

Vergaderjaar 2019–2020

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 715

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2020

Met deze brief meld ik uw Kamer dat de internetconsultatie van het ontwerp van de Wet collectieve warmtevoorziening (eerdere werktitel: Warmtewet 2) vandaag start en zes weken zal gaan duren. De tekst zal worden gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl.

In mijn eerdere brief over de voortgang van het wetstraject¹ heb ik, mede in reactie op het verzoek van uw Kamer², aangegeven te streven naar een spoedige voortgang van het wetstraject met oog op de beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1-1-2022. Om die in het Klimaatakkoord afgesproken datum in beeld te houden, is deze stap in het wetstraject (internetconsultatie) nu gewenst. In de aanloop naar dit wetsvoorstel is regelmatig overleg gevoerd met direct belanghebbende partijen. Er hebben ook brede informele stakeholder-bijeenkomsten plaatsgevonden, waar onder meer mede-overheden, warmtebedrijven, netwerkbedrijven, consumenten- en milieuorganisaties hebben kunnen reageren op (onderdelen van) het wetsvoorstel. In het bijzonder heb ik de afgelopen maanden intensief bestuurlijk overleg gevoerd met de mede-overheden. Daar ga ik zo nader op in.

Met het wetsvoorstel beoog ik de groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen in de gebouwde omgeving te faciliteren, om zo uitwerking te geven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord. Bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving in Nederland is de warmtevoorziening cruciaal: deze moet nagenoeg volledig worden verduurzaamd. Collectieve warmtesystemen zullen hierin naar verwachting een substantieel aandeel hebben. Alle partijen in de warmtemarkt – bestaand en nieuw, klein en groot, publiek en privaat – zijn nodig om de beoogde groei van collectieve warmte-systemen en de verduurzaming ervan te bereiken. Daarom dient het draagvlak voor het product warmte, het

¹ Kamerstuk 30 196, nr. 694, Voortgangsbrief Warmtewet 2, 20 december 2019.

² Kamerstuk 30 196, nr. 663. Motie van het lid Agnes Mulder (CDA).

vertrouwen in de markt en de bereidheid om te investeren in duurzame collectieve warmte, toe te nemen. Belangrijk is bovendien dat we de kosten in de hand houden, anders worden de klimaatdoelen en het draagvlak hiervoor onbereikbaar.

De maatregelen in dit wetsvoorstel leiden tot meer zekerheid voor de verbruikers, die beschermd blijven tegen misbruik van marktmacht door een warmtebedrijf. De verbruiker krijgt beter inzicht in de tarieven en betaalt niet meer dan gerechtvaardigd op basis van de kosten voor de warmte. De warmtelevering is betrouwbaar. Conditie voor aansluiting zijn vooraf helder. Het wetsvoorstel biedt meer zekerheden voor warmtebedrijven over hun (toekomstig) activiteiten en inkomsten, waardoor risico's afnemen en ruimte ontstaat voor nieuwe investeringen. Ook geeft het wetsvoorstel meer zekerheden voor de overheden, die duidelijk richting kunnen geven aan de ontwikkeling en verduurzaming van collectieve warmtesystemen. Rollen en verantwoordelijkheden, rechten en plichten, inclusief toezicht en handhaving, zijn in het wetsvoorstel duidelijk belegd. Meer specifiek wordt met het wetsvoorstel het volgende nagestreefd:

- (i) groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels;
- (ii) transparantie in de tariefstelling;
- (iii) aanscherpen van vereisten voor leveringszekerheid;
- (iv) het zeker stellen van de verduurzaming.

De hoofdlijnen van dit wetsvoorstel zijn eerder in Kamerbrieven verwoord³. In de bijlage bij deze brief treft u een overzicht van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel.

In dit wetsvoorstel wordt de regierol van met name gemeenten in het verduurzamen van de gebouwde omgeving bevestigd en gefaciliteerd, voor zover het de realisatie van collectieve warmtesystemen betreft. Mijn gesprekken met de mede-overheden hierover heb ik als productief ervaren. De doelen van het wetsvoorstel worden gezamenlijk onderschreven. Het begrip over en weer is toegenomen van wat de gemeentelijke regierol inhoudt en wat daar voor nodig. Daarbij is de wens uitgesproken om diverse organisatievarianten mogelijk te maken, zodat een diverse markt met private en publieke warmtebedrijven (en samenwerkingsvormen) kan ontstaan. In dat kader hebben we afgesproken nog te kijken naar (a) de mogelijkheid dat een warmtebedrijf niet zelf over het eigendom van het warmtenet beschikt. In dat geval (b) kunnen mogelijk ook de publieke netwerkbedrijven een rol spelen in de infrastructuur van het collectieve warmtesysteem. Daarnaast onderzoeken we (c) welke nadere regels voor toegang tot warmtesystemen wenselijk zijn om de koppeling van warmtesystemen van verschillende warmtebedrijven beter mogelijk te maken. In iedere situatie moet de in het wetsvoorstel voorgeschreven integrale verantwoordelijkheid voor de warmtelevering (één partij aanspreekbaar op systeemniveau) kunnen worden ingevuld. De uitwerking moet ook inpasbaar zijn binnen de voorwaarden die de Europese regelgeving, de regels omtrent onafhankelijk netbeheer voor elektriciteit en gas en de toezichthouder ACM stellen.

Rijk en mede-overheden vinden dat de internetconsultatie niet mag worden uitgesteld, omdat een spoedige voortgang van het wetstraject een belangrijke randvoorwaarde is om de juiste keuzes te kunnen maken in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Met hen heb ik daarom afgesproken om bij de consultatie van het wetsvoorstel enkele specifieke vragen op te nemen over de mogelijke invulling van en voorwaarden bij de bovengenoemde onderwerpen (a,b,c,...). Met de reacties op deze vragen

³ Kamerstuk 30 196, nrs. 616, 694, 704, en 706.

hoop ik na de consultatie de wet op onderdelen verder uit te werken. Parallel aan de internetconsultatie zet ik het gesprek met de mede-overheden voort. Ook de toezichthouder ACM zal ik in de verdere uitwerking van de vragen betrekken.

De reacties uit de internetconsultatie zal ik gebruiken ten behoeve van laatste aanpassingen, voordat volgende formele stappen in het wetstraject in gang worden gezet.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

De titel van het voorliggende wetsvoorstel luidt voluit: Wet houdende regels omtrent de productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmtevoorziening). Het wetsvoorstel vervangt de huidige Warmtewet.

Aanleiding

Om de klimaatdoelen te realiseren zijn er in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving in Nederland. Daarbij is de warmtevoorziening cruciaal: deze moet nagenoeg volledig worden verduurzaamd. Dat is een grote maatschappelijke uitdaging. Collectieve warmtesystemen zullen hierin naar verwachting een substantieel aandeel hebben. Collectieve warmte is één van de mogelijke duurzame, toekomstige energie-opties in de gebouwde omgeving, naast (duurzaam) gas en elektriciteit. Met name in de stedelijke bestaande bouw, in wijken met een relatief hoge bebouwingsdichtheid, is een collectief warmtesysteem vaak de meest efficiënte optie (energetisch en financieel) voor verduurzaming van de warmtevraag. In het Klimaatakkoord wordt daarom stevig ingezet op de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen. Momenteel is ongeveer 5,5% van de Nederlandse huishoudens aangesloten op een collectief warmtesysteem (CBS, 2018). In potentie is een groei mogelijk naar 20–25% van de huishoudens in 2050.

Doel

Om de ambities waar te maken, wordt het regelgevend kader voor collectieve warmtesystemen aangepast. De huidige Warmtewet is tot dusverre vooral een consumentenbeschermingswet, met regels ten aanzien van de leveringszekerheid en de tarieven. Deze regels zijn opnieuw tegen het licht gehouden. Met dit wetsvoorstel worden deze regels waar nodig herzien en aangevuld. Meer specifiek wordt met het wetsvoorstel het volgende nagestreefd:

- A. Groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels
 - B. Transparantie in de tariefstelling
 - C. Aanscherpen vereisten voor leveringszekerheid
 - D. Zeker stellen van de verduurzaming
-
- A. Nieuwe spelregels: Het wetsvoorstel biedt de gemeenten handvatten om sturend op te kunnen treden in het kader van de wijkaanpak. Zo kan er geen collectieve warmtelevering plaatsvinden zonder voorafgaand gemeentelijk besluit. Rechten en plichten van warmtebedrijven en van (gebonden) verbruikers zijn duidelijk vastgelegd. Belangrijk uitgangspunt is de integrale verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf voor de warmtelevering. ACM ziet toe op de naleving. Er zijn aparte regels voor kleine warmtesystemen en voor VVE's en verhuurders. Potentiële verbruikers hebben de mogelijkheid van een «opt-out onder voorwaarden». Er geldt een apart regime voor grote warmtetransportnetten. Transport door middel van een warmtetransportnet door een warmtetransportbeheerder kan niet plaatsvinden zonder een voorafgaand besluit van de Minister van EZK.
 - B. Transparant tarief: De nieuwe tariefmethodiek zal meer kosten gebaseerd worden. Er wordt een overgangperiode voorzien tot 2030 (indicatief) voor de implementatie, ook om een tariefschokken te voorkomen. Het inzichtelijk maken van de werkelijke kosten van warmtesystemen is een noodzakelijke eerste stap die wordt gezet.
 - C. Vereisten leveringszekerheid: Naast een verduidelijking van de huidige noodvoorziening in geval van uitval van levering worden er regels

gesteld met het oog op preventie. Investeren in verduurzamen en in leveringszekerheid moeten hand in hand gaan. Het warmtebedrijf is ook hier het centrale aanspreekpunt en kan ook de kosten hiervoor (vooraf) inzichtelijk maken.

- D. Zekere verduurzaming: Er wordt een duidelijke en haalbare norm geïntroduceerd voor CO₂-prestaties van collectieve warmtesystemen, die aanzet tot lange termijn verduurzamings-/investeringsstrategie door het verantwoordelijke warmtebedrijf.

Kernelementen van het wetsvoorstel

Regierol gemeenten, lokaal maatwerk

- De gemeente bepaalt, binnen heldere landelijke kaders en met ondersteuning vanuit het Rijk en Provincie, voor welk gebied (het warmtekavel) een publiek of privaat warmtebedrijf wordt aangewezen.
- Voor kleine collectieve warmtesystemen en VVE's/verhuurders die zelf warmte leveren, wordt een lichter regime geïntroduceerd. Enerzijds omdat de uitvoeringslasten anders niet proportioneel zijn. Bij VVE's en verhuurders is bijvoorbeeld de (tarief)bescherming van verbruikers al elders geregeld. Anderzijds wordt zo zeker gesteld dat ook in deze situatie de gemeente de regierol bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving kan invullen.
- De voorgenomen ordening doet recht aan de lokale variatie ten aanzien van type bronnen en verbruikers. Het creëert tegelijk het juiste schaalniveau, waarop een efficiënte bedrijfsvoering en een efficiënte inzet van beschikbare warmtebronnen mogelijk wordt. Gemeenten beschikken op deze manier over meer sturingsmogelijkheden, ook nadat een warmtebedrijf is aangewezen.

Keuze gebouweigenaar om aan te sluiten

- Gebouweigenaren krijgen de keuze voorgelegd om aangesloten te worden op een collectief warmtesysteem. Het betreft een keuze (opt out) onder voorwaarden. De keuze om niet aangesloten te willen worden dient tijdig kenbaar gemaakt te worden om een goede indicatie te krijgen van het aantal aansluitingen op (en de kosten van) het collectieve systeem.

Duidelijke rechten en plichten van het warmtebedrijf

- Het warmtebedrijf (publiek, privaat, PPS) heeft de wettelijke taak om een collectief warmtesysteem binnen een warmtekavel tegen zo efficiënt mogelijke kosten met een duurzame en betrouwbare kwaliteit te realiseren.
- Het aangewezen warmtebedrijf krijgt daartoe het exclusieve recht op ontwikkeling en exploitatie van een warmtesysteem binnen een kavel (tenzij door de gemeente een ontheffing is toegekend voor bijvoorbeeld een klein warmtesysteem)
- Het aangewezen warmtebedrijf krijgt ook de plicht een collectief warmtesysteem aan te leggen en verbruikers aan te sluiten als de gemeente daarvoor heeft gekozen.
- Het warmtebedrijf wordt integraal verantwoordelijk gehouden voor een betrouwbare en betaalbare warmtelevering. Gelet op de samenhang tussen de onderdelen van de warmteketen is één partij hierop aanspreekbaar. Warmteproductie en overige werkzaamheden (aanleg, onderhoud, facturering, klantenservice, etc.) kunnen door derden worden verzorgd, onder verantwoordelijkheid van het aangewezen warmtebedrijf.

Warmtetransportnet

- Er wordt de mogelijkheid gecreëerd om vanuit het Rijk een eigenstandige warmtetransportbeheerder aan te wijzen in de uitzonderlijke

situaties dat de beschikbaarheid van grootschalige duurzame warmtebronnen in een bepaalde regio een gecoördineerde aanpak en investering vereist.

Tariefregulering

- De nieuwe tariefmethodiek zal (meer) kosten-gebaseerd worden. Dat biedt consumenten de zekerheid dat ze niet meer betalen dan de kosten die redelijkerwijs gemaakt moeten worden voor de warmte die ze afnemen. Warmtebedrijven krijgen daardoor de zekerheid dat efficiënte kosten die zij moeten maken voor de uitvoering van hun taak kunnen worden terugverdiend inclusief een redelijk rendement.
- De overgang naar een kosten gebaseerd systeem zal stapsgewijs worden ingevoerd om tariefschokken te voorkomen. De eerste periode zal sprake zijn van een correctie op de huidige gasreferentie, vervolgens wordt een kosten gebaseerd referentietarief ingevoerd. Het eindbeeld van een volledig kosten gebaseerd tariefsysteem is in het wetsvoorstel opgenomen. Dit perspectief is nodig om de tussenfases concreet in te kunnen vullen. Over de exacte invulling en het invoeringsmoment wordt later beslist (rond 2030) op basis van dan beschikbare inzichten.

Duurzaamheid en leveringszekerheid

- In dit wetsvoorstel worden warmtebedrijven verplicht om per collectief warmtesysteem te voldoen aan een minimaal haalbaar pad voor verduurzaming (prestatienorm voor CO₂-uitstoot). De norm houdt rekening met investeringsmomenten en de lokale situatie, terwijl door een helder lange termijn perspectief een prikkel afgegeven wordt voor efficiënte investeringen in de duurzaamheid.
- De transparantie voor de consument wordt versterkt. Daarnaast komt er een ophaalrecht voor restwarmte voor warmtebedrijven om de benutting van deze duurzame warmtebron te stimuleren.
- Het warmtebedrijf moet al in zijn kavelplan en het investeringsplan aantonen dat de leveringszekerheid en duurzaamheid op korte en lange termijn in voldoende mate zeker gesteld zijn. Ook worden de regels voor ingrijpen bij storing en uitval aangescherpt. Het voornemen is om warmtelevering middels collectieve warmtesystemen en warmtetransportnetten aan te merken als vitaal proces.

Samenhang met andere maatregelen

Bovenstaande onderdelen vormen een samenhangend wetgevingspakket. Het is dit totaalpakket dat er toe leidt dat de publieke belangen geborgd worden en dat de diverse belanghebbenden binnen de warmtemarkt over voldoende zekerheden beschikken om de warmtetransitie tot een succes te maken. Een omslag in de markt bereik je echter niet alleen met wetgeving. Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder scala aan maatregelen die zijn opgenomen in het Klimaatakkoord om de transitie naar meer duurzame warmte te bewerkstelligen. De groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen is ook afhankelijk van zaken als een meer robuuste vraag- en aanbodontwikkeling, een concurrerende prijsstelling en eerlijke lastenverdeling. In aanvulling op het wetsvoorstel worden daarom maatregelen vormgegeven gericht op opbouw van kennis en capaciteit en op de financiering en betaalbaarheid van collectieve warmtesystemen. Het voorliggende wetsvoorstel moet, in samenhang met die andere maatregelen, aan bovengenoemde zaken een belangrijke impuls geven, waarbij de publieke belangen betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid steeds geborgd blijven

Vervolgproces

In het Klimaatakkoord is voor dit wetsvoorstel de beoogde invoeringsdatum opgenomen van 1-1-2022, om aan te sluiten bij de planning van de wijkaanpak in de gebouwde omgeving. Met die datum voor ogen is de internetconsultatie voorzien voor de zomer van 2020. Na advisering door onder meer de Raad van State kan aanbieding van het wetsvoorstel aan de Kamer begin 2021 plaatsvinden.