

Aan de orde is de behandeling van:

- **het voorstel van wet van de leden Ten Hoopen en Samsom tot het stellen van regels omtrent de levering van warmte aan verbruikers (Warmtewet) (29048).**

De **voorzitter**: Ik heet de initiatiefnemers van harte welkom in dit huis, alsook de heer Van Keulen, de adviseur van de initiatiefnemers. Ik heet ook de minister van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Asscher** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Vanaf deze plaats begin ik met een compliment voor de indieners van dit wetsvoorstel. Een initiatiefwetsvoorstel is altijd een ingewikkelde zaak, tijdrovend en gecompliceerd. Dat blijkt ook wel uit het nummer van dit wetsvoorstel, dat stamt uit 2003, en het feit dat er al zes nota's van wijziging zijn uitgebracht. De lange doorlooptijd, de vele wijzigingen en het voortschrijdend inzicht bij betrokken partijen maken dit wetsvoorstel er niet makkelijker of meer inzichtelijker door. Dat het nu dus zo ver is dat het eindelijk in de senaat kan worden behandeld, strekt de indieners tot eer.

Ook het uitgangspunt van deze wet is prijzenswaardig. Het beoogt namelijk om redelijke prijzen en voorwaarden te garanderen, een continue betrouwbare warmtelevering met inachtneming van een goede dienstverlening. Ik zou daar zelf nog wel aan willen toevoegen dat ik hoop dat het ook de milieudoelstellingen van dit kabinet ten goede komt, die geformuleerd zijn tot 2020. Het is verstandig dat de consument beschermd wordt tegen het monopolie dat een aanbieder van stadsverwarming heeft, dat er een controle op de prijs is voor de kleine consument ten opzichte van het grote monopolie. De consument heeft meestal ook geen alternatief vanwege het feit dat vaak de levering van het concurrerende aardgas achterwege blijft indien een hele wijk vanaf de nieuwbouw wordt voorzien van stadsverwarming. Kortom, het lijkt in eerste instantie een nuttig wetsvoorstel ter bescherming van de consument en bevordering van de milieudoelstellingen.

Tot zoverre dan ook mijn loftuitingen aan de indieners van dit wetsvoorstel, die uit de vraagstellingen van de VVD-fractie reeds weten dat zij er zeer kritisch tegenover staat. Het is dan ook merkwaardig dat deze eenvoudige doelstellingen: consumentenbescherming en milieudoelstellingen niet gerealiseerd worden door een wetsinitiatief uitgaande van de minister van Economische Zaken. Het ministerie heeft zo lang gedraald dat er een wetsvoorstel moest komen uit de Tweede Kamer. Maar, mevrouw de voorzitter, er is veel meer aan de hand met dit wetsvoorstel.

Dit is niet de plaats om verder in te gaan op de vele technische en economische en milieuvragen die wij gesteld hebben. Die zijn schriftelijk beantwoord en een groot deel van die vragen is onbevredigend beantwoord. Ik zal mij beperken tot enkele punten.

Ik wil mij hier wederom, zoals ik in het verleden wel vaker heb gedaan, spiegelen aan de mening van Actal. Actal wijst erop dat de afnemers moeten worden uitgesloten van het dragen van nadere administratieve

lasten en producenten zo min mogelijk met administratieve lasten moeten worden geconfronteerd. Voorts wijst Actal op de moeilijkheid om de maximumtarieven vast te stellen en dus geen verplichtingen op te nemen over kostprijsgeoriënteerde tarieven met winstopslag. De maximumtarieven moeten immers zijn gebaseerd op het principe dat de afnemers niet meer kwijt zijn dan in vergelijkbare situaties elders. Dat alleen zou de afnemers voldoende moeten beschermen. Juist de systematiek op basis van kostprijs en winstopslag zorgt voor veel administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Een ander voor de VVD-fractie zeer belangrijk punt is de terugwerkende kracht tot 1 januari 2007. Dat heeft principiële en praktische bezwaren. De belanghebbenden die hiermee te maken krijgen, reageren daar zeer verschillend op: vanuit de consumenten wordt dit toegejuicht, vanuit de producenten betreurd.

Allereerst twifelen wij aan de argumenten die de indieners gehanteerd hebben voor een principiële verdediging van de terugwerkende kracht. Welke zwaarwegende argumenten doen de indieners besluiten in te breken in het rechtszekerheidsbeginsel? Hier moet het belang van de consument worden afgewogen tegen het belang van de rechtszekerheid op het moment van de afsluiting van de overeenkomst tot levering aan die consumenten. Ook al was deze warmtewet in sommige gevallen bekend, door de lange doorlooptijd kon men er niet van uitgaan dat de leveranciers wel zouden weten hoe die er uiteindelijk uit zou zien. Indieners zijn van mening dat er een redelijk belang is omdat de wet beoogt de overwinsten tegen te gaan. Maar daar is niet altijd sprake van. Partijen moeten ervan kunnen uitgaan dat hun rechtmatige belangen worden afgewogen en hun rechtmatige vertrouwen in acht wordt genomen. Daar is volgens ons geen sprake van. Bovendien leidt terugwerkende kracht tot grote administratieve lasten voor de leveranciers. Wij hebben de initiatiefnemers dan ook gevraagd of zij bereid zijn te bevorderen dat het initiatief voor een eventuele terugvordering bij de individuele consument gelegd wordt. De indieners achten dit niet realistisch, gezien de beperkte mate van kennis van de consument. Maar consumenten zouden dat kunnen doen door een eenvoudige aanmelding via een website. De indieners melden dat zij verheugd zijn dat de minister aan de Eerste Kamer geschreven heeft dat zij de wet, waaronder eventuele terugbetaling valt, zal uitvoeren. Het verbaast ons niet echt dat de minister bereid is de wet, zo die onverhoopt mocht worden aangenomen, uit te voeren. Het zou pas nieuws zijn als zij daar niet toe bereid was. Toch verneemt de VVD-fractie graag hoe de minister denkt de eventuele terugbetalingsregeling uit te voeren.

Er zijn nog vele andere punten van kritiek of onderwerpen die verduidelijkt hadden moeten worden. Ik wil mij beperken tot nog een enkel belangrijk punt: het halen van de milieudoelstellingen voor 2020. De indieners zijn het met de VVD-fractie eens dat, gezien de milieudoelstellingen, juist nu het maatschappelijk ondernemerschap gestimuleerd moet worden. Wij zijn van mening dat overregulering en rechtsonzekerheid ten koste kunnen gaan van de investeringen in stadsverwarming.

Diverse bij de stadsverwarming betrokken partijen menen dat het wetsvoorstel de stimuleringsom te investeren in nieuwe technieken tegengaat. Door het feitelijke rendement middels de niet-meer-dan-andersmethode te beperken is er geen stimulans tot

Asscher

nieuwe technieken en investeringen. Nu het begrip van een redelijk rendement nog niet volledig gedefinieerd is, leidt de rendementsberekening tot onzekerheid en onzekerheid leidt nu eenmaal tot een beperking van de investeringen.

Juist op het gebied van milieudoelstellingen is innovatie een vereiste. Wij halen de doelstellingen voor 2020 alleen als wij voortdurend nieuwe technieken ontwikkelen en toepassen. Dat bleek onlangs uit het verhaal van de tuinder die 80% van zijn energieverbruik haalt uit geothermie, ten koste van grote investeringen. Dat geldt evenzo voor warmte-koudeopslag, biogas, zonneboilers en warmtepompen. Bij laatstgenoemde is er nu ook al een probleem door de berekenwijze van het capaciteitstarief waar mijn collega mevrouw Kneppers binnenkort haar licht over zal laten schijnen. Ook hier leidt onzekerheid over te behalen rendementen en gebrek aan vernieuwing juist tot minder investeringen in nieuwe technieken en dit maakt het behalen van onze milieudoelstellingen juist moeilijker. Dat geldt ook voor innovatieve kleinschalige warmteprojecten. Juist met het oog hierop is de vraag of de minister en de indieners bereid zijn toe te zeggen dat innovatieve kleinschalige projecten waarbij de levering van warmte niet geschiedt met behulp van een specifiek warmtenet, onder bepaalde voorwaarden niet onder de werkingssfeer van deze wet worden gebracht. Zo ja, aan welke voorwaarden denken zij dan?

Ik ben van mening dat de indieners de kritiek van de Clean Energy Company nogal bruusk en gemakkelijk terzijde schuiven. Het is ook niet juist om de kritiek uit het veld terzijde te schuiven met de woorden "een apocalyptisch beeld en het feit dat deze wet geen regels stelt ten aanzien van koude".

Een ander punt van kritiek is dat er nog tal van maatregelen moeten worden genomen door lagere overheden die zich nu onttrekken aan de controle van de Kamer.

Een laatste punt van zorg is de collectieve levering van warm tapwater. Dit valt nu niet onder de Drinkwaterwet, die binnenkort hier wordt behandeld namens onze fractie door mijn collega mevrouw Huijbregts. Volgens de huidige opvatting van de Drinkwaterwet is er een uitzondering voor collectief geleverd warm tapwater. Dit geeft aan anderen dan waterleidingbedrijven toegang tot het watertappunt van de burger. Wij vragen de minister of hierbij wel voldoende aandacht gegeven is aan alle aspecten van volksgezondheid en veiligheid.

Volgens de VVD-fractie is de conclusie helder als tapwater, duidelijk en spijtig. Dit wetsvoorstel heeft goede bedoelingen, maar verstrikt de leverancier met regels en beperkingen die overbodig zijn. Het ware beter geweest indien in een korte tijd een eenvoudige warmtewet zou zijn geproduceerd met minder bepalingen, minder vergunningen en minder administratieve lasten. Wij zien de beantwoording door minister en indieners dan ook met zeer gemengde gevoelens tegemoet.

De heer **Doek** (CDA): Vandaag behandelen wij de warmtewet, een initiatiefwet van de leden Ten Hoopen en Samson.

Ik wil allereerst de heer Ten Hoopen complimenteren met zijn inzet en doorzettingsvermogen om het doel van

dit wetsvoorstel te agenderen en vast te houden. Daarmee doe ik niets af aan de inzet van de heer Samsom, maar hij is pas later aangetreden als mede-initiatiefnemer. Het doel is kort gezegd om de gebruikers van warmteprojecten, stadsverwarming, te beschermen tegen te hoge prijzen en tegelijkertijd het gebruik van restwarmte van de energiecentrales en de industrie te stimuleren. Deze doelstelling wordt door de CDA-fractie ten volle onderschreven.

Ik sprak over de vasthoudendheid van de heer Ten Hoopen. Immers, wat heeft het lang geduurd om het wetsvoorstel in zijn huidige vorm met grote meerderheid aanvaard te krijgen door de Tweede Kamer. Zes nota's van wijziging – de heer Asscher sprak er al over – waren nodig om de aanvankelijk te volgeladen kerstboom af te tuigen. Dat is jammer voor de consumenten die daardoor nu waarschijnlijk minder geld terug kunnen ontvangen. Dit moet toch ook een les zijn voor toekomstige initiatiefnemers: beperk je tot de hoofdzaak!

Het is interessant te vernemen of het juist is dat deze lange periode mede te wijten is aan een aanvankelijk niet gezochte of niet voldoende verkregen steun van het ministerie van Economische zaken. Op dit punt horen wij graag de reactie van zowel de indieners als de minister.

In het vervolg van mijn bijdrage aan dit debat wil ik het volgende aan de orde stellen: afwijkingen van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot consumentenbescherming; de uitvoeringsaspecten met betrekking tot de vaststelling van de redelijke prijs; de gevolgen voor innovatieve energieprojecten en de terugwerkende kracht en de daaraan verbonden uitvoeringsaspecten. Ik begin met de afwijkingen van het Burgerlijk Wetboek.

Ook bij dit wetsvoorstel wordt afgeweken van bepalingen in het Burgerlijk Wetboek met een beroep op consumentenbescherming. Op verzoek van onze fractie heeft de staatssecretaris van Economische Zaken bij brief van 16 december 2008 een overzicht gegeven van in diverse wetten voorkomende bepalingen gericht op consumentenbescherming die afwijken van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. Het uiterst summiere overzicht vermeldt acht wetten en de staatssecretaris geeft als zijn oordeel dat de afwijkingen niet talrijk zijn. Daarover kun je van mening verschillen. Opvallend in dezen is dat de brief wel aangeeft dat er afwijkingen zijn, maar niet of deze afwijkingen voor de consument al dan niet tot verwarring aanleiding kunnen geven. Nu is het geval dat wij aanvankelijk vandaag ook zouden spreken over wetsvoorstel 31374, waarbij de artikelen 31, lid 10, en artikel 95cb, lid 4, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 12b, lid 3, onderdeel e, van de Gaswet worden gewijzigd en als gevolg daarvan niet meer zullen sporen met artikel 3, lid 3, van de warmtewet die wij hier vandaag behandelen. Mag ik de minister vragen of zij overweegt om na aanvaarding van de warmtewet en aanvaarding van de zojuist genoemde wetten snel te komen met een aanpassing van artikel 3, lid 3, of anderszins?

Ik blijf het overigens betreuren dat wij vandaag die twee andere wetten nog niet konden behandelen, met name de wet waarbij wij alleen maar een richtlijn moeten implementeren die een op een is omgezet in Nederlandse wetgeving. Maar de keuze is gemaakt door de minister en daar leggen wij ons uiteraard maar bij neer.

Overigens blijft onze fractie van mening dat het in het belang van de consument, maar niet minder ook in het

Doek

belang van het bedrijfsleven noodzakelijk is om zo min mogelijk af te wijken van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. In dit kader pleit onze fractie er opnieuw voor dat het ministerie van Economische Zaken in samenspraak met het ministerie van Justitie komt tot een stroomlijning van de diverse bepalingen. Een en ander klemt temeer daar, als ik goed ben geïnformeerd, er binnenkort een initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot abonnementen en dergelijke kan worden verwacht. Onze fractie verneemt graag de reactie van de minister op dit punt.

Ik kom bij de uitvoeringsaspecten die zijn verbonden aan de bepaling van de redelijke prijs. Na inwerkingtreding van deze wet zal er niet langer sprake zijn van één landelijk gelijk tarief met alleen een doorgaans heel klein verschil in regionale transportkosten, maar van circa duizend apart per project vast te stellen tarieven. Tot nu toe worden de tarieven jaarlijks vastgesteld door het ministerie van Economische Zaken na advies van SenterNovem. SenterNovem adviseert op basis van een adviestarief dat EnergieNed, de sector, vaststelt. Daarbij is opvallend dat, wat mij is verteld door de energiesector, sinds de jaren tachtig SenterNovem en EZ nimmer zijn afgeweken van het adviestarief dat door de sector was opgesteld. Onze fractie is daarom blij met de door de initiatiefnemers geïntroduceerde redelijke prijs en het maximumtarief. Ook de limitering van de redelijke prijs tot de maximumprijs zonder ontheffingsmogelijkheid heeft onze instemming.

Onze fractie heeft wel zorgen over de uitvoerbaarheid en die zijn niet geheel weggenomen door de antwoorden van de initiatiefnemers in de memorie van antwoord. De praktijk zal moeten uitwijzen of de bepalingen van het jaarrekeningenrecht op het vlak van voorzieningen en dergelijke niet zullen leiden tot voor de consument moeilijk te begrijpen fluctuaties in het jaarlijkse tarief. Immers, de bepalingen van het jaarrekeningenrecht zijn niet gericht op het vaststellen van kostprijzen, maar op de samenstelling van het vermogen en het resultaat. Die zijn doorgaans het gevolg van reeds vastgestelde kostprijzen. Wij vragen de minister dit goed te laten monitoren door de Nederlandse Mededingingsautoriteit en, indien zou blijken dat onverkorte toepassing van het jaarrekeningenrecht tot grote jaarlijkse afwijkingen in het tarief zou leiden, voorstellen te doen om deze gevolgen te mitigeren. Gaarne vernemen wij een reactie van de minister.

Collega Asscher sprak reeds over de gevolgen van deze wet voor innovatieve projecten. Stadsverwarming en dergelijke projecten zijn van groot belang voor het efficiënt omgaan met energie en daardoor voor het milieu. Van diverse zijden is aandacht gevraagd voor de positie van toekomstige investeringen in duurzame warmteprojecten. De investeerders in die sector, die vanwege de innovatie naar ons oordeel van groot belang zijn voor de ook met dit wetsvoorstel na te streven milieudoeleinden, tonen zich zeer bevreesd voor de gevolgen van deze wet. In het bijzonder lopen naar hun inzichten kleinschaligere projecten gevaar. Gezien de schatting van de totale omvang van de eventueel te treffen projecten baart dit ons zorgen. Men schat deze omvang op rond de 400 projecten met een investering tussen € 500.000 en 2 mln. per project. De oplossing zou kunnen zijn om deze projecten, warmte leveren zonder gebruik te maken van een warmtenet, tot een bepaalde omvang buiten de wet te houden.

Tegen de achtergrond van de gevolgen van de huidige kredietcrisis en de doelstellingen van het kabinet op het gebied van energiebesparing in 2020 zal er ons inziens in enigerlei vorm een oplossing voor deze dreigende investeringsstop gevonden moeten worden. Ik hoor graag een uitvoerige reactie van de indieners en de minister op deze problematiek en op de suggestie om dit soort projecten onder voorwaarden uit te sluiten van deze wet. Ik realiseer mij dat daarvoor waarschijnlijk een wetswijziging noodzakelijk zal zijn.

Ik wil nog ingaan op de terugwerkende kracht en de daaraan verbonden uitvoeringsaspecten. Zoals al eerder gezegd is het jammer dat deze initiatiefwet pas nu hier kan worden behandeld. Het aanvankelijke voorstel was om deze warmtewet tegelijkertijd met de invoering van de liberalisering voor kleinverbruikers per 1 juli 2004 te laten ingaan. Laat het duidelijk zijn dat de CDA-fractie in zijn algemeenheid bezwaar heeft tegen terugwerkende kracht indien die nadelig is voor de burger of het bedrijfsleven. Terugwerkende kracht in het voordeel van burgers en bedrijfsleven kan doorgaans op onze instemming rekenen. Maar een terugwerkende kracht van praktisch vijf jaar en gezien de met de uitvoering gemoeide tijd misschien wel zes jaar stuit toch op bezwaren van uitvoerbaarheid en in dit geval ook van rechtszekerheid ten opzichte van de energiebedrijven. De vastgestelde tarieven zijn immers jarenlang door het ministerie goedgekeurd, zoals ik heb gememoreerd.

De CDA-fractie meent dat de nu gekozen terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 een evenwichtige afweging vormt van de in het geding zijnde belangen. Daarbij hebben wij ook meegewogen dat de energiebedrijven vanaf de indiening van deze initiatiefwet zich hebben kunnen voorbereiden. Ik herhaal de reeds door onze fractie in het voorlopig verslag gedane oproep aan de minister om zo snel mogelijk na aanneming van dit wetsvoorstel in overleg te treden met de energiebedrijven. Gaarne hoor ik een reactie van de minister.

Tevens roep ik over uw hoofd heen, voorzitter, de energiemaatschappijen op om alles in het werk te stellen om gebruikers die recht krijgen op teruggave van te veel betaalde bedragen met alle middelen op te sporen.

Voorzitter. Ik kom tot een afronding. De CDA-fractie staat positief tegenover dit initiatiefwetsvoorstel en wacht de reactie van de indieners en de minister op onze vragen, zoals altijd, met belangstelling af.

□

De heer **Reuten** (SP): Mevrouw de voorzitter. Voor ons ligt een voorstel genaamd "warmtewet". Toen ik er terloops met mijn geliefde over sprak, zei ze na mijn inleidende zin onmiddellijk: "ha, daar zijn we allemaal vóór". Helaas, het handelt niet over de door haar bedoelde bevordering van overdrachtelijke warmte, maar over handel in warmteoverdracht in letterlijke zin. Niettemin, namens mijn fractie complimenteer ik de Tweede Kamerleden Ten Hoopen en Samsom met het feit dat zij uitvoering hebben gegeven aan hun democratisch recht van initiatief en dat zij erin geslaagd zijn het onderhavige voorstel, vier jaar na de indiening ervan aan de overzijde, voorbij de poort van deze Kamer te brengen. Ik betrek daarbij de eerdere mede-initiatiefnemers Hessels en Spies.

Mijn fractie stemt in met het oogmerk van dit wetsvoorstel. Wij hebben niettemin op drie onderdelen

Reuten

bedenkingen bij de uitwerking ervan. Het eerste betreft de kwestie monopolioïde aanbod en al dan niet publiek eigendom. Het lijkt staand beleid in dit land dat bij twijfel over het publieke dan wel het private aanbod van een voorziening die gebruikmaakt van netten of quasi netten, tenminste die netten of quasi netten publiek eigendom moeten zijn. De reden lijkt te zijn dat een net doorgaans inherent monopolioïde van aard is. Ik vraag de initiatiefnemers en de minister of dit inderdaad hun opvatting is.

Bij veel netten is het mogelijk dat meerdere aanbieders van een voorziening gebruikmaken van het net. In het onderhavige geval, de levering van warmte, is dit meestal niet mogelijk. We hebben hier dus te maken met effectieve monopolisten. Waar bijvoorbeeld bij gas- en elektriciteitsnetten publiek eigendom afgedwongen wordt, is dit tot nog toe bij warmtenetten niet het geval. Ik vraag de initiatiefnemers en de minister om nadere argumenten te geven voor deze mijns inziens inconsequente behandeling. Gegeven deze inconsequente behandeling levert het onderhavige wetsvoorstel een verbetering op ten opzichte van de huidige situatie omdat aan de monopolisten beperkingen worden opgelegd. Het blijft echter de vraag in welke mate deze beperkingen voldoende effectief een concurrentieconstellatie imiteren. Als ik het goed zie, gaat het bij het principe van "redelijke prijzen" om integrale kosten plus een redelijk rendement en niet om een ondergrens van het rendement. In een concurrentiesituatie kunnen de rendementen tijdelijk tot nul naderen of negatief uitpakken. Zo'n tijdelijke nadering tot nul of een tijdelijke tot onder nul, lijkt in het voorstel uitgesloten. Bij het andere principe, dat van maximumprijzen, geldt dat een stijging van ruwe gasprijzen op de lange termijn waarschijnlijk is, zodat ook de prijs van die warmtelevering welke daar in beginsel los van staat, mee zou kunnen stijgen. Deze aan banden gelegde monopolisten verkeren derhalve toch in een situatie die voor hen voordeliger is en voor de afnemers onvoordeliger is dan in een concurrentiesituatie. De vraag die ik aan de initiatiefnemers en de minister voorleg, is of in de situatie van deze monopolioïde warmteneteigenaren, publiek eigendom niet adequaat en consequent moet worden geacht.

Hiermee kom ik op mijn tweede punt, namelijk de positie in het wetsvoorstel van de NMa, de mededingingsautoriteit. Deze is naar het oordeel van mijn fractie principieel onjuist omdat er getornd wordt aan de scheiding der machten of wellicht moet ik zeggen "opnieuw" getornd wordt aan de scheiding der machten. Op diverse terreinen wordt de NMa belast met: (1) nadere regelgeving ofwel gedelegeerde opstelling van regels en criteria, (2) de uitvoering van regels, (3) het toezicht op de naleving van regels en (4) oplegging van boetes c.q. dwang. Ten vijfde wordt de NMa ook nog eens belast met de uitvoering van de evaluatie van de wet. Wel behoeft met name het "handhavingplan" goedkeuring van de minister van Economische Zaken.

In haar brief naar aanleiding van het voorlopig verslag stelt de minister dat het punt van de scheiding der machten haar aandacht heeft, waarbij zij verwijst naar een brief aan de Tweede Kamer van 4 juli 2008. In laatstgenoemde brief stelt zij dat "de indruk kan ontstaan dat de NMa zich niet beperkt tot uitvoering, maar beleid maakt". Ook stelt zij dat er "enkele kleine wijzigingen" nodig zijn "in het Relatiestatuuut tussen EZ en de NMa". Deze zullen "vorm krijgen door twee instrumenten:

beleidsregels van de minister van EZ aangevuld met een afkeuringsrecht voor de minister van EZ ten aanzien van uitvoeringsregels van de NMa". Mijn fractie stemt in met deze voorgenomen beleidswijziging, maar is er niet van overtuigd dat deze ver genoeg gaat. Impliciet erkent de minister dat er een grijs gebied is tussen beleidsregels en uitvoeringsregels en dat de onderscheiding niet scherp te definiëren is. Dat lijkt ook mij onontkoombaar. De wet zal dan in voorkomende gevallen de expliciete keuzes moeten maken. Ik vraag de minister of het ook haar standpunt is dat de wet deze expliciete keuzes moet maken tussen beleids- en uitvoeringsregels.

Ik keer dan terug naar het voorliggende wetsvoorstel. We kunnen het er, naar ik aanneem, over eens zijn – zo niet dan hoor ik het straks graag van de initiatiefnemers en de minister – dat hierin de bepaling met betrekking tot "maximumprijzen" een veiligheidsklep is en dat de bepaling van "redelijke prijzen" de cruciale factor in het wetsvoorstel is. Maar terwijl de vaststelling van de maximumprijzen geregeld wordt via een AMvB met voorhang, wordt de vaststelling van "redelijke prijzen" volgens artikel 5 gedelegeerd aan de NMa.

In haar brief naar aanleiding van het voorlopig verslag stelt de minister: "In artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel is in juridische zin niet sprake van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de NMa, maar van een verplichting voor de NMa om het wettelijke begrip 'redelijke prijs' door middel van beleidsregels nader in te vullen." Ik kan met deze uitleg van dit artikel niet akkoord gaan en, naar ik aanneem, zullen de andere Kamerleden zich er eveneens van distantiëren. Bij delegatiebepalingen wordt veelvuldig invulling gegeven aan een in een wetstekst genoemde term. Ik zie geen gronden voor de bewering dat het in artikel 5 niet om delegatie zou gaan. Graag de reactie van de minister hierop, met eventueel een nadere fundering van haar bewering.

De heer **Doek** (CDA): Voordat mij wordt toegerekend dat ik het met u eens zou zijn, wil ik hier toch nog even op ingaan. Ik denk trouwens dat u het niet over artikel 5 heeft maar over artikel 4. Er staat in het eerste lid van artikel 4 dat de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit een maximumprijs vaststelt. Dat is geen probleem want in het vervolg van het desbetreffende eerste lid wordt aangegeven hoe dat stand moet komen en waaraan die maximumprijs moet voldoen. Dus de wet zelf geeft de kaders aan waarbinnen de NMa zal moeten acteren op dit punt. Of zie ik dat anders dan u?

De heer **Reuten** (SP): Het gaat in dit geval om het inhoud geven aan het begrip "redelijke prijs". Volgens mij staat dat in artikel 5.

De heer **Doek** (CDA): Er wordt gezegd dat de maximumprijs gebaseerd moet zijn op een aantal elementen, zoals de integrale kosten. Hoe die kosten moeten worden bepaald, wordt ook in de wet aangegeven, namelijk dat het moet gebeuren door middel van de rendementsmethode, die in de memorie van toelichting overigens uitvoerig wordt beschreven. Dus het is niet een delegatie in de zin van dat men zomaar wat mag doen. De wetgever bepaalt wel degelijk in deze wet waar het over moet gaan.

De heer **Reuten** (SP): Ik herhaal dat de minister in haar antwoord stelt dat de NMa op dit punt nadere beleids-

Reuten

regels stelt. De minister zou via haar beleidsregels, bij voorkeur in een AMvB met voorhang, de term "redelijke prijs" nader moeten invullen. Graag hoor ik een toezegging van de minister dat zij een voornemen hiertoe overweegt en de Kamer over haar overwegingen en conclusies zal inlichten. In het voorliggende geval delegeert de Kamer als medewetgever regelgeving aan een instantie, de NMa, die zij daarvoor niet rechtstreeks ter verantwoording kan roepen. Dit is een onwenselijke situatie. Ik vraag de minister of zij dit eveneens onwenselijk acht. Verder hoor ik graag van de minister in hoeverre zij het wenselijk acht om aan de instantie die in overwegende mate de uitvoering van het wetsvoorstel regelt, in casu de NMa, tevens op te dragen om de evaluatie van het wetsvoorstel uit te voeren.

Ik kom tot het derde en laatste onderdeel, namelijk de terugwerkende kracht, waarop voorgaande sprekers ook zijn ingegaan. In het schriftelijk onderzoeksverslag bij dit wetsvoorstel heeft mijn fractie bedenkingen geuit tegen invoering met terugwerkende kracht. De indieners erkennen dat het hier om een principiële kwestie gaat. Tegelijkertijd impliceren zij er gering vertrouwen in te hebben dat de leveranciers de condities van hun huidige monopoliepositie niet misbruikt zouden hebben indien de terugwerkende krachtbepaling in het voorstel achterwege zou zijn gebleven. Zij wijzen daarbij op onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Mijn fractie geeft de indieners op dit punt het voordeel van de twijfel, mede overwegende dat de onderhavige terugwerkende krachtbepaling per 1 januari 2007 zich niet uitstrekt tot een tijdstip eerder dan dat de betreffende voorgestelde artikelen, of een variant daarvan, bij de aanbidders van warmte redelijkerwijs bekend hadden kunnen zijn, dat wil zeggen vanaf 15 september 2003.

Niettemin kan ik niet nalaten de initiatiefnemers te citeren uit de nadere memorie van antwoord: "Waar het om gaat, is dat het risico bestaat dat de energiebedrijven tijdens de behandeling van de warmtewet in anticipatie op de wet hun winsten verhogen. De kans dat dit risico zich verwezenlijkt is vergroot door de toenemende commerciële oriëntatie van de bedrijven."

De initiatiefnemers zijn derhalve van mening dat er bij een commerciële oriëntatie een verhoogde kans op prijsopdriving is. Toch is in het verleden beweerd, ook door de fracties van de indieners, dat commercie juist zou leiden tot een betere positie voor de consument. Graag krijg ik over deze frictie het commentaar van ieder van de initiatiefnemers afzonderlijk. Mochten de initiatiefnemers uiteenlopend commentaar geven, dan geef ik hen in overweging om zich nadien weer te verbroederen en zich dan nog eens te beraden over een mogelijk initiatief voor die andere "warmtewet".

□

De heer **Laurier** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie sluit zich aan bij de complimenten van eerdere fracties voor de indieners van dit voorstel. Het is een lange weg geweest en een knappe prestatie dat het wetsvoorstel hier nu ligt. Het is een belangrijk wetsvoorstel, omdat hiermee wettelijke bescherming wordt geboden aan gebruikers van het warmtenet, evenals een redelijke prijs en redelijke voorwaarden en continue, betrouwbare warmtelevering en goede dienstverlening, als het wordt nageleefd. Bovendien wordt hiermee tegemoet gekomen aan de doelstellingen van duurzame

warmtevoorziening die mijn fractie na aan het hart liggen. Dit wetsvoorstel is ook van belang omdat er steeds weer berichten opduiken dat er te hoge kosten zouden worden betaald voor de stadsverwarming. Mijn fractie ziet met spijt dat daardoor het draagvlak voor deze nuttige aanwending van restwarmte wordt aangetast.

Het wetsvoorstel is ook van belang voor de positie van verbruikers ten opzichte van producenten en leveranciers. De Algemene Rekenkamer constateerde in een rapport van 24 april 2007 dat prijzen niet te verifiëren zijn door gebruikers, dat niet uit te sluiten valt dat sommige verbruikers meer betalen dan zij zouden doen bij een gasaansluiting en dat bewoners van nieuwe woningen wel eens te veel zouden kunnen betalen. Dit wetsvoorstel is een belangrijke stap om tegemoet te komen aan deze problemen en onvolkomenheden. Daarom juicht mijn fractie het toe.

Het wetsvoorstel biedt een systeem van redelijke prijzen, uitgaande van kosten en een redelijk rendement. Het biedt maximumprijzen op basis van het niet-meer-dan-andersprincipe en het geeft ook nog de mogelijkheid van subsidie om de kosten maatschappelijk te dragen als initiatieven maatschappelijk wenselijk worden geacht. Dit is een belangrijke voorwaarde om te komen tot innovatie. Verder zijn transparantie en toezicht van belang bij de uitvoering van het wetsvoorstel.

Mijn fractie is overtuigd door de argumenten van de indieners dat het redelijk is om dit wetsvoorstel met terugwerkende kracht te laten ingaan, namelijk dat de Mededingingswet hierbij aan de orde is en dat er al een belofte lag om te komen tot "niet meer dan anders". Als wordt geconstateerd dat er meer dan redelijke rendementen zijn gemaakt, is het redelijk dat deze terugvloeien naar de consument. Mijn fractie sluit zich aan bij de oproep van de heer Doek aan bedrijven om daadwerkelijk op zoek te gaan naar de mensen die dat geld terug moeten krijgen.

Mijn volgende opmerking heeft betrekking op de mogelijkheid van pooling, waarbij verliesgevende projecten kunnen worden gecombineerd met projecten waar extra winst wordt gemaakt, om zo het een en ander te compenseren. Dat is mijn fractie niet helemaal duidelijk. Bij een verliesgevend project is de maximumprijs klaarblijkelijk niet voldoende om alle kosten te dekken. Als ik de memorie van antwoord goed lees, zijn er bij een extra winstgevend project prijzen berekend die uitgaan boven wat redelijk wordt genoemd: de kosten en het redelijk rendement. Feitelijk betekent dit dat bepaalde groepen aansluitingen of verbruikers de kosten dragen van verliesgevende projecten. De vraag is hoe redelijk dit is. Wat rechtvaardigt dat zij een prijs betalen die hoger is dan de redelijke prijs? Als een dergelijk systeem wordt gevolgd, welke impulsen zijn er dan om er bij verliesgevende projecten door efficiencyverhoging voor te zorgen dat zij minder verlies geven en uiteindelijk naar een redelijk niveau gaan?

Het is terecht dat in dit wetsvoorstel een evaluatiemoment is opgenomen. Er moeten twee basisprincipes worden geëvalueerd: de doeltreffendheid en de effecten met betrekking tot de prijsstelling. Het geeft de minister bovendien ruimte om op andere punten te evalueren. Mijn fractie is benieuwd of de minister hier al aan gedacht heeft en in welke zin zij die ruimte gaat gebruiken. Kan zij al een tipje van de sluier oplichten?



Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Voorzitter. Ik heet de indieners van dit wetsvoorstel en de minister van Economische Zaken uiteraard van harte welkom.

De **voorzitter**: Mevrouw Sylvester, ik hoop dat ik ook in uw naam heb gesproken toen ik de mensen achter de regeringstafel welkom heb geheten.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik doe het ook nog eens namens mijn fractie, als u het niet erg vindt.

De **voorzitter**: Daar moeten wij het in de schorsing nog maar eens over hebben.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Vandaag vindt het plenaire debat plaats over de warmtewet. De kern van dit wetsvoorstel kan op de sympathie rekenen van de fractie van de PvdA. Er komt een wettelijke bescherming voor verbruikers van het warmtenet. Dat werd hoog tijd. De achtergrond van dit wetsvoorstel is echter breder en om vanuit die invalshoek te kunnen vertrekken ga ik terug in de recente geschiedenis.

Met steun van de overheid is door de energiebedrijven in de jaren 80 stadsverwarming opgezet. Verondersteld werd dat het gebruik van restwarmte bijdraagt aan de besparing van energie. Warmte wordt gebruikt voor ruimteverwarming en voor andere huishoudelijke doeleinden. Waar stadsverwarming is gestart als milieuproject is sprake van een succes: in 2007 alleen al is er een besparing bereikt op de CO₂-uitstoot van ruim 30.000 ton. In 2007 zouden ongeveer 280.000 huishoudens aangesloten zijn op het warmtenet. Het betreft 43 stadsverwarmingprojecten. Van alternatieve energie-infrastructuur is bij de aanleg van warmteprojecten afgezien. Zo is er bijvoorbeeld geen gasnet. Dit betekent dat op het warmtenet aangesloten verbruikers voor hun warmtebehoefte afhankelijk zijn van het warmtenet en van de betreffende warmteleverancier. Derhalve hebben energiebedrijven die warmte leveren voor stadsverwarming nooit concurrentie gehad. Wij hebben moeten constateren dat de consument daardoor jarenlang te hoge prijzen heeft betaald. Om gebruikers te beschermen tegen te hoge prijzen bevat het wetsvoorstel bepalingen omtrent een maximumprijs voor de levering van warmte. In het bijzonder beoogt dit wetsvoorstel derhalve om redelijke prijzen en voorwaarden te garanderen, net als een continue betrouwbare warmtelevering. Wie kan hier nu tegen zijn, zo vraag ik mij af?

Wel blijven er, ook na de schriftelijke voorbereiding, enkele prangende vragen liggen die ik aan de regering en aan de indieners wil stellen. Eén vraag heeft een meer algemeen karakter en slaat op het feit dat warmteprojecten niet rendabel zijn en dat de overheid in toenemende mate financiële hulp moet bieden. De meer specifieke vragen hebben betrekking op de in Noord-Holland, in de gemeente Purmerend, ontstane situatie, op de voorlichting die noodzakelijk is om consumenten in staat te stellen om zelf initiatief te nemen in het kader van de terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2007, op het feit dat bedrijven hebben aangegeven niet meer te zullen investeren in de ontwikkeling van duurzame energie en op de relatie met de Drinkwaterwet.

Ik loop de vragen een voor een langs en stel de vragen in de zojuist geschetste volgorde. Uit de memorie

van antwoord blijkt dat warmteprojecten niet rendabel zijn en dat de overheid blijvend, en waarschijnlijk in toenemende mate, financiële hulp moet bieden. De fractie van de PvdA vraagt zich af hoeveel financiële hulp tot nog toe is geboden door de overheid aan deze warmteprojecten. Eerder gaf de regering in de schriftelijke behandeling een schets van baten en lasten. Het gaat mij echter om het bedrag aan financiële hulp dat de overheid tot nog toe bood aan warmteprojecten. Het gaat mij dus om het totaalplaatje. Graag inzage van de regering op dit punt.

Ik sta wat langer stil bij de in Purmerend ontstane situatie. In het verlengde van het vorige punt begin ik met een korte schets van deze gemeente. Het aantal inwoners is 78.500 en het bevat ongeveer 35.000 gebouwen, voor het overgrote deel woningen, waarvan 24.000 aangesloten zijn op stadsverwarming. Het gaat om het distributiedeel van stadsverwarming. De productie wordt nog door Nuon verricht. Destijds is, tegen de achtergrond van de oliecrisis, mede gekozen voor Purmerend omdat een groei verwacht werd naar 100.000 inwoners. Door gewijzigd rijksbeleid is dit aantal lange tijd blijven hangen op 60.000. Bedrijfsmatig was de bedoeling dat de eerste jaren uiteraard, gezien de investeringen, verlieslijdend zouden zijn, maar dat deze verliezen na 2016/2019 zouden zijn ingelopen. Dus vanaf ongeveer 2000 zou er winst gemaakt moeten worden.

Een grote handicap is dat dit bedrijf inmiddels het enige in Nederland is dat nog standalone opereert. Die zelfstandige positie heeft voordelen: de binding met de klanten is rechtstreekser en hoogst noodzakelijke technische vernieuwing en keuze voor alternatieve vormen van warmtewinning zijn voor een klein, compact werkgebied gemakkelijk te bereiken. Maar bedrijfsmatig zijn er geen compensatiemogelijkheden met winstgevendere energieproductie- of energiedistributieactiviteiten. Er bestaat immers geen mogelijkheid tot pooling. Vooral van belang is dat de belangrijkste factoren die het financiële resultaat bepalen niet te beïnvloeden zijn door de inmiddels BV stadsverwarming Purmerend.

De opbrengst wordt bepaald door het niet-meer-dan-andersprincipe en is inmiddels beduidend lager dan de kosten. De kosten worden in belangrijke mate bepaald door de gasprijs. De stijging daarvan werkt door de combinatie van het nmda-principe en onze inkoopvoorwaarden sterker door in de kosten dan in de opbrengsten. Bovendien moet de bv vele miljoenen, in 2007 5,6 mln., aan energiebelasting afdragen aan Nuon als producent. Zeker ook dat heeft sinds ongeveer 1999 – deze belasting bestond voor die tijd niet en zat ook nooit in de prognoses – gezorgd voor oplopende tekorten in plaats van de ooit geprognosticeerde winsten. Andere kostenfactoren, zoals verbetering van het leidingnet en mede daardoor minder leidingverlies, zijn wel beïnvloedbaar maar vergen grote investeringen, wat voor een toch al verlieslijdend bedrijf moeilijk ligt.

Per saldo is er nu bij de verzelfstandiging een gecumuleerd tekort van 60 mln. ontstaan ten laste van de gemeente en is het de vraag of dit ooit uit winsten van het bedrijf zal worden goedge maakt, nog los van de vraag in hoeverre de waarde van de bv ad 40 mln. overeind blijft. Het garanderen van de warmteleverantie aan de inwoners van Purmerend en het niet moeten verhalen van deze tekorten op onze inwoners zijn van groot belang. Vanuit de warmtewet is duidelijkheid noodzakelijk. De verlaging van de inkomsten door

Sylvester

terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 is alleen maar extra verliesgevend. Tevens is de medewerking van EZ en VROM noodzakelijk om deze problematiek op te lossen. Is de regering bereid om de onrendabele top van het bedrijf weg te nemen? Graag een reactie van de indieners en van de regering op dit punt. Met het aannemen van dit wetsvoorstel is de gemeente in feite failliet en kan de stadsverwarming in Purmerend niet langer worden gestimuleerd. Dat is niet het doel van dit wetsvoorstel, lijkt mij.

Het wetsvoorstel houdt een terugwerkende kracht in met ingang van 1 januari 2007. Het zal hier gaan om een grote hoeveelheid mensen, voor 2004 alleen al om honderdduizenden gevallen. Dit probleem wordt vergroot door verhuisbewegingen en inmiddels vervangen meters. Waar woningbouwverenigingen de warmtekosten met de bewoners afrekenen, krijgen ook deze verenigingen met de problematiek te maken. De indieners zijn echter van mening dat toepassing van terugwerkende kracht voor de energieleveranciers een vrij eenvoudige operatie is. Voor consumenten die niet verhuisd zijn, kan de leverancier volgens hen eenvoudig in zijn administratie nagaan wat de afnemer over de betreffende periode verbruikt heeft. Als bewoners verhuisd zijn, hoeft de betreffende energieleverancier slechts de nieuwe adresgegevens vast te stellen. De indieners wijzen er nogmaals op dat zij de terugwerkende kracht, onder meer vanwege de aanvullende administratieve lasten, reeds verregaand beperkt hebben tot tweeënhalf jaar. Het zou natuurlijk helpen als via voorlichting wordt bevorderd dat consumenten zelf het initiatief nemen voor een eventuele terugvordering als gevolg van de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel. In reactie hierop stellen de indieners in de schriftelijke voorbereiding dat het niet realistisch is om van consumenten, die slechts over een beperkte mate van kennis en informatie over de complexe regelgeving beschikken, te verwachten dat zij het initiatief nemen tot terugvordering. De indieners geven daarmee impliciet aan dat een goede voorlichting noodzakelijk is. Consumenten die geld terug kunnen krijgen, zijn doorgaans bereid om stappen te zetten zodat het geld daadwerkelijk in de huishoudportemonnee terechtkomt. Er moet ze wel goed worden uitgelegd waarop ze recht hebben. Zijn de indieners en de regering bereid om te bevorderen dat energiebedrijven en gemeenten de terugwerkende kracht onder de aandacht brengen van consumenten aan de hand van voorlichting? Collega Asscher sprak daar ook al over. Tot wanneer, welke datum, kunnen zij een beroep doen op deze terugwerkende kracht? Graag krijg ik een reactie.

Ik kom bij het onderwerp duurzame energie. In reactie op dit wetsvoorstel hebben bedrijven aangegeven dat er geen ondernemingsprijkkels meer zijn om te investeren in nieuwe of bestaande warmtenetten. Er vindt volgens hen geen innovatie meer plaats. Het rendement op het net wordt de facto gereguleerd op een nader vast te stellen percentage. Er staat geen premie op het verbeteren van efficiëntie, en prikkels voor innovatie ontbreken. De bijdrage van warmte aan de duurzaamheidsdoelstellingen van ons land komt hiermee in gevaar. Daar komt nog bij dat de regering op 15 december jongstleden een brief naar de Tweede Kamer stuurt waarin zij meldt dat de ambitie is om in 2020 de huidige omvang van de warmtedistributie te verdubbelen; het gaat om het werkprogramma Warmte op stoom. Een

verdubbeling is al ambitieus, maar als de bedrijven er het bijltje bij neerleggen, komt er helemaal niets van terecht. De indieners wijzen er in de schriftelijke beantwoording op dat er naast de MEP een andere grondslag is gevonden in de Kaderwet EZ-subsidies voor bedrijven om subsidies aan te vragen. Dat is aardig, maar wat gaat de regering nu concreet doen om ondernemersprijkkels te bevorderen? Is de regering bereid om op dit punt in overleg te treden met de sector – collega Doek sprak er ook over – of worden de signalen afgedaan met als antwoord dat er maar een subsidie moet worden aangevraagd? Dat kan niet de bedoeling zijn. Mijn fractie vindt dat niet wenselijk en stelt voor dat de regering met de bedrijven verkent hoe het voor hen toch weer aantrekkelijk kan worden om te gaan investeren en innoveren in warmtenetten. Staat de regering hier positief tegenover?

Ik kom bij mijn laatste punt, de relatie tussen de warmtewet en de Drinkwaterwet; collega Asscher heeft dit punt ook genoemd. In reactie op een eerdere schriftelijke vraag over deze relatie is door de regering aangegeven dat in geval van een tegenstrijdigheid de warmtewet boven de Drinkwaterwet zal gaan. Verder is gesteld dat de eisen die gesteld worden aan de verlening van een vergunning, zeer beperkt zullen zijn. Wordt met deze beantwoording geen ruim baan gegeven aan de levering van warmte, dus warm tapwater? Dit kan betekenen dat voorwaarden die in de Drinkwaterwet aan de eigenaar, in casu de leverancier, van een warmtapwaterinstallatie worden gesteld, worden overruled door de beperkte voorwaarden die in de warmtewet worden gesteld. Rekening moet worden gehouden met aspecten van volksgezondheid die aan een collectieve warmtapwaterinstallatie zijn verbonden. Dat moet ook tot uitdrukking komen in de eisen die gesteld worden aan de verlening van een vergunning voor de levering van warm tapwater. Gegeven het bovenstaande, kan dat maar op één manier en dat is in de warmtewet. Kunnen in de algemene maatregel van bestuur die nog met de Tweede Kamer moet worden besproken en waarin criteria worden vastgelegd waaraan de leverancier van warmte moet voldoen, zoals bedoeld in artikel 7, lid 2 van de warmtewet, specifiek een aantal criteria worden opgenomen over de volksgezondheidsaspecten rondom de levering van warm tapwater? Graag een toezegging op dit punt.

Ik rond af. Ik zie graag de reactie van de regering en van de indieners tegemoet op de door mijn fractie gestelde vragen.



De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik het woord namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie. Onze fracties willen waardering uitspreken aan het adres van de initiatiefnemers, de heren Ten Hoopen en Samsom.

Het centrale uitgangspunt van dit wetsvoorstel is de bescherming van warmteverbruikers aangesloten op warmtenetten. Dit heeft de instemming van onze fracties. De beoogde wettelijke bescherming van warmteverbruikers is wenselijk, aangezien warmtelevering aan verbruikers een feitelijk monopolie betreft. De noodzakelijke bescherming komt ook tot uitdrukking in de op een warmteleverancier rustende verplichting, zorg te dragen voor een betrouwbare levering van warmte tegen redelijke prijzen en voorwaarden en met inachtneming

Van den Berg

van een goede kwaliteit van dienstverlening. Het is een goede zaak dat naast de bescherming van de warmteverbruiker, het wetsvoorstel ook oog heeft voor de belangen van een betrouwbare, duurzame, milieuhygiënisch verantwoord en doelmatig functionerende warmtevoorziening.

Onder "verbruiker" wordt verstaan een persoon die warmte afneemt van een warmtenet en een aansluiting heeft van maximaal 1000 kW. Uit deze omschrijving van "verbruiker" volgt dat de reikwijdte van de warmtewet zich niet uitstrekt over grootverbruikers van warmte, personen dus die meer dan 1000 kW aan warmte afnemen. Deze beperking van de warmtewet tot consumenten en kleinzakelijke warmteverbruikers is een onwenselijke inconsistentie in de warmtewet. Door de reikwijdte van verbruikers te beperken tot consumenten en kleinzakelijke warmteverbruikers bestaat er een risico van kruissubsidie. Grootverbruikers kunnen met hun warmteleverancier onderhandelen over de hoogte van het tarief. Dit zou ertoe kunnen leiden dat grootverbruikers lagere tarieven voor warmte betalen dan consumenten en kleinzakelijke afnemers. Aangezien de tarieven dienen ter dekking van de exploitatiekosten van het warmteproject betalen dus feitelijk consumenten en kleinzakelijke warmteverbruikers de rekening van eventueel lagere tarieven voor grootverbruikers. Is onze zienswijze juist, zo vragen wij de indieners. Voor het merendeel van het midden- en kleinbedrijf met een aansluiting van meer dan 1000 kW zal de warmteleverancier de tarieven opleggen, omdat in de praktijk alleen de allergrootste warmteverbruikers in staat zijn te onderhandelen met hun warmteleverancier over tarieven en voorwaarden. Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk hoe deze grote groep warmteverbruikers wordt beschermd. Waarom niet, zo willen onze fracties graag weten.

Op grond van de warmtewet gelden voor consumenten en kleinzakelijke verbruikers wettelijk gereguleerde tarieven en voorwaarden. In de praktijk zullen consumenten en kleinzakelijke verbruikers en grootverbruikers op hetzelfde warmtenet en zelfs op dezelfde warmteleiding zijn aangesloten. In hoeverre biedt het op warmteleveranciers rustende discriminatieverbod de mogelijkheid onderscheid te maken in tarieven en voorwaarden voor enerzijds consumenten en kleinzakelijke warmteverbruikers en anderzijds grootverbruikers? Hoe wordt in de praktijk dit onderscheid tussen klein- en grootverbruikers gemaakt?

Grootverbruikers, aldus de door de initiatiefnemers gegeven toelichting op het wettelijk begrip "verbruiker", zouden alternatieven hebben om in hun warmtebehoefte te voorzien. Een van deze alternatieven is de inzet van zogeheten installaties voor warmtekrachtkoppeling. Ook de aansluiting op een gasnet is een alternatieve mogelijkheid. In hoeverre zijn deze alternatieven reële opties voor bedrijven in het segment midden- en kleinverbruik, met een aansluiting van meer dan 1000 kW? Hebben deze afnemers voldoende financiële draagkracht om dergelijke alternatieven te ontwikkelen? Werkelijke realisatie van bovenbedoelde alternatieven leidt tot andere problemen. Als bedrijven een installatie voor warmtekrachtkoppeling of een aansluiting op een gasnet realiseren, zullen zij zich laten afkoppelen van het warmtenet. Daarmee zullen de kosten van dit warmtenet moeten worden gedragen door de overige, nog aangesloten verbruikers van dit warmtenet. Hoe meer

grootverbruikers afhaken, hoe hoger de kosten voor de overblijvende, nog op het warmtenet aangesloten verbruikers. Gelet op de door ons geschetste problematiek, achten onze fracties het wenselijk om de reikwijdte van de warmtewet, meer in het bijzonder de toepassing daarvan op grootverbruikers, tijdens de evaluatie van de warmtewet uitdrukkelijk aan de orde te stellen. Ik krijg hierop graag een reactie van de minister en de indieners.

Teneinde de rentabiliteit van warmtenetten te waarborgen, is ervoor gekozen om in een gebied met een warmtenet af te zien van de aanleg van een gasnet. Bij gebreke van een alternatief hebben verbruikers, aangesloten op een warmtenet daarmee het karakter van gebonden afnemers. De aanleg van een gasinfrastructuur in een gebied waarin een warmtenet is gelegen kan ertoe leiden dat deze gebonden afnemers hun aansluiting op het warmtenet vervangen door een aansluiting op het gasnet. Deze optie kan in het bijzonder aantrekkelijk zijn voor die warmteverbruikers, dat wil zeggen grootverbruikers, die niet onder de bescherming van de warmtewet vallen. In reactie op vragen van de SGP-fractie, nee, de SP-fractie – sorry voor de verspreking; wij werken soms ook schouder aan schouder – heeft de minister geantwoord dat de Gaswet niet voorziet in een zogeheten aansluitplicht voor beheerders van gasnetten. Ik citeer: "Bij gas geldt geen aansluitplicht en is de netbeheerder dus niet verplicht te voorzien in een aansluiting."

In een nog door de minister van Economische Zaken in te dienen wetsvoorstel zal worden vastgelegd dat de in de Gaswet op te nemen aansluitplicht voor netbeheerders niet zal gelden voor afnemers die zijn of worden aangesloten op een warmtenet. Ik citeer weer: "Weliswaar is een wetsvoorstel in voorbereiding dat wel voorziet in een aansluitplicht, maar daarin is een uitzondering gemaakt voor afnemers die zijn of worden aangesloten op een warmtenet als bedoeld in artikel 1, onderdeel c van dit wetsvoorstel." De opmerking van de minister van Economische Zaken, inhoudende dat afnemers die zijn of worden aangesloten op een warmtenet, geen recht krijgen op aansluiting op een gasnet, lijkt zich niet te verdragen met de Gasrichtlijn (2003/54/EG). In de Gasrichtlijn is immers expliciet bepaald dat ieder bedrijf of burger in de Europese Unie recht heeft, een gasleverancier te kiezen! Zoals uitgesproken door het Europese Hof van Justitie in de zaak "Cityworks/Leipzig-Halle Flughafen", is toegang tot het net noodzakelijk voor het effectueren van vrije leverancierskeuze. Door bepaalde groepen afnemers feitelijk de toegang tot het gasnet te onthouden, worden deze groepen afnemers tevens hun wettelijk gegarandeerde keuzevrijheid van gasleverancier onthouden! Deze constatering vindt bevestiging in een recent gepubliceerde beleidsregel inzake het verlenen van ontheffingen voor de aanwijzing van netbeheerders van gasnetten. In deze beleidsregel heeft de minister van Economische Zaken aangegeven dat aan een ontheffing het voorschrift moet worden verbonden dat een ontheffinghouder een aansluitplicht heeft. In de toelichting op de beleidsregel, onderdeel 1, wordt aangegeven dat deze aansluitplicht noodzakelijk is om uitvoering te geven aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie inzake Cityworks. De warmtewet is niet van toepassing op grootverbruikers, omdat deze voldoende alternatieven zouden hebben om op andere wijze dan met een aansluiting op het warmtenet in hun

Van den Berg

warmtebehoefte te voorzien. De opmerking van de minister van Economische Zaken versterkt ook twijfels over de alternatieven die grootverbruikers, die niet door de warmtewet worden beschermd, in de praktijk hebben om anders dan via een aansluiting op het warmtenet in hun warmtebehoefte te voorzien. Een van de belangrijkste alternatieven is immers een aansluiting op een gasnet. Ook het oprichten van een installatie voor warmtekrachtkoppeling lijkt niet langer een reëel alternatief. Immers, installaties voor warmtekrachtkoppeling worden normaliter gestookt met gas!

Ten slotte willen onze fracties, net zoals andere fracties hebben gedaan, de vraag aan de orde stellen of het wetsvoorstel nadelige effecten zal hebben op de ontwikkeling van duurzame warmte in Nederland. De warmtewet is er op gericht, financiële voordelen toe te wijzen aan de gebruiker. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de financiële kaders die gelden voor investeerders. Zijn de indieners zich ervan bewust dat ondernemers wellicht niet meer zullen investeren in dergelijke projecten?

Met grote belangstelling wachten wij de beantwoording van de indieners en de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 14.51 uur tot 15.00 uur geschorst.

Aan de orde is het **beleidsdebat** over **wetgevingskwaliteit in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009 (31700-VI)**, en over:

- de briefwisseling over het rapport van de Visitatiecommissie Juridische Functie en Wetgeving (31700-VI, letters B en C);
- de nota "Vertrouwen in wetgeving" (31731, nrs. 1 en 2).

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom in deze Kamer.

□

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. Mevrouw de voorzitter. 24 definities van het begrip "varken" in de wetgeving voor de agrarische sector, vier definities van het btw-nummer in de belastingwetgeving en diverse definities van "loon" en "inkomen" in het vreemdelingenrecht, hoe kan een burger de wet nog kennen? Hoe kan een burger de wet nog begrijpen en hoe kan hij nog gemotiveerd zijn om de wet na te leven? Wetgevingskwaliteit raakt het hart van de democratie en het hart van het werk van deze Eerste Kamer.

Al sinds 1991 pleit de huidige minister van Justitie voor een verbetering van de wetgevingskwaliteit bij de departementen. Het onderwerp heeft zijn bijzondere belangstelling. Achttien jaar later blijkt echter uit een onderzoek van de visitatiecommissie-Hoekstra dat de juridische functie nog steeds niet op orde is. Het wordt hoog tijd dat hier iets aan wordt gedaan en het is goed dat we hierover vandaag een debat voeren. Het is belangrijk om in dit debat niet de wetgevingsjuristen, niet de juristen die de wetten moeten toepassen of die de naleving ervan moeten controleren centraal te stellen,

maar de burger, ondernemer en uitvoeringsorganisatie. Voor hen zijn wetten bedoeld. Zij moeten wetten naleven.

Mijn betoog voer ik langs drie aspecten van wetgevingskwaliteit, te weten: effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving – waar ik uitvoerig bij stil zal staan – legaliteit en legitimiteit van wetgeving.

Effectiviteit van wetgeving houdt in dat de doelstelling van een wet zo goed mogelijk wordt gerealiseerd. Dat er bijvoorbeeld eerlijke concurrentie is in een bepaalde markt, dat ons spaargeld veilig is en dat het gebruik van alternatieve energiebronnen wordt gestimuleerd, maar ook dat er belasting wordt afgedragen en sociale zekerheidspremies worden geïnd. Om dergelijke doelstellingen met wetten te bereiken, is het noodzakelijk dat zij voor wie wetten zijn bedoeld, die wetten kennen en naleven. Dit betekent niet alleen dat ze weten dat er een wet is, maar ook dat ze zo'n wet kunnen doorgronden, kunnen begrijpen. Als we kijken naar het aantal wetten en regels dat over ondernemers jaarlijks wordt uitgestort, dan is dat zo'n 350 keer. Deze wetten liggen in de sfeer van belastingwetgeving, arbeidswetgeving, sociale zekerheidswetgeving, vergunningen en subsidies. Dan heb ik de specifieke sectorwetgeving nog niet meegerekend. Het is bijna onmogelijk voor een ondernemer om dat bij te houden. Het is bijna onmogelijk voor een ondernemer te weten dat al deze wetten en regels er zijn.

Als we kijken naar de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van wetten, dan valt op dat wetgeving vaak ingewikkeld is. Om een voorbeeld te geven: boek 2 titel 9 van het Burgerlijk Wetboek, het boek dat gaat over de jaarrekening en het jaarverslag, een boek waar alle ondernemers mee te maken hebben, is uitgewerkt in richtlijnen van meer dan achttienhonderd pagina's. Alleen accountants kunnen nog wijs worden uit die richtlijnen. De consequentie daarvan is dat een ondernemer niet meer zonder een accountant of andere intermediair aan de wet kan voldoen.

Een ander voorbeeld van ingewikkelde wetgeving is een wet die vorig jaar vlak voor het zomerreces is behandeld en alleen met hulp van gespecialiseerde juristen kan worden toegepast: de Aanbestedingswet. De Wet inzake gratis schoolboeken werd rond dezelfde tijd behandeld. Van het budget van ongeveer 500 mln. dat voor kinderen was bestemd, ging 45 mln. naar juristen om de aanbestedingsregels toe te passen. Dat kan toch nooit de bedoeling zijn van wetgeving? Die 45 mln. had naar goed onderwijs voor kinderen gemoeten.

De uitvoerbaarheid van wetten, als voorwaarde voor effectiviteit, wordt belast, niet alleen doordat wetten zelf niet toegankelijk en begrijpelijk zijn, maar ook doordat de samenhang tussen wetten vaak ver te zoeken is. Wetten zijn onderling vaak niet op elkaar afgestemd en er wordt met verschillende definities gewerkt. Ik gaf net al de voorbeelden van de 24 definities van "varkens" en de vier definities van "btw-nummer". Die samenhang tussen wetten ontbreekt omdat niet de burger centraal staat, maar de wet zelf. Niet de boer, de ondernemer of de vluchteling zijn leidend bij het maken van wetten. Het lijkt erop dat de wet een doel op zichzelf is geworden.

De samenhang tussen wetten onderling ontbreekt ook doordat de samenhang tussen bestuur, politiek, uitvoering en handhaving ver te zoeken is. Wetgevingsjuristen overleggen niet met uitvoeringsorganisaties op het moment dat zij wetten maken. Zij volgen weliswaar