

Vergaderjaar 2004–2005

29 992

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet vanwege de inwerkingtreding van de Wet van 9 december 2004 tot wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van het bestuursorgaan van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan (Stb. 2005, ...) (Reparatiewet NMa-ZBO)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 maart 2005

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van het CDA en van de PvdA. Ik ben verheugd dat uw Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel voortvarend ter hand heeft genomen. Graag ga ik hieronder in op de gestelde vragen. Ik vertrouw er op dat deze antwoorden zullen bijdragen aan een voorspoedige afronding van dit wetsvoorstel.

ZBO-status NMa

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar mijn bereidheid af te zien van inwerkingtreding van de Wet van 9 december 2004 tot wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van het bestuursorgaan van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan (hierna: Wet NMa-ZBO) totdat de discussie met het parlement over de wenselijkheid van toekenning van een ZBO-status aan de NMa is afgerond. Het antwoord op deze vraag kan niet anders luiden dan dat met de aanvaarding van genoemd wetsvoorstel door de Eerste Kamer op 7 december jongstleden de discussie hierover met het parlement is afgerond. Wel heb ik uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg op 26 januari jongstleden over de Visie op Markttoezicht desgevraagd toegezegd een schriftelijke uiteenzetting te doen toekomen met betrekking tot de scheiding van beleid en toezicht. Daarbij heb ik echter direct opgemerkt dat deze uiteenzetting overigens niet meer zou bevatten dan de beschrijving die ik in de Visie op Markttoezicht heb gegeven, aangevuld met casuïstiek. Deze uiteenzetting zal ik u na het Voorjaarsreces doen toekomen. Zoals ik in het Algemeen Overleg al heb opgemerkt, stel ik samen met uw Kamer het marktordeningsbeleid vast en ben ik verantwoordelijk voor de beleidskaders en het toezichtstelsel. Daarop kunt u mij aanspreken. De toezichthouder is daarbij vooral de controleur en de handhaver van het beleid en tegelijkertijd ook informant en adviseur van

de minister. Toezichthouders zien toe op verschillende publieke belangen, maar het is de politiek die daarin een afweging maakt. Ik onderken dat daarbij niet gesproken kan worden van een waterdichte scheiding van beleid en toezicht; wel is er een globale verdeling te maken. Daaraan probeer ik zoveel mogelijk op een pragmatische manier inhoud te geven. Dat gebeurt door middel van het stellen van beleidsregels. Daarmee stel ik duidelijke beleidskaders voor de toezichthouders. Ook heb ik opgemerkt dat ik wat betreft de mate van onafhankelijkheid van ZBO's niet vooruit wil lopen op de kabinetsreactie op het rapport-Kohnstamm. Mijn gevoelens is echter dat de aanscherping van het beleid die ik waar nodig de afgelopen twee jaar heb vormgegeven, een nuttige correctie vormt op de situatie die was ontstaan als gevolg van het uitgangspunt van een terugtrekkende overheid, namelijk het te veel op afstand staan van toezichthouders.

Voortbestaan DTe

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het voortbestaan van de Dienst uitvoering en toezicht energie (hierna: DTe) als kamer binnen de NMa is gewaarborgd. In de Wet NMa-ZBO is een nieuw artikel van de Mededingingswet opgenomen (artikel 5a) waarin onder meer is bepaald dat de raad van bestuur van de NMa voorziet in een specifieke organisatorische eenheid die wordt belast met uitvoering van en het toezicht op de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet (vijfde lid). Deze bepaling is bij amendement van Van den Akker en Van Walsum in de Mededingingswet opgenomen. (Kamerstukken II 2001/02 27 639, nr. 37 (herdruk)). In de toelichting op het amendement wordt aangegeven dat voor een goed toezicht op de energiesector specifieke deskundigheid nodig is. Om deze specifieke deskundigheid te waarborgen, wordt binnen de NMa-organisatie voorzien in een energiekamer. Ook in de nieuwe organisatiestructuur zal dus een met de huidige DTe vergelijkbaar onderdeel blijven bestaan, dat specifiek belast zal worden met het toezicht op de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Het is dus – dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie – uitgesloten dat de eenheid DTe wordt opgeheven. De Minister van Economische Zaken heeft een goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot de mandaatregeling (artikel 5a, zesde lid). De Minister onthoudt zijn goedkeuring indien naar zijn oordeel de mandaatregeling een goede taakuitoefening door de raad van bestuur kan belemmeren. Indien de Minister van oordeel is dat de mandaatregeling een goede taakuitoefening belemmert, kan hij de raad van bestuur verzoeken de mandaatregeling te wijzigen (zevende lid). Mocht de raad niet binnen drie maanden gevolg geven aan het verzoek van de Minister, dan kan de Minister de raad opdragen de mandaatregeling op een door hem gewenste wijze aan te passen. Hierdoor is de Minister in staat te beoordelen of het toezicht effectief is georganiseerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of de raad van bestuur zelfstandig prioriteiten kan stellen ten aanzien van de personeelscapaciteit die wordt ingezet op de diverse sectoren. Zij vroegen of de raad zelfstandig kan besluiten om personeelscapaciteit over te hevelen van de DTe naar het algemeen mededingingstoezicht. Ik merk daar over op dat de NMAs juist de status van zelfstandig bestuursorgaan heeft gekregen om op een doeltreffende en doelmatige manier toezicht te kunnen houden. Uiteraard moet de raad van bestuur bezien hoe de personeelscapaciteit moet worden ingezet en waar de prioriteiten liggen. Dat hoort bij de goede taakuitoefening door de NMa. De raad heeft er immers voor te zorgen dat alle aan hem opgedragen taken goed en efficiënt uitgevoerd worden en dat de personeelsinzet daarbij optimaal is. Verschuivingen in de personeelscapaciteit zijn dus op voorhand niet uit te sluiten. Immers, als in een bepaalde sector (tijdelijk) overcapaciteit bestaat en in een andere sector een tekort, komt het de taakuitoefening alleen maar ten goede dat er kleine verschuivingen plaatsvinden. Uiteraard staat niet ter discussie dat

het toezicht op de energiesector vereist dat daar voldoende mensen en middelen voor worden ingezet. Overigens betekenen grote verschuivingen in de personeelscapaciteit die nadelige gevolgen voor de werkzaamheden in een bepaalde sector teweeg brengen, dat de raad van bestuur zijn taak niet goed uitvoert. Deze kan daar door de Minister van Economische Zaken op aangesproken worden. In het uiterste geval kan de Minister ingrijpen op grond van de taakverwaarlozingsregeling.

Waterleidingbedrijven

De leden van de fractie van het CDA vroegen in hoeverre de NMa op grond van de Mededingingswet betrokken is bij het toezicht op de naleving van artikel 3p van de Waterleidingwet. In antwoorden op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van een brief over visie op markttoezicht (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIII, nr. 50) is reeds ingegaan op de verhouding tussen de Mededingingswet en de Waterleidingwet (Kamerstukken II 2003/04, 29 800 XIII, nr. 36, vraag 6). Daarbij is aangegeven dat voor toezicht op voorwaarden en tarieven bij de drinkwatervoorziening gekozen is voor decentraal toezicht. Hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd door de Minister van VROM (Kamerstukken II, 2003/04, 28 339, nr. 20). De NMa is derhalve niet specifiek belast met het toezicht op de naleving van artikel 3p van de Waterleidingwet. Dit neemt uiteraard niet weg dat de in de Mededingingswet opgenomen algemene regels ook van toepassing zijn op waterleidingbedrijven.

De leden van de fractie van het CDA vroegen in dit verband ook naar het ingevolge de Wet NMa-ZBO opgenomen artikel 5 van de Mededingingswet. Dit artikel biedt de mogelijkheid om de NMa, naast de uitvoering van de Mededingingswet, te belasten met de uitvoering van andere wetten, voor zover dat in de desbetreffende wet is bepaald. Dit is in de Waterleidingwet niet het geval. Wel is dit bij voorbeeld het geval in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Spoorwegwet.

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie of het wenselijk is om de NMa uitdrukkelijk te belasten met het toezicht op de naleving van artikel 3p van de Waterleidingwet. Vooral nog lijkt het mij niet nodig in de Waterleidingwet de NMa uitdrukkelijk te belasten met het toezicht op artikel 3p. In het kader van de algehele herziening van de Waterleidingwet zal aan het toezicht op de verschillende bepalingen van de Waterleidingwet uiteraard aandacht worden besteed. In dit kader zal worden gezien of de VROM inspectie als toezichthouder voor de hele Waterleidingwet wordt aangewezen of dat het wenselijk is de NMa hier expliciet een rol in te laten spelen. Tot slot vroegen de leden van de fractie van het CDA naar het instellen van een specifieke kamer bij de NMa voor het houden van toezicht op het monopolie van waterleidingbedrijven. In dit verband wijs ik naar het antwoord van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op vragen van het lid Geluk (Kamerstukken II, 2004–2005, Aanghangsel, nr. 789). Uit deze antwoorden blijkt dat het instellen van een specifieke kamer bij de NMa voor toezicht in het kader van de drinkwatervoorziening wat de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer betreft niet aan de orde is.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het wenselijk is de bevoegdheid tot het geven van een bindende aanwijzing, die in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is opgenomen, ook op te nemen in de Mededingingswet. In de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is thans aan de directeur DTe de bevoegdheid toegekend om, indien daarvoor aanleiding bestaat en het voorschrift waarop de overtreding betrekking heeft, zich daartoe leent, een bindende aanwijzing te geven. Een bindende aanwijzing is te karakteriseren als een enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen (zie het voorgestelde artikel 5.0.2 van de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04,

29 702, nr. 2) en de hierbij behorende toelichting (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 85). De bindende aanwijzing zelf is geen bestuurlijke sanctie. Als de bindende aanwijzing niet wordt nageleefd, kan wel een boete of een last onder dwangsom worden opgelegd.

De bindende aanwijzing is bedoeld om te concretiseren welke verplichtingen uit een bepaald voorschrift voortvloeien, alvorens naleving daadwerkelijk wordt afgedwongen. Het karakter van een dergelijke bevoegdheid past mijns inziens goed in sectorwetten zoals de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Ook bij voorbeeld in de Spoorwegwet, de Woningwet en de Arbeidsomstandighedenwet zijn vergelijkbare bevoegdheden te vinden om normen, bij voorbeeld op het gebied van veiligheid, woningverbetering of arbeidsomstandigheden, concreet in te vullen. Het instrument bindende aanwijzing past mijns inziens niet goed bij een generieke wet zoals de Mededingingswet. Ik zie dan ook geen aanleiding om het instrument van de bindende aanwijzing in de Mededingingswet op te nemen.

In de Mededingingswet zullen, voortvloeiend uit de evaluatie van de Mededingingswet, enkele andere maatregelen worden voorgesteld om te komen tot een meer robuuste handhaving van de Mededingingswet.

Voorbeeld hiervan is de mogelijkheid structurele maatregelen te treffen.

Het wetsvoorstel hieromtrent zal u binnenkort bereiken.

Tot slot merk ik op dat nog een kleine wijziging nodig is op het gebied van de regels voor de bindende aanwijzing in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De daartoe strekkende nota van wijziging is bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel D

De leden van de CDA-fractie vroegen een reactie op een in het Nederlands Tijdschrift voor Energierecht (2004–6) opgenomen artikel over de I&I-wet, en in het bijzonder op de in dit artikel weergegeven kritiek op de delegatiebepalingen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet inzake de tariefstructuren en voorwaarden. Zoals in het betreffende artikel terecht wordt gesignaleerd, is de totstandkomingsgeschiedenis van de artikelen 26b van de Elektriciteitswet 1998 en 12 van de Gaswet turbulent geweest en is deze gekenmerkt door een aantal elkaar snel opeenvolgende voorstellen en amendementen hierop. Echter, anders dan de schrijver van dit artikel meen ik dat de bepalingen die thans in overleg met het parlement in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zijn opgenomen, de toets der kritiek kunnen doorstaan.

Bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer (hierna: I&I-wet), was voor mij een belangrijk uitgangspunt om beleid en uitvoering duidelijk te scheiden. De bepaling dat de directeur DTe algemeen verbindende voorschriften vaststelt over tariefstructuren en voorwaarden, zonder dat hierbij sprake was van een betrokkenheid van de Minister van Economische Zaken, vond ik slecht passen bij dit uitgangspunt. Via verschillende voorstellen is gezocht naar een alternatief hiervoor. De tekst die thans in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is opgenomen houdt kort samengevat in dat de directeur DTe de tariefstructuren en voorwaarden vaststelt, maar dat de kaders hiervoor worden gegeven in een ministeriële regeling. Op 26 februari 2005 zijn twee ministeriële regelingen ter invulling van deze bevoegdheid in werking getreden. De betrokken delegatiebepalingen zijn weliswaar ruim, maar niet bijzonder ruim. Immers, de reikwijdte van de ministeriële regeling wordt ingeperkt door de artikelen 27 en 31 van de Elektriciteitswet 1998 en de artikelen 12a en 12b van de Gaswet. In die zin verschilt de reikwijdte van

de delegatiebepaling niet van de voor de inwerkingtreding van de I&I-wet in de Elektriciteitswet 1998 opgenomen delegatiebepaling, die aan de directeur DTe de bevoegdheid gaf om tariefstructuren en voorwaarden op te stellen over de artikelen 27 en 31 van de Elektriciteitswet 1998. Met de schrijver van het artikel ben ik van mening dat de reikwijdte van de ministeriële regeling de ruimte van de DTe – en straks van de raad van bestuur van de NMa – bepaalt. Ik vind dit ook een wenselijke situatie. Immers, hiermee ontstaat voor mij de mogelijkheid om te bepalen wat vanuit mijn verantwoordelijkheid als Minister van Economische Zaken passend is om te regelen, en op welke punten ruimte gelaten kan worden aan de directeur DTe als uitvoerder en toezichthouder. Welke onderwerpen tot mijn politieke verantwoordelijkheid behoren, kan met de tijd verschillen. Een strakke afbakening tussen onderwerpen die in de ministeriële regelingen aan de orde komen en de onderwerpen die aan de directeur DTe worden overgelaten, is in mijn ogen dan ook niet wenselijk. In bovengenoemd artikel wordt gesteld dat het ontbreken van een duidelijke hiërarchie tussen de ministeriële regelingen en de door de directeur DTe vastgestelde tariefstructuren en voorwaarden leidt tot onduidelijkheid. Naar mijn mening blijkt duidelijk uit artikel 26b en volgende van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 12 en volgende van de Gaswet dat de directeur DTe bij het vaststellen van de tariefstructuren en voorwaarden rekening moet houden met de inhoud van de ministeriële regeling.

Anders dan de schrijver van bovengenoemd artikel, meen ik dat verwar- ring hierover niet voor de hand ligt. In het wetsvoorstel tot vaststelling van de Veegwet EZ 2005, welke onlangs bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt (Kamerstukken 30 027), worden enkele technische wijzigingen voorgesteld om dit principe nog duidelijker tot uitdrukking te brengen. Verder vroegen de leden van de fractie van het CDA of het niet wenselijk zou zijn om, in plaats van een ministeriële regeling, een algemene maatregel van bestuur op te stellen. In dit verband vroegen de leden van de CDA-fractie naar de mogelijkheden om artikel 36, vijfde en zesde lid, van de Wet NMa-zbo te handhaven. In het voorliggende wetsvoorstel is voor- gesteld om artikel 36, vijfde en zesde lid, van de Wet NMa-ZBO te laten vervallen. Dit omdat na de totstandkoming van de Wet NMa-ZBO door het parlement een bepaling, ingevoegd bij een amendement van Hessels c.s. (Kamerstukken II, 2003/04, 29 372, nr. 59) is opgenomen waaruit blijkt dat de voorkeur uitgaat naar het niveau van een ministeriële regeling. Ik kan mij goed in het niveau van een ministeriële regeling vinden. Hoewel ik niets wil afdoen aan het belang van de ministeriële regeling voor de prak- tijk, is er mijns inziens sprake van de veelal technische uitwerking van de artikelen 27 en 31 van de Elektriciteitswet 1998 en de artikelen 12a en 12b van de Gaswet. In deze artikelen staat vrij precies opgesomd voor welke onderwerpen tariefstructuren en voorwaarden moeten worden vastge- steld (bij voorbeeld transport, aansluiting, meten van gegevens, kwaliteitscriteria). Bovendien is te voorzien dat deze voorschriften ook regelmatig aangepast moeten kunnen worden aan de ontwikkelingen op de markt of technische ontwikkelingen.

Het handhaven van de in de Wet NMa-ZBO opgenomen artikel 36, vijfde en zesde lid, zou bovendien ook een inconsistentie betekenen met de Gaswet, waar dan nog steeds sprake is van een ministeriële regeling.

Artikel II, onderdeel H

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de wenselijkheid van het handhaven van voorzieningen waarbij representatieve organisaties bij de burgerlijke rechter kunnen procederen in verband met de tarief- structuren en voorwaarden. Met de leden van de fractie van het CDA ben ik van mening dat representatieve organisaties een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. De gezamen-

lijke netbeheerders voeren overleg met de representatieve organisaties over de voorstellen tot vaststelling of wijziging van tariefstructuren en voorwaarden. In de definitieve voorstellen, die de netbeheerders aan de directeur DTe zenden, geven de netbeheerders aan welke gevolgtrekkingen zij hebben verbonden aan de zienswijze van de representatieve organisaties. Hiermee houdt de directeur DTe rekening bij het vaststellen van de tariefstructuren en voorwaarden.

In artikel III, onderdeel L, van de Wet NMa-ZBO is een bepaling opgenomen die inhoudt dat, indien een geschil bij de burgerlijke rechter betrekking heeft op een besluit, genomen op grond van artikel 13 (oud) van de Gaswet, een representatieve organisatie geacht wordt bij dit geschil een belang te hebben. In artikel II, onderdeel H, van het voorliggende wetsvoorstel, wordt voorgesteld deze bepaling te schrappen. De redenen hiervoor zijn de volgende. Artikel 13 (oud) van de Gaswet bevatte de bepaling dat de directeur DTe richtlijnen kon vaststellen inzake tariefstructuren en voorwaarden. Op basis van deze richtlijnen stelden netbeheerders vervolgens tarieven en voorwaarden vast. Geschillen over deze tarieven en voorwaarden kwamen terecht bij de burgerlijke rechter. Er was immers sprake van (gedeeltelijk) onderhandelde toegang. Artikel 13 (oud) van de Gaswet is vervangen door de bepaling dat de directeur DTe tariefstructuren en voorwaarden vaststelt op voorstel van de netbeheerders (gereguleerde toegang). Meningsverschillen over deze tariefstructuren en voorwaarden komen, ingevolge artikel 61 van de Gaswet, terecht bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB). De representatieve organisaties kunnen ingevolge artikel 61 van de Gaswet als belanghebbende zaken bij het CBB aanhangig maken over de door de directeur DTe vastgestelde tariefstructuren en voorwaarden. Het in de Wet NMa-ZBO voorgestelde artikel 61a van de Gaswet is materieel vervangen door de nu al in de Gaswet opgenomen mogelijkheid bezwaar en beroep aan te tekenen tegen de door de directeur DTe vastgestelde tariefstructuren en voorwaarden. Het hiernaast opnemen van een aparte voorziening voor geschillen bij de burgerlijke rechter, acht ik gelet hierop onnodig en daarom onwenselijk.

Onderdelen van zowel artikel I als II

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een onderbouwing van het schrappen van de verwijzingen naar de (directeur van de) DTe. De wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn een aanvulling op vergelijkbare wijzigingen die zijn opgenomen in de Wet NMa-ZBO. In die wet is voorzien in het rechtstreeks toekennen van de bevoegdheden in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet aan het bestuursorgaan van de NMa in plaats van aan de directeur van de DTe. Na het aannemen van deze wet door de Tweede Kamer zijn de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet nog enkele malen gewijzigd, terwijl onzeker was of het bestuursorgaan van de NMa inderdaad tot ZBO zou worden omgevormd. Hierdoor wordt op sommige plaatsen nog gesproken over de directeur DTe in plaats van de raad van bestuur van de NMa. De wijzigingen in het voorliggende wetsvoorstel strekken ertoe die bepalingen te repareren.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst