

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)

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2010

Op 4 december jl. heb ik uw Kamer het ontwerpbesluit, houdende regels ten uitvoering van de Warmtewet en de ontwerpregeling houdende uitvoering van het Warmtebesluit ten behoeve van een wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure toegezonden. Gelijktijdig met de voorhang bij uw Kamer is de consultatie gestart, conform artikel 12, vierde lid, van de Warmtewet. In voornoemde brief van 4 december jl. ben ik ingegaan op het uit te voeren onderzoek naar het effect van het voorgestelde tariefstelsel op de rendementen van warmteleveranciers en op de warmtepreisen. In afwachting van de resultaten van dit effectonderzoek heeft de Tweede Kamer de voorhang gestuit. Het onderzoek is inmiddels afgerond. De rapportages hierover zijn als bijlage aan deze brief toegevoegd. Het betreft de volgende bijlagen:

1. Rapport van de Raad van Bestuur van de NMa: Onderzoek effect Warmtewet op warmteprijs en bedrijfsrendement (bijlage 1a¹ en bijlage 1b).
2. Assurance rapport Ernst & Young: betreffende validatie van NMa onderzoek (bijlage 2).
3. Rapportage van Ernst & Young: Onderzoek rentabiliteit warmteleveranciers kleinschalige warmtenetten exclusief de vier grootste leveranciers (bijlage 3).

Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van het effectonderzoek en de consultatie. Uit zowel het onderzoek als de consultatie blijkt dat een aantal mogelijke problemen niet op het niveau van het warmtebesluit of de warmteregeling kan worden opgelost omdat deze voortvloeien uit keuzen die op wetsniveau zijn gemaakt. Ik sluit mijn brief daarom af met een aantal conclusies die ik hieraan verbind.

¹ De bijlagen 1a, 1b, 2 en 3 zijn ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 142259.11

1. Onderzoek naar effecten van voorgestelde tariefstelsel

De Warmtewet voorziet in een tariefstelsel dat bestaat uit een combinatie van twee tarieven: de maximumprijs die is gebaseerd op de kosten in een gassituatie en die geldt voor elke individuele verbruiker, en de redelijke prijs die is gebaseerd op de kosten van warmtelevering en die geldt per warmtenet. Op het moment dat de bepalingen voor zowel de redelijke als de maximumprijs in concept gereed waren, is een onderzoek gestart om meer inzicht te verkrijgen in het effect van dit tariefstelsel op de rendementen van warmteleveranciers en op de warmtepreizen voor verbruikers. Het onderzoek is opgeknipt in twee delen:

1. De NMa heeft onderzoek gedaan naar de warmtenetten van de vier grote warmteleveranciers: Eneco, Essent, Nuon en Stadsverwarming Purmerend. Tezamen exploiteren deze bedrijven alle grootschalige warmtenetten met meer dan 5000 aangeslotenen, ofwel de stadsverwarmingsnetten. Daarnaast hebben deze bedrijven een aantal kleinschalige netten in hun portfolio. Het onderzoek is gebaseerd op de boekhoudkundige gegevens van alle netten van deze leveranciers over het jaar 2008. Het onderzoek richt zich daarmee op de gehele markt voor stadsverwarmingnetten. Inclusief de kleinere projecten in de portfolio omvat dit 53% van de totale warmtemarkt.
2. Ernst & Young heeft onderzoek gedaan naar de kleinschalige warmtenetten, zoals blokverwarming en kleinschalige duurzame warmtenetten. Dit deel van de warmtemarkt omvat een zeer groot aantal relatief kleine exploitanten, die in veel gevallen de warmtelevering niet als kernactiviteit hebben, zoals woningcorporaties. Mede op basis van samenwerking met vertegenwoordigende organisaties, zijn ruim honderd kleinschalige projecten benaderd en verzocht om mee te werken aan het onderzoek. Het bleek echter niet mogelijk om voldoende financiële gegevens te verkrijgen over dergelijke kleinschalige netten. Van de ruim honderd benaderde leveranciers is uiteindelijk slechts van drie leveranciers informatie verkregen, waardoor de uitkomsten niet representatief zijn. Voor de warmteleveranciers die wel informatie hebben aangeleverd, blijkt overigens zowel in de huidige situatie als in de situatie na invoering van de Warmtewet sprake te zijn van een negatief rendement. Het blijkt dus vooralsnog moeilijk om informatie te vergaren over dit deel van de warmtemarkt. Dit betekent overigens niet dat bescherming van de verbruikers in dit deel van markt als minder wenselijk wordt beschouwd. Wel zal het toezicht op dit deel van de markt naar verwachting complex en tijdrovend zijn.

Uitkomsten

Vanwege het gebrek aan resultaat uit het tweede deel van het effectonderzoek, zijn onderstaande conclusies alleen gebaseerd op het NMa onderzoek, dat zich richt op de grote warmteleveranciers. In haar onderzoeksrapport trekt de NMa de volgende conclusies:

1. Door de invoering van de Warmtewet zal de warmteprijs voor kleinverbruikers gemiddeld genomen toenemen, terwijl de warmteprijs voor grootverbruikers gemiddeld genomen zal dalen. Reden hiervoor is dat de levering aan kleinverbruikers momenteel gemiddeld niet kostendekkend is, terwijl de levering aan grotere verbruikers meer dan kostendekkend is. Het meer kostengeoriënteerde tariefstelsel heft deze situatie deels op, tot het niveau dat de maximumprijs wordt bereikt.
2. In het jaar 2008 was warmtelevering niet rendabel. In dat jaar hebben Eneco, Essent, Nuon en Stadsverwarming Purmerend negatieve tot lage rendementen behaald. De rendementen liggen veel lager dan het rendement dat de NMa redelijk acht. De vrees dat de warmteleve-

ranciers misbruik maken van hun monopoliepositie door te hoge prijzen voor de levering van warmte in rekening te brengen, kan niet worden bevestigd.

3. Door invoering van de wet verbetert het rendement op de levering van warmte, maar het rendement blijft lager dan het door de NMa redelijk geachte rendement. Het prijsplafond van de maximumprijzen zorgt ervoor dat warmteleveranciers een lager dan redelijk rendement behalen.
4. De wettelijk bepaalde terugwerkende kracht vanaf 2007 betekent dat warmteleveranciers geld terug zouden moeten betalen aan bepaalde warmteverbruikers. Gezien het feit dat uit het onderzoek ook blijkt dat warmtelevering voor de warmteleverancier in dit jaar verlieslatend is, is de oorzaak voor de teruggave niet gerelateerd aan overwinsten van warmteleveranciers. De oorzaken hiervoor zijn dat pooling geen terugwerkende kracht heeft en het niet is toegestaan om met terugwerkende kracht hogere warmteprijzen in rekening te brengen. Hierdoor worden de winsten op winstgevende netten met terugwerkende kracht afgeroomd, terwijl de verliezen op verliesgevende netten blijven staan. Naar schatting dienen de vier warmteleveranciers hierdoor in totaal circa 120 miljoen euro terug te betalen over de periode 2007–2010. Voor de afnemers betekent dit dat meer dan de helft van de verbruikers hierdoor geld zou terugkrijgen; huishoudens gemiddeld enkele tientjes, grootverbruikers enkele duizenden euro's.
5. De prijsvorming wordt met de invoering van de Warmtewet niet transparanter of eenvoudiger. De combinatie van redelijke prijs, maximumprijs en pooling zorgt er voor dat ingewikkelde berekeningen moeten worden uitgevoerd om de warmteprijs te kunnen bepalen. De systematiek leidt tot aanzienlijke uitvoeringslasten voor de NMa en administratieve lasten voor de warmteleveranciers. Naar de verbruikers toe is de hoogte van de warmteprijs moeilijk uit te leggen.

Op basis van bovenstaande doet de NMa in haar onderzoeksrapport enkele aanbevelingen. Ten eerste wordt geadviseerd om de prijssystematiek van de Warmtewet te heroverwegen en een eenvoudigere systematiek in te voeren. Ten tweede adviseert de NMa om (de reikwijdte van) de terugwerkende kracht te heroverwegen. Ten slotte wordt geadviseerd om aandacht te besteden aan de monopoliepositie van warmteproducenten, omdat deze buiten de reikwijdte van de wet vallen. Deze zaken zouden een wetswijziging vergen.

2. Consultatie warmtebesluit en warmteregeling

In het kader van de consultatie van het conceptwarmtebesluit en de conceptwarmteregeling zijn in totaal 31 reacties ontvangen en openbaar gemaakt. De ingediende zienswijzen vormen een goede afspiegeling van de verschillende belangen in de warmtemarkt. De reacties zijn vaak kritisch, maar bevestigen ook op veel punten de gemaakte keuzes. In de zienswijzen wordt vanzelfsprekend ingegaan op onderwerpen uit het besluit en de regeling. Daarnaast richten de zienswijzen zich echter ook op een aantal vraagstukken die alleen op het niveau van de Warmtewet zouden kunnen worden opgelost. In het onderstaande wordt daarom onderscheid gemaakt tussen onderwerpen die binnen de kaders van het warmtebesluit en/of de warmteregeling geadresseerd kunnen worden en onderwerpen die alleen geadresseerd kunnen worden op wetsniveau.

Onderwerpen gericht op warmtebesluit en warmteregeling

Samenvattend wordt in de zienswijzen ingegaan op de volgende onderwerpen die zijn gericht op het warmtebesluit en de warmteregeling:

- Hoogte parameters in warmteregeling
In verschillende zienswijzen is kritiek geuit op de hoogte van de parameters die in de warmteregeling zijn vastgesteld. Het gaat hierbij om de bepaling van de kosten van een cv-ketel en afleverset, van de rendementen in de gassituatie en van de hoogte van de leidingverliezen. Voor de vaststelling van deze parameters is bewust gekozen voor het niveau van ministeriële regeling omdat technologische ontwikkelingen en vervolgonderzoek kunnen leiden tot aanpassingen. De vaststelling van de parameters in de concept warmteregeling is gebaseerd op extern onderzoek. Dit heeft de discussie over de hoogte van de parameters echter niet geheel weggenomen. Om deze reden, en vanwege de mogelijke ontwikkeling in de hoogte van de parameters, ben ik voornemens om het Nationaal Expertise Centrum Warmte te verzoeken periodiek onderzoek te doen naar de hoogte van bedragen en percentages die in de warmteregeling zijn opgenomen.
- Tariefcomponenten in prijsformule
In de zienswijzen wordt eveneens ingegaan op een aantal tariefcomponenten in de prijsformule voor de maximumprijs, die in het warmtebesluit zijn vastgesteld. Hierbij gaat het onder andere om de keuze welke gasprijs als referentie dient in de prijsformule. Zoals aangegeven in de nota van toelichting op het warmtebesluit is met de keuze voor de referentiegasprijs gestreefd naar een zo goed mogelijke aansluiting bij de werkelijke gasprijzen voor het betreffende jaar.
Daarnaast wordt in de zienswijzen gewezen op de keuze om bepaalde factoren niet in de prijsformule op te nemen. Het betreft hier ondermeer het elektrisch koken, de mogelijke invloed van de EPC norm en de aparte levering van tapwater. Voor elektrisch koken geldt dat dit niet als warmte kan worden beschouwd in de zin van de wet. Daarnaast geldt in het algemeen dat de keuze om bepaalde factoren niet te betrekken in de maximumprijs, samenhangt met het feit dat het hier modaliteiten betreft die kunnen voorkomen in de warmtesituatie, maar die niet generiek gelden. Op basis van de Warmtewet geldt één maximumprijs. De bijbehorende prijsformule op basis van het NMDA-principe neemt de gemiddelde gassituatie en niet de specifieke warmtesituatie als uitgangspunt. Voor een warmteverbruiker geldt dus een generieke maximumprijs op het niveau van een gemiddelde gasverbruiker, ongeacht de specifieke situatie van de betreffende warmteverbruiker. Deze specifieke situatie van de warmteverbruiker – zoals mogelijke aparte tapwaterlevering – brengt geen verandering in de referentie gassituatie. De maximumprijs betreft als het ware een vergelijking van de standaard gassituatie met de standaard warmtesituatie. Rekening houden met afwijkingen van deze standaard in de maximumprijs is, vanwege het generieke karakter van de maximumprijs, niet mogelijk en is vanuit het streven naar meer eenvoud en transparantie bovendien ongewenst. De nota van toelichting op het warmtebesluit zal worden aangepast om dit punt beter toe te lichten.
- Effect van prijsformule bij huurders
Uit de zienswijzen blijkt dat de prijsformule uit het warmtebesluit een ongewenst effect kan hebben voor huurders. Er lijkt een interactie te kunnen ontstaan tussen het warmtebesluit en de huurprijsregelgeving. In het conceptwarmtebesluit is het verschil in gebruikskosten van een cv-ketel (gassituatie) in vergelijking met een afleverset (warmtesituatie) als onderdeel van de vaste kosten opgenomen in de prijsformule. Uit de huurregelgeving blijkt echter dat het mogelijk is dat een huurder dit verschil in gebruikskosten al aan de verhuurder betaalt in de kale huurprijs of in de servicekosten. Hierdoor ontstaat mogelijk het ongewenste effect dat huurders deze prijscomponent (verschil in gebruikskosten) dubbel gaan betalen. In overleg met de minister voor Wonen, Wijken en Integratie wordt onderzocht of de interactie ertoe leidt dat huurders deze prijscomponent (verschil in gebruikskosten)

dubbel kunnen gaan betalen. Indien dat het geval blijkt te zijn, zal hiervoor een oplossing worden gezocht.

Ten slotte wordt in verschillende zienswijzen ingegaan op verschillen met het tariefmodel uit het tariefadvies van EnergieNed en op het verwachte effect van het tariefstelsel op de prijzen van afnemers en op de rendementen van warmteleveranciers. Hierbij merk ik op dat het uitgangspunt bij de uitwerking van het warmtebesluit is geweest om de wet – in het bijzonder het NMDA-beginsel – zo zuiver mogelijk uit te werken en daarbij te streven naar eenvoud en transparantie. Bij de bepaling van de prijscomponenten van maximumprijs is, in lijn met het NMDA-beginsel, de gassituatie als referentie genomen, en niet de huidige tarieven of het bestaande EnergieNed tariefadvies. Het bovengenoemde effectonderzoek geeft inzicht in de effecten van het voorgestelde tariefstelsel op de rendementen van warmteleveranciers en prijzen voor afnemers.

Onderwerpen gericht op de Warmtewet

De volgende onderwerpen uit de zienswijzen zijn gericht op de Warmtewet:

- Eén tarief voor grote groep verbruikers
Op wetsniveau wordt uitgegaan van één generieke maximumprijs. Deze prijs geldt voor alle verbruikers die worden beschermd door de wet; verbruikers met een aansluiting tot 1000 kW. De grootte van de verbruikersgroep is bepaald met de aanname van een amendement dat de grens van 100 kW verandert naar 1000 kW (Tweede Kamer, kamerstukken II 2007/08, 29 048 nr. 36). Met dit amendement is de werkingssfeer van de wet uitgebreid tot een grote en diverse groep, waaronder ook bedrijfsmatige verbruikers met een zeer hoog verbruik. De wet voorziet in een generiek prijsplafond voor deze relatief grote groep verbruikers. Dit heeft bepaalde consequenties. Verbruikers met een grote aansluiting, die veelal in bedrijfsmatige sfeer opereren, hebben namelijk in de gassituatie te maken met een andere prijsopbouw (verhouding tussen vaste en variabele kosten) dan huishoudens. Zo wordt in zienswijzen aangegeven dat grootverbruikers in de gassituatie veel hogere vaste kosten betalen. Anderzijds geldt ook dat de variabele kosten voor deze grootverbruikers meestal juist lager zijn. IJkpunt bij de bepaling van de maximumprijs is echter de positie van de kleinverbruiker, zodat deze prijsbescherming geniet. Het vaststellen van een generieke maximumprijs voor een dusdanig grote groep verbruikers, staat derhalve op gespannen voet met het NDMA-beginsel.
- Interactie tussen maximumprijs en redelijke prijs
Net als in het onderzoek van de NMa, komt de complexiteit van het tariefstelsel ook uit de consultatie naar voren. Er wordt gewezen op het feit dat twee bureaus, die op hetzelfde net zijn aangesloten, een andere prijs kunnen betalen: de één op basis van de formule voor de redelijke prijs, de ander op basis van de maximumprijsberekening. Doordat de twee tarieven een andere kostenbasis hebben, kennen ze een andere verhouding tussen de vaste en variabele componenten. Op welk tarief een verbruiker wordt afgerekend is hierdoor afhankelijk van het verbruik van de betreffende afnemer en het net waarop deze is aangesloten. Daarnaast kunnen beide prijzen per jaar fluctueren en is vooraf voor de verbruiker niet bekend op welk tarief deze zal worden afgerekend. Een aantal partijen heeft daarom aangegeven dat het wenselijk zou zijn om de redelijke prijs te baseren op het gehele portfolio van een leverancier in plaats van op netniveau.
- Terugwerkende kracht
Het effect van de terugwerkende kracht is eveneens onderdeel van bepaalde zienswijzen. Daarbij wordt gewezen op het ontbreken van de

poolingmogelijkheid, de administratieve lasten en de verliezen die hiermee gepaard kunnen gaan.

- Verminderde besparingsprikkel

In een aantal zienswijzen is aangegeven dat een effect van de voorgestelde tariefregulering is dat er een verminderde prikkel bestaat tot besparing van het energieverbruik. Dit effect doet zich met name voor bij verbruikers waarvoor de redelijke prijs geldt. De redelijke prijs wordt gebaseerd op de kosten voor warmtelevering. Deze kosten worden gekenmerkt door een relatieve hoge initiële investering en lagere variabele kosten. Door de relatief hoge vaste kosten heeft de verbruiker weinig invloed op de hoogte van zijn energierekening, en is de prikkel tot energiebesparing dus gering. Uit het onderzoek van de NMa blijkt echter dat het overgrote deel van de verbruikers na de invoering van de wet de maximumprijs gaat betalen.

- Scope van de warmtewet

In sommige zienswijzen wordt gewezen op het feit dat de voorgestelde tariefregulering voor warmteleveranciers de prikkel vermindert om de inkoopkosten van warmte laag te houden. Dit speelt met name in de situatie dat de redelijke prijs onder de maximumprijs ligt. In deze situatie kan de producent de inkoopkosten mogelijk zodanig hoog stellen dat het verschil tussen de redelijke prijs en de maximumprijs als het ware wordt afgeroomd. De NMa wijst in haar onderzoek eveneens op dit punt, met name in verband met de mogelijkheid tot strategische toerekening van kosten indien warmteproducent en -leverancier in hetzelfde concern zitten.

Een reactie op de inbreng die in het kader van de consultatie is ontvangen, wordt op de website van het Ministerie van Economische Zaken gepubliceerd.

Conclusies

Naar aanleiding van de consultatie zal het warmtebesluit en daarbij behorende nota van toelichting op een aantal punten worden verduidelijkt. Ook ben ik voornemens om het Nationaal Expertise Centrum Warmte te verzoeken periodiek onderzoek te doen naar de hoogte van de parameters uit de warmteregeling, en wordt de interactie met de huurregelgeving, in overleg met de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, nader onderzocht. Daarnaast hebben de beschreven uitkomsten uit het effectonderzoek en de consultatie een aantal inzichten gebracht over de werking van de Warmtewet. De komende tijd zal verder worden gewerkt aan het vergroten van dit inzicht, onder andere door middel van onderzoek.

Ik onderschrijf de doelen van de Warmtewet: de bescherming van de consument en leveringzekerheid. Ik ben dan ook voorstander van de regulering van de warmtesector. Uit de consultatie en het effectonderzoek komen echter ook een aantal obstakels en eerder niet voorziene effecten naar voren, die nopen tot een aantal aanpassingen op bepaalde punten van de wet. Deze aanpassingen zouden de doelen van de wet bevorderen en zouden de werking en uitvoering van de wet doeltreffender maken. Uit het onderzoek en de consultatie blijkt dat mogelijke aanpassingen liggen op de volgende gebieden: complexiteit van het tariefstelsel, de terugwerkende kracht, de monopoliepositie van warmteproducenten en de omvang van de verbruikersgroep waarop de wet ziet.

Ik heb deze brief eveneens verstuurd aan de Tweede Kamer. Ik heb daarbij aangegeven dat ik hierover graag in overleg treedt en bereid ben om op basis daarvan de gewenste aanpassingen voor te bereiden.

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