

Aan

Minister van Economische Zaken
T.a.v. mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 20101
2500 EC DEN HAAG

<i>Datum</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>	<i>Bijlage(n)</i>
- 6 NOV. 2009	ET/EM 9162006	103312_1/2.B1442	1

Onderwerp

Uitvoerings- en handhavingstoets ontwerp-Warmtebesluit en ontwerp-Warmteregeling

Geachte mevrouw Van der Hoeven,

Inleiding

Onder verwijzing naar de brief van de heer J.C. de Groot, directeur Energiemarkt van uw ministerie, van 17 september 2009 met het verzoek om een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren, bericht ik u als volgt.

Graag wil ik u bedanken voor het toezenden van het Ontwerpbesluit houdende regels ten uitvoering van de Warmtewet (hierna: het Ontwerpbesluit) en de Ontwerpregeling van de Minister van Economische Zaken, houdende uitvoering van het Warmtebesluit (hierna: de Ontwerpregeling). Het Ontwerpbesluit en de Ontwerpregeling strekken tot uitvoering van de Warmtewet. Het Ontwerpbesluit en de Ontwerpregeling regelen diverse onderwerpen meer in detail, waaronder de elementen en de berekeningswijze van de maximumprijs, de aansluitbijdrage, de boekhouding en de jaarrekening en de vergunningverlening.

In deze brief vindt u de resultaten van het onderzoek van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) naar de uitvoerbaarheid¹ en handhaafbaarheid² van deze voorschriften. Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van de definitieve versies van het Ontwerpbesluit en de Ontwerpregeling zoals deze op 19 oktober 2009 door mij zijn ontvangen.

¹ Onder uitvoerbaarheid verstaat de Raad de beoogde uitvoerbaarheid voor de sector en voor de toezichthouder.

² Onder handhaafbaarheid verstaat de Raad de beoogde handhaafbaarheid voor de toezichthouder.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Warmtewet

De Raad hecht eraan allereerst een opmerking te maken over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Warmtewet zelf. Zoals u bekend heeft de Raad zich bij brieven van 21 juni 2005 (kenmerk P_300055/3.B586), 26 april 2006 (kenmerk P_300062/3.B314) en 16 juni 2008 (kenmerk 102999/4.B191) reeds uitgelaten over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel van de Warmtewet zoals dat op die momenten luidde. De Raad heeft daarbij telkens meerdere risico's geïdentificeerd die uiteindelijk niet alle zijn weggenomen. Dit betekent dat de Raad zijn eerdere conclusies over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Warmtewet op hoofdlijnen handhaaft.

Het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het Ontwerpbesluit en de Ontwerpregeling heeft de Raad tot de conclusie geleid dat veel uitvoeringsproblemen voortvloeien uit keuzes die op wetsniveau zijn gemaakt. In dit licht dienen dan ook de hierna weergegeven bevindingen met betrekking tot het verrichte onderzoek te worden gelezen. Een en ander wordt verder toegelicht in de bij deze brief behorende bijlage. Een aantal meer gedetailleerde opmerkingen van inhoudelijke aard is eveneens opgenomen in de bijlage.

Conclusies met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het Ontwerpbesluit en de Ontwerpregeling

Samengevat is de Raad van oordeel dat het Ontwerpbesluit en de Ontwerpregeling in overwegende mate uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, maar dat er op een aantal onderdelen wel belangrijke uitvoerings- en handhavingsproblemen zijn. De Raad licht de meest in het oog springende punten eruit.

De Raad concludeert in de eerste plaats dat op basis van artikel 14 juncto artikel 13 van de Warmtewet niet alle voor de berekening van de maximumprijs benodigde gegevens omtrent de leveringstarieven van gas (vast en variabel) en de meettarieven voor gasaansluitingen kunnen worden verkregen. Deze bepalingen bieden de Raad slechts de bevoegdheid om gegevens en inlichtingen te verlangen van een producent, een leverancier of een verbruiker in de zin van de Warmtewet, niet om gegevens en inlichtingen – omtrent leveringstarieven van gas en meettarieven voor gasaansluitingen – te verlangen van een gasbedrijf in de zin van de Gaswet. Om dit euvel te verhelpen, zou artikel 35 van de Gaswet dienen te worden gewijzigd, zodat door de Raad op basis van de Gaswet verkregen gegevens en inlichtingen ook kunnen worden gebruikt in verband met de toepassing van de Warmtewet.

In de tweede plaats concludeert de Raad dat de artikelen in het Ontwerpbesluit met betrekking tot de aansluitbijdrage niet goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn in het licht van artikel 6, eerste lid, van de Warmtewet. De interpretatie van de Raad is dat dit artikel betrekking heeft op een maximale, eenmalige, aansluitbijdrage waarbij het uitgangspunt is dat de aansluiting 30 jaar mee gaat. Het Ontwerpbesluit maakt echter niet inzichtelijk hoe de berekening van de aansluitbijdrage door de vergunninghouder zich verhoudt tot die periode van 30 jaar. Verder moet er vooruitlopend op de inwerkingtreding van een wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet en de

Elektriciteitswet 1998³ een weging plaatsvinden van door regionale netbeheerders van gastransportnetten gehanteerde eenmalige aansluittarieven enerzijds en periodieke aansluittarieven anderzijds. Deze weging is echter niet nader gepreciseerd.

In de derde plaats komt de Raad tot de conclusie dat de uitvoerbaarheid van de artikelen in het Ontwerpbesluit en de Ontwerpregeling omtrent de maximumprijs vermoedelijk negatief zal worden beïnvloed doordat er hoogstwaarschijnlijk discussies en juridische procedures zullen ontstaan over het bedrijfsvertrouwelijke karakter van gegevens die wettelijk gezien verstrekt zullen moeten worden aan de representatieve organisaties. Teneinde dit te vermijden, verdient het aanbeveling om in de berekeningswijze van de maximumprijs waar mogelijk geen gebruik te maken van bedrijfsvertrouwelijke gegevens. De Raad verwijst in dit verband tevens naar de opmerkingen die over dit thema zijn gemaakt in zijn hierboven genoemde brieven van 21 juni 2005 en 26 april 2006.

In de vierde plaats concludeert de Raad dat toepassing van artikel 12 van de Warmtewet juncto de artikelen 6 tot en met 8 van het Ontwerpbesluit vermoedelijk slechts een beperkt financieel inzicht zal bieden in de levering van warmte door leveranciers dan wel vergunninghouders. De noodzakelijke (aanvullende) dataverzoeken zullen leiden tot additionele administratieve lasten voor de warmteleveranciers en tot additionele uitvoeringslasten voor de Raad.

Tot slot: de eerste indruk die de Raad krijgt uit modelberekeningen is dat de verhouding tussen de redelijke prijs en de maximumprijs nadelig zal uitpakken voor de warmteleveranciers, hetgeen er toe leidt dat meerdere warmtenetten als verlieslatend zullen moeten worden bestempeld. De Raad adviseert u hier in het verdere proces aandacht aan te schenken.

Consequenties voor mensen en middelen bij de NMa

Bij brief van 8 augustus 2008 (kenmerk 102999/5.B1128) heeft de Raad een onderbouwing gegeven van de benodigde fte's ten behoeve van de uitvoering van de werkzaamheden op grond van de Warmtewet. Aangegeven is dat de toezichtslast 19 fte behelst. Aan de Raad is ter uitvoering van de in de Warmtewet opgenomen taken en bevoegdheden echter structureel slechts 16 fte ter beschikking gesteld. De Raad acht dit aantal fte's toereikend indien de Warmtewet en de daarop berustende secundaire regelgeving weinig tot geen ruimte laten voor interpretatie. Daartoe dienen naar de mening van de Raad ten minste de hiervoor gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te zijn weggenomen. Indien dit niet gebeurt, zal de Raad in ieder geval ten behoeve van de periode van 1 juli 2009 tot 1 juli 2011 – het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Warmtewet en het eerste jaar na inwerkingtreding van de Warmtewet – de ontbrekende 3 fte nodig hebben.

³ Kamerstukken II, 2008/09, 31 904, nr. 2.

In dit verband is tevens van belang dat de Raad na inwerkingtreding van de Warmtewet – naar de huidige inzichten – enkele niet-structurele werkzaamheden zal dienen te verrichten die niet in de opbouw van het hiervoor genoemde aantal fte's is inbegrepen en waarvoor op dit moment geen financiële middelen beschikbaar zijn gesteld. Het betreft in de eerste plaats een ambtshalve onderzoek naar het aantal vergunninghouders, het aantal door hen geëxploiteerde warmtenetten, alsmede hun organisatie en in de tweede plaats een dataverzoek met betrekking tot de meettarieven voor G6 aansluitingen van de gasmeter van de regionale netbeheerders van de gastransportnetten. De Raad licht dit hieronder kort toe.

Artikel 42 van de Warmtewet bepaalt – kort gezegd – dat degene die bij inwerkingtreding van de Warmtewet warmte levert op dat tijdstip van rechtswege een vergunning krijgt. Deze vergunninghouders hebben geen aanvraag als bedoeld in artikel 9 van het Ontwerpbesluit hoeven indienen, hetgeen onder meer betekent dat de Raad niet weet hoeveel vergunninghouders er zijn, dat de Raad niet beschikt over een overzicht en een beschrijving van de in exploitatie zijnde warmtenetten en dat de Raad evenmin beschikt over een beschrijving van de organisatie van de vergunninghouders. Om zijn in de Warmtewet opgenomen taken en bevoegdheden goed te kunnen uitvoeren, is de Raad van mening dat hij in ieder geval met betrekking tot deze vergunninghouders dient te beschikken over de voornoemde gegevens.

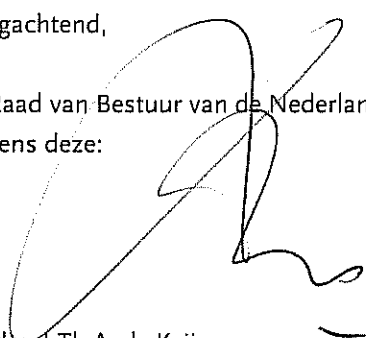
Het tweede aspect betreft het hiervoor genoemde dataverzoek met betrekking tot de meettarieven. Artikel 13, eerste lid, van het Ontwerpbesluit bepaalt dat de Raad, vooruitlopend op de regulering van de meettarieven, uit dient te gaan van meettarieven welke in de vrije markt in rekening worden gebracht door de regionale netbeheerders van gastransportnetten.

Contact

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Uiteraard is de Raad bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief. U kunt daartoe contact laten opnemen met de heer mr. H.S. Poppens of de heer C.E. Ochu, bereikbaar onder telefoonnummer 070 330 5080, respectievelijk 070 330 3378. Bij een eventuele schriftelijke reactie verzoek ik u te refereren aan het kenmerk, genoemd in het hoofd van deze brief.

Hoogachtend,

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze:



mr. drs. J.Th.A. de Keijzer,
Lid van de Raad van Bestuur

Bijlage

Maximumprijs

a. Verrijging van de benodigde informatie

Een essentieel onderdeel van de berekeningswijze van de maximumprijs betreft de leveringstarieven van gas (vast en variabel). In het kader van de regulering van de gasmarkt verkrijgt de Raad thans gegevens omtrent leveringstarieven van gas op basis van de Gaswet. Artikel 35 van de Gaswet maakt het echter niet mogelijk dat de Raad deze gegevens ook gebruikt ten behoeve van de toepassing van de Warmtewet. De Warmtewet voorziet niet in een wijziging van dit artikel van de Gaswet.

Een alternatief zou kunnen zijn dat de Raad op basis van artikel 14 juncto artikel 13 van de Warmtewet de benodigde gegevens en inlichtingen opvraagt bij leveranciers. Echter, niet iedere leverancier is tevens een gasbedrijf in de zin van de Gaswet en niet ieder gasbedrijf is tevens een leverancier in de zin van de Warmtewet. De Raad zal op basis van de Warmtewet vermoedelijk niet alle voor de berekening van de maximumprijs benodigde gegevens omtrent leveringstarieven van gas kunnen verkrijgen. Voor zover de Raad thans bekend, zijn er ook uit openbare bronnen geen betrouwbare en bruikbare gegevens beschikbaar omtrent leveringstarieven van gas. De Raad concludeert dat het op dit moment wettelijk niet mogelijk lijkt de benodigde gegevens omtrent leveringstarieven van gas voor de berekening van de maximumprijs te verkrijgen en te verwerken, hetgeen betekent dat het Ontwerpbesluit op dit punt niet uitvoerbaar en handhaafbaar is. De Raad adviseert daarom om artikel 35 van de Gaswet op dit punt te wijzigen. Indien het niet mogelijk is om artikel 35 van de Gaswet tijdig te wijzigen, adviseert de Raad om de berekeningswijze van de maximumprijs zodanig aan te passen dat gebruik kan worden gemaakt van (andere) gegevens die wel te verkrijgen zijn. De Raad kan u hierover nader adviseren.

b. Wegingsfactoren en bedrijfsvertrouwelijkheid

De Raad signaleert een spanningsveld tussen de in de berekeningswijze van de maximumprijs vervatte weging van tarieven op basis van marktaandeelen van gasbedrijven en artikel 4, zevende lid, van de Warmtewet waarin wordt bepaald dat de Raad representatieve organisaties alle gegevens en bescheiden verschaft die nodig zijn voor de beoordeling van het ontwerp van een besluit tot vaststelling van een maximumprijs. Uit de Memorie van Toelichting⁴ bij de Warmtewet kan worden opgemaakt dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat de informatievoorsprong die EnergieNed heeft ten opzichte van representatieve organisaties teniet moet worden gedaan. Dit zou er in beginsel toe leiden dat de Raad alle voor de berekening van de maximumprijs relevante bedrijfsvertrouwelijke gegevens van gasbedrijven aan representatieve organisaties dient te verstrekken.

Alhoewel artikel 4, achtste lid, van de Warmtewet bepaalt dat een representatieve organisatie die in het kader van dit artikel de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, verplicht is tot geheimhouding van die gegevens,

⁴ Kamerstukken II, 2002/03, 29 048, nr. 3, pagina 25.

zullen er vermoedelijk discussies (en mogelijk ook juridische procedures) ontstaan met gasbedrijven over de betrouwbaarheid van door hen te verstrekken gegevens. Andersom: indien een interpretatie van dit artikel wordt gevolgd die inhoudt dat bedrijfsvertrouwelijke gegevens niet behoeven te worden verstrekt, kan een soortgelijke discussie (en mogelijk juridische procedures) met representatieve organisaties worden verwacht.

De Raad benadrukt dat hij van mening is dat het een goede keuze is om in de berekening van de maximumprijs met betrekking tot de vaste kosten van de levering en het transport van gas een weging op basis van respectievelijk marktaandeel en rekvolumes toe te passen. De Raad merkt in dit verband tevens op dat het Ontwerpbesluit zou moeten voorschrijven hoe die weging precies plaats moet vinden, zodat de uitvoeringslasten voor de Raad niet onnodig worden verhoogd.

De conclusie van de Raad is dat de uitvoerbaarheid van de artikelen omtrent de maximumprijs in het Ontwerpbesluit vermoedelijk negatief zal worden beïnvloed door voornoemd spanningsveld. Als alternatief zou er voor kunnen worden gekozen om geen weging van tarieven op basis van marktaandelen van gasbedrijven toe te passen maar uit te gaan van een ongewogen gemiddelde of van een weging op basis van openbare gegevens, zoals omzetcijfers. De Raad kan u hierover nader adviseren.

c. Te gebruiken gegevens voor berekening van de maximumprijs

In het Ontwerpbesluit wordt bij de berekening van de maximumprijs uitgegaan van gasprijzen en gastarieven die gelden voor het jaar t. Deze prijzen en tarieven zullen vermoedelijk pas in de loop van november en december van het jaar t-1 beschikbaar zijn. Uitgaande van een voor het jaar t geldende maximumprijs worden derhalve gegevens gebruikt die voor dat jaar t ook echt 'niet meer dan anders' zijn en wordt gekomen tot representatieve waarden voor het jaar t. Hiermee worden tevens de kasstromen bij warmteleveranciers zoveel mogelijk geïjkt op de actuele situatie, waardoor minder financiële risico's zullen worden gelopen. Beredeneerd vanuit het NMDA-beginsel verdient dit derhalve ook in de visie van de Raad de voorkeur.

De Raad wijst er wel op dat hij ingevolge artikel 4, vijfde en zesde lid, van de Warmtewet een of meer onafhankelijke deskundigen een advies dient te vragen over het ontwerp-besluit tot vaststelling van een maximumprijs, respectievelijk de representatieve organisaties in de gelegenheid dient te stellen een zienswijze te geven over een dergelijk ontwerp-besluit. De in het Ontwerpbesluit geformuleerde berekeningswijze leidt er dan toe dat het door de Raad voor te leggen ontwerp-besluit tot vaststelling van een maximumprijs niet een voor het jaar t geldende – in beginsel – *definitieve* maximumprijs zal kunnen bevatten. Immers, de voor de berekening van de maximumprijs benodigde gasprijzen en gastarieven staan pas vast in november en december van het jaar t-1 terwijl de in artikel 4, vijfde en zesde lid, van de Warmtewet bedoelde consultatie in de maanden augustus tot en met oktober van het jaar t-1 zal dienen plaats te vinden, wil de Raad ultimo december van het jaar t-1 een definitief besluit tot vaststelling van een voor het jaar t geldende maximumprijs bekend kunnen maken. De Raad werpt de vraag op of een dergelijke handelswijze strookt met de bedoeling die de wetgever heeft gehad met de voorgeschreven consultatie van onafhankelijke deskundigen en representatieve organisaties.

Indien U van mening bent dat de hiervoor geschetste handelswijze niet zou moeten worden gevolgd, zal er bij de in het Ontwerpbesluit op te nemen berekeningswijze van de maximumprijs

moeten worden teruggevallen op gasprijzen en gastarieven van het jaar t-1. De Raad kan u hierover desgewenst nader adviseren.

d. Berekening van de maximumprijs ten behoeve van de jaren 2007 en 2008

Artikel 12, tweede lid, van het Ontwerpbesluit bevat ten behoeve van de jaren 2007 en 2008 een van de hoofdregel afwijkende berekeningswijze van de maximumprijs voor wat betreft de transportafhankelijke verbruikerstarieven van de regionale netbeheerders van gastransportnetten. De Raad merkt op dat in de toelichting bij dit artikel ten onrechte wordt gesteld dat er geen transporttarief was voor capaciteit in de jaren 2007 en 2008, dit was er namelijk wel. Wat wel is veranderd, is dat naast het capaciteitsafhankelijk transporttarief er in 2007 en 2008 tevens een verbruiksafhankelijk transporttarief gehanteerd werd; dit tarief is per 2009 vastgesteld op nul. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

De Raad wijst er op dat bij de berekening van de maximumprijs voor de jaren 2007 en 2008 zou kunnen worden uitgegaan van data uit de betreffende jaren. De in artikel 12, tweede lid, van het Ontwerpbesluit genoemde bepaling is dan niet nodig, mits een aanname wordt gemaakt van een gemiddeld verbruik voor kleinverbruikers in de jaren 2007 en 2008. Dit gemiddelde verbruik dient dan wel expliciet te worden benoemd in het Ontwerpbesluit.

e. Kanttekeningen bij enkele uitgangspunten van de berekeningswijze van de maximumprijs

Tot slot plaatst de Raad kanttekeningen bij drie aspecten van de berekeningswijze van de maximumprijs die de handhaafbaarheid van het Ontwerpbesluit negatief kunnen beïnvloeden. De Raad acht het denkbaar dat verbruikers en leveranciers vraagtekens kunnen zetten bij enkele in het Ontwerpbesluit gehanteerde uitgangspunten.

De gekozen methodiek van berekening van de maximumprijs sluit aan bij de situatie van een (gemiddeld) huishouden, maar houdt feitelijk geen rekening met de situatie van een (gemiddelde) zakelijke verbruiker die een aansluiting heeft van maximaal 1000 kilowatt. Een dergelijke zakelijke verbruiker betaalt doorgaans een hoger vastrecht voor een duurdere aansluiting en een (iets) lager variabel tarief. De Raad verwacht dat de maximumprijs in de praktijk voor de hier bedoelde zakelijke verbruiker te laag zal blijken te zijn. De Raad adviseert om aan dit aspect in de toelichting van het Ontwerpbesluit aandacht te schenken.

Verder worden de meerkosten van het gebruik van een cv-ketel ten opzichte van het gebruik van een afleverset bij de berekening van de maximumprijs meegenomen. De Raad betwijfelt of dit correct is daar de maximumprijs – gelet op artikel 4, eerste lid, van de Warmtewet – de integrale kosten die een verbruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als energiebron zou moeten representeren. Onder integrale kosten begrijpt de Raad in dit verband alle kosten die verband houden met de levering en het transport van gas, inclusief de gebruikskosten van een cv-ketel; dit betekent dan tevens dat de maximumprijs geen elementen zou behoren te bevatten die verband houden met de levering van warmte. Daarnaast biedt het opnemen van voornoemde meerkosten in de berekeningswijze van de maximumprijs de warmteleverancier de gelegenheid de maximumprijs te beïnvloeden daar die leverancier de huurkosten voor de afleverset zelf vaststelt. Ter illustratie: uit voorlopige berekeningen van de

Raad wordt het vaste deel van de maximumprijs ongeveer gehalveerd onder invloed van het meenemen van het verschil in gebruikskosten van een cv-ketel en die van een afleverset. Tenslotte brengt de Raad onder uw aandacht dat in de berekeningswijze van de maximumprijs geen (eenmalige of periodieke) aansluitbijdrage is opgenomen. Dit zijn echter wel kosten die verbruikers van gas maken. Gelet op het feit dat artikel 4, eerste lid, van de Warmtewet bepaalt dat de maximumprijs is gebaseerd op de integrale kosten die een verbruiker zou moeten maken bij het gebruik van gas, zal een verbruiker verwachten dat de berekeningswijze van de maximumprijs ook deze kosten verdisconteert. De Raad veronderstelt dat er voor is gekozen om de aansluitbijdrage niet in de berekeningswijze van de maximumprijs op te nemen omdat artikel 6, eerste lid, van de Warmtewet expliciet de aansluitbijdrage reguleert. De Raad interpreteert artikel 6, eerste lid, van de Warmtewet aldus dat dit artikel de maximale, eenmalige, aansluitbijdrage reguleert, waarbij het uitgangspunt is dat de aansluiting 30 jaar mee gaat. Dit zou dan betekenen dat het Ontwerpbesluit zoals dat thans luidt de periodieke aansluitbijdrage niet maximeert. De Raad adviseert de periodieke aansluitbijdrage alsnog in de berekeningswijze van de maximumprijs op te nemen.

Aansluitbijdrage

a. Wijze van berekening van de aansluitbijdrage

Zoals hiervoor uiteengezet, interpreteert de Raad artikel 6, eerste lid, van de Warmtewet aldus dat dit artikel de maximale, eenmalige, aansluitbijdrage reguleert, waarbij het uitgangspunt is dat de aansluiting 30 jaar mee gaat. Artikel 5 van het Ontwerpbesluit geeft aan dat deze aansluitbijdrage niet hoger mag zijn dan het tarief dat de Raad vaststelt voor het verzorgen van een aansluiting voor gas. De Raad stelt een dergelijk tarief op dit moment echter nog niet vast. Vermoedelijk zal de berekeningswijze van dit tarief uitgaan van de situatie dat een gasverbruiker éénmalig een aansluitbijdrage betaalt, waarna hij slechts periodiek een vergoeding betaalt voor instandhouding van de aansluiting; in deze gedachtegang wordt dus geen rekening gehouden met een periode van 30 jaar.

De Raad stelt vast dat artikel 5 van het Ontwerpbesluit thans niet inzichtelijk maakt hoe de in dit artikel opgenomen berekeningswijze zich verhoudt tot de in artikel 6, eerste lid, van de Warmtewet genoemde periode van 30 jaar en adviseert het artikel in dit opzicht te verduidelijken en, zo nodig, aan te passen. De Raad kan u hierover nader adviseren.

b. Invoeringsbepaling aansluitbijdrage

Artikel 13, tweede lid, van het Ontwerpbesluit bepaalt dat, voorafgaand aan inwerkingtreding van het in dit lid genoemde wetsvoorstel, uitgegaan moet worden van een aansluittarief van regionale netbeheerders van gastransportnetten op basis van het gewogen gemiddelde aansluittarief. Netbeheerders hanteren echter thans een eenmalig (voor realisatie van de aansluiting) en een periodiek aansluittarief (voor instandhouding van de aansluiting). Zonder een nadere explicitering is niet duidelijk welke tarieven moeten worden meegenomen in de berekening. Teneinde de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze bepaling te verbeteren, adviseert de Raad het artikel op dit punt nader te preciseren.

c. Vaststelling van de aansluitbijdrage door de Raad

Artikel 5 van het Ontwerpbesluit voorziet er thans niet in dat de Raad de maximale aansluitbijdrage vaststelt. De parlementaire geschiedenis van de Warmtewet lijkt hier echter wel van uit te gaan. De Raad verwijst in dit verband naar de Zesde Nota van Wijziging en de Nota naar aanleiding van het nader verslag waarin wordt gesteld:

“Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de componenten van de bijdrage, de berekeningswijze en dergelijke geregeld. Dat is van belang om voor transparantie te zorgen en om te zorgen dat er daadwerkelijk een NMDA-prijs voor de aansluitbijdrage komt.”⁵ en “De Minister stelt nadere regels op met betrekking tot de verschillende elementen van de maximumprijs en de NMa stelt deze prijs vast. De aansluitbijdrage is onderdeel van de maximumprijs. De maximumprijs is een nationaal geldend tarief.”⁶

Indien de tekst van artikel 6, tweede lid, van de Warmtewet dit naar uw oordeel toelaat, adviseert de Raad in het Ontwerpbesluit een bepaling op te nemen die ertoe strekt dat de Raad de maximale aansluitbijdrage vaststelt. Een en ander verhoogt de transparantie en draagt zodoende bij aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de bepalingen in de Warmtewet en het Ontwerpbesluit met betrekking tot de aansluitbijdrage.

Boekhouding en jaarverslag

a. Financiële informatie met betrekking tot de levering van warmte

Het deel van de Warmtewet waar de bepalingen met betrekking tot de boekhouding en het jaarverslag op zijn gebaseerd, is ingevoegd met de Vijfde Nota van Wijziging⁷. Uit de toelichting bij deze Nota en de desbetreffende artikelen zelf valt af te leiden dat de bepalingen met betrekking tot de boekhouding en het jaarverslag tot doel hebben om voldoende betrouwbare en transparante financiële informatie te genereren zodat er controle mogelijk is op de naleving van de door leveranciers te hanteren (wettelijk voorgeschreven) redelijke prijs.

De Raad komt echter tot de conclusie dat het samenstel van bepalingen van zowel de Warmtewet als het Ontwerpbesluit deze controle vermoedelijk niet geheel mogelijk zal maken. Ter toelichting merkt de Raad het volgende op.

De activiteit ‘levering van warmte’ – waaronder zowel het transport van warmte als de feitelijke aflevering van warmte aan de gebruiker wordt begrepen – zal vooral bij grote energieconcerns verspreid zijn over verschillende rechtspersonen. De in artikel 12, eerste en tweede lid, van de Warmtewet genoemde (afzonderlijke) boekhouding die door de leverancier dan wel de

⁵ Kamerstukken II, 2007/08, 29 048, nr. 22, pag. 7.

⁶ Kamerstukken II, 2007/08, 29 048, nr. 24, pag. 15.

⁷ Kamerstukken II, 2006/07, 29 048, nr. 20.

vergunninghouder dient te worden gevoerd, waarborgt in beginsel dat er met betrekking tot de levering van warmte (financiële) gegevens worden gegenereerd die in een jaarrekening worden opgenomen, dan wel door de Raad kunnen worden opgevraagd. Het begrip 'leverancier' is zeer ruim, het begrip 'vergunninghouder' beperkt zich echter tot die rechtspersoon die de vergunning heeft verkregen. Het is niet gezegd dat alle middelen die zijn gemoeid met de levering van warmte door een groot energieconcern (zoals personeel, activa, financiën en dergelijke) zijn ondergebracht in deze rechtspersoon. De kans is zeer reëel dat de boekhouding en de jaarrekening van de vergunninghoudende rechtspersoon toch niet de gehele activiteit 'levering van warmte' van dat concern bestrijkt. In dit verband kan een vergelijking worden gemaakt met de elektriciteits- en gasmarkt: pas met de komst van de Wet onafhankelijk netbeheer zijn de energiebedrijven gedwongen om een netbeheerder zodanig juridisch vorm te geven dat ook alle relevante activiteiten daarin zijn ondergebracht.

Terzijde merkt de Raad op dat de leverancier op elk gewenst moment de door hem gehanteerde prijs voor levering van warmte – die redelijk moet zijn – mag aanpassen. Er is dus niet per definitie een jaarlijkse, met de jaarrekening en het jaarverslag corresponderende, prijs. Om te kunnen vaststellen of de bij de gebruiker in rekening gebrachte prijs ook een redelijke prijs is, zal de Raad niet enkel kunnen afgaan op een jaarrekening en een jaarverslag en zal hij op grond van artikel 14 juncto artikel 13, eerste lid, van de Warmtewet een (aanvullend) dataverzoek aan de leverancier dienen te richten en de ontvangen data dienen te beoordelen.

De Raad concludeert derhalve dat toepassing van artikel 12 van de Warmtewet juncto de artikelen 6 tot en met 8 van het Ontwerpbesluit vermoedelijk slechts een beperkt financieel inzicht zal bieden in de levering van warmte door leveranciers dan wel vergunninghouders. De Raad wisselt graag met u van gedachten over de vraag op welke wijze een beter financieel inzicht zou kunnen worden verkregen.

b. Financiële informatie per warmtenet

De Raad stelt vast dat de redelijke prijs moet worden bepaald per warmtenet en dat diverse vergunninghouders meerdere warmtenetten zullen hebben. In deze gevallen is het ook nodig om inzicht te krijgen in de toerekening van kosten aan de verschillende warmtenetten. Het verdient aanbeveling om in artikel 6 van het Ontwerpbesluit expliciet te bepalen dat het toerekenen van zowel kosten als opbrengsten (in verband met mogelijkerwijs te ontvangen subsidies welke in mindering komen op de redelijke prijs) per afzonderlijk warmtenet geschiedt en ook per afzonderlijk warmtenet inzichtelijk wordt gemaakt in de boekhouding.

In dit verband beveelt de Raad tevens aan om in de aanhef van artikel 8, eerste lid, van het Ontwerpbesluit tot uitdrukking te brengen dat de in dat lid bedoelde informatie per warmtenet in het jaarverslag inzichtelijk dient te worden gemaakt.

Voorts doet de Raad de aanbeveling artikel 6, derde lid, van het Ontwerpbesluit uitdrukkelijk te verbinden met artikel 8, eerste lid, van het Ontwerpbesluit zodat de vergunninghouder in het jaarverslag toelicht welke verdeelsleutels en toerekeningsmechanismen hij heeft gehanteerd bij het toerekenen van kosten.

c. Reikwijdte artikelen 6 en 7 van het Ontwerpbesluit

Het is bij de artikelen 6 en 7 van het Ontwerpbesluit niet altijd duidelijk of zij van toepassing zijn op leveranciers, op vergunninghouders of op beide. Artikel 6, eerste lid, verwijst naar de afzonderlijke boekhouding, bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Warmtewet – welk artikel enkel van toepassing is op de vergunninghouder – terwijl artikel 6, tweede lid, zich richt tot de leverancier. Indien dit lid in verbinding met het eerste lid van artikel 6 dient te worden gelezen, zou hier gesproken moeten worden over de ‘vergunninghouder’; indien dit lid echter in verbinding met artikel 12, eerste lid, van de Warmtewet dient te worden gelezen, verdient het aanbeveling dit te expliciteren.

Artikel 6, derde lid, wekt de indruk dat het zich richt tot zowel de leverancier als de vergunninghouder. Hetzelfde geldt voor artikel 7, eerste lid. Teneinde de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze artikelen te verhogen, beveelt de Raad aan in de artikelen 6 en 7 van het Ontwerpbesluit duidelijker tot uitdrukking te brengen tot wie de bepalingen zich richten.

d. Reikwijdte van de in artikel 8, eerste lid, onder c, d en e van het Ontwerpbesluit gebruikte begrippen

De reikwijdte van de in artikel 8, eerste lid, onder c, d en e van het Ontwerpbesluit gebruikte begrippen is zonder een nadere toelichting niet duidelijk, hetgeen de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit artikel negatief beïnvloedt. De Raad adviseert de begrippen in de toelichting verder uit te werken.

Vergunningen

a. Criteria voor verlening van een vergunning

Artikel 7, tweede lid, van de Warmtewet geeft – onder meer – de opdracht om nadere regels te stellen met betrekking tot de in artikel 7, eerste lid, genoemde criteria voor de verlening van een vergunning. Artikel 45, tweede lid, van de Gaswet en artikel 95d, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 bevatten een identieke bepaling. Hieraan is invulling gegeven via het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers en het Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers waarin criteria zijn opgenomen met betrekking tot de benodigde organisatorische, financiële en technische kwaliteiten van de aanvrager en waarin wordt aangegeven wanneer de aanvrager redelijkerwijs in staat kan worden geacht zijn wettelijke verplichtingen na te komen. Dergelijke voorschriften kent het Ontwerpbesluit niet. Teneinde de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van artikel 7, eerste lid, van de Warmtewet te verbeteren, adviseert de Raad om dergelijke voorschriften alsnog in het Ontwerpbesluit op te nemen.

b. Tekst artikel 9, tweede lid, onderdeel f, van het Ontwerpbesluit

De Raad beveelt aan artikel 9, tweede lid, onderdeel f van het Ontwerpbesluit beter te laten aansluiten bij de tekst van artikel 2, tweede lid, onderdeel e van het Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers en van artikel 2, tweede lid, onderdeel f van het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers. Van belang is dat de Raad beschikt over *voorbeelden* van *alle* met betrekking tot *verbruikers* gehanteerde offertes, overeenkomsten en

betalingsregelingen. Daarnaast is van belang dat de door de aanvrager in de relatie met *verbruikers* gehanteerde algemene voorwaarden ook aan de Raad worden overgelegd⁸.

c. Voorstel voor een nieuw onderdeel bij artikel 9, tweede lid, van het Ontwerpbesluit (overeenkomsten met producenten)

Artikel 2, tweede lid, onder b, van het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers bevat de verplichting om de door de aanvrager afgesloten overeenkomsten ten behoeve van de inkoop van gas en het daarvoor benodigde transport bij de aanvraag om verlening van een vergunning over te leggen. Bedoeling van deze bepaling is om mede met behulp van deze overeenkomsten te toetsen of de aanvrager zal kunnen voldoen aan de in artikel 44, eerste lid, van de Gaswet opgenomen verplichting om op betrouwbare wijze zorg te dragen voor de levering van gas aan iedere kleinverbruiker die daarom verzoekt. Het Ontwerpbesluit bevat geen bepaling als het hiervoor genoemde artikel 2, tweede lid, onder b, terwijl de Warmtewet wel een met artikel 44, eerste lid, van de Gaswet vergelijkbare bepaling kent, te weten artikel 5, eerste lid, van de Warmtewet.

De Raad adviseert in het Ontwerpbesluit een met artikel 2, tweede lid, onder b van het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers vergelijkbare bepaling op te nemen. Informatie over de vraag welke producenten zijn aangesloten op een warmtenet is relevant indien blijkt dat een leverancier niet aan zijn leveringsplicht kan voldoen en de Minister gebruik zou willen maken van zijn in artikel 10, eerste lid, van de Warmtewet opgenomen bevoegdheid om een of meer vergunninghouders op te dragen warmte te leveren aan door hem nader aangeduide verbruikers. Tezamen met het bepaalde in artikel 7, eerste lid, van het Ontwerpbesluit stelt een dergelijke bepaling de Raad daarnaast in staat toezicht uit te oefenen op de in artikel 5, tweede lid, van de Warmtewet neergelegde verplichting van de op een warmtenet aangesloten producent om desgevraagd met de vergunninghouder te onderhandelen over het beschikbaar stellen van warmte tegen redelijke prijzen en voorwaarden.

d. Voorstel voor een nieuw onderdeel bij artikel 9, tweede lid, van het Ontwerpbesluit (geschillen- en klachtenregeling)

Artikel 2, tweede lid, onder f, van het Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers en artikel 2, tweede lid, onder g, van het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers bevatten de verplichting om de door de aanvrager gehanteerde geschillen- en klachtenregeling bij de aanvraag om verlening van een vergunning over te leggen. Het Ontwerpbesluit bevat een dergelijke verplichting niet. In het licht van het belang dat de Warmtewet hecht aan een goede geschillenbeslechting doet de Raad de suggestie een dergelijke verplichting alsnog op te nemen.

e. Voorstel voor een nieuw onderdeel bij artikel 9, tweede lid, van het Ontwerpbesluit (minimum- en maximumtemperatuur van de te leveren warmte).

Artikel 8, eerste lid, van de Warmtewet bepaalt dat aan de vergunning in ieder geval een voorschrift wordt verbonden omtrent de minimum- en maximumtemperatuur van de te leveren

⁸ Zie ook Kamerstukken I, 2008/09, F.

warmte. Teneinde dit artikel te kunnen handhaven, adviseert de Raad aan artikel 9, tweede lid, van het Ontwerpbesluit een bepaling toe te voegen die ertoe strekt dat de aanvraag om verlening van een vergunning per te onderscheiden warmtenet gegevens bevat omtrent de minimum- en maximumtemperatuur die de aanvrager met betrekking tot de levering van warmte hanteert, dan wel zal gaan hanteren.

f. Voorstel voor een nieuw onderdeel bij artikel 10, eerste lid, van het Ontwerpbesluit

Artikel 7, derde lid, van de Warmtewet bepaalt dat de vergunninghouder de werkzaamheden, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Warmtewet – op een betrouwbare wijze en tegen redelijke prijzen en voorwaarden en met inachtneming van een goede kwaliteit van dienstverlening zorg dragen voor de levering van warmte – kan laten verrichten door een ander. De vergunninghouder behoudt echter wel de verantwoordelijkheid voor de volledige en juiste uitvoering van die taak. De Raad geeft in overweging om in artikel 10, eerste lid, van het Ontwerpbesluit een bepaling op te nemen die er toe strekt dat de vergunning kan worden ingetrokken indien de vergunninghouder zijn in artikel 7, derde lid, van de Warmtewet bedoelde verantwoordelijkheid niet of niet in voldoende mate nakomt. Zodoende kan er geen misverstand over bestaan dat deze verantwoordelijkheid rechtstreeks samenhangt met de verleende vergunning, hetgeen de handhaafbaarheid van artikel 5, eerste lid, en artikel 7, derde lid, van de Warmtewet ten goede komt.

Vergoeding

Hoogte van de verschuldigde bedragen

Artikel 11 van het Ontwerpbesluit bepaalt dat de vergoeding die is verschuldigd voor het verlenen van een vergunning € 1000 is en dat de vergoeding die is verschuldigd voor het verkrijgen van toestemming € 500 is. Uitgaande van een gemiddeld uurtarief van € 83 – vergelijkbaar met het uurbedrag voor een schaal 12-medewerker – voor een zaakbehandelaar van de Nederlandse Mededingingsautoriteit zou de verlening van een vergunning dan circa 12 uur en de verlening van een toestemming dan circa 6 uur mogen kosten. De Raad vermoedt dat een tijdsbesteding van 6 uur voor de verlening van een toestemming realistisch is. Een tijdsbesteding van 12 uur voor de verlening van een vergunning is dat niet; een gemiddelde tijdsbesteding van 20 uur ligt, gelet op de ervaringen bij de regulering van de gas- en elektriciteitssector, meer in de lijn der verwachtingen. De Raad adviseert het bedrag van de vergoeding die is verschuldigd voor het verlenen van een vergunning te verhogen naar € 1600, althans deze meer in lijn te brengen met de vergoeding die is verschuldigd voor het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 95d, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 of artikel 45, eerste lid, van de Gaswet.