Ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende regels ten uitvoering van de Warmtewet

Ten geleide:
Op grond van artikel 12, vierde lid, van de Warmtewet wordt de voordracht van een algemene maatregel van bestuur die bepalingen bevat over de boekhoudkundige regels als bedoeld in paragraaf 3 van dit ontwerpbesluit niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekend gemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen 8 weken na de bekendmaking wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Minister te brengen. Op de website www.internetconsultatie.nl worden het ontwerpbesluit en de daarmee samenhangende ontwerpregeling eveneens geconsulteerd. U wordt verzocht uw inbreng via die website aan te leveren.

(versie van 23 november 2009)

Op de voordracht van de Minister van Economische Zaken van ,
nr. WJZ ;
Gelet op de artikelen 4, vierde lid, 6, tweede lid, 7, tweede lid, 9, derde lid, 12, vierde lid, 20 en 26, tweede lid, van de Warmtewet;
De Raad van State gehoord (advies van nr.);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken van ;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Begripsbepalingen

Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
a. wet: de Warmtewet;
b. Onze Minister: Onze Minister van Economische Zaken;
c. vergunning: de vergunning, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de wet;
d. aanvrager: degene die een vergunning voor de levering van warmte aanvraagt.
2. De in dit besluit en de daarop berustende bepalingen bedoelde tarieven en bedragen zijn inclusief BTW.

§ 2. Niet meer dan anders

Artikel 2

De maximumprijs voor de levering van warmte bestaat uit een vast en een variabel deel en wordt vastgesteld met inachtneming van de formule:

$$Pmax_w = VK_w + P_w * W_w$$

waarbij:

$Pmax_w$ = de maximumprijs voor de levering van warmte in het jaar t;
VK_w = de vaste kosten in het jaar t, uitgedrukt in euro;
P_w = de variabele kosten in het jaar t, uitgedrukt in euro per gigajoule;
W_w = het jaarverbruik van de warmteverbruiker, uitgedrukt in gigajoule.

Artikel 3

1. Het vaste deel wordt vastgesteld met inachtneming van de formule:

$$VK_w = VK_g + \Delta GK$$

en

$$\Delta GK = GK_g - GK_w$$

waarbij:

VK_w = de vaste kosten in het jaar t;
VK_g = de jaarlijkse vaste kosten van het transport, de levering en de aansluiting van gas, bestaan uit:
  a. het gemiddelde van de vaste tarieven voor gaslevering van de bekende één-jaarscontracten met vaste prijs op basis van het G1 tarief van de drie grootste Nederlandse gasleveranciers, voor het jaar t,
  b. het gewogen gemiddelde van de transportonafhankelijke verbruikerstarieven voor afnemers met een G6 aansluitingen van de netbeheerders van de gastransportnetten niet zijnde de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, voor het jaar t,
  c. het gewogen gemiddelde van de transportafhankelijke verbruikerstarieven voor de G6 aansluitingen van de netbeheerders van gastransportnetten niet zijnde de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, voor het jaar t, en
  d. het gewogen gemiddelde van de periodieke aansluittarieven voor de G6 aansluitingen van de netbeheerders van gastransportnetten, niet zijnde de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, voor het jaar t;
ΔGK = het verschil in gebruikskosten; het verschil tussen de gebruikskosten van een cv-ketel bij het gebruik van gas als energiebron en een afleverset bij het gebruik van warmte als energiebron;
GK_g = de gebruikskosten van een cv-ketel bestaan uit:
  a. de kapitaalslasten van een cv-ketel; jaarlijkse afschrijvingslasten op basis van een lineaire afschrijving en vermogensvergoeding op basis van gemiddelde resterende levensduur en reële vermogenskostenvoet,
  b. de onderhoudskosten op basis van een jaarlijks onderhoudscontract,
  c. de meetkosten op basis van het gewogen gemiddelde van de meettarieven voor G6 aansluitingen van de gasmeter van de netbeheerders van de gastransportnetten niet zijnde de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, voor het jaar t;

GK_w = de gebruikskosten van de afleverset bij warmte; bepaald op basis van de gemiddelde jaarlijkse huurkosten van de afleverset van de vier grootste warmteleveranciers, van het jaar t.

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere eisen worden gesteld aan de elementen, genoemd in het eerste lid.

Artikel 4

1. Het variabele deel wordt vastgesteld met inachtneming van de formule:

$$P_w = \frac{P_g}{\eta * CV_g}$$

waarbij:

P_w = de variabele kosten in het jaar t, uitgedrukt in euro per gigajoule;

P_g = de gemiddelde gebruiksafhankelijke gasprijs op basis van het gemiddelde van het gebruiksafhankelijke deel van de bekende één-jaarscontracten met vaste prijs op basis van het G1 tarief van de drie grootste Nederlandse gasleveranciers inclusief energiebelasting, voor het jaar t, uitgedrukt in euro per m^3;

CV_g = de bovenwaarde van de verbrandingswaarde van aardgas: 0,03517 GJ / Nm^3;

η = het brandstofrendement van de warmteproductie.

2. Het brandstofrendement van de warmteproductie wordt vastgesteld met inachtneming van de formule:

$$\eta = \frac{1}{energie_g}$$

waarbij:

η = het brandstofrendement van warmteproductie;

$energie_g$= energetische waarde van aardgasgebruik in de gaswoning.

3. De energetische waarde van aardgasgebruik in de gaswoning wordt vastgesteld met inachtneming van de formule:

$$energie_g = \frac{VR \times (1+LVR)}{\eta_{ruimte}} + \frac{VT \times (1+LVT)}{\eta_{tap}}$$

waarbij:

VR = warmtevraag voor ruimteverwarming als percentage van de totale warmtevraag;

VT = warmtevraag voor warm tapwater als percentage van de totale warmtevraag;

LVR = procentuele leidingverlies bij ruimteverwarming;

LVT = procentuele leidingverlies bij tapwater;

η_{ruimte} = gemiddeld opwekrendement voor ruimteverwarming;

η_{tap} = taprendement.

4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere eisen worden gesteld aan de elementen, genoemd in het eerste lid, en worden de elementen, genoemd in het derde lid, vastgesteld.

Artikel 5

De aansluitbijdrage voor een aansluiting op een bestaand warmtenet die door een vergunninghouder bij een verbruiker of ontwikkelaar in rekening wordt gebracht is maximaal gelijk aan het tarief dat raad van bestuur van de mededingingsautoriteit vaststelt voor het verzorgen van een aansluiting voor gas, bedoeld in artikel 81c, eerste lid, van de Gaswet.

§ 3. Boekhouding en jaarrekening

Artikel 6

1. De afzonderlijke boekhouding, bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de wet, bevat in ieder geval:

a. een balans,

b. een winst- en verliesrekening, en

c. een toelichting op de gebruikte regels voor de afschrijving.

2. De vergunninghouder geeft in zijn boekhouding aan:

a. welke huurkosten voor verschillende typen afleversets bij een verbruiker in rekening zijn gebracht, en

b. welke methoden en criteria bij het opstellen van de boekhouding zijn gehanteerd.

3. Het toerekenen van kosten en opbrengsten aan de levering van warmte geschiedt per afzonderlijk warmtenet in overeenstemming met het daadwerkelijk gebruik van financiële of andere middelen voor die activiteit.

Artikel 7

Het jaarverslag, bedoeld in artikel 12, derde lid, van de wet, bevat in ieder geval:

a. het aantal aansluitingen op het warmtenet van de vergunninghouder,

b. het aantal geleverde gigajoules,

c. de naar vaste kosten en variabele kosten gesplitste inkoopkosten per gigajoule,

d. het geïnvesteerd vermogen,

e. de naar tariefcomponenten gesplitste opbrengsten,

f. de afschrijvingslasten,

g. de onderhoudslasten, en

h. het resultaat.

Artikel 8

1. In de toelichting op de jaarrekening wordt iedere producent van warmte waarmee de leverancier een overeenkomst heeft gesloten, vermeld. Daarbij wordt tevens per bedrijf het aantal van die overeenkomsten gemeld.

2. Indien een vergunninghouder niet reeds uit hoofde van een wettelijke verplichting zijn jaarrekening of een daarmee overeenkomend financieel overzicht openbaar maakt, legt hij die jaarrekening of dat overzicht voor een ieder ter inzage op het kantoor van zijn hoofdvestiging.

3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inrichting van de boekhouding, de jaarrekening en het jaarverslag.

§ 4. Vergunningverlening

Artikel 9

1. Een aanvraag voor een vergunning wordt ingediend bij de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit.

2. De aanvraag voor een vergunning bevat in aanvulling op artikel 4:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht:

a. een overzicht en een beschrijving van de door de aanvrager te exploiteren warmtenetten,

b. en recente jaarrekening of een openingsbalans, welke is voorzien van een accountantsverklaring,

c. een recente verklaring van de rechtbank op basis van de registers, bedoeld in de artikelen 19 en 222a van de Faillissementswet, waaruit blijkt dat de aanvrager niet in staat van faillissement verkeert en dat de aanvrager geen surseance van betaling is verleend,

d. een beschrijving van de organisatie van de aanvrager, waarin in ieder geval is opgenomen de voorziene administratieve organisatie, met inbegrip van de financiële administratie, en de interne en externe controle hierop,

e. één of meer overeenkomsten ten behoeve van de inkoop van warmte en voor het daarvoor benodigde transport,

f. een beschrijving van de juridische structuur van de groep, bedoeld in artikel 24b, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voorzien van een organogram, waarin per rechtspersoon en vennootschap wordt aangegeven wie daarin de zeggenschap uitoefent en wie gerechtigd is tot het resultaat,

g. voorbeelden van alle door de aanvrager gehanteerde offertes en overeenkomsten voor verbruikers met de hierbij behorende algemene voorwaarden,

h. de door de aanvrager gehanteerde klachten- en geschillenregeling voor verbruikers.

3. De bescheiden, bedoeld in het tweede lid, worden niet aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit overgelegd indien deze bij hen reeds beschikbaar zijn.

Artikel 10

1. In aanvulling op de criteria, bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de wet kan Onze Minister een vergunning intrekken indien de vergunninghouder zijn in artikel 7, derde lid, van de wet bedoelde verantwoordelijkheid niet of onvoldoende nakomt.

2. De vergunninghouder doet, indien hij voorziet of behoort te voorzien dat hij niet langer in staat zal zijn om zijn plicht tot levering van warmte aan zijn verbruikers na te komen of indien hij surseance van betaling heeft aangevraagd dan wel te zijnen aanzien faillissement is aangevraagd, daarvan onverwijld mededeling aan Onze Minister.

3. De vergunninghouder dan wel, indien aan deze surseance van betaling is verleend onderscheidenlijk deze failliet is verklaard, de bewindvoerder en vergunninghouder tezamen, onderscheidenlijk de curator, plegen op verzoek van Onze Minister overleg met hem en met de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit met het oog op de toekomstige levering.

4. Een beschikking tot intrekking van een vergunning als bedoeld in artikel 7 van de wet treedt ten hoogste vijftien werkdagen na de dag, waarop die beschikking is genomen, in werking. De vergunninghouder dan wel de bewindvoerder en vergunninghouder tezamen onderscheidenlijk de curator geeft daarvan onverwijld bericht aan de verbruikers aan wie hij warmte levert.

Artikel 11

1. De vergoedingen die verschuldigd zijn op grond van artikel 20, eerste lid, van de wet bestaan uit een vast bedrag.

2. Het vaste bedrag wordt vastgesteld bij ministeriële regeling.

§ 5. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 12

1. Indien de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit een maximumprijs vaststelt voor jaren die zijn gelegen voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, wordt deze maximumprijs berekend met inachtneming van de in dit besluit neergelegde systematiek.

2. Bij de vaststelling van de vaste kosten van het transport en de levering van gas voor de jaren 2007 en 2008 wordt, in afwijking van artikel 3, eerste lid, uitgegaan van het gewogen gemiddelde van de transportafhankelijke verbruikerstarieven van de netbeheerders van de gastransportnetten niet zijnde de netbeheerder van het landelijk gastransportnet in het jaar 2009 die voor de jaren 2007 en 2008 gecorrigeerd worden voor de in die jaren vastgestelde doelmatigheidskorting en de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex.

Artikel 13

1. Tot het tijdstip van inwerkingtreding van het bij koninklijke boodschap van 27 maart 2009 ingediende voorstel van wet, houdende wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en verduurzaming van de energiehuishouding, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (Kamerstukken II 2008/09, 31 904, nr. 2), nadat het tot wet is verheven, wordt bij het bepalen van de maximumprijs door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit, in afwijking van artikel 3, eerste lid, uitgegaan van een aansluittarief op basis van het gewogen gemiddelde periodieke aansluittarief dat door de netbeheerders van de gastransportnetten, niet zijnde de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, is gehanteerd in het jaar t-1, gecorrigeerd voor de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex in het betreffende jaar.

2. Tot het tijdstip van inwerkingtreding van het bij koninklijke boodschap van 27 maart 2009 ingediende voorstel van wet, houdende wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en verduurzaming van de energiehuishouding, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (Kamerstukken II 2008/09, 31 904, nr. 2), nadat het tot wet is verheven, wordt bij het bepalen van de maximumprijs door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit, in afwijking van artikel 5, uitgegaan van een aansluittarief op basis van het gewogen gemiddelde eenmalige aansluittarief dat door de netbeheerders van de gastransportnetten, niet zijnde de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, is gehanteerd in het jaar t-1, gecorrigeerd voor de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex in het betreffende jaar.

3. Tot het tijdstip van inwerkingtreding van het bij koninklijke boodschap van 3 maart 2008 ingediende voorstel van wet, houdende wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt (Kamerstukken II 2007/08, 31 374, nr. 2), nadat het tot wet is verheven, wordt bij het bepalen van de maximumprijs door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit, in afwijking van artikel 3, eerste lid,

uitgegaan van meetkosten op basis van het gewogen gemiddelde van de meettarieven voor G6 aansluitingen van de gasmeter die door de netbeheerders van de gastransportnetten, niet zijnde de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, zijn gehanteerd in het jaar t-1, gecorrigeerd voor de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex in het betreffende jaar.

Artikel 14

Op grond van artikel 26, tweede lid, onder c, van de wet worden geen activiteiten vastgesteld waarvoor subsidie kan worden verstrekt.

Artikel 15

Dit besluit wordt aangehaald als: Warmtebesluit.

Artikel 16

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip dat de wet in werking treedt.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Economische Zaken,

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en inhoud van het besluit

Deze algemene maatregel van bestuur strekt tot uitvoering van de Warmtewet (hierna: de wet). Deze wet is een initiatiefwet van de Tweede Kamer. De wet richt zich op de bevordering van betrouwbare en betaalbare warmtelevering aan alle verbruikers met een aansluiting van maximaal 1000 kilowatt. Hierbij gaat het zowel om stadsverwarming als om blokverwarming. Deze verbruikers die zijn aangesloten op een warmtenet kunnen niet meer (eenvoudig) overstappen op bijvoorbeeld gas als energiebron. Het zijn gebonden verbruikers. Relatief kleine (< 1000 kW) gebonden verbruikers hebben in vergelijking met grote afnemers een zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van de (feitelijk monopolistische) warmteleverancier. De warmteleverancier is degene die het contract met de verbruiker heeft voor de levering van warmte. Dit impliceert dat - indien de contractuele verhoudingen zo liggen - in voorkomende gevallen bijvoorbeeld ook de woningcoöperatie die warmte (door-) levert aan een verbruiker een leverancier is in de zin van de wet.
De wet beschermt deze gebonden verbruikers en delegeert de uitwerking van enkele onderdelen naar het niveau van algemene maatregel van bestuur. Ten eerste bevat deze algemene maatregel van bestuur (hierna: het besluit) nadere regels met betrekking tot de elementen en wijze van berekening van een maximumprijs voor de levering van warmte, welke is gebaseerd op het 'niet meer dan anders' (hierna: NMDA) principe. Dit principe houdt in dat deze maximumprijs bij warmtelevering (hierna: een warmtesituatie) niet hoger mag zijn dan de kosten die een verbruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als energiebron (hierna: een gassituatie). Hiermee wordt bescherming geboden aan consumenten die beperkte of geen keuze hebben voor een andere vorm van warmtevoorziening.
Ten tweede omvat dit besluit bepalingen omtrent de aansluitbijdrage voor een gebonden gebruiker, waarvoor dit NMDA principe eveneens geldt. In situaties waarin al een warmtenet aanwezig is, bijvoorbeeld in bestaand stedelijk gebied, en een verbruiker daardoor geen andere keus heeft dan om op warmte te worden aangesloten, moeten de kosten die een verbruiker daarvoor betaalt niet hoger zijn dan de aansluitbijdrage voor gas.
Ten derde stelt dit besluit nadere regels omtrent de boekhouding van vergunninghouders. Deze boekhoudkundige regels hebben betrekking op de inrichting van de afzonderlijke boekhouding van de warmteleverancier, de jaarrekening en het jaarverslag.
Ten slotte worden in het besluit nadere regels gesteld met betrekking tot de gehanteerde criteria, inhoud van en procedure voor aanvraag van een vergunning en met betrekking tot de criteria voor en de procedure bij het intrekken van een vergunning. Deze hiervoor genoemde onderdelen worden hieronder nader toegelicht.
Bij de totstandkoming van dit besluit is belanghebbenden gevraagd om inbreng te leveren en zijn gesprekken gevoerd met verschillende deskundigen, de NMa en SenterNovem. Daarnaast is gebruik gemaakt van twee rapporten van externe adviseurs, Royal Haskoning en TNO. Deze rapporten hebben betrekking op de elementen en wijze van berekening van de maximumprijs.

2. Maximumprijs voor levering

2.1. Elementen en wijze van berekening

De basis voor de bepaling van de maximumprijs is neergelegd in artikel 4 van de wet. De wet delegeert in dat artikel nadere regels naar algemene maatregel van bestuur. In dit besluit zijn deze regels opgenomen in artikel 2. Het doel van dit artikel is het vaststellen van een prijsformule ter bepaling van de maximumprijs voor warmtelevering op basis van het NMDA principe. Het gaat hier dus om de bepaling van de maximale prijs en niet van de prijs die - per definitie - door een warmteleverancier wordt gehanteerd. Met behulp van deze prijsformule stelt de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) één keer per jaar de maximumprijs vast, waarop door de NMa getoetst kan worden. De door de warmteleverancier gehanteerde prijs is gebaseerd op de aan een net toe te rekenen kosten, vermeerderd met een redelijk rendement. Ten aanzien van deze redelijke prijs stelt de NMa beleidsregels op aan de hand waarvan de leveranciers hun prijs kunnen vaststellen.

De redelijke prijzen die voortvloeien uit de door de NMa opgestelde beleidsregels kunnen getoetst worden aan de vastgestelde maximumprijs. De NMa stelt deze maximumprijs vast op basis van de prijsformule uit artikel 2 en maakt daarbij gebruik van de componenten zoals die zijn gespecificeerd in artikel 3 en 4. Artikel 3 en 4 geven hiermee inzicht in de kostencomponenten van gaslevering, waaruit de maximumprijs voor warmtelevering is opgebouwd. De toetsing zelf geschiedt aan de totale maximumprijs ($Pmax_w$) en niet aan de losse componenten, omdat deze componenten slechts iets zeggen over de kostenopbouw in de gassituatie. De kostenopbouw in de warmtesituatie, en daarmee in de redelijke prijzen van warmteleveranciers, kan verschillen van de kostenopbouw in de gassituatie zonder dat dit leidt tot een hogere totaalprijs.

Het bestaan van een maximumprijs kan ertoe leiden dat voor een bepaald warmtenet de redelijke prijs gebaseerd op kosten en redelijke rendement hoger is dan de maximumprijs gebaseerd op het NMDA principe. In dat geval geldt de maximumprijs als het plafond voor het tarief. Dit leidt tot een verlieslatende situatie omdat de kosten hoger zijn dan de inkomsten die met de maximumprijs kunnen worden gegenereerd. Indien zo een situatie zich voordoet voorziet de wet in artikel 43 onder voorwaarden in de mogelijkheid tot ontheffing van de redelijke prijs voor andere netten. Door deze ontheffingsmogelijkheid wordt het voor een warmteleverancier met een onrendabel net mogelijk om op (een aantal) andere van zijn netten een hogere prijs dan de redelijke prijs te vragen (maar lager dan de maximumprijs) en daarmee de verliezen op het onrendabele net te compenseren. Dit compenseren van het onrendabele net binnen de portfolio van de leverancier wordt *pooling* genoemd. Ten aanzien van *pooling* zullen bij ministeriële regeling separaat nadere regels worden gesteld.

De wet stelt dat bij de bepaling van de maximumprijs op basis van het NMDA principe wordt uitgegaan van de rendementsmethode. Dit betekent dat de bepaling van de variabele, of gebruiksafhankelijke, kosten wordt gedaan op basis van het brandstofrendement van de warmteproductie. Dit is een verschil met de huidige praktijk waarin warmteleveranciers ervoor kunnen kiezen gebruik te maken van het tariefadvies van EnergieNed, dat is opgesteld op basis van de marktwaardemethode waarbij de warmteprijs wordt berekend op basis van onderzoek naar het energieverbruik in warmte- en gassituaties in de praktijk. De huidige tariefstructuren en de onderbouwing hiervan worden als complex en ondoorzichtig ervaren. Een belangrijk

uitgangspunt bij de bepaling van onderhavige maximumprijs is te komen tot een minder complexe en meer transparante prijsformule. Door gebruik te maken van de rendementsmethode ontstaat meer eenvoud omdat hiermee ondermeer de noodzaak tot veelvuldig onderzoek naar praktijksituaties vermindert.

De maximumprijs op basis van het NMDA principe is gebaseerd op de integrale kosten die een verbruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als energiebron. De integrale kosten in deze gassituatie bestaan zowel uit een gebruikonafhankelijk deel (vaste kosten) als een gebruiksafhankelijk deel (variabele kosten). Zoals blijkt uit artikel 2 is de maximumprijs daarom opgebouwd uit deze twee kostencomponenten. In de volgende twee paragrafen zal op elk component een nadere toelichting worden gegeven. Naast deze maximumprijs voor levering, maakt de warmteverbruiker in veel gevallen ook kosten voor de huur of koop van de afleverset, bestaande uit een warmtewisselaar en warmtemeter. De wet stelt dat de warmteverbruiker in staat moet worden gesteld deze afleverset te huren of te kopen en dat de hieraan verbonden kosten redelijk dienen te zijn. De kosten voor het gebruik van de afleverset staan los van de maximumprijs voor de levering van warmte omdat deze gebruikskosten erg variëren afhankelijk van de situatie van de warmteverbruiker. Hierop wordt in het volgende deel van de toelichting dieper ingegaan.

Bij de bepaling van de maximumprijs van warmte dient de gassituatie als referentiesituatie. De maximumprijs is een nationaal geldend prijsplafond voor alle verbruikers met een verbruik tot 1000 kW. Hoewel het verbruik van deze groep kan verschillen wordt bij de bepaling van de maximumprijs, vanwege het generieke karakter van dit prijsplafond, uitgegaan van een gemiddeld huishouden. Ten behoeve van de bepaling van de maximumprijs kan de referentiesituatie als volgt gespecificeerd worden:

- Bij de bepaling van de kostencomponenten wordt de warmteverbruiker vergeleken met een referentieverbruiker in de gassituatie. De referentieverbruiker in de gassituatie kan worden omschreven als een aangeslotene op het gastransportnet met een G6 aansluiting met een gasverbruik van een gemiddeld huishouden (dat op dit moment is vastgesteld op 500-4000 m3 per jaar) en een combiketel met HR107 label met comfortklasse CW4 voor tappen.
- Bij de bepaling van tarieven van netbeheerders wordt in het algemeen gebruik gemaakt van een gewogen gemiddelde van alle regionale netbeheerders. Deze weging kan geschieden op basis van de door de NMa vastgestelde rekenvolumes.
- Alle relevante tarieven en bedragen in de referentiegassituatie zijn inclusief BTW en in het geval van de referentiegasprijs ook inclusief energiebelasting.

2.2. Vaste kosten

De vaste kosten bestaan uit twee onderdelen:

1. de jaarlijkse vaste kosten voor levering, transport een aansluiting van gas,
2. het verschil tussen de gebruikskosten van een cv-ketel in een gassituatie en een afleverset in een warmtesituatie,

Hieronder wordt ingegaan op elk van deze componenten.

1) Vaste kosten voor levering, transport en aansluiting van gas

Deze kosten bestaan uit:

a. de gemiddelde vaste tarieven van een kleinverbruikers gasleveringscontract; deze tarieven komen tot stand in een geliberaliseerde markt, dientengevolge is ervoor gekozen om deze tarieven jaarlijks door de NMa te laten wegen in de maximumprijs door middel van een gewogen gemiddelde van de vaste tarieven voor gaslevering van de bekende één-jaarscontracten met vaste prijs op basis van het G1 tarief van de Nederlandse gasleveranciers, voor het jaar t.
b. het gemiddelde tarief voor transportonafhankelijke verbruikerstarieven van de regionale gasnetbeheerders; dit tarief wordt voor iedere netbeheerder afzonderlijk vastgesteld door de NMa, ten behoeve van onderhavige maatregel van bestuur wordt een gewogen gemiddelde genomen van de tarieven van de regionale netbeheerders van het jaar t.
c. het gemiddelde tarief voor transportafhankelijke verbruikerstarieven van de regionale gasnetbeheerders (capaciteitstarief); dit tarief wordt voor iedere netbeheerder afzonderlijk vastgesteld door de NMa, ten behoeve van onderhavige maatregel van bestuur wordt een gewogen gemiddelde genomen van de tarieven van de regionale netbeheerders voor de G6 aansluitingen van het jaar t.
d. het jaarlijkse bedrag dat een gasverbruiker verschuldigd is ten behoeve van de instandhouding van de gasaansluiting (periodieke aansluitbijdrage); dit tarief wordt voor iedere netbeheerder afzonderlijk vastgesteld door de NMa, ten behoeve van onderhavige maatregel van bestuur wordt een gewogen gemiddelde genomen van de tarieven van de regionale netbeheerders voor de G6 aansluitingen van het jaar t.

De bevoegdheid van de NMa om de periodieke aansluitbijdrage vast te stellen wordt wettelijk vastgelegd door middel van het voorstel van houdende wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (Kamerstukken II 2008/09, 31 904, nr. 3). De overgangsbepaling in dit besluit voorziet in de vaststelling van de periodieke aansluitbijdrage in de periode voor die tijd.

Bovenstaande kostencategorieën omvatten alleen de vaste kosten voor levering, transport en aansluiting van regionale netbeheerders. De kosten voor de transportdiensten van de landelijk gasnetbeheerder komen in het gasleveringscontract terug in het tarief per kubieke meter gas. Dit deel van de kosten komt in de maximumprijs voor warmte tot uiting in het variabele deel van het maximumtarief.

2) Vermeden gebruikskosten
De gebruikskosten van een cv-ketel in een gassituatie zijn gemiddeld hoger dan de gebruikskosten van een afleverset in een warmtesituatie. Bij de bepaling van de maximumprijs dient de gassituatie als referentie. Omdat de warmteverbruiker de meerkosten voor het gebruik van een cv-ketel ten opzichte van het gebruik van een afleverset uitspaart, dienen deze uitgespaarde kosten meegenomen te worden bij de bepaling van de maximale jaarlijkse vaste kosten. Bij deze vermeden gebruikskosten gaat het dus alleen om de meerkosten van de gassituatie ten opzichte van de warmtesituatie, en niet de basiskosten voor het gebruik van de afleverset in de warmtesituatie. Hiervoor is gekozen omdat de warmteverbruiker de gebruikskosten van de afleverset in veel gevallen niet via de energienota maar op andere wijze betaalt en er een grote verscheidenheid is in situaties. Er kunnen vier situaties worden onderscheiden:

1. warmteverbruiker huurt afleverset en betaalt hiervoor huurkosten aan warmteleverancier welke gespecificeerd staan op de energienota;
2. warmteverbruiker koopt afleverset en maakt hiervoor aanschafkosten en onderhoudskosten die niet op de energienota terugkomen;
3. warmteverbruiker huurt afleverset en betaalt hiervoor huurkosten via de kale huur van de woning aan de woningcorporatie;
4. warmteleverancier maakt gebruik van blokverwarming en heeft geen afleverset en dientengevolge geen gebruikskosten.

Alleen in het eerste geval is sprake van gebruikskosten van de afleverset die worden betaald via de energierekening. In de andere gevallen worden de gebruikskosten niet of los van de energierekening betaald, bijvoorbeeld via een losse aanschafkosten in het verleden en een apart onderhoudscontract of in de (kale) huur. De kosten worden dus wel gemaakt door de warmteverbruiker, maar in veel gevallen op andere wijze afgerekend. Indien deze kosten als component zouden worden opgenomen in de maximumprijs, zouden verbruikers in situatie 2, 3 en 4 deze kosten dubbel of onterecht betalen. In de eerste situatie, waarin de afleverset wordt gehuurd van de warmteleverancier en de huurkosten via de energienota worden verrekend, dienen deze kosten apart gespecificeerd te worden op de energienota. De wet stelt dat deze huurkosten redelijk dienen te zijn.

Bij de bepaling van de gebruikskosten van een cv-ketel in de gassituatie wordt uitgegaan van de meest gebruikte ketel, een combiketel met HR107 label met comfortklasse CW4 voor tappen. Bij de bepaling van de gebruikskosten van een afleverset in de warmtesituatie wordt uitgegaan van een afleverset met comfortklasse CW4 voor tappen bestaande uit een warmtewisselaar en een warmtemeter. Hierbij is relevant op te merken dat het in de gassituatie gemeengoed is dat de cv-ketel wordt aangeschaft door de eigenaar van de woning, en dat deze zelf zorg draagt voor het onderhoud en vervanging. Daarnaast betaalt de verbruiker in een gassituatie een afzonderlijk meettarief. De verschillende wijzen waarop de gebruikskosten van een afleverset zich kunnen voordoen is in het bovenstaande beschreven. Omdat in de situatie van huur van de afleverset de huurkosten apart op de energienota vermeld dienen te worden, is het voor de toezichthouder NMa mogelijk de gemiddelde hoogte van deze huurkosten te bepalen. Verondersteld mag worden dat de huurkosten van een afleverset een representatie is van de kosten voor aanschaf, het verwachte onderhoud en de meetkosten.
Op basis van bovenstaande worden voor de vaststelling van de vermeden gebruikskosten per jaar de kosten voor de jaarlijkse kapitaalslasten als gevolg van de aanschaf van een cv-ketel vermeerderd met de jaarlijkse onderhoudskosten en het jaarlijkse meettarief, vergeleken met de jaarlijkse huurkosten van een afleverset waarin kapitaalslasten, onderhoud en meetkosten zijn verdisconteerd.

Ten behoeve van de bepaling van de kapitaalslasten in de gassituatie is het noodzakelijk een referentie vast te stellen voor de gemiddelde aanschafprijs, levensduur, vermogenskostenvoet en onderhoudskosten van een cv-ketel. Omdat deze factoren in de tijd kunnen veranderen door bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen, zal de referentiewaarde van deze factoren bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Bij de bepaling van de kapitaalslasten wordt de methodiek gehanteerd die aansluit bij de huidige praktijk van de NMa bij vaststelling van de kapitaalslasten. Dit betekent dat de jaarlijkse kapitaalslasten van een cv-ketel bestaan uit jaarlijkse afschrijvingslasten op basis van een lineaire afschrijving vermeerderd met een

vermogensvergoeding, die wordt vastgesteld door de gemiddelde resterende levensduur van een cv-ketel te vermenigvuldigen met een door de NMa vast te stellen reële vermogenskostenvoet.
Ten behoeve van het bepalen van het meettarief in de gassituatie is relevant dat dit meettarief verschilt tussen de regionale netbeheerders. Daarnaast bestaat er een onderscheid afhankelijk van de doorlaatwaarde van de gasaansluiting. Deze tarieven komen vooralsnog tot stand in een vrije markt, echter door middel van een wijzigingsvoorstel van de gaswet ter verbetering van de kleinverbruikermarkt worden deze tarieven op termijn gereguleerd door de NMa middels een maximumtarief. Bij de bepaling van de maximale vaste kosten voor warmte wordt uitgegaan van een gewogen gemiddelde van dit door de NMa vast te stellen meettarief van de regionale netbeheerders voor het jaar t. De overgangsbepaling in dit besluit voorziet in de vaststelling van een meettarief in de periode dat dit nog niet gereguleerd is.
De bepaling van de jaarlijkse huurkosten van een afleverset zal worden gebaseerd op het gemiddelde van de jaarlijkse huurtarieven van de vier grootste warmteleveranciers. De NMa zal de gemiddelde jaarlijkse huurkosten pas op deze wijze kunnen bepalen nadat een heel boekjaar is afgerond, omdat de warmteleveranciers pas vanaf het moment van inwerkingtreding van dit besluit verplicht zijn deze huurkosten als aparte post in de boekhouding te vermelden. Daarna kunnen de in het voorgaande jaar gehanteerde jaarlijkse huurkosten uit de boekhouding worden afgelezen en kunnen deze gecorrigeerd worden voor de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex in het betreffende jaar. Tot dat moment zal als referentie voor de jaarlijkse huurkosten van een afleverset een bedrag van 270 euro worden gehanteerd, waarbij het jaar 2009 als referentiejaar geldt en dit bedrag voor latere jaren wordt gecorrigeerd voor de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex.

2.3. Variabele kosten

De variabele of gebruiksafhankelijke kosten betreffen de kosten per gigajoule geleverde warmte. De bepaling van deze kosten geschiedt volgens de rendementsmethode. Centraal in deze benadering staat het brandstofrendement van de warmteproductie. Dit is de hoeveelheid gas die nodig is om een bepaalde hoeveelheid warmte, uitgedrukt in gigajoules, na omzetting van het gas in een volgens de laatste stand der techniek gebouwde gasketel in warmte, te verkrijgen. Het gaat hierbij om warmte voor ruimteverwarming en tapwater (warm water voor sanitaire doeleinden en huishoudelijk verbruik).

Het brandstofrendement van de warmteproductie kan worden beïnvloed door verschillende factoren. Een element dat van grote invloed is op het brandstofrendement is de energetische waarde van het aardgasgebruik in de gaswoning. Dit element bepaalt het rendement dat een gasketel in praktijk haalt en wordt in beschouwing genomen bij de bepaling van de maximumprijs. De energetische waarde van het aardgasgebruik in een gaswoning hangt af van:

- Verhouding tussen warmte die wordt opgewekt voor tapwater en voor ruimteverwarming;
  De totale warmtevraag bestaat uit ruimteverwarming en warm tapwater. De verhouding hiertussen is van belang omdat het ketelrendement voor ruimteverwarming hoger is dan het ketelrendement voor warm tapwater.
- Leidingverliezen;
  Leidingverliezen spelen een rol als leidingen door onverwarmde ruimten lopen. Bij de bepaling van de warmteprijs is dit alleen van belang indien er een significant verschil bestaat tussen de verliezen in warmte- en de gassituatie. Dit verschil speelt bijvoorbeeld een rol in woningen met meerdere verdiepingen omdat in dergelijke gevallen de ketel vaak op de

bovenste verdieping wordt geplaatst en dus verder van de meter kast staat. In appartementen en galerijwoningen is dit verschil niet aannemelijk te maken. De absolute waarde van het verlies speelt echter wel een bescheiden rol, omdat de ketel in elk geval niet in de meterkast staat.

Ter bepaling van het brandstofrendement dient dus een aantal factoren vastgesteld te worden; de verhouding tussen de warmtevraag voor ruimteverwarming en voor warm tapwater, de leidingverliezen bij ruimteverwarming en bij tapwater en de gemiddelde rendementen voor ruimteverwarming en voor tapwater. De invloed die deze factoren hebben op het brandstofrendement kan in de toekomst veranderen. Zo kan bijvoorbeeld het verschil in rendement tussen warmte opgewekt voor ruimteverwarming en voor tapwater kleiner worden, waardoor de invloed van de verhouding tussen ruimteverwarming en tapwater op het totale rendement kan verminderen. De verwachting is dat de invloed van bovengenoemde factoren in de toekomst zal verminderen, waardoor een steeds hoger rendement ontstaat. Bij een rendement van 100% zouden de variabele kosten alleen nog afhankelijk zijn van de stookwaarde van aardgas. Om rekening te kunnen houden met deze tendens, wordt de referentiewaarde van deze factoren vastgesteld bij ministeriële regeling.
Het brandstofrendement kan daarnaast worden beïnvloed door andere factoren. Deze zijn echter (vooralsnog) niet meegenomen omdat de invloed slechts beperkt is en de vaststelling van het rendement daarom onnodig ingewikkeld maakt. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

Uit de formule voor de variabele warmtekosten blijkt dat het variabele deel van de NMDA-prijs wordt bepaald door het brandstofrendement en twee andere factoren; de bovenwaarde van Groningengas (0,03517GJ/Nm) en de gasprijs. De referentiegasprijs betreft het gemiddelde gebruiksafhankelijke deel van de gasprijs (kubieke meter prijs) en wordt gebaseerd op het gewogen gemiddelde van het gebruiksafhankelijke deel van de door de Nederlandse gasleveranciers bekend gemaakte één-jaarscontracten met vaste prijs op basis van het kleinverbruikerstarief (G1 tarief) voor het komende jaar. De gebruikte prijzen zijn inclusief energiebelasting. De regio-tarieven worden daarbij ongewogen gemiddeld per leverancier. Gasleveranciers maken voor elk jaar de prijzen bekend van jaarcontracten met vaste prijs voor het komende jaar. Ten behoeve van de bepaling van de referentiegasprijs wordt gekeken naar de één-jaarscontracten met ingangsdatum 1 januari van jaar t, die in het jaar t-1 bekend zijn. Het baseren van de referentiegasprijs voor de vaststelling van de maximumprijs op deze contracten, beoogt een zo goed mogelijke weerspiegeling van de werkelijke gasprijzen in het betreffende jaar. Het G1 tarief dient hier als basis omdat dit tarief geldt voor alle kleinverbruikers (verbruik tot en met 5000m^3) en daarom het best vergelijkbaar is met de groep verbruikers waarop de wet zich richt.

2.4. Overige factoren

In het bovenstaande is beschreven welke factoren in beschouwing worden genomen bij de bepaling van de maximumprijs voor warmte. In het maatschappelijk debat over de wet is ook gesproken over andere factoren die mogelijk van invloed zijn op de maximumprijs. Met het oog op het belang van eenvoud van de prijsformule, hebben bij de keuze om een bepaalde factor mee te nemen verschillende criteria een rol gespeeld. Ten eerste is relevant hoe groot de invloed is van een bepaalde factor. Ten tweede is van belang of de invloed van een factor in vrijwel alle gevallen een rol speelt of slechts voor een bepaalde groep verbruikers en of deze

verbruikers zelf invloed hebben op het bestaan van de factor. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het hier gaat om een toets op de maximumprijs en niet op de redelijke prijs die in principe wordt gehanteerd. Het meenemen van factoren die slechts op bepaalde groepen verbruikers van toepassing zijn of die door individuele keuzen van de verbruiker voorkomen kunnen worden, is voor de bepaling van een maximum niet opportuun.

Met het oog op bovenstaande is ervoor gekozen een aantal factoren niet op te nemen in de prijsformule ter bepaling van de maximumprijs:

- Rendement afleverset en elektriciteitsgebruik combiketel
  In de warmtesituatie is voor de bepaling van de eenheden warmte die worden verbruikt relevant dat de afleverset waarmee warmte wordt geleverd, een warmteverlies vertoont. Omdat dit verlies een (vrijwel) constante waarde heeft is het niet toepasselijk een rendement te gebruiken. Het warmteverlies van een normaal geïsoleerde afleverset bedraagt 1,26GJ per jaar. De jaarlijkse kosten hiervan zijn geschat op € 25 (op basis van een warmteprijs van € 20 per GJ).
  In de gassituatie is sprake van elektriciteitsgebruik omdat in een combiketel een aantal onderdelen zitten die elektriciteit verbruiken. Dit elektriciteitsverbruik wordt in een warmtesituatie vermeden. Het gaat hierbij om een geschat verbruik van de volgende onderdelen:
  a. circulatiepomp met een gemiddeld jaarlijks verbruik van 37,5 kWh;
  b. elektronica voor regeling en besturing met gemiddeld jaarlijks verbruik van 43,8 kWh;
  c. rookgasventilator met een gemiddeld verbruik van 48kWh per jaar.
  Het totale elektriciteitsgebruik van de combiketel wordt derhalve geschat op 129 kWh per jaar. Uit doormetingen van ketels door fabrikanten en de daarop afgegeven gelijkwaardigheidverklaringen volgt overigens een enigszins lager gemiddeld elektriciteitsverbruik van 94 kWh (op basis van gemiddelde vraag voor ruimteverwarming van 27 GJ). Op grond hiervan kan worden afgeleid dat de kosten van elektriciteitsgebruik liggen tussen € 19 en € 26 (op basis van een elektriciteitsprijs van € 0,20 kWh).
  Deze twee bovenstaande factoren hebben een tegengesteld effect op het brandstofrendement. Het verschil ligt tussen de € 1 tot € 6. Dit leidt tot de conclusie dat het kostenverschil tussen warmtesituaties en gassituaties beperkt is. Gelet daarop is, vanwege het belang van eenvoud in de formule, het warmteverlies van de afleverset en het elektriciteitsgebruik in de gassituatie niet meegenomen in de formule voor het brandstofrendement.
- EPN wetgeving
  De bouwregelgeving voorziet in normen met betrekking tot de isolatie van huizen. Dit is enerzijds geregeld in de minimale isolatie (Rc-waarden) die voor uitwendige constructies wordt voorgeschreven, en anderzijds door de energieprestatie-eisen (EPC) waaraan nieuwbouw moet voldoen. Binnen de EPN wordt warmtelevering in woningen hoger gewaardeerd dan gaslevering in woningen. Hierdoor is het mogelijk dat woningen die zijn aangesloten op warmte minder goed worden geïsoleerd dan woningen die zijn aangesloten op gas, met als gevolg dat in dat geval de afnemer relatief meer warmte-eenheden zou kunnen afnemen dan bij een vergelijkbare gaswoning. Hoewel een dergelijke situatie als onwenselijk wordt ervaren, blijkt het niet goed mogelijk om hiermee rekening te houden in de bepaling van de maximumprijs. Ten eerste doet deze situatie zich niet in alle gevallen voor. Of en in welke mate er sprake is van verschillen in bijvoorbeeld isolatiegraad is nog niet eenduidig vastgesteld. Daarnaast worden met de inwerkingtreding van het

wijzigingspakket bouwregelgeving in de loop van 2010 de minimale isolatie-eisen opgehoogd Tenslotte wordt op dit moment gewerkt aan een aparte rekenmethode voor de berekening van de energieprestatie van maatregelen op gebiedsniveau, de zogeheten EMG. Hiermee wordt meer uniformiteit beoogd in de berekening van energieprestatie van warmtelevering. Bovendien wordt dan een grens gesteld aan de minimale energetische kwaliteit van een gebouw. De EMG wordt naar verwachting begin 2011 ingevoerd. Omdat deze factor derhalve niet in alle gevallen een rol speelt, onvoldoende bekend is hoe groot het mogelijke effect is van de factor alsmede gelet op aanstaande regelgeving, is ervoor gekozen deze niet mee te nemen voor de bepaling van de maximumprijs.

- Energiegebruik voor koken
  Er kan een verschil bestaan tussen het energiegebruik voor koken in warmte- en gaswoningen. In warmtewoningen wordt in het algemeen gekookt op elektriciteit en in woningen met een gasaansluiting wordt aangenomen dat gekookt wordt op gas, waardoor de eerste categorie mogelijk duurder uit zou zijn. Het meenemen van deze factor is echter niet opportuun omdat de wet zich niet richt op de benodigde energie voor koken; artikel 1, onderdeel d, van de wet stelt namelijk dat de wet zich richt op warmte die nodig is voor ruimteverwarming en tapwater. Daarnaast is een generieke vergelijking tussen de warmte- en gassituatie op dit aspect is niet goed mogelijk omdat elektrisch koken ook in woningen met een gasaansluiting toepassing vindt en steeds vaker voorkomt. Ook zijn er situaties waarbij afnemers van warmte specifiek voor het koken zijn aangesloten op een gasnet. Een vergelijking tussen afnemers van warmte en andere afnemers wordt derhalve bemoeilijkt door de diversiteit aan individuele oplossingen die consumenten kunnen kiezen. Bovendien is het kwantificeren van dit verschil als onderdeel van de maximale prijs complex. Dit geldt eveneens voor het aandeel van elektrisch koken in de totale energiekosten van gas- en warmtewoningen.
- Verschil tussen huurders en eigenaren
  In een situatie waarin sprake is van huur van een woning, kan de vraag relevant zijn welke kostencomponenten aan welke partij (huurder of verhuurder) worden doorberekend. In praktijk kan deze doorberekening op verschillende wijzen plaatsvinden. Dit besluit brengt hierin geen verandering. Met dit besluit wordt dus niet getreden in hetgeen in de Huurwet of andere regelgeving is vastgelegd over het toerekenen van de kostencomponenten van een warmtevoorziening tussen huurder en verhuurder. Dit betekent dat dit besluit op dit punt geen wijziging aanbrengt in bestaande wet- en regelgeving.

3. Aansluitbijdrage

In de wet wordt gesproken over een aansluitbijdrage en wordt gesteld dat, indien door een vergunninghouder bij een verbruiker of ontwikkelaar een aansluitbijdrage in rekening wordt gebracht, ook op dit kostencomponent het NMDA-principe van toepassing is. Het doel van dit artikel van de wet is om gebonden verbruikers te beschermen. In dit verband is relevant dat er in twee situaties sprake kan zijn van een aansluitbijdrage:

1. de situatie waarin woningen worden gebouwd en worden aangesloten op een nieuw warmtenet. In dit geval komt de aansluitbijdrage tot stand binnen het overleg tussen projectontwikkelaar, gemeente en warmteleverancier. Dit overleg speelt zich af in een situatie waarbij de projectontwikkelaar en gemeente vrije keuze hebben ten aanzien van de energievoorziening. Er is in dit geval dus geen sprake is van een gebondenheid ten gevolge van een monopoliepositie. De aansluitbijdrage die uit dit overleg tot stand komt, wordt in

het algemeen door de projectontwikkelaar afgedragen aan de warmteleverancier en doorberekend in de huizenprijs. De aansluitbijdrage wordt dus niet rechtstreeks bij de eindgebruiker in rekening gebracht. Hoewel de verbruiker geen partij is in de onderhandelingen over de bijdrage, zou in deze situatie een redelijke prijs tot stand moeten komen omdat er geen sprake is van een monopoliesituatie. Dit artikel uit de wet is daarom in de praktijk niet relevant voor verbruikers van warmte bij de ontwikkeling van nieuwe, grotere woningbouwprojecten. Ditzelfde geldt voor een situatie waarin er sprake is van een grootschalige uitbreiding van een warmtenet. Ook in dit geval vindt immers overleg plaats over de aansluitbijdrage in een situatie waarin projectontwikkelaar en gemeente keuze hebben ten aanzien van de energievoorziening.

2. de situatie waarin een verbruiker of een groep verbruikers een nieuwe woning (laat) bouwen in een gebied waar reeds een warmtenet ligt en op dit bestaande net moet worden aangesloten. In deze situatie wordt de aansluitbijdrage meestal door de warmteleverancier direct in rekening gebracht bij de verbruiker, hoewel deze soms door een projectontwikkelaar in rekening wordt gebracht via de huizenprijs. In dit geval heeft de verbruiker geen keuze voor een andere vorm van warmtevoorziening en is er sprake van gebondenheid van de verbruiker en een monopoliesituatie van de warmteleverancier. Om verbruikers in deze situatie te beschermen is bepaald dat op de aansluitbijdrage in dit geval het NMDA principe van toepassing is.

In de tweede situatie is op de aansluitbijdrage dus het NMDA principe van toepassing. Dit houdt in dat de aansluitbijdrage die een warmteverbruiker verschuldigd is op het moment van aansluiten op het net, maximaal gelijk mag zijn aan de aansluitbijdrage voor een gasaansluiting zoals deze door de NMa wordt vastgesteld. Het gaat hierbij dus om de eenmalige kosten voor aansluiting op het gasnet en niet de jaarlijks terugkerende kosten voor het in stand houden van deze aansluiting, welke reeds zijn verwerkt in het vaste component van de maximumprijs. De bevoegdheid van de NMa om de aansluitbijdrage voor gas vast te stellen wordt wettelijk vastgelegd door middel van het voorstel van houdende wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten (Kamerstukken II 2008/09, 31 904, nr. 3). De overgangsbepaling in dit besluit voorziet in de bepaling van de aansluitbijdrage in de periode voor inwerkingtreding van die wet.

4. Boekhouding

Dit besluit omvat regels met betrekking tot de inrichting van de boekhouding, het jaarverslag en de jaarrekening van de vergunninghouder. Doel van deze bepaling is het faciliteren van toezicht door de NMa. Als toezichthouder dient de NMa in staat te zijn voldoende inzicht te krijgen in de bedrijfsvoering en financiële gegevens van de vergunninghouders. Bij het opstellen van de regels omtrent de boekhouding, jaarverslag en jaarrekening is zoveel mogelijk aangesloten bij vergelijkbare regelgeving in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.
De vergunninghouder is verplicht om in dit jaarverslag op inzichtelijke en betrouwbare wijze vormgegeven informatie te publiceren over de door de vergunninghouder bij verbruikers in rekening gebrachte redelijke prijs en de integrale kosten en opbrengsten die verband houden met de levering van warmte. Artikel 7 van dit besluit stelt daarom eisen aan de informatie die in het jaarverslag wordt gegeven. Deze informatie stelt de NMa in staat toe te zien op de voor de

warmtelevering relevante financiële gegevens, de totstandkoming van de bij verbruikers in rekening gebrachte redelijke prijs en de met de levering van warmte gemoeide integrale kosten en opbrengsten en waar nodig handhavend op te treden.
De jaarrekening en de toelichting daarop, waarin een overzicht van de financiële situatie van de vergunninghouder wordt gegeven, maken eveneens onderdeel uit van het jaarverslag. Artikel 8 stelt eisen aan dit onderdeel van het jaarverslag.

5. Vergunningen

Voor de levering van warmte aan verbruikers met een aansluiting van maximaal 1000 kW is een vergunning vereist, tenzij sprake is van één van de uitzonderingen, bedoeld in de alternatieve opsomming in artikel 2, tweede lid, van de wet. Iedere warmteleverancier moet een vergunning aanvragen. In beginsel wordt één vergunning verleend per warmteleverancier, ongeacht het aantal of de geografische locatie van de warmteprojecten. Het kan echter voorkomen dat er aanleiding is de reikwijdte van de vergunning tot één of enkele warmteprojecten te beperken. De wet laat de minister hiertoe uitdrukkelijk de ruimte. Hierbij moet worden opgemerkt dat het geheel van leidingen die organisatorisch, technisch en geografisch zijn verbonden, is te beschouwen als één net.
Een vergunning wordt aangevraagd bij de NMa die op de vergunningaanvraag in mandaat beslist. De criteria waaraan moet worden voldaan, worden voorafgaand aan de vergunningverlening door de NMa getoetst en hebben betrekking op technische, financiële en organisatorische voorwaarden. Deze voorwaarden zijn nader uitgewerkt in artikel 9 van het besluit. De voorwaarden hebben tot doel de verbruikers de nodige zekerheid te bieden dat een aanvrager en toekomstig vergunninghouder ook zodanig is georganiseerd dat hij beschikt over de noodzakelijke middelen en competenties om een betrouwbare levering van warmte te kunnen verzorgen. Daarnaast moet uit de bij de aanvraag verstrekte gegevens blijken dat de warmteleverancier warmte kan en zal leveren tegen redelijke prijzen en zal voorzien in een goede kwaliteit van dienstverlening.
Een vergunning kan worden ingetrokken indien sprake is van een in surseance verkerende of faillerende vergunninghouder, maar ook indien een vergunninghouder om andere redenen niet langer in staat wordt geacht om een betrouwbare levering van warmte te kunnen verzorgen.
De wet kent geen landelijke netbeheerder die moet instaan voor de leveringszekerheid van warmte op een daarvoor bestemd netwerk. Warmte wordt in vrijwel alle gevallen geleverd door verschillende leveranciers die daarbij gebruik maken van lokale warmtenetten die qua omvang en capaciteit van elkaar kunnen verschillen.
Omdat warmtenetten in hoge mate autonoom zijn, kunnen vergunninghouders en producenten van warmte tijdelijk en tegen een redelijke vergoeding worden verplicht warmte te leveren en produceren aan nader aangeduide verbruikers. Op grond van artikel 10 van de wet kan de minister één of meer vergunninghouders opdragen warmte te leveren aan door hem nader aangeduide verbruikers en een producent opdragen warmte te produceren en deze warmte te leveren aan een door hem aangewezen vergunninghouder.

6. Uitvoering en handhaving

De NMa heeft een ontwerpbesluit beoordeeld en op een aantal punten advies aan de minister uitgebracht. De NMa concludeert dat het besluit uitvoerbaar en handhaafbaar is, maar ziet wel enkele moeilijkheden. De NMa merkt daarbij tevens op dat een aantal uitvoeringsproblemen

voortvloeien uit keuzes die op wetsniveau zijn gemaakt. Een dergelijk probleem signaleert de NMa bij het verkrijgen en gebruiken van informatie uit de gasmarkt ten behoeve van de uitvoering van de wet. Andere punten van aandacht voor de uitvoering- en handhavingpraktijk zijn:

- De NMa wijst in de toets op het bestaan van een spanning met de bedrijfsvertrouwelijkheid bij het vertrekken van informatie over de vaststelling van de maximumprijs aan representatieve organisaties. Dit probleem doet zich voor indien gebruik wordt gemaakt van een weging van de gastarieven op basis van marktaandelen van de gasleveranciers. Daarom is gekozen de gastarieven te bepalen met behulp van een ongewogen gemiddelde van de grootste drie gasleveranciers. Op deze wijze kan gebruik worden gemaakt van openbare gegevens, waardoor geen problemen met vertrouwelijkheid bestaan.
- Naar aanleiding van de toets van de NMa zijn de artikelen over de aansluitbijdrage aangepast. Er is een onderscheid gemaakt tussen de periodieke aansluitbijdrage die gasverbruikers jaarlijks verschuldigd zijn en de eenmalige aansluitbijdrage, die gasverbruikers betalen op het moment van aansluiting. De periodieke aansluitbijdrage is als onderdeel van de jaarlijkse vaste kosten van de gasgebruiker opgenomen in artikel 3 van dit besluit over het vaste component van de maximumprijs voor warmte. De eenmalige aansluitbijdrage is opgenomen in artikel 5 waar wordt bepaald dat deze eenmalige aansluitbijdrage in het geval van een warmteaansluiting niet hoger mag zijn dan voor een gasaansluiting. Over de aansluitbijdrage merkt de NMa tevens op dat er geen relatie wordt gelegd met de periode van 30 jaar die wordt genoemd in artikel 6, eerste lid, van de wet. Het is echter onduidelijk hoe deze periodebepaling beslag kan krijgen in onderliggende regelgeving.
- In het besluit wordt voor de bepaling van de vaste kosten (artikel 3, eerste lid) en de gasprijs (artikel 4, eerste lid) uitgegaan van de meest recente gegevens (het jaar t). Op basis van artikel 4, zesde lid, van de wet moet de NMa representatieve organisaties in de gelegenheid stellen om hun zienswijze te geven over het ontwerp van een besluit tot vaststelling van een maximumprijs. Aangezien de gegevens uit het jaar t pas bekend zijn aan het eind van het jaar t-1 zal de NMa genoodzaakt zijn de representatieve organisaties te consulteren met voorlopige gegevens in plaats van met de definitieve gegevens.
- In de toets merkt de NMa op dat artikel 12, tweede lid, overbodig zou zijn als in plaats daarvan uitgegaan zou worden van de data uit de betreffende jaren en een aanname wordt gemaakt van een gemiddeld verbruik voor kleinverbruikers in de jaren 2007 en 2008. Dit is inderdaad een alternatief om voor de jaren 2007 en 2008 de transportafhankelijke verbruikerstarieven te betrekken bij de berekening van de maximumprijs. Er is echter voor gekozen om artikel 12, tweede lid, toch op te nemen in het besluit, aangezien vanaf 1 januari 2009 transportafhankelijke verbruikerstarieven volledig worden gebaseerd op de capaciteit van de aansluiting. Omwille van de consistentie wordt bij deze systematiek en tarieven aangesloten voor de berekening van de maximumprijs voor 2007 en 2008, waarbij een correctie wordt toegepast van de in die jaren vastgestelde doelmatigheidskorting en de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex.
- Voor een goed toezicht zal de NMa naar verwachting niet alleen kunnen afgaan op de jaarrekening en het jaarverslag van vergunninghouders, maar zullen eveneens aanvullende dataverzoeken nodig zijn. Aanpassingen aan dit besluit kunnen hierin geen verandering brengen omdat dit niet opgelost kan worden met aanvullende of andere boekhoudkundige eisen. Wel zijn naar aanleiding van de toets door de NMa enkele verduidelijkijkingen

aangebracht in de boekhoudkundige regels en is geëxpliciteerd dat financiële informatie per net aangedragen dient te worden.

- Naar aanleiding van de toets van de NMa zijn, in lijn met de situatie op de elektriciteit- en de gasmarkt, enkele verplichtingen voor vergunninghouders toegevoegd en is de hoogte van de vergoeding voor vergunningverlening en toestemming aangepast.
- Ten slotte merkt de NMa op dat het mogelijk is dat de verhouding tussen de redelijke prijs en maximumprijs nadelig uitpakt voor warmteleveranciers, waardoor meerdere warmtenetten als verlieslatend zullen moeten worden bestempeld. Hoewel met het bestaan van dit probleem rekening wordt gehouden, is het niet mogelijk dit in dit besluit te adresseren. Dit besluit geeft op zo zuiver mogelijke wijze invulling aan de wet, inclusief het NMDA-beginsel voor de maximumprijs. Daarnaast vloeien ook de door de NMa opgestelde beleidsregels ten behoeve van de bepaling van de redelijke prijs rechtstreeks voort uit de wet. Indien een spanning blijkt te bestaan in de verhouding tussen de redelijke prijzen en de maximumprijs, is dit een consequentie van een op wetsniveau gemaakte keuze voor een combinatie van deze twee typen prijzen.

De intrekking van de vergunning zoals geregeld in artikel 9 van de wet wordt gemandateerd aan de NMa. Hiertoe wordt een mandaatbesluit genomen.

7. Administratieve lasten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het geheel aan administratieve lasten dat voortkomt uit de wet en de administratieve lasten die rechtstreeks voortkomen uit het onderhavige besluit. Tijdens de behandeling van de wet is het geheel aan administratieve lasten die verbonden aan deze wet door een extern onderzoeksbureau in kaart gebracht en getoetst door Actal. Dit besluit omvat onder andere bepalingen omtrent de vergunningverlening en boekhoudkundige regels. De administratieve lasten die hiermee gepaard gaan komen voor een groot deel rechtstreeks voort uit de wet en zijn dientengevolge reeds in kaart gebracht. De nadere uitwerking in dit besluit leidt niet tot een toename van de reeds in kaart gebrachte administratieve lasten.

Bij de totstandkoming van de wet is ernaar gestreefd de administratieve lasten te minimaliseren. Dit blijkt onder andere uit artikel 2, tweede lid, van de wet waarin niet-cumulatieve uitzonderingsgronden zijn opgenomen op basis waarvan een warmteleverancier niet vergunningsplichtig is. Hierdoor zijn veel, vooral kleinere warmteleveranciers niet verplicht een vergunning aan te vragen en blijven de administratieve lasten voor deze groep beperkt. Daarnaast bepaalt art. 42 van de wet dat warmteleveranciers die op het moment van inwerkingtreding van de wet reeds warmte leveren aan verbruikers, deze van rechtswege automatisch een vergunning krijgen. Ten slotte voorkomt artikel 9, derde lid, van dit besluit onnodige administratieve lasten omdat hiermee wordt voorkomen dat bescheiden meerdere keren voor verschillende doeleinden aan de NMa moeten worden overgelegd.

De administratieve lasten die rechtstreeks voortvloeien uit het besluit zijn beperkt. De totale lasten die voortvloeien uit de verplichting om een toelichting te maken bij de jaarrekening (artikel 7, eerste lid) zijn gesteld op € 1200. Hierbij is, overeenkomstig de administratieve lastentoets bij het wetsvoorstel, uitgegaan van 12 vergunninghouders en een tijdsbesteding van 2 uur bij een tarief van 50 euro. Langs dezelfde lijn zijn de administratieve lasten die volgen uit artikel 8, eerste lid, omtrent het jaarverslag gesteld op € 9600; de betreffende informatie kan in

het algemeen uit de afzonderlijke boekhouding van de vergunninghouder worden gedestilleerd en dient in het jaarverslag op overzichtelijke wijze te worden gepresenteerd.
In het wetsvoorstel is voor de berekening van de administratieve lasten een bedrag opgenomen voor het kennisnemen van de regelgeving. In lijn hiermee is een zelfde schatting gemaakt voor dit besluit en zijn de lasten gesteld op € 5000, uitgaande van kennisname bij 50 partijen.

Verplichting	*Administratieve lasten uit wet*	*Administratieve lasten uit besluit*
Kennisname van regelgeving (éénmalig)	18.000	5.000
Vergunninghouder voert afzonderlijke boekhouding	192.000	-
Vergunningaanvraag	8.000	-
Vergunningwijzigingen	2.000	-
Vergunningoverdracht	800	-
Instellen van beroep bij Coll.v.Beroep voor Bedrijfsleven	24.000	-
Handhaving	192.000	-
Vereisten aan toelichting op jaarrekening	-	1.200
Vereisten aan jaarverslag	-	9.600
Totaal (structureel	418.800	10.800

II. ARTIKELEN

Artikel 2
Dit artikel bepaalt dat de maximumprijs is opgebouwd uit een vast deel en een variabel deel.

Artikel 3
Artikel 3 bevat de basis voor de totstandkoming van de vaste kosten. In paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting is hier uitgebreid op ingegaan.
Het tweede lid bepaalt dat ten aanzien van de elementen genoemd in het eerste lid nadere regels kunnen worden gesteld bij ministeriële regeling. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan regels over de hoogte van de aanschafwaarde van de cv-ketel.

Artikel 4
In dit artikel wordt ingegaan op de variabele kosten. Belangrijke elementen voor de bepaling van deze kosten zijn de gasprijs, de verbrandingswaarde van aardgas en het brandstofrendement van de warmteproductie.
Het brandstofrendement van de warmteproductie verdisconteert de energetische waarde van het aardgasgebruik in de gaswoning. Dit element bepaalt het rendement dat een gasketel in de praktijk haalt.

Artikel 5
Deze bepaling regelt de aansluitbijdrage voor gebonden verbruikers. Zoals in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting is beschreven heeft deze bepaling slechts betrekking op verbruikers (of een projectontwikkelaar die een beperkt aantal huizen willen bouwen) die een aansluiting willen realiseren op een reeds bestaand warmtenet. Kortheidshalve wordt naar die paragraaf verwezen.

Artikel 6
De regels die betrekking hebben op de inrichting van de boekhouding met betrekking tot de levering van warmte aan kleinverbruikers hebben met name tot doel de NMa in staat te stellen te controleren of de vergunninghouder voldoet aan de verplichting tot het op een betrouwbare wijze leveren van warmte aan verbruikers tegen redelijke prijzen. De boekhouding met betrekking tot levering van warmte bestaat in ieder geval uit een balans, een winst- en verliesrekening en een toelichting op de gebruikte regels voor de afschrijvingen. Controle op de regels voor afschrijvingen stelt de NMa in staat te beoordelen of een door de leverancier toegepaste afschrijving past in een bestendige gedragslijn en of de geschatte economische levensduur en de restwaarde van een investering realistisch zijn.
Daarnaast dient uit de boekhouding voldoende te blijken welke boekhoudkundige methoden en criteria bij het opstellen daarvan gebruikt zijn zodat de NMa kan controleren of de vergunninghouder voldoet aan de verplichting tot het op een betrouwbare wijze leveren van warmte aan verbruikers tegen redelijke prijzen.
Omwille van de zuiverheid van kostentoedeling door de leverancier moeten de kosten die verband houden met de levering van warmte plaatsvinden in overeenstemming met het daadwerkelijk gebruik van de financiële of andere middelen. Deze boekhoudkundige verplichting is opgenomen om te voorkomen dat kosten die geen verband houden met de levering van warmte ten onrechte aan de levering van warmte worden toegekend. Indien de praktijk daartoe

aanleiding geeft kan de minister bij ministeriële regeling nadere eisen aan de boekhouding stellen.
Ten slotte is het voor de NMa van belang om inzicht te hebben in de huurkosten van afleversets, enerzijds omdat deze huurkosten op redelijkheid getoetst moeten kunnen worden en anderzijds omdat de NMa deze informatie nodig heeft bij het bepalen van de gebruikskosten voor warmte.

Artikel 7
In het jaarverslag geeft de vergunninghouder in ieder geval een overzicht van het aantal aansluitingen per warmtenet en het aantal aan verbruikers geleverde gigajoules in het betreffende boekjaar. Tevens bevat het voornoemde overzicht de naar vaste kosten en variabele kosten gesplitste inkoopkosten per gigajoule en het geïnvesteerde vermogen per warmtenet. Daarnaast bevat het jaarverslag informatie over de naar tariefcomponenten gesplitste opbrengsten per warmtenet, de daarbij horende afschrijvingslasten en onderhoudslasten en het resultaat. Het tweede lid van dit artikel maakt het mogelijk dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de inrichting van de boekhouding, de jaarrekening en het jaarverslag.

Artikel 8
Van de leverancier wordt verwacht dat hij in de toelichting op de jaarrekening iedere producent van warmte vermeldt waarmee hij een overeenkomst heeft gesloten, waarbij tevens per bedrijf het aantal overeenkomsten die betrekking hebben op de productie van warmte wordt gemeld. Deze regel stelt de NMa in staat adequaat in te grijpen op het moment dat de levering van warmte in gevaar komt en een producent moet worden aangewezen die de productie op een in problemen verkerend warmtenet moet voortzetten. Indien de praktijk daartoe aanleiding geeft kan de minister bij ministeriële regeling nadere eisen aan de jaarrekening stellen.

Artikel 9
Het derde lid van dit artikel bepaalt dat het niet vereist is dat een warmteleverancier bij herhaalde aanvraag van een vergunning als bedoeld in dit artikel telkens opnieuw de gegevens uit een lopend boekjaar moet overleggen. Stukken die reeds bij de NMa aanwezig zijn, worden geacht onderdeel uit te maken van de aanvraag. Indien mocht blijken dat de NMa over verouderde gegevens beschikt, zal zij de aanvrager daarvan in kennis stellen en verzoeken recente informatie te leveren.

Artikel 10
Indien de NMa daartoe aanleiding ziet kan hij met de vergunninghouder, dan wel in geval van surseance met de bewindvoerder en de vergunninghouder tezamen of, in geval van faillissement, met de curator, in overleg treden over de continuïteit van de warmtelevering en, indien die in gevaar blijkt te zijn, over de verdere gang van zaken.
Het intrekken van de vergunning zal als volgt verlopen. De NMa besluit namens de minister om de vergunning in te trekken, en kondigt dit aan. De periode tussen de aankondiging en feitelijke intrekking dient slechts om zo snel mogelijk en ordelijk de verbruikers bij andere vergunninghouders onder te brengen. Er is gekozen voor een periode van maximaal 15 werkdagen. De curator of bewindvoerder kan in deze periode het klantenbestand in de markt aanbieden. De curator of bewindvoerder moet daarom in staat worden gesteld zijn klanten ordentelijk over te dragen aan één of meer andere leveranciers. De privaatrechtelijke

leveringsovereenkomst tussen leverancier en verbruiker moet zodanig zijn, dat de in artikel 9 gestelde normen ook privaatrechtelijk doorwerken.

Artikel 12
Artikel 4, tweede lid, in combinatie met artikel 45, tweede lid, van de wet geven de NMa de bevoegdheid ook over de periode tussen 1 januari 2007 en het moment van inwerkingtreding van de wet en dit besluit een maximumprijs vast te stellen. Het op gegevens uit het verleden toepassen van de formule van artikel 3 van dit besluit stuit in sommige gevallen echter op problemen. Zo bestond in die periode het volledig op capaciteit gebaseerde transportafhankelijk verbruikerstarief voor gas (het zogenoemde capaciteitstarief) nog niet, zodat dit over die jaren een onbruikbaar element in de formule is. Bij de bepaling van het transportafhankelijke deel van het transporttarief wordt daarom uitgegaan van het capaciteitstarief in het jaar 2009 (eerste jaar dat dit gereguleerd was), dat voor de jaren 2007 en 2008 gecorrigeerd wordt voor de in die jaren vastgestelde doelmatigheidskorting en de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex. De overige componenten worden conform de systematiek in dit besluit vastgesteld.

Artikel 13
Dit artikel betreft een overgangsbepaling ten behoeve van de vaststelling van drie factoren in de periode tot het tijdstip van inwerkingtreding van het wijzigingsvoorstel van de gaswet ter verbetering van de kleinverbruikermarkt. Middels deze wetswijziging worden het meettarief, het jaarlijkse periodieke aansluittarief en het eenmalige aansluittarief gereguleerd door de NMa en kunnen deze gereguleerde tarieven worden gebruikt bij de vaststelling van de maximumprijs. Echter tot dit tijdstip is het noodzakelijk deze tarieven op andere wijze vast te stellen. Daarom bepaald dit artikel dat voor de bepaling van deze tarieven in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetswijziging wordt uitgegaan van het gewogen gemiddelde van de tarieven die door de regionale netbeheerders zijn gehanteerd in het voorafgaande jaar, gecorrigeerd voor de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex in het betreffende jaar.

Artikel 14
Dit artikel bepaalt dat er op basis van de Warmtewet geen subsidie wordt toegekend.

De Minister van Economische Zaken,

Regeling van de Minister van Economische Zaken van , houdende uitvoering van het Warmtebesluit (Warmteregeling)

De Minister van Economische Zaken,
Gelet op de artikelen 3, tweede lid, 4, vierde lid, en 11, tweede lid, van het Warmtebesluit;

Besluit:

§ 1. Begripsbepalingen

Artikel 1
In deze regeling wordt verstaan onder:
a. wet: de warmtewet;
b. maximumprijs: de prijs die de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit op grond van artikel 4, eerste lid, van de wet vaststelt.

§ 2. Vaste kosten

Artikel 2
1. Voor het vaststellen van de maximumprijs wordt bij het berekenen van het verschil in gebruikskosten uitgegaan van;
a. een aanschafwaarde van een cv-ketel van: € 2.474,
b. een gemiddelde levensduur van een cv-ketel van 15 jaar,
c. een gemiddelde resterende levensduur van een cv-ketel van 7,5 jaar,
d. jaarlijkse onderhoudskosten van een cv-ketel van 141 euro.
2. Voor de in dit artikel genoemde bedragen geldt het jaar 2009 als referentiejaar en worden deze bedragen voor latere jaren gecorrigeerd voor de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex.

§ 3. Variabele kosten

Artikel 3
Bij de bepaling van de energetische waarde van aardgasgebruik in de gaswoning wordt gebruik gemaakt van de volgende factoren:
a. warmtevraag voor ruimteverwarming als deel van de totale warmtevraag (VR), dat wordt vastgesteld op 0,79;
b. warmtevraag voor warm tapwater als deel van de totale warmtevraag (VT), dat wordt vastgesteld op 0,21;
c. leidingverlies bij ruimteverwarming (LVR), dat wordt vastgesteld op 0,05;
d. leidingverlies bij tapwater (LVT), dat wordt vastgesteld op 0,10;
e. gemiddeld opwekrendement voor ruimteverwarming (η_{ruimte}), dat wordt vastgesteld op 0,90;
f. gemiddeld warm tapwater rendement (η_{tap}), dat wordt vastgesteld op 0,65.

§ 4. Slotbepalingen

Artikel 4
De vergoeding die verschuldigd is op grond van artikel 20, eerste lid, van de wet voor het verlenen van een vergunning is € 1500,- en voor het verkrijgen van toestemming is € 500,-.

Artikel 5
Indien de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit een maximumprijs vaststelt voor jaren die zijn gelegen voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, worden de bedragen genoemd in het tweede artikel gecorrigeerd voor de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex.

Artikel 6
Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 juli 2010.

Artikel 7
Deze regeling wordt aangehaald als: Warmteregeling.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Economische Zaken,

Toelichting

§ 1. Inleiding
In deze ministeriële regeling wordt uitvoering gegeven aan artikelen 3 en 4 van het Warmtebesluit dat de elementen en wijze van berekening beschrijft voor de maximum (of NMDA-) prijs. Artikel 3, tweede lid, van dat besluit delegeert de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels omtrent de vaste kosten naar ministeriële regeling. Artikel 4, vierde lid delegeert regels met betrekking tot de variabele kosten en de vaststelling van het brandstofrendement. In de volgende twee paragrafen zal nader worden ingegaan op de vaste en variabele kosten.

In deze regeling wordt de referentiewaarde vastgesteld voor aan aantal factoren de benodigd zijn bij de bepaling van de maximumprijs van warmte. Deze referentiewaarden worden bij MR vastgesteld omdat de hoogte ervan kan veranderen in de tijd bijvoorbeeld door de invloed van technologische ontwikkelingen. Wanneer hiertoe aanleiding is, kan er een nieuwe indexering plaatsvinden van deze referentiewaarden. Een dergelijke indexering vindt in elk geval elke vier jaar, naar aanleiding van de periodieke evaluatie van de wet, plaats. Bij de vaststelling van de referentiewaarden in de onderhavige regeling is gebruik gemaakt van onafhankelijke bronnen en rapporten van externe adviseurs.

§ 2. Vaste kosten
De vaste kosten worden bepaald met gebruikmaking van de formule die is opgenomen in artikel 3, eerste lid van het warmtebesluit. Een onderdeel van deze formule is het verschil in gebruikskosten tussen een cv-ketel bij het gebruik van gas als energiebron en een afleverset bij het gebruik van warmte als energiebron. Onderdeel van deze gebruikskosten zijn de kapitaalslasten van een cv-ketel, waarvoor vaststelling van een aantal factoren benodigd is. Ten eerste is de referentie voor de aanschafprijs van een cv-ketel vastgesteld op een bedrag van € 2.474. Ten behoeve van de vaststelling van deze referentieprijs heeft een second opinion plaatsgevonden op de in de rapporten van Royal Haskoning en TNO genoemde prijzen voor cv-ketels, waaruit blijkt dat de meest geschikte referentiewaarde voor de aanschaf van een cv-ketel uitkomt op 2.097 euro exclusief BTW ofwel 2.474 inclusief BTW. Deze second opinion is uitgevoerd door Deerns Raadgevend Ingenieurs. De gemiddelde levensduur van een cv-ketel is vastgesteld op 15 jaar. Conform de bestaande reguleringsmethodiek van de NMa worden de kapitaalslasten bepaald door de afschrijvingslasten op basis van een lineaire afschrijving te vermeerderen met een vermogensvergoeding op basis van een door de NMa vast te stellen reële vermogenskostenvoet. Ten behoeve van de bepaling van de vermogensvergoeding is de gemiddelde resterende levensduur van een cv-ketel vastgesteld op de helft van de totale levensduur van een cv-ketel. De referentie voor de jaarlijkse onderhoudskosten is vastgesteld op 119 euro exclusief ofwel 141 euro inclusief BTW en is gebaseerd op een jaarlijkse allesomvattend onderhoudscontract.

§ 3. Variabele kosten
De variabele kosten worden bepaald met gebruikmaking van de formule die is opgenomen in artikel 4, eerste, tweede en derde lid van het Warmtebesluit. Een belangrijk element in deze formule is de brandstofrendement van de warmteproductie. Dit brandstofrendement kan worden beïnvloed door verschillende factoren. Een element dat in elk geval bepalend is voor het brandstofrendement, is de energetische waarde van het aardgasgebruik in de gaswoning. De energetische waarde van het aardgasgebruik in gaswoning hangt af van twee factoren; de verhouding tussen warmte die wordt opgewekt voor tapwater en voor ruimteverwarming en de leidingverliezen.
Ten behoeve van de bepaling van de verhouding tussen ruimteverwarming en tapwater is, op basis van gegevens voor het jaar 2007 uit het Basisonderzoek Warmte Kleinverbruik van EnergieNed,

uitgegaan van een gemiddelde jaarlijkse warmtevraag van 34,2 GJ en een gemiddelde jaarlijkse vraag voor tapwater van 7,2 GJ. De vraag naar warmte voor ruimteverwarming maakt derhalve gemiddeld 79% uit van de totale warmtevraag en de vraag naar warm tapwater 21%.

Bij de vaststelling van het rendement voor ruimteverwarming en van het taprendement is gebruik gemaakt van de analyse van Haskoning. Het gemiddelde rendement voor ruimteverwarming is vastgesteld op 90%. Bij de bepaling van dit rendement is een temperatuurcorrectie aangebracht. Reden hiervoor is dat indien alleen een woonvertrek wordt verwarmd of niet alle radiatoren worden opengezet, de ketel wordt gedongen op een hogere temperatuur te werken waardoor het hoge rendement dat de ketel in principe zou kunnen halen (96,3%) niet wordt bereikt.
Voor de bepaling van het rendement voor tapwater wordt uitgegaan van een combitoestel omdat dit het meest gebruikt wordt. Haskoning gebruikt voor de vaststelling van het taprendement een gemiddelde van wat er aan Gaskeur certificaten bekend is en komt uit op een rendement voor tapwater van ruim 65%.

Bij de bepaling van het leidingverlies wordt ervan uitgegaan dat de absolute waarde van dit verlies een bescheiden rol speelt, omdat de ketel niet in de meterkast staat. Het leidingverlies bij ruimteverwarming is vastgesteld op 5% en bij tapwater op 10%.

ENERGIEKAMER

NMa

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

Datum	*Uw kenmerk*	*Ons kenmerk*	*Bijlage(n)*
– 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 (hiema: 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 uitvoerbaarheid[1] en handhaafbaarheid[2] 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.

Postbus 16326 *Wijnhaven 24* *Muzenstraat 81* *T: [070] 330 33 30*
2500 BH Den Haag *2511 GA Den Haag* *2511 WB Den Haag* *F: [070] 330 33 70* *Web: www.energiekamer.nl*

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 1998[3] 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. Verkrijging 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 marktaandelen 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 Toelichting[4] 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 vertrouwelijkheid 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 rekenvolumes 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 geijkt 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 Wijziging[7]. 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 verbruiker 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 verbruiker 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 overgelegd[8].

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.

29 oktober 2009

De Minister van Economische Zaken,
mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 20101
2500 EC 'S-GRAVENHAGE

Ons nummer: W10.09.0350/III

Betreft: Uw brief van 7 september 2009

Bij Uw bovenvermelde brief hebt U een verzoek gedaan overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State.

Thans heeft afdeling III de beraadslagingen afgesloten en haar reactie op Uw verzoek vastgesteld. Mede namens de voorzitter van de afdeling doe ik U hierbij deze reactie toekomen.
Tegen de openbaarmaking daarvan bestaat bij de Raad geen bezwaar.

Bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van 29 oktober 2009

Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake terugwerkende kracht Warmtewet

Bij brief van 7 september 2009, kenmerk WJZ/ 9149265, heeft de Minister van Economische Zaken op de voet van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State aan de afdeling III van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen ter zake van de terugwerkende kracht van artikel 45, tweede lid, van de Warmtewet.

Op 10 februari 2009 heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal het voorstel van wet van de leden Ten Hoopen en Samsom tot het stellen van regels omtrent de levering van warmte aan verbruikers (Warmtewet) aanvaard.[1] Thans verzoekt de Minister van Economische Zaken op de voet van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State afdeling III om voorlichting over artikel 45, tweede lid, van de Warmtewet. Zij merkt op dat 'momenteel [...] de uitvoering van de wet [wordt] voorbereid waarbij tevens onder ogen moet worden gezien hoe de terugwerkende kracht rechtens op juiste wijze kan worden geoperationaliseerd. Voorlichting over de precieze werking van artikel 45, tweede lid, is daarbij wenselijk nu dit van belang kan zijn in het licht van de rechtszekerheid van warmteleveranciers.'

Een delegatie van afdeling III heeft op 12 oktober 2009 op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State met de minister over het verzoek om voorlichting beraadslaagd.

Voorafgaand aan de inhoudelijke opmerkingen merkt de afdeling het volgende op. Het wetsvoorstel is door de beide kamers der Staten-Generaal aanvaard, maar nog niet door de regering bekrachtigd. Uit opmerkingen van de Minister van Economische Zaken tijdens de parlementaire behandeling leidt de afdeling af dat de regering wel het voornemen heeft over te gaan tot bekrachtiging.[2] De minister heeft dat in de beraadslaging met de delegatie van de afdeling bevestigd. Gelet daarop zal de afdeling de inhoud van het voorstel, ook op het punt van de terugwerkende kracht, als gegeven beschouwen, en de voorlichting uitsluitend richten op de gestelde vraag over de rechtens juiste wijze van operationalisering van deze terugwerkende kracht.

De afdeling meent dat in verband met deze operationalisering de volgende twee onderwerpen behandeling verdienen: de taak van de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa; zie hierna, par. 2.1.) en de restitutie door de warmteleverancier[3] van een eventueel te veel betaalde prijs aan de verbruiker, bezien in samenhang met het vraagstuk van eventuele compensatie van die restitutie aan de warmteleverancier (zie hierna, par. 2.2.). Voorafgaand aan deze beide onderwerpen zal kort worden ingegaan op de Warmtewet (par. 1).

1. De Warmtewet

a. Prijsregulering

---

1 Kamerstukken I 2008/09, 29 048.
2 In het bijzonder Kamerstukken I 2008/09, 29 048, D.
3 Artikel 10 van de Warmtewet maakt onderscheid tussen de vergunninghouder (als bedoeld in artikel 7) en de producent. De afdeling zal in deze voorlichting beide samengenomen ook aanduiden als: warmteleverancier.

Het voorstel voorziet in prijsregulering bij de levering van warmte aan verbruikers. Ingevolge artikel 5, eerste lid, moet de door de warmteleverancier in rekening te brengen prijs redelijk zijn. Deze redelijke prijs is gebaseerd op de aan de levering van warmte redelijkerwijs toe te rekenen kosten. Uitgangspunt van de wet is het *niet-meer-dan-anders* principe. Dit houdt in dat de in rekening te brengen prijs in ieder geval niet hoger mag zijn dan de prijs die door verbruiker zou zijn betaald indien hij de beschikking had gehad over een aansluiting op het gasnet: de maximumprijs als bedoeld in artikel 4, eerste lid. Artikel 4, derde lid, bepaalt dat na de vaststelling van een maximumprijs de prijzen voor levering van warmte die hoger zijn dan de maximumprijs van rechtswege worden gesteld op die maximumprijs.

Het aldus geregelde *niet-meer-dan-anders* principe kan voor de warmteleverancier resulteren in een in rekening te brengen prijs die ligt beneden de redelijke prijs als hiervoor bedoeld. Voor de opvang van de gevolgen daarvan kent de wet twee voorzieningen: zogenoemde *pooling* door de warmteleverancier zelf (kruissubsidiëring tussen verlieslatende en winstgevende projecten) en een financiële bijdrage vanwege de overheid. Beoogd is aldus een balans te bewerkstelligen tussen het belang van de verbruikers bij een betrouwbare levering tegen een redelijke prijs en het belang van de warmteleveranciers bij een gezonde bedrijfsvoering, met redelijke rendementen.

b. Invoerings- en overgangsrecht
Bij de indiening van het wetsvoorstel, op 15 september 2003, werd beoogd de Warmtewet gelijktijdig met de liberalisering van de energiemarkt, op 1 juli 2004, in werking te laten treden. Toen bleek dat de wetgevingsprocedure niet tijdig zou zijn afgerond, is bij de tweede nota van wijziging bepaald dat twee onderdelen van het voorstel, de artikelen 4 (over de maximumprijs) en 5, eerste lid (over de redelijke prijs), zouden terugwerken tot 1 juli 2004.[4] Om een goede balans te vinden tussen de gerechtvaardigde belangen van verbruikers en de financiële en administratieve gevolgen voor energieleveranciers, alsook rekening houdend met staatsrechtelijke bezwaren die werden geuit tegen een te lange termijn van terugwerkende kracht[5], is bij de zesde nota van wijziging in artikel 45, tweede lid, neergelegd dat de bepalingen omtrent de redelijke prijs en de maximumprijs terugwerken tot 1 januari 2007.[6]

2. Operationalisering

2.1. De taak van de NMa; prijsstelling

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de wet is het de taak en de bevoegdheid van de NMa om vast te stellen wat de maximumprijs is die aan de verbruiker in rekening mag worden gebracht voor de levering van warmte. De maximumprijs dient te worden vastgesteld met inachtneming van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels met betrekking tot de elementen en wijze van berekening. Ingevolge artikel 5, eerste lid, dient de NMa beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de elementen en wijze van berekening van de redelijke prijs voor de levering van warmte door de vergunninghoudende leverancier.

---

4 Kamerstukken II 2004/05, 29 048, nr. 10.
5 Zie ook Kamerstukken II 2007/08, 29 048, nr. 40.
6 Kamerstukken II 2007/08 29 048, nr. 22.

Artikel 45, tweede lid, bepaalt dat artikel 4 en artikel 5, eerste lid, terugwerken tot en met 1 januari 2007. Gelet op het *niet-meer-dan-anders* principe dat uitgangspunt is van de wet, brengt artikel 45, tweede lid, naar het oordeel van de afdeling met zich dat de NMa de maximumprijs en de redelijke prijs voor het eerst moet vaststellen op basis van de gegevens en omstandigheden (waaronder de gasprijs) zoals die golden op 1 januari 2007. Immers, het vaststellen van deze twee prijzen naar de situatie op een later tijdstip, om deze vervolgens terugwerkend toe te passen met ingang van 1 januari 2007, zou geen recht doen aan het uitgangspunt van de wet. Vervolgens zal de NMa eventuele aanpassingen van de beide prijzen moeten vaststellen voor de jaren tussen 1 januari 2007 en de inwerkingtreding van de wet.

2.2. Restitutie; gevolgen

Hierna wordt ingegaan op de gevolgen van de prijsstelling voor de positie van de verbruikers respectievelijk de warmteleverancier.

2.2.1. Positie verbruikers
Rekening moet worden gehouden met de situatie dat de maximumprijs of de redelijke prijs als vastgesteld volgens de onder 2.1. beschreven aanpak ligt onder de prijzen voor de levering van warmte die in de periode tussen 1 januari 2007 en de datum van inwerkingtreding van de wet al aan de verbruikers in rekening zijn gebracht. Indien deze situatie zich zou voordoen, vloeit naar het oordeel van de afdeling uit artikel 4, derde lid, bezien in samenhang met het *niet-meer-dan-anders* principe van de wet, voort dat aan verbruikers restitutie zal moeten plaatsvinden van het verschil tussen de vastgestelde redelijke prijs of de maximumprijs enerzijds en de in rekening gebrachte prijs anderzijds. Verbruikers hebben immers in dat geval, achteraf bezien, een nadeel geleden, dat niet voor hun rekening mag blijven. Hierna, onder 2.2.2., zal de afdeling drie gevallen onderscheiden waarin dergelijke restitutie aan verbruikers mag worden verwacht.

2.2.2. Positie warmteleverancier
Artikel 5, eerste lid, bepaalt dat de vergunninghouder de plicht heeft warmte te leveren tegen - onder meer - een redelijke prijs. Deze redelijke prijs is gebaseerd op de aan de levering van warmte redelijkerwijs toe te rekenen kosten. De NMa dient beleidsregels vast te stellen voor het bepalen van de redelijke prijs. De afdeling onderscheidt in de redelijke prijs twee componenten: de daadwerkelijke kosten voor de levering van warmte (hierna: kostprijs) en een redelijk te achten marge boven de kostprijs.

In verband met het bedrijfsresultaat van de warmteleverancier meent de afdeling dat de situatie waarin de aan de verbruiker in rekening gebrachte prijs hoger is dan de – terugwerkend – vastgestelde redelijke prijs of maximumprijs nader moet worden onderscheiden in de volgende drie gevallen:

a. De redelijke prijs ligt niet alleen onder de maximumprijs, maar is ook lager dan de in rekening gebrachte prijs.
In dit geval mag restitutie aan verbruikers worden verwacht van het verschil tussen de aan hen in rekening gebrachte prijs en de redelijke prijs. Deze restitutie betekent voor de warmteleverancier dat zijn marge tussen de kostprijs en de in rekening gebrachte prijs wordt verkleind, namelijk tot het niveau dat hoort bij de prijs die redelijk moet worden geacht gelet op de beleidsregels van de NMa. Er blijft nog wel een positief

bedrijfsresultaat voor de betreffende levering van warmte, maar met een lagere winstmarge.

b. De maximumprijs ligt onder de redelijke prijs en boven de kostprijs van de betreffende warmteleverancier.
In dit geval mag restitutie aan verbruikers worden verwacht van het verschil tussen de aan hen in rekening gebrachte prijs en de maximumprijs. Deze restitutie betekent voor de warmteleverancier eveneens dat zijn marge tussen de kostprijs en de in rekening gebrachte prijs wordt verkleind, namelijk tot het verschil tussen de kostprijs en de maximumprijs. Er blijft nog wel een positief bedrijfsresultaat voor de betreffende levering van warmte, maar de winstmarge komt alsnog te liggen beneden het niveau dat hoort bij de door de NMa als redelijk bepaalde prijs.

c. De maximumprijs ligt onder de kostprijs van de betreffende warmteleverancier.
In dit geval mag restitutie aan verbruikers worden verwacht van het verschil tussen de aan hen in rekening gebrachte prijs en de maximumprijs. Deze restitutie dwingt de warmteleverancier achteraf een prijs in rekening te brengen die ligt beneden zijn kostprijs. Aldus ontstaat alsnog een negatief bedrijfsresultaat voor de betreffende levering van warmte.

2.2.3. Gevolgen
De vraag is nu welke gevolgen eventuele restitutie aan de verbruiker zal moeten hebben voor de warmteleverancier die, achteraf bezien, een te hoge prijs in rekening heeft gebracht.

Ad 2.2.2.a en 2.2.2.b:
De afdeling is van oordeel dat als uitgangspunt voor de hiervoor in 2.2.2. onder a. en b. bedoelde gevallen zal kunnen gelden dat het nadeel dat de betreffende warmteleverancier lijdt doordat zijn bedrijfsresultaat over de levering van warmte in het betreffende jaar alsnog wordt verkleind voor zijn rekening blijft. Immers, in beide gevallen is nog steeds sprake van een positief bedrijfsresultaat (zij het met een onderscheid in de omvang van de winstmarge), ook al komt dit alsnog op een lager niveau te liggen. Uitzondering op dit uitgangspunt zou kunnen zijn de situatie waarin dit uitgangspunt ertoe zou leiden dat de betreffende warmteleverancier, bezien over de gehele periode tussen 1 januari 2007 en de datum van inwerkingtreding van de wet, zou worden geconfronteerd met een acute en ernstige bedreiging van de continuïteit van zijn onderneming. Op die situatie zou het regime kunnen worden toegepast dat de afdeling hierna zal bespreken ten aanzien van de onder 2.2.2.c. bedoelde situatie.

Ad 2.2.2.c.:
In het onder 2.2.2.c. bedoelde geval wordt de betrokken warmteleverancier alsnog geconfronteerd met een negatief bedrijfsresultaat voor de levering van warmte in het betreffende jaar. Het achteraf volgen van de weg van *pooling* (kruissubsidiëring) lijkt voor dat geval in redelijkheid als oplossing niet te kunnen worden gevergd. Immers, de warmteleverancier kan de prijs van winstgevende activiteiten niet met terugwerkende kracht verhogen teneinde daarmee het verlies te subsidiëren dat hij alsnog lijdt over de levering van warmte.

Naar het oordeel van de afdeling is het echter evenmin redelijk te achten om het in dit geval te laten bij deze conclusie, en aldus het nadeel van het negatieve bedrijfsresultaat geheel voor rekening te laten van de betrokken warmteleverancier.

In dit licht is van belang dat het negatieve resultaat voortvloeit uit het stelsel van prijsregulering waartoe de wetgever met de aanvaarding van de Warmtewet heeft besloten. De afdeling zal hierna de blik richten op de overheid, als de derde partij in de driehoek met de verbruiker en de warmteleverancier zoals deze voortvloeit uit de Warmtewet, en nagaan of er voor het onder 2.2.2.c. bedoelde geval redenen zijn om compensatie vanwege de overheid passend te achten, en zo ja, wanneer.

2.3. Compensatie

a. Het criterium van de buitensporige last

In een geval als bedoeld onder 2.2.2.c. waarbij de betrokken warmteleverancier achteraf met een negatief bedrijfsresultaat wordt geconfronteerd, zou de plicht tot restitutie zonder dat het desbetreffende financiële nadeel wordt gecompenseerd, onder bepaalde omstandigheden kunnen betekenen dat sprake is een buitensporige last. Gelet op de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 1, Eerste Protocol, van het EVRM[7] kan in een individueel geval sprake zijn van een dergelijke buitensporige last indien niet een behoorlijk evenwicht bestaat tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de rechten van - in dit geval - de betrokken warmteleverancier die door de plicht tot restitutie wordt geconfronteerd met een inbreuk op het ongestoord genot van zijn eigendom.[8]

De afdeling is van oordeel dat het in de rede ligt dat de minister voor zo'n specifiek geval, zo het zich zou voordoen, de mogelijkheid nagaat om, analoog aan artikel 26 van de Warmtewet[9], compensatie te bieden voor het nadeel dat, achteraf, voor de betrokken warmteleverancier voortvloeit uit wat kan worden aangemerkt als een vorm van openbare dienstverrichting.[10] Daarbij geldt dat het dan vermoedelijk zal gaan om een incidenteel geval, en om een voorziening voor een in de tijd duidelijk begrensde periode, die niet langer kan zijn dan het tijdvak tussen 1 januari 2007 en de datum van inwerkingtreding van de Warmtewet.

De minister zou in beleidsregels een aantal criteria kunnen neerleggen op basis waarvan kan worden vastgesteld onder welke omstandigheden moet worden geconcludeerd tot een buitensporige last. Daarbij zou een bijzonder gewicht kunnen worden toegekend aan de gevolgen van de restitutie binnen de bedrijfsvoering als geheel van de betrokken warmteleverancier, mede gelet op de daarin behaalde resultaten over de verschillende jaren. Aldus zouden die beleidsregels ertoe kunnen leiden dat niet alle gevallen als bedoeld onder 2.2.2.c. op voorhand in aanmerking

---

7 Artikel 1 van het EVRM luidt: "Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren." De verplichting tot restitutie aan verbruikers kan worden gekwalificeerd als regulering van eigendom.

8 Zie in dat verband het arrest van het EHRM van 23 september 1982 (Sporrong en Lönroth tegen Zweden).

9 Bijvoorbeeld met toepassing van artikel 4:23, derde lid, onderdeel d, Awb.

10 De afdeling meent dat de kenmerken van dergelijke compensatie, in samenhang bezien, moeten leiden tot het oordeel dat deze compensatie niet is aan te merken als een vorm van schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad.

komen voor compensatie, maar dat het criterium van buitensporige last in deze wordt gehanteerd voor het maken van onderscheid.

b. Staatssteun?
Indien bij de eventuele compensatie rekening wordt gehouden met de regels die in Europees verband gelden voor de verlening van steun aan individuele bedrijven, meent de afdeling dat een dergelijke compensatie past binnen het Europeesrechtelijke staatssteunkader.

De afdeling wijst er in dit verband in de eerste plaats op dat uit de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie lijkt te kunnen worden afgeleid dat compensatie aan individuele bedrijven voor door overheidsingrijpen geleden schade geen staatssteun vormt, mits er geen sprake is van financiering die de daadwerkelijk geleden schade te boven gaat (geen overcompensatie).[11] Daarbij dient de vergoeding van de schade een direct gevolg te zijn van het ingrijpen van de overheid en moet zij in beginsel berusten op een algemene schadevergoedingsregeling die haar oorsprong vindt in het recht.[12]

Indien niet aan de bovenstaande voorwaarden voor compensatie van schade wordt voldaan, komt artikel 87 EG alsnog in het vizier. Indien sprake is van steun die de de-minimis drempel overstijgt[13] zal deze bij de Europese Commissie moeten worden gemeld. De afdeling meent, mede gelet op de communautaire richtsnoeren inzake staatsteun voor milieubescherming[14], dat ook in dat geval verenigbaarheid met de staatssteunregels niet tot problemen hoeft te leiden.

De afdeling heeft tegen openbaarmaking van deze voorlichting geen bezwaar.

---

[11] Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie van 16 juni 2004 Steun ten behoeve van Akzo Nobel ter beperking van het transport van chloor (PbEG C 81).

[12] Zie ook de ICER Handreiking nadeelcompensatie en staatssteun (oktober 2007), beschikbaar op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

[13] Waarbij wellicht niet kan worden volstaan met de berekening van de steun aan individuele projecten maar op concernniveau moet worden gekeken. Zie ook de beschikking van de Commissie van 20 juli 1999 betreffende staatssteun van Nederland ten behoeve van 633 Nederlandse tankstations in de grensstreek met Duitsland (PbEG L 280).

[14] PbEU 2008 C82.