

Vergaderjaar 2010–2011

29 048

Voorstel van wet van de leden Ten Hoopen en Samsom tot het stellen van regels omtrent de levering van warmte aan verbruikers (Warmtewet)

Nr. 52

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2010

Inleiding

Met deze brief geef ik invulling aan twee toezeggingen die ik heb gedaan tijdens het Algemeen Overleg van 30 juni 2010 (kamerstuk 29 048, nr. 51) over het Voorstel van wet van de leden Ten Hoopen en Samsom tot het stellen van regels omtrent de levering van warmte aan verbruikers (Warmtewet).

Deze toezeggingen betreffen:

- Het aanbieden van het onderzoek naar factoren die van belang zijn om al dan niet te investeren in warmtelevering. Het onderzoeksrapport van de Rebel-groep treft u hierbij aan¹.
- Een reactie te geven op het rapport van de BECO-groep «Warmtetarieven voor huishoudens».

Daarnaast is mij door uw vaste commissie voor Economische Zaken gevraagd te reageren op de brief van de gemeente Lelystad die zich richt op het hiervoor genoemde onderzoek van de BECO-groep.

Mijn reactie treft u onderstaand aan.

Onderzoek van de Rebel-groep

Het onderzoek richt zich op factoren die een rol spelen bij investeringsbeslissingen voor nieuwe warmteprojecten en het effect van de Warmtewet hierop. De onderzoekers hebben een kwantitatieve en een kwalitatieve analyse uitgevoerd.

De onderzoekers tekenen hierbij aan dat de informatievergaring ten behoeve van het rapport is verricht voor het Algemeen Overleg met uw Kamer van 30 juni 2010, waarin is afgesproken dat ik wijzigingen van de Warmtewet ter hand zal nemen. De bevindingen in het onderzoeksrapport

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bevestigen de ingeslagen weg van wijziging van de Warmtewet alvorens deze in werking te laten treden.

Kwantitatieve analyse

Voor de kwantitatieve analyse is gebruik gemaakt van 5 typen projecten:

1. Traditionele stadsverwarming met een Stoom en Gas (STEG) centrale.
2. Wijkverwarming met een biomassa Warmtekrachtkoppeling (WKK) als bron.
3. Een collectieve Warmte Koude Opslag (WKO) op een nieuw bedrijven terrein.
4. Grootschalige stadsverwarming voor 4 000 woningen gebruikmakend van geothermie als warmtebron.
5. Benutting van industriële restwarmte.

Op basis van hun analyse concluderen de onderzoekers dat veel warmteleveringsprojecten – indien deze geïsoleerd gezien worden – financieel niet haalbaar lijken te zijn. Bij de analyses zijn eventuele subsidies en bijdragen van lokale overheden niet meegenomen. Het dubbele tariefstelsel (combinatie van maximumprijs en redelijke prijs), dat onderdeel vormt van de oorspronkelijke Warmtewet, heeft volgens de onderzoekers een drukkend effect op de rendementen van warmtelevering voor nieuwe projecten. Dit komt omdat dit dubbele prijsmechanisme ervoor zorgt dat het onmogelijk is om tegenvallers en aanloopverliezen later te compenseren, omdat het rendement steeds wordt afgetoet door de laagste van de twee tarieven. De mogelijke toepassing van terugwerkende kracht bij de tariefbepaling en de beperkte mogelijkheden tot pooling worden door de onderzoekers benoemd als bijkomende nadelige gevolgen van de wet voor de rentabiliteit van warmtenetten.

De onderzoekers verwachten dat bij de projecten die wel gerealiseerd worden, daarom tevens andere financiële overwegingen een rol spelen. De onderzoekers merken onder andere op dat het rapport niet volledig aansluit op de praktijk, waarin veelal integraal naar warmteproductie en -levering wordt gekeken als basis voor een investeringsbesluit, en er ook verschillende subsidies mogelijk zijn voor dergelijke projecten. Daarnaast spelen naar verwachting ook meer kwalitatieve en strategische overwegingen een rol, bijvoorbeeld ontwikkeling van het duurzaamheidsprofiel van een bedrijf, of het uitbouwen of behouden van een positie op de markt. Ook lijkt er een belangrijke rol weggelegd voor de besluitvorming van plaatselijke overheden bij het realiseren van een nieuw warmtenetwerk.

Kwalitatieve analyse

Voor de kwalitatieve analyse hebben de onderzoekers de belangen van diverse groepen belanghebbenden in beeld gebracht. Het gaat hier om de voornaamste beweegredenen om warmteprojecten te realiseren. De in kaart gebrachte stakeholders zijn de warmteleveranciers, de warmteproducenten, de decentrale overheden, de gebruikers, de ontwikkelaars en de financiers. De grootste zorgen van deze stakeholders met betrekking tot de realisatie van toekomstige warmteprojecten liggen op het vlak van:

- de complexe administratieve omgeving en hieruit voortvloeiende lasten,
- het gebrek aan transparantie door het dubbele prijsmechanisme,
- de voorspelbaarheid van het aantal aansluitingen.

Conclusie

Ik constateer dat de bevindingen van de onderzoekers in lijn liggen met de reacties die in het kader van de consultatie over het destijds voorliggende concept warmtebesluit zijn ingebracht.

Enkele veelgenoemde gevolgen van de Warmtewet die door partijen als een belemmering worden gezien voor nieuwe warmteprojecten, betreffen de dubbele tariefstelling en de beperkte mogelijkheden om projecten te poolen. Ook de terugwerkende kracht wordt genoemd als belemmering. Zoals besproken tijdens het overleg van 30 juni 2010, zal ik deze (en andere) aspecten betrekken bij mijn voorstel tot aanpassing van de Warmtewet. Mijn inzet daarbij is om genoemde belemmeringen zoveel mogelijk weg te nemen, onder behoud van leveringszekerheid en tariefbescherming voor warmtegebruikers.

Vergelijking tussen onderzoek NMa en rapport van de BECO-groep

Met het onderstaande ga ik in op twee verzoeken van uw Kamer:

1. In het algemeen overleg van 30 juni 2010 heeft de CDA-fractie gevraagd naar een schriftelijke reactie op het onderzoek van adviesbureau BECO.
2. Per brief heeft de gemeente Lelystad – de gemeente waarop het onderzoek van BECO zich richt – aan de uw vaste commissie voor Economische Zaken gevraagd te waarborgen dat de prijzen voor warmteafnemers voldoen aan het NMDA-principe. De vaste commissie voor Economische Zaken heeft mij gevraagd om een reactie op de brief van de gemeente Lelystad.

1. Reactie op onderzoek van adviesbureau BECO

In haar analyse komt BECO tot de conclusie dat er door afnemers van warmte op basis van het EnergieNed tariefadvies meer wordt betaald dan in het geval de afnemers waren aangesloten op een gasnet. De onderzoekers concluderen daarnaast ook dat de Warmtewet geen verbetering in deze situatie teweeg zal brengen. Dit in tegenstelling tot het NMa-rapport dat op 12 mei jl. met de Tweede Kamer is gedeeld (kamerstuk 29 048, nr. 49). In dit onderzoek concludeert de NMa dat de maximumprijs volgens de Warmtewet juist lager ligt dan het tariefadvies van EnergieNed. Het navolgende geeft inzicht in de verschillen tussen de twee rapporten. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft het rapport van BECO bestudeerd en hier overleg over gevoerd met de onderzoekers van BECO. Uit deze analyse blijkt dat de verschillen grotendeels zijn terug te voeren op de behandeling van door BECO benoemde «eenmalige kosten».

De onderzoekers van BECO maken een onderscheid tussen bestaande en nieuwe klanten. Dit onderscheid wordt niet gemaakt in de op de Warmtewet gebaseerde berekeningen van de NMa. De conclusies van BECO en de NMa komen in grote lijnen overeen voor wat betreft nieuwe warmteklanten op een warmtenet; deze betalen zowel volgens de NMa als volgens BECO niet meer dan anders.

De conclusies lopen met name uiteen als het gaat om de bestaande warmteklanten. BECO stelt dat de bestaande klanten in Lelystad teveel betalen, omdat deze klanten in het verleden op basis van het tariefadvies van EnergieNed eenmalige en jaarlijkse kosten hebben gemaakt voor de vermeden investeringen in een cv-ketel. BECO is van mening dat deze bestaande warmteklanten voor deze kosten gecompenseerd zouden moeten worden middels de tariefstelling in de Warmtewet.

De analyse van de NMa is gebaseerd op het tariefstelsel voortvloeiende uit de Warmtewet, de AMvB en de Warmteregeling. In dit tariefstelsel worden deze eenmalige bijdragen niet meegenomen in de berekening van de jaarlijkse maximumprijs.

Het gaat hier in het algemeen om de zogenaamde rentabiliteitsbijdrage, de vermeden kosten voor de aanschaf van een combi-ketel en/of de aansluitbijdrage. De betaalde eenmalige bijdragen zijn in het algemeen het resultaat van onderhandelingen tussen de warmteleverancier, projectontwikkelaar en gemeente. Dit onderhandelingsresultaat verschilt per project en is vaak niet bekend. Het op de Warmtewet gebaseerde tariefstelsel houdt geen rekening met dergelijke eenmalige kosten, omdat deze bijdragen in het verleden zijn betaald, vaak niet duidelijk is hoe hoog deze bijdragen zijn geweest en deze bijdragen meestal zijn verdisconteerd in de huizenprijs. Daar komt bij dat de eenmalige kosten alleen zijn betaald door de eerste bewoners van een woning. Het is onmogelijk om hiermee rekening te houden in de bepaling van een generiek prijsplafond in algemene wetgeving.

Ten slotte hanteert BECO in haar berekeningen een aantal afwijkende aannames met betrekking tot de parameters in de Warmtewet en de onderliggende regelgeving. Hierbij gaat het om zaken als het rendement van een combiketel, de leidingverliezen, de vermogenskostenvoet, de gasprijs en de afschrijvingsmethodiek. Deze aannames hebben een relatief kleine invloed.

In het licht van de discussie over de AMvB is de keuze voor de vaststelling van de parameters toegelicht. Ik wil hierbij aantekenen dat er naar verwachting altijd discussie zal bestaan over de vaststelling van deze parameters, omdat het gaat om gemiddelden en omdat hiervoor aannames gedaan moeten worden over marktomstandigheden en technische prestaties in praktijksituaties. Daarom is reeds door mijn voorganger de intentie uitgesproken om het Expertise Centrum Warmte regelmatig de hoogte van deze parameters te laten evalueren. Over de discussie over de in de warmteregeling vastgestelde parameters heeft zij uw Kamer per brief van 12 mei geïnformeerd, waarbij zij heeft aangegeven dat de vaststelling hiervan is gebaseerd op extern onderzoek. Ik zie geen reden om van deze lijn af te wijken.

2. Reactie op brief van gemeente Lelystad

De gemeente Lelystad stelt in haar brief aan de vaste commissie voor Economische Zaken dat «inwoners van Lelystad met stadsverwarming jaarlijks gemiddeld 26% duurder uit zijn dan gasafnemers: het zou gaan om een bedrag van 274,- euro inclusief BTW voor 2010.» De gemeente baseert zich hierbij op het onderzoek van BECO. Ik hecht er belang aan hierbij op te merken dat deze conclusie uit het BECO-onderzoek is gebaseerd op een vergelijking met de tarieven uit het tariefadvies van EnergieNed en niet met de tarieven op basis van de Warmtewet. In de Warmtewet is juist specifiek gekozen voor een andere methodologie (rendementsmethode) dan die van het tariefadvies van EnergieNed, waardoor een vergelijking hiermee niet zinvol is. Die wet strekt ertoe warmteafnemers te beschermen door de instelling van een maximumprijs gebaseerd op het «niet meer dan anders» principe (NMDA). Verder wijst de gemeente Lelystad in haar brief op de stelling van BECO dat de Warmtewet geen verandering zal brengen in de situatie. Zoals gemeld, is deze stelling in tegenspraak met de conclusies uit de analyse van de NMa, die zich baseert op het uit de Warmtewet voortvloeiende tariefstelsel. Zoals bovenstaand beschreven, blijkt het verschil tussen het BECO-onderzoek en het uit de Warmtewet voortvloeiende tariefstelsel met

name terug te voeren op de eenmalige bijdragen die in het verleden zijn betaald.

De gemeente Lelystad vraagt aan uw Kamer om te waarborgen dat de prijzen van hun warmteafnemers voldoen aan het NMDA-principe. De Warmtewet en de AMvB zijn hier juist op gericht en worden, conform de afspraken gemaakt tijdens het AO van 30 juni jongstleden, op dit moment aangepast. De gewijzigde wet en AMvB zullen te zijner tijd aan uw Kamer worden toegezonden.

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