



Schriftelijke inbreng ACM Rondetafelgesprek Wet collectieve warmte

17 oktober 2024

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is een onafhankelijke toezichthouder met als missie markten goed laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. De ACM houdt toezicht op de warmtemarkt met als doel goede dienstverlening, betrouwbare levering en redelijke tarieven te bevorderen. De ACM stelt de maximumtarieven voor warmte vast en monitort de rendementen van warmtebedrijven. Ook houdt de ACM toezicht op de naleving van de Warmtewet door warmtebedrijven. Op grond van de huidige Warmtewet hebben grote warmtebedrijven die leveren aan kleinverbruikers een vergunning nodig van de ACM. Bij de vergunningverlening controleert de ACM of de organisatorische, technische en financiële kwaliteit van het warmtebedrijf afdoende is. De Warmtewet verlangt vervolgens van warmtebedrijven dat zij zorgen voor betrouwbare levering en goede dienstverlening. De ACM kan handhavend optreden indien zij constateert dat hiermee in strijd wordt gehandeld. In het verleden heeft zij meermaals opgetreden tegen warmtebedrijven waar consumenten onvoldoende konden vertrouwen op de continue levering van warmte of warm water. ACM ontvangt regelmatig signalen en klachten over warmtebedrijven, en acteert hierop wanneer zij dat nodig acht. De Wet collectieve warmte (Wcw) biedt op veel vlakken betere bescherming voor verbruikers van warmte. Onder andere voorziet de wet in uitgebreide monitoringsbevoegdheden. De ACM zal niet alleen grote warmtebedrijven beoordelen bij aanvang, maar zij kan er ook voor kiezen om kleinere netten aan een toets te onderwerpen.

De transitie naar warmte is cruciaal voor de energietransitie. Nu worden veruit de meeste huizen met aardgas verwarmd. Er zijn grofweg twee alternatieven voor verwarming met aardgas mogelijk. Een *all-electric* oplossing, bijvoorbeeld met een warmtepomp, of het aanleggen van warmtenetten. Uit onderzoek blijkt dat de aanleg van warmtenetten op specifieke locaties maatschappelijk gezien de goedkoopste optie is. De ACM wil daarom vanuit haar rol zoveel mogelijk bijdragen aan de uitrol van warmte.

Volgens de huidige wetgeving moet de ACM de maximumtarieven voor warmte vaststellen op basis van de gemiddelde kosten van huishoudens met een gasgestookte ketel. Deze koppeling met de gasprijs wordt ook wel het 'niet-meer-dan-anders'-principe genoemd. In de praktijk werkt deze verplichte koppeling met de gasprijs niet goed uit. Daarom pleit de ACM al enige jaren voor een aanpassing. De Wcw voorziet in een gefaseerde afschaffing van het niet-meer-dan-anders principe. Dat gaat samen met een gefaseerde invoering van kostengebaseerde tarieven per warmtekavel, eventueel in combinatie met een tarieflimiet. De ACM onderschrijft de overstap naar kostengebaseerde warmtetarieven, omdat daarmee een direct verband ontstaat tussen tarieven en kosten. De ACM heeft echter ook zorgen over de manier waarop de tariefregulering is vormgegeven in de Wcw. De nieuwe vorm van tariefregulering biedt geen garantie voor een betaalbaar warmtetarief voor consumenten. En omdat de ACM de warmtetarieven per warmtenet moet vaststellen, kunnen er grote verschillen ontstaan tussen de tarieven van verschillende netten in bijvoorbeeld dezelfde stad. Voor afnemers van warmte die gebonden zijn en geen keuze hebben, zal dat niet als rechtvaardig worden ervaren. De ACM geeft de wetgever in overweging om de betaalbaarheid van warmte te vergroten door aanvullende maatregelen te nemen. Ten slotte wijst de ACM erop dat het vaststellen van kostengebaseerde maximumtarieven een complexe en omvangrijke taak is, waarvoor extra en specialistische capaciteit benodigd is.

Tariefregulering waarborgt redelijke rendementen maar biedt geen garantie op betaalbaarheid

Om de energietransitie te versnellen en van warmtenetten een succes te maken, is het noodzakelijk dat de warmtetarieven voor consumenten betaalbaar zijn én dat warmtebedrijven investeringen doen in nieuwe warmtenetten. De ACM moet met de Wcw warmtetarieven vaststellen op basis van efficiënte kosten. Zo betalen consumenten niet meer dan nodig. Tegelijkertijd moeten warmteleveranciers hun (efficiënte) kosten terug kunnen verdienen en een redelijk rendement kunnen behalen. De ACM zal vaststellen wat een redelijk rendement is. Dit moet voorkomen dat warmtebedrijven overwinsten kunnen maken. De regulering van de ACM draagt bij aan de betaalbaarheid van tarieven, maar biedt hiervoor geen garantie. Immers, de kosten voor de aanleg van een duurzaam warmtenet kunnen, afhankelijk van de lokale omstandigheden, hoog zijn.

Regulering per kavel of net kan tot grote verschillen leiden in tarieven

Met de nieuwe warmtewetgeving moet de ACM warmtetarieven vaststellen per kavel of per net. De ACM wijst erop dat de regulering per kavel of net tot grote verschillen in tarieven kan leiden tussen kavels of netten. Ook kunnen gebeurtenissen waar de gebruiker geen invloed op kan uitoefenen, direct leiden tot veel hogere tarieven. Bijvoorbeeld als een onderdeel van het warmtesysteem kapot gaat. Kosten voor vervanging of reparatie worden dan alleen gedragen door de gebruikers die zijn aangesloten op dit warmtesysteem. Om te voorkomen dat onvoorziene gebeurtenissen leiden tot heel hoge tarieven voor consumenten, heeft het ministerie van KGG bij nota van wijziging een tarieflimiet voorgesteld. Hiermee worden de tarieven voor warmteverbruikers begrensd. Daarnaast worden warmtebedrijven via een fonds gecompenseerd voor de misgelopen inkomsten die nodig zijn om de efficiënte kosten te dekken. Veel hangt nog af van de uitwerking van de tarieflimiet in lagere regelgeving en hoe hoog de limiet uitvalt. Consumenten op een goedkoper net zullen via een opslag op hun tarief meebetalen aan de netten waar de tarieven boven de limiet uitkomen. Wanneer de tarieflimiet laag wordt gelegd, moeten steeds minder consumenten een steeds hogere opslag betalen voor de bekostiging van de limiet. Hierdoor ontstaat een herverdeling die wel excessen voorkomt, maar alsnog geen garantie op betaalbaarheid geeft. Als de wetgever wenst dat de tarieflimiet zorgt voor tarieven die consumenten als betaalbaar ervaren, in plaats van enkel het voorkomen van excessen, lijkt het aannemelijk dat er aanvullende middelen moeten worden aangewend omdat de compensatie uit het fonds tot te hoge opslagen op de tarieven leidt.

Aanvullende maatregelen voor een betaalbare warmterekening zijn noodzakelijk

Om betaalbaarheid te vergroten, geeft de ACM de wetgever in overweging om aanvullende maatregelen te nemen. De consument kan geholpen zijn met een tarieflimiet op basis van wat een consument kwijt zou zijn als hij kiest voor een *all-electric oplossing*. Wanneer warmte maatschappelijk gezien het goedkoopste alternatief voor gas is, zouden de warmtetarieven volgens de ACM niet hoger moeten zijn dan het minder maatschappelijk efficiënte tarief (voor *all-electric*). Dit voorkomt ook dat de consument die het zich kan veroorloven, kiest voor *all-electric* en zich niet laat aansluiten op een warmtenet. In dat geval zullen de kosten voor warmtenetten gedragen worden door de consumenten die er niet voor *all-electric* kunnen kiezen, waardoor deze consument uiteindelijk nog duurder uit is dan wanneer een grotere groep overstapt naar een warmtenet. Dit is nu nog niet geregeld.

Vaststellen van kostengebaseerde maximumtarieven is een complexe en omvangrijke taak voor de ACM

De ACM moet warmtetarieven per kavel of net afzonderlijk bepalen. In de toekomst zijn er waarschijnlijk meer dan honderden kavels en netten. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de ACM een tariefformule vaststelt, die warmtebedrijven zelf moeten toepassen bij het berekenen van hun maximumtarief. Voor het vaststellen van de tariefformule heeft de ACM grote hoeveelheden (kosten)gegevens nodig per warmtekavel of warmtenet. De kosten moeten worden gecontroleerd en verwerkt in de tariefformules aan de hand van een vooraf vast te stellen methode. Met de voorziene aanpassing in de Warmtewet zet de ACM vooruitlopend op de Wcw al stappen om dit soort gegevens te verzamelen. De ervaring leert dat het controleren van de kwaliteit van de aangeleverde gegevens de ACM veel tijd en capaciteit kost. Bij de uitwerking van de tariefregulering in het Besluit collectieve warmte (Bcw) zal de ACM daarom scherp letten op de uitvoerbaarheid van de regels.