

Elektriciteitswet en splitsing

In de ESB van 28 november 1928 en 27 maart 1929 staan twee bijdragen over een ontwerp van een nieuwe elektriciteitswet. De auteur C. Feldmann geeft in de ESB van 1928 aan voorstander van dit wetsontwerp te zijn. In 1929 wordt hierop gereageerd door Mr. P. W. J. H. Cort van der Linden met argumenten tegen het ontwerp van een ‘wet ter zake van de elektriciteitsvoorziening’. Hoewel de organisatie van de huidige Nederlandse elektriciteitsindustrie duidelijk is veranderd ten opzichte van bijna een eeuw geleden, blijft een aantal onderwerpen van discussie opvallend hetzelfde. In de zeventien jaren dat over het ontwerp is gediscussieerd, tot aan de publicatie in 1929, komen onderwerpen aan de orde als de verantwoordelijkheid van de overheid voor de elektriciteitsvoorziening, het eigendom van het netwerk, concentratie van de productie van elektriciteit en de publieke belangen in de vorm van onder andere goedkope elektriciteit. Er bestonden voorstanders van een grote inmening van de overheid, maar ook van een *laissez faire* politiek, waarbij zoveel mogelijk aan de bedrijven zelf wordt overgelaten. Er waren voorstanders van een systeem van Rijksconcessies, maar ook van een stelsel waarin concessies werden verleend door de provinciale besturen. In twee Staatscommissies in 1919 en 1921 werd al voorgesteld om een naamloze vennootschap op te richten met de Staat als grootste aandeelhouder van de ‘voortgeleiding onder zeer hoge spanning’. De onlangs aangenomen wet van de eigendomssplitsing van de distributiebedrijven ging ook vooraf door een felle en langdurige discussie, deze keer tussen voor- en tegenstanders van splitsing. ESB heeft hier in 2006 veelvuldig aandacht aan besteed. Een bijdrage van Barbara Baarsma en Michiel de Nooij in de ESB van 14 juli 2006 zet de maatschappelijk kosten en baten op een rij van verschillende alternatieven in de splitsingsdiscussie. Onderwerpen als het eigendom van de netten, waarborgen van de publieke belangen, en de rol van de overheid versus de markt zijn wederom actueel in de elektriciteitsindustrie. (redactie)

Het nieuwe ontwerp van wet ter zake van de electriciteitsvoorziening

De eerste Staatscommissie inzake electriciteitsvoorziening werd ingesteld bij Kon. Besluit van 15 April 1904 No. 23 met opdracht om te onderzoeken of er – en zoo ja, welke – wettelijke voorschriften gegeven of maatregelen genomen moeten worden met betrekking tot den aanleg en het gebruik van elektrische geleidingen, zoowel in het belang der openbare veiligheid, als ter regeling van de rechtsverhoudingen uit den aanleg en dat gebruik voortspruitende. In Juni 1911 bracht deze Commissie verslag uit. Daarbij werd o.a. aangeboden een ontwerp voor een Electriciteitswet, waarbij waren voorzien regelingen betreffende: 1° de elektrische eenheden en meetwerktuigen; 2° het recht op eigendomsbeperking ten behoeve van den aanleg van elektrische inrichtingen of lijnen; 3° de maatregelen ter beveiliging van personen en goederen tegen de gevaren van elektrische

inrichtingen en geleidingen te nemen; 4° de straffen, te stellen op diefstal van electriciteit, beschadiging van elektrische inrichtingen en geleidingen.

Intusschen had de praktijk, niet afwachtende, wat vanwege de Regeering zou worden gedaan ten opzichte van wettelijke regeling, zich verder ontwikkeld in de richting van districts-centrales. Daarbij was het noodig gebruik te maken van 's Rijks wegen en wateren en daardoor werd de aandacht van de provinciale besturen op de regeling van de electriciteitsvoorziening in hun gewest gericht.

Omstreeks 1911 werden dan de eerste verordeningen door Noord-Brabant en Groningen uitgevaardigd, waarbij de stroomlevering aan derden afhankelijk werd gesteld van een vergunning van het provinciaal bestuur.

Dit voorbeeld hebben alle provincies, ook Zuid-Holland, gevolgd, ofschoon daar, door de aanwezig-

heid van 6 centraalstations de verordening eenigszins anders gesteld is dan in de overige provincies. Het gevolg van deze verordeningen en de daarop plaats gevonden onderneming van aandelen of samenwerking met reeds bestaande bedrijven heeft ertoe geleid, dat in vrijwel alle provincies, met uitzondering dan van Zuid-Holland, de electriciteitsvoorziening geheel of voor een groot deel in handen van de provincies is gekomen.

Bij Kon. Besluit van 14 Juli 1911 No. 60 werd een tweede Staatscommissie onder voorzitterschap van den Heer Ir. A. H. van IJsselsteyn, benoemd met de opdracht van advies te dienen omtrent de vraag, welke maatregelen genomen kunnen worden om te bevorderen, dat in de behoefte aan elektrische kracht, welke in verschillende streken des lands met name ten plattelande bestaat, op zoo doeltreffend en economisch mogelijke wijze worde voorzien.

Zij bracht reeds op 28 mei 1914 verslag uit, waarin het verlenen van Rijksconcessies werd aanbevolen. Deze zouden bij voorkeur worden verleend aan publiekrechtelijke lichamen en zouden een ongewenschte uitbreiding van het aantal centrales beletten en de onderlinge koppeling van de reeds bestaande bevorderen.

Eindelijk stelde de Commissie naast de wettelijke regeling, welke door de Ministers Regout en Talma in de zitting 1912-'13 als ontwerp was ingediend, nog voor het totstandbrengen van wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht om diefstal van electriciteit en beschadiging van elektrische geleidingen en inrichtingen strafbaar te stellen alsmede een wijziging van de wet, ten einde te komen tot wettelijke bepaling omtrent elektrische eenheden en meetwerktuigen. Het wetsontwerp Regout-Talma ging uit van het standpunt, dat voor den aanleg en de exploitatie van inrichtingen en werken tot het voortbrengen, geleiden, transformeeren, verdeelen of leveren van electriciteit een Rijksconcessie vereischt zou zijn. Tevens bevatte het voorschriften tot opheffing van privaatrechtelijke belemmeringen voor het aanleggen en in stand houden van dergelijke werken. Na een Voorloopig Verslag der Tweede Kamer van Maart 1914 werd het wetsontwerp in Februari 1915 ingetrokken.

De redenen, die er toe geleid hebben om van een regeling als vervat in evenbedoeld wetsontwerp voorloopig af te zien, zijn genoemd in de Memorie van Toelichting tot het ontwerp van wet, hetwelk geworden is de wet van 26 April 1918 (Staatsblad No. 276) – hierna is deze wet genoemd Electriciteitsbelemmeringenwet.- In die Memorie van Toelichting toch zette Minister Lely uiteen, dat het niet op den weg van het Rijk kon liggen den hoogst belangrijken arbeid, welke de provincies door hare wetgeving (de

hierboven reeds ter sprake gebrachte provinciale verordeningen) in deze aanleggelegenheid hebben verricht, opzij te zetten of ook maar voorbij te gaan, doch dat veeleer het streven van het Rijk er op zal moeten zijn gericht, het bestaande zooveel mogelijk intact te laten, om te zijner tijd daaraan aan te sluiten of ook daarop voort te bouwen voor zoover alsdan zou blijken, dat aan eenige voorziening vanwege het Rijk nog behoefte zou bestaan. Mitsdien beperkte het door Minister Lely ingediende wetsontwerp zich tot het eene punt: opheffing van privaatrechtelijke belemmeringen voor den aanleg en de instandhouding van electriciteitswerken. Van een wettelijke regeling van het Rijksconcessievoorstel werd dus afgezien, al onderstelt de Electriciteitsbelemmeringenwet, zich ten deze aansluitende aan wat de indiening van het ontwerp reeds bestond, het van kracht zijn van Rijksconcessies.

Immers, op het voetspoor van wat de Staatscommissie-Van IJsselsteyn eveneens reeds voor het uitbrengen van haar eindverslag aan de Regeering had geadviseerd, waren intusschen eenige Rijksconcessies verleend, t.w. een in 1913 aan de Kennemer Electriciteits-Maatschappij te Bloemendaal, voor een groot gedeelte van Noord-Holland en een in hetzelfde jaar, aan de provincie Groningen voor haar gebied en een gedeelte van Friesland en Drenthe.

Intusschen bleef nog onbeslist, hoe men kon geraken tot de meest economische productie. Een derde in April 1919 bij beschikking van Minister König ingestelde Commissie, heeft deze vraag bestudeerd. Zij kwam tot het besluit, dat het vermogen hetwelk voor centrales in Nederland in het algemeen het meest gewenscht zou zijn op ongeveer 75000 kW kon worden gesteld. Zij ging dus niet zoo ver als in een in 1917 verschenen brochure van de hand van Ir. H. Doyer was betoogd, waarin slechts drie centrales voor geheel Nederland met voedingslijnen van 100.000 Volt werden bepleit. De Commissie Lely stelde verder voor om zoo spoedig mogelijk tot een geconcentreerde electriciteitsvoorziening te komen, dat de electriciteitsproductie en het transport over de hoogspanningsleidingen door den Staat zou worden ter hand genomen; aan de provincie zou onder bepaalde concessie-voorwaarden moeten worden opgedragen de voortgeleiding van den stroom van de hoofdvoedingsplaatsen naar de hoofdverbruikersplaatsen langs hoogspanningslijnen van

iets lager spanning en aan de gemeenten het distribueeren van den stroom van den verbruiker aan huis. Grootverbruikers zouden zoo noodig den stroom van de provincies of rechtstreeks van het Rijk kunnen betrekken. Naar aanleiding van dit rapport heeft Minister König de indiening van een wetsontwerp bevorderd, hetwelk middellijk tot staatsexploitatie zou leiden. In dit wetsontwerp was voorzien de oprichting van een Naamlooze Vennootschap met den Staat als grootste aandeelhouder voor de productie en de voortgeleiding onder zeer hoge spanning. Dit wetsontwerp is eveneens ingetrokken.

Bij Kon. Besluit van 30 Mei 1921 No. 96 werd op voordracht van Minister König een vierde Staatscommissie onder voorzitterschap van Mr. Dr. Graaf van Lynden van Sandenburg ingesteld, die op 23 April 1925 haar verslag uitbracht, waarover in dit blad reeds vroeger het een en ander werd medegedeeld. (voetnoot: Zie E.-S.B. van 14 en 21 Oct. 1925, „Het Verslag van de Staatscommissie inzake de Electriciteitsvoorziening van ons land” door Ir. G. J. Th. Bakker.)

Het verslag was geenszins eenstemmig. De meerderheid wenschte, dat het centrale gezag zich zou terughouden, ten einde de verschillende technische en economische vraagstukken in de eerste plaats aan de bedrijven zelf over te laten en eerst zou ingrijpen na advies te hebben ingewonnen bij een Centrale Commissie voor electriciteitsvoorziening, waarin in de eerste plaats de stem der belanghebbenden zelf tot uiting zou komen.

De minderheid wenschte een meer ingrijpende bemoeiing van de overheid, het in stand houden der Rijksconcessies voor aanleg en exploitatie van electriciteitswerken en de mogelijkheid om belanghebbenden tot onderlinge koppeling hunner bedrijven te brengen.

Mitsdien beperkte het door Minister Lely ingediende wetsontwerp zich tot het eene punt: opheffing van privaatrechtelijke belemmeringen voor den aanleg en de instandhouding van electriciteitswerken

Waar nu zeven van de provincies reeds een concessie aanvaard hebben, terwijl Drenthe gedeeltelijk door Groningen en voor de rest door Overijssel bediend wordt en deze concessies sedert 15 jaren, afgezien van enkele bezwaren in gunstigen zin hebben gewerkt, meent Minister Van der Vegte, dat de historisch geworden omstandigheden er toe nopen het concessiestelsel te handhaven, maar tevens de bestaande provinciale vergunningen tot het uitoefenen van een electriciteitsbedrijf op te ruimen. Volgens zijn meening is deze provinciale vergunning niets anders dan een concessie en naast een Rijksconcessie is er voor een provinciale concessie geen plaats. Ook heeft het in sommige gevallen ontstemming gewekt, dat de provinciale besturen tegelijkertijd optreden, hetzij rechtstreeks, hetzij door tusschenkomst van een Naamlooze Vennootschap als bedrijfsvoerders van electriciteitsbedrijven en als overheid met zeggenschap over concurrerende instellingen.

Zonder de rechtvaardigheid van dit bezwaar te onderzoeken, moet hier worden vastgesteld, dat het provinciaal toezicht leidend en regelend heeft gewerkt. Dit geldt vooral voor Zuid-Holland, welke provincie geen eigen bedrijf heeft. Het centraal gezag behoudt zich in de art. 13 en 14 van het nieuwe ontwerp van wet voor het toezicht op te dragen aan Gedeputeerde Staten. Men wil echter volgens de Memorie van Toelichting ook aan de bezwaren der meerderheid der laatste Staatscommissie tegemoetkomen, door het initiatief zooveel mogelijk te laten aan de bedrijven zelf. De vroeger reeds verleende concessies worden geacht te zijn verleend krachtens deze nieuwe wet en verkrijgen dus, als het ontwerp aangenomen wordt, wettelijke sanctie. Geen nieuwe concessie wordt verleend dan nadat de electriciteitsraad gehoord is.

Een fabriek, die in nevenbedrijf electriciteit opwekt, kan volgens art. 9 onthefping van de verplichting om concessie te aanvaarden krijgen door den Minister, den Electriciteitsraad gehoord, maar volgens art. 2 en 3 ook gedwongen worden wel concessie te nemen en(of) samen te werken met andere ondernemingen, waarbij art. 8 voorschrijft hoe de daardoor ev. veroorzaakte schade, indien partijen daaromtrent niet tot overeenstemming zijn gekomen, door den Minister kan worden geregeld.

Het tweede lid van art. 4 voorziet in het geval van werken zonder concessie, die reeds op 1 Juli 1929 in bedrijf waren en waarop de provinciale verordeningen tot nu toe golden. De nieuwe Rijksbepalingen mogen niet meer bezwarend zijn dan de reeds bestaande, alsdan ev. vervallen provinciale verordeningen. Dit geldt dus voor de gemeentelijke centrales, vooral van die in Zuid-Holland en wel ten aanzien van het gedeelte, hetwelk van onmiddellijk belang is ook voor de electriciteitsvoorziening buiten die gemeente. Dit kan dus van belang zijn voor een gemeente als Rotterdam, die thans voor de grootste uitbreiding van haar fabrieken staat en volgens art. 4, 5 lid een concessie zou kunnen aanvragen of volgens art. 7 door den Minister ook opgelegd zou kunnen krijgen, nadat de Electriciteitsraad is gehoord.

De Minister meent te mogen vertrouwen, dat de electriciteitsbedrijven ook in de toekomst, zooals tot nu toe, de algemeene electriciteitsvoorziening naar behoren zullen behartigen, maar behoudt zich door art. 8 de bevoegdheid voor om in het belang der algemeene electriciteitsvoorziening in te grijpen en tot samenwerking te dwingen, waarbij eventueel voor een bedrijf ontstaande schade zal worden geregeld, zooals reeds vermeld.

De bezwaren van het concessiestelsel zijn zooveel mogelijk uit den weg geruimd. Ook is aan de wenschen van de Staatscommissie Van Lynden van Sandenburg voldaan ten aanzien van het buiten werking stellen van het verordeningrecht der provincies en van de gemakkelijke toepassing der belemmeringswet van 13 mei 1927, de instelling van een Electriciteitsraad en een verder gaande veiligheidsregeling. Bij algemeenen maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gesteld ter verzekering van de veiligheid voor zooveel betreft punten, tot nu toe niet geregeld bij een wet op het gebied der arbeidsbescherming.

De Electriciteitsraad, die volgens art. 12 den Minister op diens verzoek of uit eigen beweging van raad dient, bestaat uit tenminste 9, telkens voor ten hoogste drie jaren door de Kroon benoemde leden, die geen bezoldiging genieten, maar recht hebben op vacatiegeld, reis- en verblijfkosten. De secretaris en de adjunct-

secretarissen genieten als Rijksambtenaren een door de Kroon vast te stellen bezoldiging.

Men heeft dus hier, mijns inziens terecht, een andere oplossing gekozen dan in Engeland, waar de Electriciteitsraad uit eenige hoog bezoldigde mannen van gezag bestaat, die ook veel verder gaande bevoegdheden hebben dan hier wordt voorgesteld. Dit is hier niet noodig, noch wenschelijk. De electriciteitsvoorziening heeft zich vrij gunstig ontwikkeld, is voor het grootste deel in handen van publiekrechtelijke lichamen en heeft de productie van 110 miljoen kWh in 1913 op 750 miljoen ongeveer 10 jaar later verhoogd. Practisch alle bedrijven werken met dezelfde frequentie van 50 Hertz, met dezelfde distributiespanning van 10000 Volt voor hoge spanning, 220/380 of 125/220 Volt voor de distributie aan huis, terwijl ook de voedingslijnen voor 500000 Volt zijn ingericht. Er zijn geringe uitzonderingen. Maar over het algemeen is door de Vereeniging van Directeuren van Electriciteitsbedrijven in Nederland en dank zij het feit, dat de electriciteitsvoorziening hier te lande iets later begon, dan in de naburige landen, grootere uniformiteit bereikt dan overal elders, vooral in Engeland.

Het is wenschelijk, dat dit wetsontwerp al dan niet in ondergeschikte details gewijzigd, door de Kamer zal worden aanvaard, opdat de door vier Staatcommissies in 17 jaren voorbereide wettelijke regeling der electriciteitsvoorziening eindelijk vasten vorm verkrijge.