

Concept

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). De wet richt zich op de bevordering van betrouwbare en betaalbare warmtelevering aan alle verbruikers met een aansluiting van maximaal 100 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 (< 100 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 AgentschapNL. 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 5 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 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 ($P_{max,w}$) en niet aan de losse componenten, omdat deze componenten slechts iets zeggen over de kostenopbouw in de gassituatie. De kostenopbouw in de warmtesituatie kan verschillen van de kostenopbouw in de gassituatie zonder dat dit leidt tot een hogere totaalprijs.

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 en 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 warmtewisselaar en de meter (onder criteria) aan de warmteverbruiker ter beschikking gesteld dient te worden 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 tariefplafond voor alle verbruikers met een aansluitingscapaciteit tot 100 kW. 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 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.

2.2. Vaste kosten

De vaste kosten bestaan uit twee onderdelen:

1. de jaarlijkse vaste kosten voor levering, transport en aansluiting van gas,
 2. het verschil tussen de gebruikskosten in een gassituatie en 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 vaststellen in de maximumprijs door middel van een gemiddelde van de vaste tarieven voor gaslevering van de overeenkomsten tussen leverancier en verbruiker van de bekende éénjaarscontracten met vaste prijs op basis van het G1 tarief van de grootste 3 Nederlandse gasleveranciers, voor het jaar t.
- b. het gemiddelde tarief voor transportafhankelijke 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.

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) Verschil in gebruikskosten

De gebruikskosten in een gassituatie zijn gemiddeld hoger dan de gebruikskosten 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 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 om de totale gebruikskosten in de gassituatie. Hiervoor is gekozen omdat de warmteverbruiker de gebruikskosten in veel gevallen

niet via de energienota maar op andere wijze betaalt. Er kunnen vier situaties worden onderscheiden:

1. warmteverbruiker huurt een afleverset en betaalt hiervoor huurkosten aan de warmteleverancier welke gespecificeerd staan op de energienota;
2. warmteverbruiker koopt een afleverset en maakt hiervoor aanschafkosten en onderhoudskosten die niet op de energienota terugkomen;
3. warmteverbruiker huurt een afleverset en betaalt hiervoor huurkosten via de kale huur van de woning aan de woningcorporatie;
4. warmteverbruiker heeft geen afleverset, maar mogelijk wel andere gebruikskosten voor het gebruik van het collectieve warmtesysteem, welke bijvoorbeeld in rekening worden gebracht via de servicekosten. Deze situatie komt onder andere voor bij levering via blokverwarming.

Alleen in het eerste geval is sprake van gebruikskosten die worden betaald via de energierekening van de leverancier. In de andere gevallen worden de gebruikskosten niet of los van de energierekening betaald, bijvoorbeeld via losse aanschafkosten in het verleden, in de huur of in de servicekosten. 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. De bepaling van de gebruikskosten in de warmtesituatie wordt gebaseerd op een afleverset met comfortklasse CW4 voor tappen, bestaande uit een warmtewisselaar en een warmtemeter.

In de gassituatie is gemeengoed dat de cv-ketel wordt aangeschaft door de eigenaar van de woning, die zelf zorg draagt voor het onderhoud en vervanging. Daarnaast betaalt de verbruiker in een gassituatie een afzonderlijk meettarief. De verschillende wijzen waarop de gebruikskosten in een warmtesituatie zich kunnen voordoen, is in het bovenstaande beschreven. Alleen in de eerste situatie is sprake van huurkosten van de afleverset die door de warmteleverancier gefactureerd worden. Ook in de andere situaties is echter in het algemeen sprake van kosten die gepaard gaan met de afleverset of het collectieve warmtesysteem. Ten behoeve van de bepaling van de referentiesituatie voor de maximumprijs worden de kosten van een afleverset als uitgangspunt genomen. Verondersteld mag worden dat de jaarlijkse kosten van een afleverset – ongeacht of deze wordt gehuurd of is gekocht - een representatie zijn van de kosten voor aanschaf van een warmtewisselaar, het verwachte onderhoud en de meetkosten. Die drie elementen zijn derhalve opgenomen in de berekening van de gebruikskosten voor warmte. Of die gebruikskosten daadwerkelijk in rekening worden gebracht hangt af van de individuele situatie. Ook indien deze kosten op een andere wijze bij de verbruiker in rekening worden gebracht, dienen deze kosten dan ook als een geschikte referentie.

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 kapitaalskosten van een warmtewisselaar, het onderhoud en de meetkosten.

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. Hetzelfde geldt voor de bepaling van de kapitaalslasten in de warmtesituatie. 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 c.q. een warmtewisselaar bestaan uit jaarlijkse afschrijvingslasten op basis van een lineaire afschrijving vermeerderd met een vermogensvergoeding, die wordt vastgesteld door de gemiddelde resterende levensduur te vermenigvuldigen met de reële vermogenskostenvoet. De heffingsrente is gebaseerd op de laatst bekende heffingsrente die door het Ministerie van Financiën is vastgesteld. Hoewel deze heffingsrente een kortere looptijd heeft dan de investeringen leidt deze tot een juiste indicatie van de kapitaalslasten omdat herfinanciering in het dagelijkse kapitaalverkeer gebruikelijk is.

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 per 1 januari 2012 gereguleerd door de NMa middels een maximumtarief. De meetkosten zijn gelijk gesteld aan de meetkosten op basis van het gewogen gemiddelde van de meettarieven voor G6-aansluitingen (gas) waarvan de maximale hoogte vanaf dat moment door de NMa wordt vastgesteld. De meetkosten in de warmtesituatie worden verondersteld gelijk te zijn aan die in de gassituatie en worden derhalve op dezelfde wijze bepaald.

Tot slot wordt bij het verschil in gebruikskosten rekening gehouden met de meerkosten van elektrisch koken in een warmtesituatie. In warmtewoningen wordt, in het algemeen, gekookt op elektriciteit en in woningen met een gasaansluiting wordt veelal gekookt op gas. Koken op elektriciteit is duurder, waardoor mensen die wonen in een warmtewoning hogere kosten hebben. In het Besluit wordt hiermee rekening gehouden door in de formule voor het vaststellen van de jaarlijkse vaste kosten een forfaitair bedrag in mindering te brengen. Daardoor zijn vergaande differentiaties niet nodig en kan de regelgeving transparant en eenvoudig blijven. Bij de vaststelling van het forfaitaire bedrag is uitgegaan van de laatste inzichten op het gebied van het gebruik van gas ten behoeve van koken en vigerende gemiddelde prijzen voor gas en elektriciteit. De forfaitaire aftrek wordt gekwantificeerd in de ministeriële regeling en kan worden aangepast, bijvoorbeeld in verband met ontwikkelingen in de gas- en elektriciteitsprijzen.

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. Door deze factoren op niveau van ministeriële regeling te regelen kunnen ze indien gewenst door de Minister worden gewijzigd zonder een lang proces. Een eventuele aanpassing van de factoren wordt betrokken bij de periodieke evaluatie. Het brandstofrendement kan daarnaast worden beïnvloed door andere factoren. Deze zijn echter 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 de gemiddelde gebruiksafhankelijke gasprijs op basis van het gebruiksafhankelijke deel van de gasleveringstarieven van overeenkomsten tussen leverancier en gebruiker voor éénjaarscontracten met vaste prijs, op basis van het de Nederlandse gasleveranciers bekend gemaakte G1 tarief voor het jaar t, inclusief energiebelasting, uitgedrukt in euro per m³. De regiotarieven 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 éénjaarscontracten 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 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. 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 zijn met de inwerkingtreding van het wijzigingspakket bouwregelgeving de minimale isolatie-eisen opgehoogd. Ten slotte 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. 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.

3. Aansluitbijdrage

De wetwijziging heeft artikel 6 van de wet verduidelijkt. Het doel van dit artikel is om gebonden verbruikers te beschermen. In die gebonden situatie wordt een verbruiker aangesloten op een bestaand net en wordt de aansluitbijdrage meestal door de warmteleverancier direct in rekening gebracht bij de verbruiker, hoewel deze soms ook door een projectontwikkelaar in rekening wordt gebracht via de huizenprijs. De verbruiker heeft bij een bestaand net geen keuze voor een andere vorm van warmtevoorziening, er is dus 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. 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 G6 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 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 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 100 kW is een vergunning vereist, tenzij sprake is van één van de uitzonderingen, bedoeld in de opsomming in artikel 9, tweede lid, van de wet.

Een vergunning wordt schriftelijk dan wel elektronisch 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 zal voorzien in een goede kwaliteit van dienstverlening.

6. Internetconsultatie, uitvoering en handhaving

Bij de totstandkoming van dit besluit zijn betrokkenen middels verschillende informatiebijeenkomsten en -berichten voorgelicht over het proces en de inhoud van dit besluit, en de overwegingen die daarbij zijn gehanteerd. Daarbij zijn betrokkenen ook in de gelegenheid gesteld om hun standpunten in te brengen. Tevens is een internetconsultatie gehouden, middels de website www.internetconsultatie.nl voor wet- en regelgeving in voorbereiding door het kabinet. Er zijn 31 zienswijzen tijdens de internetconsultatie ontvangen en nadien openbaar gemaakt, met daarbij een concluderend verslag. De zienswijzen vormen een afspiegeling van de verschillende belangen bij het besluit. In meerdere zienswijzen is bovendien ingegaan op bepalingen in de Warmtewet, deze zijn opgenomen in het consultatieverslag en zijn betrokken bij de vormgeving van de wijziging van de Warmtewet, maar hebben derhalve niet geleid tot aanpassing van het besluit. De internetconsultatie heeft ertoe geleid dat verschillende onderdelen van de toelichting zijn verduidelijkt zoals de positie van de aansluitbijdrage. Tevens zullen de waarden van de parameters in de onderliggende regeling periodiek worden onderzocht door AgentschapNL. Het besluit is gewijzigd door het instellen van een correctiefactor voor de meerkosten verbonden aan elektrisch koken, dit was mogelijk nadat op niveau van wet enkele wijzigingen zijn doorgevoerd.

Vervolgens heeft de NMa het ontwerpbesluit, alsmede het voorstel tot wijziging van de Warmtewet, beoordeeld en op een aantal punten advies aan de minister uitgebracht. De NMa concludeert dat het besluit en ontwerpvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Eind 2009 heeft de NMa al een uitvoerings- en handhavingstoets uitgevoerd op het ontwerpbesluit. In die toets constateerde de NMa enkele uitvoeringsproblemen, die voortvloeiden uit keuzes die op wetsniveau waren gemaakt. Op basis van het voorstel tot wijziging van de Warmtewet, is dit ontwerpbesluit enigszins aangepast. In haar brief geeft de NMa aan dat de voorgestelde wijzigingen tegemoet komen aan de eerder aangekaarte risico's en aandachtspunten en helpen bij de uitvoering van en het toezicht op

de wet. Daarnaast omvat de bijlage van de brief enkele specifieke opmerkingen over bepalingen in het besluit:

- Op basis van de uitvoering- en handhavingstoets is een aantal verbeteringen doorgevoerd in de formulering van de gasprijs die als referentie dient voor de bepaling van de maximumprijs voor warmtelevering. In nader overleg met de NMa is ervoor gekozen om te refereren aan overeenkomsten voor de levering van gas voor het komende jaar op basis van een looptijd van een jaar met een vaste prijs, in plaats van overeenkomsten voor onbepaalde tijd. Hiermee wordt voor warmtelevering beter aangesloten bij de leveringstarieven voor gas voor het komende jaar, daarmee voldoet dit beter aan het principe van NMDA. Tevens is de term 'contracten' vervangen door 'overeenkomsten tussen leverancier en verbruiker'.
- De NMa wijst in haar brief op de uitvoeringslast die gepaard gaat met de vaststelling van een reële vermogenskostenvoet voor de bepaling van de gebruikskosten bij gas, als onderdeel van de vaste kosten. Het is praktisch om voor de reële vermogenskostenvoet aansluiting te zoeken bij de heffingsrente die door Ministerie van Financiën. Dit is in de onderliggende Warmteregeling geëxpliciteerd.
- In haar brief merkt de NMa op dat het de transparantie ten goede zou komen indien niet alleen vergunninghouders, maar alle leveranciers de bestaande jaarrekening ter inzage leggen op het kantoor van zijn hoofdvestiging. Gezien de geringe handeling die hiermee gepaard gaat voor leveranciers, is dit advies overgenomen.
- Ten aanzien van de opmerkingen van de NMa over de vergunningverlening en vergunningcriteria kan worden opgemerkt dat de toetsing aan de criteria, genoemd in artikel 9, eerste lid, van de wet, plaatsvindt aan de hand van de stukken genoemd in artikel 9, tweede lid, van dit besluit. Dit is in de toelichting op dit artikel aangepast.
- Het advies van de NMa om de prognose van de warmtevraag en de wijze waarop daar in voorzien zal worden op te nemen is overgenomen. Zowel artikel 9, tweede lid, onder e, als de toelichting is op dit punt aangepast.

7. Administratieve lasten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het geheel aan administratieve lasten dat voortkomt uit de Warmtewet 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. Vervolgens is op basis van het voorstel tot wijziging van de Warmtewet bezien welke op welke punten er veranderingen optreden in de administratieve lasten.

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.

De structurele 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.

Daarnaast is sprake eenmalige lasten die voortkomen uit de kennisname van de regelgeving. Zoals aangegeven in de toelichting op de wetswijziging is op dit moment onbekend hoeveel leveranciers

er zijn, waardoor de hoogte van deze administratieve last moeilijk in te schatten is. In lijn met het wetsvoorstel wordt uitgegaan van de schatting van CE Delft van 6.900 leveranciers. De eenmalige last komt hiermee uit op 172.500 euro. In de toelichting bij het wetsvoorstel is reeds aangegeven dat voor de hoogte van deze last met name bepalend is dat er mogelijk een groot aantal leveranciers in de markt actief is. De lasten per individuele leverancier zijn beperkt tot 25 euro.

<i>Verplichting</i>	<i>Administratieve lasten uit wet</i>	<i>Administratieve lasten uit besluit</i>
<i>Eenmalig:</i>		
Kennisname van regelgeving (vergunninghouders)	18.000	
Vergunningaanvraag	48.000	
Meldingsplicht en kennisname leveranciers	172.500	172.500
Totaal eenmalig	238.500	172.500
<i>Structureel:</i>		
Vergunninghouder voert afzonderlijke boekhouding	192.000	-
Vergunningaanvraag	8.000	-
Vergunningwijzigingen	2.000	-
Vergunningoverdracht	800	-
Instellen van beroep bij toezichthouder	24.000	-
Handhaving	106.800	-
Vereisten aan toelichting op jaarrekening	-	1.200
Vereisten aan jaarverslag	-	9.600
Totaal (structureel)	333.600	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. Voor de variabele gasprijs gaat het om het variabele deel van de gasprijs die door gasleveranciers gevraagd worden van verbruikers die voor onbepaalde tijd beleverd worden. 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. Korthedshalve wordt naar die paragraaf verwezen.

Artikel 6

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.

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, of, indien separaat aanwezig, warmtewisselaars en warmtemeters, 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 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. 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 tweede lid van artikel 9 geeft een overzicht van zaken die de vergunninghouder bij zijn aanvraag moet indienen en waarmee de NMa kan toetsen of de aanvraag voldoet aan de criteria, genoemd in artikel 9 van de wet.

Onderdeel e bepaalt dat de aanvrager moet aantonen dat hij ervoor heeft gezorgd dat er voldoende warmte beschikbaar zal zijn om te voldoen aan de (geprognosticeerde) warmtevraag van de aangesloten verbruikers. Daarbij zijn drie opties mogelijk:

1. De aanvrager produceert alle benodigde warmte zelf. In dat geval wordt er niet ingekocht en is er geen inkoopovereenkomst.
2. De leverancier heeft één overeenkomst met een producent, waarmee voldoende warmte kan worden ingekocht.
3. De leverancier heeft meerdere overeenkomsten met één of meerdere producenten, waarmee voldoende warmte kan worden ingekocht.

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. Het vierde lid is een invulling van de criteria, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder a, van de wet. De bepaling is vergelijkbaar met de artikel 3 van Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers.

Artikel 11

Er is gebleken dat de prijsformule uit dit besluit een ongewenst effect kan hebben voor huurders. In dit besluit is het verschil tussen de gebruikskosten bij het gebruik van gas als energiebron en de gebruikskosten bij het gebruik van warmte als energiebron opgenomen in de prijsformule. Uit de huurregelgeving blijkt echter dat een huurder dit verschil in gebruikskosten al aan de verhuurder kan betalen in de kale huurprijs of in de servicekosten.

De maximale huurprijs wordt namelijk berekend op basis van een puntensysteem dat is opgenomen in Bijlage I van het Besluit huurprijzen woonruimte (hierna: Bhw). De vigerende toelichting op de waardering in het geval van warmte is niet in overeenstemming met de bepalingen uit dit besluit. Het Bhw bepaalt dat 2 punten worden toegekend per verwarmd vertrek, ongeacht de verwarmingswijze. Het Bhw bepaalt voorts dat 1,5 punt per verwarmd vertrek wordt toegekend indien de huurder buiten de huurprijs, rechtstreeks aan het stadsverwarmingsbedrijf, of met tussenkomst van de verhuurder in de servicekosten, een vergoeding voor de aansluiting op de stadsverwarming betaalt. De prijsformule uit dit besluit maakt echter dat feitelijk van deze situaties niet langer sprake meer is.

Artikel 13 strekt tot aanpassing van de Toelichting behorende bij bijlage I, onder A, van het Besluit huurprijzen woonruimte, waarin het waarderingstelsel voor woonruimte is opgenomen. Deze aanpassing leidt ertoe dat de waardering in het geval van warmtelevering wordt aangepast: voor stadsverwarming wordt in het vervolg geen 2 punt maar 1,5 punt per verwarmd vertrek gegeven.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,