

Vergaderjaar 2007–2008

29 048

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

Nr. 40

BRIEF VAN DE INDIENERS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2008

Tijdens de tweede termijn van de Kamer over de Warmtewet d.d. 26 juni 2008 zijn door de Kamer amendementen ingediend of nader toegelicht. De Kamer heeft ons verzocht om voor de dupliek van 1 juli schriftelijk op deze amendementen te reageren. Bij deze voldoen wij aan dit verzoek.

Het amendement Irrgang op stuk nr. 17 regelt dat representatieve organisaties niet na maar voor het opstellen van een besluit tot vaststelling van de maximumprijs geconsulteerd worden. In het debat gaf de heer Jansen aan dat dit amendement de positie van consumentenorganisaties beoogt te versterken. Wij delen de zorgen van de indiener over de positie van consumentenorganisaties. Anders dan belangenbehartigers van energiebedrijven ontbreekt het hen vaak aan financiële middelen. We verwachten echter dat het amendement Irrgang de positie van consumentenorganisaties eerder verzwakt dan versterkt. Het is voor afnemersorganisaties makkelijker om commentaar te leveren op een besluit tot vaststelling van de maximumprijs dat reeds is voorbereid (een ontwerpbesluit), dan om vooraf een zienswijze te geven. Bovendien kunnen representatieve organisaties volgens het huidige systeem gebruik maken van het onafhankelijke advies dat volgens art. 3 lid 5 Warmtewet verleend moet worden. Deze mogelijkheid vervalt door het amendement Irrgang. Hoewel wij achter het door de heer Jansen verwoorde doel van het amendement staan, ontraden wij daarom dit amendement.

Het amendement Jansen op stuk nr. 21 heeft een terughoudend afsluitbeleid tot doel. Wij zijn met de heer Jansen voorstander van een terughoudend afsluitbeleid, zeker in de winterperiode. De initiatiefnemers zien het amendement Jansen dan ook als een ondersteuning van het in de Warmtewet neergelegde beleid om verbruikers een hoog niveau van bescherming te bieden.

Het amendement Boelhouwer op stuk nr. 26 bewerkstelligt dat de minister regels kan stellen voor alle producenten van restwarmte. We wijzen erop

dat afvalverbranders ook stroomproducenten zijn en daarom ook al onder het begrip «elektriciteitsproducenten» vallen.

Dit geldt echter niet voor andere producenten van restwarmte, die evenzeer een bijdrage kunnen leveren aan de verduurzaming van de energievoorziening. We zien het amendement Boelhouwer daarom als ondersteuning van ons beleid om de voordelen van het hergebruik van restwarmte voor het milieu zoveel mogelijk te benutten.

Het amendement Zijlstra op stuk nr. 27 bewerkstelligt dat de «bagatel» in art. 2 lid 2 Warmtewet slechts één criterium heeft. Wij wijzen erop dat deze wetswijziging tot gevolg heeft dat meer warmteleveranciers een vergunning moeten aanvragen. Dat leidt tot een onnodige belasting van «kleine» leveranciers zoals woningbouwverenigingen en tot extra administratieve lasten. Op basis van deze argumenten ontraden wij dit amendement.

Het amendement Zijlstra op stuk nr. 28 wijzigt de omschrijving van warmtenetten in art. 1 onder c Warmtewet. De definitie die vastligt in het amendement Zijlstra sluit, anders dan de toelichting doet vermoeden, niet goed aan op de Elektriciteitswet. Zo bevat het amendement, anders dan de Elektriciteitswet, slechts een uitzondering voor afnemers en niet voor producenten. Om onder meer deze reden ontraden wij dit amendement.

Het amendement Zijlstra op stuk nr. 29 zorgt ervoor dat de regels uit het Burgerlijk Wetboek over overeenkomsten van goederenvervoer niet langer van toepassing zijn op het vervoer van elektriciteit, warmte en koude. De heer Zijlstra stelde in het debat de terechte vraag voor welk probleem art. 19a, punt vier Warmtewet een oplossing vormt. De noodzaak tot het uitbreiden van de bepalingen inzake de «overeenkomst van goederenvervoer» tot elektriciteit, warmte en koude is gelegen in de bescherming van gebonden afnemers tegen de monopolie-macht van de netbeheerder/leidingeigenaar. Omdat afnemers voor hun energievoorziening volstrekt afhankelijk zijn van het transport van elektriciteit en warmte door de netbeheerder/leidingeigenaar, heeft de laatste een monopolie. De rechten van afnemers op het transport van elektriciteit en warmte zijn vastgelegd in overeenkomsten. Doordat de netbeheerders/leidingeigenaren over een monopolie beschikken, worden de overeenkomsten in de praktijk eenzijdig door hen opgesteld. Dit leidt ertoe dat het recht op transport doorgaans uitgekleeft wordt, waardoor afnemers geen harde aanspraak kunnen maken op het transport van energie. Wij vinden het ter bescherming van de kwetsbare afnemer wenselijk in de wet vast te leggen dat het transport van elektriciteit en warmte door de netbeheerder wordt uitgevoerd, tenzij er sprake is van overmacht. Met het van toepassing verklaren van de «overeenkomst van goederenvervoer» wordt dit voor alle goederen op grond van het BW geldende uitgangspunt ook van toepassing verklaard op elektriciteit en warmte. De heer Zijlstra voert in zijn amendement een aantal argumenten tegen onze keuze aan. Het transport van elektriciteit zou zich onderscheiden van het goederenvervoer. Zo zou elektriciteit e.d., anders dan het goederenvervoer, door leidingen vervoerd worden. Dat is niet juist, want gas, olie, chloor e.d. worden ook in pijpleidingen vervoerd en op deze stoffen is de regeling voor de «overeenkomst van goederenvervoer» van het BW onverkort van toepassing. Ten tweede zouden elektriciteit e.d. van verschillende producenten zich, anders dan het goederenvervoer, met elkaar vermengen. Uit het voorgaande blijkt dat ook dit argument niet juist is. Ook gas en olie van verschillende producenten vermengen zich met elkaar. De heer Zijlstra stelt vervolgens dat het transport van elektriciteit e.d. contractueel verschilt van het goederenvervoer. Ook deze stelling onderschrijven de initiatiefnemers niet. Het gaat te ver om in deze brief een uitvoerige juridische analyse te geven, maar er is in beide gevallen wel degelijk sprake

van onderscheid tussen de levering en het transport. Omdat wij het wenselijk vinden om gebonden afnemers te beschermen en de in het voorstel genoemde argumenten daaraan niet in de weg staan, ontraden wij dit amendement.

Het amendement Zijlstra op stuk nr. 31 stelt een rendementregulering over het portfolio van alle projecten van een warmtebedrijf voor. Wij zijn sterk voorstander van een prijs per project, om drie redenen: (1) warmteprojecten zijn lokale projecten. Dat is een groot verschil met het transport van gas en elektriciteit. Daarvoor bestaat een landelijk netwerk en wordt slechts een deel van de prijs door het regionale netwerk gevormd; (2) door een prijs per project is er meer transparantie en is het toezicht door de NMa effectiever en eenvoudiger. Dat verhoogt het vertrouwen van afnemers in de prijsstelling. Dat vertrouwen is afwezig bij grootschalige middeling; (3) een prijs per project verhoogt de urgentie voor inefficiënte projecten om de kostenstructuur te verbeteren. Ook de Raad van State wees hier in het spoedadvies van 18 juni 2008 op. Op grond van deze argumenten ontraden wij dit amendement.

Het amendement Zijlstra op stuk nr. 32 beoogt de reikwijdte van art. 17i te verruimen tot alle producenten van restwarmte en alleen regels te stellen voor het nuttig gebruik van restwarmte «in die gevallen waarbij de productie van restwarmte gekoppeld kan worden aan een substantiële vraag naar warmte, die op technisch haalbare wijze en financieel-economisch rendabel kan worden bediend». De initiatiefnemers zien het eerste deel van het amendement als ondersteuning van het beleid om de voordelen van het hergebruik van restwarmte voor het milieu zoveel mogelijk te benutten. Het tweede deel van het amendement ontraden we. Met de heer Zijlstra zijn we van mening dat de bevoegdheid van de Minister om regels te stellen geen ordinaire lastenverzwaring voor producenten mag inhouden. De te stellen regels moeten tot een daadwerkelijke, kostenefficiënte toename van het nuttig gebruik van restwarmte leiden. Maar het genoemde amendement geeft een te grote inperking van artikel 17i. Een kostenefficiënt warmteproject is wat anders dan een economisch rendabel warmteproject. Als hergebruik slechts bevorderd dient te worden indien ze financieel-economisch rendabel is, kan redelijkerwijs verwacht worden dat producenten, ook zonder de betreffende AMvB, zelf voor nuttig gebruik kiezen. Artikel 17i vervult dan geen functie meer.

Met zijn amendement op stuk nr. 33 schrapt de heer Zijlstra de terugwerkende kracht. In het debat van 26 juni pleitten de fracties van de PVV en SP juist voor een langere terugwerkende kracht dan tot 1 januari 2007. Er zijn sterke argumenten voor een terugwerkende kracht tot de datum van de liberalisering van de elektriciteit- en gasmarkt. We hebben dan ook sympathie voor de wens van de SP- en de PVV-fractie, maar blijven desondanks van mening dat een terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 een juiste balans tussen de verschillende belangen betekent. Daartoe behoren ook de door de heer Zijlstra genoemde belangen. De initiatiefnemers wijzen, in lijn met de nota naar aanleiding van het nader verslag, om te beginnen op de belofte van de energiebedrijven dat afnemers «niet-meer-dan-anders» zouden betalen. Ook merken zij op dat monopolisten, krachtens art. 24 Mededingingswet en daarop gebaseerde jurisprudentie, reeds verplicht zijn om kostengeoriënteerde tarieven te rekenen. Tot slot wijzen ze erop dat de Warmtewet al in 2003 is ingediend. Energieleveranciers die meer in rekening hebben gebracht dan de maximumprijs en de redelijke prijs hebben derhalve niet alleen een belofte geschonden, maar konden bovendien rekening houden met de gevolgen van de Warmtewet. De initiatiefnemers erkennen dat de terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 tot enige aanvullende administratieve lasten voor de energieleveranciers leidt, maar zijn van mening dat die te overzien zijn.

Daarbij is van belang dat een woning met stadsverwarming die ook houdt, omdat deze doorgaans geen aansluiting op een gasnetwerk heeft. De energieleveranciers hoeven dus slechts het verbruik van de (mogelijk) opvolgende bewoners en de nieuwe adresgegevens van verhuisde bewoners vast te stellen. Om een goede balans te vinden tussen de gerechtvaardigde belangen van afnemers en de financiële en administratieve gevolgen voor energieleveranciers, alsook rekening houdend met staatrechtelijke bezwaren die eerder zijn geuit tegen al te lange termijnen van terugwerkende kracht, hebben de initiatiefnemers besloten de terugwerkende kracht met de voorliggende Nota van Wijziging ongeveer te halveren. We wijzen er tot slot op dat de Raad van State in het verleden in specifieke gevallen kritisch was over een (lange) terugwerkende kracht, maar in het spoedadvies over de Warmtewet van 18 juni 2008 geen kritiek levert op de keuze van de indieners. Wij ontraden dit amendement.

Met zijn amendement op stuk nr. 34 stelt de heer Jansen voor om de maximumprijs te baseren op «de integrale kosten die de verbruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van de meest kostenefficiënte individuele warmtebron». We hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel van de heer Jansen. Desondanks houden we een voorkeur voor de huidige wetstekst. Gas blijft de komende periode hoe dan ook de dominante verwarmingsmethode. Daardoor blijft het in de meeste gevallen het alternatief voor stadsverwarming en het is in onze ogen redelijk om afnemers van restwarmte qua tarief gelijk te stellen aan de grootste groep verbruikers, namelijk degenen met een gasaansluiting. Het is bovendien niet onwaarschijnlijk dat de meest kostenefficiënte individuele warmtebron een zeer lage prijs kent, waardoor de systematiek van de Warmtewet leidt tot uitsluitend onrendabele projecten en of grootschalige subsidievraag. Wij ontraden daarom dit amendement.

Met zijn amendement op stuk nr. 35 breidt de heer Jansen de wettelijke bescherming tegen een te hoge aansluitbijdrage uit tot projectontwikkelaars. Om te beginnen herhalen we ons standpunt dat vastligt in de nota naar aanleiding van het nader verslag. Er is naar onze mening doorgaans wel degelijk sprake van vrije prijsvorming. Als projectontwikkelaars de gevraagde aansluitbijdrage te hoog vinden, kunnen zij ervoor kiezen om niet deel te nemen aan een woningbouwproject en op een andere locatie te investeren. Anderzijds is het niet geheel ondenkbaar dat ontwikkelaars in de praktijk, om geen omzet mis te lopen, een onredelijk hoge aansluitbijdrage voor lief nemen en deze doorberekenen aan de koper. We laten het oordeel over dit amendement graag over aan de Kamer.

Met zijn amendement op stuk nr. 36 beoogt de heer Kortenhorst het MKB te beschermen tegen de monopolie-macht van warmteleveranciers. We blijven bij het standpunt dat de bescherming van consumenten prioriteit heeft, onder meer omdat warm water voor hen in een eerste levensbehoefte voorziet. Anderzijds onderkennen we dat een deel van het midden- en kleinbedrijf buiten de bescherming van de Warmtewet valt, en dat ook deze categorie, zoals de heer Kortenhorst in het debat uiteenzette, voor een deel «gebonden» is aan één leverancier. Ook omdat de heer Kortenhorst duidelijk maakte dat grootverbruikers volgens zijn voorstel niet onder de reikwijdte van de wet worden gebracht, beschouwen we dit amendement als ondersteuning van ons beleid om gebonden afnemers te beschermen tegen monopolisten.

Met hun amendement op stuk nr. 38 beogen de heren Duyvendak en Jansen de bevoegdheden van gemeenten om warmteprojecten te realiseren te vergroten. We delen de inzet om restwarmte zoveel mogelijk nuttig aan te wenden, maar hebben wetstechnische bezwaren tegen dit

voorstel. Het amendement doorkruist het Besluit aanleg energie-infrastructuur (BAEI), met als gevolg dat er op twee plaatsen regels met betrekking tot (deels) hetzelfde onderwerp worden gesteld. Daarom ontraden we dit amendement en geven we de indieners in overweging om hun voorstel tijdens een debat over het BAEI alsnog te doen.

Het amendement Boelhouwer op stuk nr. 39 beoogt om de huidige bevoegdheden van gemeenten, onder meer met betrekking tot de aanleg van netten, in stand te houden. Hoewel we van mening zijn dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat art. 21 Warmtewet niets afdoet aan de reeds bestaande bevoegdheden van gemeenten, vinden we het goed dat de heer Boelhouwer met zijn voorstel alle twijfels wegneemt. We beschouwen zijn amendement derhalve als ondersteuning van ons beleid.

Ten Hoopen
Samsom