

Vergaderjaar 2021–2022

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 795

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2022

Om de verduurzaming van de gebouwde omgeving te ondersteunen moeten er nieuwe keuzes gemaakt worden voor het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening (hierna Wcw). Met de Wcw moeten de publieke belangen bij collectieve warmtelevering optimaal worden geborgd: betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid. Draagvlak en vertrouwen in de warmtetransitie zijn van groot belang en publieke regie is daarvoor noodzakelijk. Het is belangrijk dat het wetsvoorstel wordt gedragen door de gemeenten, die in de wet worden aangewezen als primair sturende partij om de lokale warmtetransitie te realiseren. Tegelijkertijd moeten publieke en private partijen met elkaar samenwerken om de warmtetransitie te laten slagen. Alle partijen blijven nodig om de ambities rond collectieve warmte de komende jaren te realiseren. Ik doe daarmee ook een beroep op alle betrokken partijen om hier aan bij te dragen, nu in het bijzonder door het wetsvoorstel een slag verder te brengen.

De afgelopen tijd heb ik met betrokken partijen gekeken hoe een sterkere publieke betrokkenheid en sturing op de publieke belangen en doelen kan worden vormgegeven. In aanvulling op de al voorziene regulering in de Wcw, kijk ik naar de borging van publieke deelname in collectieve warmtesystemen, meer in het bijzonder deelname van publieke partijen in de warmte-infrastructuur.

Ik vind het daarbij essentieel dat de vormgeving van de Wcw niet gaat leiden tot vertraging van de energie- en warmtetransitie. Daarom onderzoek ik op dit moment, samen met de medeoverheden, warmtebedrijven en netwerkbedrijven, welke gevolgen borging van publieke deelname in de Wcw heeft voor bestaande situaties en de ontwikkeling van voorgenomen initiatieven. Ook breng ik in kaart of en op welke termijn het mogelijk is om de benodigde publieke realisatiekracht in te vullen. Inmiddels heb ik de eerste resultaten van genoemde onderzoeken ontvangen. De volgende stap is het analyseren en bespreken van deze resultaten met de betrokken partijen, waarna ik op basis van de inzichten

die dat oplevert het wetsvoorstel waar nodig zal aanpassen en vervolgens voor advies zal aanbieden bij de Raad van State.

Hieronder ga ik nader op het voorgaande in. Daarnaast benoem ik de gevolgen voor de planning van het wetgevingstraject tot aan de datum van inwerkingtreding. Verder ga ik specifiek in op de tariefsystematiek en de beperkte mogelijkheden om hier sneller te handelen. Tot besluit geef ik met deze brief invulling aan een eerdere toezegging ten aanzien van het laten onderzoeken van de tariefverschillen tussen warmtenetten in Nederland en Duitsland.

Heroverweging van het wetsvoorstel Wcw

Collectieve warmtesystemen hebben een belangrijk aandeel in de verduurzaming van de gebouwde omgeving.¹ Om de voorziene groei mogelijk te maken is een duidelijker marktordering nodig en daarom wordt de regelgeving aangepast. Met de Wcw wordt in hoofdzaak invulling gegeven aan:

- de taak en bevoegdheid van gemeenten om te bepalen door wie, waar en wanneer er een collectieve warmtevoorziening wordt aangelegd;
- meer transparantie rondom de tarieven en tariefregulering op basis van de werkelijke kosten;
- betere borging van de duurzaamheid en leveringszekerheid.

Met de brief van mijn ambtsvoorganger van 15 december 2020² bent u uitgebreid geïnformeerd over deze elementen. Vervolgens bent u bij brief van 5 juli 2021³ geïnformeerd over het feit dat de medeoverheden het toen voorliggende wetsvoorstel niet steunden. De medeoverheden hebben steeds aangegeven de hierboven genoemde kernelementen uit het wetsvoorstel te onderschrijven. Tegelijkertijd konden zij zich niet vinden in een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel, namelijk dat verschillende typen bedrijven zich onder gelijke condities kunnen kwalificeren voor de aanleg en exploitatie van een collectieve warmtevoorziening. De gemeenten wilden namelijk bij de aanwijzing van een warmtebedrijf vooraf een voorkeur kunnen uitspreken voor een bepaald type warmtebedrijf: publiek, privaat of een samenwerkingsvorm. Deze wens staat op gespannen voet met het genoemde uitgangspunt van een gelijk speelveld. Mijn ambtsvoorganger heeft inzake de verenigbaarheid van deze wens met het Europees recht advies gevraagd bij de landsadvocaat. In dit advies, dat aan uw Kamer is toegezonden bij brief van 28 september 2021⁴, concludeerde de landsadvocaat dat – binnen het kader van het wetsvoorstel – het vooraf bepalen van een bedrijfstype voorkeur niet verenigbaar is met het Europees recht. Zoals destijds aan uw Kamer gemeld was hierdoor een politieke heroverweging noodzakelijk.

Overleg met betrokkenen en standpunten

Sindsdien is ambtelijk en bestuurlijk intensief overleg gevoerd met de VNG, IPO, BZK, warmtebedrijven en netwerkbedrijven. Alle betrokken partijen geven aan te hechten aan publieke regie op de warmtemarkt om daarmee gemoeide publieke belangen te borgen en het draagvlak en het vertrouwen in de warmtetransitie te bevorderen.

Gemeenten achten het noodzakelijk de bevoegdheden te krijgen om hun regierol uit te voeren. De gemeenten pleiten voor zeggenschap over het

¹ Zie brief MVRO inzake het beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving, d.d. 1 juni 2022: Bijlage bij Kamerstukken 32 847 en 32 813, nr. 911.

² Kamerstuk 30 196, nr. 743.

³ Kamerstuk 30 196, nr. 764.

⁴ Kamerstuk 30 196, nr. 768.

gewenste organisatiemodel en grip op publieke belangen rond de warmtevoorziening zowel bij de introductie als tijdens de exploitatie. Zij zijn van mening dat het daartoe mogelijk moet zijn om te kiezen voor deelname van publieke entiteiten in warmte-infrastructuur, net als bij andere vitale infrastructuren. Zij achten dit essentieel om publieke belangen in het integrale energiesysteem te borgen en publieke middelen doelmatig, waardevast en toekomstbestendig in te zetten. Daarbij geven zij aan dat publieke deelname tot draagvlak en vertrouwen in collectieve warmtesystemen leidt, waardoor de gezamenlijke overheden de nationale doelstellingen sneller realiseren.

De provincies sluiten zich daarbij aan en door hen is een groeimodel geopperd waarbij op termijn de infrastructuur meer in handen van een publieke partij komt. Een groeimodel zou volgens de provincies kunnen voorkomen dat de warmtetransitie tijdelijk stilvalt. Een groeimodel zou tijd kunnen bieden om essentiële randvoorwaarden voor de publieke route in te vullen en alle stakeholders in positie te brengen.

De warmtebedrijven, verenigd in Energie-Nederland, onderschrijven het belang van meer publieke regie op de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. In plaats van in te zetten op het «middel» publieke deelname bepleiten zij sturing op de publieke doelen (betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid). Met oog op de operationele en financiële risico's vinden zij het bovendien essentieel dat uit gegaan blijft worden van een integraal (eind)verantwoordelijk warmtebedrijf. Zo kan de realisatiekracht en de investeringscapaciteit van alle noodzakelijke partijen worden benut en wordt voorkomen dat er een rem op de ingezette warmtetransitie gaat.

De publieke regionale netwerkbedrijven hebben aangegeven dat ze publiekeigenaarschap van collectieve warmtesystemen kunnen verzorgen. Zij wijzen er daarbij op dat er nog een aantal essentiële randvoorwaarden zijn waaronder financiering, kennisontwikkeling en het opheffen van wettelijke beperkingen, die geregeld moeten worden om de ontwikkelingen van de warmtemarkt te bestendigen.

Bestaande situaties en voorgenomen initiatieven

In diverse gemeenten en regio's zijn er op dit moment bestaande collectieve warmtesystemen en nieuwe warmteinitiatieven in voorbereiding. Vanuit verschillende gemeenten zijn zorgen geuit over de verenigbaarheid van die situaties met de Wcw. Ik neem deze zorgen vanzelfsprekend serieus, mede gelet op het belang van de voortgang van de energietransitie. Daarom worden op dit moment samen met de betrokken partijen zogenaamde «botsproeven» georganiseerd. Hierin wordt gezien of en in hoeverre bestaande systemen en initiatieven passen binnen het wetsvoorstel. De resultaten van deze botsproeven zal ik betrekken bij mijn definitieve keuze over de uitwerking van de Wcw.

Aandachtspunt publieke realisatiekracht

Een krachtigere wettelijke borging van deelname door publieke bedrijven maakt het noodzakelijk dat er voldoende publieke realisatiekracht beschikbaar is. Meer specifiek gaat het daarbij om de benodigde publieke uitvoeringscapaciteit en het benodigde publieke investeringskapitaal. Op dit moment laat ik onderzoeken of de publieke realisatiekracht voldoende groot is om de gewenste opschaling van collectieve warmtesystemen met publieke warmtenetbedrijven te realiseren. Daarbij zal ook moeten worden gezien hoe en door wie additioneel benodigd kapitaal beschikbaar kan worden gesteld. Het is immers van belang dat de Wcw faciliterend en niet belemmerend gaat werken voor de snelheid van de energietransitie. Daarom zal ik ook het resultaat van dit onderzoek betrekken bij mijn

definitieve keuze. Daarbij zal ik ook de eventuele budgettaire gevolgen voor de rijksoverheid betrekken, en hoe deze gedekt kunnen worden.

Planning van wetgevingstraject

Bij de beantwoording van een aantal Kamervragen heb ik gemeld dat ik bekijk hoe ik het wetsvoorstel voor de zomer aan kan bieden aan de Raad van State en daarna eind 2022 aan de Tweede Kamer⁵. De hiervoor beschreven heroverweging van de Wcw, het genoemde onderzoek naar realisatiekracht, de uitvoering van de genoemde botsproeven en het overleg dat hierover met stakeholders moet worden gevoerd maakt het helaas onmogelijk om dit tijdpad te halen. De benodigde zorgvuldigheid bij het wetgevingstraject en de uitvoering van het genoemde onderzoek en de botsproeven betekent dat daar voldoende tijd voor moet worden uitgetrokken. Samengevat zijn de belangrijkste gevolgen van de nieuwe planning:

- o Het wetsvoorstel bied ik dit najaar aan de Raad van State aan en in mei 2023 aan de Tweede Kamer;
- o De geplande inwerkingtreding van de wet zal een half jaar later zijn: 1 juli 2024 in plaats van 1 januari 2024;
- o De introductie van de nieuwe tariefregulering was en blijft 1 januari 2025. De benodigde voorbereidingstijd voor de ACM en het feit dat de tariefregulering per kalenderjaar plaatsvindt en dus niet halverwege een jaar kan worden aangepast leidde ook in de oude planning tot inwerkingtreding van de nieuwe tariefregulering op 1 januari 2025.

Tariefregulering

Gelet op de gevolgen van de huidige hoge gasprijzen realiseer ik mij dat de hierboven genoemde inwerkingtreding van de nieuwe tariefregulering per 1 januari 2025 vragen oproept. Daarom heb ik gekeken naar mogelijkheden om de huidige, op de gasprijs gebaseerde regulering van het maximaal toegestane tarief versneld aan te passen. Voor de uiteindelijk beoogde op kosten gebaseerde tariefregulering moet onderzoek worden uitgevoerd en moet de ACM voldoende voorbereidingstijd hebben voor de implementatie. De ACM stelt regulatorische accountingsregels op en zal op basis daarvan gedetailleerde kosteninformatie moeten opvragen en verkrijgen bij de warmtebedrijven. Ter invulling van de in oktober 2021 in werking getreden rendementstoets (artikel 7, tweede tot en met vierde lid, van de huidige Warmtewet (Stb 2021, nr. 459)) is de ACM bezig met het opstellen van de in het vierde lid genoemde beleidsregel, waarmee tevens invulling is gegeven aan de motie van 23 november 2021 van het lid Beckerman⁶ die hiertoe oproept. In het kader daarvan is de ACM reeds met de hiervoor genoemde werkzaamheden gestart. Desondanks maakt de tijd die het kost om dit gedegen uit te voeren het niet mogelijk om op kosten gebaseerde tariefregulering op een eerder moment dan 1 januari 2025 in werking te laten treden.

De volgende mogelijkheden om de huidige op de gasprijs gebaseerde regulering van het maximaal toegestane tarief aan te passen heb ik onderzocht. Ik ben tot deze selectie gekomen omdat deze opties mogelijk sneller in de tijd dan 1 januari 2025 realiseerbaar zouden zijn:

⁵ Zie bijvoorbeeld mijn antwoord op vraag 5 van het lid Kröger Kamerstuk Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2078.

⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 929.

1. Bij de vaststelling van het maximale variabel tarief uitgaan van de gemiddeld door de consument betaalde gasprijs (CBS-cijfer) in het voorafgaande jaar in plaats van de gemiddelde prijs van de door de 10 grootste gasleveranciers aangeboden gasprijzen.

In dit alternatief wordt uitgegaan van de daadwerkelijk gemiddeld betaalde gasprijs in het voorafgaande jaar. Bij een stijgende gasprijs zal dit leiden tot een lager maximaal variabel tarief, maar bij een dalende gasprijs zal het effect omgekeerd zijn. Wanneer deze optie zou zijn toegepast bij het vaststellen van het maximale variabele tarief van 2022, zou dit hebben geleid tot een maximaal variabel tarief van € 47/GJ ten opzichte van het huidige maximale variabel tarief van € 54/GJ. Hier geldt dat dit geen effect zou hebben gehad op de daadwerkelijke tarieven van de grote warmtebedrijven. Die daadwerkelijke tarieven liggen namelijk al tussen de € 10/GJ en € 17/GJ lager dan het huidige maximale tarief.

2. Het bevroren van de maximum tarieven op een nader te bepalen niveau en vervolgens een jaarlijks aanpassing van deze maximumtarieven op basis van de inflatie (de consumentenprijsindex)

Ten opzichte van het huidige op de gasreferentie gebaseerde maximale variabel tarief zou dit leiden tot een lager maximaal variabel tarief als de inflatie lager is dan de ontwikkeling van de gasprijs en omgekeerd tot een hoger maximaal variabel tarief als de inflatie hoger is dan de ontwikkeling van de gasprijs. Of deze optie positief dan wel negatief uitpakt voor de hoogte van het maximale variabele is dus afhankelijk van de verhouding tussen het inflatiecijfer en de ontwikkeling van de gasprijzen.

Als bij de vaststelling van het maximale variabel tarief voor 2022 zou zijn uitgegaan van het maximale variabele tarief van 2021 + inflatie dan zou het maximale tarief met € 26/GJ niet alleen aanmerkelijk lager zijn geweest dan het huidige maximale tarief van € 54/GJ, maar ook aanmerkelijk lager dan de daadwerkelijke tarieven die de grote warmteleveranciers nu hanteren. In dit voorbeeld lijkt dit gunstig voor de consument, maar zou er een grote kans geweest zijn dat warmtebedrijven in problemen zouden zijn gekomen en wellicht zelfs zouden zijn omgevallen.

3. De jaarlijkse verhoging van de energiebelasting vanaf een bepaald moment niet langer laten meewegen bij de vaststelling van het maximale variabele tarief.

Dit lijkt een aantrekkelijke optie, doch het effect hiervan op de maximale variabele tarieven is uitermate gering en op de daadwerkelijke tarieven in de meeste gevallen zelfs afwezig. Als deze aanpassing per 1 januari 2023 doorgevoerd zou kunnen worden dan leidt dat in dat jaar tot verlaging van het maximale tarief met € 0,59/GJ. In 2026 zou het gaan om een verlagend effect op het maximale variabele tarief van € 2,40/GJ. Als ik daarbij in acht neem dat de daadwerkelijke tarieven van de grote warmtebedrijven die voor de meeste warmteverbruikers relevant zijn aanmerkelijk lager liggen ten opzichte van het huidige maximale tarief concludeer ik dat deze optie in de meeste gevallen waarschijnlijk geen enkel effect zal hebben op de daadwerkelijk tarieven.

De hierboven geschetste effecten van de genoemde «snelle» opties geven mij geen aanleiding om hiervoor te kiezen. Daarbij is van belang dat genoemde opties in de praktijk niet eerder dan per 1 januari 2024 in werking zouden kunnen treden. Daarmee zou de tijdswinst ten opzichte van de invoering van kosten gebaseerde tariefregulering per 1 januari 2025 hooguit één jaar zijn. Een bijkomend maar belangrijk argument daarbij is dat een sterke focus op een tijdelijke beperkte aanpassing van de

tariefregulering het risico met zich mee brengt dat de door iedereen gewenste kosten gebaseerde tariefregulering en de marktordening die in de Wcw wordt gereguleerd vertraging oploopt. De warmtebedrijven hebben aangegeven hun verantwoordelijkheid te nemen en de hoge gasprijzen niet te zullen misbruiken voor het onnodig verhogen van hun tarieven. De komende jaren blijft ACM bij de huidige tariefvaststelling door de warmtebedrijven scherp letten op de onderbouwing hiervan.⁷

Onderzoek tariefverschillen

Bij het notaoverleg Klimaat en Energie op 10 juni 2020 is toegezegd dat de tariefverschillen tussen warmtenetten in Nederland en in Duitsland worden onderzocht. Mijn ambtsvoorganger heeft hier twee onderzoeken naar laten verrichten, die ik u bij deze aanbiedt. In de eerste plaats heeft Copenhagen Economics een onderzoek uitgevoerd naar tariefverschillen en de onderliggende oorzaken daarvan in Duitsland, Denemarken, Zweden, Verenigd Koninkrijk en Nederland⁸. Gegeven de grote verschillen tussen landen en de beperkte beschikbaarheid van gegevens, bleek het uitdagend om harde conclusies te verbinden aan het onderzoek. In aanvulling op het onderzoek van Copenhagen Economics heeft ook TNO daarom een rapport opgesteld over hetzelfde onderwerp (exclusief het Verenigd Koninkrijk als referentieland).⁹ Uit dit onderzoek blijkt dat de tarieven in Nederland bij standaard verbruik hoger liggen dan in de referentielanden. In dit onderzoek wordt, net als in het onderzoek van Copenhagen Economics, gewezen op technische kostenverschillen als verklaring. Als belangrijke kostendrijvers zijn de kosten van de aanleg van de bron en het net genoemd, die door gebruikte technieken en landenspecifieke kenmerken uiteen kunnen lopen. Verder is gewezen op het verschil in belastingen en subsidies die worden ingezet in de onderzochte landen. Landen hebben verschillende subsidie- en belastingssystemen wat voor tariefverschillen kan zorgen. Het is niet met zekerheid vast te stellen wat de precieze effecten zijn van deze variabelen. In aanvulling op de kostenverschillen die het gevolg zijn van gebruikte technieken wijst TNO erop dat de marktstructuur en regulering invloed kunnen hebben op de tarieven. Voor wat betreft de marktstructuur wordt gewezen op de bijdrage die toetreding van nieuwe partijen kan leveren aan de dynamiek en innovatie op de geconcentreerde Nederlandse warmtemarkt. Naar analogie met Denemarken worden coöperaties expliciet benoemd in deze context. In de Wcw is met het oog hierop gekozen voor een lichter regime voor warmtenetten tot 1500 aansluitingen. TNO wijst tenslotte op het risico van hogere tarieven dan de kosten van het net rechtvaardigen als gevolg van de monopoliepositie van warmtebedrijven. De aanbeveling om over te stappen op kosten gebaseerde tariefregulering is onderdeel van het wetsvoorstel.

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

⁷ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-waarschuwt-warmteleveranciers-tarieven-niet-onnodig-te-verhogen>.

⁸ Copenhagen Economics (2021), District heating in Europe.

⁹ TNO (2021), Vergelijking tarieven collectieve warmtesystemen in Nederland met tarieven in Zweden, Denemarken en Duitsland.