

Vergaderjaar 2011–2012

32 839

Wijziging van de Warmtewet in verband met enkele aanpassingen

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2012

Onlangs heb ik van de vaste commissie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie twee verzoeken ontvangen. Het betreft het verzoek om een reactie op de brief van Vereniging Bewonersplatform Ypenburg en het verzoek om een reactie op de brief van Vereniging Eigen Huis en de Nederlandse Woonbond. In het navolgende ga ik in op beide brieven.

Vereniging Bewonersplatform Ypenburg

De brief van Vereniging Bewonersplatform Ypenburg gaat in op een aantal onderwerpen. Ten eerste wordt kritiek geuit op het feit dat de eenmalige aansluitbijdrage in situaties waarin sprake is van aanleg van een nieuw warmtenet niet gereguleerd wordt. De Warmtewet reguleert de aansluitbijdrage, maar alleen indien het de aansluitbijdrage betreft van een nieuwe afnemer die wil aansluiten op een bestaand warmtenet. In dat geval is de afnemer namelijk overgeleverd aan het warmtebedrijf, want hij heeft geen andere keuze dan aansluiten op dat betreffende net. De situatie waarin een nieuw net wordt aangelegd is anders; het betreft geen individuele afnemer die afhankelijk is van een warmteleverancier, maar een projectontwikkelaar die met deze leverancier in onderhandeling gaat en de aansluitbijdrage in de huizenprijs verwerkt. De ontwikkelaar voert de onderhandelingen voor de huizenkopers, en heeft een stimulans dit te doen aangezien deze de prijs van de woningen beïnvloeden en daarmee de waarde van zijn projecten. Doordat het een andere situatie betreft, is er geen sprake van rechtsongelijkheid zoals het bewonersplatform suggereert. Overigens was dit onderscheid tussen de situatie van aanleg van een nieuw warmtenet en aansluiting op een bestaand warmtenet reeds aanwezig in de Warmtewet als initiatiefwet. Het wijzigingsvoorstel geeft enkel een verduidelijking hierop, geen aanpassing.

Ten tweede lijkt op een aantal punten sprake van een onjuiste interpretatie van de wet door het bewonersplatform. Zo wordt gesteld dat het voorstel van wijziging van de wet ervoor zorgt dat de keuze tussen huur en koop van een afleverset wordt weggenomen. Dit is niet het geval. Deze keuzemogelijkheid is juist bewust in de wet gelaten omdat deze mogelijkheid ook in de oorspronkelijke initiatiefwet bestond. Wel is de tekst van het betreffende artikel enigszins aangepast om deze in lijn te brengen met de richtlijn energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten. Ook wordt gesteld dat er meer inzicht moet komen in de berekening van de maximumprijs door de NMa. De Warmtewet stelt dat de vaststelling van de maximumprijs een besluit van de NMa betreft. Een dergelijk besluit wordt dus gepubliceerd, waardoor transparantie op dit punt is geborgd.

Ten derde wordt een rekenmodel gepresenteerd waarin gebruik wordt gemaakt van andere parameters om de maximumprijs te bepalen. Het gaat hierbij om de vraag welke parameters de referentiegassituatie beschrijven.

Alvorens in te gaan op de specifieke parameters waaraan het bewonersplatform refereert, hecht ik er waarde aan een algemene opmerking te maken over de vaststelling van deze parameters ter bepaling van de maximumprijs. In de loop van het proces van uitwerking van het Warmtebesluit en het wijzigingsvoorstel Warmtewet heeft twee keer een uitgebreide consultatie plaatsgevonden, waar dergelijke kritiek op de hoogte van bepaalde parameters ook aan bod is gekomen. Bij de afronding van deze consultaties is beargumenteerd waarom op verschillende punten een andere keuze wordt gemaakt, maar naar aanleiding van de consultaties hebben ook enkele aanpassingen plaatsgevonden aan de parameters. Zo is een correctiefactor opgenomen voor het feit dat warmteafnemers verplicht zijn te koken op elektriciteit en heb ik een *second opinion* laten uitvoeren ter bepaling van de kosten voor de aanschaf van een cv-ketel en van een warmtewisselaar. Desalniettemin is het niet mogelijk gebleken om alle kritiek weg te nemen, zo blijkt ook uit de reactie van het bewonersplatform.

In het rekenmodel van Bewonersplatform Ypenburg kunnen in hoofdlijn vier groepen parameters worden onderscheiden waarop andere aannames worden gedaan: de aanschafprijs van de cv-ketel en warmtewisselaar, de meerkosten voor elektrisch koken, de leidingverliezen en de rendementen van een cv-ketel. Onderstaande vier alinea's richten zich daarom achtereenvolgens op deze parameters.

Aanschafprijs cv-ketel en warmtewisselaar

Het bepalen van de referentieprijzen van een cv-ketel en warmtewisselaar is ingewikkeld gebleken omdat deze prijs en bijbehorende installatie de uitkomst is van onderhandelingen tussen projectontwikkelaars, bouwbedrijven en installateurs en onderdeel vormt van de koopprijs van een woning. Bewonersplatform Ypenburg neemt in haar rekenmodel een lagere prijs van een cv-ketel als uitgangspunt. Het is niet duidelijk waarop dit lagere bedrag is gebaseerd, maar het is mogelijk dat het hier gaat om de prijs van alleen de ketel zonder de bijkomende kosten van installatie. Het betreft dan dus slechts een deel van de kosten. Om tot de vaststelling van de totale kosten te komen heb ik me gebaseerd op extern onderzoek. In eerste instantie heb ik me laten adviseren door TNO en Royal Haskoning. Omdat TNO en Royal Haskoning tot verschillende resultaten kwamen, heb ik een *second opinion* gevraagd aan Deerns Raadgevende Ingenieurs. Deerns bevestigt de rekenmethode van Royal Haskoning, maar adviseert wel een lager bedrag te hanteren. Dit advies heb ik overgenomen. Hetzelfde heb ik gedaan voor de referentieprijzen van de warmtewisselaar. De discussie over de hoogte van de aanschafkosten van een cv-ketel kan namelijk niet los worden gezien van de kosten van een warmtewisselaar. In het Warmtebesluit gaat het immers om het verschil in

gebruikskosten tussen gas en warmte en dus het verschil tussen een cv-ketel en een warmtewisselaar. Zoals sommige afnemerorganisaties stellen dat de kosten voor een cv-ketel lager zouden zijn, zo stellen de warmteleveranciers dat de kosten van een warmtewisselaar lager zouden zijn. Deerns Raadgevende Ingenieurs heeft daarom voor de bepaling van beide posten dezelfde systematiek toegepast.

Meerkosten elektrisch koken

Op basis van input van afnemerorganisaties tijdens de consultatie is een extra factor opgenomen in de formule van de maximumprijs voor warmte. Het betreft een correctiefactor voor de meerkosten voor het koken op elektriciteit in plaats van op gas. Er is gekozen om hiervoor een forfaitair bedrag in mindering te brengen, zodat de prijsformule niet onnodig ingewikkeld wordt. De forfaitaire aftrek wordt gekwantificeerd in de ministeriële regeling en kan worden aangepast, bijvoorbeeld in verband met ontwikkelingen in de gas- en elektriciteitsprijzen. Het rekenmodel van Bewonersplatform Ypenburg gaat uit van een hogere correctiefactor. Dit verschil wordt veroorzaakt door andere aannames ten aanzien van gebruik van gas en elektriciteit ten behoeve van koken. De kengetallen die door het bewonersplatform worden gebruikt, zijn mij bekend. Deze worden ook genoemd in het door AgentschapNL gepubliceerde ECN-rapport «Kengetallen Warmteverbruik Woningen», maar daarbij wordt tevens opgemerkt dat deze gegevens worden geüpdate omdat de gebruikte formules 20 jaar oud waren. Die update heeft geleid tot een aanpassing van dit kengetal voor het gemiddelde gasverbruik voor koken, zoals blijkt uit de databank van AgentschapNL (<http://senternovem.databank.nl/>). De daling van 65 m³ naar 40 m³ komt enerzijds doordat apparatuur beter is geworden en anderzijds omdat een groter deel van het koken in alle gevallen elektrisch gaat (met een elektrische oven, magnetron en elektrische waterkoker bijvoorbeeld). Dit betekent ook dat slechts een deel van het verbruik van elektriciteit voor koken nog meerkosten is van de warmtesituatie ten opzichte van de gassituatie. Die meerkosten zitten immers alleen in het verbruik van het fornuis en niet van de andere apparaten. Om die meerkosten te kunnen bepalen, is de energetische waarde van 40 m³ gas daarom omgerekend naar elektriciteit. In de aanname die wordt gehanteerd door het bewonersplatform wordt geen rekening gehouden met deze correctie voor andere elektrische apparaten voor koken dan het fornuis. Daarnaast worden ietwat afwijkende bedragen gehanteerd als gemiddelde gas- en elektriciteitsprijs, maar deze verschillen zijn dusdanig klein dat de invloed op het forfaitaire bedrag zeer beperkt is.

Leidingverliezen

De hoogte van de leidingverliezen in het Warmtebesluit is gebaseerd op extern onderzoek waarin wordt gesteld dat deze een bescheiden rol spelen. In praktijk zullen leidingverliezen verschillen per type huis, locatie van de ketel, etcetera. Hoewel de omvang bescheiden is, acht ik het, in tegenstelling tot Bewonersplatform Ypenburg, dus wel aannemelijk dat een verschil bestaat tussen de warmtesituatie en de gassituatie. De reden hiervoor is dat in de warmtesituatie de afleverset in de meterkast staat en dus dicht bij de punten waar de warmte wordt gebruikt. In de gassituatie, die als referentie geldt, kan de ketel op verschillende plekken staan (bijvoorbeeld op zolder), maar staat deze in elk geval niet in de meterkast, waardoor er in het algemeen een grotere afstand afgelegd moet worden en een verschil in leidingverliezen op kan treden. Dit geldt zowel bij ruimteverwarming als bij warm tapwater.

Rendement cv-ketel

Er bestaat discussie over het rendement van een cv-ketel. Afnemersorganisaties, zoals Bewonersplatform Ypenburg, stellen dat een cv-ketel een

hoger rendement kan halen, wat zou leiden tot een lagere maximumprijs, terwijl warmtebedrijven stellen dat het rendement bij gebruik in de praktijk juist lager zou liggen.

Bij het vaststellen van deze parameter ben ik uitgegaan van een gemiddeld rendement op basis van een analyse van Royal Haskoning. Daarbij ben ik uitgegaan van de gemiddelde rendementen die op dit moment gehaald worden en niet van een theoretisch haalbaar rendement. De reden hiervoor is dat voor het vaststellen van de «Niet-Meer-Dan-Anders»-prijs (NMDA-prijs) wordt gekeken naar de gemiddelde gassituatie als referentie. Ik heb er bewust voor gekozen om uit te gaan van rendementen die op dit moment gehaald worden, en niet van rendementen die theoretisch haalbaar zijn. Uitgaan van een dergelijk theoretisch rendement zou ertoe leiden dat de warmtesituatie niet wordt vergeleken met een gemiddelde gassituatie, maar met een bovengemiddelde en dus relatief goedkope gassituatie. Ik acht dat, gezien het feit dat het hier een prijsplafond betreft en niet een minimumprijs, niet gerechtvaardigd. Overigens betekent dit niet dat hiermee de gemiddelde situatie voor altijd is vastgelegd. Zowel deze als andere parameters zijn bewust vastgelegd op niveau van ministeriële regeling en kunnen derhalve regulier worden bezien afhankelijk van technologische ontwikkelingen.

Ik kom hiermee tot de conclusie dat discussie tussen afnemersorganisaties enerzijds en warmteleveranciers anderzijds blijft bestaan, simpelweg omdat we hier spreken over de bepaling van de hoogte van de prijs, waarbij beide een tegenovergesteld belang kennen. Met het oog op deze discussie heb ik er wel bewust voor gekozen om de parameters vast te leggen in een ministeriële regeling zodat deze periodiek kunnen worden geëvalueerd en bij technologische ontwikkelingen kunnen worden gewijzigd. Die evaluatie zal worden uitgevoerd door het Expertise Centrum Warmte van AgentschapNL. Daarover heb ik reeds afspraken gemaakt. Daarmee zijn er voldoende garanties ingebouwd. Het is nu tijd om met dit tariefstelsel te starten en deze discussie – die nu al tien jaar duurt – te beëindigen.

Nederlandse Woonbond en Vereniging Eigen Huis

De opmerkingen in de brief van de Nederlandse Woonbond en Vereniging Eigen Huis richten zich op verschillende zaken; in het navolgende ga ik hier nader op in.

Kostentoerekeningsmodel

In de brief van de Nederlandse Woonbond en Vereniging Eigen Huis wordt allereerst gesteld dat het onmogelijk is om te bepalen of consumenten goed beschermd worden omdat een kostentoerekeningsmodel ontbreekt. Een kostentoerekeningsmodel maakt echter op twee manieren onderdeel uit van de voorgestelde wijziging van de Warmtewet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving. In de eerste plaats bestaat er een kostentoerekeningsmodel in de vorm van het reeds in de initiatiefwet opgenomen principe van «Niet Meer Dan Anders», waarbij de kosten van gas het uitgangspunt zijn voor de maximumkosten van warmte. Het NMDA-principe biedt bescherming aan warmteafnemers, zodat deze niet meer betalen dan in een gassituatie. In de tweede plaats is er kostentoerekening van de warmtekosten middels het toezicht van de NMa op de rendementen van de warmteleveranciers. Het mandaat van de NMa en de boekhoudkundige regels die in de wet en de uitvoeringsregelgeving worden vastgelegd, zorgen er gezamenlijk voor dat de NMa ook de kosten van warmte kan toerekenen. Daarmee kan de NMa de rendementen van het portfolio van de leveranciers monitoren en indien nodig de desbetreffende leverancier toetsen en corrigeren.

Invulling NMDA-beginsel

Daarnaast wordt in de brief gesteld dat onjuiste aannames voor de parameters van de maximumprijs in de lagere regelgeving worden gedaan. Op de discussie over de parameters ben ik in mijn reactie op de brief van Bewonersplatform Ypenburg reeds uitgebreid ingegaan. Daar heb ik ook aangegeven dat de Warmtewet de aansluitbijdrage wel reguleert, maar alleen indien er sprake is van een nieuwe afnemer die wil aansluiten op een bestaand warmtenet.

In de brief van de Woonbond en de Vereniging Eigen Huis en het onderliggende onderzoeksrapport van het Centrum voor Energievraagstukken en TNO, wordt specifiek ingegaan op een aspect waarin ik afwijk van het advies van TNO: de bepaling van het rendement van een cv-ketel. Zoals aangegeven heb ik er – op basis van advies van Royal Haskoning – voor gekozen om bij de bepaling van de rendementen uit te gaan van rendementen die op dit moment gehaald worden, en niet van rendementen die theoretisch haalbaar zijn. TNO gaat daarentegen uit van een theoretisch rendement van 100% op stookwaarde van de ketel en gaat dus uit van een virtuele ketel met zeer hoog rendement. Ik vind het niet realistisch om met dit theoretische rendement de vergelijking te maken. Ik deel wel het standpunt van TNO dat technologische ontwikkelingen deze parameters kunnen veranderen in de toekomst. Door de parameters vast te leggen op niveau van ministeriële regeling in combinatie met de periodieke evaluatie, kunnen indien nodig de parameters worden aangepast.

In de NMDA-vergelijking is daarnaast, in tegenstelling tot het gestelde in de brief, wel rekening gehouden met de verschillende praktijksituaties over het wel of niet aanwezig zijn van een warmtewisselaar en wie deze in eigendom heeft of huurt. Door alleen het verschil in gebruikskosten van gas ten opzichte van warmte te betrekken bij de bepaling van de maximumprijs, en daarnaast eventuele huur of eigendomssituaties van bijvoorbeeld de warmtewisselaar te respecteren, wordt rekening gehouden met de verschillende situaties in warmtewoningen.

In de maximumprijs wordt ten slotte geen rekening gehouden met de eenmalige aansluitbijdrage die sommige afnemers in het verleden hebben betaald, aangezien deze tot stand is gekomen middels onderhandelingen tussen de leverancier, de projectontwikkelaar en de gemeente en is verrekend bij de aankoop van een woning, en daarmee alleen van toepassing is op de eerste bewoner.

Redelijke prijs, rendementstoets en terugwerkende kracht

De Woonbond en Vereniging Eigen Huis geven ten slotte aan de redelijke prijs en terugwerkende kracht weer in de Warmtewet te willen. Dat zou betekenen dat de Warmtewet teruggaat naar de situatie van voor het wijzigingsvoorstel. Over de redelijke prijs heeft mijn ambtsvoorganger met uw Kamer tijdens het algemeen overleg van 30 juni 2010 geconcludeerd dat deze te complex is, niet transparant, veel administratieve lasten kent en moeilijk uitvoerbaar is voor de NMa. De bovengenoemde maximumprijs borgt dat warmteafnemers niet meer betalen dan gasgebruikers. De monitoring van rendementen borgt daarnaast de doelstelling die met de redelijke prijs werd beoogd, namelijk het tegengaan van overwinsten.

Ook ten aanzien van de terugwerkende kracht heeft mijn ambtsvoorganger met uw Kamer uitgebreid gesproken. Mede op basis van het onderzoek van de NMa, dat is uitgevoerd met boekhoudkundige gegevens voorzien van accountantsverklaringen, is geconcludeerd dat er geen sprake is geweest van overwinsten. In dat licht zou een maatregel als terugwerkende kracht disproportioneel zijn en daarmee juridisch onhoudbaar. Daarom is tijdens het algemeen overleg van 30 juni 2010 afgesproken deze uit de Warmtewet te verwijderen. Naar aanleiding van dit overleg heb ik het huidige wetsvoorstel vormgegeven.

Afronding

De Warmtewet zal voor verschillende partijen een bron van discussie blijven. Dat mag ook. Van belang is echter wel dat we in het oog houden dat de doelstellingen van de Warmtewet nu zo goed mogelijk worden geborgd in een werkende wet. De Warmtewet is op essentiële punten verbeterd in lijn met de ruimte die uw Kamer mij heeft gegeven naar aanleiding van het debat in juni 2010. Ik hoop en verwacht dat na deze brief de behandeling met uw Kamer op korte termijn kan plaatsvinden, dat is in het belang van afnemers die al jaren met dit dossier en bijbehorende onzekerheid te maken hebben. Maar ook voor investeringen in (duurzame) warmte is het van belang dat een perspectief voor investeringen geboden wordt middels een aangenomen Warmtewet.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen