

Consultatie warmtebesluit en warmteregeling

Op 1 december 2009 zijn concepten van het warmtebesluit en de warmteregeling ter consultatie openbaar gemaakt. De consultatie is gesloten op 26 januari 2010. In totaal zijn 31 reacties ontvangen en openbaar gemaakt op www.ez.nl en waar mogelijk op www.internetconsultatie.nl.

De ingediende zienswijzen vormen een goede afspiegeling van de verschillende belangen bij het warmtedossier. De reacties zijn vaak kritisch, maar bevestigen ook op veel punten de gemaakte keuzes. In de zienswijzen is een aantal onderwerpen geadresseerd die leiden tot vervolgacties. In deze reactie is niet op ieder ingebracht aspect, vraag of overweging afzonderlijk ingegaan, maar is gekozen om een aantal meer algemene thema's te bespreken. De reactie op de consultatie richt zich op hetgeen is opgebracht in de zienswijzen, maar houdt ook rekening met voortschrijdende inzichten en andere signalen van belanghebbenden die van invloed kunnen zijn op de afronding van het ontwerpbesluit.

In een aantal gevallen richten de zienswijzen zich op vraagstukken die niet op het niveau van het onderhavige warmtebesluit en warmteregeling kunnen worden opgelost, omdat deze voortvloeien uit keuzen die op wetsniveau zijn gemaakt. Hoewel deze punten dus niet in secundaire regelgeving kunnen worden geadresseerd, worden deze wel van belang geacht voor het vervolgproces van beraadslagingen met de Tweede en Eerste Kamer over het besluit en de wet. In onderstaande reactie wordt daarom onderscheid gemaakt tussen hetgeen binnen de kaders van de Warmtewet mogelijk is en punten die alleen geadresseerd kunnen worden op wetsniveau. Sommige partijen zijn ingegaan op de verwachte effecten van het besluit, zowel op de prijzen die consumenten moeten betalen als op de rendementen van leveranciers. Naar dit onderwerp is separaat onderzoek gedaan door de NMa en Ernst & Young.

1. Zienswijzen die gericht zijn op het warmtebesluit en de warmteregeling

1.1. Algemeen

In verschillende zienswijzen is kritiek geuit op de hoogte van de parameters die in de warmteregeling zijn vastgesteld. Voor de vaststelling van de parameters is bewust gekozen voor het niveau van ministeriële regeling omdat technologische ontwikkelingen en vervolgonderzoek kunnen leiden tot aanpassing van de hoogte van deze parameters. De vaststelling van de parameters in de concept warmteregeling is gebaseerd op extern onderzoek, waarop in de volgende alinea's verder wordt ingegaan. Dit heeft de discussie over de hoogte van de parameters niet geheel weggelaten. Om deze reden en vanwege de mogelijke ontwikkeling in de hoogte van de parameters, zal het Nationaal Expertisecentrum Warmte worden verzocht om periodiek onderzoek te doen naar de hoogte van bedragen en percentages die in de regeling zijn opgenomen. Naast de hoogte van de vastgestelde parameters, wordt in een aantal zienswijzen daarnaast gewezen op specifieke tariefcomponenten of het ontbreken van bepaalde componenten. Hierbij gaat het om de aparte levering van tapwater, de EPN regelgeving, elektrisch koken, de referentie gasprijs en de aansluitbijdrage. Ten slotte wordt gewezen op de mogelijke interactie tussen het warmtebesluit en de huurregelgeving.

1.2. Hoogte parameters

1.2.1. Kosten cv en afleverset

Een aantal afnemersorganisaties geeft aan dat de prijs van een cv ketel lager zou zijn dan zoals vastgesteld in de concept warmteregeling. Ook wordt betoogd dat de veronderstelde onderhoudskosten van een cv ketel te hoog zijn, omdat de eerste jaren nog garantie bestaat. Ten slotte geven een aantal leveranciers aan dat de werkelijke kosten voor de afleverset lager kunnen zijn dan het forfaitaire bedrag dat hiervoor is vastgesteld in het ontwerpbesluit.

In de ontwerpregeling zijn de kosten van een cv-ketel gesteld op € 2.474 inclusief btw. De onderhoudskosten bedragen € 141 inclusief btw. De vaststelling van de parameters is gebaseerd op extern onderzoek. Bij het opstellen van het ontwerpbesluit en –regeling is zowel door de adviseurs van TNO en Royal Haskoning uitvoerig in kaart gebracht welke kostenposten moeten worden meegenomen bij het bepalen van een ketelprijs. Beiden concludeerden dat het bepalen van een ketelprijs ingewikkeld is, omdat de prijs van een ketel en bijbehorende installatie veelal onderdeel vormt van onderhandelingen tussen projectontwikkelaars, bouwbedrijven en installateurs en onderdeel vormt van de totale koopprijs van een woning. Omdat TNO en Royal Haskoning tot verschillende resultaten kwamen, is een second opinion gevraagd aan Deerns Raadgevende Ingenieurs. Deerns bevestigt de rekenmethode van Royal Haskoning, maar adviseert wel een lager bedrag te hanteren. Dit advies is overgenomen. Ook de hoogte van de onderhoudskosten is gebaseerd op de externe adviezen. Bij de vaststelling is rekening gehouden met aparte posten voor correctief en preventief onderhoud. Concluderend wordt, ten aanzien van zowel de aanschaf als het onderhoud van de cv-ketel, aanpassing van de bedragen in de ontwerpregeling op dit moment niet opportuun geacht. Wel zal, zoals aangegeven, het Nationaal Expertisecentrum Warmte worden verzocht om periodiek onderzoek te doen naar de hoogte van parameters die in de regeling zijn opgenomen. De kosten voor aanschaf en onderhoud van de ketel maken daar onderdeel van uit.

Door een aantal warmteleveranciers is aangegeven dat de kosten voor de afleverset te hoog zouden zijn ingeschat. Met de inwerkingtreding van het warmtebesluit worden warmteleveranciers verplicht om de huurtarieven van afleversets als aparte post in de boekhouding op te nemen. De gemiddelde huurkosten kunnen dus door de NMa bepaald worden op basis van de boekhouding van de warmteleveranciers. Omdat dit echter pas na een afgesloten boekjaar mogelijk is, is in de nota van toelichting bij het warmtebesluit een forfaitair bedrag vastgesteld van 270 euro inclusief BTW. Dit forfaitaire bedrag voor de huurkosten van de afleverset is afgeleid uit het rapport van TNO. De ontvangen informatie van de leveranciers komt niet eenduidig overeen met de informatie van TNO. Het is bovendien niet mogelijk deze informatie te controleren omdat volgens de warmteleveranciers de huidige kosten van de afleverset niet te scheiden zijn van de kosten van warmtelevering en deze dus momenteel niet uit de boekhouding blijken. Eén en ander is reden om geen aanpassingen door te voeren op dit moment, mede gezien het feit dat de in de toelichting van het besluit opgenomen prijs van de afleverset enkel geldt voor het eerste jaar van de Warmtewet. Nadien zal deze door de NMa worden vastgesteld op basis van een gemiddelde van de jaarlijkse huurtarieven van de vier grootste warmteleveranciers, omdat warmteleveranciers middels het warmtebesluit worden verplicht hun boekhouding aan te passen.

1.2.2. Rendementen en praktijkmetingen.

Veel afnemers- en bewonersorganisaties geven aan dat de in de ontwerpregeling gehanteerde rendementen van de cv-ketel te laag zijn ingeschat. Warmteleveranciers suggereren daarentegen dat de rendementen juist te hoog zijn ingeschat en dat deze in praktijk niet worden gehaald. Er wordt daarom aangegeven dat in plaats van een methode waarbij in het warmtebesluit rendementen worden vastgesteld, parallel hieraan praktijkmetingen zouden kunnen worden uitgevoerd. Anderen geven aan dat het Energielabel en het Maatwerk Energiebesparing, twee VROM-instrumenten, leidend kunnen zijn bij het bepalen van een formule voor de maximumprijs.

Bij de vaststelling van de hoogte van de rendementparameters is gebruik gemaakt van externe onafhankelijke expertise. Desalniettemin bestaat over de hoogte van de ketelrendementen, net als over de hoogte van andere parameters, discussie. Het gebruik van praktijkmetingen naar het

ketelrendement zou daarom in de toekomst kunnen bijdragen aan het inzicht en draagvlak. Het Nationaal Expertisecentrum Warmte kan hierbij een belangrijke rol spelen en zal worden gevraagd periodiek onderzoek te doen naar de gehanteerde parameters en waar nodig voorstellen te doen voor aanpassing. Tot die tijd wordt aanpassing van de rendementen zoals opgenomen in de conceptregeling niet opportuun geacht. Wel is, mede naar aanleiding van de signalen die uit de consultatie zijn gekomen, nader onderzoek gedaan door Royal Haskoning naar de onderbouwing van het ketelrendement. Het rendement van de combiketel met een HR 107 label is voor ruimteverwarming gesteld op 90%. Uit het nader onderzoek blijkt dat dit gehanteerde rendement moet worden gezien als ondergrens. Het rendement is afhankelijk van de systeemapparatuur, maar bovendien afhankelijk van de wijze waarop een (ketel)installatie wordt gebruikt, de buitentemperatuur en de belasting. Het normatieve rendement in de NEN 5128 wordt hierdoor (slechts) in bepaalde gevallen bevestigd. Royal Haskoning concludeert dat het voorgestelde rendement van 90% een ondergrens is voor ketels met een HR 107 label. In het licht van de bepaling van de maximumprijs – waarmee een bovengrens wordt gesteld – wordt het niet wenselijk geacht het voorgestelde rendement aan te passen. Zoals aangegeven in de toelichting op het besluit is het aannemelijk dat in de toekomst, bijvoorbeeld vanwege technische innovaties, aanpassingen nodig zijn in de nu gehanteerde percentages.

1.2.3. Leidingverlies

Met name door vertegenwoordigers van afnemers wordt aangegeven dat leidingverlies geen eenduidig grotere rol zou spelen bij warmte, in vergelijking met gas. Daarentegen wordt door bijvoorbeeld leveranciers van warmte aangegeven dat dit wel het geval is en specifiek voor blokverwarming de leidingverliezen juist groter zouden zijn.

In het ontwerpbesluit is een generieke correctiefactor opgenomen voor leidingverliezen. Het besluit en de regeling kennen immers geen onderscheid naar aard van het huis, de locatie van de ketel, of andere specifieke omstandigheden die individueel kunnen verschillen. Leidingverliezen zijn alleen relevant indien een verschil bestaat tussen de verliezen in warmtewoningen en in gaswoningen. In het concept warmtebesluit wordt, op basis van externe onderzoeken, ervan uitgegaan dat dit verschil een bescheiden rol speelt omdat in de gassituatie de ketel in elk geval niet in de meterkast staat. In het besluit is aan dit verschil in leidingverlies invulling gegeven door in de formule voor de energetische waarde van aardgasverbruik in de gaswoning (art 4) een procentuele correctie toe te passen. De hoogte van de correctiefactor zal worden meegenomen in het periodiek onderzoek van het Nationaal Expertisecentrum Warmte.

1.3. Tariefcomponenten

1.3.1. Aparte levering van warm tapwater en apart kookgasnet

Door een aantal afnemersorganisaties is aangegeven dat partijen die geen tapwater verkrijgen via een warmtenet, door het besluit wel geconfronteerd worden met een rendement waarbij tapwater is betrokken. Door deze partijen is betoogd dat een onderscheid gemaakt zou moeten worden in de prijs van warm tapwater en ruimteverwarming, vanwege het nadelig effect op het gemiddelde rendement en dus op het tarief. Daarnaast is door sommige afnemersorganisaties aangegeven dat in het besluit geen rekening wordt gehouden met situaties waarbij woningen ook nog een gasaansluiting hebben.

Voor zowel de aanwezigheid van een aparte gasaansluiting voor koken als voor de mogelijke aparte levering van tapwater geldt dat het hier een modaliteit betreft die kan voorkomen in de warmtesituatie, maar die niet generiek geldt. Uit het Basisonderzoek Warmte Kleinverbruik 2007 van EnergieNed blijkt dat aparte tapwaterlevering voorkomt bij 10% van de kleinverbruikers en dat dit percentage afneemt. Uit dit onderzoek blijkt tevens dat van de warmtewoningen gebouwd na 1986 ongeveer 5% een aparte gasaansluiting heeft voor koken. De prijsformule voor de maximumprijs gaat echter niet uit van dergelijke modaliteiten in de warmtesituatie, maar van het NMDA-principe en dus van de gassituatie. In het warmtebesluit wordt een gemiddelde gassituatie als uitgangspunt genomen om vervolgens daarop de generieke NMDA prijs voor warmte te baseren. Zowel dit NMDA-principe als het generieke karakter van de maximumprijs volgen uit de Warmtewet. In tegenstelling tot eerdere pogingen van maatwerksystemen zoals de

marktwaardemethode zorgt dit uitgangspunt voor transparantie en eenvoud, maar ook voor een bepaalde mate van generiekheid.

Bovenstaande betekent dat de prijsformule voor de maximumprijs de gemiddelde gassituatie en niet een specifieke warmtesituatie als uitgangspunt neemt. Voor een warmteverbruiker geldt 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 omschreven gassituatie in het besluit is de naar onze overtuiging de meest evenwichtige en verreweg meest voorkomende configuratie. Onderkend wordt dat dit voor sommige verbruikers een minder strikte vergelijking is die verschillend kan uitpakken; zij kunnen hier enig voor- of nadeel van ondervinden. Rekening houden met afwijkingen van de 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.

1.3.2. EPN wetgeving en elektrisch koken

Meerdere afnemers- en bewonersorganisaties geven aan dat de EPN/EPC regelgeving kan zorgen voor een benadeelde positie van warmtewoningen, waardoor een hoger verbruik optreedt dan in de gassituatie. Daarnaast wordt in verschillende zienswijzen van met name vertegenwoordigers van afnemers gevraagd de meerkosten voor elektrische koken te betrekken bij de maximumprijs.

Deze problematiek is uitgebreid onderwerp van discussie geweest bij de totstandkoming van het besluit. In de nota van toelichting op het ontwerpbesluit is dan ook al op dit onderwerp ingegaan. Bij de regelgeving rond EPN is het knelpunt dat binnen de EPN warmtelevering in woningen hoger wordt gewaardeerd dan gaslevering. Hierdoor is het wellicht mogelijk dat woningen die zijn aangesloten op warmte minder goed worden geïsoleerd dan woningen die zijn aangesloten op gas, met als gevolg dat in dat geval de afnemer relatief meer warmte-eenheden zou kunnen afnemen dan bij een vergelijkbare gaswoning. Hoewel een dergelijke situatie als onwenselijk wordt ervaren, blijkt het niet goed mogelijk om hiermee rekening te houden in de bepaling van de generieke maximumprijs. Om drie redenen is er voor gekozen om EPN niet mee te nemen in de tariefstelling. Ten eerste gaat het hier om een bijzonderheid en niet om de standaardsituatie en is het daarom, zoals aangegeven in bovenstaande paragraaf, niet mogelijk om hiermee rekening te houden in de generieke maximumprijs. Ten tweede is niet aangetoond of en in hoeverre er in praktijk verschillen in isolatiegraad bestaan ten nadele van warmtewoningen. Ten slotte worden met de inwerkingtreding van het wijzigingspakket bouwregelgeving de minimale isolatie-eisen opgehoogd, waardoor het probleem zich in de toekomst in ieder geval niet meer voordoet. Daarbij wordt op dit moment ook gewerkt aan een aparte rekenmethode voor de berekening van de energieprestatie van maatregelen op gebiedsniveau, de zogeheten EMG. Hiermee wordt meer uniformiteit beoogd in de berekening van energieprestatie van warmtelevering. Omdat deze factor derhalve niet generiek van aard is, onvoldoende bekend is hoe groot het mogelijke effect is van de factor alsmede gelet op aanstaande regelgeving, is ervoor gekozen deze niet mee te nemen voor de bepaling van de maximumprijs.

Ten aanzien van elektrisch koken is in de toelichting op het ontwerpbesluit een argumentatie gegeven voor het niet opnemen van de ogenschijnlijke meerkosten voor gedwongen elektrisch koken in warmtewoningen. Artikel 1, onder d van de Warmtewet geeft de definitie van warmte: "warm water of tapwater bestemd voor ruimteverwarming of -koeling, sanitaire doeleinden en huishoudelijk gebruik". Dit betekent dat het bij de vaststelling van het maximumtarief voor warmte alleen gaat om ruimteverwarming of tapwater. Artikel 4 zegt vervolgens ondermeer dat "de maximumprijs is gebaseerd op de integrale kosten die een verbruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als energiebron". Daaruit kan opgemaakt worden dat elektrisch koken niet als warmte gezien moet worden in de zin van het 'niet meer dan anders' principe. De door verschillende partijen aangehaalde meerkosten van elektrisch koken kunnen daarom geen rol spelen bij de maximumprijs in het warmtebesluit.

1.3.3. Referentie gasprijs

Door enkele afnemersorganisaties is ingebracht dat als referentie voor de gasprijs niet gekeken zou moeten worden naar de gemiddelde gasprijs, maar naar de gasprijs van een prijsvechter omdat warmteverbruikers niet de mogelijkheid hebben om over te stappen naar een andere leverancier. Enkele warmteleveranciers hebben aangegeven dat de vaststelling van de tarieven beter halfjaarlijks zou kunnen plaatsvinden dan jaarlijks omdat dit beter aansluit bij de gastarieven en derhalve het prijsrisico voor leveranciers zou verminderen.

Het ontbreken van keuzevrijheid van warmteverbruikers is de voornaamste reden voor de totstandkoming van de Warmtewet. In afwezigheid van deze keuzevrijheid, heeft de tariefregulering als doel de verbruiker te beschermen tegen monopoliewinsten en oneigenlijk hoge tarieven. Het NMDA-principe bepaalt daarom dat een warmteverbruikers niet meer mag betalen dan indien er een gasaansluiting was geweest. Hiervoor wordt de warmteverbruiker vergeleken met een gemiddelde gasverbruiker en niet per definitie met de gasverbruiker met de laagste prijs. Er is dus bewust voor gekozen niet uit te gaan van de laagste gasprijzen, maar van een gemiddelde gasprijs. Het grootste deel van de gasverbruikers heeft immers te maken met de gemiddelde gasprijzen. De warmteverbruiker wordt hiermee beschermd omdat deze de zekerheid heeft niet meer te betalen dan een gemiddelde gasverbruiker. Dit strookt ook met de gedachte dat het hier gaat om een maximumprijs; een prijsplafond dient niet de laagste prijs als referentie te nemen.

Voor wat betreft de eventuele halfjaarlijkse vaststelling van de tarieven dient opgemerkt te worden dat de Warmtewet bepaalt dat de maximumprijs door de NMa wordt vastgesteld en geldt van 1 januari tot 1 januari van het volgende jaar. Het is daarom juridisch kwetsbaar om de maximumprijs vaker vast te stellen. Hierbij komt dat als referentie voor de gasprijs de door de gasleveranciers bekend gemaakte één-jaarscontracten met vaste prijs wordt genomen. Het gaat hier dus niet om prijzen van variabele contracten van de voorafgaande periode maar om die van het jaar t zelf, die dat gehele jaar ongewijzigd blijven. Met deze keuze is gepoogd een zo goed mogelijke afspiegeling van de werkelijke gasprijzen in het betreffende jaar te krijgen.

1.3.4. Aansluitbijdrage en gebruikskosten

Uit de zienswijzen wordt duidelijk dat het zinvol is de positie van de aansluitbijdrage bij de vaststelling van de warmteprijs nader toe te lichten. Ook geven enkele partijen aan dat de rekenmethode voor het verschil in gebruikskosten tussen gas- en warmtesituaties geen rekening is gehouden met het feit dat deze kosten deels al onderdeel vormen van de reeds betaalde eenmalige aansluitbijdrage bij de realisatie van de warmtewoning.

Zoals aangegeven op pagina 15 van de nota van toelichting, kan in twee situaties sprake zijn van een aansluitbijdrage. Alleen in de situatie dat er sprake is van een gebonden verbruiker zal de aansluitbijdrage worden gereguleerd. Concreet betekent dit dat de aansluitbijdrage alleen wordt gereguleerd voor verbruikers die een huis (laten) bouwen in een gebied waar al een bestaand warmtenet ligt. In dat geval wordt de aansluitbijdrage doorgaans rechtsreeks door de warmteleverancier in rekening gebracht bij de verbruiker en vindt op geen enkele wijze onderhandeling plaats over de hoogte van deze bijdrage. Om deze gebonden verbruiker te beschermen wordt de aansluitbijdrage in deze gevallen gereguleerd.

In andere situaties blijft de aansluitbijdrage ongereguleerd. Dit is het geval indien een nieuw warmtenet wordt aangelegd en woningen die worden gebouwd op dit net worden aangesloten. Over de aansluitbijdrage vindt onderhandeling plaats tussen de projectontwikkelaar, warmteleverancier en gemeente. Een dergelijke onderhandeling vindt ook plaats bij een uitbreiding van een warmtenet; ook in dit geval is er sprake van een nieuw (deel van het) net waarop woningen worden aangesloten en vindt over de aansluitbijdrage onderhandeling plaats tussen bovengenoemde partijen. De uitkomst van die onderhandeling is dus een resultaat van de markt, wordt niet gereguleerd, en biedt als zodanig ook geen exact inzicht in de vraag welke posten onderdeel vormen van de aansluitbijdrage en de hoogte ervan.

Uit de Warmtewet volgt derhalve dat de eenmalige aansluitbijdrage geen onderdeel vormt van de generieke maximumprijs voor warmtelevering en slechts in bepaalde gevallen is gereguleerd. In de

andere gevallen is de aansluitbijdrage het resultaat van onderhandelingen tussen de betrokken partijen. Hoewel een mogelijk onderhandelingsresultaat kan zijn dat (een deel van) het verschil in gebruikskosten in de aansluitbijdrage wordt verwerkt, is onbekend of en voor welk deel van de aansluitbijdrage dit het geval is geweest. Bovendien is deze aansluitbijdrage alleen betaald door de eerste bewoners van een woning waardoor het onmogelijk is om hiermee rekening te houden in de bepaling van een generiek prijsplafond dat toekomstbestendig dient te zijn. Aannemelijk is dat een eventuele dubbeltelling van kosten in de toekomst niet zal voorkomen. Bij de bepaling van de hoogte van de aansluitbijdrage voor nieuwe projecten kan immers rekening worden gehouden met het onderhavige besluit. Voor bestaande gevallen (afnemers die al een aansluitbijdrage hebben betaald) is een aanpassing van het ontwerpbesluit op dit punt niet mogelijk omdat met de Warmtewet wordt gestreefd naar een generiek prijsplafond, dat geen tariefdifferentiatie toestaat en het niet te achterhalen is of en voor welk bedrag het verschil in gebruikskosten al is verwerkt in de betaalde aansluitbijdragen.

1.3.5. Huurwoningen en gebruikskosten

Door enkele partijen, waaronder de Woonbond, is gesignaleerd dat nader gekeken zou moeten worden naar de situatie van huurders omdat deze al via de huurprijs bepaalde kosten in rekening gebracht krijgen. Zij geven aan dat de in het besluit opgenomen kosten voor het 'verschil in gebruikskosten' voor huurders niet van toepassing zouden zijn.

In het besluit wordt voor de bepaling van het vaste deel van de maximumprijs uitgegaan van de vaste kosten voor gas vermeerderd met het verschil in gebruikskosten tussen de gassituatie (cv-ketel) en de warmtesituatie (afleverzet). Deze gebruikskosten zijn bij gas hoger dan bij warmte, waardoor het verrekenen van dit verschil in de maximumprijs gerechtvaardigd is. Uit de zienswijzen blijkt dat de prijsformule uit het warmtebesluit op dit punt een ongewenst effect kan hebben voor huurders. Er lijkt een interactie te kunnen ontstaan tussen het warmtebesluit en de huurprijsregelgeving. Uit de huurprijsregelgeving blijkt dat het mogelijk is dat een huurder het verschil in gebruikskosten al aan de verhuurder betaalt in de kale huurprijs of in de servicekosten. Hierdoor ontstaat mogelijk het ongewenste effect dat huurders dit 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 dit prijscomponent dubbel kunnen gaan betalen. Indien dat het geval blijkt te zijn, zal hiervoor een oplossing worden gezocht.

2. Zienswijzen die gericht zijn op de Warmtewet

2.1. Algemeen

Een aantal knelpunten dat in de zienswijzen aan de orde is gesteld volgt uit keuzen die zijn gemaakt in de Warmtewet. Het betreft hier in het bijzonder de effecten van de keuze voor een generieke maximumprijs voor een relatief grote verbruikersgroep, de complexiteit van de interactie tussen redelijke prijs en maximumprijs en de gevolgen van de terugwerkende kracht.

2.2. Eén Tarief

Door verschillende partijen is gewezen op het generieke karakter van de maximumprijs en de effecten die dit kan hebben voor verschillende verbruikersgroepen.

Op wetsniveau wordt uitgegaan van één generieke maximumprijs. Dit blijkt ook uit artikel 4, eerste lid, van de wet waarin staat dat de maximumprijs gebaseerd is op de integrale kosten die een verbruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als energiebron (het NMDA-beginsel). Deze generieke maximumprijs 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 aannahme van een amendement dat de grens van 100 kW verandert naar 1000 kW (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. Uit de consultatie blijkt dat dit een aantal consequenties heeft. Verbruikers met een grote aansluiting die veelal in bedrijfsmatige sfeer

opereren, hebben in de gassituatie namelijk te maken met een andere prijsopbouw (verhouding tussen vaste en variabele kosten) dan huishoudens. 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.

In een aantal zienswijzen wordt gewezen op de mogelijke consequenties hiervan. Zo wordt gesignaleerd dat voor de vergelijking met gas gerekend is met de jaarprijzen van gascontracten van kleinverbruikers. Dit is in het nadeel van grote verbruikers omdat deze vaak voordeliger gascontracten kunnen afsluiten. Een omgekeerd effect treedt op bij de bepaling van het vastrecht, dat wordt gebaseerd op de vergelijkbare tarieven voor gas van kleinverbruikers, terwijl grote afnemers te maken hebben met veel hogere kosten voor een gasaansluiting.

2.3. Interactie met de redelijke prijs

In een aantal zienswijzen van zowel afnemersorganisaties als leveranciers is gewezen op de effecten die voortkomen uit de combinatie van twee tarieven. Dit betekent dat burens een verschillend tarief kunnen hebben; de één ontvangt een rekening op basis van de redelijke prijs, de ander op basis van de maximumprijs. Ook wijst men er op dat kosten kunnen fluctueren waardoor er het ene jaar een maximumprijs geldt, en het andere jaar een redelijke prijs. Bovendien is het van tevoren niet duidelijk welk tarief voor een verbruiker zal gelden. Volgens sommige partijen zou de redelijke prijs dan ook getoetst moeten worden op basis van de portfolio van de warmteleverancier en niet op netniveau.

Het is juist dat burens, die een klein verschil in verbruik hebben en 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 maximumprijs. Dit effect volgt uit de opzet van de wet, waarin onderscheid is gemaakt tussen twee tarieven, die een verschillende kostenbasis kennen. De redelijke prijs is gebaseerd op kosten die de warmteleverancier moet maken om de warmte te leveren. Deze kosten zijn onder andere afhankelijk van de inkoopkosten en afschrijvingslast op het betreffende warmtenet. De maximumprijs baseert zich op de kosten voor de levering van gas en is hierdoor onder andere afhankelijk van de ontwikkeling van de gasprijs. De twee tarieven kennen een andere verhouding tussen de vaste en variabele componenten. Op welk tarief een verbruiker wordt afgerekend is hierdoor afhankelijk van het net waarop de verbruiker is aangesloten en het verbruik van de betreffende afnemer. Daardoor kan het voorkomen dat de ene verbruiker, vanwege de hoeveelheid warmte die hij heeft afgenomen, een tarief krijgt op basis van de redelijke prijs en een vergelijkbare verbruiker die is aangesloten op hetzelfde net, een tarief krijgt op grond van de maximumprijs. Daarnaast bestaat er nog een derde mogelijke prijs, de zogenaamde poolingprijs. Deze prijs kan gelden voor een verbruiker die op basis van zijn verbruik uitkomt op de redelijke prijs, maar die op een net is aangesloten waarop pooling is toegestaan. Deze poolingprijs hangt samen met de verliezen op andere netten in de portfolio van de warmteleverancier. Ook geldt dat de mogelijke prijzen per jaar fluctueren, bijvoorbeeld naarmate de brandstofprijzen fluctueren. Hierdoor kan het voorkomen dat het ene jaar de formule voor de redelijke prijs en het andere jaar de formule voor de maximumprijs of de poolingprijs de grondslag is voor de in rekening gebrachte prijs. De consument blijft wel ten alle tijden beschermd door de maximumprijs. Een aantal warmteleveranciers heeft in dit kader aangegeven dat het wenselijk zou zijn om de redelijke prijs te baseren op het gehele portfolio van een warmteleverancier in plaats van op netniveau. Dit zou de administratieve last verminderen en de tarifiering naar de klant transparanter houden. Dit is echter binnen de kaders van de Warmtewet onmogelijk, omdat hieruit volgt dat de bepaling van de redelijke prijs op netniveau en van de maximumprijs op klantniveau geschiedt.

2.4. Terugwerkende kracht

Uit de zienswijzen van de consultatie komt naar voren dat met name de leveranciers het uitgangspunt van terugwerkende kracht onredelijk achten. Men wijst er daarbij op dat pooling niet met terugwerkende kracht kan worden gedaan, terwijl dit wel bedoeld lijkt bij de totstandkoming van de wet.

Het uitgangspunt van terugwerkende kracht volgt uit de Warmtewet en vormt geen onderdeel van het besluit noch de regeling. In het advies van de Raad van State wordt ingegaan op het onderwerp terugwerkende kracht. Uit dit advies blijkt dat twee zaken relevant zijn in verband met de terugwerkende kracht. Ten eerste kunnen tarieven niet met terugwerkende kracht worden verhoogd omdat verbruikers niet kunnen worden verplicht om geld terug te betalen. Ten tweede geldt voor het wetsartikel omtrent pooling geen terugwerkende kracht. Van de drie componenten waaruit het tariefstelsel bestaat - de maximumprijs, de redelijke prijs en pooling - hebben dus alleen de eerste twee componenten terugwerkende kracht. Hierdoor kan het effect van de terugwerkende kracht op de winstgevendheid van warmteleveranciers aanzienlijk zijn. Door het ontbreken van terugwerkende kracht op pooling is het, over de jaren waarop de terugwerkende kracht van toepassing is, onmogelijk voor warmteleveranciers om met de winstgevende netten de verliesgevende netten te compenseren. Op dit winstgevende net wordt het tarief namelijk met terugwerkende kracht teruggebracht naar de redelijke prijs.

Ook voor verbruikers kan dit overigens leiden tot onduidelijkheid. De verbruikers op dergelijke netten zullen namelijk in de toekomst niet op de redelijke prijs worden afgerekend omdat dergelijke netten in de toekomst wel in aanmerking komen voor pooling. Het is dus mogelijk dat deze verbruikers geld terugkrijgen over de periode van terugwerkende kracht, maar in de toekomst niet minder of zelfs meer gaan betalen dan ze oorspronkelijk deden.

2.5. Scope van de wet

Men signaleert in een aantal gevallen dat de redelijke prijs geen prikkel geeft om de kosten voor de inkoop van warmte bij de warmteproducent laag te houden. Dit geldt met name in de situatie dat de redelijke prijs onder de maximumprijs ligt en daarnaast in het bijzonder als de producent een bedrijfsonderdeel is van de groep waar ook de leverancier onderdeel van uitmaakt. Ook wijst men in een aantal reacties op het feit dat in de maximumprijs geen rekening wordt gehouden met de opwarmtijd van lage temperatuur verwarming en met koudelevering.

Het klopt dat het potentiële probleem van een verminderde prikkel om de inkoopkosten laag te houden met name speelt in de situatie dat de redelijke prijs onder de maximumprijs ligt. Hierdoor bestaat het risico dat een warmteproducent de inkoopkosten zodanig hoog vaststelt dat het verschil tussen de redelijke prijs en de maximumprijs als het ware wordt afgeroomd. In het geval dat de warmteproducent en –leverancier onderdeel uitmaken van hetzelfde concern bestaat bovendien het risico op strategische kostentoerekening. De Warmtewet sluit de regulering van warmteproducenten echter uit. Ook koude wordt uitgesloten uit de warmtewet. De wet richt zich specifiek op warmte en niet op andere manieren waarin huishoudens kunnen worden voorzien van hun energiebehoefte.

2.6. Verminderde besparingsprikkel

In een aantal reacties is aangegeven dat een effect van het besluit en de beleidsregel is dat er een verminderde prikkel bestaat tot besparing van het verbruik.

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. Dit probleem komt dus voort uit de wijze waarop de redelijke prijs wordt vastgesteld, namelijk op basis van de kosten van warmtelevering zoals in de Warmtewet is bepaald.

3. Diversen

In deze paragraaf is een aantal meer generieke opmerkingen verzameld die uit de zienswijzen naar voor zijn gekomen.

3.1. Subsidie

Een aantal warmtebedrijven geeft aan dat er een subsidie zou moeten zijn om enerzijds de onrendabelheid van bestaande netten te voorkomen, anderzijds om de leveringszekerheid te waarborgen. Daarnaast wordt door sommige (potentiële) investeerders en producenten van duurzame warmte gepleit voor een subsidieregeling voor duurzame warmte om de totstandkoming van nieuwe projecten te stimuleren.

Om inzicht te krijgen in de effecten van de Warmtewet is door de NMa een effectonderzoek uitgevoerd naar de winstgevendheid van warmteleveranciers onder het tariefstelsel van de Warmtewet. Ten aanzien van het pleidooi voor subsidiering van warmte dient opgemerkt te worden dat lokale omstandigheden in hoge mate bepalend zijn en algemeen (subsidie)beleid daardoor beperkingen kent. Meer specifiek subsidiebeleid dat gerichte impulsen geeft aan de warmtemarkt en de totstandkoming van duurzame warmteprojecten wordt daarom meer opportuun geacht. In de afgelopen jaren is - naast reeds bestaande faciliteiten zoals de Energie Investeringsaftrek (EIA), groenfinanciering en andere instrumenten van LNV en VROM - een aantal van dergelijke gerichte impulsen aan de warmtemarkt gegeven. Ik denk hierbij aan:

- Tenders in het kader van de SBIR
- UKP tender verduurzaming warmte en koude
- Subsidieregeling Duurzame Warmte in bestaande woningen
- Garantieregeling voor geothermie
- De warmtestaffel in het kader van de SDE voor bio-WKK
- Recente subsidieregeling voor industriewarmte in het kader van de subsidieregeling Energie en Innovatie

Nut en noodzaak van aanvullend beleid zal nog worden gezien.

3.2. Administratieve lasten en boekhouding

Vertegenwoordigers van zowel kleine als grote warmteleveranciers wijzen in de zienswijzen op de administratieve lasten. In dit kader wordt zowel gewezen op de administratieve lasten van het tariefstelsel en de boekhoudkundige regels als op de lasten die voortkomen uit de terugwerkende kracht.

Voor wat betreft de administratieve lasten die voortkomen uit de boekhoudkundige regels dient opgemerkt te worden dat deze alleen gelden voor vergunninghouders, waardoor kleine leveranciers vrijgesteld zijn van deze verplichting. Naast de boekhoudkundige regels, komen de administratieve lasten voor warmteleveranciers voor een belangrijk deel voort uit het tariefstelsel en uit de terugwerkende kracht. Het feit dat het tariefstelsel relatief complex is doordat dit bestaat uit een combinatie van twee tarieven speelt hierbij een rol. Hierop wordt ook gewezen door de NMa in het effectonderzoek. Zowel het tariefstelsel als de terugwerkende kracht zijn bepaald in de Warmtewet en het warmtebesluit brengt hierin dus geen verandering.

3.3. Pooling

Een aantal partijen geeft aan dat door pooling niet de prikkel zou mogen ontstaan om verlieslatende netten niet meer te verbeteren. Ook wijst men er op dat pooling alleen een oplossing biedt voor warmteleveranciers met een portfolio aan netten, niet voor alleenstaande projecten.

Door pooling, opgenomen in artikel 43 van de wet, wordt het voor een warmteleverancier met een onrendabel net mogelijk om op bepaalde netten een hogere prijs dan de redelijke prijs te vragen (maar lager dan de maximumprijs) om daarmee de verliezen op een onrendabel net te kunnen compenseren. Het risico bestaat dat deze systematiek ertoe leidt dat leveranciers een verminderde prikkel hebben om de verlieslatende netten te verbeteren. Het negende lid van artikel 43 van de wet bepaalt dat bij ministeriële regeling naders regels worden gesteld over de poolingmogelijkheid. Bij de uitwerking van deze regeling zal met bovenstaande rekening worden gehouden. Pooling is vanzelfsprekend alleen mogelijk indien een leverancier meerdere netten heeft. Voor alleenstaande netten wordt momenteel door de NMa onderzocht of er mogelijkheden bestaan om verliesverrekening toe te passen.

3.4. Afrekening

In bepaalde zienswijzen is gewezen op specifieke situaties zoals studentenwoningen, waarbij is aangegeven dat in dergelijke situaties vaak geen sprake is van bemeterde woningen. Bij blokverwarming, waar een groot aantal warmteverbruikers onder valt, werkt afrekening niet op basis van GJ, maar op basis van een verdeling van de inkoopkosten van gas.

De Warmtewet voorziet in een tariefregulering waarbij wordt uitgegaan van een leveringsafhankelijk tarief dat wordt uitgedrukt in een bedrag in euro per gigajoule. Om het juiste tarief in rekening te kunnen brengen, is het van belang te weten hoeveel gigajoules zijn afgenomen. Een juiste bemetering draagt derhalve vanzelfsprekend bij aan een goedwerkende tariefstelling. In de wet is er echter, gelet op de daarmee gepaard gaande kosten, niet voor gekozen om warmtemeters verplicht te stellen. Artikel 5, zesde lid, bepaalt dat op een daartoe strekkend verzoek van een afnemer een meter moet worden geplaatst door de leverancier, maar een verplichte meter wordt niet geëist. Er zijn, zoals in de zienswijzen wordt aangegeven, ook andere mogelijkheden om kosten toe te delen, zoals een verdeling van kosten op basis van verdampingsmeters. De wet maakt geen onderscheid tussen verbruikers die al dan niet beschikken over een meter.

Bijlage 1 Partijen die een zienswijze hebben ingediend zijn:

1. Actiegroep GigaJoule
2. Aedes
3. Bewonersvereniging Biesland
4. Burgerinitiatief Tilburg
5. Comité Woekerwarmte Breda
6. Consumentenbond
7. Dhr. Peereboom
8. Dhr. Van Eck
9. Dhr/ mevr. Aanen
10. DWA installatie- en energieadvies
11. Elannet BV
12. Eneco
13. Energiened
14. Gemeente Amsterdam & Gemeente Rotterdam
15. Gemeente Hengelo
16. Gemeente Nijmegen
17. HVC
18. Kences
19. Kopersgroep Via Salsa
20. LTO Glaskracht
21. Nationaal Expertisecentrum Warmte - Adviesraad
22. Nederlandse Woonbond
23. NEPROM
24. Platform Ypenburg
25. Stadsverwarming Purmerend B.V.
26. Stichting Niet meer dan – Heiner
27. Stichting Niet meer Dan – Weeren
28. Stichting Platform Geothermie
29. Vastgoed Belang & IVBN
30. Vereniging Eigen Huis, VEMW en Consumentenbond
31. Warmtenetwerk