. De toelichting dient te worden aangevuld.

Het college meent dat waar kennelijk slechts impliciet wordt uitgegaan van aan lidstaten toekomende bevoegdheden tot importbeperking risico's genomen worden met betrekking tot de nationale wetgeving en de toepassing daarvan in het licht van de reikwijdte van de richtlijn. Dat klemt temeer waar, zo al onder voorwaarden van de mogelijkheid van importverboden in bepaalde gevallen moet worden uitgegaan, de criteria daarvoor slechts kunnen worden ontleend aan artikel 19, vijfde lid, onder b, van de richtlijn dat voorziet in een bijzondere procedure bij de Europese Commissie. Het college stelt vast dat het in dit artikelonderdeel vervatte criterium «gemeenschappelijk belang» niet terugkeert in artikel 30, eerste lid juncto tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel, dat de mogelijkheid – door middel van een ministeriële aanwijzing – van onder meer een importverbod geeft. In zoverre schiet het voorstel binnen het raam van de richtlijn tekort.

Daar komt bij dat de toepassing van de in artikel 30 vervatte reciprociteitsclausule noodzaakt het recht van een andere lidstaat te interpreteren. Het college wijst erop dat hieraan de nodige risico's kunnen zijn verbonden.

De eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de juiste naleving van het communautaire recht brengt mee dat – voorzover het vijfde lid van artikel 19 impliciet ruimte laat voor het veronderstelde importverbod – de vraag moet worden gesteld of de vrijheid die in het wetsvoorstel wordt genomen zich verdraagt met de artikelen 30 en 36 van het EG-Verdrag. In de toelichting ontbreekt op dit punt elke beschouwing.

Het college betwijfelt of de in het wetsvoorstel vervatte mogelijkheid van oplegging van onder meer importverboden in de vorm van ministeriële aanwijzingen zich verdraagt met deze verdragsbepalingen, met name nu als criterium voor verlening van een dergelijke aanwijzing wordt gehanteerd «het belang van de verzekering van evenwichtige internationale marktverhoudingen». Waar de toepassing van dit criterium zal zijn ingegeven door overwegingen die verband houden met de situatie van de Nederlandse elektriciteitsmarkt, wijst het college erop dat artikel 36 volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ertoe strekt slechts belangen van niet-economische aard te beschermen. Dit is slechts

*anders indien naast zuiver economische overwegingen de betrokken maatregel tevens dient voor één van de belangen genoemd in artikel 36, zoals openbare orde en veiligheid (Zaak 72/83, Campus Oil, Jur. 1984, 2727, r.o. 35).*

*Naar het college meent, zijn in de toelichting geen of onvoldoende redenen voor mogelijke importverboden aangegeven die verdergaan dan overwegingen van zuiver economische aard. Zolang een dergelijke niet-economische grond niet kan worden aangewezen, is twijfelachtig of de in het wetsvoorstel in artikel 30 aan de Minister van Economische Zaken verleende bevoegdheid in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht. Deze problematiek dient nader te worden gezien.*

*c. De aanhef van artikel 19, vijfde lid, van de richtlijn, gaat ervan uit dat de reciprociteitsclausule slechts van toepassing kan zijn gedurende de periode bedoeld in artikel 26 van de richtlijn. Het wetsvoorstel gaat evenwel niet uit van een tijdelijkheid van het systeem van artikel 30 van het wetsvoorstel. Het college adviseert hierin te voorzien.*

*d. In artikel 32 van het wetsvoorstel wordt een voorziening gecreëerd die, aldus de toelichting, een afnemer of leverancier het recht geeft op te komen tegen een verbod om elektriciteit te importeren of te exporteren. Op grond van dit artikel kan de afnemer of de leverancier wiens transactie is geweigerd als bedoeld in artikel 19, vijfde lid, onder b, van de richtlijn aan de Minister van Economische Zaken verzoeken zijn bevoegdheid, bedoeld in dat artikel-onderdeel van de richtlijn, uit te oefenen.*

*Het college gaat, het desbetreffende onderdeel van de richtlijn in aanmerking nemend, ervan uit dat deze bevoegdheid slechts in bepaalde nader aan te duiden situaties betekenis kan hebben. In dat licht verdient het aanbeveling artikel 32 te verduidelijken.*

*e. In de toelichting (Algemeen, paragraaf 6.3) wordt onder verwijzing naar richtlijn nr. 83/189/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983, betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109) en artikel 7, tweede lid, van de richtlijn opgemerkt dat het voorstel is genotificeerd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Het college gaat ervan uit dat het voorstel nogmaals aan de Raad voor advies zal worden voorgelegd indien het oordeel van de Europese Commissie dan wel van de lidstaten aanleiding geeft tot veranderingen van meer dan bijkomstige aard, en acht het gewenst dat het oordeel van de Commissie aan hem wordt toegezonden.*

1. a. De Raad van State is van mening dat een keuze voor een verdergaande marktopening dan waartoe de richtlijn verplicht, uitsluitend kan worden gerechtvaardigd indien onomstotelijk vaststaat dat de voordelen daarvan opwegen tegen de nadelen.

Ik deel de mening van de Raad omtrent de noodzakelijke rechtvaardiging van de verdergaande liberalisering. Naar mijn oordeel wegen de voordelen van een dergelijke liberalisering op tegen de nadelen en is de rechtvaardiging daarvoor dus aanwezig. De redenen voor de beoogde liberalisering zijn reeds in de Derde Energienota aangegeven (kamerstukken II 1995/96, 24 525). Aan de vrijmaking van de Nederlandse elektriciteitsmarkt liggen overwegingen ten grondslag betreffende het nut van het bevorderen van marktwerking, eerlijke handelspraktijken en meer efficiëntie in de elektriciteitssector. Daarbij worden de lijnen doorgetrokken die op de terreinen van de telecommunicatie en het openbaar vervoer in ontwikkeling zijn. In deze benadering wordt elektriciteit, in grotere mate dan thans het geval is, beschouwd als een «gewoon» product, te produceren en te distribueren in een markt met eerlijke concurrentie. Daarmee zijn de economische redenen verdwenen om de elektriciteitssector nog in zijn geheel te benaderen als nutssector waarin bedrijven monopolieposities zouden moeten innemen. De evaluatie van de Elektriciteitswet 1989 heeft bovendien aangetoond dat vergaande regulering van de elektriciteitsproductie en -distributie leidt tot een kostbare verstarring van de elektriciteitsmarkt. De betrouwbaarheid en veiligheid van de elektriciteitsvoorziening kunnen op efficiëntere wijze gewaarborgd worden wanneer voor elektriciteit zoveel mogelijk een normale markt wordt gecreëerd.

Daarbij komt dat Nederland in de Europese Unie zeker niet alleen staat in de verdergaande liberalisering van zijn elektriciteitsmarkt. Het Verenigd

Koninkrijk, Zweden en Finland zijn ons voorgegaan en in Duitsland en Spanje is men eveneens overtuigd van de noodzaak tot een snelle openstelling van de markt. Het tot stand komen van de richtlijn betreffende de interne elektriciteitsmarkt getuigt van een steeds meer gelijklopende visie van de lid-staten. Echter, de richtlijn schept niet meer verplichtingen dan het gedeeltelijk openstellen van de markten in een geleidelijk proces. Juist in verband met deze fasegewijze benadering is in artikel 19, vijfde lid, van de richtlijn een instrument opgenomen om eventuele onevenwichtigheden tussen de markten van de lid-staten te voorkomen, voor zover die verstoring van het evenwicht het gevolg is van verschillende snelheden bij het openstellen van de elektriciteitsmarkten. Doordat de richtlijn dit instrument bevat kunnen ongelijke posities binnen de Europese markt worden rechtgetrokken, hetgeen verdergaande openstelling van de Nederlandse markt – en van markten in de genoemde andere lid-staten – bevordert. Zowel in de beleidsnota's, vermeld in paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, als in paragraaf 3 van die toelichting is de voorgestane verdergaande liberalisering gemotiveerd. Overeenkomstig de vraag van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld met een beschouwing over de gevolgen van de liberalisering voor de export. Ook is in de memorie van toelichting alsnog aangegeven dat de verplichte openstelling in artikel 19, eerste, tweede en derde lid, van de richtlijn niet is uitgedrukt in percentages maar in een communautaire verbruiksdrempel. Op basis van die drempel wordt het aandeel berekend waarvoor een lidstaat zijn markt moet openstellen. De in de richtlijn genoemde verbruiksdrempels van 40, 20 en 9 GWh komen neer op de in de memorie van toelichting genoemde percentages van 22, 25 en 32.

b. De opmerkingen van de Raad met betrekking tot artikel 30 van het wetsvoorstel in verhouding tot de artikelen 19, vijfde lid, van de richtlijn en 30 en 36 van het EG-Verdrag, hebben ertoe geleid dat de in deze artikelen vervatte reciprociteitsbepaling opnieuw is gezien en het wetsvoorstel en de toelichting daarop enigszins zijn gewijzigd.

Zoals de Raad er in onderdeel 1c terecht op wijst, is de reciprociteitsclausule slechts van toepassing gedurende de periode van negen jaar, bedoeld in artikel 26 van de richtlijn. De reden voor de tijdelijke gelding van de clausule wordt in de aanhef van artikel 19, vijfde lid, van de richtlijn gegeven: het gaat om «het voorkomen van een verstoring van het evenwicht bij het openstellen van de elektriciteitsmarkten» gedurende de periode van negen jaar. Het betreft derhalve een soort overgangsbepaling of anders gezegd, een instrument om de omvorming van de sterk gereguleerde, monopolistische elektriciteitssectoren in de lid-staten naar een geliberaliseerde, interne elektriciteitsmarkt gelijkmatig en evenwichtig te doen verlopen.

Wat «de verstoring van het evenwicht» betreft, leid ik uit artikel 19, vijfde lid, onder b, van de richtlijn af dat daaronder een verstoring van het economisch evenwicht binnen de interne markt verstaan moet worden. De Commissie moet immers op grond van genoemd artikelonderdeel bij het beoordelen van een eventuele weigering rekening houden met de marktsituatie en het gemeenschappelijke belang. Dat spoort met artikel 3, derde lid, van de richtlijn, waarin aan de lid-staten de bevoegdheid wordt gegeven om onder meer de artikelen 17 en 18 van de richtlijn niet toe te passen, «voor zover de toepassing van die bepalingen zou verhinderen dat de elektriciteitsmaatschappijen zich in feite of in rechte kwijten van de hun in het algemeen belang van de economie opgelegde verplichtingen en voor zover de ontwikkeling van het handelsverkeer niet beïnvloed wordt in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap». Het feit dat algemene economische belangen als rechtvaardigingsgrond voor het niet-toepassen van richtlijnbevestigingen worden genoemd, geeft aan dat de artikelen 3, derde lid, en 19, vijfde lid, van de richtlijn geen uitwerking zijn van artikel 36 van het EG-Verdrag, omdat dat verdragsartikel, zoals de Raad terecht aangeeft, ertoe strekt belangen van niet-economische aard te beschermen. Aan het slot van artikel 3, derde lid, van de richtlijn wordt het verdragsartikel genoemd dat wél als basis voor de afwijkingen kan gelden, namelijk artikel 90 van het EG-Verdrag.

Het tweede lid van artikel 90 van het EG-Verdrag verklaart dat ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, onder de regels van het verdrag vallen, met name de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De netbeheerder van het

landelijk hoogspanningsnet kan worden beschouwd als een onderneming belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang. De hem toevertrouwde bijzondere taak is neergelegd in, onder meer, artikel 16, tweede lid, onder c, van het wetsvoorstel, waar het gaat om het invoeren en uitvoeren van elektriciteit op de grondslag van hoofdstuk 3, paragraaf 5, van het wetsvoorstel. De cruciale vraag is dan of met een beroep op artikel 90, tweede lid, van het EG-Verdrag aan een netbeheerder kan worden opgedragen de invoer van elektriciteit uit een bepaald land geheel of onder voorwaarden tegen te houden en zodoende artikel 30 van het EG-Verdrag buiten toepassing te laten. Gelet op de artikelen 3, derde lid, en 19, vijfde lid, van de richtlijn, lijkt deze vraag bevestigend te kunnen worden beantwoord, in ieder geval voor zover het gaat om een opdracht die wordt gegeven om een verstoring van het evenwicht op de interne markt te voorkomen of op te heffen gedurende de overgangstermijn van artikel 26 van de richtlijn. Daarbij wijs ik erop dat de bewoordingen van artikel 90, tweede lid, van het EG-Verdrag enkel handelen over ondernemingen. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG blijkt evenwel dat deze bepaling onder omstandigheden ook door een lid-staat kan worden ingeroepen om een aan een onderneming verleend afwijkend regime te billijken in verband met het aan deze onderneming opgedragen beheer van diensten van algemeen economisch belang.

Voor zover in deze benadering toch nog enig risico mocht blijken te zijn besloten, gaat het niet om risico's voor alleen het Nederlandse wetsvoorstel. Ook wat betreft de richtlijn zelf, die uitgaat van een afwijking van artikel 30 van het EG-Verdrag, bestaat uiteindelijk het risico dat het Hof van Justitie van de EG – anders dan de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie, het Europees Parlement en de lid-staten – de rechtvaardiging op grond van artikel 90 van het EG-Verdrag afwijst. Een dergelijk oordeel van het Hof zou meer dan alleen artikel 19, vijfde lid, van de richtlijn treffen, omdat die reciprociteits-clausule gezien moet worden als één van de instrumenten voor een geleidelijke en evenwichtige openstelling van de nationale elektriciteitsmarkten.

Naar mijn oordeel bestaat er derhalve thans onder omstandigheden op grond van artikel 19, vijfde lid, van de richtlijn de bevoegdheid om de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet op te dragen in de vervulling van zijn taak met betrekking tot de invoer en uitvoer van elektriciteit, het transport van elektriciteit uit een andere staat te staken. De omstandigheden die hier ingevolge de richtlijn een rol spelen zijn:

1. dat een verstoring van het evenwicht optreedt, dat wil zeggen dat het economische evenwicht op de elektriciteitsmarkten die deel uitmaken van de interne markt, wordt aangetast;
2. dat gezien de marktsituatie en het gemeenschappelijke belang ingrijpen nodig is om deze verstoring te voorkomen of op te heffen, waarbij het ingrijpen bedoeld is om de door de richtlijn voorziene openstelling van de nationale elektriciteitsmarkt, als deel van de interne markt, op een ongestoorde en geleidelijke wijze te laten plaatsvinden;
3. dat een andere, minder ingrijpende, maatregel dan een al dan niet geclausuleerd verbod niet geschikt is om deze verstoring te voorkomen of op te heffen en
4. dat de ontwikkeling van het handelsverkeer, in het bijzonder de interne markt voor elektriciteit, niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met het gemeenschappelijke belang, bedoeld in artikel 19, vijfde lid, onderdeel b, van de richtlijn.

Overeenkomstig de hierboven uiteengezette gedachtegang is artikel 30 van het wetsvoorstel aangepast en is de toelichting daarop aangevuld. Daarbij is in de toelichting aangegeven wat de reciprociteitsclausule inhoudt. Ook zijn de criteria op grond waarvan een aanwijzing aan de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet kan worden gegeven, aangescherpt in de hierboven genoemde zin.

Wat de interpretatie van het recht van andere lid-staten betreft, wijs ik erop dat de lid-staten op grond van artikel 19, vierde lid, van de richtlijn ieder jaar de criteria voor het bepalen van de in aanmerking komende afnemers moeten toezenden aan de Commissie met het oog de bekendmaking daarvan in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen. Bij de interpretatie van artikel 30 van het wetsvoorstel zal onder meer van die informatie worden uitgegaan. De toelichting is op dit punt aangevuld.

c. In de tijdelijkheid van de reciprociteitsregeling is voorzien door aan artikel 70 van het wetsvoorstel een tweede lid toe te voegen, waarbij de grondslag wordt gegeven voor het intrekken van de artikelen 28 tot en met 32 op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip maar in ieder geval niet later dan 19 februari 2006, i.c. de datum, bedoeld in artikel 26 van de richtlijn.

Overigens bevat het wetsvoorstel nog een andere mogelijkheid om de genoemde artikelen snel buiten werking te stellen, mocht dat – anders dan ik verwacht; zie hiervoor onder punt 3b van dit nader rapport – door het Hof van Justitie van de EG worden geëist. Artikel 28, vijfde lid, onder b, van het wetsvoorstel geeft namelijk een vrijstelling van de bepalingen voor partijen die gevestigd zijn in een bij ministeriële regeling aangewezen land. In die ministeriële regeling zouden zonedig alle lid-staten van de Europese Unie of ruimer, de Europese Economische Ruimte genoemd kunnen worden, zodat de bepalingen alleen nog betrekking kunnen hebben op derde landen.

d. Zoals de Raad stelt kan de bevoegdheid van de Europese Commissie op grond van artikel 19, vijfde lid, onderdeel b, van de richtlijn, waarnaar wordt verwezen in artikel 32 van het wetsvoorstel, slechts in bepaalde situaties betekenis hebben. Genoemd artikel is verduidelijkt door de toelichting daarop aan te vullen met een beschrijving van situaties waarin de bevoegdheid van de Commissie kan worden toegepast.

e. Indien de notificatie van het wetsvoorstel aan de Europese Commissie aanleiding geeft tot het in het wetsvoorstel aanbrengen van veranderingen van meer dan bijkomstige aard, zal het wetsvoorstel nogmaals aan de Raad worden voorgelegd.

## *2. Het Energierapport.*

*a. Het energierapport, genoemd in artikel 2 van het wetsvoorstel, vloeit voort uit de beleidsvoornemens die in de Derde Energienota (kamerstukken II 1995/96, 24 525, nrs.1–2, bijlage 3) zijn opgenomen. Het is een strategisch beleidsdocument dat de Minister van Economische Zaken (minimaal) eenmaal per vier jaar uitbrengt en dat leidend is voor onderdelen van het rijksbeleid die energierelevantie hebben. Het rapport kent, aldus de toelichting, twee elementen, namelijk een analyse- en een beleidscomponent.*

*Het college stelt vast dat in het voorgestelde derde lid van artikel 2, dat een opsomming geeft van onderwerpen die in het rapport dienen te worden opgenomen, de beleidscomponent in het rapport onvoldoende vorm wordt gegeven. Volstaan wordt met de analysecomponent (onderdelen a–c) alsmede een overzicht van de beoogde resultaten inzake de bevordering van een betrouwbaar, duurzaam en doelmatig functionerende energiehuishouding en van de wijze waarop die resultaten in de desbetreffende periode van vier jaar zullen worden nagestreefd. Het college adviseert het derde lid van artikel 2 aan te vullen.*

*b. De wettelijke status van het rapport hangt samen met de doorwerking daarvan in het rijksbeleid, doordat het richting geeft aan van rijkswege te nemen beslissingen voorzover daarbij het belang van het betrouwbaar, duurzaam en doelmatig functioneren van de elektriciteitsvoorziening in beschouwing moet en kan worden genomen. Het energierapport is – zo stelt de toelichting – in die zin vergelijkbaar met het Nationaal Milieubeleidsplan en Milieuprogramma, die beide een wettelijke status hebben in de Wet milieubeheer (Wm).*

*In dit verband is bij het college de vraag gerezen of het niet aanbeveling verdient om, gelet op de gelijke opzet van deze beleidsstukken, overeenkomstig artikel 4.4 Wm te bepalen dat bij de voorbereiding van het energierapport worden betrokken de bij de te behandelen onderwerpen meest belanghebbende bestuursorganen, instellingen en organisaties. Het college geeft in overweging het voorstel in die zin aan te vullen dan wel in de toelichting aan te geven waarom bedoelde aanvulling achterwege kan blijven.*

2. a. De door de Raad aangehaalde woorden, opgenomen in artikel 2, derde lid, onder c, van het wetsvoorstel, geven naar mijn mening voldoende duidelijk en compact de beleidscomponent weer van het Energierapport. Daarmee wordt aangegeven dat zowel de te bereiken doelen (bevordering van een betrouwbaar, duurzaam en doelmatig functionerende energiehuishouding) als

de instrumenten om die doelen te realiseren, worden uiteengezet in het energierapport.

b. Anders dan de Raad zie ik de noodzaak niet in van het opnemen van de bepaling dat bij de voorbereiding van het energierapport de meest belanghebbende bestuursorganen, instellingen en organisaties worden betrokken. Ik wijs in dit verband ook op de overwegingen die ten grondslag liggen aan de sanering van het adviesstelsel, die in de Herzieningswet adviesstelsel vorm heeft gekregen. Los van het feit dat verschil van interpretatie kan bestaan over de woorden «de meest belanghebbende», staat het buiten kijf dat een Energierapport zal worden opgesteld na overleg met of met behulp van betrokken ministeries en organisaties. Zonder deze instanties te betrekken zou een Energierapport onvoldoende draagvlak hebben en zou het moeilijk worden om het gewenste beleid door te voeren. Vermelding van de betrokkenheid van andere belanghebbenden in de tekst van de wet is niet nodig; dat zou anders liggen, indien het zou gaan om een recht van advies als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges. Wel is in de toelichting aangegeven dat in ieder geval de Algemene Energieraad bij de totstandkoming van het Energierapport om advies gevraagd zal worden.

### *3. De Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet.*

*a. Er wordt een ambtelijke dienst opgericht, ressorterend onder de Minister van Economische Zaken, te weten de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet (artikel 5 van het wetsvoorstel) (hierna: de Dienst). De Dienst heeft onder meer tot taak toezicht uit te oefenen op de naleving van bijzondere verplichtingen waaraan netbeheerders moeten voldoen, zoals het niet discrimineren bij de toelating tot de netten en het berekenen van billijke tarieven. De directeur van de Dienst stelt voorts de tariefstructuren, de tarieven en de voorwaarden, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid van artikel 24 van het voorstel vast.*

*Ingevolge artikel 20, derde lid, van de richtlijn, wijzen de lidstaten een van de partijen onafhankelijke bevoegde instantie aan die geschillen met betrekking tot de betrokken contracten en onderhandelingen moet beslechten. Deze instantie moet met name geschillen beslechten die betrekking hebben op contracten, onderhandelingen en weigering van toegang of aankoop.*

*In artikel 33 van het wetsvoorstel is hiertoe de directeur van de Dienst aangewezen. Hoewel deze los van de netbeheerder en de verzoekers, genoemd in de artikelen 22 en 23, staat, en in zoverre als een van de partijen onafhankelijke bevoegde instantie kan worden aangemerkt, rijst bij het college de vraag of in de praktijk de directeur door partijen, met name de netbeheerder, als zodanig zal worden beschouwd, gelet op de in artikel 24 vervatte bevoegdheden van de Dienst alsmede de toezichhoudende taak van de Dienst ten opzichte van de netbeheerders. Het college adviseert aan te geven hoe de onafhankelijkheid in dit opzicht voldoende kan worden gewaarborgd.*

*b. Uit het wetsvoorstel en de toelichting komt naar voren dat met betrekking tot de uitvoering van de wet en het toezicht op de naleving van de wet drie vormen van besluitvorming mogelijk zijn, te weten:*

- ministeriële besluiten (bijvoorbeeld de artikelen 15 en 21, tweede lid);*
- besluiten van de Dienst namens de minister;*
- besluiten van de (directeur van de) Dienst (bijvoorbeeld de artikelen 24, eerste tot en met derde lid, en 33).*

*In enkele gevallen wordt in de toelichting gemotiveerd waarom voor de een of andere vorm van besluitvorming is gekozen. Met betrekking tot bijvoorbeeld artikel 21, tweede lid, wordt opgemerkt dat nu de hierin vervatte investeringsaanwijzing een sterke bemoeïing van de overheid met de uitvoering van het netbeheer betreft, het geven van deze aanwijzing aan de minister dient te worden voorbehouden, zodat gewaarborgd is dat de volledige verantwoordelijkheid voor de aanwijzing bij hem ligt.*

*In een aantal gevallen is blijkens de toelichting (paragraaf 5.4) (nog) niet duidelijk welke vorm van besluitvorming zal worden gekozen, omdat in die gevallen de mogelijkheid van mandaat door de minister aan de Dienst bestaat. Het college adviseert in de toelichting een samenhangende en meer gemotiveerde beschouwing te geven over de vormen van besluitvorming in het kader van dit wetsvoorstel, alsmede de criteria die bij de keuze een rol spelen.*

3. a. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heb ik de voorgestelde geschillenregeling heroverwogen. Dit heeft geleid tot een fundamentele wijziging van artikel 33, in die zin dat de door de richtlijn beoogde beslechting van geschillen op de grondslag van de Mededingingswet geschiedt door de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma). Daarmee wordt de door de richtlijn vereiste onafhankelijkheid van de geschilbeslechtende autoriteit voldoende gewaarborgd. Anders dan de directeur van de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet (Dte) is de directeur-generaal van de Nma namelijk niet belast met het uitoefenen van bevoegdheden als bedoeld in artikel 24 van het wetsvoorstel. Slechts voor zover daarbij uitleg wordt gegeven aan begrippen die worden gehanteerd bij de toepassing van artikel 24 van de Mededingingswet (verbod van misbruik van een economische machtspositie) dient de directeur van de Dte ingevolge artikel 8 van het wetsvoorstel zijn bevoegdheden op grond van artikel 24 van dit wetsvoorstel uit te oefenen in overeenstemming met de directeur-generaal van de Nma. Voorts wordt de Nma niet belast met de in artikel 5 van dit wetsvoorstel geregelde toezichthoudende taak ten opzichte van onder meer netbeheerders. De toelichting op artikel 33 is dienovereenkomstig aangepast. Ook artikel 34 is in dit verband gewijzigd.

b. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door in paragraaf 5.4 van de memorie van toelichting een beschouwing te geven over de vormen van besluitvorming in het kader van het wetsvoorstel. Ook zijn daarbij de criteria die bij de keuze een rol hebben gespeeld, aangegeven.

#### 4. De verhouding met de Mededingingswet.

*In het wetsvoorstel is voor het beheer van netwerken, een natuurlijk monopolie, voorzien in de aanwijzing van aparte netbeheerders en in bijzondere verplichtingen waaraan die beheerders moeten voldoen, zoals het niet discrimineren bij de toelating tot de netten en het berekenen van billijke tarieven. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een vergunningsregeling voor het leveren van elektriciteit aan beschermde afnemers en bijzondere verplichtingen waaraan de vergunninghouders moeten voldoen, zoals een leveringsplicht en het berekenen van billijke tarieven. In de toelichting (paragraaf 5.2) wordt opgemerkt dat deze bijzondere verplichtingen moeten worden beschouwd als een verbijzondering van artikel 24 van de Mededingingswet, waarin verboden wordt misbruik te maken van een economische machtspositie.*

*Niet de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma) wordt vooralsnog belast met het toezicht op de naleving van deze verplichtingen in de elektriciteitssector, doch de directeur van de Dienst. In de toelichting wordt op dit punt opgemerkt dat het instellen van nieuwe toezichthouders tot afbakenings- en coördinatieproblemen kan leiden. In dit geval, aldus de toelichting, zou er ook een risico zijn dat mededingingspolitieke begrippen, zoals die voorkomen in de algemene mededingingsregels, bij de toepassing van de Elektriciteitswet op een afwijkende wijze worden geïnterpreteerd. Daarom is in het voorgestelde artikel 8 bepaald dat voorzover bij de toepassing van de daarin genoemde artikelen dergelijke begrippen worden uitgelegd de uitoefening van daarbij relevante bevoegdheden door de directeur van de Dienst geschiedt in overeenstemming met de directeur-generaal van de Nma.*

*In dit verband zijn bij het college de volgende vragen gerezen, namelijk:*

*a. In hoeverre de «verbijzondering» van artikel 24 van de Mededingingswet gevolgen heeft voor de toepassing van die wet voor de elektriciteitssector.*

*b. Wat de verhouding is tussen de directeur-generaal van de Nma en de directeur van de Dienst bij de toepassing van de Mededingingswet op de elektriciteitssector.*

*c. Of het tijdens de behandeling van het wetsvoorstel inzake de Mededingingswet in de Eerste Kamer der Staten-Generaal genoemde onderzoek naar de verhouding tussen de uitvoering van die wet en het bijzondere mededingingstoezicht op basis van bijzondere wetten reeds heeft geleid tot conclusies voor de elektriciteitssector (kamerstukken I 1996/97, 24 707, nr. 232b, blz. 3–4).*

*In de toelichting dient op deze vragen te worden ingegaan.*



4. In de toelichting op artikel 33 is ingegaan op de eerste vraag die de Raad van State stelt bij de verhouding tussen de Mededingingswet en de ontwerp-Elektriciteitswet.

Waar het om de tweede vraag, betreffende de verhouding tussen de directeur-generaal van de Nma en de directeur van de Dte gaat, merk ik op dat de directeur-generaal van de Nma met uitsluiting van anderen bevoegd is tot toepassing van de Mededingingswet. Dat geldt ook voor de toepassing van die wet op de elektriciteitssector. Wel zal de directeur-generaal van de Nma onder bepaalde voorwaarden gegevens of inlichtingen, verkregen bij de uitoefening van de hem in de Mededingingswet opgedragen taken, kunnen verstrekken aan de directeur van de Dte, voor zover deze is belast met taken die de toepassing of mede de toepassing van bepalingen omtrent mededinging betreffen en voor zover die gegevens of inlichtingen van betekenis zijn of kunnen zijn voor de uitoefening van de genoemde taken. In de toelichting op artikel 8 is dit aangegeven.

Naar aanleiding van de derde vraag van de Raad, over de stand van zaken van het onderzoek naar de verhouding tussen de uitvoering van de Mededingingswet en het bijzondere mededingingstoezicht op basis van bijzondere wetten, merk ik op dat het desbetreffende project, dat wordt uitgevoerd in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, nog niet is afgerond. Overigens verwijs ik naar hetgeen daarover is opgenomen in de toelichting op artikel 8.

#### 5. Het beheer van netwerken.

*In de toelichting (paragraaf 6.2) wordt erop gewezen dat van cruciaal belang is dat de onafhankelijkheid van de aangewezen netbeheerders wordt gegarandeerd. De voorgestelde voorzieningen met betrekking tot deze onafhankelijkheid hebben onder meer betrekking op de organisatie van de netbeheerder (artikelen 10, 11, 12 en 66 van het wetsvoorstel).*

*De organisatorische voorzieningen brengen mee dat voor het netbeheer een afzonderlijke vennootschap moet worden opgericht door de neteigenaren. Deze vennootschap mag niet samenvallen met een producent of leverancier van elektriciteit en moet een raad van commissarissen hebben, waarvan de leden met instemming van de Minister van Economische Zaken benoemd worden voorzover het de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet betreft. De organisatorische voorzieningen, aldus de toelichting, brengen geen absolute scheiding tussen neteigenaren, producenten en leveranciers aan de ene kant en netbeheerders aan de andere kant tot stand, omdat eerstgenoemden eigenaar mogen zijn van de aandelen van de vennootschap van de netbeheerder. Die vennootschap mag eveneens deel uitmaken van een holding waarin ook neteigenaren, producenten of leveranciers zijn opgenomen. Er wordt dus, zo vervolgt de toelichting, geen onteigening of daarmee vergelijkbare ingreep in de eigendomsverhoudingen tussen de netbeheerder en zijn eigenaren voorgesteld.*

*Het college meent dat het wetsvoorstel op dit punt, voorzover de beoogde opzet al consequent kan worden genoemd, onduidelijkheid schept over de betekenis van de (nog) resterende zeggenschapsbevoegdheden van de neteigenaren, mede in het licht van artikel 16, vierde lid, van het voorstel, op grond waarvan de rechtspersonen aan wie de netten toebehoren, zich van iedere bemoeiing met de uitvoering van de op grond van het eerste en tweede lid aan de netbeheerder opgedragen taken dienen te onthouden. In de toelichting dient daarbij met name aandacht te worden besteed aan de taak van de netbeheerder netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden (artikel 16, eerste lid, onder c).*

5. De opmerking van de Raad van State is aanleiding geweest om de voorgestelde voorzieningen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de aangewezen netbeheerders nog eens goed te bezien. Ik wijs erop dat het weliswaar noodzakelijk is om de netbeheerder in de dagelijkse gang van zaken onafhankelijk te doen zijn, maar dat tevens onontkoombaar is dat de «neteigenaren» niet geheel buiten beeld worden gelaten. De netbeheerders gebruiken immers de netten, waarvan de juridische eigendom niet verplicht bij de netbeheerders behoort te berusten. Dat laat onverlet dat door een eigenaar aanspraak gemaakt kan worden op een redelijke vergoeding op geïnvesteerd vermogen. De netten kunnen uiteraard wel in eigendom aan de netbeheerders overgedragen worden, hetgeen als consequentie heeft dat in dat geval een

desbetreffende producent of leverancier niet de juridische eigendom van de netten kan behouden. Het wetsvoorstel vormt daarmee geen belemmering voor vennootschapsrechtelijke verhoudingen tussen neteigenaren en netbeheerders. Wel is het zaak dat binnen een holding de respectieve rechten, plichten en bevoegdheden helder worden omschreven. In die zin is de voorgestelde regeling genuanceerd en zeker niet inconsequent.

De voorzieningen beogen derhalve zonder ingrijpende wijzigingen in de eigendomsverhouding zo onafhankelijk mogelijke netbeheerders in het leven te roepen. De netbeheerder heeft daarbij onder meer tot taak om netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden. Deze taak behelst bevoegdheden en verplichtingen die gewoonlijk aan de eigenaar toekomen. Voor zover de eigendom van netten bij een producent of leverancier zou blijven berusten vloeit uit het wetsvoorstel dus voort dat de neteigenaren zich niet met die taak mogen bemoeien. Het wetsvoorstel verplicht ertoe dat de economische eigendom over de netten, tezamen met vergaande bevoegdheden ten aanzien van die netten, wordt ondergebracht bij de netbeheerders. Het voorstel laat de mogelijkheid open om de volle eigendom van de netten onder te brengen bij de netbeheerders.

Het hier geschetste beeld is gepreciseerd in de artikelen 10, 11 en 16, vierde lid, van het wetsvoorstel en in de toelichting daarop, om te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over zeggenschapsbevoegdheden. Derhalve wordt thans voorgesteld om gebruiksgerechtigden ten aanzien van de netten te verplichten een rechtspersoon – in de praktijk zal dat veelal een volle dochter zijn van in ieder geval één van hen – aan te wijzen voor het beheer van de netten, waarbij geldt dat een producent of leverancier niet als netbeheerder kan worden aangewezen en dat producenten en leveranciers zich overigens moeten onthouden van bemoeiing met de uitvoering van taken die de wet opdraagt aan de netbeheerders. In de statuten van de netbeheerder moeten bepalingen worden opgenomen om de onderlinge verhouding tussen aandeelhouder en netbeheerder te reguleren.

#### *6. Duurzame elektriciteit.*

*Naast liberalisering van de elektriciteitsmarkt heeft het wetsvoorstel als belangrijk doel de stimulering van een duurzame elektriciteitsvoorziening. In het wetsvoorstel zijn daartoe drie maatregelen opgenomen.*

*In de eerste plaats is er een algemene taak voor producenten en leveranciers van elektriciteit om zich in te zetten voor energiebesparing en voor een duurzame elektriciteitsvoorziening; producenten en leveranciers melden elke twee jaar wat zij gedaan hebben ter uitvoering van deze taken (artikel 48).*

*In de tweede plaats is voorzien in een regeling voor de teruglevering van elektriciteit, opgewekt met behulp van kleine warmtekrachtinstallaties en duurzame energiebronnen (artikelen 49 en 50).*

*In de derde plaats zijn regels opgenomen met betrekking tot de stimulering van de productie van «groene stroom» in de vorm van een certificatenstelsel (artikelen 51 tot en met 54).*

*In de Derde energienota (kamerstukken II 1995/96, 24 525, nrs. 1–2, bijlage 3) wordt een aandeel van 10% besparing van fossiele energie door de inzet van duurzame energie rond het jaar 2020 als richtsnoer genomen; het aandeel duurzame energie bedroeg 1% in 1996.*

*Het college stelt vast dat, ondanks bedoelde ambitieuze doelstelling, de in het wetsvoorstel vervatte maatregelen enerzijds beperkt en anderzijds nog weinig duidelijk zijn uitgewerkt.*

*De eerstgenoemde voorziening kan alleen dan reële betekenis hebben, indien de in artikel 48 vervatte verplichting, overeenkomstig hetgeen is opgemerkt in de in kamerstukken II 1996/97, 25 097, nr. 1, genoemde notitie «Stroomlijnen naar een markt voor elektriciteit» (bladzijde 21), wordt uitgewerkt in convenanten of anderszins wordt voorzien van flankerend beleid opdat meer verzekerd wordt dat betrokkenen hun verplichtingen daadwerkelijk nakomen. De tweede voorziening is reeds opgenomen in de geldende Elektriciteitswet 1989 en kan, naar moet worden aangenomen, nauwelijks een grote bijdrage leveren aan genoemde doelstelling. De derde voorziening in het voorstel is uitdrukkelijk slechts in globale zin geregeld en doet, gezien het complexe karakter daarvan alsmede de onmiskenbaar daarmee gepaard gaande zware organisatorische lasten voor het bedrijfsleven, de vraag rijzen in hoeverre die effectief zal kunnen zijn, indien zou blijken dat op vrijwillige basis*

*alle relevante partijen zich in onvoldoende mate inzetten voor de productie van duurzame energie (paragraaf 9 van de toelichting).*

*Gezien het voorgaande, dient de te verwachten effectiviteit van de voorgestelde maatregelen, mede in het licht van de doelstellingen in de Derde energienota, de notitie Stroomlijnen en, niet in de laatste plaats, de uitdrukkelijke doelstelling van het wetsvoorstel, in de toelichting nader te worden aangegeven.*

6. Naar aanleiding van het advies van de Raad betreffende het nader aangeven van de te verwachten effectiviteit van de drie maatregelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen ter stimulering van een duurzame elektriciteitsvoorziening, merk ik op dat die maatregelen niet geïsoleerd moeten worden bezien. Zij zijn onderdeel van het beleid gericht op een duurzame energiehuishouding zoals uiteengezet in de Derde Energienota. In het op 4 maart 1997 uitgebrachte Actieprogramma Duurzame energie in opmars (kamerstukken II 1996/97, 25 276, nr. 1) is dit beleid wat betreft de bevordering van duurzame energie nader geconcretiseerd. In die beleidsdocumenten is het beleid geformuleerd dat ook volgens de Raad noodzakelijk is om reële betekenis te geven aan de algemene taak voor producenten en leveranciers van elektriciteit om zich in te zetten voor energiebesparing en een duurzame elektriciteitsvoorziening. De afspraken die in maart 1997 zijn gemaakt tussen enerzijds het kabinet en anderzijds EnergieNed terzake het Milieu Actie Plan 2000, zijn te beschouwen als een convenant zoals bedoeld in de door de Raad genoemde notitie «Stroomlijnen naar een markt voor elektriciteit».

De tweede maatregel behelst een regeling voor de teruglevering van elektriciteit opgewekt met behulp van kleine warmtekrachtinstallaties en duurzame energiebronnen die, anders dan de Raad stelt, wezenlijk verschilt van de voorziening in de geldende Elektriciteitswet 1989. In die wet is bepaald dat de daarvoor in aanmerking komende organisaties een standaardregeling overeen moeten komen. Zoals in de toelichting op artikel 50 van het wetsvoorstel is opgemerkt, is een dergelijke regeling slechts met zeer veel moeite tot stand gekomen. Voor het jaar 1997 is een dergelijke regeling zelfs geheel niet tot stand gekomen. Daarom is nu voorzien in een bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken om de terugleververgoeding vast te stellen. De zekerheid dat een dergelijke regeling zal worden vastgesteld, zal voor de beschermde afnemer een belangrijke stimulans zijn voor het investeren in een kleine warmtekrachtinstallatie en in duurzame energiebronnen.

De derde maatregel betreft de mogelijkheid alle afnemers van elektriciteit te verplichten om een deel van hun totale elektriciteitsbehoefte te dekken met stroom die op duurzame wijze is opgewekt. Zoals in paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting is vermeld, zal in de tijd tot de inwerking-treding van deze maatregel in overleg met belanghebbenden het certificaten-systeem verder worden uitgewerkt. Complexiteit en organisatorische lasten voor het bedrijfsleven zullen daarbij zeker aandacht krijgen. De ervaringen die EnergieNed zal opdoen met het systeem van «groene labels» zullen daarbij gebruikt worden. Die groene labels zullen worden afgegeven indien elektriciteit met duurzame bronnen is opgewekt. Energiedistributiebedrijven moeten daarover beschikken om aan te tonen dat een afgesproken deel van hun elektriciteitsafzet is gedekt met stroom die op duurzame wijze is opgewekt.

Overigens is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van de hier genoemde maatregelen los van het overig beleid gericht op een duurzame energiehuishouding. In eerdergenoemd Actieprogramma Duurzame energie in opmars is vermeld wat volgens berekeningen van ECN de effectiviteit is van de daarin opgenomen instrumenten exclusief de verplichtstelling. Van de beoogde hoeveelheid uitgespaarde fossiele brandstof door de inzet van duurzame bronnen in 2020, wordt volgens ECN slechts een deel gerealiseerd. Indien een dergelijke ontwikkeling zich daadwerkelijk zou voordoen, biedt het instrument van het verplicht minimum aandeel duurzame energie de mogelijkheid de realisatie van de beleidsdoelstelling af te dwingen.

Gelet op het bovenstaande is paragraaf 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met een verwijzing naar de Derde Energienota en het Actieprogramma Duurzame energie in opmars.

*7. Fiscaal aspect.*

*In vorengenoemde notitie (bladzijde 24) wordt opgemerkt dat gekozen wordt voor een volledige opheffing van de vennootschapsbelastingvrijstelling voor alle activiteiten van de energiebedrijven per 1 januari 1998. Het wekt bevreemding dat in de toelichting over deze opheffing en de gevolgen voor deze bedrijven niets wordt vermeld. De toelichting dient te worden aangevuld.*

7. Het algemeen deel van de toelichting is aangevuld met een paragraaf waarin een beschouwing is opgenomen over de invoering van de vennootschapsbelasting per 1 januari 1998 voor alle activiteiten van de energiebedrijven.

**Artikelsgewijs**

*8. Ingevolge artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel wijst de rechtspersoon aan wie meer dan de helft van de totale circuitlengte van het landelijke hoogspanningsnet toebehoort voor het beheer van dat net een andere naamloze of besloten vennootschap als netbeheerder aan. Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat de N.V. SEP het merendeel van het hoogspanningsnet bezit en derhalve op grond van dit artikelonderdeel een netbeheerder zal moeten aanwijzen.*

*Voorzover een substantieel deel van dat net toebehoort aan andere bedrijven, verlangt de richtlijn (artikel 7, eerste lid) dat deze bedrijven deelnemen aan de aanwijzing. Het wetsvoorstel verdient op dit punt heroverweging.*

*Het college merkt overigens op dat artikel 7, eerste lid, van de richtlijn ervan uitgaat dat de aanwijzing plaatsvindt voor een op grond van doelmatigheid en economisch evenwicht door de lidstaten te bepalen periode. In het stelsel van het wetsvoorstel geldt een aanwijzing in beginsel voor onbepaalde tijd. Het college adviseert het voorstel op dit onderdeel aan de richtlijn aan te passen.*

8. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door in artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel toe te voegen dat een aanwijzing dient te geschieden na overleg met de andere rechtspersonen die een recht van gebruik hebben van het landelijk hoogspanningsnet. Tevens is aan artikel 10 van het wetsvoorstel een lid toegevoegd, waarin bepaald wordt dat de aanwijzing voor tien jaar geldt. In artikel 14 wordt in vervolg daarop bepaald dat de nieuwe aanwijzing na die tien jaar volgens de regeling van de eerste aanwijzing moet plaatsvinden. De artikelsgewijze toelichting is dienovereenkomstig aangevuld.

*9. Op grond van artikel 15, eerste lid, kan de Minister van Economische Zaken ontheffing verlenen van het in artikel 10, derde lid, vervatte gebod een netbeheerder aan te wijzen, voorzover het een net betreft, waarop een beperkt aantal afnemers aangesloten is of zal worden en dat niet verbonden is met een ander net anders dan ten behoeve van een reservevoorziening. In de toelichting wordt opgemerkt dat voor wat betreft het aantal afnemers niet op voorhand een scherpe getalsgrens valt aan te geven. Een stelsel van leidingen waarmee een woonwijk of een bedrijfsterrein van stroom wordt voorzien, gaat – zo wordt gesteld – duidelijk verder dan «een beperkt aantal afnemers».*

*Het college meent dat, zo al dit criterium niet kan worden geconcretiseerd, in de toelichting in ieder geval in positieve zin zal moeten worden aangegeven wat de indicaties kunnen zijn om met toepassing van dit artikel ontheffing te kunnen verlenen. De toelichting dient te worden aangevuld.*

9. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting op artikel 15 aangegeven wat de indicaties voor de Minister van Economische Zaken kunnen zijn om met toepassing van dit artikel een ontheffing te kunnen verlenen. De opmerking van de Raad heeft er overigens toe geleid dat het artikel zelf is aangepast met het oog op de mogelijkheid aan een ontheffing voorwaarden te verbinden betreffende het uitvoeren van taken in het kader van het netbeheer.

*10. Ingevolge artikel 17 van het wetsvoorstel is het de netbeheerder of een maatschappij waarin de netbeheerder een deelneming heeft niet toegestaan goederen of diensten te leveren aan derden, tenzij het betreft het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van de taken, bedoeld in*

artikel 16, eerste of tweede lid, voor zichzelf of voor andere netbeheerders of het beheer, bedoeld onder b en c van artikel 17.

*In de toelichting op artikel 17 wordt vermeld dat dit artikel is geïnspireerd door artikel 12, eerste lid, van de Wet energiedistributie. Artikel 17 is evenwel strenger geformuleerd: deelnemingen, en dus ook eventuele dochtermaatschappijen, mogen evenmin commerciële activiteiten verrichten. Deze verscherping, aldus de toelichting, is opgenomen naar aanleiding van het kabinetsstandpunt (van 8 april 1997) over het rapport «Markt en overheid» dat in het MDW-(Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit)-project is opgesteld en waarin aanbevelingen voor de relatie tussen de overheid en de markt zijn gedaan (kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 45).*

*Het college stelt vast dat in dit kabinetsstandpunt de conclusies uit het rapport in hoge mate worden gedeeld. In dit standpunt komt naar voren dat de spelregels evenwel nader moeten worden uitgewerkt in hun concrete toepassing op specifieke terreinen en organisaties. Daartoe worden langs vier lijnen implementatieactiviteiten ontwikkeld.*

*Bij het college is de vraag gerezen of deze activiteiten reeds zover zijn gevorderd dat een – zoals de toelichting aangeeft – strenge formulering van artikel 17 kan worden gerechtvaardigd. In de toelichting dient hierop nader te worden ingegaan. Hetzelfde geldt met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 12, derde lid, van de Wet energiedistributie (artikel 64, onderdeel E, van het wetsvoorstel), welke wijziging ook ingegeven wordt door het rapport «Markt en overheid». De toelichting dient op deze punten te worden aangevuld.*

10. Wat betreft de relatie tussen de artikelen 17 en 64, onderdeel E, van het wetsvoorstel enerzijds en het kabinetsstandpunt over het rapport «Markt en overheid» van de MDW-werkgroep Cohen anderzijds, wijs ik op het volgende. Reeds tijdens de behandeling van de ontwerp-Wet energiedistributie in de Eerste Kamer heb ik aangegeven dat die wet gewijzigd zal moeten worden in het kader van de totstandkoming van de nieuwe Elektriciteitswet (Handelingen EK 1996/97, blz. 356–366, 391–398, 415–425). Via artikel 64 van dit wetsvoorstel wordt aan deze toezegging gevolg gegeven. De benadering, neergelegd in onderdeel E van dat artikel en in artikel 17, is voorts in lijn met het rapport «Markt en overheid». Netbeheerders zijn in dat kader te beschouwen als «Organisaties met bijzondere of Exclusieve Marktrechten» (OEM's), die geen commerciële activiteiten mogen verrichten en op termijn ook geen deelnemingen mogen hebben in commerciële bedrijven. De door de werkgroep aangestipte gedragsregels moeten nog worden uitgewerkt, maar daarbij kan in ieder geval gedacht worden aan de regels die zijn opgenomen in artikel 17 van het wetsvoorstel en in het via artikel 64, onderdeel E, van dit voorstel te wijzigen artikel 12 van de Wet energiedistributie. De vraag van de Raad of de strenge formulering van artikel 17 gerechtvaardigd is wordt derhalve bevestigend beantwoord. De toelichtingen op de artikelen 17 en 64 van dit wetsvoorstel zijn op dit punt aangevuld.

*11. In de toelichting op artikel 24 van het voorstel wordt opgemerkt dat, doordat er per net slechts één netbeheerder is en er uit een oogpunt van mededinging geen prikkels zijn tot kostenbesparing of prijsconcurrentie, het gevaar dreigt dat de tarieven voor de aansluiting op het net en voor het transport van elektriciteit onnodig hoog worden en blijven. De directeur van de Dienst kan, alle omstandigheden in acht nemend, tot een afweging komen waarbij de netbeheerder de door hem te maken kosten vergoed krijgt en een redelijke winst, onder meer nodig voor het doen van investeringen, kan maken, terwijl de gebruiker van het net niet meer betaalt dan nodig is.*

*Het college meent dat in het kader van de beoogde vrijmaking van de elektriciteitsmarkt hiermee cruciale uitgangspunten worden geformuleerd. Een meer fundamentele beschouwing over wat in bedrijfs-economische zin en uit beleidsmatig oogpunt als «redelijke winst» wordt beschouwd alsmede wat als «redelijke gebruikersprijs» kan worden aangemerkt – mede in het licht van de milieudoelstellingen – wordt evenwel in de toelichting gemist. De toelichting dient hierop in te gaan.*

11. In de toelichting op artikel 24 van het wetsvoorstel is een uiteenzetting gegeven over «redelijke winst» en «redelijke gebruikersprijs». Daarbij is een parallel getrokken met de interpretatie van het begrip «redelijke winst» in het

kader van enige beschikkingen met betrekking tot kabelexploitanten op grond van artikel 24 van de Wet economische mededinging. Ook is aangegeven dat nader onderzoek zal worden verricht naar wat het feitelijke bedrijfsrisico van energiebedrijven is in vergelijking met kabelexploitanten en dat in de beschouwing zal worden betrokken wat een redelijke omvang van het eigen vermogen is waarover de rendementsnorm mag worden gehanteerd.

*12. Het is het college opgevallen dat de implementatie van de in artikel 20, derde lid, van de richtlijn bedoelde geschillenregeling in het wetsvoorstel buitengewoon summier is opgezet en dat uitsluitend met betrekking tot de verplichtingen van de verzoeker en de netbeheerder (artikelen 33 en 34) bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels zullen worden gesteld in het kader van de procedure voor het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 33.*

*Het college adviseert in ieder geval de hoofdlijnen van de geschillenregeling in het wetsvoorstel zelf op te nemen en ter waarborging van het karakter van de geschillenregeling artikel 34, tweede lid, zodanig aan te passen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ook de procedurele rechten van de verzoeker en de netbeheerder nader worden geregeld.*

*Het verdient overigens de voorkeur deze mogelijkheid van (sub-)delegatie in artikel 33 op te nemen.*

12. Naar aanleiding van het advies van de Raad verwijs ik naar mijn opmerking onder punt 3b van dit nader rapport. Door het uitvoeren van de geschillenregeling op de grondslag van de Mededingingswet zijn daarbij de regels van die wet toepasselijk. Daarmee vervalt de noodzaak om in dit wetsvoorstel een geschillenregeling verder uit te werken.

*13. In artikel 35 van het wetsvoorstel worden twee groepen afnemers van elektriciteit onderscheiden die tot en met 31 december 2001 respectievelijk tot en met 31 december 2006 als beschermde afnemer zullen worden beschouwd. In de toelichting op dit artikel wordt opgemerkt dat het theoretisch mogelijk is dat verbruikers gaan «pendelen» tussen de status van vrije en beschermde afnemer, namelijk door hun aansluiting op het elektriciteitsnet te verzwaren of te verlichten. Dit pendelen kan gebeuren als de prijzen op de «vrije» elektriciteitsmarkt afwijken van die op de «beschermde» markt.*

*Het college acht het mogelijk dat die prijzen van elkaar zullen gaan verschillen. Dit kan het rendabel maken de aansluiting te wijzigen, ook al zijn hiermee kosten en moeite – zoals in de toelichting wordt aangegeven – gemoeid. Nu de termijnen van overgang naar het geliberaliseerde systeem ruim zijn en bestaande leveringsovereenkomsten wellicht daardoor op behoorlijke wijze kunnen worden opgezegd, moet grillig pendelgedrag, anders dan in de toelichting wordt gesteld, niet onwaarschijnlijk worden geacht. Het college adviseert hieraan nadere aandacht te schenken en de verwachtingen op dit punt in ieder geval van een meer dragende motivering te voorzien.*

13. Uitgangspunt bij het beleid met betrekking tot de tariefstelling in het kader van het netbeheer is dat een beschermde afnemer gemiddeld genomen geen nadeel mag ondervinden van het ontbreken van vrijheid in de keuze van leverancier. Grote verschillen in de tarieven voor beschermde en voor vrije afnemers die wat hun elektriciteitsverbruik betreft dicht tegen de grens tussen een beschermde en een vrije afnemer aanzitten zijn daarom niet erg waarschijnlijk. Daardoor zal ook het financieel voordeel van pendelen tussen de status van vrije en van niet vrije afnemer niet groot zijn. Bovendien zal pendelen alleen worden overwogen door afnemers in de relatief beperkte groep afnemers die dicht tegen de grens van 2 MW of 380 Ampère aan zit, uitgaande van een gelijkblijvend energieverbruik. Als gevolg van het beperkte prijsverschil en de geringe omvang van potentiële pendelaars is het dus niet waarschijnlijk dat zich op grote schaal pendelgedrag zal kunnen voordoen. De toelichting op artikel 35 is in deze zin aangepast.

*14. In de toelichting op artikel 52 van het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat in eerste instantie alleen groenestroomcertificaten worden afgegeven voor groene stroom die in Nederland is of zal worden geproduceerd en op het Nederlandse net is of zal worden gebracht. Pas indien aan een aantal, bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden is voldaan, kunnen*

*ook certificaten worden afgegeven voor groene stroom die niet in Nederland is of wordt geproduceerd en naar Nederland is of wordt getransporteerd om daar gebruikt te worden. De rechtvaardiging voor dit onderscheid – zo vervolgt de toelichting – is gelegen in het feit dat het niet mogelijk is om in een Nederlandse regeling aan buitenlandse producenten dezelfde informatieplichten op te leggen als aan Nederlandse producenten, waardoor het vooralsnog moeilijk is te controleren of de stroom in het buitenland werkelijk duurzaam is of zal worden opgewekt. De op grond van artikel 52, tweede lid, nader te stellen voorwaarden zullen dan ook primair betrekking hebben op de (vrijwillige) informatieuitwisseling. Bovendien, aldus de toelichting, zal gelet worden op de wederkerigheid in die zin dat gegarandeerd moet zijn dat in Nederland opgewekte groene stroom onder vergelijkbare voorwaarden in het desbetreffende land kan worden afgezet.*

*Het college betwijfelt of dit onderscheid tussen enerzijds Nederlandse producenten en anderzijds producenten uit de lidstaten van de Unie kan worden gerechtvaardigd in het licht van de verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van goederen. Voor zover geen certificaten kunnen worden overgelegd met betrekking tot in andere lidstaten geproduceerde groene stroom, zullen Nederlandse afnemers worden ontmoedigd die stroom te importeren. De rechtvaardiging voor deze belemmering kan volgens de jurisprudentie van het Europese Hof niet worden gevonden in de overweging dat geen controle met betrekking tot het buitenlandse product kan plaatsvinden (zaak C-317/92, Cie v. BRD, Jur.1994, I-2039).*

*De Raad adviseert het voorgestelde onderscheid te heroverwegen. Wordt het gehandhaafd, dan dient het in de toelichting van een dragende motivering te worden voorzien.*

14. Het advies van de Raad tot heroverweging van het onderscheid tussen Nederlandse producenten en producenten uit de lidstaten van de Europese Unie voor zover het het verkrijgen van groenestroomcertificaten betreft, is opgevolgd. Daartoe zijn in artikel 52, eerste lid, van het wetsvoorstel de woorden «in Nederland» geschrapt en is het tweede lid vervallen. Wel zal er op gelet worden of in een voorkomend geval in het buitenland eveneens een vergelijkbaar systeem van groenestroomcertificaten van kracht is. In de algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 55 zal worden vastgesteld, zal worden bepaald welke informatie Nederlandse en buitenlandse producenten moeten verstrekken om in aanmerking te komen voor groenestroomcertificaten. De toelichting is op dit punt aangevuld.

*15. Artikel 62 van het voorstel geeft de grondslag voor het laten betalen van rechten voorzover van de overheid een bepaalde handeling wordt verlangd. In de toelichting op dit artikel wordt opgemerkt dat met name de kosten, gemaakt in het kader van het toezicht, kunnen worden aangemerkt als handhavingskosten die voor rekening van de overheid moeten blijven.*

*Ingevolge artikel 62, tweede lid, worden aan netbeheerders en vergunninghouders overeenkomstig de regels, bedoeld in het eerste lid, de kosten in rekening gebracht die gemaakt worden voor de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 21 en 45.*

*Het college meent dat deze taken en bevoegdheden zo nauw samenhangen met het toezicht, dat betwijfeld kan worden of doorberekening in overeenstemming is met het uitgangspunt dat handhavingskosten voor rekening van de overheid zijn. Het college beveelt aan artikel 62, tweede lid, te heroverwegen of althans van een nadere motivering te voorzien.*

15. Voor besluitvorming over het doorberekenen van kosten van overheidsactiviteiten zijn richtsnoeren opgenomen in het MDW-rapport «Maat houden», waarmee het kabinet heeft ingestemd. In lijn daarmee dienen de uitvoering van taken en de uitoefening van bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 21 en 45, te worden aangemerkt als zogenaamde post-toelatingsactiviteiten. Dat zijn activiteiten, gericht op het verlengen van een toelating of op het uitvoeren van een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of nog aan toelatingseisen wordt voldaan. Het doorberekenen van de kosten die zijn verbonden aan de toepassing van de artikelen 21 en 45 is in overeenstemming met genoemde richtsnoeren. In beginsel dienen kosten van (post-)toelatingsactiviteiten te worden doorberekend vanwege het individueel toerekenbaar profijt dat bedrijven genieten als gevolg van die activiteiten. Daarbij aansluitend, heeft de

opmerking van de Raad geleid tot aanvulling van artikel 62, tweede lid, in die zin dat ook de kosten in verband met het vaststellen van tariefstructuren, tarieven en technische voorwaarden volgens een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen procedure kunnen worden doorberekend aan de netbeheerders.

*16. Ingevolge het derde lid van artikel 66 heeft tot en met 31 december 2001 iedere wijziging met betrekking tot de eigendom van de aandelen in een netbeheerder of in een vergunninghouder de instemming van de Minister van Economische Zaken.*

*Op grond van het zevende lid van dit artikel kan bij algemene maatregel van bestuur de termijn, bedoeld in het derde lid, worden verlengd.*

*In het licht van aanwijzing 24, eerste lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving verdient deze mogelijkheid geen aanbeveling. Het college adviseert artikel 66, zevende lid, te laten vervallen en een eventuele verlenging een formeel-wettelijke grondslag te geven.*

16. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heb ik artikel 66, zevende lid, heroverwogen. Op basis daarvan kom ik tot de conclusie dat de daarin opgenomen bevoegdheid tot verlenging van de termijn waarin voor een wijziging van de eigendom instemming van de Minister van Economische Zaken is vereist, beter kan komen te vervallen. Het in het derde lid van artikel 66 opgenomen instemmingsvereiste is wenselijk om eerst de liberalisering in goede banen te leiden en pas in een later stadium privatisering toe te staan. Ik ben echter bij nader inzien van mening dat de periode om de privatisering te bevriezen, die tot 2002 is gesteld, voldoende moet zijn om de liberalisering goed op gang te brengen zonder dat dit proces wordt bemoeilijkt door privatiseringsacties. Tevens acht ik de periode tot 2002 lang genoeg voor de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet om expertise op te bouwen en ruime ervaring op te doen. Het vervallen van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de termijn te verlengen, schept bovendien voor de desbetreffende bedrijven zekerheid over de termijn.

*17. Ingevolge artikel 68, eerste lid, van het wetsvoorstel kan bij algemene maatregel van bestuur een toeslag worden vastgesteld ten bate van de verevening van de verliezen die voortvloeien uit de levering van restwarmte aan stadsverwarmingsprojecten die vóór de inwerkingtreding van artikel 69 in uitvoering zijn genomen. Het valt het college op dat de toelichting op dit artikel uiterst summier is, niet ingaat op de omvang van het daarin genoemde financiële tekort en tevens ervan uitgaat dat de toeslag ook ziet op andere verliezen.*

*De toelichting dient te worden aangevuld.*

17. De Raad wijst op een discrepantie tussen de tekst van artikel 68, eerste lid, van het wetsvoorstel en de toelichting daarop. Gelet daarop is de wetstekst enigszins aangepast. Daarbij wordt de termijn waarvoor de heffing geldt verlengd tot 1 januari 2022. In de toelichting is aangegeven wat de redenen en gevolgen van de vereveningsregeling zijn.

*18. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

18. De vier redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn verwerkt.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om nog een aantal verbeteringen in het wetsvoorstel en de toelichting aan te brengen. In artikel 1, tweede lid, is de omschrijving van het begrip beschermde afnemer aangevuld teneinde de praktische toepassing ervan te vereenvoudigen. Artikel 17 is aangevuld met het oog op de mogelijkheid voor netbeheerders om ten behoeve van activiteiten van derden op het gebied van telecommunicatie met het net verbonden zaken aanwezig te hebben. Door een wijziging van artikel 19, eerste lid, is de mogelijkheid beperkt tot oplegging van een gedoogplicht op grond van de belemmeringenwetten. In artikel 28 is de termijn verkort waarbinnen een voornemen tot invoer nog niet ten uitvoer mag worden gelegd. Artikel 36, tweede lid, is aangevuld met een onderdeel ter implementatie van artikel 20, eerste lid, onder i), van de richtlijn en met een onderdeel



waarmee beoogd wordt de praktische toepassing van de vergunningplicht voor levering aan beschermde afnemers te vereenvoudigen. Daarnaast is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gewijzigd op enkele punten van ondergeschikte betekenis.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 augustus 1997, no. W10.97.0244, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In de artikelen 27, eerste lid, 30, eerste lid, en 31, eerste lid, van het wetsvoorstel «beheerder» vervangen door: netbeheerder.
- In hoofdstuk 5 de titelaanduiding van paragraaf 1 («Taak») aanvullen.
- In paragraaf 12.6 de verwijzing naar de uitkomsten van het MDW-rapport over doorberekening van handhavingskosten actualiseren.
- In de toelichting op artikel 26 «UCPTE-net» omschrijven.