

Vergaderjaar 2004–2005

29 048

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

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2004

Hierbij informeer ik u over mijn visie op het voorstel voor een Warmtewet van de leden Hessels en Ten Hoopen.

Met mijn brief van 3 september 2003 (Kamerstukken 2003–2004, 29 023, nr. 1) over de voorzienings- en leveringszekerheid energie kondigde ik regelgeving aan op het gebied van warmtevoorziening aan klein-gebruikers. Het doel daarvan is om consumenten te verzekeren van warmtelevering en te beschermen tegen onredelijke tarieven. Diezelfde maand verscheen een wetsontwerp van voornoemde leden (Kamerstukken 2003–2004, 29 048, nr. 2), waarover de Raad van State vervolgens advies heeft uitgebracht. Daarop volgend is dat voorstel gewijzigd en heeft de vaste commissie voor Economische Zaken verslag uitgebracht van haar bevindingen.

In het navolgende licht ik mijn zienswijze op het wetsontwerp in hoofdlijnen toe.

In de doelen van het thans voorliggende wetsvoorstel kan ik me goed vinden aangezien deze overeenstemmen met de beleidlijnen zoals aangegeven in mijn brief van 3 september 2003. In het wetsvoorstel wordt onmiskenbaar veel aandacht besteed aan de positie en het belang van warmteconsumenten, hetgeen mij zeer aanspreekt. Leveringszekerheid en redelijke tarieven voor consumenten acht ik van belang. Het in het wetsvoorstel opgenomen niet-meer-dan-anders beginsel (NMDA) als uitgangspunt voor de berekening van de warmteprijs kan ik onderschrijven. Dit laat onverlet dat ik daarnaast oog moet en wil hebben voor het door mij nagestreefde stabiele investeringsklimaat voor elektriciteitscentrales en de in het wetsvoorstel aan de Rijksoverheid toegedachte positie en verantwoordelijkheden.

Het wetsvoorstel bevat op deze laatste aspecten enkele onderdelen die ik bezwaarlijk acht. Onderstaand ga ik op deze aspecten in.

Producenten en leveranciers

- Warmteproducenten krijgen de plicht te voorzien in alle warmte die de leverancier nodig heeft om aan zijn klanten te kunnen leveren. Dat geldt zowel voor bestaande producenten als nieuwe (centrales).

Het overgrote deel van de voor stadsverwarmingprojecten benodigde warmte is afkomstig van elektriciteitscentrales. De productie van elektriciteit en warmte zijn daar aan elkaar gekoppeld. Een verplichting tot het produceren van warmte heeft zodoende gevolgen voor de productie van elektriciteit en zal een verstoring effect hebben op de elektriciteitsmarkt. Een permanente productieplicht van warmte past dus niet goed in een geliberaliseerde elektriciteitsmarkt. De voorgestelde wettelijke verplichting tot warmteproductie kan aldus leiden tot nieuwe niet-marktconforme kosten, omdat de kosten van de met de – verplichte – warmteproductie gepaard gaande elektriciteitsproductie niet kunnen worden gecompenseerd. Daarmee zou hetgeen terzake in de Overgangswet Elektriciteitsproductiesector als overgangmaatregel is neergelegd, voor de betreffende warmteproducenten een structureel karakter krijgen. Ik acht dit uit beleidsmatig en budgettair oogpunt ongewenst.

Een dergelijke ondersteuning doet naar mijn overtuiging bovendien afbreuk aan het investeringsklimaat omdat het blijvend afwentelen van de kosten op de belastingbetaler naar mijn overtuiging niet houdbaar zal blijken.

Tenslotte zal de voorgestelde warmteproductieplicht vermoedelijk een negatieve invloed hebben op de ontwikkeling van nieuwe projecten met een industriële warmtebron, zoals een raffinaderij of een afvalverbrandingsinstallatie.

Aanleg van een gasnet

- Indien voortzetting van een warmteproject niet mogelijk is en de aanleg van een gasnet aan de orde is, ontvangt de gasnetbeheerder volgens het wetsvoorstel daarvoor een redelijke vergoeding van de Staat.

Ik wijs erop dat de aanlegkosten van een gasnet onderdeel vormen van de transporttarieven gas. Bedoelde vergoeding is dus niet nodig.

Voorts voorziet het wetsvoorstel in een door verbruikers te ontvangen gehele of gedeeltelijke vergoeding van Staatswege in verband met de *aansluiting* op het gasnet, waarbij de hoogte van de vergoeding kan verschillen voor de verschillende groepen gebruikers. Bij algemene maatregel van bestuur dienen over de omvang van de vergoeding regels te worden gesteld.

De lasten voortvloeiende uit de door de Staat te betalen vergoeding dienen naar evenredigheid verdeeld te worden over de warmteproducent, de vergunninghouder (de warmteleverancier) en de Staat.

Ik ben hier geen voorstander van.

Naast de ontbrekende budgettaire dekking voor de beoogde vergoeding wijs ik op de complexe en gedetailleerde regulering die dit voorstel met zich mee zal brengen en de daarmee gepaard gaande bestuurslast. Bovendien zal het voorstel om producenten te laten meebetalen aan de kosten van de vergoeding van negatieve invloed zijn op het investeringsklimaat voor elektriciteitscentrales met warmtelevering.

Aanwijzing (nood)leveranciers en producenten

- Het wetsvoorstel voorziet in het aanwijzen van (nood)leveranciers.

De selectiecriteria voor het aanwijzen van noodleveranciers worden in het wetsvoorstel niet aangegeven en voor de aan de betreffende leverancier(s) te verstrekken vergoeding wordt verwezen naar bij ministeriële regeling te stellen regels. Volgens de initiatiefnemers dient de Staat garant te staan voor de uitgaven van de noodleverancier. Een blijvende staatsgegarandeerde exploitatie van projecten past volstrekt niet in het beleid dat ik voorsta.

Temeer daar de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid niet bevorderlijk is voor de pogingen van partijen om gezamenlijk tot oplossingen te komen ben ik van deze bevoegdheid geen voorstander.

- Het wetsvoorstel voorziet in het aanwijzen van (nood)producenten.

Dit betekent dat een noodproducent gebruik zal kunnen maken van de reeds aanwezige productie-installaties van de oorspronkelijke producent. Ik wijs erop dat het hoofdproduct van de aan stadsverwarmingprojecten verbonden productie-installaties veelal elektriciteit is. Deze installaties hebben een omvang van tientallen tot honderden MW's.

Het aanwijzen van een noodproducent voor warmte betekent derhalve dat deze ook de elektriciteitsproductie «overneemt».

Dit is naar mijn mening een disproportionele maatregel, nog daargelaten de voorgestelde redelijke vergoeding voor de noodproducent, waarvoor bij ministeriële regeling regels zouden moeten worden gesteld. Bij de voorgestelde maatregel heb ik derhalve ernstige principiële bezwaren.

Ten aanzien van de haalbaarheid van een structurele aanwijzing van een noodproducent of een noodleverancier wijs ik er voorts op dat dit op gespannen voet staat met de geliberaliseerde elektriciteitsmarkt, waarbij ook spanning gaat optreden met de regels inzake mededinging en staatssteun. Bovendien ontbreekt budgettaire dekking voor vergoedingen aan de noodproducent en de noodleverancier.

Samengevat zie ik aanmerkelijke bezwaren bij de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid tot het aanwijzen van noodleveranciers en -producenten. Deze aanwijzingsbevoegdheid is naar mijn mening bovendien niet noodzakelijk.

Immers, ingeval producent of leverancier hun activiteiten willen of moeten staken dienen zij hiervan onverwijld mededeling te doen, waarna overleg met betrokkenen volgt. Indien dit niet leidt tot een redelijke uitkomst, komt de aanleg van een gasnet aan de orde.

In dit overleg komen eventueel noodzakelijke – en tijdelijk – noodmaatregelen vanzelfsprekend eveneens ter sprake.

Als gevolg van de aan producenten en leveranciers van warmte opgelegde plicht om tijdig aan te geven dat zij hun activiteiten willen staken is het niet nodig om de bevoegdheid te creëren om een noodproducent en -leverancier aan te wijzen.

Warmtetarief

Dte heeft op mijn verzoek advies uitgebracht over de mogelijkheden van een op kosten (van producenten en leveranciers van warmte) georiënteerde regulering. Het advies van DTe treft u hierbij aan¹. Volgens DTe is een kostengeoriënteerde regulering van de warmtemarkt mogelijk en vanuit economisch perspectief wenselijk.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Hoewel de in het advies van DTe voorgestelde regulering naar mijn mening een interessant theoretisch kader biedt heb ik daarin echter geen aanleiding gevonden om het advies over te nemen. Ik heb daarbij o.a. overwogen dat deze regulering doorwerkt naar de – geliberaliseerde – elektriciteitsproductiemarkt. Een ander effect betreft de warmtekosten voor consumenten. Deze kosten kunnen bij een kostengeoriënteerde regulering lager, maar ook hoger uitkomen dan bij het NMDA beginsel. In een aantal gevallen blijkt dit laatste naar verwachting het geval te zullen zijn.

Concluderend:

Ik kan mij goed vinden in de doelen van het wetsvoorstel, doch zie in de instrumentatie daarvan enkele serieuze obstakels en onduidelijkheden.

Vooralsnog geeft het wetsontwerp mij geen aanleiding om mijn visie op de meest wenselijke regulering van de warmtemarkt zoals verwoord in mijn brief van 3 september 2003 te herzien:

- Leveringsplicht leverancier;
- Tijdige meldingsplicht producent/leverancier ingeval van voorgenomen staking van warmteproductie/levering (b.v. 3 jaar tevoren) gevolgd door bestuurlijk overleg;
- Realiseren van een gasaansluiting in uiterste geval;
- De kosten voor warmteconsumenten zullen niet hoger zijn dan ingeval van warmteproductie met een eigen gasketel (NMDA beginsel).

Naar mijn mening worden met bovenstaande de door de initiatiefnemers beoogde doelen bereikt en kunnen de in deze brief genoemde bezwaren worden vermeden.

Mede gezien de inspanningen die de initiatiefnemers reeds hebben verricht stel ik mij voor om in overleg met hen te komen tot een gezamenlijk gedragen wetsontwerp.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst