

Vergaderjaar 2024–2025

36 387

Wijziging van de Omgevingswet, de Gaswet en de Warmtewet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie)

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2024

Eén van de grote opgaven in de energietransitie is om de gebouwde omgeving in 2050 uitstootvrij te maken. Daarom zetten kabinet en gemeenten zich in om gebouwen en woningen in Nederland van het aardgas af te helpen: de warmtetransitie. Warmtenetten zullen hierin – naast warmtepompen en duurzaam gas – een belangrijke rol spelen. Ik constateer veel consensus over de potentie van warmtenetten¹, en wel om drie redenen: 1. warmtenetten zijn maatschappelijk gezien de goedkoopste optie voor bepaalde wijken (bijvoorbeeld waar woningen dicht op elkaar zijn gebouwd, en die beperkt geïsoleerd kunnen worden), 2. ze spelen een belangrijke rol in het energiesysteem om bepaalde duurzame bronnen te ontsluiten die anders onbenut blijven (denk aan geothermie, aquathermie en restwarmte) en 3. ze beperken voor de betreffende wijken de benodigde verzwaring van het elektriciteitsnet. In het Klimaatakkoord is voor 2030 een toename van het aantal aansluitingen op warmtenetten voorzien² met 500.000 ten opzichte van de huidige circa 600.000 aansluitingen.

Deze ambitie ligt echter niet op schema: tot nu toe ligt het tempo op circa 20.000 nieuwe aansluitingen per jaar. Voor het behalen van de doelen moet dit tempo naar 50.000 tot 2030 en ruim 80.000 per jaar tussen 2030 en 2050. In diverse (grote) steden zien we dat de afgelopen tijd warmteprojecten tot stilstand zijn gekomen. Ik vind dat onwenselijk, gelet op de potentie van warmtenetten voor een betaalbare energietransitie. Er liggen nu kansen om warmtenetten aan te leggen in wijken die daarvoor zeer geschikt zijn en waar komende jaren vastgoed wordt gerenoveerd. Het is

¹ Het Planbureau voor de leefomgeving heeft in 2020 met de Startanalyse voor elke buurt in Nederland doorgerekend wat de duurzame strategie met de laagste nationale kosten is. Alle buurten waarvoor onder die aannames een warmtenet de beste oplossing is telden afgerond op tot 2,6 miljoen woningen. Dit najaar komt PBL met een herziene analyse.

² Programma Verduurzaming gebouwde omgeving – <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/programma-verduurzaming-gebouwde-omgeving>

belangrijk om die kansen te verzilveren. Zo kunnen we de energietransitie vormgeven met de laagste kosten voor de samenleving als geheel, wordt de inzet van meer typen duurzame bronnen mogelijk en wordt het elektriciteitsnet ontzien. Warmte wordt dan voor mensen een comfortabele, betaalbare en dus wenselijke optie.

Het kabinet schetst met deze brief welke randvoorwaarden het op orde wil brengen om de ambities voor warmtenetten weer op koers te brengen als belangrijke route om de gebouwde omgeving te verduurzamen. Ik stuur deze brief dan ook mede namens de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Wat is er aan de hand?

De realisatie van nieuwe warmtenetten is een complexe opgave. Het vergt onderling vertrouwen bij de betrokken partijen dat er sprake is van een robuuste techniek voor nu en voor de toekomst. De huidige stagnatie wordt allereerst veroorzaakt door onzekerheid bij bewoners over de warmtetarieven: zij vrezen meer te moeten betalen dan voor gas bij de overstap op een warmtenet. Het risico bestaat daarom dat particulieren in voor warmtenetten geschikte wijken overstappen op elektrisch verwarmen, waardoor voor een warmtenet minder aansluitingen resteren en iedereen duurder uit zal zijn. De tweede oorzaak is de bij warmtebedrijven ervaren onzekerheid over de vraag welke rol zij in de toekomst zullen spelen onder de nieuwe marktordening, en daarmee over het doen van nieuwe investeringen. Op enig moment kunnen bedrijven besluiten om hun kennis en capaciteit structureel voor andere activiteiten aan te wenden. Tot slot is er onzekerheid bij bestuurders van gemeenten en woningcorporaties over het draagvlak onder bewoners, gegeven de recente negatieve publiciteit over warmtenetten in grote steden.

Randvoorwaarden op orde

Om de opschaling van collectieve warmte mogelijk te maken moet in de ogen van het kabinet worden voldaan aan in ieder geval drie randvoorwaarden:

1. Als een warmtenet voor de samenleving de goedkoopste duurzame optie is, moet dit leiden tot een aantrekkelijke prijs voor de eindgebruiker;
2. Er moet voldoende uitvoeringscapaciteit zijn om in warmtenetten te investeren en deze te kunnen exploiteren, en
3. De gemeenten moeten nog steviger de regie gaan nemen in de warmtetransitie.

Leeswijzer

In het eerste deel van deze Kamerbrief zet ik uiteen hoe het kabinet de kosten van warmtenetten drukt via de bestaande subsidies, en hoe het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (Wcw), met kostengebaseerde tariefregulering en een voorgestelde tarieflimiet in de nota van wijziging, consumenten³ beschermt. In het tweede deel bespreek ik aanvullende mogelijkheden om de betaalbaarheid voor de gebruiker te borgen. Het derde deel gaat in op de versterking van publieke uitvoeringscapaciteit. Tot slot sta ik stil bij de regierol van de gemeenten. Aan het eind van deze brief informeer ik de Kamer over enkele andere zaken die onlangs op dit dossier zijn afgerond.

³ Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties met een kleinverbruikersaansluiting

Met deze brief geef ik invulling aan de toezeggingen van het kabinet⁴ naar aanleiding van de moties van het lid Beckerman over het Niet-Meer-Dan-Anders-principe⁵, de motie Kröger over het sturen op de maatschappelijk meest wenselijke warmteopties⁶, de motie van de leden Postma en Erkens over een maximumtarief voor huishoudens⁷, en de motie van het lid Postma die vraagt voorstellen te presenteren hoe de betaalbaarheid van collectieve warmte voldoende geborgd wordt om de overstap naar warmtenetten aantrekkelijk te maken voor de burger⁸.

In lijn met de motie Postma breng ik voorstellen in kaart die het kabinet voor ogen heeft. Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat er op dit moment nog geen middelen beschikbaar zijn voor de aanvullende beleidsopties om betaalbaarheid te borgen. Ook voor de nationale deelneming zijn nog geen middelen gereserveerd. Wel is voor een mogelijk in te richten Waarborgfonds Warmte onder voorwaarden geld beschikbaar gemaakt in het Klimaatfonds. Voor aanvullend beleid geldt dat financiële dekking zal moeten worden gevonden in het daarvoor geëigende moment in het voorjaar om ze uit te kunnen voeren.

1. Instrumentarium dat bijdraagt aan betaalbaarheid

We moeten afnemers van warmte goed beschermen tegen hoge prijzen want zij kunnen niet switchen van leverancier. De betaalbaarheid voor de verbruiker is daarom essentieel voor het draagvlak, en daarmee voor de verdere opschaling van collectieve warmte en maakt de energietransitie ook toegankelijk voor huishoudens met lage inkomens. Zoals hierboven gesteld is het van belang dat in wijken waar warmtenetten maatschappelijk gezien de goedkoopste optie zijn, dit zich ook vertaalt in een aantrekkelijke prijs voor de verbruiker. Dat uitgangspunt geldt zowel nu met Niet-Meer-Dan-Anders-tariefregulering als straks bij kostengebaseerde tariefregulering. Op dit moment hebben lage maatschappelijke kosten onvoldoende effect op de business case en de warmtetarieven. Dat heeft twee oorzaken;

- Aardgas is nu nog concurrerend in veel wijken waar warmtenetten de goedkoopste duurzame optie gaan zijn. Gas wordt naar verwachting steeds minder aantrekkelijk door de beprijzing van CO₂-uitstoot door ETS2 (vanaf 2027), een eventuele bijmengverplichting van groen gas (vanaf 2026), veranderingen in de tarieven voor het gasnetbeheer, en de effecten van ontwikkelingen op de internationale gasmarkt op de energierekening. Dit zal leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van collectieve warmte ten opzichte van gas. Op korte termijn echter zullen warmtenetten zonder de inzet van subsidie vaak niet concurrerend zijn.
- De kosten van een warmtenet worden in de basis gedragen door de verbruikers die op dat net worden aangesloten, terwijl de baten van dat warmtenet deels ook buiten die beperkte groep vallen. Daarentegen kan bij de aanleg en netverzwaring van elektriciteitsnetten, nodig voor onder meer het aansluiten van warmtepompen, de netbeheerder de kosten verdelen over de nettarieven van gebruikers in het gehele verzorgingsgebied. Hetzelfde geldt voor de (onderhouds-) kosten van het gasnet.

⁴ Kamerstuk 36 387, nr. 45

⁵ Kamerstuk 36 387, nrs. 35 en 36

⁶ Kamerstuk 36 387, nr. 22

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 1359

⁸ Kamerstuk 36 387, nr. 30

Momenteel draagt het kabinet reeds met verschillende instrumenten bij aan de betaalbaarheid van warmtenetten. Allereerst zijn er de verschillende subsidie-instrumenten. Zo wordt de onrendabele top van duurzame warmtebronnen (zoals geothermie en restwarmte) ondersteund met de SDE++, en van warmtenetten via de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS). Daarnaast zijn er subsidies voor de aanpassing aan gebouwen, de zogenaamde inpandige kosten; ISDE voor particulieren, SVVE voor VVE's en de SAH voor sociale huurders. Er wordt momenteel onderzocht in hoeverre het mogelijk is om vanaf 2026 de ISDE, SVVE en SAH te bundelen om de verschillende types verbruikers beter te kunnen ondersteunen en ontzorgen. In de praktijk blijken bovendien de inpandige kosten in woningen sterk uiteen te lopen. Deze verschillen zullen nader in kaart worden gebracht, zodat hier beter op gestuurd kan worden.

Naast deze subsidies draagt ook de nieuwe wet- en regelgeving bij aan de betaalbaarheid. De Wgiw heeft tot doel een robuust wettelijk kader te bieden voor de wijkgerichte aanpak bij de verduurzaming van woningen en gebouwen. Een kader dat alle betrokkenen vóóraf voldoende houvast, handelingsperspectief en rechtszekerheid biedt. Met het wetsvoorstel krijgen de gemeenten de bevoegdheid om wijken aan te wijzen die op termijn van het aardgas afgaan. De Wgiw zorgt voor een duidelijk besluitvormingsproces in de gemeente, wat leidt tot meer investeringszekerheid en lagere kosten voor warmtenetten, waardoor de tarieven lager kunnen blijven. De Kamer heeft met het amendement Erkens c.s.⁹ gezorgd dat gemeenten de betaalbaarheid voor de huishoudens in de wijk moet waarborgen wanneer zij gebruik willen maken van de aanwijsbevoegdheid. Deze aanwijsbevoegdheid dus is gebonden aan stringente voorwaarden ten aanzien van zorgvuldigheid en uitvoerbaarheid.

De Wcw draagt via de tariefregulering bij aan de betaalbaarheid van warmtenetten. De Wcw bevat het voorstel om van de huidige tariefregulering met het Niet-Meer-Dan-Anders-principe in fases over te gaan op kostengebaseerde tariefregulering. Bij het Niet-Meer-Dan-Anders-principe zijn de maximale tarieven vastgesteld op basis van een referentie naar de gasprijs. Bij kostengebaseerde tarieven kunnen de daadwerkelijk gemaakte efficiënte¹⁰ kosten in rekening worden gebracht. Kostengebaseerde tarieven kennen een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van een tarief gebaseerd op een externe norm, zoals de aardgasreferentie. Kostengebaseerde tarieven dragen bij aan een uitlegbaar warmtetarief omdat de tarieven een directe afspiegeling zijn van de kosten van het lokale collectieve warmtesysteem. Verbruikers betalen daardoor niet meer voor de hen geleverde warmte dan nodig. Ook voor warmtebedrijven schept dit duidelijkheid. Zij hebben de zekerheid dat ze hun efficiënte kosten plus een redelijk rendement vergoed krijgen. Gemeenten worden gestimuleerd om hun regierol zo in te vullen dat ze sturen op lage kosten voor de warmtetransitie. De ACM tenslotte kan ervoor kiezen om kosten gedeeltelijk te normeren om zo efficiëntieprikkels af te geven. De verwachting is dat dit leidt tot kostenefficiënte keuzes bij de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten en dat warmtenetten tot stand kunnen komen daar waar ze de laagste nationale kosten hebben. Voor nadere toelichting hierop verwijs ik u naar de memorie van toelichting¹¹ van de Wcw.

⁹ Kamerstuk 36 387, nr. 20.

¹⁰ Efficiënte kosten zijn de kosten die een warmtebedrijf redelijkerwijs moet maken om in de warmtelevering aan de verbruiker te voorzien. ACM zal hier op toetsen.

¹¹ Kamerstuk 36 576, nr. 3

Ik vind het bovendien belangrijk dat de Wcw een mogelijkheid biedt om huishoudens te kunnen beschermen tegen excessief hoge leveringstarieven ten opzichte van de gemiddelde maximum leveringstarieven wanneer dit nodig blijkt. Parallel aan deze Kamerbrief zal een nota van wijziging naar de Kamer worden verzonden waarmee in het wetsvoorstel de mogelijkheid via een «kan-bepaling» wordt opgenomen om een *tarief-limiet* te hanteren. Met de introductie van kostengebaseerde tariefregulering zullen de gereuleerde maximale tarieven, en daarmee ook de consumententarieven die warmtebedrijven in rekening brengen, sterker gaan verschillen tussen warmtekavels. Dit zal met name het geval na de overgang van fase 1 van de tariefregulering naar fase 2 waarbij de gasreferentie wordt losgelaten en de tariefregulering meer kostengebaseerd wordt. Tariefverschillen tussen collectieve warmtesystemen zijn momenteel beperkt omdat er een uniform maximumtarief geldt. Zolang de verschillen in maximum warmtetarief per warmtekavel niet al te groot zijn, acht het kabinet het niet problematisch dat er tariefverschillen ontstaan. Het is immers uitlegbaar dat de kosten per locatie en bron enigszins verschillen. Onderzoek voorafgaand aan de overgang naar fase 2 zal moeten uitwijzen hoe groot de spreiding van warmtetarieven tussen warmtekavels is. Hierbij wordt ook rekening gehouden met het verschil in spreiding ten aanzien van andere Europese landen waar warmtenetten zijn aangelegd en het verschil tussen kostengebaseerde warmtetarieven en de eindgebruikerskosten van cv-ketels en (hybride) warmtepompen.

Echter, er kunnen zich ook situaties voordoen waarbij deze vorm van tariefregulering resulteert in uitzonderlijk hoge maximum leveringstarieven, bijvoorbeeld veroorzaakt door calamiteiten, achterblijvende nieuwe aansluitingen op het net, hoge kosten voor verduurzaming¹² of door andere historische of onvoorziene kosten. Met een tarieflimiet kunnen de leveringstarieven voor kleinverbruikers worden begrensd op een nog vast te stellen maximum. Deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend als er naar verwachting onaantvaardbare hoge leveringstarieven ontstaan op bepaalde warmtekavels ten opzichte van het gemiddelde van alle maximum leveringstarieven voor kleinverbruikers. Wanneer daadwerkelijk wordt besloten tot het instellen van een tarieflimiet zal de doelmatigheid van het instrument in relatie tot de uitkomsten van de kostengebaseerde tarieven en het flankerend beleid getoetst worden. In de nota van wijziging is met de «kan-bepaling» geregeld dat, onder voorbehoud van een staatssteuntoets, de gemiste inkomsten voor het warmtebedrijf zullen worden bekostigd uit een vereveningsfonds dat wordt gefinancierd door alle warmtebedrijven.

2. Verdere borging van financiële aantrekkelijkheid

Met de bestaande subsidies en de nieuwe wet- en regelgeving wordt de aantrekkelijkheid van warmtenetten sterk verbeterd. Aanvullend wil het kabinet op korte termijn de aantrekkelijkheid van warmtenetten verbeteren met een wijziging van het warmtebesluit, en specifiek ook de positie voor sociale huurders verbeteren. Ook heeft het kabinet verkend welke beleidsopties nog overwogen kunnen worden om de overstap naar warmtenetten aantrekkelijk te maken voor de burger.

Wijziging van het warmtebesluit

Tot de invoering van kostengebaseerde tarieven onder de Wcw blijven warmtetarieven gebaseerd op gasreferentie. Met de voorgestelde wijziging van het warmtebesluit, die 28 augustus 2024 aan de Kamers is

¹² Zie ook het meegezonden rapport Greenvis – «Impact broeikasgassenormering van de Wcw op warmtenetten»

voorgehangen¹³, wordt de aardgasreferentie voor het Niet-Meer-Dan-Anders-tarief op een aantal punten aangepast. Door deze wijzigingen wordt het maximale tarief dat warmtebedrijven in rekening mogen brengen verlaagd, waardoor het beter aansluit bij de gemiddelde kosten die een aardgasverbruiker heeft inclusief de kosten die hij maakt voor zijn cv-ketel. Ook wordt het warmtetarief door de aanpassingen in de methodiek minder vatbaar voor tariefschommelingen op de gasmarkt en leiden de verhogingen van de energiebelasting op aardgas niet meer tot hogere warmtetarieven, waardoor deze verhogingen een prikkel geven om op een duurzaam alternatief voor aardgas over te stappen. Deze aangepaste gasreferentie blijft van toepassing in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Wcw, tot de invoering van kostengebaseerde tarieven.

Warmtenetten in de sociale huursector

Ook in de sociale huursector is afgelopen jaar de ontwikkeling van warmtenetten gestagneerd. Dit is onder meer veroorzaakt doordat corporaties afspraken met huurdersorganisaties over stabiele tariefontwikkeling niet meer kunnen nakomen vanwege sterk gestegen vastrecht-tarieven voor warmte. Deze afspraken zijn – na afsluiting van het Klimaatakkoord in 2019- door Aedes en warmtebedrijven vastgelegd in het zogenoemde «*Startmotorkader*». Het kader bevatte onder meer afspraken over de kosten voor warmte die aan een huurder in rekening worden gebracht. Destijds is afgesproken dat de verhuurder (corporatie) een deel van de vaste warmtekosten voor zijn rekening neemt, in lijn met de kosten die een corporatie nu maakt voor het onderhoud en de afschrijving van een cv-ketel. De huurder zou op die manier ongeveer hetzelfde blijven betalen als bij verwarming middels gas. Door sterk gestegen vastrecht-kosten kunnen verhuurders deze afspraken niet meer gestand doen. Het draagvlak bij huurders voor aansluiting op een warmtenet neemt daardoor steeds verder af, terwijl die plannen vaak al in een vergevorderd stadium zijn.

Begin dit jaar heeft de Kamer met de motie van het lid Postma¹⁴ (Kamerstuk 36 387, nr. 31) opgeroepen de mogelijkheden te verkennen hoe geborgd kan worden dat sociale huurders die overstappen of overstapt op een warmtenet, niet meer betalen dan zij in een gassituatie zouden hebben betaald. Het kabinet wil voor de korte termijn aan deze oproep tegemoet komen door een aanpassing en verlenging voor 2025 van de subsidieregeling «Subsidie Aardgasvrije Huurwoningen». Hierdoor kunnen corporaties voor de vaste warmtekosten meer garanties bieden aan huurders. Voornemen is daarvoor de 25 miljoen uit het Nationaal Isolatieprogramma wat bestemd is voor aansluiting van huurwoningen op warmtenetten daarvoor in te zetten. De aanpassing van de regeling zal aan de Tweede Kamer in voorhang worden voorgelegd.

Verkenning van flankerend beleidsinstrumentarium

Naar aanleiding van de motie van het lid Postma, die vraagt voorstellen te presenteren hoe de betaalbaarheid van collectieve warmte voldoende geborgd wordt om de overstap naar warmtenetten aantrekkelijk te maken voor de burger¹⁵, is Berenschot gevraagd om beleidsopties te verkennen. Bij deze verkenning is uitgegaan van de kostengebaseerde tariefregulering die naar verwachting twee jaar na de inwerkingtreding van de Wcw wordt ingevoerd. Bij de eventuele concrete uitwerking kunnen de

¹³ Kamerstuk 36 387, nr. 46

¹⁴ Kamerstuk 36 387, nr. 31

¹⁵ Kamerstuk 36 387, nr. 30

beleidsopties ook zo worden ingericht dat ze in eerste instantie aansluiten op de huidige tariefsystematiek (gas-referentie). In het rapport van Berenschot (zie bijlage) worden verschillende beleidspakketten uitgewerkt bestaande uit verschillende combinaties van drie algemene hoofdmaatregelen:

- (a) Investeringssubsidie bij de aanleg van het warmtenet. Deze beleids-optie betreft een subsidie zoals de huidige (tijdelijke) Warmtenetten Investeringssubsidie en heeft alleen invloed op de betaalbaarheid van nieuwe netten.
- (b) Relatieve prijsgarantie. Met deze optie betaalt de consument gegarandeerd geen hoger tarief dan een bepaald referentietarief gebaseerd op de prijs van andere warmtetechnieken, zoals cv-ketels, warmtepompen en/of andere warmtenetten.
- (c) Compensatie van specifieke doelgroepen. Hiermee worden specifieke doelgroepen die aangesloten zijn op een warmtenet gecompenseerd indien de warmterekening te hoog uitvalt.

Door het combineren van hoofdmaatregelen kunnen meerdere aspecten van betaalbaarheid (in verschillende mate) worden geadresseerd. Op basis van de analyse van Berenschot van onder andere de doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid kom ik tot de volgende appreciatie over de inrichting van flankerend beleid naast de Wcw die ik mee zal nemen in de verdere uitwerking van aanvullend instrumentarium:

1. Investeringssubsidie: Ook bij kostengebaseerde tariefregulering kan een investeringssubsidie zoals de WIS een belangrijke bijdrage leveren om de uitrol van collectieve warmte te versnellen en de financiële aantrekkelijkheid van warmtenetten te verbeteren.
2. Aanvullende prijsgarantie: Een combinatie met een prijsgarantie kan bijdragen aan de doelmatigheid van de investeringssubsidie. Met de juiste mix kan de investeringssubsidie voldoende zekerheid bieden aan warmtebedrijven, en de prijsgarantie kan doelmatig sturen op het concurrerend tarief. Voor de consument betekent een prijsgarantie zekerheid dat hij niet meer dan het referentietarief gaat betalen, en kan worden geborgd dat de laagste maatschappelijke kosten van een warmtenet zich ook vertalen in een aantrekkelijk tarief voor de eindgebruiker. De wenselijkheid van de prijsgarantie zal ook bezien worden in het licht van een eventuele tarieflimiet.
3. Doelgroepencompensatie minder passend: Compensatie voor specifieke doelgroepen leiden bij warmtenetten tot eenzelfde overweging als bij een «sociaal tarief» voor gas en elektriciteit, waarover de Kamer 16 mei jl. is geïnformeerd¹⁶. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de maatregel vereisen grote inzet, die niet in verhouding staat met het te bereiken effect. Daarmee lijkt dit een minder passend instrument. Het is passender om de kwetsbare huishoudens met generieke instrumenten te beschermen tegen te hoge energiekosten, maar dit zal ook in relatie tot de haalbaarheid van bovenstaande opties dienen te worden gewogen.

De komende maanden zal het kabinet de specifieke vormgeving en maatvoering van aanvullend flankerend instrumentarium verder onderzoeken, voortbouwend en in aanvulling op het al bestaande instrumentarium zoals de WIS, en in samenhang met nog te ontwikkelen instrumenten als het waarborgfonds en de tarieflimiet. Daarbij zal ik zowel naar de juridische, uitvoeringstechnische als naar het verwachte budgettaire beslag en mogelijke dekkingsopties van genoemde maatregelen kijken. Volgend voorjaar, voorafgaand aan de plenaire behandeling van de Wcw, zal ik de Kamer nader informeren.

¹⁶ Kamerstuk 36 378, nr. 43

3. De ontwikkeling van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang

Belang van opbouw publieke uitvoeringscapaciteit

De collectieve warmtemarkt is momenteel grotendeels in private handen. In de Wcw wordt gekozen voor een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven zoals is aangegeven in de Kamerbrief van 21 oktober 2022¹⁷. Dit is gedaan om 4 redenen: vanwege de verwachting bij gemeenten dat een publiek warmtebedrijf op meer draagvlak bij bewoners kan rekenen, omdat het past bij het toenemende vitale belang van collectieve warmte, om medeoverheden meer sturingsmogelijkheden te geven, en om lokale bestuurlijke keuzes meer in lijn te brengen met bedrijfseconomische overwegingen. Als gevolg is het nodig om de uitvoeringscapaciteit van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang, de zogenaamde «publieke uitvoeringskracht», te versterken.

Door de uitbreiding en versterking van bestaande en de oprichting van nieuwe (in meerderheid) publieke warmtebedrijven kan geïnvesteerd worden in nieuwe publieke warmte-infrastructuur en aansluitingen, om zo bij te dragen aan een kostenefficiënte warmtetransitie. De Wcw schrijft niet één bedrijfsstructuur voor, maar biedt ruimte aan de vormgeving van verschillende typen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Het ligt in de verwachting dat veel nieuwe publieke warmtebedrijven op regionaal of provinciaal niveau zullen ontstaan, omdat dat voordelen biedt voor het bundelen van expertise, het delen van risico's en het opbouwen van voldoende publieke uitvoeringskracht. De regionale of lokale situatie bepaalt welke schaal de juiste is voor een warmtebedrijf. De publieke aandeelhouders maken daarin keuzes, de wet dient dit te faciliteren voor zo ver dit past binnen de andere doelen van de wet.

Gelet op de regierol van gemeenten in de lokale transitie-opgave is directe betrokkenheid van de gemeente bij een door hen aan te wijzen warmtebedrijf logisch. Zoals is aangegeven in de toelichting bij het wetsvoorstel draagt gemeentelijk aandeelhouderschap bij aan het borgen van de democratische controle op het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang, en leidt het tot betere en directere afstemming tussen bestuurlijke keuzes in de warmtetransitie en bedrijfsvoering van het warmtebedrijf. Gemeenten oriënteren zich nu al, voorbereidend op de Wcw, op de mogelijkheden om te participeren in een bestaand warmtebedrijf of het (eventueel gezamenlijk) oprichten van een nieuw warmtebedrijf. Ik ben me ervan bewust dat er lokale factoren zijn die deze opgave makkelijker of moeilijker kunnen maken. Met rijksinstrumenten die ik hieronder verder beschrijf – en waarover nog budgettaire besluitvorming dient plaats te vinden – onderzoek ik de mogelijkheid om steun te bieden aan gemeenten in het versterken van hun publieke uitvoeringskracht. Daarbij is het aan gemeenten om helder onderscheid te maken tussen hun regierol als bestuursorgaan in de warmtetransitie in brede zin en de rol van aandeelhouder van een warmtebedrijf. Op andere dossiers, zoals bij de drinkwater-, afval- en netwerkbedrijven, zijn gemeenten in staat om de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder naast elkaar goed te combineren, dus ik heb er vertrouwen in dat zij daar ook bij collectieve warmte toe in staat zijn.

De gemeente kan het warmtebedrijf ondersteunen in het beheersen van risico's met het inzetten van wettelijke bevoegdheden. Met de Wcw en de Wgiw krijgen gemeenten immers belangrijke instrumenten in handen die een positief effect kunnen hebben op de bedrijfseconomische condities voor het warmtebedrijf, zoals de aanwijzing van een warmtebedrijf voor

¹⁷ Kamerstuk 30 196, nr. 800

een warmtekavel en de aanwijsbevoegdheid om het transport van aardgas op termijn te beëindigen. Door bestuurlijke duidelijkheid te creëren over bijvoorbeeld het tempo en fasering van de realisatie van een collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel worden bedrijfsrisico's lager, kan een hogere efficiency worden bereikt en dalen de kosten. Dit draagt ook bij aan de betaalbaarheid voor verbruikers.

De gemeenten staan er niet alleen voor. Zij kunnen gezamenlijk optrekken bij de participatie in regionale warmtebedrijven, zoals zij dat nu ook al doen bij andere publieke deelnemingen zoals het waterbedrijf, het netwerkbedrijf en de afvalverwerker. Ook hebben verschillende provincies hun bereidheid getoond om een bijdrage te leveren.

Ook wordt met de Wcw de rol van publieke infrastructuurbedrijven verruimd door aanpassing van het groepsverbod. Hierdoor worden zij in staat gesteld om

(mede-)aandeelhouder te worden in een warmtebedrijf. In aanloop naar deze aanpassing oriënteren de netwerkbedrijven zich op een mogelijke rol bij publieke warmtebedrijven, en voeren gesprekken met het rijk, medeoverheden, warmtebedrijven en andere betrokkenen over de invulling hiervan.

Initiatieven van het kabinet

Om de opbouw van publieke uitvoeringskracht -aanvullend aan initiatieven van medeoverheden en netwerkbedrijven- verder te ondersteunen overweegt en onderzoekt het kabinet de inzet van een waarborgfonds om de financiering van warmtebedrijven eenvoudiger en goedkoper te maken, en de inzet van een nationale deelneming die kan participeren in warmtebedrijven. Hier is de kamer over geïnformeerd met de Kamerbrief van 6 juli 2023¹⁸. Ook ondersteunt het kabinet warmtegemeenschappen met een Ontwikkelfonds Warmte voor energiecoöperaties, die met de Wcw aanvullend kunnen bijdragen aan de benodigde uitvoeringskracht. Deze initiatieven licht ik hieronder toe.

Ook heeft het kabinet aandacht voor behoud van de bestaande uitvoeringskracht. Ik wil een onafhankelijk verkenner vragen om in overleg met bestaande warmtebedrijven, medeoverheden, netwerkbedrijven, pensioenfondsen en andere mogelijke betrokkenen te treden om in beeld te brengen welke partijen een rol zien in de toekomstige warmtemarkt. Met deze analyse kunnen de warmtebedrijven, de medeoverheden en het rijk beter aansturen op het behoud van de bestaande uitvoeringskracht.

Waarborgfonds Warmtenetten

Het kabinet onderzoekt de wenselijkheid en doelmatigheid van een waarborgfonds voor warmtenetten. In het Klimaatfonds is hier voor 215 miljoen gereserveerd. Voor de definitieve toewijzing wordt nog een second opinion uitgevoerd om vast te stellen of deze middelen afdoende zijn om de risico's voor de Rijksbegroting te beperken, en er wordt nog een staatssteuntoets uitgevoerd.

Een dergelijk fonds kan investeringen in nieuwe en bestaande warmtenetten borgen waardoor externe financiers de garantie hebben rente en aflossing te ontvangen. Hierdoor wordt naar verwachting de eigen vermogensvraag voor de aandeelhouders sterk verlaagd, mogelijk van 30 of 40% naar 10% van de totale investeringsopgave. Het waarborgfonds kan gevuld worden door een premie ter hoogte van 0,1–0,4% van de totale investering te verlangen. Met de second opinion worden deze aannames nog getoetst.

¹⁸ Kamerstuk 30 196, nr. 815

Nationale deelneming in (publieke) warmtebedrijven

Ook overweegt het kabinet de aanwijzing van een nationale deelneming. Ik heb onderzoeksbureau Fakton Energy gevraagd om te concretiseren wat de taken en het profiel van deze nationale deelneming zouden kunnen zijn, welke bestaande deelneming deze rol het beste kan vervullen of dat een nieuwe deelneming opgericht moet worden en wat hier financieel, organisatorisch en juridisch voor nodig is. Een conclusie was dat, gelet op de nodige snelheid, de voorkeur ligt bij uitvoering door een reeds bestaande deelneming. In een vergelijking kwam EBN naar voren als de meest geschikte kandidaat.

In vervolg hierop verken ik samen met EBN welke organisatorische, juridische en financiële randvoorwaarden ingevuld dienen te worden voor het oprichten van een nationale deelneming. Voorafgaand aan de daadwerkelijke aanwijzing van een deelneming moet de inzet van dit instrument zorgvuldig worden getoetst aan de voorwaarden die gelden voor deelnemingen, zoals het afwegingskader uit de Nota Deelnemingen-beleid rijksoverheid 2022. Bij inwerkingtreding van de wet zal het kabinet een besluit nemen over de mogelijke aanwijzing van de deelneming en het eventueel beschikbaar stellen van de bijbehorende benodigde middelen.

Ondersteuning van warmtegemeenschappen

Naast de warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang kunnen ook warmtegemeenschappen een belangrijke rol in de opbouw van uitvoeringskracht spelen. In lijn met motie Kröger¹⁹ worden gemeenten nadrukkelijk gewezen op deze mogelijkheid zodat ze deze variant kunnen onderzoeken en meenemen in het opstellen van een warmteplan. Warmtegemeenschappen kunnen in warmtebedrijven van verschillende samenstellingen deelnemen, maar ook zelfstandig een warmtekavel exploiteren. Het belangrijkste knelpunt voor warmtegemeenschappen om deze rol te spelen is het ontbreken van financiële middelen in de ontwikkelingsfase van de collectieve warmtevoorziening. Om dit op te lossen is met Energie Samen een pilot gestart voor een Ontwikkelingsfonds Warmte voor energiecoöperaties. Hier is de Kamer bij brief van 6 juli 2023 over geïnformeerd²⁰.

Versterking regierol gemeenten

Met de Wcw en de Wgiw krijgen de gemeenten essentiële bevoegdheden in handen om de energietransitie in de gebouwde omgeving te laten slagen en de kosten voor de transitie als geheel niet onnodig te laten oplopen. De Wcw geeft gemeenten de bevoegdheid om bestaande woonwijken aan te wijzen die overgaan van aardgas naar een collectief warmtesysteem, en om te bepalen wie dat exploiteert. Met de Wgiw krijgen gemeenten de aanwijzingsbevoegdheid om het transport van aardgas op termijn te beëindigen. Deze bevoegdheden dragen bij aan de regierol van gemeenten in de verduurzaming van de gebouwde omgeving, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord. De optimale schaal van warmtenetten, bronnen en bedrijven is vaak bovenlokaal en valt niet altijd samen met gemeentegrenzen. Daar waar de maatschappelijke kosten het laagst zijn, zullen Rijk en gemeenten ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid gezamenlijk de regie nemen om tot uitrol van warmtenetten te komen. De Startanalyse van PBL is hieraan ondersteunend.

¹⁹ Kamerstuk 36 387, nr. 23

²⁰ Kamerstuk 30 196, nr. 815

Het is de bedoeling dat gemeenten in 2026 een warmteprogramma vaststellen. Dit is van groot belang: daarmee geven zij namelijk duidelijkheid aan burgers en bedrijven welke gebieden voor 2035 van het aardgas af gaan en welke mogelijke warmtealternatieven, waaronder een warmtenet, zij hiervoor voorzien. Gemeenten leggen deze definitief vast in hun omgevingsplan. Het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) ondersteunt gemeenten, onder meer bij het opstellen van de warmteprogramma's. Met de warmteprogramma's ontstaat een steeds beter landelijk inzicht in de gebieden waar warmtenetten haalbaar en betaalbaar kunnen worden gerealiseerd en als oplossing worden voorzien, en in de aantallen geplande warmtenetaansluitingen. Dat biedt tevens het nodige houvast voor warmtebedrijven en aannemers die warmtenetten kunnen aanleggen om capaciteit te reserveren en op te bouwen.

In gemeenten wordt ondertussen ook doorgewerkt aan de ontwikkeling van reeds geplande warmtenetprojecten zoals in de proeftuinen aardgas-vrije wijken, de projecten van NieuweWarmteNu! (NWN!) en de projecten die van start zijn met een Warmtenetten Investeringssubsidie. De opgedane lessen en ervaringen van deze projecten worden via het NPLW gedeeld via bijeenkomsten, webinars en via de nieuwsbrief en website, zodat gemeenten en warmtebedrijven van elkaar kunnen leren. De Raad van Openbaar bestuur constateert²¹ in zijn advies «Koersen op klimaat-neutraal» dat het belangrijk is dat het NPLW deze rol in de ondersteuning kunnen continueren. Het kabinet heeft hier ook middelen voor gereserveerd.

Ongeveer gelijktijdig met de verzending van deze brief publiceert NPLW op hun website (<http://www.nplw.nl>) de «Lokale Warmtetransitie in Beeld» (LWiB) en een monitor van de proeftuinen aardgasvrije wijken. Aanvullend is de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) samen met het NPLW bezig om overzicht te verkrijgen van de voortgang van de lopende projecten. Zij verwachten dat deze eind dit jaar is afgerond.

Ook de onderlinge samenwerking tussen gemeenten en provincies krijgt vorm. De warmteprogramma's worden vastgesteld per gemeente, maar moeten wel aansluiting vinden bij de buurgemeenten. Dit vergt dat bestuurders in de regio elkaar de hand reiken en zich richten op het bredere belang dat hen bindt. In de nota van wijziging die parallel aan de Kamer wordt voorgelegd, wordt ook voorgeschreven dat dit bredere belang van een efficiënte warmtevoorziening in de regio meegewogen dient te worden bij het vaststellen van een warmtekavel. Bestuurders dienen dus ook voorbij de eigen gemeentegrenzen te kijken om tot maatschappelijke optimale keuzes te komen. Ik voorzie daarbij ook een rol voor de provincie om dit belang te borgen. Ook de netbeheerders hebben een rol. Zij hebben veel inzicht in het regionaal energiesysteem en kunnen de gemeenten adviseren over de optimale keuzes. Hun programma Buurtaanpak, waarbij ze kijken naar de nodige investeringen op buurt-niveau, moet aansluiting vinden op de gemeentelijke warmteprogramma's. In het ondersteuningsaanbod van het NPLW wordt dit meegenomen.

In veel regio's en provincies worden deze stappen reeds gezet. Er zijn op bovenlokaal niveau diverse samenwerkingsvormen en overlegstructuren om de uitrol van warmtenetten gezamenlijk te versnellen. Ook zijn warmtebedrijven of in oprichting, net opgericht of wordt al meerdere jaren op deze wijze samengewerkt bij de aanleg van collectieve warmte-

²¹ Raad van Openbaar Bestuur – Koersen op Klimaatneutraal, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2024/03/28/koersen-op-klimaatneutraal>

voorzieningen. Hierdoor kunnen gemeenten elkaar helpen en kunnen via een ingroeimodel vooruitlopende gemeenten snel van start, met het perspectief op aansluitende buurgemeenten.

De gemeenten staan met hun cruciale rol in de vormgeving van de warmtetransitie voor een complexe opgave. De Minister van VRO en ik hebben veel waardering voor het enthousiasme waarmee veel gemeenten deze taak oppakken, en wij kijken er naar uit om gezamenlijk verder te werken aan de vormgeving van de warmtetransitie.

Concluderend

Met het hierboven beschreven beleidsinstrumentarium verwacht ik de randvoorwaarden te scheppen die nodig zijn om de opschaling van warmtenetten weer op stoom te krijgen. Daarbij hoort ook een heldere communicatie bij richting bewoners. Hoewel dat niet van de ene op de andere dag op orde zal zijn, heb ik er vertrouwen in dat wanneer de nieuwe spelregels en randvoorwaarden op orde zijn gebracht, er weer kan worden gebouwd aan samenwerking en vertrouwen tussen alle relevante partijen. Daarmee kan het noodzakelijke tempo van opschaling van warmtenetten worden opgeschroefd.

4. Terugkoppeling over overige zaken

Tenslotte informeer ik u graag over een aantal afgeronde onderzoeken die ik als bijlage bij deze brief mee stuur.

Onderzoek tariefregulering Ecorys

Ter voorbereiding op de nadere uitwerking van fase 1 en fase 2 van de tariefregulering in het Besluit collectieve warmte, is in opdracht van mijn voorganger een onderzoek uitgevoerd door Ecorys. In de bijlage is het onderzoeksrapport «Uitwerking tariefregulering Wet collectieve warmtevoorziening» van Ecorys opgenomen. De onderzoeksresultaten zijn gebruikt bij het opstellen van het Besluit collectieve warmte.

Tariefregulering Warmte Koude opslag (WKO) systemen

Onder de huidige tariefregulering mag een warmtebedrijf met een Warmte Koude opslag systeem de maximumpijs voor warmte (gasreferentie) in rekening brengen en een gereguleerd tarief voor koude. In de huidige Warmteregeling is een tarief voor koude (vastrecht) vastgesteld in 2017 (222,50 euro plus een opslag per kilowatt extra vermogen van 54,11 euro). Dit bedrag worden jaarlijks gecorrigeerd op basis van de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex waarbij het jaar 2017 geldt als referentiejaar. In fase 1 van de tariefregulering in de Wcw wordt deze wijze van berekening van het koude-tarief voortgezet. Omdat naar verwachting na een paar jaar al overgestapt kan worden naar kostengebaseerde tariefregulering van fase 2, ben ik momenteel niet voornemens om dit koude-tarief uit 2017 te herijken. Wel wordt de mogelijkheid opgenomen om dit tarief te herijken, indien fase 1 langer duurt dan verwacht en herijking wenselijk is.

De kostengebaseerde tariefregulering in de Wcw heeft ook betrekking op warmtekavels of kleine collectieve systemen met een WKO-systeem. Aangesloten op dergelijke systemen zullen hierdoor voor warmte en koude niet meer betalen dan de efficiënte kosten en een redelijk rendement. Indien er besloten wordt tot het hanteren van een tarieflimiet, zal deze ook gelden voor aangesloten op een WKO-systeem. Hiermee is

invulling gegeven aan de motie van de leden Sienot en Beckerman²² waarin werd verzocht te monitoren of de door de ACM vastgestelde tarieven per 1 januari 2020 voor WKO systemen voldoende bescherming bieden aan de consument, zodat indien nodig aanscherping kan plaatsvinden in de Wcw.

Onderzoek duurzaamheidsnormen Greenvis

Op verzoek van mijn voorganger heeft Greenvis in opdracht van RVO onderzoek gedaan naar de gevolgen van de in de Wcw voorziene duurzaamheidseisen voor warmtenetten. Het betreffende onderzoeksrapport «Impact broeikasgassennormering van de Wcw op warmtenetten» is als bijlage toegevoegd. De resultaten van dit onderzoek heb ik betrokken bij de besluitvorming over de duurzaamheidsaspecten in de Wcw en zal ik betrekken bij mijn verdere besluitvorming over onder meer het Besluit collectieve warmte.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans

²² Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 53