



De Minister van Economische Zaken en Klimaat  
De heer ir. E.D. Wiebes MBA  
Postbus 20401  
2500 EK 's-GRAVENHAGE

Den Haag,

Aantal bijlagen : 1  
Uw kenmerk : DGETM-E2020/18040185  
Ons kenmerk : ACM/UIT/493028  
Contactpersoon : [Vertrouwelijk] [Vertrouwelijk]@acm.nl | 070 [Vertrouwelijk]  
Onderwerp : ACM/18/032401 UHT lagere regelgeving Warmtewet

Geachte heer Wiebes,

De ACM heeft van u op 9 maart 2018 een brief ontvangen, waarin u de ACM verzoekt een Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op de voorstellen tot wijziging van het Warmtebesluit (hierna: Besluit) en de Warmteregeling (hierna: Regeling). Graag wil ik u danken voor het toesturen daarvan. Naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen bericht ik u als volgt.

De huidige Warmtewet stelt de ACM onvoldoende in staat tot het houden van effectief toezicht op gebonden verbruikers van warmte. Met de herziene Warmtewet, die momenteel voorligt bij de Eerste Kamer, is het streven deze knelpunten op te lossen. Voorwaarde om deze herziene wet goed uit te kunnen voeren is wel dat de herziene wetsbepalingen goed zijn uitgewerkt in de lagere regelgeving. Dit is met name van belang voor de tariefregulering.

In deze brief vindt u de resultaten van de analyse van de ACM naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het gewijzigde Besluit en de gewijzigde Regeling. Bijgevoegd treft u een bijlage aan, waarin de ACM artikelsgewijs een aantal opmerkingen maakt.

De ACM heeft eerder een UHT uitgevoerd op het voorstel voor een gewijzigde Warmtewet.<sup>1</sup> Over de door de ACM gesignaleerde knelpunten en suggesties tot verbetering van de uitvoerbaarheid van de gewijzigde regelgeving is uitvoerig en constructief overleg gevoerd met medewerkers van uw departement. Op onderdelen heeft dit geleid tot regels die eenvoudiger uitvoerbaar zijn voor de ACM, zoals de vaststelling van de maximumprijs met een basistarief en een opslag voor de levering van koude.

---

<sup>1</sup> ACM/DE/2016/206621.

Aan de andere kant zijn er onderdelen gewijzigd die niet uitvoerbaar zijn voor de ACM en er zijn onderdelen die extra voorbereidingstijd van de ACM vereisen, om de opgedragen taak uiteindelijk op verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren.

Kort samengevat gaat het om de volgende punten:

- De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de lagere regelgeving behoeft verbetering door aanvulling, verduidelijking en nadere toelichting op onderdelen, met name ten aanzien van de tariefregulering.
- Het vaststellen van de tarieven voor de individuele- en collectieve afleversets zal veel voorbereidingstijd van de ACM vergen. Vanwege de diversiteit in typen afleversets zal aan het vaststellen van een representatief tarief, een gedegen marktonderzoek ten grondslag moeten liggen. De ACM schat in dat zij deze tarieven per 1 januari 2020 kan vaststellen, mits de regelgeving op dit onderdeel wordt aangepast.

De ACM licht deze punten hieronder nader toe.

## **Tariefregulering**

In de herziene Warmtewet krijgt de ACM nieuwe taken. In het Besluit en de Regeling zijn deze nader uitgewerkt. De ACM zal onder meer de tarieven gaan vaststellen voor de collectieve en individuele afleversets en de centrale en individuele aansluit- en afsluitbijdragen. Deze tarieven moet de ACM baseren op de gemiddelde kosten van de warmteleveranciers. De artikelen zijn ingewikkeld geformuleerd en niet altijd compleet, waardoor ze in duidelijkheid en uitvoerbaarheid tekort schieten. De belangrijkste knelpunten voor de uitvoering worden hieronder toegelicht. De ACM merkt daarbij op dat zij op basis van de voorgestelde regels en de toelichting niet kan inschatten welk effect de wijziging van de tariefregulering zal hebben voor verbruikers en leveranciers.

### ***Tariefcategorie voor warmtelevering aan bepaalde verbruikers ontbreekt***

De ACM ziet problemen bij de indeling van verbruikers in de tariefcategorieën voor warmtelevering. Verbruikers met levering van warmte tussen de 30 en circa 55 graden, waarbij de verbruiker warmte afneemt die direct geschikt is voor ruimteverwarming, maar welke de verbruiker nog dient op te waarderen om warm tapwater te kunnen maken, vallen niet binnen de huidige omschrijving van categorieën. Ook uit de toelichting blijkt niet duidelijk onder welke van de omschreven categorieën deze verbruikers vallen. Indien dit niet wordt hersteld kan de ACM voor deze groep consumenten (verbruikers) geen maximum leveringstarief vaststellen en geen volledige uitvoering geven aan haar wettelijke taak om de maximumprijs vast te stellen voor alle verbruikers van warmte.

### Aanbeveling ACM

Voeg deze categorie toe aan de tariefcategorieën voor warmtelevering.

***Maximum leveringstarief verbruikers met centrale aansluiting >100 kW niet eenduidig te bepalen***

Op grond van de gewijzigde Warmtewet zal de ACM een maximum leveringstarief vaststellen voor verbruikers met een centrale aansluiting groter dan 100 kW. Bij de uitwerking van de wijze waarop de ACM de maximumprijs moet vaststellen, voorziet de ACM knelpunten in de uitvoering.

Bij de vaststelling van de parameters voor de maximumprijs wordt in het voorgestelde Besluit als referentie de situatie voor afnemers van gas met een G100 gasmeter gebruikt. De referentie aan de netbeheertarieven voor gas in het Besluit is niet eenduidig en sluit niet goed aan bij de tariefcategorieën die voor deze afnemers bestaan op grond van de Tarieencode gas. Zo refereert het Besluit aan door de ACM vastgestelde meettarieven van netbeheerders voor aansluitingen met een G100 gasmeter en bijbehorende periodieke aansluitvergoeding. Bemetering van deze grote aansluitingen is echter geen onderdeel van de meettarieven die de ACM jaarlijks vaststelt. Deze gelden namelijk alleen voor kleinverbruikers. Ook stelt de ACM voor dit type aansluitingen alleen een periodieke aansluitvergoeding tot aan het aansluitpunt vast. Het deel van de aansluiting tussen het aansluitpunt en de binneninstallatie maakt geen deel uit van het gereguleerde tarief. De vereiste tarieven vallen dus (deels of volledig) buiten het tariefgereguleerde domein. Bij het huidige voorstel zijn de parameters voor de maximumprijs voor deze groep verbruikers daardoor niet te bepalen door de ACM en biedt het Besluit geen werkbare grondslag om een referentie(gas)meettarief in de maximumprijs te verwerken.

De tekst in het Besluit over de opslag voor verbruikers met een centrale aansluiting groter dan 100 kilowatt lijkt onvolledig. De tekst van het Besluit beschrijft uitsluitend de aanpassing van de parameters die genoemd zijn in het vijfde lid onder a en b. De invulling van de overige parameters<sup>2</sup> voor de berekening van het verschil in verbruikskosten staat niet beschreven. Echter, de toelichting op de Regeling suggereert dat de ACM ook het verschil in verbruikskosten voor deze aansluiting moet bepalen, uitgaand van de kosten van een centrale aansluiting van 1000 kW.<sup>3</sup> Het Besluit geeft hier geen expliciete wettelijke grondslag voor. Dit kan tot uitvoeringsproblemen leiden.

Zonder verdere aanvulling, verduidelijking en toelichting van het Besluit is dit onderdeel van de tariefregulering niet uitvoerbaar voor de ACM. Bovendien voorziet de ACM hoge uitvoeringslasten bij het gebruik van G100 aansluitingen gas als referentie en de vaststelling van verbruikskosten van (maatwerk)aansluitingen van 1000 kW.

Aanbeveling ACM

Wellicht is het mogelijk om als referentie de maximumprijs voor de levering van warmte bij aansluitingen tot 100 kilowatt te gebruiken met daarbij een correctiefactor die in de Regeling kan worden vastgesteld. Een andere mogelijkheid is dat u de referentiesituatie gedetailleerder uitwerkt in de Regeling. Namelijk met vermelding van het precieze type aansluiting (telemetrie- of

---

<sup>2</sup> Kapitaalslasten en onderhoudskosten van een cv-ketel, kapitaalslasten en onderhoud van een afleverset en meerkosten van elektrisch koken.

<sup>3</sup> Paragraaf 2.1.1.

profielgrootverbruik, hoge of lage druk, gecontracteerde transportcapaciteit en meetkosten) en te gebruiken parameters voor het verschil in gebruikskosten.

***Hoge uitvoeringslasten en lange voorbereidingstijd tariefregulering collectieve afleversets***

In de nieuwe tariefregulering voor collectieve afleversets is het tarief voor elke categorie afleversets gebaseerd op de gemiddelde kosten van een bepaalde categorie afleverset gedeeld door het aantal achterliggende verbruikers. In het Besluit zijn nu drie categorieën collectieve afleversets onderscheiden. Daarnaast moet de ACM een opslag of afslag op het tarief bepalen als de ACM aanvullende functionaliteiten ten opzichte van de meest voorkomende afleverset heeft vastgesteld, die een apart tarief rechtvaardigen. Het begrip 'functionaliteit' is niet gedefinieerd. In de toelichting zijn enkele voorbeelden genoemd die vooral op individuele afleversets betrekking lijken te hebben. De ACM zal dus eerst moeten onderzoeken wat de meest voorkomende afleverset in elke categorie is, vervolgens moeten onderzoeken welke mogelijke aanvullende functionaliteiten ten opzichte van de meest voorkomende er zijn en welke daarvan een apart tarief rechtvaardigen, en daarna moeten onderzoeken wat voor elke aanvullende functionaliteit een passende opslag of afslag op het basistarief is.

Collectieve afleversets zijn in de praktijk vaak maatwerksets en kennen een grote verscheidenheid in uitvoering. Het zal van de ACM een forse inspanning en tal van aannames vergen om uit deze diverse populatie een meest voorkomende afleverset en een basistarief af te leiden. Bij tarieven die gebaseerd zijn op gemiddelde kosten in zeer uiteenlopende situaties kan het tarief in een individuele situatie veel hoger of lager uitvallen dan de werkelijke (efficiënte) kosten. Dit kan zowel voor verbruikers als voor leveranciers grote gevolgen hebben. Kleine collectieve afleversets zullen een relatief hoge maximumprijs kennen, die bovendien over minder verbruikers verdeeld kan worden. Dit geeft risico's voor de juridische houdbaarheid van dit onderdeel van de tariefregulering, omdat de besluiten een onredelijke uitkomst kunnen hebben voor sommige verbruikers en sommige leveranciers.

**Aanbeveling ACM**

De ACM vraagt zich af of het doel van consumentenbescherming van de Warmtewet op deze wijze voldoende bereikt wordt voor verbruikers achter een collectieve afleverset. Bovendien kost het vaststellen van de tarieven voor de individuele en collectieve afleversets veel voorbereidingstijd. De ACM verzoekt daarom om voor de eerste vaststelling van de nieuwe tarieven de functionaliteiten voor de collectieve en de individuele afleversets vast te leggen in het Besluit of de Regeling.

## **Huidige lagere regelgeving leidt tot lange voorbereidingstijd**

Het vaststellen van nieuwe tarieven op de wijze die het Besluit en de Regeling voorschrijven vergt dat de ACM onderzoek doet voor het vaststellen van nieuwe parameters en hiervoor informatie verzamelt bij en overlegt met warmteleveranciers en verbruikers. Hiervoor heeft de ACM voldoende tijd nodig. Ook andere aspecten hebben directe invloed op de voorbereidingstijd. De ACM moet nu in eerste instantie de tarieven baseren op de gemiddelde kosten van leveranciers. Pas nadat de ACM kan concluderen dat die kosten niet eenduidig zijn vast te stellen, kan de ACM terugvallen op een onderzoek naar marktgegevens. Deze volgtijdelijkheid leidt tot een aanzienlijk langere voorbereidingstijd. Om die reden beveelt de ACM aan de beide onderzoeksmethodes als gelijkwaardig alternatief te omschrijven, zodat de ACM zelf op basis van de beschikbare informatie kan besluiten welke onderzoeksmethode zij toepast, of beide gelijktijdig kan toepassen

Op dit moment schat de ACM in dat zij eind 2019 de tarieven kan vaststellen voor 2020, als u rekening houdt met de opmerkingen van de ACM in deze brief. Hiervoor is het met name van belang dat de ACM en de medewerkers van uw departement een goede oplossing vinden voor de tariefregulering van collectieve afleversets en de vaststelling van de maximumprijs voor verbruikers met een centrale aansluiting groter dan 100 kilowatt. Hiervoor heeft de ACM in deze UHT voorstellen gedaan. Indien de voorgestelde lagere regelgeving op voormelde punten niet wordt aangepast, voorziet de ACM dat zij de tarieven op zijn vroegst medio 2020 kan vaststellen.

## **Consequenties voor de uitvoeringslasten**

In de UHT van het voorstel tot wijziging van de Warmtewet heeft de ACM een eerste raming van de uitvoeringslasten opgenomen en aangegeven dat deze nog afhankelijk is van de uitwerking van de lagere regelgeving.

De ACM heeft nu kennis kunnen nemen van het concept van de lagere regelgeving en merkt op dat deze op enkele punten is aangepast ten gunste van lagere uitvoeringslasten voor de ACM. De regelgeving blijkt echter ook complexer dan verwacht en bevat nog diverse knelpunten zoals benoemd in deze UHT. De ACM concludeert dat voor de nieuwe taken vanaf 2019 een structurele aanvulling van 6 fte per jaar benodigd is. Daarnaast is de incidentele capaciteitsbehoefte 4,5 fte in 2018. Hieronder staat de aangepaste kostenraming voor de uitvoeringslasten van de ACM. Dit betreft de uitvoeringslasten ten opzichte van de huidige bezetting van de ACM.

### ***Incidentele kosten***

Voor de eerste vaststelling van tarieven op basis van de nieuwe lagere regelgeving verwacht de ACM voor:

2018 incidentele kosten ter hoogte van: EUR 574.830 en

2019 incidentele kosten ter hoogte van EUR 100.000 (inclusief extern onderzoek).

De werkzaamheden bestaan onder andere uit: overleg met marktpartijen, onderzoek naar reguleringsparameters (waaronder de WACC en afschrijvingstermijnen), bepalen en modelleren

berekeningsmethodiek, informatieverzoek bij leveranciers ten behoeve van bepalen gemiddelde werkelijke kosten en/of onderzoek naar marktprijzen, analyse en beheer van data en het bepalen en vaststellen van de tarieven. De ACM gaat er daarbij vanuit dat u aan de in deze brief genoemde aanbevelingen die relevant zijn voor de uitvoeringslast, tegemoet zult komen.

### **Structurele kosten**

Vanaf 2019 zijn de structurele kosten per jaar: EUR 786.440 (inclusief EUR 20.000 voor extern onderzoek).

De wettelijke taken van de ACM bestaan in aanvulling op bovenstaande werkzaamheden onder meer uit verbeteringen doorvoeren in de tariefregulering, reguleringsparameters periodiek actualiseren, het periodiek herijken van kostengegevens van onder meer de afleversets en aan- en afsluittarieven, actualiseren van de set van aanvullende functionaliteiten en het eventueel doorvoeren van aanpassingen naar aanleiding van bezwaar of beroep. Daarnaast is de ACM belast met het toezicht op de naleving van deze maximum tarieven.

### **Conclusie en slotopmerkingen**

De ACM kan per 1 januari 2020 de tarieven op basis van de nieuwe regelgeving vastgesteld hebben, als de door de ACM beoogde aanpassingen door u worden doorgevoerd.

Zoals gezegd acht de ACM het gewijzigde Besluit en de gewijzigde Regeling op onderdelen niet uitvoerbaar. Het gaat hierbij om de berekening van de maximumprijs voor verbruikers met een centrale aansluiting boven de 100 kilowatt en het ontbreken van een tariefcategorie bij het maximumtarief voor verbruikers met een aansluiting tot 100 kilowatt. Het vaststellen van tarieven voor de collectieve afleversets zal door de diversiteit van het aantal afleversets tot veel onderzoekswerk voor de ACM leiden, waardoor de voorbereidingstijd voor het vaststellen van deze tarieven aanzienlijk toeneemt en tot hogere uitvoeringslasten leidt. De ACM verzoekt u met klem de door haar voorgestelde oplossingen vermeld in deze UHT op te nemen in de herziene regelgeving.

De ACM is graag bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief en de bijlage. U kunt hiervoor contact opnemen met [Vertrouwelijk], bereikbaar onder telefoonnummer (070) [Vertrouwelijk]. Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt u verzocht om te refereren aan kenmerk: ACM/UIT/493028. Ten slotte verneemt de ACM graag wanneer u deze brief zult publiceren.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

w.g. Den Haag, 4 mei 2018

dr. F.J.H. Don  
bestuurslid