

Zienswijze concept Warmtebesluit d.d. 23 november 2009

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid die u biedt om reacties te geven op het concept Warmtebesluit d.d. 23 november 2009.

Wij hebben veel waardering voor de open consultatie die EZ en de NMa rondom de Warmtewet voeren en hopen dat deze mag leiden tot werkbare regelingen met maatschappelijk wenselijke effecten.

Ons perspectief op de Warmtewet wordt ingekleurd door een achtergrond in innovatie en ervaring met de ontwikkeling van grensverleggende decentrale duurzame nutsvoorzieningen. Daarbij kijken we in hoofdzaak vanuit de belangenpositie van de maatschappij als geheel, de gebruiker en de Nieuwe Nutsbedrijven¹, zoals Thermo Bello te Culemborg en TexelEnergie op Texel, die in handen zijn van gebruikers. Energiebedrijf Thermo Bello zou onder vigeur van de Warmtewet naar omvang vergunningplichtig zijn. En TexelEnergie begeeft zich dit jaar op de warmtemarkt. Beide energiebedrijven maken zoveel als mogelijk gebruik van duurzame hulpbronnen.

Deze reactie is geschreven in opdracht van InnovatieNetwerk, in het kader van het innovatieprogramma Nieuwe Nuts.² Een korte toelichting op Nieuwe Nuts is geboden in bijlage 1. Deze reactie is geschreven in samenwerking met en mede namens Thermo Bello en TexelEnergie.

Inleiding

De Warmtewet gaat uit van een zekere voorstelling van de werkelijkheid, te weten:

- warmte wordt geleverd door een commerciële monopolist aan zeggenschaploze individuele gebruikers; en
- warmtetarieven zijn vraagprijisgeoriënteerd.

Na recent onderzoek in opdracht van de NMa moet worden vastgesteld dat dit beeld van de werkelijkheid in het algemeen niet klopt. In veruit de meeste collectieve warmtesystemen hebben de gebruikers zeggenschap en zijn de tarieven kostprijisgeoriënteerd.³

Bij opstelling van de Warmtewet en de daaruit voortvloeiende nadere regelingen lijkt primair uit te zijn gegaan van de grootschalige stadsverwarmingsnetten. Rondom deze netten leeft enige maatschappelijke onvrede. De overgrote meerderheid van warmtenetten is daarbij echter buiten beeld gebleven. Over deze netten leeft kennelijk minder onvrede bij de gebruikers.

CE Delft⁴ identificeert 300 warmtenetten (< 5% van het totaal) die in handen zijn van de reguliere commerciële energiebedrijven. Deze bedrijven hanteren nmda-tarieven, waarover veel van de onvrede is ontstaan. De resterende - naar schatting van CE Delft - circa 6.600 warmtenetten (> 95% van het totaal) zijn voor het overgrote deel in niet-commerciële handen (m.n. gebruikers, corporaties, belangenverenigingen, VvE's en binnenkort wellicht ook 'maatschappelijke

¹ Nieuwe Nutsbedrijven zijn collectieve nutsvoorzieningen waarin de eindgebruikers (gebruikers) beslissende zeggenschap hebben. Zie voor een nadere toelichting op het Nieuwe Nuts innovatieconcept bijlage 1.

² <http://www.innovatienetwerk.org/nl/concepten/view/74/NieuweNuts.html>

³ Benno Schepers, Margaret van Valkengoed, Warmtenetten in Nederland, Overzicht van grootschalige en kleinschalige warmtenetten in Nederland. Rapport, CE Delft, Delft, oktober 2009.

http://www.energiekamer.nl/images/CE_Delft-Warmtenetten_in_Nederland_tcm7-131486.pdf

⁴ idem 3.

organisaties'). Voor deze netten worden kostprijsgeoriënteerde tarieven gehanteerd. In veel gevallen hebben de verbruikers beslissende invloed op de bedrijfsvoering en tarifiering (m.n. VvE's en 'Nieuwe Nutsbedrijven'). Voor deze grote meerderheid van warmtenetten pakt de warmtewet - en met name de thans geconcipeerde nadere regelingen - onredelijk bezwarend uit. Daarbij worden boekhoudkundige en verantwoordingsvoorschriften geïntroduceerd die in de huidige vorm de transparantie van warmtesystemen allerminst ten goede komen.

Openbare dienstverplichtingen

Wij menen dat het goed is dat middels de Warmtewet algemeen geldende openbare dienstverplichtingen rondom de warmtevoorziening worden gecodificeerd. Dit is ook van belang gelet op de liberalisering van de energiemarkt. Op dit moment heerst onzekerheid over de status van warmtenetten en de rol / verantwoordelijkheid van de gemeente daarbij.⁵ Daarbij komt dat een aanzienlijk deel van de grote commerciële stadsverwarmingsnetten in buitenlandse private handen is gebracht. Eén en ander noopt ertoe dat duidelijkheid wordt geschapen over de verplichtingen en algemene beginselen waaraan de warmtebedrijven zich hebben te houden.

De warmtewet legt basale verantwoordelijkheden hiervoor op Rijksniveau. Dit is conform de Europese structurering van de elektriciteit- en gasmarkt. Die gaat ervan uit dat op lidstaatniveau de openbare dienstverplichtingen en voorzieningszekerheid worden geregeld. Het ligt voor de hand om dit met betrekking tot collectieve warmtevoorzieningen op eenzelfde wijze te doen.

De Warmtewet legt beginselen neer die kunnen worden opgevat als de openbare dienstverplichtingen. We noemen met name de beginselen van art. 2 lid 3: (i) betrouwbare levering van warmte tegen (ii) redelijke prijzen (kostprijsoriëntatie) en (iii) redelijke voorwaarden en met inachtneming van een (iv) goede kwaliteit van de dienstverlening.

Deze normering kunnen wij geheel onderschrijven, inclusief de kostprijsgeoriënteerde redelijke prijs.

Gedetailleerde regels

Zowel de NMa als het Ministerie van Economische Zaken (hierna EZ) hebben nu concepten gepubliceerd voor respectievelijk de Beleidsregel redelijke prijs, het Warmtebesluit en de Warmteregeling. Met betrekking tot de Beleidsregel redelijke prijs hebben wij inmiddels afzonderlijk onze zienswijze aan de NMa kenbaar gemaakt en mondeling nader toegelicht. Kortheidshalve verwijzen wij hiernaar.⁶ Betreffende zienswijze is op de website van de NMa te vinden.⁷ Onze zienswijze met betrekking tot het concept Warmtebesluit is in voorliggende notitie vervat.

In hoofdzaak komt onze zienswijze erop neer dat de huidige conceptregelingen een detailniveau hebben dat is geschreven op het lijf van een kleine minderheid (zeg 5%) van de bestaande warmtenetten. Deze regels zijn op belangrijke punten volkomen ongeschikt en werken averechts voor de overgrote meerderheid van warmtenetten (zeg 95%) in Nederland. Het lijkt ons derhalve onverantwoord om deze regels generiek van toepassing te verklaren.

⁵ De onzekerheid betreft onder andere de gelijkwaardigheid van een warmtenet gelet op het Bouwbesluit. Alleen publieke en gemeenschappelijke warmtenetten kunnen een aardgasnet verdringen (art. 2.69 Bouwbesluit). Commerciële private warmtenetten kunnen dat niet. Dit betekent dat geen bouwvergunning kan worden afgegeven zolang betreffende woonfunctie niet tevens is voorzien van een aardgasaansluiting. Meer hierover op: http://www.nieuwenuts.nl/standpunten/warmtenet_publiek_privaat_gemeenschappelijk.html

⁶ Zie: http://www.nieuwenuts.nl/standpunten/warmtewet_nma_consultatie_redelijke_prijs.html

⁷ http://www.energiekamer.nl/images/12.%20Elannet-Nieuwe%20Nuts_tcm7-133932.pdf

Bovendien bevatten de regels een lacune die veroorzaakt dat de beoogde verbruikersbescherming niet wordt geboden c.q. dat aan bestaande commerciële warmtenetten 'wind fall profits' worden toegespeeld.

Tot slot houden de regels onvoldoende rekening met ontwikkelingen op de warmtemarkt en verduurzaming van de energievoorziening. Algemene toepassing van de thans voorgestelde nadere regelingen zal een stagnerend effect hebben op de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten en de verduurzaming van de warmtevoorziening. Ontwikkelingen worden daarbij sterk afhankelijk van subsidies gemaakt, hetgeen o.i. onwenselijk en onnodig is. Ontluikende marktwerking wordt in de kiem gesmoord.

Subsidiariteit

De gedetailleerde regelingen die thans worden voorgesteld zijn op het lijf geschreven van een kleine minderheid (ca 5%) van de warmtenetten in Nederland. Kenmerkend voor deze netten is dat de financiële situatie van het integrale warmtesysteem niet transparant is en dat direct belanghebbenden (verbruikers) geen invloed hebben op de bedrijfsvoering c.q. tariefstelling. Gedetailleerde verantwoordingsregels lijken hier gepast.

Het overgrote deel van de collectieve warmtesystemen kent echter reeds een grote mate van financiële transparantie, en veelal zelfs directe verantwoording aan de verbruikers, die bovendien zeggenschap hebben over de tarieven. De gedetailleerde verantwoordingsregels zijn voor deze gevallen o.i. ongepast. Sterker nog: in veel gevallen komen ze de financiële transparantie niet ten goede (simpele dingen worden onnodig ingewikkeld gemaakt) en worden de overheadkosten voor deze netten onevenredig opgevoerd.

Wij pleiten derhalve voor subsidiariteit van de actieve marktregulering. Slechts waar dit gepast en noodzakelijk is worden gedetailleerde voorschriften uitgevaardigd en gehandhaafd. Daarbij kan worden gedacht aan de gevallen waarin de financiële situatie van het integrale warmtesysteem (levering én productie) niet transparant is en waar de verbruikers geen toegang hebben tot de financiële gegevens van het warmtesysteem noch zeggenschap hebben over de tarieven. In alle andere gevallen gelden weliswaar algemene beginselen en openbare dienstverplichtingen, maar kunnen gedetailleerde voorschriften achterwege blijven. Wij hechten er grote waarde aan dat dit expliciet in het Warmtebesluit wordt vervat.

Een vergunningstelsel is o.i. in het huidig tijdsgewricht logisch, maar moet zich beperken tot algemene beginselen en de openbare dienstverplichtingen. De hele operatie rondom de liberalisering van de energievoorziening is begonnen rondom de marktwerking. Laat deze nu niet worden belemmerd door de hele markt in een keurslijf te dwingen dat is ontworpen voor een gering aantal dominante energiebedrijven. Ons inziens moeten - naast de energiezekerheid - de marktwerking, zelfvoorziening en zelfregulering voorop staan.

Betrokkenheid van verbruikers

Voor de ontwikkeling van een duurzame samenleving is betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van verbruikers essentieel. In VvE's en Nieuwe Nutsbedrijven zijn de verbruikers zelfs mede-eigenaar en hebben invloed op de tarieven. Gedetailleerde voorschriften - op het lijf geschreven van commerciële dominante marktpartijen - zijn hier onnodig en ongewenst. Ze belemmeren de betrokkenheid van verbruikers; de verantwoordelijkheid die op lokaal niveau wordt gedragen wordt niet serieus genomen, doch met onnodige regels en uitvoeringskosten belast.

Maximumprijs

Wij achten instelling van een maximumprijs een ongelukkige keuze. Ons inziens kan worden volstaan met financiële transparantie van het warmtesysteem en de kostprijsgeoriënteerde redelijke prijs per warmtesysteem. Wij begrijpen echter dat binnen bestek van het Warmtebesluit aan de maximumprijs niet valt te tornen.

Wij zijn in ieder geval blij met het uitgangspunt (concept Warmtebesluit, Nota van toelichting, p. 9) dat toetsing aan de maximumprijs geschiedt op basis van de totale maximumprijs. Het is immers van belang dat leveranciers kunnen schuiven tussen vastrecht en verbruikstarief. Op deze manier kan energiezuinigheid worden beloond. Zo heeft energiebedrijf Thermo Bello met haar verbruikers afgesproken om het verbruik relatief duur te maken, en het vastrecht relatief goedkoop.

Naarmate energievoorzieningen duurzamer worden (lokale duurzame bronnen benutten) worden de vaste kosten hoger en de verbruikskosten lager. Indien dat doorwerkt in de verbruikstarieven zou dat energieverbruik stimuleren. Dat verdraagt zich niet met een maatschappelijk verantwoorde sturing van de energievoorziening.

Overigens valt hier niet één lijn te trekken. Bij collectieve WKO-systemen⁸ kan het bijvoorbeeld juist weer verstandiger zijn om louter te werken met een vastrecht (voor aansluiting op een bronnet), en geen variabel tarief in rekening te brengen en evenmin de energie-uitwisseling met het bronnet te bemeteren c.q. te administreren. Dat houdt de kosten laag; verbruikers betalen toch al gedragsbeïnvloedende verbruikstarieven via de elektriciteitsrekening.

Flexibiliteit om te schuiven tussen vaste en variabele tariefcomponenten zal in de toekomst alleen maar belangrijker worden. Het is van belang deze niet onnodig in te perken.

Redelijke prijs > maximumprijs

Voor de situatie dat de redelijke prijs hoger is dan de maximumprijs wordt in de Nota van Toelichting van het concept Warmtebesluit verwezen naar 'pooling'. Dat is op het lijf geschreven van de grote commerciële energiebedrijven (5% van de warmtenetten). Hoe gaat EZ echter om met de overige 95% van de gevallen, waar een grote groep in zit van o.a. de VvE's en zelfstandige warmtebedrijven die niet kunnen poolen? Moeten zij de warmtelevering staken indien hun kostenniveaus boven de gasreferentie blijken te liggen? Of moeten zij hun warmtesystemen tegen bodemprijzen overdragen aan de commerciële energiebedrijven? Is dit in het belang van de verbruikers? Wie neemt verantwoordelijkheid voor de gevolgen? Worden deze maatschappelijk gewenst?

Wij begrijpen dat dit probleem niet in het Warmtebesluit kan worden opgelost. Dat laat echter onverlet dat de Minister van Economische Zaken eindverantwoordelijk is voor de introductie en de gevolgen van de Warmtewet. Zij zal deze situatie derhalve terdege onder ogen moeten zien.

Volatiliteit van de gasprijzen - voorzieningen ter egalisatie

De voorgestelde opzet van de maximumprijs is gevoelig voor fluctuaties van de gasprijzen en de verhouding tussen gasprijzen en andere energiebronnen. Dat levert onverantwoorde risico's voor de bedrijfscontinuïteit, de klantrelaties en de energiezuinigheid. Met name de kleinere en de duurzame warmtesystemen worden hierdoor kwetsbaar voor de grote schommelingen van de energieprijzen. Dat is fnuikend voor de marktwerking en de energietransitie. Ook dit zal terdege onder ogen moeten

⁸ WKO staat voor warmte- en koudeopslag.

worden gezien, bijvoorbeeld door toe te staan dat voorzieningen worden getroffen ter egalisering van warmtetarieven, of door uit te gaan van meerjarige trends in gasprijzen - met bandbreedtes ten aanzien van de fluctuaties - bij vaststelling van de maximumprijs.

Ook zal rekening moeten worden gehouden met bestaande lopende meerjarige contracten aangaande energie-inkoop. Op zijn minst is in dit verband een overgangsregeling geboden.

Duurzaamheidsdoelen en energiezekerheid

Gelet op duurzaamheidsdoelen en energiezekerheid is het denkbaar dat verbruikers zelf kiezen voor een warmtevoorziening die (tijdelijk) duurder is dan de gasreferentie, en zo actief bijdragen aan de energietransitie van fossiel naar duurzaam. Wil de wetgever dit verbieden? Dat blijkt niet uit de wetsgeschiedenis maar is wel de consequentie van de bewoordingen van de Warmtewet (m.n. art 4 lid 3 Warmtewet). Ook dit is een aandachtspunt dat uw Minister terdege onder ogen moet zien alvorens de Warmtewet van kracht te laten worden.

Financiële transparantie, zeggenschap van verbruikers en de maximumprijs

In veel gevallen zal het voldoende zijn om de maximumprijs vast te stellen en te publiceren. Het gaat met name om de gevallen waarin verbruikers zelf invloed hebben op de inrichting en tarieven van hun warmtevoorziening. Zij kunnen dan zelf bepalen wat zij willen en zo gewenst bijsturen. Daarvoor is geen verbod of markttoezicht benodigd. Enkel transparantie van de kostenstructuur van de eigen warmtevoorziening en de mogelijkheid deze te relateren aan een transparant vastgestelde 'maximumprijs'.

De maximumprijs zou o.i. overigens effectiever en met minder onbedoelde en schadelijke effecten worden ingezet, indien deze wettelijk wordt geconcipeerd als een door de toezichthouder in te zetten instrument. In dat geval zou ze niet van rechtswege gelden voor alle gevallen (art. 4 lid 3 Warmtewet) maar door de NMA worden voorgeschreven in die bepaalde gevallen waarin dat nodig / maatschappelijk wenselijk is.

Duurzaamheidsdiensten

Energiebedrijf Thermo Bello zorgt naast warmteproductie en -levering ook voor energieadviezen aan haar verbruikers. Deze worden niet afzonderlijk in rekening gebracht, maar omgeslagen over de algehele omzet. Alle verbruikers betalen er dus aan mee. Gegeven de thans voorgestelde nadere regelingen zal dat gaan knellen. Daarbij maakt het niet uit of het tariefdeel voor de adviesdiensten apart op de factuur wordt gezet. Uiteindelijk zal tellen of een verbruiker al dan niet individueel de keuze heeft om hier financieel aan bij te dragen. Wellicht is dit op te lossen door energieadviezen op te nemen als mogelijke kostencomponent van de redelijke en de maximumprijs.

Integrale benadering voor financiële transparantie

Veruit de meeste warmtenetten zijn ontworpen als integrale warmtevoorziening. De eenheid van financiering en planning is het integrale warmtesysteem. Dat omvat o.a. productie, transport, distributie en aflevering. Voor een adequate beoordeling (integrale kostprijsbenadering) zal dit integrale warmtesysteem - alsmede de beheer- en uitvoeringsorganisatie - tot uitgangspunt moeten dienen. Gebeurt dat niet, dan wordt de financiële transparantie van het geheel twijfelachtig.

Voor een effectief markttoezicht moet dus in beginsel worden gekeken naar het integrale warmtesysteem. Het kan voorkomen dat dit naar omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval (en

alleen in dat geval) moet wellicht toevlucht worden genomen tot een beoordelingskader waarbij rekening wordt gehouden met de splitsing van productie en levering. Dit is echter een uitzonderingssituatie, niet de algemene norm.

Bij de grootschalige stadsverwarming (een minieme fractie van het aantal warmtenetten) is het gebruikelijk dat productie en levering organisatorisch zijn gesplitst. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Soms is dat het geval omdat de producent tot een andere groep van ondernemingen behoort dan de transporteur / distributeur / leverancier.

Veelal is de splitsing echter om andere reden gemaakt. Bij de productie wordt dan namelijk primair elektriciteit geproduceerd en ruime winst geboekt. De levering daarentegen is kapitaalintensief, politiek gewenst en marginaal renderend. Voor de levering kunnen dan subsidies worden verkregen en stevige sommen in rekening worden gebracht (bijdrage aansluitkosten, rentabiliteitsbijdrage etc.) aan de gemeente en/of de ontwikkelaar. Op deze wijze worden productie én levering interessant. Tegelijkertijd wordt de financiële exploitatie van het integrale warmtesysteem ondoorzichtig.

Helaas is in de opzet van de nadere regelingen de splitsing van productie en levering tot uitgangspunt genomen. Dit is weliswaar conform de ondoorzichtige praktijk van de stadsverwarmingsnetten. Maar stemt niet overeen met de meer transparante en maatschappelijk gewenste praktijk van de overgrote meerderheid van de bestaande netten. Voor deze grote meerderheid van de netten dreigt nu dat zij een fictieve boekhoudkundige splitsing moeten maken tussen productie enerzijds, en transport, distributie en levering anderzijds. Dit heeft geen enkele toegevoegde waarde en doet juist afbreuk aan de transparantie van kosten en baten.

Artikel 7 sub c. concept Warmtebesluit

In het concept Warmtebesluit komt deze onjuiste voorstelling van de werkelijkheid aan de oppervlakte in artikel 7 sub c.⁹ Dit stipuleert dat het jaarverslag in ieder geval *'de naar vaste kosten en variabele kosten gesplitste inkoopkosten per gigajoule'* bevat. Dit is wellicht een passende bepaling voor de gesplitste warmtesystemen; een minieme fractie van de warmtenetten. Voor de normale geïntegreerde warmtesystemen levert het - in samenlezing met de concept beleidsregel redelijke prijs van de NMa - een gekunsteld en onredelijk bezwarend voorschrift, dat louter bijdraagt aan administratieve lasten en ondoorzichtigheid van de financiële situatie van warmtesystemen. De bepaling op zich lijkt ons bovendien inconsistent met het uitgangspunt dat de toetsing van de warmtetarieven geschiedt aan de totale maximumprijs (P_{max_w}) en niet aan de losse componenten (Nota van Toelichting concept Warmtebesluit p. 9). Deze bepaling dient derhalve te worden geschrapt, althans louter en alleen te gelden voor gesplitste warmtesystemen.

Toezicht op splitsing en GJ-inkoop

Splitsing van productie en levering alsmede de GJ-inkoop behoeven bovendien nader toezicht en bijgevolg nadere verantwoording- en rapportagevoorschriften. Want indien bij gesplitste warmtesystemen de GJ-productie annex inkoop - zoals nu dreigt - een 'blind gegeven' blijft wordt het markttoezicht een farce.

Het is beter wanneer het normale geval - het integrale warmtesysteem; productie én levering - in de nadere regelingen tot uitgangspunt wordt genomen. Indien en voor zover er een organisatorische splitsing tussen productie en levering is gemaakt dient deze kritisch te worden bekeken. De splitsing levert immers mogelijkheden om het zicht op de feitelijke kosten en baten van het warmtesysteem

⁹ In samenlezing met de concept beleidsregel redelijke prijs van de NMa.

te versluieren, en deze zodanig te presenteren dat het rendement - ten koste van overheid en verbruikers - kan worden opgevoerd.

Aansluitbijdrage

De Warmtewet brengt de in rekening gebrachte aansluitbijdrage expliciet onder het markttoezicht. Dit is het gevolg van het door de kamer aangenomen gewijzigde amendement-Jansen (kamerstuk 29048 41). Het verbaast ons zeer dat EZ dit onderdeel van de Warmtewet via het Warmtebesluit kennelijk voor een belangrijk deel terzijde tracht te schuiven. Dit is niet alleen slecht voor de rechtszekerheid (de wet zegt het één, en de AMvB zegt het ander). Het is ook ondermijnend voor de bescherming die de Warmtewet de verbruiker beoogt te bieden. De aansluitbijdrage vormt een aanmerkelijk deel van de financiering van een warmtesysteem. De bevoegdheid van art. 6 lid 2 Warmtewet moet ons inziens niet worden gebruikt om dit financiële fundament van een warmtenet aan het zicht te onttrekken, maar juist om grotere transparantie te bieden.

Indien uw redenering ten aanzien van de aansluitbijdrage wordt gevolgd is het directe effect van het Warmtebesluit benadeling van verbruikers en wind fall profits voor de commerciële warmteleveranciers.¹⁰ We mogen hopen dat dit niet uw bedoeling is.

Via aansluitbijdragen is het vermogen waarmee het warmtenet is aangelegd (gedeeltelijk) opgebracht door de vastgoedeigenaren / verbruikers. Hierover betalen zij dan doorgaans rente. Dit vermogen wordt overgedragen aan de warmteleverancier die het vervolgens opvoert als geïnvesteerd vermogen. Hierover wordt opnieuw een percentage berekend bij vaststelling van de redelijke prijs.¹¹

Aldus krijgen de vastgoedeigenaren / verbruikers twee maal de kapitaalkosten in rekening gebracht voor het door henzelf opgebrachte vermogen. Bovendien wordt een van de belangrijkste onderdelen van de financiering van het warmtenet aan het zicht onttrokken. Dat het Warmtebesluit zo zou bijdragen aan de financiële transparantie van warmtenetten wordt dan hoogst twijfelachtig.

Wij menen dan ook dat het woordje 'bestaand' uit art. 5 concept Warmtebesluit dient te worden geschrapt. In plaats daarvan behoort in de beleidsregel redelijke prijs van de NMa de ontvangen aansluitbijdragen expliciet te worden opgenomen en in mindering te worden gebracht op de leveringsonafhankelijke kosten.¹² De boekhoudkundige eisen van het Warmtebesluit dienen dit vervolgens te ondersteunen.

Artikel 7 sub d. concept Warmtebesluit

Dit laatste behoeft aanscherping van artikel 7 sub d. van het concept Warmtebesluit, dat nu voorschrijft dat het jaarverslag in ieder geval 'het geïnvesteerd vermogen' bevat. Het is echter noodzakelijk om ook naar de herkomst van het geïnvesteerde vermogen te kijken voor zover dit afkomstig is van subsidies, de grondexploitatie en/of de bouwkosten. Dit om daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven aan de Warmtewet (art. 5 lid 3 en art. 6 Warmtewet). Maar vooral ter voorkoming van 'wind fall profits' voor energiebedrijven en benadeling van verbruikers.

¹⁰ Zie voor een nadere uitwerking: http://www.nieuwenuts.nl/actueel/bekostiging_warmtenet.html

¹¹ Althans zo moet worden afgeleid uit samenlezing van art. 7 sub d. van het concept Warmtebesluit en de conceptbeleidsregel redelijke prijs van de NMa.

¹² Dit naar analogie van de regeling voor ontvangen subsidies in art. 1 lid 3 van de conceptbeleidsregel redelijke prijs. Zie in dit verband ook onze bijdrage aan de consultatie 'beleidsregel redelijke prijs' van de NMa http://www.energiekamer.nl/images/12.%20Elannet-Nieuwe%20Nuts_tcm7-133932.pdf

Indien het deel van het geïnvesteerde vermogen dat is opgebracht door de eigenaren/verbruikers van het op het warmtenet aangesloten vastgoed niet transparant wordt gemaakt, gaan zij twee maal betalen voor het door hen opgebrachte vermogen. Dit deel van het geïnvesteerd vermogen moet derhalve apart worden genomen en in de boeken van de leverancier inzichtelijk worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor verkregen subsidies en financiële faciliteiten in de grondexploitatie en in eventuele concessieovereenkomsten.

Financiering via grondexploitatie en bouwkosten

Overigens kunnen wij ons uitstekend vinden in de mogelijkheid om realisatie van een warmtenet zelfs voor de volle 100% via de grondexploitatie en/of de bouwkosten te financieren, mits dit transparant is en blijft voor de verbruikers, en degenen die het vermogen hebben opgebracht ook de eigendom verkrijgen, althans niet dubbel de rekening van de kapitaalkosten krijgen gepresenteerd.

Het Nieuwe Nutsconcept beveelt in deze gevallen gemeenschappelijk eigendom van het warmtenet door de gebate vastgoedeigenaren aan. Om meerdere redenen achten wij dat veruit de meest wenselijke situatie. Indien u de bevoegdheid ingevolge art. 6 lid 2 Warmtewet in deze zin zou aanwenden zou dat niet alleen bijdragen aan de transparantie van warmtesystemen, maar ook leiden tot een versnelling van de verduurzaming van de grootstedelijke energievoorziening. Desgewenst kunnen wij u daarover separaat adviseren.

Vrije onderhandeling projectontwikkelaar?

Terzijde merken wij in dit verband het volgende nog op. In de toelichting rondom de aansluitbijdrage wijst u op een veronderstelde vrije onderhandelingspositie van de projectontwikkelaar. Dit getuigt niet van een goed inzicht in de uitvoeringspraktijk. Zeker bij de initiatieven tot nieuwe grootschalige warmtenetten is geen sprake van een vrije onderhandeling. De situatie wordt hier sterk politiek en vanuit het grondbeleid gestuurd. Bovendien zullen de kosten in hoofdzaak doorgaans terechtkomen in de grondexploitatie en de bouwkosten, en bijgevolg worden gedragen door de gemeente en/of de vastgoedeigenaren c.q. de verbruikers.

De gevolgde redenering gaat derhalve mank. Maar belangrijker nog is het effect ervan, zoals hiervoor geschetst. Dan doet die redenering niet eens ter zake, en gaat het erom de warmtemarkt effectief te structureren zonder benadeling van verbruikers en 'wind fall profits' voor energiebedrijven.

Grote VvE's en Nieuwe Nutsbedrijven

Ook verenigingen van eigenaren (VvE's) en Nieuwe Nutsbedrijven zijn gebonden aan de redelijke en de maximumprijs. Dat levert onbedoelde en ongewenste effecten. Deze worden bovendien versterkt door de nadere regelingen, waaronder het Warmtebesluit. De boekhoud- en verantwoordingsvoorschriften (m.n. de fictie van art 7 sub c. concept Warmtebesluit in samenlezing met de concept beleidsregel redelijke prijs van de NMa) die dreigen te worden geïntroduceerd zullen de uitvoeringskosten voor grote VvE's en Nieuwe Nutsbedrijven buitensporig - en zonder enige toegevoegde waarde - vergroten. Een gevolg kan o.a. zijn dat VvE's die zelf zijn aangesloten op een stadsverwarmingsnet, gedwongen worden om hun net af te stoten aan het stadsverwarmingsbedrijf.¹³

¹³ Meer hierover op: http://www.nieuwenuts.nl/actueel/warmtewet_vve.html

De relatief sterke onderhandelingspositie van deze grote VvE's (ze hebben inkoopmacht en mogelijk ook toegang tot alternatieven) zou verloren gaan. Daarmee zou het Warmtebesluit ertoe bijdragen dat een stuk bestaande marktwerking verloren gaat en wordt ingeruild voor monopoliepositie van de commerciële warmteleverancier.

Decentrale duurzame technieken en keuzevrijheid

Tal van nieuwe decentrale energietechnieken zien thans het levenslicht. Het is goed denkbaar dat woningen die zijn aangesloten op warmtenetten in de toekomst alternatieve voorzieningen kunnen overwegen. Dat zou een fundamenteel tegenwicht leveren aan de dominantie van de warmteleverancier. Een krachtig middel dat de overheid kan inzetten om verduurzaming te versnellen en marktmacht van de leveranciers in te tomen is derhalve om te waarborgen dat verbruikers keuzevrijheid behouden c.q. daadwerkelijk hun aansluiting en daarmee de vaste aansluitkosten kunnen beëindigen.

Hierover is niets geregeld in de Warmtewet. Wij willen EZ echter expliciet in overweging gegeven om dit in rechten en regels te vervatten. Het zal marktwerking stimuleren, realisatie van suboptimale warmtenetten verhinderen en afzonderlijk warmtemarkttoezicht op termijn overbodig maken.

Wel een gasaansluiting

Aangenomen wordt dat woningen met warmteaansluiting niet beschikken over een gasaansluiting. Dat is niet altijd het geval. Zo hebben diverse aangesloten afnemers van energiebedrijf Thermo Bello te Culemborg weldegelijk een gasaansluiting. Thermo Bello moet dus daadwerkelijk concurreren met gas. De hele constructie van de gasgekoppelde maximumprijs en de daaraan gekoppelde verantwoordingsvoorschriften lijkt voor Thermo Bello derhalve om die reden al overbodig.

Exclusiviteit van de commerciële private netten

Krachtens het Bouwbesluit mag de gasvoorziening van een nieuw te bouwen woning ontbreken indien er een publieke of gemeenschappelijke warmtevoorziening is.¹⁴ De warmtenetten waren ook altijd in publieke, gemeenschappelijke of maatschappelijke handen. Sinds de verkoop van Nuon en Essent is dat anders. Deze warmtenetten zijn nu in buitenlandse commerciële private handen. Op grond van het Bouwbesluit moeten nieuw te bouwen woningen in het gebied van deze private netten derhalve tevens zijn aangesloten op het openbare gasnet.

Dit zal ongetwijfeld tot problemen gaan leiden. Gelijkstelling van aansluiting op het openbare gasnet met een aansluiting op een commercieel privaat warmtenet is o.i. echter zonder meer zeer ongewenst. In plaats daarvan zal moeten worden voorzien in regeling van de openbare dienstverplichtingen van private warmteleveranciers. Dit is een reden om de Warmtewet inclusief haar genormeerde vergunningstelsel snel in te voeren. Feitelijk gaat het daarbij om vermindering van problemen bij een handvol warmtenetten.

Ter voorkomen van ongewenste effecten voor het gros van de bestaande warmtenetten en de nieuw te ontwikkelen projecten, zouden de nadere regelingen waaronder het Warmtebesluit, hun werking van de gedetailleerde voorschriften moeten beperken tot louter die commerciële private netten. De overige netten - publiek, gemeenschappelijk en/of maatschappelijk - zijn dan louter gebonden aan de algemene beginselen en bepalingen zoals verwoord in de Warmtewet.

¹⁴ Meer hierover op:

http://www.nieuwenuts.nl/standpunten/warmtenet_publiek_privaat_gemeenschappelijk.html

Bronnet bij WKO-systemen

De warmtewet is aanvankelijk geschreven voor stadsverwarming op gefixeerd temperatuurniveau (70 - 95 graden). Toen men bedacht dat er ook andere warmtesystemen bestaan is de temperatuurrange uit de wettekst geschrapt. De Warmtewetbeginselen zouden voor alle warmtenetten van toepassing moeten zijn.

De gedetailleerde bepalingen van de Warmtewet zijn echter niet afgestemd op de bredere scope. Bij grammaticale wetsinterpretatie valt een bronnet bijvoorbeeld niet onder de werking van de Warmtewet. Via een bronnet wordt geen warmte geleverd in de zin van die Wet. Het bronnet is een voorziening waarmee warmtepompen omgevingswarmte kunnen afgeven en opnemen.

Gelet op de kamerstukken én de praktijk komt een redelijke wetsuitleg er wellicht op neer dat de beoogde doelstelling van de Warmtewet (m.n. betrouwbare warmtelevering, goede dienstverlening tegen redelijke en kostprijsgeoriënteerde tarieven) wel van toepassing worden geacht voor een bronnet, maar dat gedetailleerde nadere regelingen die specifiek zijn geënt op stadsverwarming i.c. buiten beschouwing worden gelaten. Deze regels zijn hier eenvoudigweg niet passend en onwerkbaar.

Problemen doen zich bij een bronnet concreet voor bij:

- de bemetering en afrekening van de bronwarmte. Deze wordt zelden gemeten en per GJ afgerekend. Over het algemeen is dat ook niet nuttig en doelmatig.
- administratieve scheiding tussen warmte en koude. Deze is in redelijkheid onmogelijk te maken.
- verplichting om op verzoek een warmtewisselaar en meter te leveren.

Dit alles is geformuleerd met de situaties van grootschalige hoge temperatuur stadsverwarming in het achterhoofd, en is bij een puur bronnet volkomen ongepast. Bij een redelijke wetstoepassing en marktregulering worden deze inadequate normen voor een bronnet o.i. dan ook buiten beschouwing gelaten.¹⁵

Afleversets

Een direct raakvlak met het concept Warmtebesluit ligt in de bepalingen rondom de afleversets. Deze speelt zowel een rol in de bepaling van de maximumprijs (art. 3 concept Warmtebesluit) als in de verantwoordingsvoorschriften (art. 6 lid 2 sub a. concept Warmtebesluit). In de situatie van een collectief WKO-systeem zal doorgaans geen sprake zijn van een afleverset. Daarentegen is de kans groot dat de verbruiker zelf een groter deel van de vaste en de variabele kosten draagt. Let wel: er zijn vele uitvoeringsvormen mogelijk. Op dit punt valt niet één lijn te trekken.

Hoe dan ook wordt de maximumprijs volgens de systematiek van het concept Warmtebesluit nogal willekeurig in het geval van WKO-systemen. Bovendien worden grote WKO-systemen opgescheept met voorschriften waar ze geen uitvoering aan kunnen geven. (art. 6 lid 2 sub a. concept Warmtebesluit).

De hele situatie rondom WKO-systemen in samenhang met de Warmtewet vraagt om verheldering. Ons inziens is dat één van de aandachtspunten die uw Minister terdege onder ogen moet zien alvorens te besluiten de Warmtewet in werking te laten treden.

¹⁵ Zie hierover ook: http://www.nieuwenuts.nl/standpunten/warmtewet_wko_bronnet.html

Tot slot

VvE's, Nieuwe Nutsbedrijven en (andere) maatschappelijke organisaties kunnen o.i. heel goed uit de voeten met een algemene normstelling voor financiële transparantie van het integrale warmtesysteem, kostprijsgeoriënteerde tarieven, een vergunningstelsel en basale openbare dienstverplichtingen. Het moet daarbij echter wel gaan om passende normen die de transparantie niet vertroebelen noch de kosten disproportioneel verhogen noch de bedrijfsvoering in gevaar brengen. Aansluiting moet worden gezocht bij de bestaande praktijk van de grote meerderheid van (niet-commerciële) warmtenetten.

In veel gevallen zal het volstaan dat financiële transparantie wordt geboden aan de verbruikers die bovendien invloed kunnen uitoefenen op de bedrijfsvoering en tarifiering. De vele niet-commerciële warmtesystemen zullen ook weinig moeite hebben om hun gegevens openbaar te maken en/of te delen met de toezichthouder. Dat kan de toezichthouder enorm helpen in het markttoezicht jegens de minder transparante commerciële warmteleveranciers. Gedetailleerde boekhoud- en verantwoordingsvoorschriften zijn hierbij in deze fase en voor deze overgrote meerderheid van warmtenetten allerm minst opportuun. In plaats daarvan is het zaak dat de toezichthouder lering trekt uit de wijze waarop nu met gezond verstand wordt geadministreerd en kosten worden verdeeld. Wij maken ons sterk dat veruit de meeste warmtenetten hun gegevens vergaand inzichtelijk willen maken zolang ze maar verschoond blijven van onredelijke voorschriften en buitensporige kostenverhogingen.

VvE's, Nieuwe Nutsbedrijven en (andere) maatschappelijke organisaties hebben baat bij vaststelling van een 'maximumprijs', zij het niet als een prijs die met terugwerkende kracht en van rechtswege geldt, maar als een transparante referentie waarop verbruikers zich kunnen beroepen. In de eerste plaats jegens hun warmteleverancier zelf. Zij kunnen dan in redelijkheid bekijken of hun warmtesysteem door hen al dan niet wordt gewenst, of aanpassing behoeft. Het is goed mogelijk dat met name VvE's en Nieuwe Nutsbedrijven kiezen voor 'meer dan anders' omdat het hen grotere energiezekerheid biedt en/of duurzaamheidsdoelstellingen ondersteunt. De zin en legitimiteit om hier als overheid zonder meer in te treden kunnen wij niet zien.

Spoedige introductie van een heldere Warmtewet is o.i. geboden gelet op de liberalisering en commercialisering van de energiemarkt. Wij opteren daarbij echter voor een wet met heldere werkbare beginselen en openbare dienstverplichtingen. Bovendien moet o.i. onderscheid worden gemaakt tussen categorieën van energiebedrijven (publiek, gemeenschappelijk, maatschappelijk, commercieel privaat). Vooral de financiële transparantie van het integrale warmtesysteem en de zeggenschap van verbruikers zijn o.i. belangrijke factoren. Slechts indien en voor zover actief markttoezicht en gedetailleerde voorschriften geboden zijn, moeten deze in regels worden vervat en van toepassing worden verklaart. Wat de huidige wettekst betreft moet de Minister van Economische Zaken zich terdege afvragen of ze verantwoordelijkheid kan en wil nemen voor de gevolgen en risico's die sommige elementen in deze wet met zich meebrengen.

mr Edgar Wortmann, 18 januari 2010

in opdracht van InnovatieNetwerk - www.innovatienetwerk.org

Mede namens:

Drs ing. Gerwin Verschuur, Energiebedrijf Thermo Bello
Brendan de Graaf, TexelEnergie

Bijlage 1. Toelichting op het Nieuwe Nuts innovatieconcept

Nieuwe Nuts

Nieuwe Nuts is een innovatieconcept van InnovatieNetwerk, geboren uit de praktijk rondom de totstandkoming en structurering van duurzame nutsvoorzieningen in Nederland. Het is het resultaat van opgedane praktijkervaringen met implementatie van het concept Zonneterp, waarin 200 woningen tezamen met 2 ha glastuinbouwkas een duurzaam gesloten systeem vormen voor energie, meststoffen (m.n. stikstof, fosfaat en kooldioxide) en water.

Nieuwe Nuts inventariseert kansen voor verduurzaming van nutsvoorzieningen en doet aanbevelingen om belemmeringen weg te nemen en duurzame ontwikkelingen te faciliteren. Dit gebeurt op het snijvlak van techniek, omgevingsrecht, energierecht en de mededingingsregels. Nieuwe Nuts concludeert tot introductie van Nieuwe Nutszones, waarbinnen:

- (i) de nutsvoorzieningen als integraal en gebalanceerd systeem worden ontworpen en beheerd;
- (ii) eigendom van de nutsvoorzieningen wordt verbonden aan het gebate vastgoed;

Verder wordt:

- (iii) een waarborgfonds opgezet ter financiering en behoud van vitale infrastructuur;
- (iv) een competentiecentrum opgezet voor bundeling en ontsluiting van de ervaringen; en wordt
- (v) het RO-instrumentarium ingezet voor sturing op de realisatie van Nieuwe Nutsvoorzieningen.

Nieuwe Nutszones zijn lokaal geografisch georiënteerd. Ze maken maximaal gebruik van lokale duurzame hulpbronnen. Ze zoeken de balans tussen stedelijke functies en het (re-)genererend vermogen van de natuur. Ze bieden een plannings- en organisatie-eenheid op meso-niveau; het optimale schaalniveau voor duurzame nutsvoorzieningen en welvaartsaccumulatie.

Relevante internetadressen:

- www.zonneterp.nl
- www.nieuwenuts.nl
- <http://www.innovatienetwerk.org/nl/concepten/view/74/NieuweNuts.html>