



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Warmtebesluit in verband met aanpassing van de tariefregulering

Nader Rapport

's-Gravenhage, 10 december 2024

Nr. WJZ / 94336985

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Warmtebesluit in verband met aanpassing van de tariefregulering

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 oktober 2024, nr. 2024002288, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 november 2024, nr. W19.24.00289/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Het ontwerpbesluit wijzigt op drie onderdelen de tarievenmethodiek in het Warmtebesluit voor het vaststellen van de maximumtarieven voor warmte.¹ Ten eerste wijzigt het ontwerpbesluit het gasreferentietarief. Daardoor worden verhogingen van de energielasting die niet zien op een inflatiecorrectie (oftewel de reële verhoging van de energielasting) niet meer meegenomen. Ten tweede wordt voorgeschreven dat de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) bij de berekening van het gebruikafhankelijke deel van de maximumprijs uitgaat van het gemiddelde van de gascontracten voor één jaar vast die door de tien grootste Nederlandse gasleveranciers worden aangeboden in september, oktober en november van het voorgaande jaar. Ten derde wordt uitgegaan van de gemiddelde kosten van (verschillende soorten) onderhoudscontracten voor de cv-ketel in plaats van de (duurdere) all-in service contracten.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het vooruitlopen op de tariefregulering in het voorstel voor de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw). Het effect op de rendementen van warmtebedrijven wordt niet gekwantificeerd. Daardoor ontstaat een financieel risico voor warmtebedrijven, waarvan de duur niet bepaald is. De Afdeling adviseert nader op deze gevolgen in te gaan en zo nodig aanvullende maatregelen te treffen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting bij het ontwerpbesluit.

1. Achtergrond

Dit ontwerpbesluit beoogt de eerste fase van de tariefregulering zoals voorgesteld in de Wcw² eerder in werking te laten treden, vooruitlopend op de verwachte inwerkingtreding van de Wcw. Hiermee wordt beoogd de betaalbaarheid voor warmteverbruikers te vergroten.³

Het voorstel voor de Wcw werkt in fasen toe naar tariefregulering op basis van de werkelijke kosten. In fase 1 worden tarieven gebaseerd op een correctie in de gasreferentie in combinatie met maximering van tarieven. In fase 2 worden tarieven gebaseerd op een combinatie van kostengebaseerde tariefformules en maximering van tarieven. In fase 3 worden tarieven vastgesteld op basis van vergaand inzicht in onderliggende kosten. De fasering is nodig om de ACM in de gelegenheid te stellen te

¹ De grondslag voor het ontwerpbesluit is artikel 5 van de Warmtewet, zoals dat wordt gewijzigd bij tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 10). Het wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer.

² Dit wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nrs. 1–3).

³ Zie p. 6 van het ontwerpbesluit.

noodzakelijke informatie over werkelijke kosten te verkrijgen en te valideren.⁴

Bij de Wcw, die momenteel in de Tweede Kamer wordt behandeld, is een nota van wijziging ingediend.⁵ Met deze nota van wijziging worden in de Wcw tarieflimieten ingevoerd om onredelijk hoge leveringskosten te voorkomen. Deze tarieflimieten worden geflankeerd door andere maatregelen, waaronder een vereveningsstelsel, ter compensatie van warmteleveranciers die hun kosten door deze tarieflimieten onvoldoende kunnen doorberekenen. De flankerende maatregelen dragen eraan bij dat warmtebedrijven hun doelmatige kosten kunnen terugverdienen. Met het ontwerpbesluit wordt vooruitgelopen op deze tarievenssystematiek, om betaalbaarheid voor de gebruiker te verbeteren ter ondersteuning van het draagvlak voor de warmtetransitie.

2. Onbepaalde duur fase 1

De toelichting vermeldt dat het in 2025 verwachte verlagende effect van de (eerste twee) maatregelen in het ontwerpbesluit op de maximale tarieven € 78,21 inclusief BTW per afnemer is. Dit heeft volgens de toelichting een negatief effect op de rendementen en (daarmee op) de investeringsbereidheid van warmtebedrijven. De toelichting stelt dat de verlaagde rendementen slechts een beperkt effect hebben op investeringen, omdat fase 2 van de tariefregulering van de Wcw binnen afzienbare tijd in werking zal treden.

De omvang van de verlaging van de rendementen wordt, anders dan de omvang van de verlaging van de maximale tarieven, niet kwantitatief inzichtelijk gemaakt en gemotiveerd. Bovendien is niet duidelijk wanneer de in de Wcw voorziene kostengebaseerde systematiek zal worden doorgevoerd. Ook als de Wcw een snelle parlementaire behandeling kent, is in de Wcw zelf geen expliciete datum vastgelegd waarop er over wordt gegaan van fase 1 van de tariefregulering naar fase 2.⁶ Dit betekent dat de duur van de verlaging van de inkomsten van leveranciers onbepaald is.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen voor de investeringen op gebied van warmte als de overgang naar fase 2 langer op zich laat wachten. In de toelichting staat dat een afweging is gemaakt tussen het belang van betaalbaarheid voor gebruikers en het negatieve effect op investeringszekerheid op korte termijn. Met deze enkele mededeling in de toelichting kan, gelet op het voorgaande niet worden volstaan.⁷

De Afdeling adviseert in de toelichting ook de omvang van de verlaging van de rendementen te kwantificeren, in te gaan op de effecten van de onbepaalde duur van fase 1 en zo nodig aanvullende maatregelen te treffen.

Ten aanzien van het advies van de Afdeling om het effect van het wijzigingsbesluit op de rendementen van warmtebedrijven te kwantificeren, wordt opgemerkt dat de rendementen van de verschillende warmtebedrijven afhankelijk zijn van zeer veel verschillende factoren die per warmtebedrijf ook nog verschillen. Daarbij is het effect tevens afhankelijk van de vraag of een warmtebedrijf de maximaal toegestane prijs in rekening brengt of een lagere prijs. Het daadwerkelijke effect hangt daarmee af van bedrijfsspecifieke factoren waardoor het onmogelijk is om in zijn algemeenheid het effect van het wijzigingsbesluit te kwantificeren. Dit is aanvullend benoemd in de toelichting.

Verder adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de effecten van de onbepaalde duur van fase 1 van de tariefregulering onder het voorstel voor de Wet collectieve warmte. In de toelichting op het voorstel voor de Wet collectieve warmte is aangegeven dat ernaar wordt gestreefd om zo snel mogelijk over te stappen van fase 1 naar fase 2 van de tariefregulering, maar dat voorafgaand aan deze overstap de uitwerking van de kostengebaseerde tariefsystematiek in relatie tot het flankerend beleid en de resulterende eindgebruikerskosten zal moeten worden bezien. Dat gegeven is naar aanleiding van het advies in de toelichting opgenomen. Verder was in de toelichting op het wijzigingsbesluit al aangegeven dat er op dit moment geen aanwijzingen zijn dat de rendementen van de meeste leveranciers structureel te laag of aan het dalen zijn. Gelet op het advies van de Afdeling om indien nodig aanvullende maatregelen te treffen is hieraan in de toelichting toegevoegd dat er op dit moment geen aanvullende maatregelen nodig worden geacht.

De Afdeling refereert in haar advies aan het in de toelichting genoemde totale verlagende effect van € 78,21 inclusief BTW per gebruiker. Dit totale effect was de resultante van het effect van het niet

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nr. 3, pp. 106–111.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 5.; Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 47.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nr. 3, p. 116.

⁷ Een nadere motivering is tevens dienstig ter onderbouwing van de rechtvaardiging en de evenredigheid van dergelijke regulering. In paragraaf 7 van de toelichting wordt geen aandacht besteed aan deze eisen van art. 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn.



langer meenemen van niet-inflatiegerelateerde verhogingen van de energiebelasting op gas en het effect van aanpassing van in de berekening van de maximale warmteprijs te hanteren onderhoudscontract. Voor wat betreft het eerstgenoemde effect werd uitgegaan van een in 2025 voorgenomen verhoging van de energiebelasting. Uiteindelijk is echter besloten om de energiebelasting op gas niet te verhogen, maar te verlagen. Dit betekent dat dit onderdeel van het wijzigingsbesluit uiteindelijk geen effect zal hebben in 2025.

Voor wat betreft het tweede effect is van belang dat de berekeningswijze van de in het wijzigingsbesluit genoemde operationele kosten van een cv-ketel nader zal worden uitgewerkt door een wijziging van de Warmteregeling. Deze nadere uitwerking zal ervoor zorgen dat het verlagende effect van dit onderdeel op de maximale warmteprijs iets kleiner wordt. Het in het Warmtebesluit genoemde verlagende effect van afgerond € 44 exclusief BTW zal door de nadere invulling in de warmteregeling uitkomen op circa € 39 exclusief BTW. Dit wordt nader toegelicht in toelichting bij de wijzigingsregeling. Mede op basis van met de warmtebedrijven gevoerd overleg worden daarnaast op dit moment geen aanvullende maatregelen nodig geacht. De toelichting op het wijzigingsbesluit is in lijn met het voorgaande aangepast en aangevuld.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht is besteed aan de eisen van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Hierop is de nota van toelichting met een nadere rechtvaardiging met betrekking tot deze eisen aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruikt gemaakt om in de nota van toelichting nog enkele kleine redactionele aanpassingen te verrichten.

Ik moge U hierbij het [gewijzigde] ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans.*



Advies Raad van State

No. W19.24.00289/IV

's-Gravenhage, 13 november 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 oktober 2024, no.2024002288, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Warmtebesluit in verband met aanpassing van de tariefregulering, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt op drie onderdelen de tarievenmethodiek in het Warmtebesluit voor het vaststellen van de maximumtarieven voor warmte.¹ Ten eerste wijzigt het ontwerpbesluit het gasreferentietarief. Daardoor worden verhogingen van de energiebelasting die niet zien op een inflatiecorrectie (oftewel de reële verhoging van de energiebelasting) niet meer meegenomen. Ten tweede wordt voorgeschreven dat de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) bij de berekening van het gebruiksafhankelijke deel van de maximumprijs uitgaat van het gemiddelde van de gascontracten voor één jaar vast die door de tien grootste Nederlandse gasleveranciers worden aangeboden in september, oktober en november van het voorgaande jaar. Ten derde wordt uitgegaan van de gemiddelde kosten van (verschillende soorten) onderhoudscontracten voor de cv-ketel in plaats van de (duurdere) all-in service contracten.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het vooruitlopen op de tariefregulering in het voorstel voor de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw). Het effect op de rendementen van warmtebedrijven wordt niet gekwantificeerd. Daardoor ontstaat een financieel risico voor warmtebedrijven, waarvan de duur niet bepaald is. De Afdeling adviseert nader op deze gevolgen in te gaan en zo nodig aanvullende maatregelen te treffen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting bij het ontwerpbesluit.

1. Achtergrond

Dit ontwerpbesluit beoogt de eerste fase van de tariefregulering zoals voorgesteld in de Wcw² eerder in werking te laten treden, vooruitlopend op de verwachte inwerkingtreding van de Wcw. Hiermee wordt beoogd de betaalbaarheid voor warmteverbruikers te vergroten.³

Het voorstel voor de Wcw werkt in fasen toe naar tariefregulering op basis van de werkelijke kosten. In fase 1 worden tarieven gebaseerd op een correctie in de gasreferentie in combinatie met maximering van tarieven. In fase 2 worden tarieven gebaseerd op een combinatie van kostengebaseerde tariefformules en maximering van tarieven. In fase 3 worden tarieven vastgesteld op basis van vergaand inzicht in onderliggende kosten. De fasering is nodig om de ACM in de gelegenheid te stellen te noodzakelijke informatie over werkelijke kosten te verkrijgen en te valideren.⁴

Bij de Wcw, die momenteel in de Tweede Kamer wordt behandeld, is een nota van wijziging ingediend.⁵ Met deze nota van wijziging worden in de Wcw tariefflimieten ingevoerd om onredelijk hoge leveringskosten te voorkomen. Deze tariefflimieten worden geflankeerd door andere maatregelen, waaronder een vereveningsstelsel, ter compensatie van warmteleveranciers die hun kosten door deze tariefflimieten onvoldoende kunnen doorberekenen. De flankerende maatregelen dragen eraan bij dat warmtebedrijven hun doelmatige kosten kunnen terugverdienen. Met het ontwerpbesluit wordt vooruitgelopen op deze tarievensystematiek, om betaalbaarheid voor de gebruiker te verbeteren ter ondersteuning van het draagvlak voor de warmtetransitie.

2. Onbepaalde duur fase 1

De toelichting vermeldt dat het in 2025 verwachte verlagende effect van de (eerste twee) maatregelen in het ontwerpbesluit op de maximale tarieven € 78,21 inclusief BTW per afnemer is. Dit heeft volgens de toelichting een negatief effect op de rendementen en (daarmee op) de investeringsbereidheid van warmtebedrijven. De toelichting stelt dat de verlaagde rendementen slechts een beperkt effect hebben

¹ De grondslag voor het ontwerpbesluit is artikel 5 van de Warmtewet, zoals dat wordt gewijzigd bij tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 10). Het wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer.

² Dit wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nrs. 1–3).

³ Zie p. 6 van het ontwerpbesluit.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nr. 3, pp. 106–111.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 576, nr. 5.; Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 47.



op investeringen, omdat fase 2 van de tariefregulering van de Wcw binnen afzienbare tijd in werking zal treden.

De omvang van de verlaging van de rendementen wordt, anders dan de omvang van de verlaging van de maximale tarieven, niet kwantitatief inzichtelijk gemaakt en gemotiveerd. Bovendien is niet duidelijk wanneer de in de Wcw voorziene kostengebaseerde systematiek zal worden doorgevoerd. Ook als de Wcw een snelle parlementaire behandeling kent, is in de Wcw zelf geen expliciete datum vastgelegd waarop er over wordt gegaan van fase 1 van de tariefregulering naar fase 2.⁶ Dit betekent dat de duur van de verlaging van de inkomsten van leveranciers onbepaald is.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen voor de investeringen op gebied van warmte als de overgang naar fase 2 langer op zich laat wachten. In de toelichting staat dat een afweging is gemaakt tussen het belang van betaalbaarheid voor verbruikers en het negatieve effect op investeringszekerheid op korte termijn. Met deze enkele mededeling in de toelichting kan, gelet op het voorgaande niet worden volstaan.⁷

De Afdeling adviseert in de toelichting ook de omvang van de verlaging van de rendementen te kwantificeren, in te gaan op de effecten van de onbepaalde duur van fase 1 en zo nodig aanvullende maatregelen te treffen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 576, nr. 3, p. 116.

⁷ Een nadere motivering is tevens dienstig ter onderbouwing van de rechtvaardiging en de evenredigheid van dergelijke regulering. In paragraaf 7 van de toelichting wordt geen aandacht besteed aan deze eisen van art. 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Besluit houdende wijziging van het Warmtebesluit in verband met aanpassing van de tariefregulering

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Klimaat en Groene Groei van 14 oktober 2024, nr. WJZ / 87471560;

Gelet op de artikel 5, zevende lid, van de Warmtewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ... nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Klimaat en Groene Groei van ..., nr. WJZ /...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Warmtebesluit wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 3, eerste lid, onderdeel d, onder de definitie van GK_g , onder a, wordt na 'een cv-ketel' ingevoegd ', waarbij voor de operationele kosten wordt uitgegaan van de gemiddelde kosten van de aangeboden onderhoudscontracten voor een cv-ketel'.

B

Artikel 4, eerste lid, komt te luiden:

1. Het gebruiksafhankelijk deel van de maximumprijs voor:
 - a. de levering van warmte tot maximaal 31 gigajoule per jaar met een temperatuur categorie als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onderdelen a, b en d, wordt vastgesteld met inachtneming van de formule:

$$P_w = \frac{P_{g1}}{\eta * CV_g}$$

- b. de levering van warmte vanaf 31 gigajoule per jaar met een temperatuur categorie als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onderdelen a, b en d, wordt vastgesteld met inachtneming van de formule:

$$P_w = \frac{P_{g2}}{\eta * CV_g}$$

- c. de levering van warmte met een temperatuur categorie als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onderdeel c, wordt vastgesteld met inachtneming van de formule:

$$P_w = 0$$

waarbij:

P_w = de variabele kosten in het jaar t, uitgedrukt in euro per gigajoule;

P_{g1} = de gemiddelde gebruiksafhankelijke gasprijs uitgedrukt in euro per m^3 op basis van het gewogen gemiddelde van het gebruiksafhankelijke deel van de gasprijs van de overeenkomsten tussen de leverancier en verbruiker voor het standaardproduct voor een jaar met vaste prijs op basis van het G1 tarief van de tien grootste Nederlandse gasleveranciers, voor het jaar t, vermeerderd met het laagste van de volgende bedragen:

1°. een bedrag van € 0,58301 dat ieder achtereenvolgend jaar voor inflatie wordt gecorrigeerd;

2°. de energiebelasting op aardgas per m^3 gas in het jaar t bij een verbruik tot 1.000 m^3 , waarbij voor de jaarlijkse inflatiecorrectie gebruik wordt gemaakt van de tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2, van de Wet inkomstenbelasting 2001 en waarbij deze jaarlijkse inflatiecorrectie wordt toegepast vanaf 2025;

P_{g2} = de gemiddelde gebruiksafhankelijke gasprijs uitgedrukt in euro per m^3 op basis van



het gewogen gemiddelde van het gebruiksafhankelijke deel van de gasprijs van de overeenkomsten tussen de leverancier en verbruiker voor het standaardproduct voor een jaar met vaste prijs op basis van het G1 tarief van de tien grootste Nederlandse gasleveranciers, voor het jaar t , vermeerderd met het laagste van de volgende bedragen:

- 1°. een bedrag van € 0,58301 dat ieder achtereenvolgend jaar voor inflatie wordt gecorrigeerd;
- 2°. de energiebelasting op aardgas per m^3 gas in het jaar t bij een verbruik van 1.000 m^3 tot 170.000 m^3 ,

waarbij voor de jaarlijkse inflatiecorrectie gebruik wordt gemaakt van de tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2, van de Wet inkomstenbelasting 2001 en waarbij deze jaarlijkse inflatiecorrectie wordt toegepast vanaf 2025;

η = het brandstofrendement van de warmteproductie, en

CV_g = de bovenwaarde van de verbrandingswaarde van aardgas.

C

Artikel 4, eerste lid, onderdeel c (nieuw), wordt gewijzigd als volgt:

1. In de definitie van P_{g1} wordt 'voor het jaar t ' vervangen door 'dat door de gasleveranciers wordt aangeboden in september, oktober, november in het jaar $t-1$ '

2. In de definitie van P_{g2} wordt 'voor het jaar t ' vervangen door 'dat door de gasleveranciers wordt aangeboden in september, oktober, november in het jaar $t-1$ '

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Aanleiding en doelstelling

Met dit besluit wordt voorgesteld het Warmtebesluit te wijzigen (hierna: het wijzigingsbesluit). Hiermee wordt invullingen gegeven aan de wijzigingen die zijn aangekondigd in de toelichting op de Tweede nota van wijziging van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw) (Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 10). Met deze nota van wijziging is voorgesteld de Warmtewet te wijzigen. Niet langer zal de maximumprijs voor de levering van warmte gebaseerd zijn 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 gasreferentie die ook wel het 'niet meer dan anders-principe' (NMDA) wordt genoemd). In plaats daarvan wordt het ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Warmtewet mogelijk bij de bepaling van het maximumtarief bepaalde kosten geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing te laten. Zoals aangegeven in de toelichting op de genoemde nota van wijziging maakt deze wijziging van de Warmtewet het mogelijk om de eerste fase van de tariefregulering zoals voorzien in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (hierna: Wcw), waarbij een correctie wordt voorgesteld op de gasreferentie, reeds in de Warmtewet op te nemen en daarmee eerder in werking te laten treden dan de Wcw. Met dit wijzigingsbesluit wordt de eerste fase van de tariefregulering zoals die is opgenomen in de Wcw uitgewerkt.

2. Wijzigingen berekening maximale tarief

Voorgesteld is de berekening van het maximale tarief dat door leveranciers in rekening mag worden gebracht voor de levering van warmte op drie punten te wijzigen.

Correctie op het gasreferentietarief

In de eerste plaats is in dit wijzigingsbesluit voorgesteld de maximumprijs voor de levering van warmte te baseren op een correctie op het gasreferentietarief. Met het oog hierop is in onderdeel B voorgesteld artikel 4, eerste lid, te wijzigen. Zoals toegelicht in de Tweede nota van wijziging van de Wgiw worden reële verhogingen van de energiebelasting (verhogingen die niet zien op een inflatiecorrectie) niet meer meegenomen. De energiebelasting op gas wordt jaarlijks verhoogd met het doel om de overstap van aardgas naar duurzame alternatieve warmtevoorzieningen te stimuleren. Voor verbruikers van warmte gaat dit niet op, aangezien zij al aangesloten zijn op een alternatieve warmtevoorziening. Daarom is voorgesteld om reële verhogingen van de energiebelasting op gas niet meer mee te nemen. Naast genoemde reële verhogingen wordt er jaarlijks een inflatiecorrectie toegepast op de energiebelasting op gas. Deze inflatiecorrectie wordt nog wel meegenomen in de correctie op de gasreferentie, omdat inflatie ook leveranciers treft. Voor de berekening van de hoogte van maximale variabele kosten wordt de energiebelasting vastgeklemd op het bedrag van de energiebelasting op gas tot een verbruik van 170.000 m³ in 2024 (= € 0,58301) en wordt deze belasting jaarlijks alleen nog gecorrigeerd met een inflatiecorrectie. Verhogingen van de energiebelasting worden vanaf 2025 niet meer verwerkt in de maximale tarieven voor warmte.

De mogelijkheid bestaat dat in de toekomst de daadwerkelijke energiebelasting zoals deze jaarlijks wordt vastgesteld lager is dan de genoemde voor inflatie gecorrigeerde energiebelasting. Een dergelijke situatie zou kunnen ontstaan indien zou worden besloten tot verlaging van de energiebelasting op gas. Om te borgen dat de op grond van het Warmtebesluit vast te stellen maximale variabele kosten dan meebewegen met een dergelijke verlaging, is voorgesteld dat er in die situatie uitgegaan moet worden van de daadwerkelijke energiebelasting en niet van de voor inflatie gecorrigeerde vastgeklemd energiebelasting. Dit wordt bereikt door in de in dit wijzigingsbesluit voorgestelde definities van P_{g1} en P_{g2} uit te gaan van de laagste van de twee bedragen. De energiebelasting op gas kent twee schijven, een eerste schijf voor gasverbruik tot 1.000 m³ en een schijf voor gasverbruik vanaf 1.000 m³. Op dit moment is de energiebelasting voor beide schijven gelijk, maar dat kan in de toekomst veranderen. Daarom wordt in dit wijzigingsbesluit voorgesteld artikel 4, eerste lid, van het Warmtebesluit te wijzigen waardoor een maximaal gebruiksafhankelijk tarief vastgesteld wordt voor een verbruik tot maximaal 31 gigajoule (hierna: GJ) en voor een verbruik vanaf 31 GJ. Er is 31 GJ voorgesteld, omdat dit het warmte equivalent is van 1.000 m³ gas.

Met de in artikel 4, eerste lid, voorgestelde rekenmethode wordt bereikt dat als in enig jaar de daadwerkelijke energiebelasting in de eerste schijf lager is dan de voor inflatie gecorrigeerde € 0,58301 de daadwerkelijke energiebelasting moet worden gebruikt voor de berekening van de maximale gebruiksafhankelijke kosten voor een verbruik tot 31 GJ. Als de energiebelasting in de tweede schijf lager is dan de voor inflatie gecorrigeerde € 0,58301 zal deze daadwerkelijke energiebelasting moeten worden gebruikt voor de berekening van de maximale gebruiksafhankelijke kosten voor een warmteverbruik boven de 31 GJ.

Gemiddelde gascontracten

In de tweede plaats is in dit wijzigingsbesluit voorgesteld dat de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) bij de berekening van de maximale gebruiksafhankelijke kosten moet uitgaan van het gemiddelde van de gascontracten voor 1 jaar vast die door de tien grootste Nederlandse gasleveranciers worden aangeboden in september, oktober en november van het jaar $t-1$ (onderdeel C, wijziging van de definities van P_{g1} en P_{g2} in artikel 4, eerste lid, onderdeel c). De keuze voor het introduceren van meerdere peilmomenten is ingegeven door de recent gebleken onverwachte volatiliteit van de gasmarkt. Hierdoor kan het bij het gebruik van één peilmoment zo zijn dat er wordt gepeild op een moment dat de gasprijs net zeer hoog is. Dit is moeilijk uitlegbaar en gebleken is dat dit veel weerstand oproept bij verbruikers die zijn aangesloten op het warmtenet. Omgekeerd kan op dat peilmoment de gasprijs ook toevallig heel laag zijn, wat tot onderrendementen bij warmteleveranciers kan leiden. Daarom is voorgesteld om uit te gaan van peilmomenten in de maanden september, oktober en november waarbij er dan voor de berekening van de maximale gebruiksafhankelijke kosten uitgegaan moet worden van een gemiddelde. Om leveranciers voldoende tijd te geven om bij onder meer hun inkoopbeleid ten aanzien van warmte rekening te houden met deze wijziging is het de bedoeling om deze wijziging op een later moment in werking te laten treden (1 januari 2026), zodat deze pas effect zal hebben op het door de ACM vast stellen van de maximale tarieven voor de jaren vanaf 2026. Om deze latere inwerkingtreding mogelijk te maken is de betreffende aanpassing in het wijzigingsvoorstel opgenomen in een apart onderdeel C.

Operationele kosten cv-ketel

Ten slotte stelt dit wijzigingsbesluit een aanpassing voor van de wijze waarop de operationele kosten voor een cv-ketel vastgesteld dienen te worden (onderdeel A, wijziging van artikel 3, eerste lid, onderdeel d). In de toelichting op de Warmteregeling staat dat uitgegaan moet worden van een all-in service contract voor een cv-ketel. De kosten hiervoor zijn erg hoog waardoor steeds minder gasverbruikers een dergelijk contract afsluiten en dit niet langer het representatieve onderhoudscontract is voor de gemiddelde gasverbruiker. Met dit wijzigingsbesluit wordt daarom door middel van een aanvulling op artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van het Warmtebesluit geregeld dat de ACM voor de berekening van het verschil tussen de gebruikskosten bij inzet van gas en de gebruikskosten bij de inzet van collectieve warmte uit moet gaan van de gemiddelde kosten van de (verschillende soorten) onderhoudscontracten voor een cv-ketel die in de markt worden aangeboden. Met deze aanvulling komt aan de hierboven genoemde passage in de toelichting op de Warmteregeling geen betekenis meer toe.

3. Gevolgen voor verbruikers en leveranciers

De hierboven toegelichte aanpassingen ten aanzien van de energiebelasting en het onderhoudscontract hebben naar verwachting een verlagend effect op de totale maximale tarieven die leveranciers in rekening mogen brengen. Het verwachte verlagende effect in 2025 van de aanpassing ten aanzien van de energiebelasting bedraagt € 20,72 exclusief 21% BTW en het verwachte verlagende effect in 2025 van de aanpassingen ten aanzien van het onderhoudscontract bedraagt € 43,92 exclusief 21% BTW. Het totale verwachte verlagende effect op de maximale tarieven in 2025 komt daarmee uit op € 64,64 exclusief BTW (= € 78,21 inclusief BTW)¹. Uit met vertegenwoordigers van leveranciers gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat dit verlagende effect weliswaar een negatief effect zal hebben op hun rendementen, maar dat dit geen directe risico's met zich mee zal brengen ten aanzien van de borging van de leveringszekerheid. Te lage en dalende rendementen kunnen wel een negatief effect hebben op investeringen, waaronder investeringen in leveringszekerheid. Gemiddeld genomen zijn de rendementen die naar voren komen uit de rendementsmonitor van de ACM laag. Echter, de rendementen in de warmtesector lopen structureel sterk uiteen. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat de rendementen van de meeste leveranciers structureel te laag of aan het dalen zijn.² Omdat de wijziging alleen voor een beperkte periode geldt, tot de inwerkingtreding van kostengebaseerde tariefregulering in fase 2 van de Wcw, is het effect op investeringen naar verwachting beperkt. Gezien het belang van betaalbaarheid voor de verbruiker van warmte, met name als het gaat om de garantie dat deze niet meer betaalt dan een gemiddelde gasverbruiker, is de afweging dat dit belang zwaarder weegt dan het negatieve effect op investeringszekerheid op korte termijn.

4. Regeldruk

Het onderhavige besluit leidt niet tot een wijziging van de regeldruk. Op dit moment moeten leveran-

¹ Zie voor een nadere onderbouwing van genoemde bedragen de Kamerbrief van 27 maart 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 29 023, nr. 493)

² ACM, Rendementsmonitoring warmteleveranciers: Resultaten over 2023, 18 juli 2024, p. 1.



ciers al rekening houden met de maximale tarieven die de ACM jaarlijks vaststelt. Het onderhavige besluit brengt uitsluitend wijzigingen aan in de wijze waarop de ACM de maximale tarieven vaststelt, maar dat leidt daarmee niet tot extra werklast voor de leveranciers. ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

5. Consultatie

Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl, waarbij eenieder van 17 mei tot en met 3 juni 2024 in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. Op het voorstel zijn in totaal 7 zienswijzen ontvangen. Voor zover deze reacties openbaar gemaakt mochten worden, zijn deze te vinden op de website www.internetconsultatie.nl. In het consultatieverslag dat openbaar zal worden gemaakt via www.internetconsultatie.nl wordt ingegaan op de ingebrachte zienswijzen. Dit deel van de toelichting beperkt zich tot de belangrijkste onderdelen waarop gereageerd is, waarbij niet wordt ingegaan op de reacties die niet specifiek op het wijzigingsbesluit gericht waren.

Gemiddelde gascontracten

Eén van de insprekers heeft voorgesteld om de keuze van de peilmomenten van de te hanteren gascontracten niet voor te schrijven, maar bij de ACM te laten. Deze reactie heeft niet geleid tot aanpassing, gelet op het beoogde doel om met de introductie van meerdere peilmomenten een betere spreiding van de te hanteren gascontracten te krijgen. Naar aanleiding van een andere reactie is wel besloten om het hanteren van meerdere peilmomenten een jaar later in werking te laten treden. Daarmee krijgen leveranciers voldoende tijd om bij onder meer hun inkoopbeleid ten aanzien van warmte rekening te houden met deze aanpassing (zie ook de toelichting in paragraaf 2).

Correctie op het gasreferentietarief

Verder is door één van de insprekers voorgesteld om ook mogelijke toekomstige verlagingen van de energiebelasting niet te betrekken bij de vaststelling van het maximale gebruiksafhankelijke tarief. Deze suggestie heeft niet geleid tot aanpassing van het ontwerp. Onder het Warmtebesluit zoals het luidt zonder dit wijzigingsvoorstel worden mogelijke verlagingen van de energiebelasting wel meegenomen en er is geen aanleiding om dit aan te passen.

Operationele kosten cv-ketel

Ten aanzien van het te hanteren onderhoudscontract voor een cv-ketel hebben een aantal insprekers aangevoerd dat de gasreferentie uit zou moeten gaan van het hetzelfde serviceniveau als leveranciers verplicht zijn aan hun klanten te leveren. Omdat een leverancier verplicht een all-risk contract moet aanbieden, zou het onderhoudscontract in de gasreferentie ook all-risk moeten zijn. Dit gaat echter voorbij aan het feit dat voor de tariefsystematiek die gebaseerd is op gasreferentie niet de kosten van de leveranciers, maar de kosten voor een gemiddelde gasverbruiker leidend zijn. Zoals hierboven beschreven, heeft slechts een klein deel van gasverbruikers een all-risk contract. Ook is er een groot deel gasverbruikers dat geen onderhoudscontract heeft en enkel de incidentele kosten voor de cv-ketel betaalt. Het afkopen van alle risico's voor het onderhoud van de cv-ketel is dus niet de norm voor gasverbruikers.

Tot slot is opgemerkt dat de wijziging van het te hanteren onderhoudscontract voor een cv-ketel naar het meest gehanteerde onderhoudscontract een grote impact heeft op de inkomsten en rendementen van leveranciers, waardoor de ruimte om investeringen te doen, waaronder investeringen in leveringszekerheid, minder groot wordt. In gesprekken die naar aanleiding van de consultatie zijn gevoerd hebben leveranciers gewezen op stijgende energie-, arbeids- en materiaalkosten die, in combinatie met beleidsmaatregelen die de tarieven verlagen, de rendementen van de leveranciers onder druk zetten. Allereerst is mede naar aanleiding van deze opmerking besloten om in het wijzigingsbesluit uit te gaan van het gemiddelde van de in de markt aangeboden contracten in plaats van het meest gehanteerde onderhoudscontract. Uitgaan van het gemiddelde onderhoudscontract geeft een representatiever beeld en met deze aanpassing wordt het wijzigingsbesluit in lijn gebracht met de eerder genoemde beoogde eerste fase van de tariefregulering in de Wcw. Verder is uit naar aanleiding van genoemde inbreng gevoerde overleg met vertegenwoordigers van de leveranciers niet gebleken dat leveranciers door het effect van deze aanpassing in acute problemen zouden komen, waardoor de leveringszekerheid op korte termijn in gevaar zou komen. Te lage en dalende rendementen kunnen wel een remmend effect hebben op investeringen, waaronder investeringen in leveringszekerheid. Uit het meest recente rendementsmonitor van de ACM blijkt echter niet dat rendementen van de meeste leveranciers structureel te laag zijn of dalen.³ Door de grote spreiding van rendementen tussen

³ ACM, Rendementsmonitoring warmteleveranciers: Resultaten over 2023, 18 juli 2024, p. 11.

leveranciers is het moeilijk algemene uitspraken te doen. In vergelijking met voorgaande jaren is het rendement van een mediaan leverancier – dat wil zeggen, een leverancier dat een rendement haalt dat hoger is dan het rendement van de helft van de leveranciers en lager dan het rendement van de andere helft – niet lager geworden, en ligt in de buurt van het door de ACM vastgesteld redelijk rendement. In 2023 was het aantal leveranciers met een heel laag rendement het laagst sinds 2019. Verder heeft dit wijzigingsbesluit slechts effect op korte termijn, namelijk tot de inwerkingtreding van kostengebaseerde tariefregulering in fase 2 van de Wcw. De impact op investeringen waarvoor een lange tijdshorizon geldt is daarom naar verwachting beperkt. Gelet op het bovenstaande en het belang van betaalbaarheid van warmte voor verbruikers, met name het belang om deze verbruiker niet meer te laten betalen dan een gemiddelde gasverbruiker, is het wijzigingsbesluit op dit punt niet aangepast.

6. Uitvoering en handhaving

Op grond van artikel 15 van de Warmtewet houdt de ACM toezicht op het in het Warmtebesluit bepaalde. Dit wijzigingsbesluit is voor een uitvoerings- en handhavingstoets voorgelegd aan de ACM. De ACM heeft bij brief van 31 juli 2024 aangegeven dat zij het voorstel uitvoerbaar achten.

7. Notificatie

Met dit wijzigingsbesluit worden wijzigingen aangebracht in het Warmtebesluit die vallen onder de reikwijdte van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376) (hierna: de dienstenrichtlijn). Het betreft de bepaling van de maximumtarieven die door de leverancier in rekening mogen worden gebracht voor de levering van warmte. De eisen die daarmee aan levering van warmte gesteld worden vallen onder artikel 15, tweede lid, onderdeel g, van de dienstenrichtlijn. Het betreft eisen ter bescherming van de consument en ter bevordering van milieubescherming. De eisen maken geen onderscheid naar nationaliteit of hebben anderszins geen discriminerende werking. De eisen gelden voor alle leveranciers in gelijke mate. De eisen zullen worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Deze notificatie kent geen standstill periode.

II. Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

Met onderdeel A wordt voorgesteld de wijze waarop de operationele kosten voor een cv-ketel vastgesteld dient te worden te wijzigen. Met de in dit onderdeel opgenomen wijziging van artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van het Warmtebesluit wordt voorgesteld dat de ACM voor de berekening van het verschil tussen de gebruikskosten bij inzet van gas en de gebruikskosten bij de inzet van collectieve warmte uit moet gaan van de gemiddelde kosten van de (verschillende soorten) onderhoudscontracten voor een cv-ketel die in de markt worden aangeboden.

Onderdeel B

In onderdeel B is voorgesteld de in artikel 4, eerste lid, van het Warmtebesluit opgenomen formules die gebruikt moeten worden voor de berekening van het gebruiksafhankelijke deel van de maximumprijs voor de levering van warmte te wijzigen. Met deze wijziging wordt geregeld dat reële verhogingen van de energiebelasting (verhogingen die niet zien op een inflatiecorrectie) niet meer worden meegenomen in de berekening.

Onderdeel C

Onderdeel C wijzigt, net als onderdeel B, artikel 4, eerste lid. Onderdeel C zal op een later moment (1 januari 2026) in werking treden dan onderdeel B en moet dus worden gelezen als een wijziging van artikel 4, eerste lid, zoals het komt te luiden na inwerkingtreding van onderdeel B. Deze wijziging regelt dat er voor de berekening van het gebruiksafhankelijke deel van de maximumprijs uitgegaan moet worden van het gemiddelde van de gasprijzen die de tien grootste leveranciers van gas hanteren voor overeenkomsten voor het standaardproduct voor een jaar met vaste prijs op basis van het G1 tarief die worden aangeboden in september, oktober en november van het voorafgaande jaar. De keuze om deze wijziging op een later moment in werking te laten treden is toegelicht in paragraaf 2 van deze toelichting.

Artikel II

Dit wijzigingsbesluit kan pas in werking treden als de wijziging van de Warmtewet in het wetsvoorstel



Wgiw in werking is getreden. Omdat laatstgenoemd moment nu nog niet bekend is wordt ten aanzien van het onderhavige besluit in artikel II voorzien in inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Dit maakt het tevens mogelijk om onderdeel C zoals hierboven toegelicht op een later moment in werking te laten treden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,