

Vergaderjaar 2009–2010

29 048

Voorstel van wet van de leden Ten Hoopen en Samsom tot het stellen van regels omtrent de levering van warmte aan verbruikers (Warmtewet)

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2009

Hierbij zend ik u in de bijlagen 1 en 2 een ontwerpbesluit, houdende regels ten uitvoering van de Warmtewet en een ontwerpregeling houdende uitvoering van het Warmtebesluit.¹

De voorlegging geschiedt in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure, bedoeld in de artikel 12, vierde lid, van Warmtewet (hierna: de wet), en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voordat het aan de Raad van State zal worden voorgelegd.

Gelijktijdig met de voorhang bij uw Kamer wordt het ontwerpbesluit ingevolge artikel 12, vierde lid, van de wet in de Staatscourant bekendgemaakt om eenieder de gelegenheid te geven om wensen en bedenkingen kenbaar te maken, binnen 8 weken. Ten behoeve van de consultatie zullen het ontwerpbesluit, de ontwerpregeling en de bijbehorende documenten eveneens beschikbaar zijn op de internetsite www.internetconsultatie.nl.

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op:

1. de inhoud van het besluit en de daarbij gehanteerde uitgangspunten;
2. de wettelijke context van het besluit;
3. het uit te voeren onderzoek naar de effecten van het gekozen tariefstelsel, en;
4. de voorlichting die de Raad van State heeft gegeven over de wijze van uitvoering van de bepalingen met terugwerkende kracht in de wet.

1. Het warmtebesluit en de warmteregeling

Met het besluit wordt uitvoering gegeven aan de wet, die op 10 februari jl. door de Eerste Kamer is aangenomen. Het besluit omvat bepalingen over drie onderwerpen:

- Maximumprijs op basis van het «niet meer dan anders» (NMDA) beginsel

Het NMDA-beginsel is uniek aan de Warmtewet. Het warmtebesluit voorziet in bepalingen omtrent de opbouw van de maximumprijs voor warmte op basis van dit NMDA-beginsel. De uitgangspunten die

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gehanteerd zijn bij de uitwerking van deze bepalingen worden in het navolgende toegelicht.

- **Aansluitbijdrage**
Het besluit omvat een bepaling over de maximale aansluitbijdrage op basis van het NMDA-beginsel. De warmtewet reguleert de aansluitbijdrage alleen voor warmteverbruikers in een gebonden situatie. Hiervan is sprake indien een verbruiker aansluit op een bestaand warmtenet. Voor die verbruikers voorziet het warmtebesluit in een maximale aansluitbijdrage ter hoogte van de gereguleerde aansluitbijdrage voor gas.
- **Vergunningverlening aan en boekhoudkundige regels voor leveranciers**
Het warmtebesluit omvat bepalingen over de te hanteren criteria bij de vergunningverlening aan warmteleveranciers. Daarnaast worden boekhoudkundige eisen gesteld aan deze leveranciers. Uitgangspunt bij de uitwerking van deze bepalingen was om zo goed mogelijk aan te sluiten bij vergelijkbare regelgeving in de Elektriciteitwet 1998 en de Gaswet.

Maximumprijs

De uitgangspunten bij de uitwerking van deze maximumprijs zijn:

- Het scheppen van meer eenvoud en transparantie. De tariefstructuren die momenteel in gebruik zijn worden namelijk als complex en ondoorzichtig ervaren.
- Het op objectieve wijze en zo zuiver mogelijk uitvoering geven aan de uitgangspunten die in de Warmtewet zijn neergelegd.
- Daarnaast is in ogenschouw genomen dat het gaat om een maximumprijs. Dat betekent dat factoren die slechts gelden voor een bepaalde groep verbruikers of waarop verbruikers zelf invloed hebben, niet in de prijsformule worden meegenomen.

De maximumprijs op basis van het NMDA-beginsel is opgebouwd uit twee delen:

1. Vaste kosten die een verbruiker zou betalen in de gassituatie, bestaande uit:
 - vaste componenten op de gasrekening; de jaarlijkse vaste kosten die in rekening worden gebracht voor levering, transport en aansluiting;
 - de meerkosten die in de gassituatie betaald zouden worden betaald voor het gebruik van een cv-ketel ten opzichte van het gebruik van een afleverset in de warmtesituatie.
2. Variabele kosten die een verbruiker zou betalen in de gassituatie. Dit zijn de kosten per gigajoule geleverde warmte, waarbij rekening wordt gehouden met het brandstofrendement voor warmteproductie. Dit brandstofrendement bepaalt hoeveel gas nodig is om een bepaalde hoeveelheid warmte te verkrijgen. Het brandstofrendement kan worden beschouwd als een correctiefactor voor het feit dat er minder warmte vrijkomt dan de theoretische verbrandingswaarde omdat het rendement niet 100% is.

Ten behoeve van de bepaling van de maximumprijs is een aantal referentiewaarden vastgesteld. Het besluit delegeert de vaststelling van deze waarden naar het niveau van ministeriële regeling omdat deze onderhevig (kunnen) zijn aan technologische ontwikkelingen.

Bij de totstandkoming van het besluit is belanghebbenden gevraagd om inbreng te leveren en zijn gesprekken gevoerd met verschillende deskundigen, de NMa en SenterNovem. Daarnaast is gebruik gemaakt van twee rapporten van externe adviseurs, Royal Haskoning en TNO. Ten behoeve

van de vaststelling van één specifieke parameter, de referentieprij van een cv-ketel, heeft bovendien een second-opinion plaatsgevonden op de twee onderzoeken, welke is uitgevoerd door Deerns Raadgevend Ingenieurs.

Op het besluit en de bijbehorende regeling heeft toetsing plaatsgevonden op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de NMa. De uitvoerings- en handhavingstoets is als bijlage 3 aan deze brief toegevoegd.¹ In de toelichting op het besluit wordt ingegaan op de wijze waarop de door de NMa gemaakte opmerkingen zijn verwerkt.

2. Wettelijke context

De wet delegeert op een aantal onderdelen zaken naar algemene maatregel van bestuur. De belangrijkste delegatiebepaling is opgenomen in artikel 4 van de wet. Dat artikel vormt de basis voor de bepaling van de maximumprijs en bepaalt dat de maximumprijs gebaseerd is op de integrale kosten die een gebruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als energiebron. Deze kosten moeten worden bepaald door middel van de rendementsmethode.

Uit deze bepaling, daarmee samenhangende bepalingen en parlementaire geschiedenis heb ik de volgende belangrijke uitgangspunten voor het ontwerpbesluit herleid:

- Eén generieke maximumprijs
Op basis van de wet kan slechts één generieke maximumprijs worden bepaald, die geldt voor alle gebruikers tot 1000 kW. Bij de bepaling van de maximumprijs is uitgegaan van een huishouden met een gemiddeld verbruik. Dit kan consequenties hebben voor groepen gebruikers met een veel lager of hoger verbruik, die hierdoor juist sneller of minder snel op de maximumprijs uit zullen komen.
- Rendementsmethode
De wet stelt dat moet worden uitgegaan van de rendementsmethode. Dit betekent dat de bepaling van de variabele, of gebruiksfhankelijke, kosten wordt gedaan op basis van het brandstofrendement van de warmteproductie. Dit is een duidelijk verschil met de huidige praktijk waarin warmteleveranciers ervoor kunnen kiezen gebruik te maken van het tariefadvies van EnergieNed, dat is opgesteld op basis van de marktwaardemethode. Binnen deze methode wordt de warmteprijs berekend op basis van onderzoek naar het verbruik in warmte- en gassituaties in de praktijk. Er is bij de totstandbrenging van dit besluit dus uitdrukkelijk geen gebruik gemaakt van onderzoek naar energieverbruik in de praktijk.
- Definitie van een warmtenet
In verband met de mogelijkheid tot pooling en de reikwijdte van de redelijke prijs is de interpretatie van het begrip warmtenet, gedefinieerd in artikel 1, onder c, van de wet, van groot belang. De wet omschrijft een warmtenet als het geheel van tot elkaar behorende, met elkaar verbonden leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen dienstbaar aan het transport van warmte, behoudens voor zover deze leidingen, installaties en hulpmiddelen zijn gelegen in een gebouw of werk van een gebruiker of van een producent en strekken tot toe- of afvoer van warmte ten behoeve van dat gebouw of werk. Het tweede deel van deze definitie impliceert dat leidingen in een gebouw die niet dienen tot toe- en afvoer van warmte voor dat specifieke gebouw, ook zijn te beschouwen als warmtenet. Hieruit volgt dat zowel een collectief warmtesysteem in een appartementencomplex (blokverwarming) als verbindingsleidingen in een gebouw of werk van een producent als (onderdeel van) een warmtenet zijn aan te merken.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

3. Effectonderzoek

Het besluit voorziet in bepalingen ten behoeve van de vaststelling van een maximum NMDA prijs gebaseerd op de gassituatie. Naast deze maximumprijs voorziet de wet in een redelijke prijs, die is gebaseerd op de kosten van een warmteleverancier vermeerderd met een redelijke rendement. De redelijke prijs wordt per warmtenet berekend op basis van beleidsregels die door de NMa zijn uitgewerkt. Bij de warmteverbruiker zal de redelijke prijs in rekening worden gebracht, behalve indien deze prijs wordt afgetopt door de maximumprijs.

Het bestaan van een verschillende kostenbasis van de twee tarieven (warmtekosten voor redelijke prijs en gaskosten voor maximumprijs), kan invloed hebben op de winstgevendheid van warmteleveranciers. Het is namelijk mogelijk dat voor een bepaald warmtenet de redelijke prijs van de leverancier hoger is dan de maximumprijs. In dat geval wordt de prijs gemaximeerd en is het betreffende warmtenet verlieslatend omdat de kosten hoger zijn dan de maximumprijs die gevraagd mag worden. Voor individuele projecten hoeft dit geen grote problemen op te leveren omdat de warmtewet eveneens voorziet in de mogelijkheid tot pooling; het compenseren van een verlieslatend project met andere winstgevendende projecten in de portfolio van een concern. Indien deze situatie zich echter op grotere schaal voordoet, kan dit tot problemen leiden. In dat geval heeft een warmteleverancier geen of onvoldoende winstgevendende projecten om te poolen, waardoor de portfolio in zijn geheel onrendabel wordt.

Het is van belang inzicht te verkrijgen in de verhouding tussen de redelijke prijs en de maximumprijs bij verschillende warmtenetten zodat een beeld kan worden gevormd of en in hoeverre deze problemen zich zullen voordoen. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen twee situaties.

- Lagere winstsituatie; de maximumprijs ligt wel onder de redelijke prijs, maar niet onder de kostprijs. Er is dus een positief rendement, maar dit is lager dan het redelijke rendement.
- Verlieslatend net; de maximumprijs ligt zowel onder de redelijke prijs als onder de kostprijs.

Nu de conceptbepalingen voor zowel de redelijke als de maximumprijs bekend zijn, is het mogelijk dit onderwerp uit te zoeken. Signalen van warmteleveranciers en eerste berekeningen van de NMa zijn aanleiding tot voor verder onderzoek door een onderzoeksbureau. Doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de winstgevendheid van warmteleveranciers onder het tariefstelsel van de Warmtewet. Het onderzoek zal bestaan uit twee delen. Allereerst zal onderzoek worden gedaan naar de winstgevendheid van de grote stadsverwarmingnetten. Het tweede deel betreft het onderzoek naar de winstgevendheid van kleinschalige warmtenetten. Hierbij gaat het om blokverwarming en kleinschalige duurzame warmtenetten.

4. Voorlichting Raad van State

De prijsregulering in de wet zal terugwerken tot en met 1 januari 2007. Met het oog op de wijze waarop terugwerkende kracht op juiste wijze kan worden geoperationaliseerd, in het bijzonder in het licht van de mogelijkheid van bovenbeschreven problematiek, is aan de Raad van State is een verzoek om voorlichting gedaan. De voorlichting die door de Raad van State is reeds afgerond en is als bijlage 4 bij deze brief gevoegd.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven