



Part of **VATTENFALL** 

**Public & Regulatory Affairs**  
N.V. Nuon Energy  
[nuon.nl](http://nuon.nl)

 [facebook.com/nuon](https://facebook.com/nuon)  
 [twitter.com/nuon](https://twitter.com/nuon)

**Contact**  
Gijsbert Lybaart

[Gijsbert.Lybaart@nuon.com](mailto:Gijsbert.Lybaart@nuon.com)  
+31 6 3165 5387

**Datum**  
30 november 2017

[cie.ez@tweedekamer.nl](mailto:cie.ez@tweedekamer.nl)

## Inbreng reader voor rondetafelgesprek d.d. 7 december 2017 over de Wijziging van de Warmtewet

Geachte leden van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat,

Hartelijk dank voor de uitnodiging om deel te nemen aan dit rondetafelgesprek. Hieronder ga ik, namens Nuon, achtereenvolgens in op de twee onderwerpen die voor dit rondetafelgesprek zijn geagendeerd. Eerder dit jaar is Nuon in het kader van het rondetafelgesprek over het schrappen van de gasaansluitplicht voor nieuwbouwwijken al uitgebreid ingegaan op de warmtetransitie in de gebouwde omgeving<sup>1</sup> en het onderwerp 'open warmtenetten'<sup>2</sup>.

### 1. Warmtenetten en/of operators (in publieke of private handen)

De stappen van bron tot klant ('waardeketen') gaan bij stadswarmte van productie (de warmtebron), transport (via transportnetten), distributie (via distributienetten op wijkniveau) tot aan levering (aan de klant) van warmte. Warmtebedrijven, zoals Nuon, zijn actief op het gebied van distributie en levering, en soms ook de productie en het transport van warmte. Deze warmtebedrijven zijn soms in publieke handen (Eneco, HVC, Stadsverwarming Purmerend), soms in private handen (Ennatuurlijk, Eteck) en ook wel in publiek/private handen (Westpoort Warmte), maar al deze bedrijven zijn onderworpen aan dezelfde regulering en hetzelfde toezicht op grond van de Warmtewet die ertoe dient om consumenten (als gebonden afnemers) te beschermen. Op die manier is sprake van een gelijk speelveld tussen warmtebedrijven, ongeacht waar het eigendom ligt. **Wat ons betreft is er vanuit dat oogpunt dus ook geen reden om eisen te gaan stellen aan het eigendom van warmtenetten.** Ook Ecorys concludeerde dat overigens in 2016 in het kader van de evaluatie van de Warmtewet (in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat).<sup>3</sup>

#### ***Kunnen publieke partijen warmtenetten goedkoper aanleggen en beheren?***

Een veelgehoord argument om warmtenetten in publieke handen te brengen – bijvoorbeeld bij een netbeheerder of netwerkbedrijf (moeder- of zusterbedrijf van een netbeheerder) – is dat deze partijen het tegen lagere kosten zouden kunnen doen, bijvoorbeeld door het hanteren van langere afschrijvingstermijnen en lagere rendementseisen. Dit klopt niet. Dat blijkt overigens ook uit de praktijk, want anders zouden publieke warmtebedrijven alle aanbestedingen/concessies voor distributie- en leveringsgebieden met gemak winnen. Verder wordt wel eens gesuggereerd dat een publieke (regionale) netbeheerder goedkoper kan zijn door de kosten van een warmtenet te 'socialiseren'. Daarmee wordt in feite bedoeld dat een netbeheerder aan kruissubsidie zou kunnen doen, oftewel dat de aangeslotenen op het elektriciteits- en gasnet meebetalen aan het warmtenet. Ten eerste is dit op grond van Europese regelgeving niet toegestaan (vanwege het kostenveroorzakingsbeginsel). Ten tweede maakt het voor de totale kosten niet uit; 'socialiseren' zorgt er namelijk niet voor dat de totale kosten dalen, maar zegt alleen iets over hoe de totale kosten verdeeld worden. Het enige dat ermee wordt bereikt, is dat mensen moeten gaan meebetalen aan iets waarvan zij geen gebruik maken. Socialisatie vindt daarom op dit moment plaats per techniek apart (gas, elektriciteit, warmte) en per verzorgingsgebied (netbeheerder, warmtebedrijf). Ten derde maken de infrastructuurkosten slechts een klein deel uit van de totale kosten voor de warmtetransitie. Circa 80% van de totale kosten bestaat namelijk uit

<sup>1</sup> Zie schriftelijke inbreng Nuon d.d. 21 juni 2017.

<sup>2</sup> Zie in dit kader onder meer de op 7 juli 2017 nagezonden brief (met 5 rapporten) op verzoek van uw Kamercommissie.

<sup>3</sup> 'Evaluatie Warmtewet en toekomstig marktontwerp warmte', door Ecorys in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (februari 2016). Hierin werd geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de inzet van de instrumenten regelgeving en toezicht bij warmtebedrijven tot slechtere uitkomsten leidt dan het instrument van publiek eigendom. Het rapport concludeert daarnaast dat het onwenselijk is om eigendomssplitsing van alle warmtenetten te verplichten.

gebouwgebonden investeringen, zoals isolatie en aanpassingen van het warmteafgiftesysteem en de installatie. De benodigde gebouwgebonden investeringen verschillen erg per gebouw en liggen doorgaans een stuk hoger bij all-electric oplossingen, maar hier blijft de roep om dit publiek te maken of te socialiseren – terecht – uit. Kruissubsidie tussen infrastructuren is dus niet alleen niet toegestaan, maar heeft ook niet tot gevolg dat de totale infrastructuurkosten dalen of dat iedere gebouweigenaar te maken krijgt met een gelijk kostenplaatje. Socialisering van één warmte-oplossing (warmtenetten) in de mix van warmte-oplossingen en gebouwgebonden aanpassingen die nodig zijn om de warmtetransitie te realiseren creëert daarnaast een ongelijk speelveld met andere warmte-oplossingen en is daarom onwenselijk.

Kortom, publiek of privaat eigendom heeft geen invloed op de kosten voor de aanleg en het beheer van het warmtenet. **Wij zijn daarom van mening dat zowel publieke als private partijen goed in staat zijn om op kostenefficiënte wijze warmtenetten aan te leggen en te beheren.**

### ***Welke eigendomsstructuur bij warmtenetten is nodig met het oog op de warmtetransitie in de gebouwde omgeving?***

De warmtetransitie is een grote opgave. Een flinke groei van het aantal (en de omvang van) warmtenetten maakt daar onderdeel van uit. Het vereisen van publiek eigendom van deze warmtenetten zou een rigoureuze maatregel zijn waarvoor geen goede redenen zijn aan te wijzen en waarmee de toegang tot de innovatiekracht van de markt en een groot privaat kapitaal wordt afgesneden. **Wij zijn daarom van mening dat op voorhand geen opties moeten worden uitgesloten en dat zowel publieke als private partijen in staat moeten zijn om te investeren in warmtenetten.** Voor het behalen van de energie- en klimaatdoelen zullen we immers alle zeilen bij moeten zetten.

## **2. Het Niet-Meer-Dan-Anders (NMDA) principe**

Het NMDA-principe is per 1 januari 2014 in de Warmtewet verankerd. De NMDA-systematiek is door de wetgever uitgewerkt in wet- en regelgeving en ACM stelt op basis daarvan jaarlijks een maximumprijs vast. Desondanks is er in de publieke opinie nog regelmatig kritiek hoorbaar op de hoogte van de warmtetarieven. Als Nuon proberen wij de warmtetarieven voor onze klanten zo laag mogelijk te houden en hanteren wij tarieven die onder de maximumprijs van ACM liggen. **Nuon is echter van mening dat het NMDA-principe om onderstaande redenen op termijn aangepast dan wel door een andere tariefsystematiek vervangen zou moeten worden.**

### ***Rendementsmonitor ACM: rendementen van warmtebedrijven liggen lager dan het 'redelijk rendement'***

De 'Rendementsmonitor warmteleveranciers 2015 en 2016' van Ecorys (in opdracht van ACM) van 31 oktober 2017 toont aan dat warmteleveranciers – net als in 2014 – in de jaren 2015 en 2016 een rendement behaalden dat onder de bandbreedte voor het redelijk rendement ligt. Dit maakt het minder interessant om te investeren in warmtenetten, terwijl in het kader van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving juist éxtra geïnvesteerd moet worden in warmtenetten. Een stijgende energiebelasting op aardgas, zoals ook neergelegd in het regeerakkoord, zal de gasreferentie doen stijgen en kan daarmee een positieve uitwerking hebben op de rendementen van warmtebedrijven, maar **op de langere termijn is een meer structurele oplossing nodig** (zie hierna). Tegelijkertijd is er een terechte zorg rondom de betaalbaarheid van energie voor de consument. De mogelijkheden voor tariefdifferentiatie, zoals die worden voorgesteld in het kader van de lopende wijziging van de Warmtewet, kunnen een belangrijke bijdrage leveren om die betaalbaarheid te blijven realiseren.

### ***Optie 1: van een externe benchmark (NMDA) naar kostenoriëntatie***

Investeerdere in warmtenetten zijn in Nederland<sup>4</sup> gebonden aan de NMDA-systematiek, dat de inkomsten van warmtebedrijven maximeert ongeacht de werkelijke kosten of investeringen. Op die manier dragen zij de neerwaartse risico's van een tegenvallende ontwikkeling van de benchmark (de gasreferentie). Daarnaast monitort ACM de rendementen en kan zij eventuele meevallers afroemen. Oftewel, warmtebedrijven dragen –

<sup>4</sup> Het NMDA-principe is typisch Nederlands; in andere Europese landen is men onbekend met een dergelijke systematiek.

naast andere risico's – het volledige risico van een tegenvallende ontwikkeling van de gasreferentie, maar bij een gunstige ontwikkeling van de gasreferentie kunnen meevallers worden afgeroomd. De nadruk van dit systeem ligt daarmee vooral op de betaalbaarheid voor de consument en veel minder op investeringszekerheid voor het warmtebedrijf, zo concludeerde PwC in een recent rapport.<sup>5</sup> Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de regulering van de regionale netbeheerders voor elektriciteit en gas, waarbij sprake is van een balans tussen betaalbaarheid en investeringszekerheid. Door een systeem van maatstafregulering op basis van werkelijke kosten plus een redelijk rendement kunnen zij er namelijk vanuit gaan dat, zolang zij efficiënt opereren, gedane investeringen kunnen worden terugverdiend. **Dit verschil in tariferingsprincipes tussen infrastructuren kan volgens Nuon worden voorkomen door ook bij warmte over te gaan naar een kosten gebaseerde reguleringssystematiek (zoals cost-plus regulering).** Dit leidt tot een gelijk speelveld tussen infrastructuren, een betere balans tussen betaalbaarheid en investeringszekerheid en het is beter uit te leggen aan de klant.

**Hiermee bedoelen we overigens niet een hybride systeem zoals nu wordt geïntroduceerd met de lopende wijziging van de Warmtewet,** waarbij naast het bestaande NMDA een zekere vorm van kostenoriëntatie (op sectorniveau) wordt ingevoerd voor wat betreft de tarieven voor een aansluiting, afsluiting en afleverzet. Een dergelijke hybride aanpak maakt het systeem juist ingewikkelder en nóg moeilijker uit te leggen aan de klant.

Ook wordt het systeem onnodig complex gemaakt door een gereguleerde aansluitbijdrage (naast een ongereguleerde 'kostendeckingsbijdrage') voor nieuwe warmtenetten te introduceren. **Regulering van de aansluitbijdrage bij nieuwe warmtenetten hoort volgens ons om twee redenen niet thuis in de Warmtewet en zou daarom buiten de wijziging van de Warmtewet moeten worden gehouden:**

1. De Warmtewet is gericht op het beschermen van (klein)verbruikers van warmte, maar de aansluitbijdrage wordt niet in rekening gebracht bij een verbruiker. Deze wordt namelijk in rekening gebracht bij een projectontwikkelaar of gebouweigenaar.<sup>6</sup>
2. Daarnaast vindt er – voordat er voor een gebied of wijk een nieuw (stuk) warmtenet wordt aangelegd – concurrentie plaats tussen verschillende warmteoplossingen (warmte, all-electric, etc.), waardoor de aansluitbijdrage in een concurrerende omgeving tot stand komt. In dit kader vinden over de hoogte van de aansluitbijdrage onderhandelingen plaats met de betreffende projectontwikkelaar(s) of gemeenten (bij een concessieverlening op basis van een warmteplan).

#### **Optie 2: NMDA-systematiek met duurzame alternatieven als referentie (in plaats van aardgas)**

**Indien men voorlopig tóch wil vasthouden aan de NMDA-systematiek, dan zijn wij van mening dat niet de goedkope en fossiele aardgassituatie als referentie zou moeten dienen, maar een of meerdere duurzame alternatieven om in warmte te voorzien.** Het is immers de bedoeling van de warmtetransitie dat aardgas wordt uitgefaseerd en dat elke woning en elk gebouw wordt voorzien van een duurzaam alternatief. Aardgas is dan dus geen optie meer, waardoor men beter (bijvoorbeeld) een all-electric oplossing kan kiezen als referentie. Overigens is in de warmtetransitie van de bestaande gebouwde omgeving een warmtenet op dit moment in veel gevallen de oplossing met de laagste transitiekosten.

Met vriendelijke groet,

Arno van Gestel  
Commercieel Directeur Nuon Warmte

<sup>5</sup> PwC, *Naar een gelijk speelveld op de markt voor warmtevoorziening. Een economisch afwegingskader voor de ordening van warmtenetten*, november 2017, p. 30. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Nuon.

<sup>6</sup> Een verbruiker en gebouweigenaar/projectontwikkelaar kan in bepaalde gevallen een en dezelfde persoon zijn, maar vaak is dat niet het geval.