

Vergaderjaar 2022–2023

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 815

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2023

Meer dan 90% van de woningen wordt nu met aardgas of andere fossiele energie verwarmd. We aardgas gaan vervangen door duurzame alternatieven. Voor grofweg een derde van de gebouwde omgeving is een collectief warmtenet de optie met de laagste maatschappelijke kosten. Collectieve warmtevoorzieningen zijn daarmee een essentieel onderdeel van de verduurzaming in de gebouwde omgeving. Het is de doelstelling om in 2030 500.000 nieuwe aansluitingen op een collectieve warmtevoorziening in de bestaande bouw gerealiseerd te hebben ten opzichte van 2021. Dit aantal kan groeien naar circa 2,6 miljoen nieuwe aansluitingen in 2050.

Om de verduurzaming van de gebouwde omgeving te ondersteunen is er behoefte aan een nieuwe wet, die de huidige Warmtewet vervangt: de Wet collectieve warmte (hierna Wcw). Met de Wcw beoog ik de publieke belangen bij collectieve warmtelevering optimaal zeker te stellen, waaronder de betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid. Bij de overstap naar collectieve warmte wil je er als bewoner immers van uit kunnen gaan dat dit minimaal vergelijkbaar comfort in huis betekent en dat de rekening betaalbaar blijft. Bovendien moet die warmte uiteindelijk zonder de uitstoot van broeikasgassen geleverd kunnen worden. Om dit te bereiken is meer publieke sturing op de lokale warmtetransitie nodig. Met dit wetsvoorstel wordt de publieke regie op de warmtetransitie versterkt en worden de publieke belangen beter geborgd.

Met mijn brief van 21 oktober 2022¹ heb ik u geïnformeerd over mijn besluit om in het voorstel voor de Wcw te bepalen dat publieke partijen een grotere rol krijgen in warmtebedrijven die collectieve warmtevoorzieningen aanleggen en exploiteren. Ik heb toen aangekondigd een aantal belangrijke zaken in dit kader verder te verkennen. In deze brief informeer ik uw Kamer over de status van mijn verkenning.

¹ Kamerstuk 30 196, nr. 800, zie ook de beantwoording van Uw vragen: Kamerstuk 30 196, nr. 799.

Leeswijzer

In deze brief neem ik u eerst mee in de stappen die afgelopen jaren zijn gezet op dit onderwerp. Daarna informeer ik u over de uitkomst van het bestuurlijk traject voor de investeringszekerheid (1) en de belangrijkste nieuwe of sterk aangepaste elementen in het wetsvoorstel (2). Daarnaast informeer ik u over de stand van zaken van de opbouw van publieke realisatiekracht (3). Vervolgens schets ik vanuit een bredere beleidscontext het (financieel) instrumentarium om de transitie te stimuleren (4). Tot slot informeer ik u over het vervolgtraject (5).

Tevens geef ik met deze brief invulling aan de motie van het lid Stoffer, die heeft gevraagd te onderzoeken of en hoe het Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties ook voor warmteprojecten toegankelijk kan worden gemaakt².

Mijlpaal in wetstraject

In juli 2020 is het wetsvoorstel via internet geconsulteerd. De eerste bevindingen naar aanleiding van deze consultatie zijn met uw Kamer gedeeld in de brief van 15 december 2020³. Bij brief van 5 juli 2021⁴ is uw Kamer geïnformeerd over het feit dat de medeoverheden het toen voorliggende wetsvoorstel niet steunden. Met de brief van 15 juli 2022⁵ is gedeeld dat het wetsvoorstel heroverwogen wordt en een onderzoek gestart werd naar de mogelijkheden voor sterkere publieke betrokkenheid en sturing op collectieve warmte. In de afgelopen periode is hard gewerkt aan de afronding van het wetsvoorstel Wcw langs de in de brief van 21 oktober 2022 geschetste lijnen. De reacties op de internetconsultatie uit juni 2020 en de reacties van stakeholders op mijn bovengenoemde besluit zijn daarin meegenomen.

Dit heeft geleid tot een zestal belangrijke aanpassingen in het wetsvoorstel, die verderop in deze brief verder toegelicht worden:

1. Het publiek meerderheidsbelang in een warmtebedrijf is verankerd in het wetsvoorstel.
2. De rol van publieke infrastructuurbedrijven is verruimd door aanpassing van het groepsverbod.
3. De ruimte voor warmtegemeenschappen is verduidelijkt in de wet.
4. Het wetsvoorstel bevat een ingroeiperiode waardoor er ruimte ontstaat om publieke realisatiekracht op te bouwen.
5. Het overgangsrecht is toegespitst op de transitie van overwegend private warmtebedrijven naar warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang.
6. De opt-out regeling in relatie tot de bevoegdheden van een gemeente uit hoofde van de Omgevingswet en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is aangescherpt.

Het ontwerp-wetsvoorstel is op 1 juni 2023 aan de ACM aangeboden voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT-toets). Dit is een belangrijke mijlpaal in het wetstraject. Overige nog uit te werken beleidsinhoudelijke onderwerpen waaronder de tariefregulering, de regels voor de overdracht van warmtenetten, de verplichte samenvoeging van warmtekavels, de regels voor warmtetransportnetten en de duurzaamheidsnormen, worden zo snel mogelijk uitgewerkt in lagere regelgeving in de vorm van algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Ik verwacht de

² Kamerstuk 35 925, nr. 135.

³ Kamerstuk 30 196, nr. 743.

⁴ Kamerstuk 30 196, nr. 764.

⁵ Kamerstuk 30 196, nr. 795.

1) Bestuurlijk traject investeringszekerheid

Het zal tijd vergen om bij de gewenste eindsituatie voor de warmtesector te komen. De genoemde keuze voor een grotere rol voor publieke partijen in warmtebedrijven kan in de praktijk alleen op een goede manier worden ingevuld indien de daarvoor benodigde publieke realisatiekracht in voldoende mate beschikbaar is. Bestaande en nieuwe partijen, publieke en private, klein en groot, zullen de transitie daar naartoe gaan vormgeven. Momenteel is een substantieel deel van de collectieve warmtevoorzieningen in Nederland in handen van private partijen, zonder (grote) betrokkenheid van publieke partijen. Dat gegeven leidt tot een dubbele opgave. Om de duurzame ambities voor de gebouwde omgeving te kunnen realiseren is het van belang dat lopende warmteprojecten de komende jaren hun investeringsbeslissing kunnen nemen. Het is daarnaast in het bredere belang van de warmtetransitie dat de komende jaren ervaring opgedaan wordt met het op grotere schaal ontwikkelen en aanleggen van diverse type collectieve warmtesystemen in de bestaande bouw. De lessen hiervan zullen breder van nut zijn dan enkel voor de warmtebedrijven die nu deze investeringen doen. Ik streef er daarom naar dat zoveel mogelijk investeringen de komende jaren doorgang kunnen vinden en tegelijk dat de publieke realisatiekracht voor de langere termijn wordt opgebouwd en versterkt.

Vanwege de hierboven geschetste belangen heb ik de afgelopen maanden in overleg met medeoverheden en warmtebedrijven uitvoerig gesproken over vraagstukken rondom investeringszekerheid. Dat heeft geleid tot een invulling van het overgangsrecht dat perspectief biedt aan lopende warmteprojecten. Om gemeenten en warmtebedrijven betrokken bij dergelijke projecten te ondersteunen is de Leidraad lopende projecten ontwikkeld, die gepubliceerd zal worden door het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW). Bovendien zal de in de Wcw opgenomen ingroeiperiode er aan bijdragen dat de aanleg van warmtenetten doorgang kan blijven vinden. De animo voor bijvoorbeeld de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) sterkt mij in de gedachte dat er ook de komende jaren belangrijke investeringen in warmtenetten zullen plaatsvinden.

Tegelijkertijd zet ik in op het versterken van de publieke realisatiekracht om onze ambities voor 2030 en 2050 in de bestaande bouw te kunnen halen. Hierbij zijn ook gemeenten en provincies aan zet om keuzes te maken op de passende schaal van samenwerking in de regio en/of provincie. In dat kader verken ik samen met hen beleids- en financiële instrumenten die dit mogelijk maken.

In een bestuurlijk overleg in februari jl. met vertegenwoordigers van VNG, IPO, Energie Nederland en Netbeheer Nederland is afgesproken te bezien wat binnen de voorgenomen kaders van de Wcw ingericht kan worden om lopende projecten te kunnen realiseren. Langs verschillende sporen heb ik samen met stakeholders bekeken wat er mogelijk en wenselijk is. In een bestuurlijk overleg in mei jl. is dit traject, gericht op investeringszekerheid, afgerond. Mijn indruk is dat voor lopende projecten perspectief ontstaat, waarbij ik tot mijn spijt ook constateer dat dit niet voor ieder project geldt.

Een belangrijk vraagstuk om op korte termijn de investeringszekerheid te verbeteren is hoe de waardering plaatsvindt van warmtenetten na afloop van de aanwijzingsperiode. In het bestuurlijk overleg hebben de partijen

mij verzocht om hierover snel helderheid te bieden. Ik heb onderzoeksbureau Fakton Energy om advies gevraagd over de te hanteren waarderingsmethodiek. Ik licht de beoogde methodiek verderop in de brief kort toe. Het complete expertadvies is tevens als bijlage bijgevoegd, waarbij het mijn intentie is om dit advies te volgen bij het opstellen van de AMvB, waar deze methodiek uitgewerkt wordt. Naast de waarderingsmethodiek bij overdracht biedt de kostengebaseerde tariefregulering meer duidelijkheid over inkomstenstromen van een warmtebedrijf. Beide dragen zo bij aan de mogelijkheid om investeringen te blijven doen, ook als het einde van de aanwijzingsperiode in zicht is.

Tevens heb ik in het kader van dit bestuurlijk traject de Landsadvocaat gevraagd om te beoordelen of de regel uit de Wcw die bepaalt dat warmtebedrijven na afloop van een overgangsperiode het eigendom van het warmtenet moeten overdragen aan een aangewezen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang voldoet aan de vereisten van artikel 1 Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM). Volgens de Landsadvocaat is sprake van inmenging in het eigendomsrecht, maar is deze inmenging rechtmatig omdat de conceptregeling van de Wcw voldoet aan de voorwaarden van artikel 1 EP EVRM. De voorgestelde overgangstermijn van ten minste 14 jaar en maximaal 30 jaar samen met de regeling van de tegenprestatie voor overdracht na afloop van de aanwijzingsperiode maakt dat er sprake is van een fair balance. Het advies van de Landsadvocaat is als bijlage toegevoegd.

In de transitie moet goed worden gekeken naar de wijze waarop publieke partijen vanuit bestaande situaties tot een meerderheidsbelang kunnen komen. Tevens moet er aandacht zijn voor voldoende zekerheden voor publieke of private partijen met een minderheidsbelang ten aanzien van hun investeringen in een warmtebedrijf. Het is vanzelfsprekend mogelijk dat gemeenten en warmtebedrijven bilateraal tot afspraken komen over een geleidelijke ingroei van publieke aandeelhouders in bestaande warmtebedrijven.

2) Belangrijkste beleidsinhoudelijke ontwikkelingen Wcw

In het wetsvoorstel zijn de beoogde doelen voor de Wcw aangescherpt.

- A. Vergroten van publieke sturing op (realisatie en exploitatie van) collectieve warmte, waar dat de gewenste verduurzamingsstrategie is.
- B. Ontwikkelen van collectieve warmte die bij productie geen broeikasgassen meer uitstoot in 2050.
- C. Introduceren van transparante en kostengebaseerde tariefregulering voor de gebonden afnemers van collectieve warmte.
- D. Zekerstellen van de leveringszekerheid van collectieve warmte.

De zes belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel licht ik hieronder nader toe.

1. Het publiek meerderheidsbelang in een warmtebedrijf is verankerd in het wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel is in lijn met de brief van 21 oktober 2022 geregeld dat alleen een warmtebedrijf met een (gezamenlijk) meerderheidsbelang van een of meer publieke partijen aangewezen kan worden voor nieuwe warmtekavels. Op deze manier hebben publieke partijen doorslaggevende zeggenschap over de infrastructuur en het beleid van een warmtebedrijf. Hierdoor wordt de publieke regie op de warmtetransitie versterkt en worden de publieke belangen beter geborgd. Een aangewezen warmtebedrijf kan ook de vorm aannemen van een warmte Joint Venture (JV),

bestaande uit een warmteleveringsbedrijf en een warmtenetbedrijf. In het wetsvoorstel is geregeld dat het warmtenetbedrijf met een publiek meerderheidsbelang binnen de warmte JV meer dan 50% van de zeggenschap of minimaal 50% + 1 aandeel in de warmte JV moet hebben.

Om gemeenten in staat te stellen de beoogde sleutelrol in de warmtetransitie te spelen, zijn voldoende sturingsmogelijkheden randvoorwaardelijk. Een publiek meerderheidsaandeel draagt daaraan bij. Een publieke aandeelhouder is in staat te handelen vanuit het publiek belang bij het nemen van beslissingen over de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen. Met de inzet van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsaandeel hebben de medeoverheden bijvoorbeeld een aanpak vanuit het perspectief van een integraal energiesysteem meer zelf in de hand. Ten tweede is een publiek meerderheidsbelang wenselijk gezien de hoge mate van regulering die is voorzien voor de warmtemarkt. Hiermee wordt de samenhang tussen bestuurlijke keuzes in de lokale warmtetransitie en bedrijfseconomische overwegingen beter geborgd. Een publiek meerderheidsbelang past ook bij het toenemende vitale karakter van collectieve warmtesystemen. Met de voorziene groei van aansluitingen op een collectieve warmtevoorziening zullen steeds meer afnemers voor de levering van warmte volledig afhankelijk worden van collectieve warmtesystemen. Er zijn immers niet of nauwelijks substituten beschikbaar op het moment dat er in een wijk of buurt een warmtenet ligt. Om die reden is het borgen van de leveringszekerheid voor collectieve warmtesystemen van wezenlijk belang. Met een publieke aandeelhouder kan bij acute noodsituaties snel gehandeld worden en zijn er meer interventiemogelijkheden. Deze benadering sluit bovendien aan bij het Nederlandse beleid ten aanzien van andere vitale infrastructuren zoals bij gas, elektriciteit, drinkwater en spoor. Een laatste overweging voor deze keuze is dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de nadrukkelijke en breed gedragen wens van de gemeenten en provincies. Gemeenten verwachten dat zij eenvoudiger draagvlak zullen kunnen verwerven bij bewoners van wijken die overgaan op collectieve warmte wanneer het warmtebedrijf (deels) in publieke handen is. Het is ten slotte essentieel dat deze overheden het wetsvoorstel steunen omdat zij in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor het met inwoners vormgeven en uitvoeren van de warmtetransitie. Met dit wetsvoorstel komt ik tegemoet aan de breed gedragen wens van gemeenten en provincies.

De doorslaggevende publieke zeggenschap moet steeds zeker gesteld zijn. Het is daarom niet mogelijk om statutaire bepalingen en contractuele afspraken overeen te komen die er voor kunnen ervoor zorgen dat de publieke partij in een aangewezen warmtebedrijf feitelijk geen zeggenschap heeft over het warmtebedrijf. Tegelijkertijd betekent een (voorgeschreven) meerderheidsbelang van bepaalde partijen ook dat partijen met een minderheidsbelang in een warmtebedrijf voldoende waarborgen vragen ter bescherming van hun investeringen in het warmtebedrijf. Daarom overweeg ik dat bepaalde ingrijpende besluiten in een warmtebedrijf alleen op basis van een versterkte meerderheid van de aandeelhouders genomen kunnen worden.

2. De rol van publieke infrastructuurbedrijven is verruimd door aanpassing van het groepsverbod

Gemeenten hebben aangegeven dat zij infrastructuurbedrijven (thans: netwerkbedrijven) als belangrijke partner zien om de gebouwde omgeving te verduurzamen. Dit zijn immers publieke bedrijven met een lange ervaring op het gebied van de aanleg en het beheer van energienetten en -systemen. De infrastructuurbedrijven worden hierin beperkt door de toegestane nevenactiviteiten zoals voorgesteld in de Energiewet en op dit

moment zijn opgenomen in de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998. In het kader van de opbouw van de publieke realisatiekracht wordt in de Energiewet een uitzondering gemaakt op dit groepsverbod. Het groepsverbod bepaalt dat infrastructuurbedrijven geen productie, levering of handel van gas en/of elektriciteit ondernemen en dat de groep dient zich in hoofdzaak te richten op het gereguleerde netbeheer. Onder strikte condities kunnen infrastructuurbedrijven als (onderdeel van een) warmtebedrijf warmte produceren en leveren. De voorwaarden die zijn opgenomen voorkomen belangenverstrengeling en beschermen de infrastructuurgroep tegen de financiële risico's die de infrastructuurgroep zou lopen door deelneming van een infrastructuurbedrijf in warmtebedrijven.

3. De ruimte voor warmtegemeenschappen is verduidelijkt in de wet

In richtlijn 2018/2001/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen⁶ (hierna: richtlijn 2018/2001/EU) wordt het recht op autonomie voor de deelnemers van energiegemeenschappen voor duurzame energie gewaarborgd. Op grond van deze richtlijn is Nederland verplicht om hernieuwbare energiegemeenschappen (in het wetsvoorstel warmtegemeenschappen genoemd) toegang te geven tot geschikte energiemarkten. Ik ondersteun dit graag. Verder zijn warmtegemeenschappen weliswaar geen publieke entiteit, maar hun bestaan en ontwikkeling dient doorgaans wel een breder maatschappelijk belang. De collectieve belangen die de warmtegemeenschappen zonder winst-oogmerk behartigen, zullen doorgaans geen spanning opleveren met de bredere publieke belangen. Een warmtegemeenschap wijkt bovendien ook op een aantal andere belangrijke punten af van een commercieel warmtebedrijf. Gelet hierop ben ik voornemens in het wetsvoorstel voor te stellen dat niet alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang, maar ook warmtegemeenschappen kunnen worden aangewezen als warmtebedrijf voor een warmtekavel. Als warmtegemeenschappen minder dan 1.500 aansluitingen hebben vallen ze onder de regels voor kleine collectieve warmtesystemen.

4. Het wetsvoorstel bevat een ingroeiperiode waardoor er ruimte ontstaat publieke realisatiekracht op te bouwen

In het wetsvoorstel is een ingroeiperiode van 7 jaar voorgesteld. De keuze voor een ingroeiperiode van zeven jaar is ingegeven door de verwachting dat er daarna voldoende publieke realisatiekracht beschikbaar zal zijn om de warmtetransitie te continueren. Het Rijk zal zich hier in overleg met medeoverheden, publieke infrastructuurbedrijven, warmtebedrijven, publieke financiers als Invest-NL en de Bank Nederlandse Gemeenten en andere betrokken partijen actief voor inzetten. Tijdens de ingroeiperiode blijft het mogelijk een privaat warmtebedrijf aan te wijzen voor de ontwikkeling van een warmtekavel indien er geen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang beschikbaar is. Binnen 5 jaar na inwerking-treding van de Wcw zal een evaluatieverslag naar de Staten-Generaal gestuurd worden of na 7 jaar voldoende publieke realisatiekracht aanwezig is. Indien nodig kan de ingroeiperiode met 3 jaar worden verlengd.

⁶ PbEU 2018, L 328.

5. Het overgangsrecht is toegespitst op de transitie van overwegend private warmtebedrijven naar warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang

Zoals weergegeven in de brief van 21 oktober 2022 zal voor bestaande warmtebedrijven worden uitgegaan van overgangsrecht met zogenaamde uitgestelde werking. Hierdoor zal de aanwijzing verkregen op grond van het overgangsrecht na afloop in handen komen van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang. De uitgestelde werking in het overgangsrecht is ingegeven door het argument dat bestaande warmtebedrijven voldoende tijd en ruimte moeten hebben om hun (lopende) investering terug te verdienen en dat er voldoende warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang moeten zijn die de taken van de bestaande private warmtebedrijven te kunnen overnemen.

In het overgangsrecht zijn daartoe twee maatregelen voorgesteld:

- a) *Verplichte samenvoeging warmtekavels*
Gemeenten worden verplicht om warmtekavels die betrekking hebben op in feite één collectief warmtesysteem en door een warmtebedrijf worden geëxploiteerd, onder het overgangsrecht samen te voegen. Hiermee wordt voorkomen dat één collectief warmtesysteem dat door één warmtebedrijf wordt geëxploiteerd, wordt opgeknipt in verschillende warmtekavels met verschillende aanwijzingen.
- b) *Overgangstermijn die aansluit bij recente en/of lopende investeringen*
Voor het geheel van dit warmtekavel wordt een overgangstermijn bepaald die rekening houdt met bestaande overeenkomsten voor transport- en levering, de laatste 10% gesloten aansluitovereenkomsten en de minimale overgangstermijn van 14 jaar op basis van het advies van de landsadvocaat. Door bij de bepaling van de duur uit te gaan van de laatste 10% aansluitovereenkomsten beoog ik te bewerkstelligen zoveel mogelijk lopende projecten doorgang te laten vinden.

6. De opt-out regeling in relatie met de bevoegdheden van een gemeente uit hoofde van de Omgevingswet en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)

Tot slot heb ik de samenhang met de Wgiw gezien. Dit heeft geleid tot een aanscherping van de opt-out regeling in relatie met de bevoegdheden van een gemeente uit hoofde van de Omgevingswet en de Wgiw.

Een gemeente kan bij maatwerkregels in het kader van haar omgevingsplan vaststellen dat 1) op termijn het gebruik van fossiele brandstoffen in dat gebied wordt beëindigd, en 2) in een bepaald deel van het door de gemeente vastgestelde warmtekavel levering van warmte door middel van een collectieve warmtevoorziening is aangewezen. Als de gemeente gebruik maakt van deze bevoegdheid uit de Omgevingswet dan moeten warmtebedrijven een aanbod voor aansluiting op de collectieve warmtevoorziening doen, inclusief de opt-out regeling. De gebouweigenaar krijgt een bepaalde termijn om aan te geven of het aanbod van het warmtebedrijf wordt aanvaard. Aanvaardt de gebouweigenaar het aanbod niet, dan is deze verplicht om zelf voor een alternatief te zorgen. Als de gemeente geen gebruik maakt van deze bevoegdheid dan geschiedt aansluiten op het warmtenet binnen een warmtekavel op basis van vrijwilligheid. Het warmtebedrijf doet dan aan aanbod om aan te sluiten op de collectieve warmtevoorziening op het moment dat een gebouweigenaar binnen het kavel daarom verzoekt. Het warmtebedrijf heeft dan beperkte gronden op basis waarvan zij een aansluiting kan weigeren.

3) Opbouw publieke realisatiekracht

In de brief van 21 oktober 2022 heb ik geschreven dat de publieke realisatiekracht versterkt zal moeten worden. De collectieve warmtemarkt is momenteel grotendeels in private handen. Met de keuze in het wetsvoorstel dat voor nieuwe warmtekavels alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsaandeel aangewezen kunnen worden, is het nodig om de publieke realisatiekracht te versterken om onze ambities voor 2030 en 2050 in de bestaande bouw te kunnen halen.

Bij de opbouw van publieke realisatiekracht zie ik een sleutelrol voor gemeenten. Zij krijgen met de Wcw, in samenhang met de Wgiw, instrumenten in handen om de regie te voeren op de kosteneffectieve aanleg van collectieve warmte. Vanwege die centrale sturende rol acht ik het van belang dat zij ook deelnemen in warmtebedrijven die binnen een gemeente opereren en zo actief uitvoering geven aan gemeentelijke besluiten met betrekking tot de warmtetransitie. Door een goede fasering in de uitrol van warmtenetten kan bijvoorbeeld het zogeheten vollooprisico (minder inkomsten door vertraging in gerealiseerde aansluitingen) tot een minimum worden beperkt, wat de betaalbaarheid en kosteneffectiviteit ten goede komt.

Waar relevant kunnen gemeenten die rol oppakken in regionale samenwerking, al dan niet samen met een provincie. De Wcw maakt verschillende structuren en samenwerkingsvormen met een publiek meerderheidsbelang mogelijk. Daarbij geldt dat de regionale of lokale situatie bepaalt welke schaal de juiste is voor een warmtebedrijf en is het aan de publieke aandeelhouders om daar keuzes in te maken. Dit vormt de basis van de opbouw van publieke realisatiekracht. Belangrijk is dat gemeenten en provincies, maar ook regionale energiefondsen of regionale infrastructuurbedrijven, gezamenlijk keuzes maken over de wijze van samenwerking en deelneming. Voor het bundelen van expertise, het delen van risico's en opbouwen van voldoende uitvoeringskracht ligt het voor de hand dat veel nieuwe publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. Deze bedrijven kunnen vervolgens op regionaal niveau opereren, zoals publiek warmtebedrijf HVC dat doet, of deelnemen in het lokaal aangewezen warmtebedrijf, vergelijkbaar met de manier waarop bijv. het Gelders Warmte Infra Bedrijf is gestructureerd.

In veel gemeenten en provincies worden deze stappen gezet en zijn al dergelijke publieke warmtebedrijven in oprichting, net opgericht of wordt al meerdere jaren op deze wijze samengewerkt in de aanleg van warmtenetten. In aanvulling op deze initiatieven laat ik een onderzoek uitvoeren naar de wenselijkheid en doelmatigheid van een nationale deelneming die naast decentrale overheden publiek aandeelhouder kan zijn in regionale of provinciale warmtebedrijven en een rol kan spelen in het inbrengen van expertise, kapitaal en publieke zakelijkheid. Vervolgens zal een second opinion uitgevoerd worden door bestaande nationale deelnemingen. Hierbij kijk ik tevens naar de vraag hoe een nationale deelneming institutioneel kapitaal kan mobiliseren voor deze opgave. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan worden gewogen of het oprichten van een (staats)deelneming het juiste instrument is om het publiek belang te borgen. Uiteraard heeft dit ook budgettaire gevolgen die onderdeel moeten zijn van besluitvorming in het kabinet.

Ik onderzoek ook de noodzaak voor, en indien het nodig, het type beleidsinstrumenten en budgettaire (dekkings)mogelijkheden die het benodigd eigen vermogen van publieke aandeelhouders helpen verlagen. Dit om gemeentelijke en provinciale participatie in het warmtebedrijf beter mogelijk te maken. Hierbij kijk ik onder meer naar instrumenten die

verstrekkers van vreemd vermogen meer zekerheid geven waardoor zij minder eigen vermogen van publieke aandeelhouders van een warmtebedrijf vereisen. In dit kader onderzoek ik de wenselijkheid en doelmatigheid van een waarborgfonds voor warmtenetten. Onderdeel van deze onderzoeken is het opstellen van een kostenraming en het vinden van dekking; op dit moment ontbreekt dit laatste nog. Om gemeenten verder te ondersteunen heb ik het NPLW gevraagd om de informatievoorziening en ondersteuning aan gemeenten verder uit te bouwen.

4) Samenhang bredere beleidscontext en instrumentarium om de transitie te stimuleren

De Wcw staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een omvangrijk pakket beleidsinstrumenten en financiële instrumenten die zich richten op de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Ik noem kort de belangrijkste ontwikkelingen die samenhangen met de Wcw.

De Wgiw helpt gemeenten bij het innemen van een centrale rol in de besluitvorming ten aanzien van de warmtetransitie. Naast de regierol die gemeenten in de Wcw krijgen ten aanzien van de aanwijzing van warmtebedrijven, spelen ze ook een centrale rol bij de besluitvorming over de wijkgerichte verduurzamingsopgave en kunnen gemeenten binnen hun grondgebied gebieden aanwijzen die over moeten gaan op een duurzame energievoorziening ter vervanging van aardgas. De ambities ten aanzien van de energietransitie in de gebouwde omgeving zijn uitgewerkt in het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO), waarmee het kabinet laat zien hoe de komende jaren verder te willen versnellen. In de brief van 16 juni 2023 is uw Kamer over deze voortgang geïnformeerd⁷. Om de lokale uitvoering te ondersteunen is op 1 januari 2023 het NPLW gestart, een interbestuurlijk programma van Rijk, VNG en IPO. De activiteiten van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) en het Expertise Centrum Warmte (ECW) zijn daarin voortgezet.

Financiële instrumenten

De Wcw voorziet in een overgang van de huidige aan de gasprijs gekoppelde tariefregulering naar reguleren van de maximale warmteprijs op basis van de werkelijke kosten van warmte. Omdat de kosten dan in toenemende mate direct (kunnen) gaan doorwerken in de tarieven voor collectieve warmte, is het vanuit het oogpunt van betaalbaarheid van belang om hierop in te zetten. Er zijn drie mogelijkheden om de kosten te beheersen:

1. Voor wat betreft de kosten van duurzame warmtebronnen blijft de SDE++ het belangrijkste instrument om de onrendabele top van warmtebronnen weg te nemen. Zoals aangegeven in mijn brief van 17 februari 2023⁸ heb ik met de openstelling voor 2023 zogenaamde hekjes geïntroduceerd voor onder meer de domeinen Lagetemperatuurwarmte en Hogetemperatuurwarmte. Door deze hekjes maken deze bronnen nu ook kans op subsidie, waarvoor deze technieken anders vanwege de – op dit moment – lagere kosteneffectiviteit niet in aanmerking zouden komen.
2. Dit jaar is de WIS van start gegaan, waarbij er zodanig animo bleek dat de regeling al snel overtekend werd. De WIS richt zich op het subsidiëren en daarmee verlagen van de investeringskosten die gepaard gaan met de aanleg van het warmtenet. Gelet op het feit dat deze kosten een belangrijk deel zijn van de totale kosten van collectieve warmte is dit

⁷ Kamerstukken 32 847 en 32 813, nr. 1048.

⁸ Kamerstuk 31 239, nr. 374.

een belangrijk instrument in het licht van de betaalbaarheid van collectieve warmte.

3. Het verlagen van de kosten aan de zijde van de gebruiker is ook belangrijk. De Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) geeft onder meer subsidie voor het isoleren van woningen waarmee deze geschikt kunnen worden gemaakt voor collectieve warmte met lagere temperaturen. Daarnaast voorziet de ISDE samen met de Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH) ook in een subsidie voor eigenaar-bewoners, verenigingen van eigenaars en verhuurders voor de kosten van het aansluiten op een warmtenet. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening werkt momenteel nog aan enkele regelingen ten einde een dekkend en doeltreffend aanbod aan subsidies voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving te creëren.

Tot slot noem ik nog het ontwikkelfonds warmtegemeenschappen. Warmtegemeenschappen kunnen significant bijdragen aan de groei van duurzame warmtenetten en de maatschappelijke betrokkenheid daarbij. Om die reden heeft uw Kamer mij verzocht⁹ te onderzoeken of en hoe het Ontwikkelfonds voor Energiecoöperaties ook voor warmteprojecten toegankelijk kan worden gemaakt. In de bijlage vindt u dit rapport. EnergieSamen adviseert om de verbreding van het fonds te starten middels een pilot, waarbij de ontwikkelfase voor een nieuw warmtenet wordt voorgefinancierd vanuit een revolverend fonds. Door te starten met een pilot kan het fonds snel ingeregeld worden en worden de gewenste leereffecten en kostendaling in gang gezet. Deze effecten zijn nodig om te besluiten over het verder opschalen van het fonds. Er zijn middelen gereserveerd voor een kleinere pilot dan in het rapport wordt voorgesteld, onder voorbehoud van autorisatie van uw Kamer.

5) Het vervolgtraject

De koepels IPO, VNG, Netbeheer Nederland en Energie Nederland hebben parallel aan de UHT de mogelijkheid gekregen om te reageren op het ontwerp-wetsvoorstel. Ook heb ik het wetsvoorstel aan de ACM toegezonden voor een UHT-toets. Deze reacties zullen samen met UHT-toets van de ACM verwerkt worden. Na de zomer verwacht ik de wettekst na goedkeuring door de ministerraad aan de Raad van State aan te kunnen bieden. Het moment van aanbieden van het wetsvoorstel bij uw Kamer is afhankelijk van de voortgang van de toetsen, de advisering door de Raad van State en verwerking daarvan alsmede de besluitvorming over de financiële uitwerking en dekking van eventuele ondersteunende maatregelen ten behoeve van de opbouw van publieke realisatiekracht. Het onderzoek van Fakton naar een nationale deelneming wordt in augustus afgerond, waarna de second opinion volgt en uw Kamer geïnformeerd wordt. De AMvB's verwacht ik zoveel mogelijk parallel aan de advisering door de Raad van State aan te bieden ter internetconsultatie. De beoogde datum voor de inwerkingtreding van de Wcw is 1 januari 2025. Op deze datum treden ook alle AMvB's in werking.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

⁹ Motie van het lid Stoffer, Kamerstuk 35 925, nr. 135.