Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Demissionair Minister voor Klimaat en Energie
De heer drs. R.A.A. Jetten
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 13 juli 2023

Aantal bijlagen : 1
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/597403
Contactpersoon : [redacted] | [redacted]@acm.nl | [redacted]
Onderwerp : ACM/22/180743 UHT ACM op Wet Collectieve Warmte

Geachte heer Jetten,

In de brief van 1 juni 2023 heeft u de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) verzocht om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op het wetsvoorstel voor de Wet Collectieve Warmtesystemen voorzien van een concept van de Memorie van toelichting. De ACM spreekt hierna over “het wetsvoorstel” en “de MvT”.

Het wetsvoorstel beoogt de groei van het aantal collectieve warmtesystemen in Nederland te stimuleren en zo de energietransitie te bevorderen. Een duidelijke, handhaafbare en uitvoerbare wet is hiervoor een voorwaarde. Dit is voor zowel de consument als voor de warmtebedrijven van belang. De investeringsbereidheid van warmtebedrijven, publieke partijen en private investeerders valt of staat met het zo snel mogelijk verschaffen van duidelijkheid over nieuwe regels die voor hen gaan gelden. Om het draagvlak voor collectieve warmte te vergroten moet daarnaast voor de (gebonden) verbruiker helder zijn welke rechten hij heeft. De ACM moet er als toezichthouder vervolgens op toe kunnen zien dat de rechten van verbruikers worden gewaarborgd. Bovendien is collectieve warmte een essentiële voorziening, terwijl warmteverbruikers niet kunnen overstappen naar een ander warmtebedrijf. Onderbreking in de levering van warmte moet daarom te allen tijde voorkomen worden. Zo nodig, moet de ACM kunnen ingrijpen. Hier heeft de ACM een effectief instrumentarium voor nodig.

De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar, mits de wet op belangrijke onderdelen wordt aangepast:

- De leveringszekerheid is in het wetsvoorstel onvoldoende gewaarborgd. De ACM acht het noodzakelijk dat bij een faillissement van een warmtebedrijf de levering van warmte aan de consument wordt gecontinueerd. Om onderbreking van levering te voorkomen, is het nodig dat er een Besluit leveringszekerheid warmte komt. Daarin dienen de door de ACM te nemen maatregelen bij een verwacht faillissement te worden opgenomen. Dit verschaft duidelijkheid en voorkomt vertraging in te nemen stappen. Onderdeel hiervan is dat vooraf door de Minister wordt bepaald wie de ACM als noodleverancier moet aanwijzen. Daarnaast moet er een waarborgfonds komen om de kosten die een noodleverancier moet maken, te dekken.

- Laat de ACM een bekwaamheidstoets uitvoeren bij alle warmtebedrijven, Juist omdat verbruikers van warmte niet kunnen overstappen naar een andere leverancier, moet l worden gewaarborgd dat toetreders tot de markt hun verplichtingen aan verbruikers kunnen nakomen. Daarom adviseert de ACM om, evenals bij aangewezen warmtebedrijven, een toets op organisatorische, technische en financiële kwaliteit in geval van een ontheffing voor een klein collectief systeem door de ACM te laten uitvoeren. De ACM stelt daarbij een twee fasen-toets voor, waarbij een intensieve toets alleen wordt uitgevoerd als daar aanleiding toe is.
- Neem aanvullende maatregelen om consumenten beschermen tegen te hoge tarieven. De WCW introduceert kostengebaseerde tarieven voor warmte. De ACM signaleert dat hierdoor per net grote verschillen in tarieven kunnen ontstaan. Daarnaast adviseert de ACM om te overwegen of bijvoorbeeld een harde bovengrens de consument effectief kan beschermen tegen excessief hoge tarieven of dat andere maatregelen nodig zijn.

Naast de bovenstaande aanbevelingen, deelt de ACM een aantal bevindingen. Ten aanzien van duurzaamheid – een nieuwe taak voor de ACM – signaleert de ACM o.a. dat er samenloop kan zijn met het Emission Trade System (ETS). Verder ziet de ACM dat voor warmte een aantal onderwerpen die consumenten direct raken op een andere manier is geregeld dan voor elektriciteit. De ACM adviseert waar mogelijk uniforme regels te laten gelden.

De ACM stelt vast dat veel wetsartikelen nadere uitwerking behoeven in lagere regelgeving. De ACM heeft geprobeerd in haar UHT zo volledig mogelijk te zijn, maar sluit niet uit dat zij op basis van uitgewerkte lagere regelgeving, waarop zij ook een UHT zal uitbrengen, voortschrijdende inzichten opdoet.

In deze brief geeft de ACM haar aanbevelingen voor de verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de ACM of doelmatigheid (effectiviteit) van een aantal onderdelen van het wetsvoorstel zoals dat door de Minister aan de ACM is voorgelegd.

De ACM heeft een inschatting gemaakt van de uitvoeringslasten die gepaard gaan met de nieuwe taken die zij moet gaan uitvoeren op basis van het wetsvoorstel. De ACM voorziet hogere uitvoeringslasten, ook ten opzichte van eerdere inschattingen. De toename zit met name in de voorbereiding van fase 2 van de tariefregulering. De ACM zal dit meenemen in besprekingen met het Ministerie over de meerjarenfinanciering.

1 Collectieve warmtesystemen

1.1 Bekwaamheidstoets door de ACM

Aanbevelingen ACM

- Verduidelijk dat de ACM bij uitvoering van de bekwaamheidstoets de mogelijkheid heeft om indringend, diepgaand en breed te toetsen of een warmtebedrijf bekwaam is.
- Geef de ACM de mogelijkheid een bekwaamheidstoets te laten uitvoeren bij ontheffinghouders met kleine collectieve systemen. Dit kan worden ingericht als een twee-fasen toets: een intensieve fase 2-toets wordt alleen uitgevoerd als daar aanleiding toe is.

Toelichting

Verduidelijk de bevoegdheid tot indringende toetsing door de ACM

De ACM voert een bekwaamheidstoets uit ten behoeve van de aanwijzing van een warmtebedrijf. De ACM dient volgens het wetsvoorstel bij besluit vast te stellen of er aanleiding bestaat aan te nemen dat het warmtebedrijf onvoldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid, en of het warmtebedrijf onvoldoende financieel in staat is haar taken uit te voeren. Dit kan worden geïnterpreteerd als een terughoudende toets. De ACM adviseert te verduidelijken dat zij breed en diepgaand kan toetsen of een warmtebedrijf bekwaam is. Reden hiervoor is dat in de warmtepraktijk misschien nog wel meer dan elders geldt: voorkomen is beter dan genezen. Doordat het warmtenet en de levering in de regel in dezelfde handen zijn, is niet zomaar een alternatieve warmteleverancier gevonden, terwijl verbruikers nergens heen kunnen. Daarnaast kunnen slecht functionerende warmtebedrijven het draagvlak voor de warmtetransitie ernstig schaden.

Dat een bekwaamheidstoets plaatsvindt op een betrekkelijk vroeg moment in het proces, brengt met zich mee dat er mogelijk nog niet alle informatie beschikbaar is. De ACM is zich hiervan bewust, maar hoopt dit te kunnen ondervangen als in lagere regelgeving duidelijk wordt opgenomen welke gegevens en bescheiden een warmtebedrijf dient aan te leveren. Daarnaast beseft de ACM dat in bepaalde gevallen een lichte, terughoudende toets voldoende zal zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan warmtegemeenschappen, ondernemingen die al een aanwijzing of ontheffing hebben, of ondernemingen die onder een bepaalde verbruikersgrens zitten.[1] De invulling van de bekwaamheidstoets kan plaatsvinden in lagere regelgeving.

Creëer uniformiteit in de toetsing door de ACM de bekwaamheidstoets voor ontheffingen te laten doen

Voor kleine collectieve systemen met minder dan 1500 verbruikers per warmtenet kan de gemeente een ontheffing verlenen. Hiervoor dient de gemeente vooraf een bekwaamheidstoets te doen. De gemeente kan de ontheffingsaanvraag afwijzen als het warmtebedrijf onvoldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid, of onvoldoende financieel in staat is haar wettelijke taken uit te voeren. Er kunnen verschillen ontstaan in de wijze van toetsing voor ontheffingen door verschillende colleges, waardoor het risico toeneemt dat instabiele spelers de warmtemarkt betreden. Dit kan tot problemen leiden die de consument direct raken, terwijl deze mogelijk te voorkomen waren. De ACM voert op basis van het wetsvoorstel bij deze systemen geen toets aan de poort uit, maar heeft wel als taak om achteraf toezicht te houden op deze bedrijven. De ACM adviseert daarom om de ACM een rol te geven in deze toets. Indien de ACM daartoe aanleiding ziet, zou een toets moeten kunnen plaatsvinden. Dit kan vormgegeven worden als een twee-fasen toets: een eerste toets om te beoordelen of de ACM bezwaar heeft tegen ontheffingsverlening en, indien de ACM dat nodig acht, een tweede, meer uitgebreide bekwaamheidstoets.

[1] Voor warmtegemeenschappen is EU recht bepalend. Richtlijn (EU) 2018/2001 *voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen* geeft in artikel 22 aan dat lidstaten een faciliterend kader ter bevordering en vergemakkelijking van de ontwikkeling van hernieuwbare energiegemeenschappen moeten scheppen. Hierbij dienen ongerechtvaardigde regelgevende en administratieve belemmeringen voor hernieuwbare energie te worden weggenomen. Een registratie- en vergunningsprocedure is op grond van dit artikel wel mogelijk mits deze eerlijk, evenredig en transparant (art 22 lid 4 d). De Richtlijn lijkt daarmee wel ruimte te bieden voor een bekwaamheidstoets, maar deze dient lichter te zijn dan voor grote warmtebedrijven.

1.2 Verplicht publiek eigendom en de warmte joint-venture

Aanbeveling ACM

- Creëer duidelijkheid over wie eindverantwoordelijkheid draagt in geval van een contractuele warmte joint-venture.

Toelichting

Over de rol die netwerkbedrijven in de uitrol van collectieve warmtesystemenkunnen spelen, heeft de ACM eerder drie adviezen uitgebracht. De ACM ziet dat deze adviezen voor het grootste deel zijn overgenomen. Uit de MvT volgt dat het wetsvoorstel vereist dat sprake is van een integraal verantwoordelijk warmtebedrijf. Hier is de ACM positief over. Voor de ACM is, als toezichthouder, van belang dat vooraf duidelijk is wie verantwoordelijk is voor naleving van de wet, en dat er één aanspreekpunt is. Ook voor verbruikers moet duidelijk zijn bij wie zij met hun vragen terecht kunnen. Deze duidelijkheid ontbreekt bij de (puur) contractuele warmte joint-venture, waarbij er geen aparte rechtspersoon wordt opgericht. De ACM merkt op dat de partij met zeggenschap niet automatisch ook het eerste aanspreekpunt is voor consumenten of toezichthouder. Dit is afhankelijk van de gemaakte afspraken ten aanzien van de joint-venture. Ook is in zo'n geval niet duidelijk wie precies wordt aangewezen als warmtebedrijf, en hoe de ACM in haar bekwaamheidstoets dient te controleren of de organisatorsiche, technische en financiële kwaliteiten op orde zijn. De ACM adviseert de Minister om een puur contractuele joint-venture, waarbij geen rechtspersoon wordt opgericht, niet mogelijk te maken. Indien hier wel voor gekozen wordt, adviseert de ACM om te verduidelijken dat bij een contractuele joint-venture één partij (eind)verantwoordelijkheid draagt en aanspreekpunt is voor de ACM en verbruikers. Bij aangewezen warmtebedrijven ligt het voor de hand dat dit de publieke partij zal zijn. Op die manier wordt voorkomen dat de ACM per geval moet uitzoeken en onderbouwen wie van de twee JV-deelnemers aangesproken moet worden op naleving van de wet. Dit staat aan effectieve handhaving in de weg.

2 Consumentenbescherming

Aanbevelingen ACM

- Stroomlijn waar mogelijk het wetsvoorstel met de Energiewet, bijvoorbeeld ten aanzien van het afsluitbeleid. Verduidelijk waar nodig welk regime van toepassing is, met name voor verhuursituaties.
- Zorg dat duidelijk is welke rechten en plichten gebouweigenaren hebben bij aanpassingen in de binnen-installatie, bijvoorbeeld voordat zij de keuze maken om zich te laten aansluiten op een collectief warmtesysteem (het opt-out proces) en bij verduurzaming van bestaande netten.
- Kader de bandbreedte tussen de minimale en maximale tarieven en temperaturen in het aanbod en in de leveringsovereenkomst van het warmtebedrijf in.
- Werk uit hoe de opt-out regeling zich verhoudt tot het eigendomsrecht van leden van een VvE met een individuele gasaansluiting.

Toelichting

Zorg waar mogelijk voor uniforme consumentenbescherming

De ACM acht het van belang dat de mate van bescherming voor alle verbruikers waar mogelijk uniform is en dat duidelijk is voor de consument hoe hij zijn recht kan behalen. Dit bevordert de rechtszekerheid en het draagvlak voor warmte. De ACM ziet kansen om de uniformiteit in consumentenbescherming te vergroten door het wetsvoorstel op enkele punten gelijk te trekken met het wetsvoorstel voor de Energiewet. Zo is het afsluitbeleid voor zowel warmte-, elektriciteit- als gasverbruikers het afgelopen jaar vernieuwd en aangescherpt. Het wetsvoorstel voor de nieuwe Energiewet sluit hierbij aan. De ACM adviseert om het afsluitbeleid in artikel 2.18 van het wetsvoorstel ook op dit vernieuwde en aangescherpte afsluitbeleid aan te laten sluiten, om te voorkomen dat er voor de consument twee verschillende afsluitregimes gaan ontstaan. Daarnaast merkt de ACM op dat er een overlap is tussen het wetsvoorstel en het huurrecht. Het is belangrijk dat het voor de verbruiker duidelijk is of de warmte leverende partij kwalificeert als verhuurder of als warmtebedrijf. Dat bepaalt immers welk beschermingsregime geldt of voorrang heeft.[2] Verder merkt de ACM op dat warmtetarieven naar aanleiding van het wetsvoorstel potentieel sterk kunnen gaan verschillen, afhankelijk van de soort warmtebron, de grootte van het net, de woonplaats en de woonvorm. Zie hierover hoofdstuk 6.

Schep duidelijkheid over rechten en plichten gebouweigenaar bij aanpassingen binneninstallatie

In de praktijk zullen er vrijwel altijd aanpassingen in de binnen-installatie van de gebouweigenaar nodig zijn bij het aansluiten van bestaande bouw op een collectief warmtesysteem of als een warmtebedrijf wil verduurzamen door de aanvoertemperatuur te verlagen. In het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op welke rechten en plichten een (toekomstige) verbruiker heeft als er aanpassingen in diens woning moeten worden gedaan. Ook is de informatievoorziening over de benodigde maatregelen niet in het wetsvoorstel opgenomen. De ACM adviseert de Minister om in het wetsvoorstel op te nemen welke rechten en plichten een toekomstige verbruiker in dat geval heeft. Bijvoorbeeld: welke kosten mag een warmtebedrijf opleggen aan de gebouweigenaar? In welke gevallen mag een gebouweigenaar weigeren om deze aanpassingen te doen? De ACM ziet graag dat het warmtebedrijf de inspanningsverplichting krijgt om pro-actief in contact te treden met de gebouweigenaar. Op deze manier kan de gebouweigenaar een goede afweging maken tussen aansluiting op de collectieve warmtevoorziening en een individueel alternatief. Naast het warmtebedrijf, kan ook de gemeente een rol spelen in het informeren van de gebouweigenaar.

Beperk de bandbreedte voor tarieven en temperaturen in aanbod en leveringsovereenkomst

[2] Hierbij kan gedacht worden aan de situatie waarin een verhuurder de warmtelevering onderbrengt in een aparte rechtspersoon, zoals in het Amstelhof-arrest (ECLI:NL:GHAMS:2023:132).

Uit het wetsvoorstel volgt dat voor een nog aan te leggen of uit te breiden collectieve warmtevoorziening het warmtebedrijf in zijn aanbod de minimale en maximale tarieven moet opnemen. Ook moet hierin de minimum- en maximumtemperatuur van de te leveren warmte worden opgenomen, evenals in de leveringsovereenkomst. De ACM acht het van belang dat de bandbreedte tussen het minimale en maximale tarief en de minimum- en maximumtemperatuur niet te ruim is. Bij een te ruime bandbreedte in tarieven weet de consument onvoldoende wat hij kan verwachten en wordt de keuze tussen aansluiting op een collectieve warmtevoorziening en een individueel alternatief bemoeilijkt. Een ruime bandbreedte van temperaturen zorgt ervoor dat er minder snel sprake is van een storing, terwijl de verbruiker mogelijk wel hinder ondervindt van daling van temperatuur binnen deze bandbreedte. De ACM adviseert de Minister daarom om de bandbreedtes in te kaderen.

Onduidelijkheid over de positie van leden van een VvE bij opt-out regeling

De ACM vraagt zich af hoe de opt-out regeling zich verhoudt tot het eigendomsrecht van leden van een VvE met een individuele gasaansluiting. In een dergelijk geval is van het gas afgaan mogelijk niet een onderwerp waar de VvE over beslist, maar is dit aan de VvE-leden afzonderlijk. De keuze van een VvE(-lid) voor wel of geen aansluiting op een warmtenet heeft effect op het eigendomsrecht van de (andere) leden van de VvE, bijvoorbeeld omdat er leidingen door een appartement gelegd moeten worden. Onduidelijk is of dit eigendomsrecht beperkt kan worden ten behoeve van de aansluiting op een warmtenet.
In dit verband wijst de ACM ook op de mogelijkheid voor de gemeente om *de facto* een keuze voor een alternatief door een VvE voor een collectieve warmtevoorziening te weigeren. Bij VvE's zal het alternatief een eigen warmtevoorziening zijn. VvE's kunnen hiervoor een ontheffing aanvragen van het verbod op levering en transport van warmte. De gemeente kan dit echter weigeren. Een weigering van de gemeente betekent dat de VvE geen andere keuze heeft dan zich te laten aansluiten op het collectieve warmtenet. De ACM wijst erop dat dit de keuzeruimte voor en het eigendomsrecht van leden van een VvE aanzienlijk beperkt. Daarom adviseert de ACM de Minister om te onderzoeken of het nodig is om hier extra waarborgen in te bouwen.

3 Betrouwbare levering en meten

3.1 Betrouwbare levering

Aanbevelingen ACM:

- Neem in artikel 2.12, eerste lid en artikel 3.6, eerste lid van het wetsvoorstel als wettelijke taak van het warmtebedrijf op om zorg te dragen voor betrouwbare levering van warmte tegen redelijke voorwaarden, met inachtneming van een goede kwaliteit van dienstverlening.

Toelichting

De ACM merkt op dat enkele aanbevelingen die de ACM heeft gedaan over de extra bescherming voor de consument met betrekking tot storingen zijn overgenomen.[3] In de taken voor het warmtebedrijf die in artikel 2.12, eerste lid, zijn opgesomd, ontbreekt echter de wettelijke taak om zorg te dragen voor een betrouwbare levering van warmte tegen redelijke voorwaarden, met inachtneming van een goede kwaliteit van dienstverlening. Deze taak is wel opgenomen in de huidige Warmtewet.[4] De ACM beschouwt dit als een essentiële taak voor een goede warmtelevering en de bescherming van de consument hierbij. De wettelijke verankering van deze taak biedt de ACM de mogelijkheid om in ingrijpen als er (structureel) problemen zijn met de warmtelevering, als andere meer specifieke bepalingen geen soelaas bieden. De ACM kan zo bijvoorbeeld ingrijpen bij regelmatige, kortdurende storingen. Dit zal op grond van het huidige wetsvoorstel niet meer kunnen. De ACM adviseert de Minister daarom om deze taak ook op te nemen in het wetsvoorstel.

3.2 Meten

Aanbevelingen ACM:

- Neem in het wetsvoorstel de verplichting op tot installatie van een slimme meter voor grondgebonden gebouwen. Verduidelijk daarnaast dat warmtemeters en warmtekostenverdelers in beginsel op afstand uitleesbaar moeten zijn.

Toelichting

<u>Verplicht een installatie van een warmtemeter voor grondgebonden woningen</u>

Als uitgangspunt moet gelden dat een verbruiker een individuele meter krijgt. Er is alleen een uitzondering mogelijk voor een appartementencomplex of een multifunctioneel gebouw. In die gevallen hoeft het warmtebedrijf geen individuele meter te plaatsen, als het warmtebedrijf kan onderbouwen dat dit technisch niet haalbaar of kosteninefficiënt is. Dit volgt uit de Richtlijn 2018/2002.[5] Op grond van het wetsvoorstel mag een warmtebedrijf echter ook bij zogenaamde grondgebonden woningen afzien van het plaatsen van een meter waar dat technisch haalbaar en kostenefficiënt is. Dit is niet alleen in strijd met de Richtlijn, ook zijn verbruikers door middel van een meter in staat hun verbruik en factuur te controleren. Dit belang is ook onderstreept door de onderzoekers die namens de ACM onderzoek hebben gedaan naar storingen bij WKO-systemen.[6] Naast dat het een controlefunctie heeft, draagt het ook bij aan het vertrouwen dat een (toekomstig) verbruiker heeft in de warmtemarkt. De ACM adviseert de Minister daarom om het installeren van een warmtemeter bij grondgebonden woningen als absolute verplichting op te nemen in het wetsvoorstel, zodat verbruikers door middel van een meter in staat zijn hun verbruik en factuur te controleren.

Ten slotte merkt de ACM op dat een uitzondering op de verplichting om een individuele meter te plaatsen wel denkbaar is voor de specifieke gevallen dat zeer lage temperatuur warmte wordt geleverd, en er alleen een gebruiksonafhankelijk (maximum)tarief geldt. In die gevallen draagt het plaatsen van een meter niet

[3] Brief van de ACM van 23 juli 2021, kenmerk: ACM/UIT/559114
[4] Een vergelijkbare taak staat in de Gaswet en Elektriciteitswet 1998.
[5] Richtlijn (EU) 2018/2001 *voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.*
[6] Rapport van 25 augustus 2022 van De WarmteTransitieMakers en VHGM, 'Inzicht in WKO-systemen: Onderzoek naar technische complicaties met warmte-koude opslagsystemen'.

direct bij aan het (beter) kunnen controleren van de warmtefactuur, en zit het energieverbruik grotendeels in het verder opwaarderen van de geleverde lage-temperatuur warmte door middel van een individuele warmtepomp. Het verplicht moeten plaatsen van een individuele meter, zoals dat in de huidige Warmtewet het geval is, kan dan onredelijk belastend zijn voor het warmtebedrijf en vormt in dat geval geen effectieve en efficiënte oplossing. Ook voor de warmteverbruiker is het nadelig: deze moet huur voor een meter betalen, terwijl de meter van geen of zeer beperkte toegevoegde waarde is. Richtlijn 2018/2002 biedt de ruimte ook om af te wijken van de verplichting om een individuele meter te plaatsen, als sprake is van een WKO-systeem dat niet onder de definitie van stadsverwarmingssysteem, centrale bron van verwarming of warm water voor huishoudelijk gebruik valt.

4 Leveringszekerheid

Aanbevelingen ACM

- De warmtelevering is een essentiële voorziening voor consumenten en moet daarom te allen tijde doorgaan, ook als het warmtebedrijf failliet dreigt te gaan. Het wetsvoorstel voorziet niet in toereikende instrumenten om een faillissement te voorkomen, dan wel om in geval van een faillissement de leveringszekerheid te waarborgen.
- De ACM adviseert de volgende maatregelen te treffen:
  - Zorg voor een 'Besluit leveringszekerheid warmte' om leveringszekerheid bij faillissement te regelen
  - Leg in dit Besluit leveringszekerheid warmte vast welke stappen gezet worden in geval van surseance van betaling of faillissement.
  - Verduidelijk in het wetsvoorstel dat de ACM een noodleverancier kan aanwijzen, en bepaal welke noodleverancier dat is.
  - Regel een garantiefonds ten behoeve van de noodleverancier en consumenten.
  - Leg vast dat de overdracht van het klantenportefeuille tegen dezelfde voorwaarden geschiedt.
  - Verplicht de gemeente om in het geval dat bij een faillissement geen koper gevonden wordt, een exit-strategie uit te werken waarin wordt bepaald op welke manier warmtelevering wordt voortgezet, of welk alternatief kan worden geboden.
  - Schep de mogelijkheid tot snel inzetten van stille bewindvoerder door de ACM, ook als de leveringszekerheid nog niet direct in het geding is.
  - De ACM adviseert om voor eventuele financiële problemen van de warmtetransportbeheerder vergelijkbare maatregelen te treffen.

Toelichting

Leveringszekerheid gaat over de zekerheid op de continuïteit van de levering van warmte. Het wetsvoorstel introduceert verschillende nieuwe bevoegdheden voor de ACM om toe te zien op de leveringszekerheid, ook als er bij een warmtebedrijf financiële problemen zijn, of deze zelfs failliet gaat. Financiële problemen kennen een variëteit aan oorzaken, zoals grote technische problemen, die leiden tot een laag rendement en hoge kosten. Dit kan grote gevolgen hebben, omdat het warmtebedrijf een monopolist is die in de meeste gevallen zowel de infrastructuur als de levering in eigen handen heeft. Bij een faillissement is het verdelen van klanten over andere leveranciers, zoals bij elektriciteit en gas, geen optie. Uit ervaring van de ACM blijkt dat het voorkomt dat een warmteleverancier in de financiële problemen komt. Daarmee bestaat een serieus risico dat warmteverbruikers in de kou komen te zitten.

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal instrumenten die de ACM kan inzetten met als doel mogelijke (financiële) problemen in de warmtelevering tijdig te signaleren en in te grijpen wanneer de leveringszekerheid in gevaar komt. De ACM kan onder andere een opdracht geven aan het warmtebedrijf, of aan een derde. Daarnaast krijgt de ACM de bevoegdheid om een stille bewindvoerder aan te wijzen in geval de leveringszekerheid in gevaar komt. Het geven van opdrachten of het aanwijzen van een bewindvoerder kan helpen als er (redelijk overzichtelijke) technische of organisatorische problemen zijn, maar zal in geval van financiële problemen zelden een oplossing zijn. De reden hiervoor is dat de ACM hiermee niet kan bewerkstelligen dat extra financiële middelen beschikbaar komen. Kosten voor de uitvoering van deze opdrachten zullen zelfs voor rekening komen van het warmtebedrijf. Bij een faillissement zal het (reguliere) faillissementsrecht toegepast worden.[7] De ACM acht het van belang dat faillissementen van warmtebedrijven zoveel mogelijk worden voorkomen en dat wanneer een faillissement onverhoopt toch voorkomt, maatregelen worden genomen die ertoe leiden dat de warmtelevering wordt gecontinueerd. Daarom doet de ACM een aantal aanbevelingen.

[7] Het faillissementsrecht kent een aantal mogelijkheden die ook in het geval van een warmtebedrijf kunnen bijdragen aan een oplossing. Met name de procedure in kader van de Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA) blijkt in de praktijk een goede mogelijkheid om een faillissement te voorkomen en leveringszekerheid te waarborgen.

Zorg voor een ‘Besluit leveringszekerheid warmte’ om leveringszekerheid bij faillissement te regelen

Om het publieke belang van de leveringszekerheid effectiever te beschermen, adviseert de ACM een ‘Besluit leveringszekerheid warmte’ op te stellen. Dit naar voorbeeld van de besluiten leveringszekerheid elektriciteit en gas. Dat besluit moet er onder meer voor zorgen dat een curator bij faillissement van een warmtebedrijf een procedure kan volgen om de leveringszekerheid te continueren. Hierin dient de rolverdeling tussen de curator, het college en de ACM duidelijk beschreven te zijn. Daarnaast verdient het aanbeveling om ook voor een faillissement een procedure in te voeren voor overdracht van het warmtebedrijf, bijvoorbeeld vergelijkbaar aan de SLR-procedure voor elektriciteit en gas.

Voor de goede uitvoering van het voorgestelde Besluit leveringszekerheid warmte, doet de ACM de volgende specifieke aanbevelingen:

- *Verduidelijk in het wetsvoorstel dat de ACM een noodleverancier kan aanwijzen, en bepaal welke noodleverancier dat is.*
  De ACM krijgt de mogelijkheid ieder ander dan het aangewezen warmtebedrijf op te dragen om maatregelen te treffen. Op basis van het wetsvoorstel is onduidelijk of dit ook betekent dat de ACM een derde de opdracht kan geven om als noodleverancier op te treden. De ACM adviseert de Minister om dit te verduidelijken.[8] Daarnaast adviseert de ACM aan de Minister om vooraf te bepalen wie de door de ACM aan te wijzen noodleverancier is. Daarmee wordt voorkomen dat de ACM zelf op zoek moet naar een noodleverancier, terwijl haast geboden is. De ACM doet hierbij de suggestie om Gasunie of regionale netwerkbedrijven (per regio) aan te wijzen als noodleverancier. In ieder geval moet hier geen keuzeruimte zijn voor de ACM.
- *Regel een garantiefonds ten behoeve van de noodleverancier en consumenten.*
  De ACM adviseert om in het wetsvoorstel vast te leggen dat een noodleverancier kosten voor de noodlevering kan verrekenen, bijvoorbeeld via een waarborgfonds.[9] Uit ditzelfde fonds kunnen consumenten gecompenseerd worden, om bijvoorbeeld te voorkomen dat zij de betaalde voorschotten op warmtelevering niet nogmaals hoeven te betalen. Het valt niet uit te sluiten dat de middelen uit een fonds ontoereikend zijn om alle kosten te dekken. Immers, het zal op voorhand niet bekend zijn voor welke termijn een noodleverancier noodzakelijk is. De ACM dringt erop aan in het wetsvoorstel vast te stellen wie de financiële risico’s in deze gevallen draagt.
- *Overdracht klantenportefeuille tegen dezelfde voorwaarden*
  Het uitgangspunt bij de overdracht van een klantenportefeuille moet zijn dat verbruikers de warmte tegen minimaal gelijke voorwaarden geleverd moeten krijgen. In het wetsvoorstel is hierover niets geregeld. Voor dit punt adviseert de ACM de Minister om ook voor warmte aan te sluiten bij de aanpassing van de besluiten leveringszekerheid elektriciteit en gas onder de nieuwe Energiewet.

Verplicht de gemeente om een exit-strategie op te stellen als een warmtebedrijf stopt en er geen opvolger kan worden gevonden

De gemeente heeft een centrale regierol in het wetsvoorstel. Het ligt daarom voor de hand dat de gemeente bepaalt hoe de warmtevoorziening georganiseerd wordt, ook als een alternatief gezocht moet worden. De ACM adviseert ervoor te zorgen dat de gemeente een ‘exit-strategie’ ontwikkelt wanneer een warmtenet failliet is verklaard en niet overgenomen kan worden. Dit voorkomt dat een noodleverancier eindeloos moet leveren en dat consumenten een alternatief kunnen verwachten. Een dergelijke exit-strategie helpt ook voor het geval het warmtebedrijf zelf wil stoppen, en er geen opvolger is. De gemeente zal dan alternatieve opties moeten onderzoeken. In een exit-strategie weegt de gemeente de bestaande alternatieve opties tegen elkaar af, waarbij de belangen van de verbruikers centraal staan. De gemeente betrekt de verbruikers bij het bepalen van een alternatieve warmtevoorziening. Alternatieve opties kunnen zijn het aanwijzen van

[8] De ACM merkt op dat het groepsverbod er aan in weg kan staan om bepaalde partijen als noodleverancier aan te wijzen, wat onwenselijk is. Mogelijk is dit bijvoorbeeld het geval bij Gasunie.
[9] Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar hoe het waarborgfonds voor woningcorporaties is ingericht.

een (zelf opgericht) warmtebedrijf, of het vervangen van het collectieve systeem door een all-electric oplossing. Ook de noodleverancier kan de permanente leverancier worden. De exit-strategie is concreet en omvat duidelijk welke stappen wanneer worden gezet om verbruikers binnen een afzienbare periode op een alternatieve warmtevoorziening te hebben aangesloten. Het college zou binnen een redelijke termijn, maar zeker binnen een half jaar na faillissement een dergelijk plan moeten hebben geformuleerd.

Op basis van bovenstaande ziet de ACM het volgende ideaaltypische scenario voor zich, als er helaas een faillissement plaatsvindt:

Het warmtebedrijf kan haar rekeningen niet betalen, omdat zij door een technisch mankement meer warmte moet inkopen dan zij kan verkopen. Een van de schuldeisers van een warmtebedrijf vraagt het faillissement aan. De ACM wijst dan een noodleverancier aan, die op voorhand bekend is. Zij neemt plaats in het faillerende warmtebedrijf en heeft mandaat om het bedrijf draaiende te houden en de warmtelevering te continueren. De curator gaat op zoek naar een koper voor het warmtebedrijf, maar als deze niet wordt gevonden, wordt het gehele warmtebedrijf tijdelijk overgedragen aan de noodleverancier voor een langere termijn. Dat geeft de gemeente de gelegenheid om een definitieve oplossing te vinden (middels een exit-strategie). Hiermee wordt voorkomen dat de curator het warmtebedrijf staakt, waardoor de warmtelevering stopt.

<u>Laat de ACM eerder een stille bewindvoerder aanwijzen, ook als de leveringszekerheid nog niet direct in gevaar is.</u>
Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid dat de ACM bij een warmtebedrijf in financiële problemen een stille bewindvoerder aanstelt. De Nederlandse Bank heeft aangegeven dat de stille bewindvoerder een effectieve figuur kan zijn bij het doorvoeren van noodzakelijke veranderingen in de bedrijfsvoering om financiële problemen te voorkomen. Zo kan de stille bewindvoerder meedenken over verkoop van netten, hersteltrajecten of reorganisaties. De stille bewindvoerder kan geen contracten met derden openbreken en is daarmee ineffectief als de financiële problemen voortkomen uit inkoopcontracten. Op grond van het wetsvoorstel kan de stille bewindvoerder pas aangesteld worden, nadat een warmtebedrijf een reeds door de ACM verstrekte opdracht niet heeft uitgevoerd én er sprake is van een urgente situatie voor de leveringszekerheid van warmte. De ACM vindt dit tegenstrijdig en niet-doeltreffend: de wet legt meerdere tijdrovende drempels op, terwijl bij een urgente situatie direct gehandeld moet worden. De ACM wil de mogelijkheid hebben om een stille bewindvoerder aan te stellen als zij er onvoldoende vertrouwen in heeft dat het zittende bestuur gesignaleerde problemen in de bedrijfsvoering tijdig en doeltreffend kan oplossen.

<u>Tref voor financiële problemen van de warmtetransportbeheerder vergelijkbare maatregelen.</u>
De ACM adviseert om voor eventuele financiële problemen van de warmtetransportbeheerder vergelijkbare maatregelen te treffen. Het warmtetransportnet verbindt bronnen en afnemers van verschillende collectieve warmtevoorzieningen met elkaar. Surseance van betaling of faillissement van een warmtetransportbeheerder heeft daardoor eveneens gevolgen voor de leveringszekerheid van warmte.

5 Duurzaamheid

Bevindingen ACM:

- De ACM adviseert de Minister goed te kijken naar de samenloop in het toezicht op duurzaamheid vanuit het wetsvoorstel en het Emission Trade System (ETS). De Minister zou daarbij ook, in het licht van de uitbreiding van ETS naar de gebouwde omgeving in 2027 (zogenoemde ETS II), moeten bezien of en waar in het wetsvoorstel aanvullend toezicht en extra prikkels nog doelmatig zijn ten opzichte van het ETS voor de verduurzaming van Nederlandse warmtebedrijven.
- De ACM ziet het liefst dat nieuwe warmtesystemen direct duurzaam zijn. Investeringen in fossiele productie zouden niet meer toegestaan moeten zijn, tenzij het investeringen om de continuïteit van de warmtelevering te garanderen of investeringen in back-up en piekcapaciteit betreft. Duurzaamheid zou daarom een expliciet onderdeel van de bekwaamheidstoets door de ACM moeten worden.
- Neem in het wetsvoorstel een “exit-strategie” op voor gemeenten ten aanzien van bestaande warmtebedrijven die niet kunnen verduurzamen, waarbij de gemeente gaat kijken naar andere alternatieve opties, zoals elektrificatie.

Toelichting

De ACM krijgt in het wetsvoorstel de taak om toezicht te houden op de naleving van normen voor de uitstoot van broeikasgassen (hierna: CO2). De CO2-normen worden vastgelegd in een AMvB, in een zogenaamd ‘CO2-reductiepad’. Toezicht op verduurzaming is een nieuwe taak voor de ACM. Om deze taak uitvoerbaar te maken, doet de ACM drie aanbevelingen.

<u>Heb oog voor de samenloop van toezicht op duurzaamheid</u>

Toezicht op uitstoot van CO2 is in Nederland momenteel belegd bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) via het Emission Trade System (ETS). De ACM wijst er op dat bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel overlap ontstaat in de normering en het toezicht. De grote warmtebedrijven met een verbrandingscapaciteit van > 20 MWh vallen dan onder zowel het wetsvoorstel als het ETS. Vanaf 2027 wordt het ETS verder uitgebreid naar de gebouwde omgeving (ETS II) en zullen ook kleine warmtebedrijven die CO2 uitstoten belast worden.

Het ETS en het wetsvoorstel hebben qua CO2-reductie dezelfde doelen, maar met een andere aanpak. In het wetsvoorstel moet zodra de norm overschreden wordt (die in stappen verlaagd wordt tot 0% in 2050) direct de daadwerkelijke CO2-uitstoot verlaagd worden. Onder het ETS mogen warmtebedrijven hun uitstoot compenseren door de aankoop van emissierechten van bedrijven die wel aan de norm voldoen en rechten over hebben. Het ETS systeem heeft echter net als het wetsvoorstel de einddoelstelling van 0% CO2 uitstoot in 2050. Dit wordt bij het ETS gerealiseerd door een afname van het aantal verhandelbare emissierechten. In het wetsvoorstel kunnen tijdelijke ontheffingen worden verleend door de ACM als warmtebedrijven tussen 2025 en 2050 op enig moment nog niet voldoen aan de afnemende toegestane CO2 norm.

De ACM adviseert de Minister goed te kijken naar de samenloop in het toezicht op duurzaamheid vanuit het wetsvoorstel en het Emission Trade System (ETS). In het licht van de uitbreiding van ETS naar de gebouwde omgeving in 2027 (ETS II), zou daarvoor ook bekeken moeten worden of en waar in het wetsvoorstel aanvullend toezicht en extra prikkels nog nodig zijn ten opzichte van het ETS voor de verduurzaming van Nederlandse warmtebedrijven.

<u>Zorg ervoor dat nieuwe warmteproductie zo veel mogelijk direct duurzaam is</u>

Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen nieuwe en bestaande netten en geeft geen aparte CO2-norm voor nieuw aan te leggen netten. Op grond van het huidig voorstel kunnen deels fossiel gestookte netten tot in 2049 worden aangelegd. Het ligt derhalve voor de hand om een einddatum eerder dan 2050 voor de aanleg van fossiel gestookte netten op te nemen in het wetsvoorstel.

De ACM adviseert om in het wetsvoorstel expliciet op te nemen dat de ACM duurzaamheid beoordeelt in de bekwaamheidstoets. De ACM zou daarbij moeten toetsen of er een betaalbaar en realistisch plan is voor de overgang naar een volledig duurzame nieuwe bron voor de primaire productie. Als er tijdelijk toch fossiele bronnen moeten worden ingezet (om bijvoorbeeld de continuïteit te garanderen of het investeringen betreft in backup- of piekcapaciteit) zou daar een uitzondering voor kunnen worden gemaakt bij de bekwaamheidstoets.

Ontwikkel een exit-strategie voor bestaande netten die niet kunnen voldoen

Voor bestaande netten waarvan vaststaat dat er bij de huidige stand van de techniek geen opties zijn voor verduurzaming van het warmtenet, zou de gemeente na een melding van de ACM een ‘exit-strategie’ moeten ontwikkelen. Het stelsel van toezicht en handhaving door de ACM in het wetsvoorstel is zuiver gericht op netten die kunnen voldoen aan de normen van 2050. Voor netten die dat niet kunnen is het de taak voor de gemeente om alternatieve opties (met name *all-electric*) te onderzoeken. Ter bescherming van de leveringszekerheid zou voor de benodigde periode voor het zoeken en realiseren van een alternatief een wettelijk overgangsregime moeten gelden ten aanzien van netten die nimmer kunnen voldoen aan de 2050 normen.

6 Tariefregulering

6.1 Tariefregulering – Algemene opmerkingen, ongeacht de fase

Bevindingen en aanbevelingen ACM:

- De keuze voor kostengebaseerde tarieven per net/kavel zal leiden tot zeer grote tariefverschillen.
- Tref maatregelen om excessieve tarieven te voorkomen, bijvoorbeeld door een harde bovengrens in te stellen.
- Benadruk het belang van investeringszekerheid als één van de uitgangspunten in de tariefregulering.
- Breidt de transparantieverplichting over de kosten en tarieven van warmtebedrijven uit
- Expliciteer de ruimte voor de ACM om zelfstandig normen te stellen voor de inkoopkosten van energie.

Toelichting

Met het wetsvoorstel wordt beoogd om van het 'niet meer dan anders principe' (NMDA-principe of gasreferentie) voor het vaststellen van warmtetarieven af te stappen en over te gaan op kostengebaseerde tarieven. Om dit te bereiken zijn er drie fases ingericht. In fase 1 zal een maximumtarief gelden, gebaseerd op het NMDA-principe mét een correctie. In fase 2 zullen warmtesystemen worden ingedeeld in categorieën, waarbij voor elke categorie een ander kostengebaseerd maximumtarief zal worden vastgesteld door de ACM. Dit kan bijvoorbeeld op basis van temperatuur, bron of warmtebedrijf. Fase 2 zal voor kleine collectieve systemen de eindfase zijn. Voor grotere netten, waarvoor een aanwijzing nodig is, is een fase 3 ingericht: per warmtekavel zal een apart tarief worden vastgesteld. Hiervoor stelt de ACM eerst de toegestane inkomsten vast, inclusief een redelijk rendement en een efficiëntieprikkel.

De ACM begrijpt de keuze voor een gefaseerd systeem: een geleidelijke overgang voor consumenten naar kostengebaseerde tarieven. Tegelijkertijd ziet de ACM wel een risico: de fasering is nog onvoldoende duidelijk en veel zal afhangen van de nadere en meer concrete invulling via lagere regelgeving. Ook ontbreken op bepaalde punten waarborgen in het wetsvoorstel ter stimulering van de investeringszekerheid enerzijds en ter bescherming van de consument anderzijds.

<u>Kostengebaseerde tarieven per net/kavel kunnen leiden tot grote tariefverschillen</u>

In het wetsvoorstel worden vier groepen kleinverbruikers beschreven voor wie de regels en tarieven van het gebruik van warmte sterk onderling kunnen gaan verschillen. Bovendien wordt in de regulering voor deze vier groepen in fase 2 en 3 ingezet op een tarief dat op netniveau de individuele kosten weerspiegelt. Op basis van eerste inzichten van de ACM in de kosten op netniveau kan dit leiden tot grote tariefverschillen tussen groepen afnemers, zelfs binnen één warmtebedrijf. Dit is moeilijk uitlegbaar en mogelijk schadelijk voor het draagvlak voor warmtenetten bij verbruikers. Overstappen naar een andere leverancier of een eigen alternatief is voor veel warmteverbruikers in de praktijk geen reële optie, in het bijzonder niet voor de meer kwetsbare afnemers in een (sociale) huursituatie. Het socialiseren van kosten tussen verschillende netten van een warmtebedrijf of zelfs tussen warmtebedrijven zou tariefverschillen kunnen reduceren.

<u>Voorkom excessieve tarieven</u>

Kostengebaseerde tariefregulering kan leiden tot hoge tarieven, bijvoorbeeld als de kosten veel hoger uitvallen dan begroot bij de aanleg van het warmtenet. Er zijn scenario's denkbaar waarin de (efficiënte) kosten per aangeslotene een dusdanige hoogte aannemen dat die leiden tot tarieven die excessief zijn, bijvoorbeeld door technische problemen, ongunstige inkoop of grote volumeschommelingen. De ACM vindt dat de consument in bescherming genomen moet worden tegen dergelijke tarieven. Dit kan op verschillende manier gerealiseerd worden. Daarbij denkt de ACM aan het toepassen van een 'harde bovengrens' of het makkelijker maken om van het warmtenet af te gaan zodat een eigen alternatief in beeld komt. Zoals hiervoor is geconstateerd, is dat voor veel afnemers geen optie. Met een 'harde bovengrens' wordt een maximumtarief bedoeld. Dit maximumtarief kan bijvoorbeeld gebaseerd worden op de kosten

voor een all-electric oplossing. Indien de kosten van een warmtebedrijf er toch toe leiden dat dit maximumtarief wordt overstegen, dient de voortzetting en de financiering van het warmteproject te worden heroverwogen. Een alternatief is om het makkelijker te maken voor verbruikers om van het warmtesysteem af te gaan. Hierdoor kunnen consumenten voor een andere oplossing kiezen, indien zij de tarieven te hoog vinden. De ACM signaleert wel het dilemma dat een bovengrens en het makkelijker kunnen verlaten van het warmtesysteem de investeringsbereidheid kan doen afnemen. Immers, warmtebedrijven moeten grote investeringen doen voor de aanleg van een warmtesysteem, en zijn dan niet verzekerd van het kunnen terugverdienen van deze kosten. De ACM adviseert de Minister om de voor- en nadelen van verschillende opties te wegen om excessieve tarieven te voorkomen.

Benadruk het belang van investeringszekerheid in de tariefregulering.
De ACM merkt op dat uit de MvT bij het wetsvoorstel over tariefregulering blijkt dat bedrijven de zekerheid moeten krijgen hun (efficiënte) kosten te kunnen terugverdienen, en afnemers de zekerheid moeten krijgen dat ze niet meer betalen dan nodig is. Dit is geconcretiseerd in twee specifiekere doelen, namelijk het voorkomen van onder- en overrendementen en het prikkelen tot doelmatige (efficiënte)bedrijfsvoering. Verder wordt nog genoemd dat de ACM in haar tariefregulering rekening moet houden met andere beleidsdoelen. Hoewel de ACM deze doelen onderschrijft, maakt de ACM zich zorgen over deze beperkte formulering. Met dit wetsvoorstel voorziet de ACM mogelijk een afname van de investeringsbereidheid van partijen. In het bijzonder hecht de ACM waarde aan ‘het faciliteren van grootschalige uitrol van warmtesystemen’ te benoemen als één van de doelen van de tariefregulering.

Breidt de transparantieverplichting over de kosten en tarieven van warmtebedrijven uit
Transparantie over de kosten en tarieven van warmtebedrijven draagt bij aan het draagvlak voor collectieve warmte. Daarnaast maakt transparantie over de tarieven en kosten van een warmtebedrijf het makkelijker voor de ACM de tarieven te controleren, en haar financiële monitoringstaak uit te voeren. Wanneer bedrijven zelf hun tarieven mogen berekenen op basis van eigen parameters en een tariefformule vastgesteld door de ACM (zie hiervoor 6.2.), is het nodig dat ieder bedrijf volgens een voorgeschreven format die berekening goed vindbaar en navolgbaar publiceert. De transparantieverplichtingen in het wetsvoorstel dienen daarvoor te worden uitgebreid.
De ACM adviseert de minister om de ACM de mogelijkheid te geven een openbare monitor te kunnen publiceren. Een dergelijke monitor kan gaan over kosten, tarieven en tariefformules van warmtebedrijven. Daarnaast adviseert de ACM de Minister bij wettelijk voorschrift te bepalen dat bepaalde gegevens over volumes en kosten niet als bedrijfsvertrouwelijk kunnen gelden, bijvoorbeeld omdat ze invoer zijn voor de berekening van de tarieven of voor monitors en/of benchmarks die de ACM wil kunnen gebruiken voor het uitvoeren van haar taken. Die openbaarheid zou dan moeten gelden voor, onder andere de aantallen aansluitingen, de inkoopkosten van warmte en/of energie, de activawaarde per net/bron, en het jaarlijks behaalde rendement.

Expliciteer de ruimte voor de ACM om normen te stellen voor de inkoopkosten van energie.
Warmtebedrijven kopen energie in voor de productie en of (door)levering van warmte. Die energie kan bestaan uit warmte op een bepaalde temperatuur, verschillende (bio-)brandstoffen en/of elektriciteit en maakt een fors deel van de kosten voor warmtelevering uit. Deze kosten kunnen tussen warmtelbedrijven sterk uiteenlopen vanwege eigenschappen van de productie- en/of inkoopmix, marktomstandigheden en/of diverse inkoopstrategieën van warmtebedrijven. Deze sterk uiteenlopende kosten doen afbreuk aan de wijze waarop warmtebedrijven met elkaar vergeleken kunnen worden op kostenniveau, en de heterogeniteit van inkoop energie neemt naar verwachting nog toe vanaf het moment dat bij inkoopcontracten de gasreferentie wordt losgelaten.
Specifiek voor restwarmtesystemen geeft de wet (door middel van een norm) richting aan de vraag hoe de kosten hiervan bepaald en meegenomen moeten worden in de tariefregulering. Voor alle andere vormen van inkoop energie ontbreekt deze richting. De ACM vindt het van belang dat hetzij in het wetsvoorstel,

hetzij in lagere regelgeving, de mogelijkheid wordt gecreëerd dat de ACM de kosten en wijze van inkoop van verschillende vormen van energie kan normeren. Dat zorgt namelijk voor een betere voorspelbaarheid van deze kosten, en minder verschillen in kosten (en dus tarieven) van warmte. Daarnaast creëert het meer financiële zekerheid voor marktpartijen en zorgt het voor een verdere ontkoppeling van de kosten van warmte van de bestaande gasreferenties waar mogelijk.

6.2 Tariefregulering – Fase-specifiek

Bevindingen ACM:

- Voorkom ongewenste over- en onderrendementen door een tariefformule mogelijk te maken in fase 2.
- Maak een flexibele implementatie van fase 3 mogelijk voor nieuwe warmtenetten.

Introduceer een formule heterogene kosten in fase 2

In het wetsvoorstel is voor fase 2 opgenomen dat er per categorie warmtebedrijf een maximumtarief moet worden vastgesteld voor de levering van warmte. Specifiek voor fase 2 en specifiek voor het tarief voor de levering van warmte voorziet de ACM een risico op over- en onderrendementen, wanneer voor groepen warmtebedrijven een vast maximumtarief moet worden vastgesteld. Uit een recent TNO-onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de ACM, blijkt dat dat de beoogde indeling in enkele categorieën leidt tot een (te) grote spreiding van rendementen, met ongewenste over- en onderrendementen als gevolg. Dit komt vooral door veel heterogene elementen die leiden tot verschillen tussen warmtebedrijven, zoals inkoop energie, maar ook ligging en gebruikte technieken. Een ander gevolg van deze heterogene elementen in combinatie met een verplicht maximumtarief, is dat de huidige systematiek voor de ACM onuitvoerbaar kan worden omdat de ACM mogelijk honderden categorieën met een eigen maximumtarief zou moeten vaststellen.

Om deze problematiek enigszins te ondervangen adviseert de ACM aan de Minister om het mogelijk te maken dat de ACM een verplichte, door warmtebedrijven toe te passen tariefformule vaststelt, in plaats van een maximumtarief voor de levering van warmte. Deze formule zou bijvoorbeeld op- en afslagen kunnen bevatten, gebaseerd op de heterogene aspecten van warmtenetten zoals de leeftijd van het net, de gebruikte techniek of het aantal aansluitingen. Deze op- en afslagen zouden dan weer gebaseerd kunnen worden op de werkelijke kosten van warmtebedrijven. De tariefformule houdt meer rekening met de individuele kosten van een warmtebedrijf, dan één maximumtarief per categorie. Dat betekent dat er een formule is per categorie, maar dat toepassing daarvan door de warmtebedrijven kan leiden tot verschillende tarieven binnen een categorie. Daarnaast moeten bedrijven vervolgens de ruimte krijgen om zelfstandig een tarief te berekenen op basis van de *ex ante* formule van de ACM. Dit zorgt ervoor dat de uitvoerbaarheid wordt geborgd.

Tevens adviseert de ACM aan de Minister om het mogelijk te maken dat de ACM *ex post* warmtebedrijven toestaat een vorm van nacalculatie toe te passen op specifieke kosten wanneer schatting en realisatie significant uiteenlopen. Ook is het belangrijk dat ACM daarna kan controleren of door de warmtebedrijven een juiste invulling is gegeven aan de tariefformule en de nacalculatie van kosten.

Introduceer een flexibele implementatie van fase 3

De ACM adviseert de Minister om in het wetsvoorstel ruimte te creëren voor de ACM om zo mogelijk fase 1 of 2 over te slaan. Als een aangewezen warmtebedrijf versneld naar fase 3 gaat, bevordert dat de investeringszekerheid binnen de door het wetsvoorstel geschetste randvoorwaarden zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en investeringszekerheid.

De ACM begrijpt dat is gekozen voor een fasering om het mogelijk te maken dat op termijn goede kwaliteit van de voor de tariefregulering benodigde informatie kan worden aangeleverd. Het is mogelijk dat het in de praktijk voor groepen warmtebedrijven, zoals nieuw aangewezen warmtebedrijven (ten opzichte van andere bedrijven), relatief eenvoudig zal zijn om goede prognoses en kostengegevens aan te leveren. Zij kunnen – als daar al sprake van is - hierdoor direct gereguleerd worden conform fase 3. Ook voor sommige

bestaande aangewezen warmtebedrijven is het wellicht mogelijk relatief snel betrouwbare informatie voor fase 3 aan te leveren, zodat zij fase 2 kunnen overslaan.

6.3 Koude

Aanbevelingen ACM

- Verplicht warmtebedrijven om verbruikers de vrije keuze te geven om koude te weigeren, tenzij het warmtebedrijf kan onderbouwen dat er sprake is van een technische noodzakelijkheid van koudelevering.
- Zorg voor duidelijkheid over de toegestane inkomsten van een warmtebedrijf om onnodige opdrijving van kosten te voorkomen (in fase 3).

Zorg voor vrije keuze voor verbruikers bij koude

Naast de levering van warmte, zijn sommige warmtesystemen ook ingericht om koude te leveren. Dit is soms vereist voor het technisch goed functioneren van het systeem, maar kan ook als een extra product worden aangeboden. In het wetsvoorstel stelt de ACM een tarief vast voor het transport en de levering van warmte of koude, voor zover de levering van koude contractueel onlosmakelijk is verboden met de levering van warmte. Deze formulering zorgt ervoor dat een verbruiker gebonden kan worden koude af te nemen, indien de verbruiker aangesloten wordt op een warmtesysteem. De keuze hiervoor ligt immers bij het warmtebedrijf: indien zij koude contractueel bindt aan de levering van warmte, zal de verbruiker dit ook moeten afnemen en betalen. Hierdoor bestaat ook het risico op het opdrijven van kosten: door bijvoorbeeld de levering van koude onnodig aan de warmtelevering toe te voegen, kan daarmee in het nieuwe tariefstelsel een hoger netto rendement worden behaald: het rendement zal immers hoogstwaarschijnlijk een percentage zijn. Voor koude zijn in het wetsvoorstel weinig vereisten vastgesteld: de eisen op het gebied van onder andere storingen en meten zijn op koude immers niet van toepassing. Hierdoor acht de ACM het van belang dat, indien koude niet technisch noodzakelijk is voor het functioneren van het systeem, de consument een (vooraf) duidelijke keuze dient te krijgen om koude wel of niet af te nemen.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid