

Notitie

Van Energie-Nederland – Frans de Heij
Aan Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Datum 3-6-2024
Onderwerp Zienswijze E-NL op wijziging Warmtebesluit in verband met aanpassing tariefregulering

Tijdige duidelijkheid en zekerheid over het wettelijk kader is noodzakelijk voor degelijke uitvoering van de tariefregulering 2025. EZK geeft aan dat naar verwachting de voorgestelde wijziging van het Warmtebesluit op zijn vroegst op 1 januari 2025 wordt geformaliseerd door publicatie in de Staatscourant. Dat betekent dat in de voorliggende periode de huidige Warmtewet en Warmtebesluit van kracht zijn. Dat houdt ook in dat ACM zich bij de vaststelling van de tarieven 2025 dient te baseren op dit juridisch kader en dat warmtebedrijven op basis hiervan hun inkooprisico's afdekken. Dit staat op gespannen voet met de voorgestelde wijzigingen in het Warmtebesluit waarvan het de bedoeling is dat dit de basis vormt voor de tariefbepaling voor 2025.

Energie-Nederland vraagt zich af hoe de ACM en de warmtebedrijven degelijk uitvoering kunnen geven aan de beoogde aanpassingen in het besluit. Energie-Nederland werkt graag mee aan het mogelijk maken van de aanpassingen per 1 januari 2025 en zou daarbij graag van het Ministerie een harde garantie krijgen over het proces. Waar kunnen de warmtebedrijven vanuit gaan en wat gebeurt er als de wetgeving vertraagt?

Het is niet mogelijk om de invoering van verschillende peilmomenten te hanteren voor het tarievenbesluit 2025. Het is voor warmtebedrijven cruciaal dat de door ACM gehanteerde methodiek voor het bepalen van het variabele warmtetarief (al dan niet hanteren van verschillende peilmomenten) vooraf bekend en definitief is. Warmtebedrijven stemmen hun inkoop af op deze peilmomenten en zijn daardoor in staat om prijsrisico's te nivelleren. Het is niet mogelijk om met terugwerkende kracht deze risico's te beperken. Deze risico's kunnen met volatiele gasprijzen dermate groot zijn dat dit tot faillissementen in de sector kan leiden. Aangezien pas op z'n vroegst eind november (of zelfs nog later) enige mate van zekerheid kan worden verkregen over de juridische haalbaarheid van de voorgestelde consultatie, kan voor het bepalen van het warmtetarief 2025 niet anders dan uitgegaan worden van 1 peil moment eind november.

Kortom: allerbelangrijkste is dat vooraf duidelijkheid wordt verkregen over de door ACM te hanteren methodiek en het juridisch kader. Als Energie Nederland gaan wij graag het gesprek aan om te kijken hoe tegemoetgekomen kan worden aan de voorgestelde aanpassingen per 2025.

Tariefregulering dient te zorgen voor een balans tussen betaalbaarheid én investeerbaarheid van warmte. Voor warmteklanten zijn betaalbaarheid en transparantie van tarieven cruciaal. Voor warmtebedrijven (ongeacht of de aandeelhouders privaat of publiek zijn, zoals gemeenten) is investeerbaarheid essentieel. Alleen financieel gezonde bedrijven kunnen blijven investeren in de uitbreiding en verduurzaming van warmtenetten en zo de leveringszekerheid op peil houden. De tariefregulering dient met beide elementen rekening te houden.

De voorgestelde eenzijdig aanpassing van de maximumtarieven voor de eindgebruikers houdt geen rekening met de kostenontwikkeling bij bedrijven. Daardoor dalen de inkomsten (en dus rendementen) van publieke én private warmtebedrijven. Dat maakt investeren lastiger en duurder en zet leveringszekerheid onder druk. In de Memorie van Toelichting van de Wcw (blz. 82) is het belang van kunnen investeren ook expliciet verwoord. Het belang van investeringszekerheid in de tariefregulering is echter niet in voldoende mate geborgd, zoals de ACM schreef in de brief over de Wcw van juli 2023¹.

Uit de rendementsmonitor van de ACM blijkt dat de warmtesector al sinds de start van rendementsmonitor in 2014 elk jaar een onderrendement haalt. Het gemiddelde rendement in deze periode was 4,2% en daarmee ca. 0,6-1,6% lager dan wat de ACM redelijk vindt. In 2022 behaalde de helft van de warmte bedrijven een lager rendement dan 2,7%. Het snijden in de inkomsten van warmtebedrijven – zonder dat dat gepaard gaat met beleid gericht op een kostenverlaging voor warmtebedrijven – zal naar verwachting de rendementen drukken met ca. 1%-2% naar 0,7-1,7%. Rentevor voor nieuwe leningen bij banken door Nederlandse bedrijven liggen nu rond 5% (zie [dashboard van De Nederlandse Bank](#)). Met rentes voor leningen van ca. 5% kunnen de meeste publieke en private warmtebedrijven niet of nauwelijks aan hun rentebetalingen voldoen en teren de (publieke en/of private)

¹ Zie pagina 15 van de [UHT brief](#) (juli 2023) van de ACM: “Benadruk het belang van investeringszekerheid in de tariefregulering. De ACM merkt op dat uit de MvT bij het wetsvoorstel over tariefregulering blijkt dat bedrijven de zekerheid moeten krijgen hun (efficiënte) kosten te kunnen terugverdienen, en afnemers de zekerheid moeten krijgen dat ze niet meer betalen dan nodig is. Dit is geconcretiseerd in twee specifiekere doelen, namelijk het voorkomen van onder- en over-rendementen en het prikkelen tot doelmatige (efficiënte) bedrijfsvoering. Verder wordt nog genoemd dat de ACM in haar tariefregulering rekening moet houden met andere beleidsdoelen. Hoewel de ACM deze doelen onderschrijft, maakt de ACM zich zorgen over deze beperkte formulering. Met dit wetsvoorstel voorziet de ACM mogelijk een afname van de investeringsbereidheid van partijen. In het bijzonder hecht de ACM waarde aan ‘het faciliteren van grootschalige uitrol van warmtesystemen’ te benoemen als één van de doelen van de tariefregulering.”

aandeelhouders in op het ingebrachte eigen vermogen. Dat betekent dus lage of geen dividendbetalingen aan aandeelhouders, zoals gemeenten. Die krijgen dan geen passende vergoeding voor de risico's die ze lopen. Een redelijk rendement ligt hoger dan wat nodig is voor alleen renteverplichtingen. Energie-Nederland benadrukt graag dat een bedrijf voor een gezonde bedrijfsvoering niet alleen aan renteverplichtingen moet voldoen. Elk bedrijf wil ook aandeelhouders vergoeden voor het ingebrachte aandelenkapitaal en voldoende ruimte hebben voor investeringen in nieuwe warmtenetten, uitbreiding en verduurzaming van bestaande warmtenetten en verbetering van de leveringszekerheid.

Erken de diversiteit in warmtesystemen en zorg dat de tariefregeling daarop aansluit. Betaalbaarheid van de warmterekening is afhankelijk van veel onderdelen waaronder de situatie van de verbruiker, het isolatieniveau van de woning en het type warmtesysteem. De huidige tariefsystematiek, inclusief de voorgestelde verlaging, sluit onvoldoende aan bij die verschillende situaties. Door alle warmtesystemen en situaties op een hoop te gooien en daar deze generieke maatregel op los te laten, wordt miskend dat de effecten van de maatregel danig kunnen verschillen. Sterker nog, het is de vraag of er in al die verschillende situaties wel een probleem is dat moest worden opgelost. Energie-Nederland roept dan ook op om snel over te stappen op kostengebaseerde tarieven die recht doen aan de diversiteit van warmtenetten.

De oplossing voor het probleem dat sommige huishoudens de warmterekening niet (meer) kunnen betalen wordt niet opgelost door generieke maatregelen. Dit vraagt om gerichte ondersteuning met passende maatregelen die vaak meer omvatten dan alleen kosten van energie. **Energie-Nederland roept EZK op om flankerend beleid in te zetten om de investeerbaarheid voor collectieve warmte, en daarmee de doelstellingen van het klimaatakkoord, overeind te houden.**

Reactie op de wijziging warmtebesluit

De reactie van Energie-Nederland richt zich op drie hoofdpunten zijnde de peilmomenten, de energiebelasting en de onderhoudskosten CV ketel.

Peilmomenten

- De periode van de uitgevraagde gascontracten moet het kalenderjaar zijn waarop het tarievenbesluit van toepassing is. Het is niet acceptabel dat de inkoop- en verkoopperiode van warmte uit elkaar worden getrokken. Warmtebedrijven moeten de periode waarover warmte wordt ingekocht en verkocht kunnen koppelen om prijsrisico's uit te sluiten. Het loslaten van deze koppeling introduceert grote prijsrisico's, die de warmtebedrijven niet kunnen dragen. Daarnaast zal dit zorgen

- voor hogere kosten voor de consument doordat prijzen verder vooruit worden vastgezet wat een hogere risico opslagen vraagt.
- Energie-Nederland stelt dat de tarieven in november niet hoger zijn dan in andere maanden in het jaar in de afgelopen jaren en dat er geen reden is om aan te nemen dat dit anders is in de toekomst. Op basis van een analyse van de TTF cal-year-ahead prijzen per maand van de afgelopen 10 jaar is te zien dat de tarieven in november niet hoger of lager zijn dan in andere maanden:
 - In 4 van de 10 jaren waren de tarieven in november lager dan in andere maanden.
 - In 4 van de 10 jaren waren de tarieven in november hoger dan in andere maanden
 - In 2 van de 10 jaren waren de tarieven in november gelijk aan het jaargemiddelde.
 - Energie-Nederland wijst daarbij ook op het feit dat de jaarcontracten gas die in november worden aangeboden vaak gebaseerd zijn op prijzen uit september, oktober en november. De ACM heeft hier ook onderzoek naar gedaan en geconcludeerd dat het toevoegen van peilmomenten geen doel dient. In het verslag van de klankbordgroep, 2 oktober 2023, van de ACM staat opgenomen dat het doel is van meerdere peilmomenten om sterke fluctuaties in de prijs te middelen. Echter geeft de ACM aan dat op basis van hun onderzoek blijkt dat de jaarcontracten gas die in november worden aangeboden al een middelend effect hebben doordat gasleveranciers over langere periodes inkopen. **Energie-Nederland roept op om de keuze voor peilmomenten bij de ACM te laten.**
 - **Het is niet mogelijk om verschillende peilmomenten te hanteren voor het tarievenbesluit 2025.** Het is cruciaal dat de peilmomenten vooraf bekend zijn en definitief zijn. Deze zekerheid kan op zijn vroegst pas worden geboden eind november of zelfs nog later. De inkoop van warmtebedrijven moet gekoppeld zijn aan de peilmomenten omdat anders grote prijsrisico's kunnen ontstaan die tot faillissementen kunnen leiden. Het is niet mogelijk om peilmomenten met terugwerkende kracht in te laten gaan.
 - Als in de toekomst voor het tarievenbesluit 2026 toch gekozen wordt voor een peilmoment in september is het cruciaal dat vóór augustus 2025 **definitief** duidelijk is welke peilmomenten en onderliggende methodiek worden gehanteerd bij het vaststellen van de gasprijs als basis voor de berekening van het warmtetarief 2026. Dit is van belang omdat bedrijven hun inkoopstrategie moeten kunnen afstemmen op de peilmomenten.
 - Daarnaast dient een clausule te worden opgenomen dat als de wijziging van het Warmtebesluit niet tijdig is doorgevoerd, de ACM kan afzien van verschillende peilmomenten.

- Naast inkoop van gas, hebben warmteleveranciers ook andere (langjarige) inkoopcontracten voor warmtebronnen waarvoor de basis van de inkoopprijs gewijzigd dient te worden. Het is daarom noodzakelijk om spoedig duidelijkheid te hebben over de tariefregulering.

Energiebelasting

- Het éézijdig besluiten dat de stijging van de energiebelasting gas niet meegenomen wordt in de gasreferentie doet afbreuk aan het feit dat de inkoopkosten van warmteleveranciers wel met deze EB-stijging toenemen waardoor warmteleveranciers niet/minder in staat zijn deze kosten terug te verdienen. Ten onrechte stelt de toelichting op de NvW dat de stijging van de energiebelasting geen verband houdt met een stijging van de kosten van collectieve warmte.
- Het asymmetrisch risico neemt toe doordat een eventuele verlaging van de energiebelasting op gas dan het niveau in het peiljaar, wel meegenomen wordt in de vaststelling van de maximumprijs van de levering van warmte, maar de stijging wordt bevroren. De warmtebedrijven lopen hierdoor een neerwaarts risico.
- Energie-Nederland roept op de energiebelasting te bevriezen op 2024 en daarna los te koppelen van de energiebelasting aardgas. Stijgingen en dalingen van de energiebelasting aardgas werken dan niet meer door in dit component van de tariefregulering. Daarbij wordt dit component wel geïndexeerd tegen inflatie (cpi-index).

Onderhoudscontract

- Het serviceniveau waarvan in de voorgestelde referentiesituatie wordt uitgegaan, sluit niet aan bij het serviceniveau dat door de warmteleveranciers wordt geboden. Bij het bepalen van de kosten van onderhoud van een cv-ketel dient, voor de vergelijking van de onderhoudskosten van een afleverset, aansluiting gezocht te worden met de wettelijke verplichting van warmteleveranciers aangaande onderhoud en vervanging van afleversets (art. 8 warmtewet) die warmtebedrijven moeten leveren. De service die warmteleveranciers op grond van de wet leveren strekt verder dan een all-in servicecontract van een CV-ketel, zeker als daarbij ook wordt betrokken dat warmtebedrijven compensatie dienen te betalen indien de wettelijke verplichting niet-tijdig wordt nageleefd (storingscompensatie). De warmteleveranciers moeten en willen top-service leveren, terwijl zij op grond van het voorstel worden vergoed tegen het niveau van een cv-monteur die met geluk na een paar dagen de storing aan de CV-ketel komt verhelpen.

- Het wijzigen van de referentie van een all-in onderhoudscontract naar een gemiddelde kosten van het meest gehanteerde onderhoudscontract heeft een grote financiële impact op de inkomsten en rendementen van warmtebedrijven. Dat geldt voor alle warmteprojecten: oud of nieuw, in nieuwbouw of bestaande bouw, in sociale huur of particulier bezit. Zoals hierboven geschetst kunnen warmtebedrijven dit verlies in bestaande projecten niet opvangen.
- Energie-Nederland wijst erop dat het NMDA principe nog steeds het uitgangspunt is en dat voor een goede vergelijking het serviceniveau van de warmtebedrijven moet matchen met de gehanteerde referentie. Het serviceniveau dat warmtebedrijven wettelijk minimaal moeten leveren komt overheen met een all-in onderhoudscontract voor de CV ketel.

Als laatste zien wij veel ad-hoc, en tijdelijke, wijzigingen in de energie- en warmtesector waar de systemen en processen op moeten worden aangepast. Bijvoorbeeld de implementatie van twee variabele tarieven vraagt aanpassingen aan de IT systemen, de facturatie en zal veel klantvragen opleveren. De individuele maatregelen op zichzelf zijn behapbaar maar in totaliteit en met de vele veranderingen levert dit een lastenverzwaring en extra regeldruk op voor de sector. Energie-Nederland hoopt snel toe te werken naar een stabiel regulerend kader rond de warmtetarieven (fase 2 of 3).