

Vergaderjaar 2019–2020

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 704

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2020

Onlangs informeerde ik uw Kamer over de voortgang en beoogde fundamentele aanpassingen van de Warmtewet op de onderdelen marktoordening, tariefregulering, verduurzaming en leveringszekerheid.¹ Hierin schreef ik dat ik uw Kamer op korte termijn nader zou informeren op het onderwerp tariefregulering na afronding van het Oxera-onderzoek. Tevens heb ik uw Kamer, in het kader van de uitkomsten van de rendementsmonitor 2017–2018 van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), toegezegd een terugkoppeling te geven van de gesprekken met warmtebedrijven en de tarieven voor 2020.² In deze brief ga ik achtereenvolgens op deze onderwerpen in. Hiermee geef ik invulling aan mijn toezegging en aan de motie van het lid Moorlag³ en de motie van het lid Sienot c.s.⁴

Een belangrijke stap op korte termijn is mijn beslissing om de ACM aanvullende bevoegdheden te geven om meer inzicht te verkrijgen in de tarieven die warmtebedrijven in rekening brengen in verhouding tot de onderliggende kosten van de warmtelevering. Hiertoe zal ik door middel van een koninklijk besluit de nog niet in werking getreden bepalingen van artikel 7 uit de Warmtewet in werking laten treden.

¹ Voortgangsbrief Warmtewet 2, 20 december 2019, Kamerstuk 30 196, nr. 694.

² toezegging 4786 «terugkoppeling van het gesprek met de warmteleveranciers van 17 december», AO Klimaat & Energie op 28 november 2019.

³ Kamerstuk 32 813, nr. 301. Motie Moorlag (PvdA), dictum: Verzoekt de regering, om op zo kort mogelijke termijn de tariefsystematiek voor warmtenetten aan te passen.

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 292. Motie Sienot c.s. (D66), dictum: Verzoekt de regering, om een nader onderzoek uit te voeren naar de impact van geschikte alternatieven voor vaststelling van de warmtetarieven – ten opzichte van de huidige koppeling met de gasprijs – op de warmteprijzen voor kleinverbruikers, en hier de Kamer voor de behandeling van de Warmtewet 2.0 over te informeren.

Gesprekken met warmtebedrijven over de tarieven

Op 2 oktober 2019 heb ik een brief gestuurd aan de acht grotere warmtebedrijven in Nederland, naar aanleiding van de Rendementsmonitor 2017–2018 van de ACM.⁵ In mijn brief heb ik de bedrijven opgeroepen om bij de vaststelling van hun tarieven niet uit te gaan van het maximum, maar vooral te kijken naar wat gelet op hun bedrijfsvoering en de rentabiliteit van hun warmtelevering een redelijk rendement is. Op 17 december 2019 (voordat de ACM het maximale warmtetarief 2020 had vastgesteld) en op 29 januari 2020 (nadat de warmtebedrijven hun tarieven voor 2020 bekend hebben gemaakt) heb ik hierover gesprekken gevoerd met de desbetreffende warmtebedrijven. Op basis van deze gesprekken concludeer ik het volgende:

1. De warmtebedrijven zijn zich bewust van de noodzaak van een redelijke prijs voor de levering van warmte, uiteraard ook vanwege het draagvlak voor de energietransitie en de aantrekkelijkheid van hun product. In hun tariefstelling houden zij daar ook rekening mee. De tarieven voor 2020 van de (grotere) warmtebedrijven liggen 8–12% onder het maximum van de ACM.
2. De warmtebedrijven onderschrijven bovendien dat er meer transparantie gewenst is over de kosten van de warmtelevering. Door de huidige tariefstelling op basis van de gasreferentie is dat inzicht er onvoldoende. Hierdoor is het lastig uit te leggen aan de verbruiker waar die precies voor betaalt. Dat komt het draagvlak voor warmte niet ten goede.
3. De warmtebedrijven vragen daarnaast om een evenwichtig debat over de tarieven. Om de benodigde investeringen te kunnen doen om de uitrol van nieuwe warmtesystemen en de leveringszekerheid en duurzaamheid van deze systemen te borgen, moeten warmtebedrijven in staat worden gesteld om een redelijk rendement te behalen dat recht doet aan de risico's.

De warmtebedrijven onderschrijven hiermee de tweezijdige doelstelling van tariefregulering, bescherming van gebonden afnemers en investeringszekerheid, evenals de noodzaak om meer inzicht te krijgen in de werkelijke kosten van warmtelevering. Deze uitgangspunten hanteer ik ook als basis voor de nieuwe tariefregulering in Warmtewet 2 (zie hieronder). Het is dan goed om te zien dat de bedrijven in 2020 in veel gevallen onder het maximumtarief blijven, iets meer zelfs dan in 2019. De warmtebedrijven kunnen wat mij betreft nog beter zichtbaar maken wat hun investeringsprogramma is voor de komende jaren en hoe dat bijdraagt aan de realisatie van de energietransitie.

Inwerkingtreden van additionele bepalingen artikel 7 Warmtewet

Op het punt van transparantie constateer ik dat op dit moment alleen via de generieke tweejaarlijkse Rendementsmonitor van de ACM – op basis van artikel 7, 1^e lid van de Warmtewet – een algemeen (sectorbreed) beeld kan worden verkregen van de hoogte van de rendementen. Uit de opeenvolgende monitors blijkt dat er de afgelopen jaren sprake is van een gestaag stijgende lijn, maar ook dat de rendementen van warmteleveranciers een flinke spreiding kennen. Meer zicht op de werkelijk ontwikkeling van de rendementen van bedrijven is gewenst. Met het inwerking laten treden van artikel 7, 2^e–4^e lid van de Warmtewet geef ik de ACM aanvullende bevoegdheden om indien nodig – op termijn – de tariefstelling van warmtebedrijven te beperken als blijkt dat de rendementen van warmtebedrijven te hoog zijn.⁶ Om invulling aan haar bevoegdheden te geven

⁵ Kamerstuk 29 023, nr. 251.

⁶ Zie volledig artikel 7 achter de brief gevoegd.

kan de ACM op basis van dit artikel transparantievoorschriften (regulatorische accountingregels) opleggen aan warmtebedrijven en krijgt dan nauwkeuriger inzicht in de onderliggende kosten en de redelijkheid van de rendementen. Op deze manier verwacht ik de disciplinerende werking van de regulering verder te verhogen.

Bijkomend voordeel van de inwerkingtreding van deze bepalingen is dat er een effectieve brug geslagen kan worden naar de toekomstige tariefregulering in Warmtewet 2. Op basis van de additionele bepalingen uit artikel 7 zal de ACM een beleidsregel opstellen waarin zij aangeeft op welke wijze concreet invulling wordt gegeven aan de nieuwe bevoegdheden. Warmtebedrijven zullen vervolgens hun interne organisatie en boekhouding moeten aanpassen op basis van deze regulering. Deze aanpassingen vergen tijd. De ACM heeft aangegeven bij de vormgeving van de beleidsregel en implementatie al zoveel als mogelijk voor te sorteren op de nieuwe regulering, waarvoor deze transparantievoorschriften ook nodig zijn. Voor een deel loopt dit ook samen met de gesprekken van warmtebedrijven, woningcorporaties, gemeenten en de Ministeries van BZK en EZK in het kader van «de startmotor» uit het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342) om de business case van warmteprojecten meer transparant te maken. Op deze wijze wordt de komende jaren al voorwerk gedaan en wordt onnodig dubbel werk voorkomen.

Tariefregulering in Warmtewet 2

In mijn voortgangsbrief over Warmtewet 2 concludeerde ik dat de huidige tariefsystematiek op basis van een gasreferentie op de lange termijn niet houdbaar is.⁷ Ik voorzie een tariefsystematiek waarbij enerzijds kleinverbruikers de zekerheid hebben dat zij niet meer betalen dan nodig en warmtebedrijven anderzijds de zekerheid hebben dat zij hun (efficiënte) kosten inclusief een redelijk rendement redelijkerwijs kunnen terugverdienen. Het vinden van de juiste balans tussen deze twee belangen is cruciaal om de doelen uit het Klimaatakkoord en de publieke belangen betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid te realiseren. De nieuwe tariefregulering moet uiteraard aansluiten bij de marktordering, zoals ik die beschreven heb in de voortgangsbrief, waarbij een aangevoerd warmtebedrijf een gereguleerd monopolie is met een wettelijke taak binnen zijn warmtekavel. Deze uitgangspunten worden op hoofdlijnen vertaald naar een tariefsystematiek waarbij de tarieven gebaseerd zijn op de onderliggende kosten en waarbij warmtebedrijven een efficiëntieprikkel ervaren.

Oxera adviseert een lange termijn tariefsystematiek op basis van maatstafconcurrentie en voorziet noodzaak voor een overgangperiode

Ik heb onderzoeksbureau Oxera gevraagd om op basis van deze uitgangspunten een aantal opties nader uit te werken en een voorstel te doen voor een voorkeursoptie en een advies te geven over de implementatie. Oxera heeft dit advies mede opgesteld op basis van twee stakeholdersbijeenkomsten waarin diverse type warmtebedrijven (groot, klein, publiek, privaat, toetreders en bestaande warmtebedrijven), de VNG en afgevaardigden van verbruikers (consumentenorganisaties) aanwezig waren⁸. Oxera identificeert in zijn advies drie opties voor een geschikt lange termijn alternatief voor de gasreferentie:

⁷ Zie Voortgangsbrief Warmtewet 2, 20 december 2019, Kamerstuk 30 196, nr. 694.

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Optie 1: Een kostengebaseerde referentieprijis

Warmtebedrijven zijn onder deze optie onderworpen aan een nationale maximumprijs. Deze maximumprijs wordt berekend op basis van een basisbedrag (bijvoorbeeld de huidige gasreferentie) en een periodieke kostengebaseerde correctie van dit basisbedrag, die de kostenontwikkeling van warmtebedrijven weerspiegelt. Het warmtebedrijf stelt onder deze systematiek een tarief voor verbruikers vast dat zich onder dit maximum bevindt (net als bij de huidige systematiek). Warmtebedrijven ervaren onder deze optie een efficiëntieprikkel doordat zij eventuele winst die ontstaat doordat ze beter presteren (lagere kosten maken) dan deze correctie, (tijdelijk) mogen behouden.

Optie 2: Maatstafregulering (benchmark)

De maximumtarieven die warmtebedrijven in rekening mogen brengen worden bepaald op basis van een vorm van maatstafconcurrentie. De maximumtarieven worden berekend op basis van een model waarbij concurrentie tussen warmtesystemen wordt gefingeerd. Deze benchmark wordt gebaseerd op basis van een analyse van de werkelijke kosten van specifieke warmtesystemen. Daarbij dient er bij de inrichting van de benchmark rekening gehouden te worden met de heterogeniteit van warmtesystemen. Hieruit volgen meerdere maximumtarieven, afhankelijk van de karakteristieken van het lokale warmtesysteem. Het warmtebedrijf stelt onder deze systematiek een tarief voor verbruikers vast dat zich onder het voor zijn kavel geldende maximum bevindt. Warmtebedrijven ervaren onder deze optie een efficiëntieprikkel doordat zij eventuele winst die ontstaat doordat ze beter presteren (lagere kosten maken) dan vergelijkbare warmtebedrijven binnen de maatstaf, zij deze eventuele winst (tijdelijk) mogen behouden.

Optie 3: Netwerkspecifieke regulering op basis van prikkels

Deze vorm van regulering betreft een nadere detaillering van optie 2. Er worden maximumprijzen vastgesteld op basis van maatstafconcurrentie. Daarbij wordt het warmtebedrijf via aanvullende afspraken gestimuleerd om extra outputs te leveren die aansluiten bij de beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld door sneller te verduurzamen of nieuwe aansluitingen mogelijk te maken. Het warmtebedrijf stelt onder deze systematiek een tarief voor verbruikers vast dat zich onder het voor zijn kavel geldende maximum bevindt. Ook onder deze optie ervaren warmtebedrijven een efficiëntieprikkel doordat zij eventuele winst die ontstaat doordat ze beter presteren (lagere kosten maken) dan vergelijkbare warmtebedrijven binnen de maatstaf, zij deze eventuele winst (tijdelijk) mogen behouden.

De impact van deze drie alternatieven verschillen ten aanzien van i) de administratieve lasten voor de ACM en warmtebedrijven en ii) het aanzetten tot efficiënte investeringen en het voorkomen van overcompensatie. Optie 1 kent volgens Oxera relatief beperkte administratieve lasten, maar slaagt minder goed in het bereiken van efficiënte investeringen en het voorkomen van overwinsten. Optie 2 en 3 kennen daarentegen volgens Oxera hogere administratieve lasten en slagen beter in het bereiken van efficiënte investeringen en het voorkomen van overwinsten. Oxera overweegt daarbij dat een beperking van het risico op overwinsten en efficiënte investeringen onder optie 2 gerealiseerd worden tegen lagere administratieve lasten dan onder optie 3. Op de lange termijn is optie 2 volgens Oxera dan ook het meest geschikte alternatief voor de gasreferentie.

Oxera adviseert om deze wijziging over een langere periode, zoals 5 tot 10 jaar, door te voeren en benadrukt daarbij het belang om vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te scheppen over de vormgeving van de overgangperiode en de uiteindelijke methodiek. De overgangperiode zou volgens Oxera kunnen bestaan uit een kostengebaseerde referentieprij (optie 1), waarbij de huidige gasreferentie gecorrigeerd wordt op basis van een warmtespecifieke kostengebaseerde index. Gedurende deze overgangperiode kunnen de belangrijkste bouwstenen die nodig zijn voor maatstafconcurrentie (optie 2) geleidelijk worden geïmplementeerd. Op basis van deze bouwstenen kan de kostengebaseerde referentieprij steeds meer verfijnd worden zodat een soepele overgang naar maatstafconcurrentie mogelijk is.

Het alternatief van vijf warmtebedrijven

Een aantal warmtebedrijven (Eneco, Ennatuurlijk, HVC, SVP en Vattenfall) heeft in aanvulling op het advies van Oxera een alternatief aangedragen⁹:

Optie 4: kostengebaseerde rendementsregulering

In dit voorstel worden warmtebedrijven vrij gelaten om hun tarieven te bepalen, maar moeten zij wel gedetailleerde kosteninformatie aanleveren aan de ACM. De ACM bepaalt vooraf het toegestane rendement voor een reguleringsperiode (3 tot 5 jaar) en kan eventueel achteraf controleren of warmtebedrijven te hoge rendementen hebben behaald. Deze toets voert de ACM uit op portfolioniveau, niet op kavelniveau. Mocht de ACM vaststellen dat één of meerdere warmtebedrijven overrendement hebben behaald tijdens de reguleringsperiode dan wordt dit te veel behaalde rendement door warmtebedrijven terugbetaald aan zijn klanten.

Het reguleringsvoorstel van de warmtebedrijven heb ik laten reviewen door onderzoeksbureau SiRM¹⁰. Ik heb SiRM daarbij gevraagd om de door mij voorgestelde marktordening als uitgangspunt te nemen. De belangrijkste conclusie van deze review is dat in het voorstel van de warmtebedrijven de verhouding tussen investeringsprikkels en efficiëntieprikkels niet in balans zijn. Het voorstel gaat uit van marktprikkels die er in de praktijk niet, of niet voldoende, zullen zijn. SiRM merkt op dat het voorstel overcompensatie in de zin van een te hoog rendement voorkomt mits de ACM over voldoende bevoegdheden, informatie en slagkracht beschikt. Dit rendement kan echter behaald worden over een inefficiënt kosten-niveau («gold plating»). Dit maakt weliswaar dat de regulering warmtebedrijven aanzet tot investeringen, maar deze investeringen kunnen inefficiënt van aard zijn. In het voorstel wordt een deel van de kosten van het collectieve warmtesysteem vergoed via een bijdrage aansluitkosten (de «BAK»). Omdat gemeenten en woningeigenaren een prikkel hebben om die laag te houden, kan dat efficiëntie stimuleren. Dit werkt volgens SiRM alleen als alle partijen over voldoende informatie beschikken.

SiRM concludeert dat het grootste nadeel van het voorstel van warmtebedrijven het gebrek aan een efficiëntieprikkel is. Om die alsnog te introduceren dient de informatieasymmetrie tussen warmtebedrijven, gemeenten en woningeigenaren zoveel mogelijk worden opgegeven. Een vorm van benchmarking ligt daarbij volgens SiRM op termijn voor de hand om de efficiëntie te kunnen beoordelen en waarderen.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Vervolgstappen tariefregulering

Mede op basis van het advies van Oxera ben ik op dit moment de alternatieve tariefsystematiek nader aan het uitwerken. Daarbij heb ik expliciet aandacht voor de relatie met de voorziene marktordening en de wijkgerichte aanpak zoals die in het Klimaatakkoord is afgesproken. Ik onderzoek daarbij ook op welke wijze kosten gesocialiseerd kunnen worden tussen verbruikers en of voor kleine collectieve warmtesystemen een andere methodiek passend is. Ik ben op dit moment met drie belangrijke stakeholders (VNG, warmtebedrijven en de ACM) in gesprek om deze systematiek verder te verfijnen en beter inpasbaar te maken binnen de wijkgerichte aanpak. De resultaten daarvan zal ik opnemen in het wetsvoorstel van Warmtewet 2.

Daarbij zal ik in elk geval het advies van Oxera om te werken met een overgangperiode ter harte te nemen. De introductie van een tariefsystematiek waarbij maximumtarieven worden gebaseerd op de onderliggende (efficiënte) kosten betekent een relatief grote verandering voor alle betrokken op de warmtemarkt: de tarieven van kleinverbruikers wijzigen en kunnen lokaal gaan verschillen, de werkzaamheden van de ACM zullen intensiveren en warmtebedrijven moeten aanpassingen doorvoeren in hun interne organisatie (implementatie boekhoudkundige regels) en uiteraard hun prijsbeleid wijzigen. Gelet op deze benodigde veranderingen bij de ACM en warmtebedrijven is het praktisch onmogelijk om deze veranderingen zonder overgangstermijn door te voeren. Ik acht dat vanwege het risico op tariefschokken en de gevolgen voor investeringszekerheid ook onwenselijk. Tegelijk wil ik onderdelen die «zonder spijt» zijn, waaronder het opstellen van boekhoudkundige regels, zo snel mogelijk in gang zetten en de mogelijkheden binnen de huidige Warmtewet daarvoor al maximaal benutten.

Illustratieve weergave van de implementatie van de alternatieve tariefreguleringsystematiek

Korte termijn (~2020)	Introductie Warmtewet 2 (~2022)	Definitieve tariefsystematiek (~2030)
<ul style="list-style-type: none">• Inwerkingtreding artikel 7, 2^e t/m 4^e lid en start ontwikkeling beleidsregel en boekhoudkundige regels door de ACM• Consultatie en afronding beleidsregel en boekhoudkundige regels ACM en implementatie warmtebedrijven	<ul style="list-style-type: none">• Introductie Warmtewet 2• Start implementatie overgangsregime door de ACM en warmtebedrijven• Tariefbesluiten op basis van overgangsregime	<ul style="list-style-type: none">• Introductie definitieve kostengebaseerde tariefsystematiek• Start implementatie definitieve tariefreguleringsmethodiek door de ACM en warmtebedrijven• Tariefbesluiten op basis van definitieve tariefsystematiek

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

Annex A

Warmtewet, artikel 7

1. De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit verzamelt, analyseert en bewerkt inlichtingen en gegevens met betrekking tot de ontwikkeling van de rendementen in de warmteleveringsmarkt. De raad brengt binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na twee jaar aan Onze Minister verslag uit van de monitoring.

Nog niet in werking getreden:

2. De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit toetst of het rendement van een leverancier op al zijn netten gezamenlijk hoger is dan een door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit vast te stellen redelijk rendement.

3. Indien het rendement van een leverancier op al zijn netten gezamenlijk hoger is dan een door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit vast te stellen redelijk rendement, kan de raad het meer dan redelijk behaalde rendement door middel van een correctiefactor laten verdisconteren in de toekomstige tarieven van die leverancier.

4. Bij beleidsregel van de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit worden nadere regels gesteld ter uitvoering van de leden twee en drie, waarbij in ieder geval regels worden gesteld over:

a. de elementen en wijze van berekenen van het rendement van een leverancier;

b. de vaststelling van het redelijk rendement;

c. de wijze waarop en de periode waarin verdisconteerd wordt.