Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

TER ADVISERING

Aan de Minister voor Klimaat en Energie

[redacted]

22/2/22

Directoraat-generaal Klimaat en Energie

Auteur
[redacted]

Datum
17 februari 2022

Kenmerk
DGKE / 22062338

Bhm: 22067656

Kopie aan
[redacted]

Bijlage(n)

nota

Bestuurlijk overleg 24/2 over Wetsvoorstel collectieve warmte (afronding warmtedialogen)

Parafenroute

DG K&E	W&O, Plv. Directeur	WJZ, MT-lid
[redacted]	[redacted]	[redacted]

BBR
[redacted]

Aanleiding

U heeft op 24 februari een bestuurlijk overleg met Lot van Hooijdonk (VNG) en Jop Fackeldey (IPO) over het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (WCW). Onlangs heeft de laatste warmtedialoog met hen plaatsgevonden. U kunt het bestuurlijk overleg benutten om conclusies vast te stellen en afspraken te maken over vervolgstappen in het wetstraject. Onderstaand concept-advies is conform afspraak met DGKE gedeeld met de dialoogpartijen; hun reacties ontvangen wij voorafgaand aan het BO en zullen wij u op 23 februari met een agenda doen toekomen.

Advies

1. U wordt geadviseerd drie aanscherpingen in het wetsvoorstel te verwerken. Het betreft wijzigingen die de publieke regierol van de gemeenten op de realisatie en exploitatie van warmtenetten verder versterkt. Deze aanscherpingen in het kader van de warmtedialogen komen bovenop wijzigingen in het wetsvoorstel die eerder zijn aangebracht naar aanleiding van de internetconsultatie en inbreng van de medeoverheden.
2. Wij adviseren u om niet in de wens van de VNG mee te gaan om infrastructuur altijd in publiek eigendom te ontwikkelen. De potentiële bijdrage van private warmtebedrijven met hun kennis en ervaring wordt als gevolg van een dergelijke keuze beperkt, terwijl zeer onzeker is hoe nieuwe publieke spelers hun rol zouden gaan spelen. Daarmee verliezen we uitvoeringskracht en neemt de druk op publieke middelen toe. De VNG geeft zelf aan dat gemeenten niet allemaal in staat of bereid zijn om eigen vermogen in te brengen. Ook geeft het track record van bestaande publieke warmtebedrijven geen aanleiding om te veronderstellen dat die het beter of efficiënter zullen gaan doen dan private warmtebedrijven.
3. Ondanks bovengenoemd blijvend verschil van inzicht is het van belang het wetstraject weer vlot te trekken. Ook anderen kunnen zich dan mengen in de discussies rond het wetsvoorstel. U kunt in het BO vaststellen dat alle betrokkenen de publieke regie op de warmtemarkt willen hernemen. Het

Ontvangen BBR

wetsvoorstel omvat bovendien zaken die we spoedig beter willen regelen voor warmteverbruikers: de tarieven, de verduurzaming, de leveringszekerheid. Tenslotte is dit wetsvoorstel onderdeel van de bredere aanpak voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving, waar voortgang geboekt moet worden.

4. Alles is erop gericht om het wetsvoorstel, na verwerking van de onder 1. genoemde punten, definitief gereed gemaakt worden voor aanbieding aan de Ministerraad voor het zomerreces zodat het wetsvoorstel voor advisering aan de Raad van State kan worden aangeboden. Hierdoor is toezending van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer in december 2022 mogelijk. Diverse partijen, ook woordvoerders in de Tweede Kamer, dringen aan op spoedige behandeling. Essentieel bij het halen van deze planning is dat de ACM de uitgebrachte concept-UHT definitief maakt. De ACM wacht daarvoor op de uitkomsten van het overleg met de medeoverheden. Nu er geen fundamentele wijziging van de WCW wordt voorzien, hopen wij dat de ACM tot afronding overgaat. Ook andere consultaties (o.a. Autoriteit Persoonsgegevens) en de wetgevingstoets moeten voorspoedig gaan wil dit tijdpad haalbaar zijn.

Kernpunten

- In de WCW worden vier kernpunten verankerd: (1) Transparante, kosten-gebaseerde warmtetarieven die zijn losgekoppeld van de gasprijs, (2) regierol voor gemeenten op de warmtemarkt en instrumenten daarvoor, (3) strenge regulering om de publieke belangen te borgen en realisatiekracht te vergroten, en (4) zeker stellen van de duurzaamheid van warmtenetten.
- Er is voor de warmtedialogen vergaand verkend hoe invulling gegeven kan worden aan de wens van medeoverheden om de warmte-infrastructuur in publieke handen te brengen. De besproken inzichten leiden uiteindelijk nog niet tot volledige convergentie van standpunten. Wel hebben VNG en IPO aangegeven het eens te zijn met de keuze voor een geïntegreerd warmtebedrijf en pleiten daarmee niet voor een gesplitst model zoals in de Elektriciteits- en Gaswet. De VNG hecht grote waarde aan een publieke partij die het eigendom van de infrastructuur heeft vanwege het ervaren partnerschap ("publieke reisgenoot" met een maatschappelijke missie in plaats van een commerciële inslag), en de veronderstelde lagere maatschappelijke kosten doordat rendementen naar publieke aandeelhouders terugvloeien. Een dergelijk model zou generiek voor heel Nederland moeten gelden en Europeesrechtelijk gemotiveerd als noodzakelijk gelet op dwingende redenen van algemeen belang. IPO heeft aangegeven zoveel mogelijk ruimte voor lokale invulling te wensen, inclusief ruimte voor publieke warmtebedrijven die deelnemen in lokale warmtenetten, zoals het Gelders Warmte Infrabedrijf.
- In dit kader is ook de recente gedachtenvorming rond een regionaal publiek warmtebedrijf bekeken. Deze partij zou de gemeente kunnen ondersteunen in het vaststellen van warmtekavels en vervolgens financieel participeren in het aan te wijzen warmtebedrijf. De meerwaarde overtuigt vooralsnog niet om generiek van een dergelijke constructie voor te schrijven. Het oprichten van

regionale warmtebedrijven kost bovendien ook tijd en zal de energietransitie kunnen vertragen. Juridisch zitten er mogelijk haken en ogen aan de uitwerking van een optionele variant in de wet, wat tijd kost die leidt tot vertraging in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel laat al voldoende ruimte voor een meer regionale invulling, waar partijen dat wensen.

- Het is van belang dat het wetsvoorstel voldoende invulling geeft aan de gewenste publieke regie op de warmtemarkt. Publieke regie hoeft niet te worden vertaalt in publiek eigendom. Wel is van belang dat er een grote variatie aan uitvoeringsvarianten mogelijk blijft, waaronder publieke en publiek-private, die een optimale inzet van beschikbare kennis en capaciteit en lokaal maatwerk mogelijk maakt. Beide zijn nodig om versnelling in de transitie te brengen.
- De nu voorgestelde wijzigingen geven gemeenten nadere sturingsmogelijkheden, nadat een warmtebedrijf is aangewezen. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de zorg van gemeenten dat ze te weinig kunnen bijsturen als een warmtebedrijf eenmaal actief is binnen een warmtekavel. Het geeft invulling aan de behoefte aan een publiek gereguleerde 'reisgenoot'. Deze regels zullen ook van toepassing zijn op zittende warmtebedrijven, zij het via het overgangsrecht.

Toelichting

Voorgestelde aanpassingen ter versteviging van publieke regie:

1. Uitgewerkt kavelplan: de bevoegdheden van de gemeente ten aanzien van het uitgewerkt kavelplan worden uitgebreid. De gemeente kan nu ook het aangewezen warmtebedrijf opdragen het uitgewerkt kavelplan te wijzigen. Gemeenten kunnen ook instemming onthouden en aan de instemming voorschriften en beperkingen verbinden. Bestaande warmtebedrijven worden op grond van het overgangsrecht ook verplicht een uitgewerkt kavelplan op te stellen, zodat de bevoegdheden van de gemeente ook geldt voor deze warmtebedrijven.
2. Investeringsplan: toegevoegd wordt de bevoegdheid van de gemeente om een zienswijze in te dienen bij ACM over het ontwerp-investeringsplan. Het aangewezen warmtebedrijf moet nagaan of het investeringsplan leidt tot wijziging van het uitgewerkt kavelplan. Zo ja, dan is de sturing van de gemeenten op het uitgewerkt kavelplan ook van toepassing.
3. Leveringszekerheidsrapportage: het aangewezen bedrijf is verplicht na te gaan of een leveringszekerheidsrapportage of een wijziging daarin leidt tot een wijziging van het uitgewerkt kavelplan. Zo ja, dan is de sturing van de gemeenten op het uitgewerkt kavelplan ook van toepassing, tenzij de wijziging het gevolg is van een opdracht van de ACM om de leveringszekerheidsrapportage te wijzigen.

Eerder gewijzigde onderdelen in het wetsvoorstel[1]

- Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn aanpassingen in het wetsvoorstel aangebracht die een bredere variatie aan uitvoeringsmogelijkheden creëren, binnen een integrale verantwoordelijkheid voor de warmtelevering. Op hoofdlijnen kunnen de volgende warmtebedrijven aangewezen worden:
  1) Het privaat of publiek warmtebedrijf, dat zelf beschikt over het economisch eigendom van het warmtenet. Dit warmtebedrijf kan eventueel werkzaamheden zoals productie van warmte uitbesteden aan derden.
  2) Het warmtebedrijf, dat samenwerkt met een warmtenetbedrijf dat de aanleg, onderhoud en beheer van het warmtenet of het transport van warmte voor zijn rekening neemt. Daarbij kan het warmtebedrijf eventueel ook andere werkzaamheden uitbesteden aan derden.
  3) Het warmtebedrijf, dat is vormgeven als warmte joint-venture waarbinnen een warmteleveringsbedrijf en een warmtenetbedrijf samenwerken. Hierdoor is onder voorwaarden mogelijk geworden dat ook netwerkbedrijven E&G actief worden op de warmtemarkt. Ook de warmte joint-venture kan eventueel werkzaamheden uitbesteden aan derden.
- Voor bestaande warmtenetten is bovendien de mogelijkheid van derdentoegang geïntroduceerd, waardoor er meer keuzemogelijkheden ontstaan om uitbreiding van warmtekavels vorm te geven en gemeenten met bestaande warmtebedrijven niet feitelijk gedwongen zijn nieuwe warmtekavels ook aan deze bestaande partijen te geven.
- Verder is het lichtere reguleringskader voor kleine collectieve warmtesystemen verhoogd naar 1500 aansluitingen (was 500). Gemeenten geven hiervoor de ontheffing. Hierdoor wordt het voor kleinere lokale initiatieven mogelijke interessanter om een warmtesysteem te ontwikkelen.

Overige randvoorwaarden voor de transitie in de gebouwde omgeving

- De transitie in de gebouwde omgeving is een enorme opgave. Daarin spelen gemeenten een centrale rol. Zeker in een gebiedsgerichte (wijk)aanpak zijn warmtenetten cruciaal.
- Het Rijk werkt aan de invulling van de randvoorwaarden:
  1) Uitvoeringskosten voor gemeenten en de opzet van een nationaal ondersteuningsprogramma,
  2) De verhuurderheffing eraf zodat corporaties hun rol kunnen spelen,
  3) Stimuleren van isolatie via een nationaal isolatieprogramma en regelingen voor maatschappelijk vastgoed,
  4) Een subsidie-instrument om de onrendabele top van warmtenetten te verkleinen (MKE),
  5) Zorgen dat de netten kunnen worden gevoed met duurzame warmtebronnen door herinrichting van de SDE++
  6) Wetgeving: naast de Wcw is dat de afsluitbevoegdheid in de Omgevingswet die net geconsulteerd is.

[1] TK 30196-743