

**22 160**

## **Regels op het gebied van de distributie van elektriciteit, gas en warmte (Wet energiedistributie)**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 23 oktober 1996

#### **Inleiding**

Het nader voorlopig verslag geeft mij aanleiding eerst enkele meer algemene opmerkingen te maken over de relatie tussen het wetsvoorstel en komende wetgevings- en beleidsvoorstellen. Daarna zal ik ingaan op de concrete vragen en opmerkingen.

Het wetsvoorstel heeft een lange geschiedenis en is gedurende de behandeling in de Tweede Kamer ingrijpend veranderd. Naar het oordeel van de fracties van SGP, RPF en GPV is het dan ook kwestieus geworden of het wetsvoorstel nog wel past in de huidige maatschappelijke context. Ik beseef ten volle dat de ontwikkelingen waarmee de energiemarkten worden geconfronteerd, van invloed zijn op de oordeelsvorming rond dit wetsvoorstel. De wetgever moet zich immers telkens afvragen of de voorgestelde regels toch zeker gedurende een bepaalde tijd toepasbaar kunnen blijven en niet door de feiten zijn achterhaald tegen de tijd dat zij effectief worden. Met dit uitgangspunt in gedachten is het evenwel nog steeds mijn overtuiging dat voor de twee belangrijkste pijlers van het wetsvoorstel, te weten de regeling van de MAP-bijdrage en de regeling van de mededinging met betrekking tot nevenactiviteiten van distributiebedrijven, zonder meer geldt dat zij zo spoedig mogelijk tot stand dienen te komen. Ik zal daar in het vervolg van deze inleiding nader op ingaan.

Bij lezing van het nader voorlopig verslag proef ik verder de zorg bij verschillende fracties dat de regels van het wetsvoorstel slechts tijdelijk zullen zijn in het licht van zowel de komende structurele voorzieningen voor de elektriciteitsmarkt en de gas- en warmtemarkten als de discussie die binnenkort verder gevoerd zal worden over marktactiviteiten van overheidsondernemingen in het algemeen. Deze zorg is begrijpelijk; het navolgende beoogt echter deze zorg weg te nemen bij de fracties wie het betreft.

Allereerst de wenselijkheid van een spoedige regeling van de MAP-bijdrage. De energiebesparingsinspanningen van energiebedrijven zijn van groot belang voor het CO<sub>2</sub>-reductiebeleid. Zoals bekend, hebben de energiedistributiebedrijven in het begin van de jaren negentig zich gezamenlijk vastgelegd op een concrete doelstelling om binnen hun invloedssfeer de emissie van CO<sub>2</sub> in 2000 met een bepaald niveau te

verminderen. Die doelstelling is uitgewerkt in concrete actieplannen waarover mijn ambtsvoorganger en ik met de energiedistributiebedrijven duidelijke afspraken hebben gemaakt. De desbetreffende afspraken hielden onder meer in, een bijdrage vanuit de energietarieven mogelijk te maken voor de financiering van de activiteiten op het terrein van energiebesparing en het gebruik van duurzame energiebronnen in het kader van deze zogenoemde milieu-actieplannen (MAP). Vanwege het feit dat de MAP-bijdrage een meer structureel karakter heeft gekregen, waarmee tegelijkertijd ook de behoefte is ontstaan aan uniforme wettelijke regels op dit punt, is een regeling met betrekking tot deze bijdrage in het wetsvoorstel opgenomen. Ik ben thans in overleg met de distributiebedrijven om voor de periode 1997–2000 tot een nieuwe set van afspraken te komen voor het MAP-2000. Die afspraken hebben een extra gewicht gekregen bij de inspanningen die het kabinet zich getroost de CO<sub>2</sub>-emissies in de komende jaren verder te doen verminderen. Ik wijs daarbij op de brief aan de Tweede Kamer van mijn ambtgenoten van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en Verkeer en Waterstaat en van mij van 17 september 1996 over een eerste aanzet tot een CO<sub>2</sub>-reductieplan (kamerstukken II 1996/97, 25 026, nr. 1). Het belang van het MAP-2000 moet in het totale beleidspakket niet worden onderschat. Dat geldt ook voor de wijze waarop dit uit de energietarieven gefinancierd kan worden en de wettelijke regeling daarvan. De afspraken over het MAP-2000 zullen voor het eind van het jaar worden afgerond, waarbij de uitvoering van het plan vanaf begin 1997 plaats gaat vinden. Met het oog daarop acht ik het uitermate wenselijk dat op dat moment ook de wettelijke bepalingen met betrekking tot het MAP tot stand zijn gekomen en in werking kunnen treden.

Een spoedige inwerkingtreding van de mededingingsbepalingen voor de energiedistributiesector acht ik eveneens van groot belang. Bij de beantwoording van een concrete vraag van de leden van de CDA-fractie ga ik hierna nog in op de overwegingen die ten grondslag liggen aan deze bepalingen. De noodzaak van het op korte termijn treffen van maatregelen wordt benadrukt door de geluiden uit de samenleving. Vanuit kringen van ondernemersorganisaties, zoals VNO/NCW en MKB-Nederland, en van branche-organisaties, zoals VNI, Uneto en de vereniging Afvalbeheer, wordt daarop ook met klem aangedrongen. Een spoedige regeling is te meer geboden omdat de nevenactiviteiten van energiedistributiebedrijven zich steeds verder zullen gaan uitbreiden waarmee de kans op concurrentienadeel voor andere bedrijven alleen maar groter wordt.

De vraag kan worden gesteld wat er nu eigenlijk mis gaat als dit wetsvoorstel niet tot wet wordt verheven. Ten eerste is het, aanhakend bij het laatst hiervoor genoemde punt, mijn inschatting dat indien nu geen normatief kader wordt vastgelegd, nog gedurende geruime tijd de situatie blijft bestaan dat bedrijven die een specifieke positie hebben op de markt, vanuit die positie oneerlijk kunnen concurreren met particuliere ondernemingen. Als gezegd, zullen de nevenactiviteiten van de distributiebedrijven naar verwachting nog verder uitgebreid worden en de bezwaren van andere aanbieders op de markt tegen vermeende oneerlijke concurrentie door de distributiebedrijven steeds zwaarder gaan klinken. Het mogelijk laten van een nog verdere uitbreiding van de activiteiten heeft ook als effect dat indien later maatregelen genomen worden – ik doel hierbij op wetgeving als uitvloeisel van een hierna nog te bespreken project in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW), i.c. het project markt en overheid – deze mogelijk ingrijpender gevolgen bij de energiedistributiebedrijven zullen hebben dan nu het geval is.

Ten tweede zal wat de MAP-bijdrage betreft, de wettelijke ondersteuning ontbreken die dient tot de uniformering van de kosten en de (verantwoording van de) wijze van besteden van de ontvangen gelden. Een wettelijke regeling van de MAP-bijdrage geeft voorts een politiek signaal over het belang van een meer structurele aanpak van de financiering van energiebesparing en de ontwikkeling van duurzame energiebronnen en van daaruit voortvloeiende milieuvoordelen. Het nú niet regelen van de MAP-bijdrage zou een averechts effect kunnen hebben op de voortzetting van de milieu-actieplannen. Een belangrijke pijler van het energiebeleid (en van het klimaatbeleid) zou daarmee kunnen wegvallen.

Nu dan de zorg over het vooruitlopen op andere regelgeving op energiegebied en op het meer algemene beleid ten aanzien van het MDW-project «markt en overheid». Begin juli van dit jaar heb ik ten aanzien van de structuur van de elektriciteitsmarkt mijn voornemens aangegeven in de notitie Stroomlijnen. Binnenkort zal ik over die notitie en over de daarop ontvangen reacties een nadere visie geven, waarover ik nog met de Tweede Kamer van gedachten zal willen wisselen. Daarna zal ik een voorstel voor een nieuwe Elektriciteitswet in procedure brengen. De regels die zijn neergelegd in het wetsvoorstel energiedistributie, zullen in het voorstel voor een nieuwe Elektriciteitswet inhoudelijk niet gewijzigd worden. Wel is het wenselijk om waar het om elektriciteit gaat, de Wet energiedistributie alleen toepasselijk te laten zijn op bedrijven die aan gebonden afnemers leveren. Immers, in die gevallen is er steeds sprake van een vaste relatie tussen leverancier en afnemer, waarbij voor beiden rechten en plichten gelden. In die relatie past het ook om voorzieningen als de MAP-regeling en verbruikersraden van toepassing te laten zijn. Uit die relatie vloeit ook een zodanige marktpositie voort dat misbruik van die positie bij andere activiteiten moet worden voorkomen. In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie ga ik hier in het vervolg van deze memorie nog nader op in. De herstructurering die op het punt van de nevenactiviteiten voortvloeit uit het wetsvoorstel energiedistributie, zal bij het voorstel voor een nieuwe Elektriciteitswet dan ook niet ter discussie komen. Van een tweede verplichte herstructurering zal dan ook geen sprake zal zijn. Bij de regelgeving voor gas en warmte zal dezelfde benadering worden gevolgd. Een en ander laat natuurlijk eventuele herstructureringen onverlet die bedrijven eigener beweging, los van de regelgeving, willen doorvoeren.

Recent heeft de MDW-werkgroep markt en overheid een tussenrapport uitgebracht. Dit rapport zal een dezer dagen aan de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal worden aangeboden. Naast een beschrijving en een analyse van (semi)overheidsinstellingen en een inventarisatie van ongelijke concurrentiecondities die zich ten opzichte van particuliere ondernemingen kunnen voordoen, biedt het rapport ook een conceptueel kader met spelregels voor (semi)overheidsinstellingen die in concurrentie met derden treden. De komende maanden zal dat kader nader worden getoetst; ik wijs in dit verband ook naar mijn hierna nog te geven antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie op dit onderdeel. Op basis van de uitkomsten van deze toetsing zal het kabinet in het eerste kwartaal van 1997 een standpunt bepalen en daarover met de Tweede Kamer in overleg treden. De concurrentieregels die in het wetsvoorstel energiedistributie zijn opgenomen, zijn in lijn met het kader dat door de werkgroep wordt voorgesteld. Mocht het kabinet besluiten dat uit het project «markt en overheid» wetgeving zou moeten voortvloeien, dan zal dat naar verwachting geen andere benadering opleveren dan die welke op het terrein van de mededinging in het voorliggende wetsvoorstel is gekozen. Van een nieuwe herstructurering zal naar mijn mening ook hier dus geen sprake zijn. Op de weg die reeds is ingeslagen met hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel, zullen hooguit enkele stappen meer worden gezet.

Tenslotte breng ik het kabinetsstandpunt «Voortvarend wetgeven» in

herinnering (kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1). Binnen de daarin verwoorde visie past dat met betrekking tot de energiedistributie nu alvast enkele regels met een «no regret»karakter worden gesteld en dat niet hoeft te worden gewacht tot het moment waarop precies bekend is welke wetgevende stappen op het overige energieterrein zullen worden gezet en duidelijk is welke invulling het kabinet zal gaan geven aan de follow-up van het project «markt en overheid».

Met deze algemene beschouwing heb ik de overtuiging willen overbrengen van het belang van een spoedige afronding van de behandeling van het wetsvoorstel en van een spoedige inwerkingtreding daarvan.

## **1. Algemeen**

De leden van de CDA-fractie vroegen waar zij een onderbouwing van het hoofdstuk mededinging kunnen vinden. In de toelichting op de derde nota van wijziging die het hoofdstuk «Mededinging» introduceerde in het wetsvoorstel, is ingegaan op de wenselijkheid van een regeling van de mededinging (kamerstukken II 1994/95, 22 160, nr. 14, blz. 11 en volgende). Ook nadien heb ik tijdens de parlementaire behandeling een nadere toelichting gegeven op (de wenselijkheid van) een dergelijke regeling. Ik verwijs daarvoor naar het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer (kamerstukken II 1995/96, 22 160, nr. 16, blz. 37 en volgende); daarbij is zeer uitvoerig op de materie ingegaan. Voorts wijs ik op de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer (kamerstukken I 1995/96, 22 160, nr. 209b) waarin kort nog eens de motivering van de desbetreffende regeling is verwoord. Diversificatie van de activiteiten van de distributiebedrijven is een vrije en natuurlijke marktontwikkeling. Ik hecht er echter aan hier nogmaals te benadrukken dat daarbij dient te worden bewaakt dat enerzijds de concurrentieverhoudingen met private marktpartijen niet worden verstoord en anderzijds er voldoende bescherming is van gebonden afnemers van het distributiebedrijf. Op dit moment is van een verstoring daarvan onder meer sprake doordat distributiebedrijven over hun nevenactiviteiten geen vennootschapsbelasting hoeven te betalen en door hun voorsprong op andere bedrijven wat betreft informatie over verbruikers van elektriciteit, gas en warmte en de relatie met die verbruikers. Met het wetsvoorstel worden deze voordelen zoveel mogelijk geëlimineerd. De plicht andere activiteiten dan de levering van energie in een aparte rechtspersoon onder te brengen (of geheel af te stoten) draagt er aan bij dat de (gebonden) klanten van het distributiebedrijf niet de gevolgen ondervinden van die andere activiteiten. De klachten die er zijn over de concurrentiepositie van de distributiebedrijven – ongeacht of die nu tot uiting komen in individuele gevallen of meer algemeen door branche-organisaties worden verwoord – maken het des te dringender zo spoedig mogelijk iets aan deze problematiek te doen.

Deze leden wezen op het onderscheid in artikel 12 tussen activiteiten die door het distributiebedrijf verricht mogen worden en andere activiteiten (de zogenaamde nevenactiviteiten) en vroegen in dit verband of deze classificatie in de aangekondigde energiewetgeving gehandhaafd zal worden. Dit onderscheid zal in de nieuwe wetgeving op het gebied van energie in essentie niet worden aangepast. Dit geldt voor zowel elektriciteit als gas en warmte.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de regels die enerzijds voor elektriciteit zullen gelden wanneer allereerst een nieuwe Elektriciteitswet wordt ingevoerd, en anderzijds voor gas en warmte, merk ik het volgende op. In het voorstel voor een nieuwe Elektriciteitswet zullen regels worden opgenomen met betrekking tot het beheer van elektriciteitsnetwerken en het transport over die netwerken (ook naar het buitenland), de levering aan zogenaamde beschermde afnemers en duurzame elektriciteitsvoorziening. De nieuwe

Elektriciteitswet zal dus een andere materie regelen dan het voorstel voor een Wet energiedistributie. Dit neemt niet weg dat ook de Wet energiedistributie, eenmaal tot stand gekomen, als gevolg van een nieuwe Elektriciteitswet enigszins zal moeten worden aangepast. Daarbij gaat het in hoofdzaak om een technische aanpassing. Zo zullen de definitiebepalingen op elkaar afgestemd moeten worden. Verder is het wenselijk de Wet energiedistributie, wat elektriciteit betreft, alleen van toepassing te laten zijn op bedrijven die leveren aan gebonden afnemers. Ten aanzien van de distributie van gas en warmte verandert er niets.

Mijn opmerking in de memorie van antwoord inzake de afstemming van de Wet energiedistributie met de bredere energiewetgeving – waarnaar deze leden verwezen – had betrekking op de hiervoor aangeduide aanpassingen.

Moeten de bedrijven zich op korte termijn tweemaal aanpassen – zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden – en bestaat hierdoor wel voldoende ruimte voor de bedrijven om zich voor te bereiden op een meer liberale energiemarkt? Zoals ik in de inleiding al aangaf, is er geen sprake van op elkaar volgende herstructureringen. Ik zie overigens ook niet in waarom energiebedrijven als gevolg van de aanpassingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien, onvoldoende ruimte zouden hebben om zich voor te bereiden op een liberalisering van de energiemarkt waarin voor eindverbruikers steeds meer keuzevrijheid ontstaat. Belangrijk in dit verband is namelijk dat het wetsvoorstel de distributiebedrijven juist op het punt van de organisatie en de structuur van de sector de vrije hand laat. Vrijheid op juist dat punt is mijns inziens van groot belang om op de ontwikkelingen naar een meer liberale energiemarkt in te spelen.

De leden van de PvdA-fractie hadden de indruk dat het wetsvoorstel onvoldoende doordacht is en mogelijk de verkeerde onderwerpen regelt. In mijn inleiding heb ik nog eens het belang aangegeven dat ik hecht aan de onderwerpen die het wetsvoorstel regelt. Deze vertonen een zekere gevarieerdheid, maar dat wil niet zeggen dat het daarmee verkeerde onderwerpen zijn om te regelen. De organisatie en de structuur van de distributiesector worden uitdrukkelijk ongemoeid gelaten.

Zullen de taken van distributiebedrijven in de toekomstige Energiewet anders ingevuld worden, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Mijns inziens is dat niet het geval. Zoals ik reeds hiervoor in de inleiding en naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, zullen de aanpassingen als gevolg van een nieuwe Elektriciteitswet beperkt zijn. Voor zover ik dat nu kan overzien, zullen de in artikel 2 van het wetsvoorstel energiedistributie opgenomen taken van de distributiebedrijven en de invulling daarvan onverlet blijven.

De leden van de PvdA-fractie wilden tenslotte weten of de problemen in de energiedistributiesector zo nijpend zijn dat inconsistenties in de regelgeving voor elektriciteit, gas en warmte op de koop toe moeten worden genomen. Zoals ik in de inleiding heb uiteengezet zijn de problemen zeker op het terrein van de mededinging zo nijpend dat zij regeling op korte termijn behoeven. In de inleiding is tevens aangegeven dat het ook van groot belang is op korte termijn te voorzien in een wettelijke regeling van de MAP-bijdrage. Anders dan de leden van de PvdA-fractie blijktens de door hen gestelde vraag veronderstelden leidt het achtereenvolgens invoeren van de Wet energiedistributie, de Elektriciteitswet en de overige wetgeving op energiegebied niet tot verschillende regimes die inconsistent met elkaar zouden zijn. Ieder van deze wetten zal immers een eigen bereik hebben. Dit neemt echter niet weg dat zij elkaar wel kunnen raken en uit dien hoofde ook op elkaar afgestemd moeten worden. Uiteraard zal ik hier – dit ter geruststelling van de genoemde leden – nadrukkelijk op blijven toezien.

Dat de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV van mening zijn dat het wetsvoorstel door de langdurige behandeling achterhaald is en niet meer past in de maatschappelijke context spijt mij zeer. Ik wijs deze leden op mijn inleiding van deze nadere memorie waarin ik heb aangegeven het van groot belang te achten dat het wetsvoorstel spoedig tot wet wordt verheven en in werking treedt. De langdurige behandeling van het wetsvoorstel heeft juist met zich mee gebracht dat het wetsvoorstel gewijzigd is en meer is afgestemd op de huidige problematiek in de energiesector. Bij het opnemen van de verschillende elementen in het wetsvoorstel is de afweging gemaakt of zij van voldoende belang zijn om wettelijk te regelen en of zij niet dermate snel aan verandering onderhevig zijn dat de wetgeving eigenlijk achter de feiten aanholt. Ik ben van mening dat onderwerpen als de mededinging, de MAP-bijdrage en de verbruikersraden dat belang en die «bestendigheid» hebben, ook in het kader van de snel veranderende energiewereld en in afwachting van de voltooiing van de herziene energiewetgeving.

## **2. Mededinging**

De leden van de CDA-fractie constateerden dat ondanks «de inzichtelijkheid van de tarieven» toch geen antwoord gegeven kan worden op de vraag of er in het verleden afwenteling van kosten van nevenactiviteiten op de energieverbruikers heeft plaatsgevonden. Ik merk hierover op dat de omvang van de nevenactiviteiten van de energiedistributiebedrijven vooral de laatste jaren is toegenomen. De kans van afwenteling in het verleden van de kosten van nevenactiviteiten op de energieverbruikers was dus niet zo erg groot. Door de uitbreiding van activiteiten in de laatste jaren is dit risico wel toegenomen. Ik gaf in de memorie van antwoord al aan dat het toezicht op de elektriciteitstarieven een generieke beoordeling van de kostencomponenten inhoudt en dat kruissubsidies geen onderdeel uitmaken van die componenten. Het vigerende toezicht dat op zichzelf goed heeft gewerkt – het heeft er mede toe geleid dat de elektriciteits- en gastarieven in ons land concurrerend zijn ten opzichte van de rest van Europa – was in het verleden voldoende inzichtelijk en geëquipeerd. Naarmate echter energiedistributiebedrijven steeds meer activiteiten ondernemen en daarnaast de levering van energie aan gebonden afnemers blijven verzorgen zullen meer waarborgen gecreëerd moeten worden om financiering van nevenactiviteiten uit de tarieven voor de levering van energie aan gebonden klanten tegen te gaan. De splitsing van activiteiten die voortvloeit uit hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel, draagt bij aan de inzichtelijkheid van de financiering van de nevenactiviteiten en aan de bescherming van gebonden afnemers. De liberalisering heeft als gevolg dat het toezicht zich zal gaan toespitsen op de tarieven voor de levering aan gebonden klanten. Ook bij dat tarieven-toezicht zal aandacht worden besteed aan het risico van afwenteling van de kosten van nevenactiviteiten op de gebonden afnemers.

Door de aankondiging van nieuwe wetgeving in de memorie van antwoord was bij de leden van de CDA-fractie de indruk gewekt dat het wetsvoorstel incompleet en ontoereikend is. Ik merk daarover op dat, voor zover het over het toezicht op de tarieven gaat, waar deze leden op doelden, in het wetsvoorstel energiedistributie niet de bescherming van de gebonden afnemers wordt geregeld maar de mededinging tussen energiedistributiebedrijven en particuliere ondernemingen. De regeling heeft wel als effect dat al een zekere bescherming aan die afnemers wordt geboden; ik gaf dat in mijn vorige antwoord al aan. Verder kan de verbruikersraad de belangen van de verbruikers bewaken. Aanvullend zullen dan elders nog voorzieningen opgenomen worden met betrekking tot het tarieftoezicht. Ik ben van oordeel dat het onderwerp mededinging in dit wetsvoorstel, evenals de andere in het voorstel opgenomen onderwerpen, toereikend is geregeld. Andere onderwerpen worden elders

(in de Elektriciteitswet, toekomstige gaswetgeving enz.) geregeld. Uiteraard zal bij de totstandkoming van die wetgeving niet het al ingezette beleid van de Wet energiedistributie doorkruist mogen worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de aandachtspunten waarover de MDW-werkgroep «markt en overheid» zich buigt, ook aan de orde zijn geweest bij de gedachtevorming rond en de opzet van een regeling voor de mededinging in de energiesector. Mijn antwoord daarop is bevestigend. De voorbereiding van de regeling van de mededinging in het wetsvoorstel vond reeds een aantal jaren geleden plaats, met andere woorden lang voordat de MDW-werkgroep «markt en overheid» werd ingesteld. Bij die voorbereiding waren dezelfde vragen aan de orde waaraan nu de werkgroep, zij het in een breder kader, aandacht besteedt. Destijds is uiteraard bezien of en wanneer er sprake is van oneerlijke concurrentie en is gekeken naar de oorzaken en de kenmerken van die concurrentie. Daarbij kwam naar voren dat als voornaamste oorzaken van oneerlijke concurrentie door de energiedistributiebedrijven kunnen worden beschouwd het ontbreken van de plicht tot het betalen van vennootschapsbelasting en de voorsprong die distributiebedrijven uit hoofde van hun positie als energieleverancier hebben ten opzichte van particuliere ondernemers op het terrein van energieregelateerde activiteiten. Vervolgens is bezien welke oplossingen daarvoor zijn. Zoals in de toelichting op de derde nota van wijziging is aangegeven, werd daarbij in eerste instantie gedacht aan een gedragscode tussen de energiedistributiebedrijven en de particuliere sector. Een gedragscode bleek voor de betrokken partijen echter geen haalbare kaart. Vervolgens is een voorziening in het wetsvoorstel opgenomen waarbij maatregelen werden voorgesteld, gericht op het wegnemen van de voorsprong die de distributiebedrijven ten opzichte van andere marktpartijen hebben bij het verrichten van nevenactiviteiten. Wat de mogelijkheden betreft die Europese en nationale mededingingsregels bieden, merk ik op dat deze ontoereikend bleken te zijn. In de toelichting op de derde nota van wijziging is ingegaan op de verhouding tussen de mededingingsregeling in het wetsvoorstel en de nationale en communautaire mededingingsregels (kamerstukken II 1994/95, 22 160, nr. 14, blz. 14) en voorts is in het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer ingegaan op de vraag of de distributiebedrijven via de Wet economische mededinging juridisch kunnen worden aangesproken op oneerlijke concurrentie. Daarbij werd tevens ingegaan op de situatie die zou gelden onder vigeur van de nieuwe Mededingingswet (kamerstukken II 1995/96, 22 160, nr. 16, blz. 43). Omdat zich op veel meer terreinen dan alleen de energiesector de vraag voordoet of voldoende waarborgen bestaan tegen oneerlijke concurrentie door (semi)overheidsinstellingen die de markt betreden, heeft het kabinet in februari 1996 de MDW-werkgroep «markt en overheid» ingesteld. In het inmiddels uitgebrachte tussenrapport van de werkgroep wordt aangekondigd dat het conceptueel kader met remedies, zoals dat in het tussenrapport is neergelegd, in de komende maanden door middel van een zevental pilot-onderzoeken op zijn bruikbaarheid zal worden getoetst. Een eventuele bijstelling van dat kader zal op grond daarvan nog kunnen plaatsvinden. Eén van deze pilot-onderzoeken zal het wetsvoorstel energiedistributie betreffen. Om misverstanden te voorkomen voeg ik hieraan toe dat op basis van het hiervoor gestelde geenszins de conclusie getrokken moet worden dat beter de uitkomsten van dat onderzoek afgewacht kunnen worden. Uit het tussenrapport blijkt immers dat de mededingingsbepalingen in het wetsvoorstel geheel in lijn zijn met de in het rapport voorgestelde oplossingen. Het onderzoek zal derhalve een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de uitkomsten van het eindrapport van de werkgroep.

Vervolgens stelden de leden van de CDA-fractie nog enige vragen met betrekking tot de aard en de omvang van de concurrentievervalsing. Aan

de hand van de volgorde van de vraagstelling ga ik daar puntsgewijs op in.

a. Naast de in de memorie van antwoord vermelde branches (installateurs, adviesdiensten, telecom, ontwerpwerkzaamheden) kan ook nog de afvalbranche genoemd worden.

b. Alle ontvangen klachten zijn of worden onderzocht (betreft een aantal van circa 15); in enkele gevallen is het onderzoek nog niet afgerond. Over het geheel genomen deden de vier vormen van bevoordeling zich in de praktijk voor. Alle klachten kwamen uit de installatiebranche. In een aantal gevallen viel niet te bewijzen dat de klacht gegrond was, namelijk dat inderdaad gebruik was gemaakt van een voorsprong in informatie of dat er sprake was van financiële bevoordeling. In een aantal gevallen waarin een en ander wel te bewijzen was, schoot vervolgens het instrumentarium van de Wet economische mededinging tekort, zodat niet opgetreden kon worden.

c. Energiedistributiebedrijven zijn naast de onder a bedoelde terreinen ook actief op het terrein van milieu en op het gebied van water en drinkwater (ik verwijs in dit verband ook naar mijn antwoord op een meer specifieke vraag van de leden van de PvdA-fractie).

d. Naar mijn inzicht zullen in de toekomst de activiteiten van energiedistributiebedrijven zich globaal blijven groeperen op de terreinen energie (inclusief energiediensten, en -installaties), milieu (afval, hergebruik, waterzuivering), water en telecommunicatie(diensten).

e. De onder a, c, en d bedoelde activiteiten vallen onder de regels van artikel 12, derde lid, voor zover zij verband houden met het verbruiken van elektriciteit, gas en warmte geleverd door het distributiebedrijf of met het voortbrengen van elektriciteit, gas of warmte. Het zal dan bij voorbeeld gaan om zaken als energiediensten, activiteiten met betrekking tot het ontwerpen en bouwen van energie-installaties, maar niet om milieuadviezen of het ontwerpen en bouwen van afvalverwerkingsinstallaties of waterzuiveringen.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat de in artikel 12, derde en vierde lid, genoemde vormen van bevoordeling niet zijn verboden indien het gaat om een dochter- of groepsmaatschappij die activiteiten verricht die geen verband houden met het verbruik van elektriciteit, gas en warmte. Evenmin geldt het verbod als een dochter- of groepsmaatschappij activiteiten verricht die wel samenhangen met het verbruik van energie, maar die energie niet door het moeder- of groepsdistributiebedrijf geleverd wordt. Voor die gevallen ga ik er van uit dat eventuele bevoordeling niet als consequentie heeft dat de dochter oneerlijk concurreert vanwege de positie die de moeder op energiegebied heeft. Een dergelijke dochter- of groepsmaatschappij is vergelijkbaar met een dochter- of groepsmaatschappij binnen een willekeurig ander concern en concurreert op gelijke voorwaarden. Ik verwijs deze leden voorts (en wellicht ten overvloede) naar een antwoord dat ik in de memorie van antwoord op een vraag van deze leden naar de uitleg van artikel 12, derde lid, heb gegeven (kamerstukken I 1995/1996, 22 160, nr. 209b, blz. 10).

De leden van de CDA-fractie vroegen bij welke andere openbare diensten het gebruik van naam en beeldmerk door een dochter- of groepsmaatschappij of het verstrekken van verbruikersgegevens als ongeoorloofde bevoordeling wordt aangemerkt. Wettelijke verbodsbepalingen zoals artikel 12, derde lid, van het wetsvoorstel die met betrekking tot de energiedistributiebedrijven introduceert, zijn mij niet bekend. Wel kan ik hier een vergelijkbaar geval uit de praktijk noemen. Het betreft een wijziging van naam binnen de structuur van het Nederlands Meetinstituut (NMI). Bij de evaluatie van de privatisering van de dienst van het IJkwezen tot NMI is geconstateerd dat door de andere positionering van overheidsactiviteiten ten opzichte van de commerciële markt het duidelijke onderscheid tussen markt- en overheidssector is vervaagd en het gevaar

van concurrentievervalsing is vergroot. Om problemen op dit gebied te voorkomen is destijds onder andere bepaald dat de toezichthouder niet mag worden ingezet voor commerciële werkzaamheden. In de praktijk blijkt dit te werken. Er was echter geen rekening mee gehouden dat commerciële activiteiten gezien zouden kunnen worden als verplichtingen in het kader van het toezicht. Dit betreft vooral activiteiten van het NMi-Test- en Adviescentrum BV (NMi-TAC). Het NMi-TAC werd in de praktijk geïdentificeerd met het NMi. Om dit soort problemen te voorkomen wordt het NMi-TAC onder de naam Kalibra BV in de nieuwe NMi-structuur op afstand geplaatst. Een en ander is op basis van vrijwilligheid door het NMi gerealiseerd. Ten aanzien van het verstrekken van gebruikersgegevens is vermeldenswaard dat op basis van het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie (Stcrt. 188, 252) KPN als houder van de concessie is gehouden ten behoeve van andere activiteiten geen misbruik te maken van voorkennis, verkregen bij activiteiten ter zake van de uitvoering van de concessie.

De mogelijke concurrentie met gemeentelijke en provinciale diensten en bedrijven – waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen – zal vooral plaats kunnen vinden op het gebied van afvalverwerking en milieu.

Wat de relatie met de vennootschapsbelastingplicht betreft – waarnaar deze leden in dit verband ook vroegen – verwijs ik naar de begeleidende brief aan de Tweede Kamer bij het tussenrapport van de werkgroep «markt en overheid» waarin wordt aangekondigd dat de Staatssecretaris van Financiën het voornemen heeft aandacht te besteden aan het wegnemen van oneerlijke concurrentie die kan voortvloeien uit het huidige regime ten aanzien van de vennootschapsbelasting.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de problemen bij de energiedistributie zo ernstig zijn dat het rapport van de werkgroep «markt en overheid» niet afgewacht kan worden, merk ik het volgende op. Eerder gaf ik al aan dat het tussenrapport van de werkgroep onlangs tot stand is gekomen. In vervolg op dat tussenrapport zal de werkgroep een eindrapport opstellen. Vervolgens zal het kabinet zijn standpunt bepalen ten opzichte van dat eindrapport. Dit zal naar verwachting niet eerder zijn dan in het eerste kwartaal van 1997. Gezien de complexiteit van de materie, de gevarieerdheid aan overheids-ondernemingen en de diversiteit van de terreinen waarop deze zich begeven, zal voor de voorbereiding van eventuele, uit dat kabinetsstandpunt voortvloeiende (algemene) wettelijke maatregelen de nodige tijd uitgetrokken moeten worden. Mijn inschatting is dat het na verschijnen van het eindrapport en het kabinetsstandpunt daarover nog wel geruime tijd zal duren voordat wettelijke maatregelen tot stand kunnen zijn gekomen. Wat de energiedistributie betreft is in de afgelopen jaren gebleken dat er dringend behoefte is aan een regeling op het gebied van de mededinging. Ook is duidelijk op welke wijze op dit terrein oneerlijke concurrentie kan worden voorkomen en dat de gekozen weg in lijn is met de remedies die de werkgroep voor ogen staan. Het nu wachten met het vaststellen van maatregelen zou bovendien ook een verkeerd signaal geven naar de vele andere dossiers die in de werkgroep «markt en overheid» aan de orde zijn, te weten dat er niets gebeurt tegen oneerlijke concurrentie tot de implementatie van generieke maatregelen die te zijner tijd uit het project voortvloeien. Dit is als algemene lijn naar mijn mening ongewenst omdat daarvoor de problematiek in individuele gevallen te dringend kan zijn. Bovendien is het heel goed mogelijk om zoals bij dit wetsvoorstel, stappen te ondernemen met een «no regret» karakter, dat wil zeggen in lijn met het conceptueel karakter van «markt en overheid».

De leden van de PvdA-fractie trokken een vergelijking met KPN waarbij in een vergelijkbare situatie wel de naam en het beeldmerk van de moeder gebruikt mogen worden. Zoals ik hiervoor ook al aangaf, zijn er geen andere regelingen met betrekking tot het gebruik van naam en beeldmerk binnen concernverhoudingen. Het voorliggende wetsvoorstel

is naar mijn mening de eerste regeling waarin in het kader van het voorkomen van oneerlijke concurrentie uitgebreide en gedetailleerde regels worden gegeven voor de moeder-dochterverhouding. Mijns inziens zal dit wetsvoorstel een precedent kunnen scheppen voor andere regelingen op dit terrein. Ik voeg hieraan toe dat in de tussenrapportage van de MDW-werkgroep «markt en overheid» ook aandacht wordt besteed aan onder andere de problematiek van het gebruik van beeldmerken en namen en het verstrekken van gegevens.

De leden van de PvdA vroegen naar een zo nauwkeurig mogelijke raming van de schade van nevenactiviteiten van de distributiebedrijven; dit teneinde de opportuniteit van het wetsvoorstel te beoordelen in relatie tot omvangrijke overlappende wetgeving. Wat dit laatste betreft, heb ik al het nodige gezegd in de inleiding en in andere antwoorden in deze nadere memorie. Ik volsta hier met daarnaar te verwijzen. Een indicatie van de mogelijke schade, uitgedrukt in een concreet bedrag, zoals door deze leden gevraagd, kan ik niet geven. Het berekenen van de schade zou vanwege de noodzakelijkerwijs te maken arbitraire veronderstellingen weinig zinvol zijn. Een schadebedrag zou alleen kunnen worden geschat aan de hand van klachten. Een compleet beeld zou dus so wie so ontbreken. Zelfs per concreet geval zou het nog moeilijk zijn de schade te berekenen. Zo is het al de vraag wat precies onder schade moet worden verstaan en wat bij de berekening moet worden meegenomen. Gaat het bij voorbeeld om schade die een groep ondernemingen kan lijden bij bepaalde activiteiten van een distributiebedrijf of gaat het alleen om individuele gevallen waarin duidelijk schade aangetoond kan worden.

De leden van de PvdA-fractie stelden dat de nevenactiviteiten geen effect mogen hebben op de tarieven. Ik wijs er op dat de splitsing van activiteiten de inzichtelijkheid van de financiering van de nevenactiviteiten vergroot. Dit zal het toezicht op de tarieven en de bescherming van de gebonden afnemers vergemakkelijken.

Mijn antwoord op de vraag van deze leden of ik nog steeds van oordeel ben dat de Minister van Economische Zaken geen garanties kan geven dat de distributiebedrijven zich niet in al te risicovolle avonturen storten, is bevestigend.

Uiteraard is het mogelijk dat het eigen vermogen van de dochtermaatschappij die nevenactiviteiten uitvoert, wordt aangetast; dit in reactie op een desbetreffende vraag van deze leden. Aandeelhouders en commissarissen van de bedrijven hebben op dit punt echter een belangrijke bewakende en belanghebbende rol. In de praktijk blijkt dat bij wat meer branchevreemde activiteiten de distributiebedrijven samenwerken met andere (particuliere) ondernemingen, zodat de risico's ook gespreid zijn. Als voorbeeld hiervan noem ik Enertel waarin naast distributiebedrijven ook Casema deelneemt.

Wat de vraag van deze leden betreft naar een overzicht van alle branchevreemde activiteiten van de energiedistributiebedrijven en het daarin geïnvesteerde vermogen enerzijds en de plannen voor de toekomst anderzijds wijs ik op het volgende. In het overleg met de Tweede Kamer zijn deze vragen ook aan de orde geweest. Ik heb vervolgens daarover een brief aan de Tweede Kamer gezonden (kamerstukken II 1995/96, 24 525, nr. 3) en daarin globaal aangegeven waaruit de branchevreemde activiteiten bestaan (afvalverwerking, milieu, telecommunicatie, water en drinkwater). Ik heb met EnergieNed afspraken gemaakt over waarneming en rapportage van deze activiteiten. De rapportage zal zowel een samenvattend overzicht als een overzicht per bedrijf bevatten. Daarbij zal worden aangegeven of deze activiteiten reeds in een aparte rechtspersoon zijn ondergebracht, waarbij de volgende categorieën zullen worden onderscheiden:

- a. diensten op het gebied van afvalverwerking en -zuivering;
- b. exploitatie van telecommunicatie-infrastructuur;
- c. aanbieden van telecommunicatiediensten;

- d. waterproductie en -distributie;
- e. installatiewerkzaamheden (ontwerpen, aanleggen, onderhouden van installaties of delen daarvan);
- f. verhuren en verkopen van toestellen;
- g. milieu-inspecties of andere commerciële inspecties;
- h. werkzaamheden ten behoeve van openbare voorzieningen (straatverlichting, reclamezuilen, verkeerslichten, klokken, parkeermeters);
- i. incassowerkzaamheden voor derden;
- j. grondwerken voor derden (inclusief voor andere energie-distributiebedrijven);
- k. rekencentrumdiensten voor derden (inclusief andere energie-distributiebedrijven) en
- l. overige activiteiten.

Voorts zal op geaggregeerde basis een indicatie worden gegeven van de omvang van de activiteiten (per categorie geaggregeerd) in relatie tot de totale omzet van de distributiebedrijven. Overigens heb ik in de eerdergenoemde brief al een indicatie over 1995 van de activiteiten op het gebied van afvalverwerking, milieu en telecommunicatie gegeven (7% van de totale omzet). De rapportage van EnergieNed zal op basis van een enquête van de leden plaatsvinden en voor het eerst in de loop van 1997 aan mij worden verstrekt.

Tenslotte wezen de leden van de PvdA-fractie op de relatie met de levering van water. De constatering van deze leden dat kruissubsidies bij de levering van water niet kunnen worden uitgesloten (bij voorbeeld in geval van concurrentie met zelfvoorzieners) acht ik juist. De aangehaalde opmerking in de memorie van antwoord sloeg op de vraag van deze leden waarom artikel 12 energiebedrijven die ook water distribueren niet verplicht die activiteiten in een aparte rechtspersoon onder te brengen. Onder verwijzing naar het Beleidsplan Drink- en Industrie-watervoorziening heb ik in de memorie van antwoord aangegeven niet door middel van artikel 12 in de organisatie van de drinkwatervoorziening te willen ingrijpen. Indien artikel 12 wel zou verplichten tot het onderbrengen van de waterdistributie in een aparte rechtspersoon – een verplichting waartoe vanuit de doelstelling van artikel 12 geen aanleiding voor is – zou dat een argument voor verdere ontvlechting van de distributie van energie en water kunnen betekenen. Een en ander zou ook het verliezen van integratievoordelen als gevolg hebben.

### **3. Financiering van de besparingstaak**

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of een verandering in de toerekening van de MAP-bijdrage onder de collectieve lastendruk overwogen wordt, merk ik op dat het aan de wijze van regelen van de MAP-bijdrage in het wetsvoorstel inherent is dat de opbrengsten onder de collectieve lastendruk vallen. Ik voeg daar nog aan toe dat het in deze toerekening om relatief zeer geringe bedragen gaat en verwijs in dit verband naar mijn opmerkingen in de toelichting op de derde nota van wijziging (kamerstukken II 1994/1995, 22 160, nr. 14, blz. 11).

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers