

Consultatie wijziging Warmtewet

Op 14 oktober 2010 is een informatiebijeenkomst georganiseerd voor betrokkenen bij het warmtedossier. Tijdens de presentatie zijn de belangrijkste onderwerpen van de Warmtewet besproken die in aanmerking komen voor wijziging. Na de informatiebijeenkomst is een openbare consultatie gestart via deze website. Op de website zijn de zienswijzen waar dit consultatiedocument op ingaat openbaar beschikbaar.

In dit consultatiedocument is niet op ieder ingebracht aspect, vraag of overweging afzonderlijk ingegaan, maar is gekozen om een aantal meer algemene thema's te bespreken. De parameters in het Warmtebesluit en Warmteregeling zijn niet aangepast. Indien in zienswijzen daar toch op in is gegaan, dan kan voor meer informatie over de achterliggende overwegingen gekeken worden naar het consultatiedocument over het besluit op: www.internetconsultatie.nl/warmtebesluit.

1. Informatiebijeenkomst: Voorgestelde wetswijzigingen Warmtewet en vervolgproces

Het hoofddoel van de Warmtewet is het reguleren van de tarieven voor warmte om zodoende de consument te beschermen. Deze consumentenbescherming wordt vormgegeven door middel van bepalingen gericht op tariefbescherming en leveringszekerheid voor de gebruiker en de introductie van een onafhankelijke toezichthouder.

Het wetsvoorstel wijzigt de Warmtewet, voordat deze in werking zal treden. Bij de behandeling van de uitvoeringsregelgeving van de Warmtewet (AMvB en ministeriële regeling) in de Tweede Kamer (algemeen overleg van 30 juni 2010) is besloten dat de Warmtewet wijziging behoeft. De wijziging dient te zorgen voor vermindering van de complexiteit en verbetering van de uitvoerbaarheid van de wet. Bij de uitwerking van de noodzakelijk wetswijzigingen is vastgehouden aan de oorspronkelijke doelen van de Warmtewet, omdat deze in een eerder stadium uitgebreid zijn bediscussieerd in de Kamer.

Op 14 oktober zijn de eerste voorstellen voor wetswijziging aan belanghebbenden gepresenteerd. Naar aanleiding van deze presentatie hebben belanghebbenden een zienswijze ingediend, waarop in het volgende hoofdstuk van dit document wordt ingegaan. Voor meer informatie over de eerste voorstellen voor wetswijziging verwijzen wij naar de presentatie, deze is te downloaden op www.internetconsultatie.nl/warmtewet. Samengevat gaat het om zes onderwerpen:

1. Terugwerkende kracht laten vervallen in verband met het feit dat het er geen overwinsten zijn behaald is deze maatregel disproportioneel.
2. Tariefstelsel; schrappen redelijke prijs, de maximumprijs is de enige prijs binnen het tariefstelsel.
3. Reikwijdte van de wet; Verlagen van de verbruikersgrens en daarbij aansluiting zoeken bij de grens tussen klein- en grootverbruiker in de gasmarkt (G25).
4. Noodprocedures; verbetering van de noodprocedures door meer mogelijkheden tot ingrijpen door Minister in geval van problemen bij de leverancier en scheppen van duidelijkheid over het beheer van het net in de noodsituatie.
5. Rol producenten; in verband met de monopoliesituatie van producenten is er een onderzoek gestart naar mogelijke reguleringsopties bij warmteproductie. Eventuele maatregelen kunnen een plek krijgen in de eerste evaluatie van de wet.
6. Wetstechnische aanpassingen; een meer logische opbouw en bundeling van artikelen, zodat onderscheid tussen leveranciers en vergunninghouders wordt verduidelijkt, alsmede andere relevante wetstechnische aanpassingen.

Vervolgproces

De wetswijziging kent de reguliere procedure voor een wetsvoorstel. Na de consultatie is een ontwerp wetsvoorstel gemaakt door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Dit wordt in januari besproken in de Ministerraad, na goedkeuring wordt het ontwerp voor advies voorgelegd aan Raad van State. Na verwerking van het advies van Raad van State, wordt het wetsvoorstel voor behandeling aangeboden aan de Tweede Kamer, waarna nog een behandeling in de Eerste Kamer volgt. Vervolgens treedt de wetswijziging tegelijkertijd in werking met het initiatiefwetsvoorstel Warmtewet en de bijbehorende regelgeving.

2. Input consultatie

Naar aanleiding van de presentatie hebben we diverse reacties mogen ontvangen. Hieronder zijn in hoofdlijnen de diverse onderwerpen toegelicht.

1. Reikwijdte van de Wet

Vanuit verschillende hoeken is er gewezen op het feit dat ook bij verlaging van de verbruikersgrens naar een niveau vergelijkbaar met de aansluitcapaciteit van G25 bij gas, er veel grote, zakelijke klanten onder de reikwijdte van de wet zullen vallen, die te maken hebben met een andere referentiesituatie en vaak niet gebonden zouden zijn.

In de presentatie van 14 oktober is ingegaan op het voorstel om de reikwijdte van de wet te verkleinen en daarbij aansluiting te zoeken bij een situatie in de gasmarkt. Ook in de gassituatie wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen afnemers van verschillende omvang en is het gebruikelijk hiervoor te kijken naar de maximale capaciteit van de aansluiting. Om de verbruikersgrens in het kader van de Warmtewet aan te laten sluiten bij de gangbare grens in de gasmarkt, blijken twee mogelijke aansluitcapaciteiten als referentie te kunnen dienen: de G25 aansluiting die in de Gaswet wordt gehanteerd voor de grens voor kleinverbruikers en de G6 aansluiting die in de codes wordt gehanteerd voor de grens van huishoudens.

In eerste instantie was het voorstel om de reikwijdte van de wet te verlagen tot het niveau dat vergelijkbaar is met de G25 aansluiting bij gas. Naar aanleiding van de consultatie is in de afgelopen periode de reikwijdte nader geanalyseerd. Naar aanleiding hiervan is ervoor gekozen om de reikwijdte van de Warmtewet verder te verlagen naar een aansluitwaarde die overeenkomt met een G6 aansluiting in de gassituatie en ongeveer overeenkomt met 100kW.

Er is dus voor gekozen om – in de vergelijking met de gassituatie - aansluiting te zoeken bij grens voor een huishouden in plaats van de grens voor een kleinverbruiker. Reden hiervoor is dat dit zorgt voor de bescherming van consumenten en tegelijk voorkomt dat het systeem onnodig ingewikkeld wordt. Uit de consultatie en nadere analyse is gebleken dat bij de keuze voor een hogere grens er nog steeds een groep afnemers onder bescherming van de wet zou vallen, die een andere referentie gassituatie heeft. Om hiermee rekening te houden, zou voor deze groep een apart systeem gehanteerd moeten worden wat ten koste zou gaan van de eenvoud en transparantie van het tariefstelsel. Het bepalen van de referentie gassituatie van deze groep zakelijke verbruikers is bovendien lastig omdat deze erg kan verschillen en in onderlinge onderhandeling tot stand komt. De keuze om aansluiting te zoeken bij grens voor een huishouden past dus bij het streven naar eenvoud en levert een goede match op met het NMDA principe. Uit de analyse blijkt dat ook met een reikwijdte tot 100kW een zeer groot deel van de markt, waaronder kleinzakelijke afnemers, bescherming geniet. Analyse geeft aan dat meer dan 95% van de warmteafnemers hiermee onder de bescherming van de wet valt.

2. Meerkosten elektrisch koken

Verschillende afnemersorganisaties hebben aangegeven dat afnemers van warmte doorgaans niet de mogelijkheid hebben om op gas te koken, waardoor zij tot hogere uitgaven worden gedwongen.

Mede naar aanleiding van zienswijzen is het Warmtebesluit aangepast om meerkosten van gedwongen elektrisch koken te betrekken bij de maximumprijs. Reden hiervoor is dat vrijwel alle afnemers te maken hebben met deze meerkosten van elektrisch koken ten opzichte van koken op gas. Gekozen is daarom voor een algemene correctiefactor per afnemer, welke net als andere parameters in de uitvoeringsregelgeving wordt vastgesteld.

3. Tariefstelsel

Ten aanzien van het tariefstelsel richtten verschillende zienswijzen zich op de mogelijke gevolgen van het schrappen van de redelijke prijs. Een ander bezwaar richtte zich op de rendementstoets en de afroaming van winsten die daarmee zou samenhangen.

Het wijzigingsvoorstel ten aanzien van het tariefstelsel betreft het schrappen van de bepalingen over de redelijke prijs. Hierdoor maakt de redelijke prijs geen onderdeel meer uit van de Warmtewet en is ook pooling niet meer relevant. Het tariefstelsel bestaat dan enkel nog uit de maximumprijs. Dit zorgt voor een aanzienlijke vereenvoudiging, voor zowel de uitvoering in de sector als voor het toezicht.

Om te voorkomen dat warmtebedrijven in de toekomst meer dan redelijke rendementen zouden kunnen behalen, worden er bepalingen aan de Warmtewet toegevoegd waarmee de NMa de rendementen van warmtebedrijven kan monitoren en wordt er tevens een juridische basis gecreëerd voor het inrichten van een rendementstoets. De monitoring door de NMa verschaft de noodzakelijke informatie over rendementen en over hoe de eventuele rendementstoets kan worden ingericht. De invoering van de toets is overigens alleen voorzien indien hier aanleiding toe is. Wij onderkennen dat rendementen en kasstromen van projecten verschillen gedurende de looptijd van een project, daarom richt een eventuele rendementstoets zich op het portfolio van een bedrijf en houdt het rekening met de looptijd van projecten.

4. Zelflevering / Lokale netten

In verschillende zienswijzen wordt aandacht gevraagd voor de positie van (kleine) netten waarbij er sprake is van zelflevering. Men is bang dat de maximumprijs niet voldoende is om de kosten van het net te dekken en investeringen te doen. Ook is men van mening dat door de introductie van de Warmtewet dergelijke duurzame initiatieven niet langer ontwikkeld zullen worden.

De Warmtewet dient de gebruiker te beschermen, ongeacht de herkomst van die warmte. Dit uitgangspunt komt terug in de keuze om de gassituatie als referentiesituatie te hanteren, waarin dus geen onderscheid wordt gemaakt tussen duurzaam/fossiel of bijvoorbeeld stadsverwarming/decentrale opwek. De tariefbescherming die de maximumprijs (NMDA) biedt, geldt dus voor elke aangeslotene van warmte omdat het onwenselijk wordt geacht dat aangeslotenen op duurzame bronnen of zelfleveringsnetten meer betalen dan andere afnemers.

5. De warmtemeter

Bij met name belangenorganisaties gericht op blokverwarming bestaan zorgen dat door eisen op het gebied van bemetering gepaard kan gaan met hoge kosten voor de warmteleveranciers met hoge kosten voor het plaatsen van individuele warmtemeters.

Er is enige verandering aangebracht in de regelgeving omtrent bemetering. Deze veranderingen zijn het gevolg van de implementatie van de richtlijn 2006/32/EG van het Europees parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG. Die richtlijn bevat overigens eveneens uitzonderingsgronden waarop de plaatsing van (individuele) warmtemeters niet verplicht gesteld wordt, bijvoorbeeld indien dit economisch niet rendabel is t.o.v. de kosten die gemoed zijn met de plaatsing ervan.

Naar aanleiding van een motie van Kamerlid Jansen (SP) van 3 november 2010 is in de Warmtewet tevens een wijziging doorgevoerd ten aanzien van het privacy regime voor slimme meters voor warmte, mochten die in de toekomst op de markt komen. In lijn met de bepalingen ten aanzien van de privacy bij de slimme elektriciteit- en gasmeter zullen in desbetreffende uitvoeringsregelgeving de relevante bepalingen van toepassing worden verklaard voor slimme warmtemeters.

6. Terugwerkende Kracht

Vanuit organisaties die de belangen van consumenten behartigen bestaat weerstand tegen het schrappen van de terugwerkende kracht.

Uit onderzoek van de NMa is naar voren gekomen dat er geen onredelijke rendementen zijn gerealiseerd door de warmtebedrijven. In dit licht wordt terugwerkende kracht als een disproportionele maatregel beschouwd, hetgeen ook met de Tweede Kamer tijdens het algemeen overleg van 30 juni 2010 is besproken. De terugwerkende kracht zal daarom uit de wet worden geschrapt. Het verlenen van terugwerkende kracht aan een regeling betekent namelijk een aantasting van de rechtszekerheid. Daarom wordt aan 'belastende regelingen', behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend. In het licht van het ontbreken van overwinsten, is geen sprake van een dergelijk uitzonderlijk geval.

7. Administratieve lasten

Een aantal belangenorganisaties, van met name kleinere warmteleveranciers, vrezen dat de voorgestelde wijzigingen zullen leiden tot grote administratieve lasten.

Een belangrijk doel van de voorgestelde wetswijzigingen is te komen tot vereenvoudiging. De mogelijke administratieve lasten zijn door de voorgestelde wijzigingen dan ook juist aanzienlijk verbeterd, bijvoorbeeld door het schrappen van de redelijke prijs. Daarnaast is het van belang het verschil in verplichtingen tussen leveranciers en vergunninghouders in ogenschouw te nemen. Vergunningplichtigen zijn verplicht om hun boekhouding op een bepaalde manier in te richten, zodat de NMa makkelijker de informatie benodigd voor het toezicht daaruit kan distilleren. Van niet-vergunningplichtigen (overige leveranciers) wordt feitelijk niet veel meer verwacht dan goed ondernemerschap, bijvoorbeeld door middel van het bijhouden van een boekhouding, hetgeen niet gepaard gaat met grote administratieve lasten.