

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum

Betreft Wet collectieve warmtevoorziening, besluit infrastructuur in publieke
handen

In 2050 zal de gebouwde omgeving volledig emissievrij moeten zijn. Meer dan 90% van de woningen wordt nu met aardgas of andere fossiele energie verwarmd. We moeten dus veel minder energie gaan verbruiken en aardgas gaan vervangen door duurzame alternatieven. In veel wijken kan een collectieve warmtevoorziening een doelmatig alternatief voor aardgas zijn, blijkt uit de eerste Transitievisies Warmte van gemeenten. Collectieve warmtevoorzieningen zijn daarmee een essentieel onderdeel van de aanpak in de gebouwde omgeving. In het onlangs door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Kamer gezonden programma Versnelling verduurzaming Gebouwde Omgeving¹ is de doelstelling geformuleerd om in 2030 500.000 nieuwe warmtenet-aansluitingen in de bestaande bouw gerealiseerd te hebben. Dit aantal zal groeien naar circa 2,6 miljoen nieuwe aansluitingen in 2050. De ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen met duurzame bronnen is echter niet eenvoudig en vergt tijd. Met de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) beoog ik gemeenten voldoende sturingsmogelijkheden en bevoegdheden te geven ten aanzien van realisatie van collectieve warmtevoorzieningen. Bovendien wil ik met dit wetsvoorstel zeker stellen dat een collectieve warmtevoorziening voor iedereen in de wijk een betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam alternatief is voor aardgas. Bewoners, gebouweigenaren, gemeenten en bedrijven hebben behoefte aan duidelijkheid.

Met deze brief informeer ik u over mijn definitieve besluit ten aanzien van de marktordening van collectieve warmte, de onderliggende overwegingen en onderzoeken, en wat dit betekent voor het wetsvoorstel (paragraaf 1). Daarnaast benoem ik de gevolgen voor de planning van het wetgevingstraject tot aan de datum van inwerkingtreding (paragraaf 2). Het blijft mijn voornemen om de Wcw per 1 juli 2024 in werking te laten treden en op 1 januari 2025 de nieuwe tariefregulering te introduceren. Tevens maak ik van de gelegenheid gebruik om een onderzoek naar de duurzaamheidsnormen in de Wcw aan te bieden (paragraaf 3).

Met mijn brief van 15 juli 2022 heb ik u geïnformeerd over de voortgang van de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw). In die brief heb ik aangegeven dat ik

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Energiemarkt

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Behandeld door

drs. M. Buijs

T 070 379 6930

m.buys@minezk.nl

Ons kenmerk

DGKE-DE / 22494404

Uw kenmerk

Bijlage(n)

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/01/beleidsprogramma-versnelling-verduurzaming-gebouwde-omgeving>

nieuwe keuzes in het kader van de Wcw wenselijk acht om de verduurzaming van de gebouwde omgeving te ondersteunen. Draagvlak en vertrouwen in de warmtetransitie zijn van groot belang. Publieke regie is daarvoor noodzakelijk. Ik hecht ook aan een wetsvoorstel dat 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. Op basis van deze overwegingen heb ik in overleg met betrokken partijen gekeken of en hoe via publieke deelname de sturing op de publieke belangen en doelen beter verzekerd kan worden, in aanvulling op de al voorziene regulering in de Wcw. In mijn brief van 15 juli 2022 heb ik gemeld dat ik in dat kader onderzoeken naar de publieke realisatiekracht heb laten uitvoeren en daarnaast een aantal zogenaamde botsproeven heb georganiseerd waarin is bezien wat de effecten van het wetsvoorstel op bestaande initiatieven zijn. De resultaten van deze onderzoeken bied ik u bij deze aan.

De discussie over de vormgeving van de Wcw spitst zich toe op het onderdeel marktordening, in het bijzonder op de rol en positie van publieke partijen bij de realisatie en exploitatie van collectieve warmtesystemen. In mijn bovengenoemde brief heb ik de standpunten van gemeenten, provincies, warmtebedrijven en netwerkbedrijven ten aanzien van deze discussie uiteengezet. Uit diverse gesprekken met deze betrokkenen deze zomer is mij gebleken dat de resultaten van de onderzoeken naar de publieke realisatiekracht en de uitgevoerde botsproeven niet tot fundamentele wijziging van deze standpunten heeft geleid. De gemeenten hebben in aanvulling hun steun uitgesproken voor het in de Wcw verplichten van publiek eigenaarschap van de infrastructuur, mede omdat dit bijdraagt aan het draagvlak bij de burger voor de overstap naar collectieve warmte. De provincies onderschrijven deze voorkeur. De publieke netwerkbedrijven sluiten zich aan, waarbij het zij essentieel achten dat belangrijke randvoorwaarden, zoals voldoende financiering en passende wet- en regelgeving, worden geadresseerd. De warmtebedrijven vinden dat de stap naar publiek eigenaarschap van de infrastructuur verder gaan dan nodig voor de publieke doelen en achten het aannemelijk dat private investeringen zullen terugvallen. Om de patstelling als gevolg van de verschillende standpunten te doorbreken en het wetstraject voort te kunnen zetten is een politieke keuze noodzakelijk.

1. Besluit: infrastructuur in publieke handen, met een ingroeiperiode

Alles afwegende heb ik besloten om in het wetsvoorstel Wcw te bepalen dat gemeenten alleen warmtebedrijven voor een nieuw warmtekavel kunnen aanwijzen waarbij de infrastructuur in handen is van een of meerdere publieke partijen of waarbij een of meerdere publieke partijen door een meerderheidsaandeel in het warmtebedrijf doorslaggevende zeggenschap hebben over de infrastructuur. Een warmtebedrijf krijgt met de aanwijzing de exclusieve bevoegdheid - maar ook de wettelijke taak - een collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel aan te leggen en te exploiteren als de gemeente hiertoe besluit. Ik ben voornemens in de Wcw te bepalen dat bovengenoemde hoofdregel direct na de inwerkingtreding van de Wcw zal gelden. In het vervolg van deze brief wordt met "infrastructuur in publieke handen" telkens bedoeld dat alleen

warmtebedrijven aangewezen kunnen worden voor een nieuw warmtekavel die aan deze vereisten voldoen.

Ingroeiperiode

Uit de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken, waarop ik later meer in detail zal ingaan, blijkt dat het tijd zal kosten om de benodigde publieke realisatiekracht op te bouwen. Daarom kies ik ervoor om in de Wcw een ingroeiperiode van 7 jaar op te nemen. Gedurende deze ingroeiperiode (juli 2024- juli 2031) kunnen gemeenten nog warmtebedrijven aanwijzen die niet voldoen aan de vereisten van infrastructuur in publieke handen. In de Wcw zal worden bepaald dat dit alleen mogelijk is als er geen voldoende gekwalificeerd warmtebedrijf met infrastructuur in publieke handen beschikbaar is om aangewezen te worden. Verder zal in de Wcw worden bepaald dat het hier om een tijdelijke uitzondering gaat die uitsluitend geldt gedurende de ingroeiperiode van 7 jaar. Tijdens deze ingroeiperiode zal de publieke realisatiekracht (organisatorisch en financieel) versterkt en vergroot moeten worden, zodat na de ingroeiperiode de benodigde publieke realisatiekracht beschikbaar is. Ik zal mij hier in overleg met andere betrokken partijen voor inzetten (zie hierna). Genoemde tijdelijke uitzondering vervalt na de ingroeiperiode van 7 jaar. In de Wcw wordt tevens een evaluatiebepaling opgenomen waarin wordt bepaald dat de Wcw voorafgaand aan het einde van de ingroeiperiode zal worden geëvalueerd. In die evaluatie zal ook worden gezien of er na afloop van de ingroeiperiode naar verwachting voldoende publieke realisatiekracht beschikbaar is.

Overgangsrecht

Op het moment dat de Wcw in werking treedt zal er net als nu het geval is sprake zijn van een aantal reeds bestaande en actieve warmtebedrijven waarbij de infrastructuur niet in publieke handen is (onder andere private warmtebedrijven). Voor die bestaande warmtebedrijven zal worden uitgegaan van overgangsrecht met zogenoemde uitgestelde werking. Hierdoor zal deze infrastructuur niet direct, maar pas na afloop van de aanwijzing verkregen op grond van het overgangsrecht in publieke handen komen. De uitgestelde werking in het overgangsrecht is vooral ingegeven door het argument dat de bestaande warmtebedrijven voldoende tijd en ruimte moeten hebben om hun investering terug te verdienen, waarmee tot compensatie- of schadeplicht leidende onteigening voorkomen wordt. Ook de tijdens de ingroeiperiode aangewezen warmtebedrijven waarbij de infrastructuur niet in publieke handen ligt zullen onder het overgangsrecht vallen en de gelegenheid krijgen hun investeringen terug te verdienen. Bestaande warmtebedrijven zullen ook uitbreidingsmogelijkheden binnen en buiten warmtekavels kunnen krijgen. Ook na de ingroeiperiode zijn er kortom mogelijkheden voor private warmtebedrijven om op de warmtemarkt actief te zijn. Met deze mogelijkheden beoog ik investeren in warmte aantrekkelijk te houden en lopende initiatieven doorgang te laten vinden waardoor het tempo van de warmtetransitie behouden blijft.

Motivering

Met de keuze voor infrastructuur in publieke handen verwacht ik dat de publieke regie op de warmtetransitie wordt versterkt en de publieke belangen beter kunnen worden geborgd, ook op de lange termijn. Mijn keuze past ook bij het

toenemende vitale karakter van collectieve warmtesystemen. Collectieve warmte zal een essentiële en daarmee vitale rol gaan spelen in de warmtevoorziening in Nederland. Om de verduurzaming in met name de gebouwde omgeving te realiseren zijn alle duurzame warmte-opties nodig. In met name stedelijk gebied zal dit in veel situaties de aanleg van een collectief warmtenet in veel situaties een doelmatige oplossing zijn. Een steeds grotere groep afnemers zal daarmee afhankelijk worden van collectieve warmte. Warmte-infrastructuur zal daarmee steeds meer van vitaal belang worden. In toenemende mate zal gaan gelden dat er niet of nauwelijks substituten beschikbaar zijn op het moment dat er in een wijk of buurt een warmtenet ligt. Het Europees recht biedt ook ruimte om in geval van infrastructuur met een natuurlijk monopolie, publiek eigendom voor te schrijven om de publieke belangen te borgen. Publiek eigendom van de warmte-infrastructuur sluit tevens aan bij het Nederlandse beleid ten aanzien van andere vitale infrastructuren zoals gas, elektriciteit, drinkwater en spoor. Vanwege het monopolistische karakter van de warmtemarkt en de daarmee samenhangende noodzakelijke regulering zijn warmtebedrijven in hoge mate afhankelijk van publiek vormgegeven beleid. Ook om die reden is het goed dat de overheid via publieke bedrijven deelneemt in de ontwikkeling van collectieve warmte, zodat zij ook meedeelt in de risico's en voordelen hiervan. Een laatste belangrijke overweging voor mijn keuze is dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de nadrukkelijke en breed gedragen wens van de gemeenten en provincies. Het is voor mij essentieel dat er bij deze overheden draagvlak is voor het wetsvoorstel gelet op het uitgangspunt van de Wcw dat zij in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de invulling van de publieke regie en het met inwoners vorm geven en uitvoeren van de warmtetransitie.

Met de ingroeiperiode en het overgangsrecht (voor collectieve warmtevoorzieningen van bestaande warmtebedrijven) beoog ik mogelijke vertraging van de energietransitie als gevolg van mijn keuze voor infrastructuur in publieke handen te beperken en het voor private warmtebedrijven voldoende aantrekkelijk te laten zijn om actief te blijven in het domein van collectieve warmte.

Hieronder zal ik achtereenvolgens nader in gaan op

- a. de wijze waarop ik infrastructuur in publieke handen in de Wcw wil verankeren;
- b. de onderbouwing voor de ingroeiperiode van 7 jaar;
- c. het versterken van de publieke realisatiekracht tijdens de ingroeiperiode;
- d. de onderzoeken naar de realisatiekracht en de uitgevoerde botsproeven;
- e. het overgangsrecht voor bestaande situaties en voorgenomen initiatieven;
- f. de mogelijkheden van private warmtebedrijven op de warmtemarkt;

a. Infrastructuur verplicht in publieke handen in de Wcw

De verplichting infrastructuur in publieke handen betekent dat in de Wcw zal worden bepaald dat een gemeente alleen een warmtebedrijf voor een nieuw warmtekavel kan aanwijzen waarbij de infrastructuur in handen is van een of meerdere publieke partijen of waarbij een of meerdere publieke partijen door een meerderheidsaandeel in het warmtebedrijf doorslaggevende zeggenschap hebben over de infrastructuur. Dit kan een warmtebedrijf zijn dat voor meer dan 50% van de aandelen in eigendom is van een of meerdere publieke partijen. Het kan ook

om een joint-venture gaan van een warmteleveringsbedrijf met een warmtenetbedrijf, waarbij geldt dat het warmtenetbedrijf voor meer dan 50% in publieke handen is.

Onder een publieke partij wordt verstaan een partij waarbij de aandelen direct of indirect berusten bij de staat, een provincie, gemeente of een ander openbaar lichaam. Onder indirect berusten wordt verstaan dat de aandelen in een onderneming berusten bij één of meer rechtspersonen waarvan alle aandelen worden gehouden door de staat, een provincie, gemeente of ander openbaar lichaam of bij een rechtspersoon die een volledige dochtermaatschappij is van één of meer rechtspersonen waarvan alle aandelen worden gehouden door de staat, een provincie, gemeente of een ander openbaar lichaam. Vanzelfsprekend blijft voor deze warmtebedrijven gelden dat ze voldoende kwaliteit en (financiële) capaciteit moeten hebben. Om dit te borgen blijft de Wcw voorzien in een verplichte voorafgaande toetsing door de ACM.

Verder blijf ik, in overeenstemming met de visie van gemeenten, provincies en warmtebedrijven, vasthouden aan een ander centraal uitgangspunt in de Wcw: de integrale (eind)verantwoordelijkheid van een aangewezen warmtebedrijf voor zowel aanleg en beheer van de infrastructuur als voor de warmtelevering en productie of inkoop van warmte. Ik sta met andere woorden geen zogenaamd 'gesplitst model' voor, waarbij de verantwoordelijkheid voor de productie en levering van warmte en voor de infrastructuur bij twee aparte bedrijven belegd zijn.

b. Ingroeiperiode van 7 jaar

Ik ben mij ervan bewust dat de introductie van infrastructuur in publieke handen vertragende effecten kan hebben op de voortgang van de warmtetransitie, zeker op de korte en middellange termijn. Dat wordt bevestigd door de resultaten van de onderzoeken naar de publieke realisatiekracht en de effecten van verplicht publieke infrastructuur (zie verder onder punt d). Ik wil en kan dit risico op vertraging niet negeren en daarom kies ik voor een ingroeiperiode van 7 jaar (juli 2024-juli 2031) langs de navolgende lijn. Direct na de inwerkingtreding van de Wcw geldt de hoofdregel dat een gemeente uitsluitend een warmtebedrijf mag aanwijzen waarvoor geldt dat de infrastructuur in publieke handen ligt. Gedurende de ingroeiperiode is hierop echter een tijdelijke uitzondering mogelijk als er geen warmtebedrijf beschikbaar is dat aan deze kwalificatie voldoet. Zeker gelet op het feit dat er tijd nodig is om de benodigde publieke financiële middelen beschikbaar te krijgen en het benodigde publieke organisatievermogen tot stand te brengen zullen zich in de eerste jaren situaties voordoen dat er in onvoldoende mate gekwalificeerde warmtebedrijven beschikbaar zijn die aan genoemde voorwaarde voldoen. Voor die situaties wordt in de Wcw genoemde tijdelijke uitzondering opgenomen. Dit maakt het mogelijk dat indien deze situatie zich voordoet gedurende de ingroeiperiode ook volledig of in meerderheid private warmtebedrijven kunnen worden aangewezen.

Om voldoende tijd te hebben om de benodigde publieke realisatiekracht beschikbaar te krijgen kies ik voor een ingroeiperiode van 7 jaar. Na deze periode zal de uitzondering komen te vervallen en zullen alle nieuw aan te wijzen

warmtebedrijven moeten voldoen aan de eis van infrastructuur in publieke handen. De tijdens de ingroeiperiode aangewezen warmtebedrijven zullen onder het overgangsrecht vallen en gedurende 20 tot 30 jaar de gelegenheid krijgen hun investeringen terug te verdienen. Daarmee wordt beoogd om warmtebedrijven die gedurende de ingroeiperiode worden aangewezen voldoende zekerheden te bieden en dat is weer nodig om het voor warmtebedrijven voldoende aantrekkelijk te maken om te blijven investeren in warmte. In de Wcw wordt tot slot een evaluatiebepaling opgenomen waarin wordt geregeld dat de Wcw twee jaar voorafgaand aan het einde van de ingroeiperiode geëvalueerd zal zijn. In de evaluatie zal ook worden bezien of er na afloop van de ingroeiperiode naar verwachting voldoende publieke realisatiekracht beschikbaar is.

c. Versterking publieke realisatiekracht tijdens de ingroeiperiode

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat het belangrijk is dat de ingroeiperiode benut wordt om de benodigde publieke realisatiekracht in voldoende mate uit te bouwen. Ik zal mij hier samen met de minister voor VRO in overleg met andere betrokken partijen voor inzetten. Uit de onderzoeken naar publieke realisatiekracht (zie verder onder d) komt naar voren dat:

1. het publieke organisatievermogen (bestuurlijk bij overheden en operationeel bij publieke bedrijven) aanzienlijk zal moeten worden versterkt;
2. extra publieke middelen beschikbaar moeten komen om de investeringsopgave tot 2030 te dekken.

In dat kader zal ik in overleg treden met onder meer medeoverheden, de warmtesector en de financiële sector met als doel om tot afspraken te komen over het gezamenlijk werken aan de opbouw van publieke realisatiekracht. Hierbij zal ik voor wat betreft de organisatorische uitvoeringskracht aansluiten op het Programma Verduurzaming Gebouwde Omgeving en het interbestuurlijk Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie. Zodra hier een meer uitgewerkt beeld van is zal ik uw Kamer hierover informeren, in ieder geval voor de wetsbehandeling in uw Kamer. Tevens zal ik de mogelijkheden bezien om de wettelijke beperkingen voor publieke netwerkbedrijven om actief te zijn in de warmtemarkt te verkleinen.

De verplichting infrastructuur in publieke handen heeft ook financiële consequenties voor overheden, zowel in termen van kosten als van baten. De omvang van de benodigde publieke kapitaal is afhankelijk van de mate van publiek eigendom die wordt nagestreefd, en welk deel gedragen kan worden door private partijen. Vervolgens wordt het benodigd publiek kapitaal bepaald door het aan te houden eigen vermogen van het publiek warmtebedrijf, waarbij het resterende deel geleend kan worden. Uiteraard is het van belang dat warmtenetten allereerst aangelegd worden in de wijken waar warmtenetten een robuuste en doelmatige keuze zijn. Gemeenten geven hier in hun Transitievisies Warmte reeds uitwerking aan door per wijk te bekijken welke verduurzamingsstrategie (warmte, elektrisch, groen gas) het meest passend is.

Hierdoor ontstaat tot 2030 een vraag naar publieke investeringskracht in de bandbreedte van grofweg 700 miljoen tot 2 miljard euro, waarbij de ondergrens uitgaat van een minimaal publiek meerderheidsbelang in een zeer kosteneffectieve uitrol van warmtenetten en de bovengrens van volledig publiek

eigendom in een uitrol van warmtenetten in een gemiddeld scenario.² Omdat warmtenetten onder de huidige regulering onrendabel zijn heeft het kabinet reeds een nationale subsidieregeling aangekondigd, die in 2023 opengesteld wordt. Deze regeling zal vanzelfsprekend ook de benodigde investeringen drukken, aangezien bij de genoemde bedragen nog geen onderscheid gemaakt wordt tussen een rendabel en een onrendabel deel van de publieke investering.

Tegenover kosten kunnen ook baten staan: onder de beoogde kostengebaseerde tariefregulering is collectieve warmte in beginsel een renderende investering, die afhankelijk van de eigendomsstructuur bij één of meerdere overheden kunnen neerslaan. Om deze reden verken ik ook financieringsmogelijkheden met publieke financiers als Invest-NL en BNG.

d. Onderzoeken naar de publieke realisatiekracht en botsproeven

In onderzoeken door Greenvis en PwC heb ik in kaart laten brengen wat een keuze voor infrastructuur in publieke handen zou betekenen voor de benodigde realisatiekracht en het doelbereik voor 2030. De rapporten van Greenvis (een hoofdrapport en een verdieping) geven een beeld bij de omvang van de investeringsopgave behorend bij de doelen voor warmtenetten in de gebouwde omgeving in 2030 en de opgave vanaf dat moment tot het eindbeeld in 2050. Het rapport van PwC bouwt daarop voort en richt zich vooral op de effecten van de verplichting infrastructuur in publiek handen op de haalbaarheid van met name de doelstelling van 500.000 nieuwe aansluitingen in 2030.

Greenvis concludeert dat de investeringsopgave voor het realiseren van 500.000 nieuwe aansluitingen in de bestaande bouw in 2030 exclusief de benodigde investeringen voor hulpketels en afleversets minimaal 4,8 miljard euro bedraagt. Inclusief laatstgenoemde investeringen gaat het voor het realiseren van 500.000 nieuwe aansluitingen in 2030 om een totale investeringsopgave van 5,6 miljard euro. Om in 2050 2,6 miljoen nieuwe aansluitingen te kunnen realiseren bedraagt de investeringsopgave exclusief de kosten van hulpketels en afleversets minimaal 35,5 miljard euro. Inclusief hulpketels en afleversets zal het dan gaan om minimaal rond de 40 miljard euro.

PwC gaat er in haar analyse vanuit dat de minimale investeringsopgave van 5,6 miljard euro voor 2030 voor 70% met vreemd vermogen gefinancierd zal kunnen worden. PwC gaat er vanuit dat de resterende minimale investeringsopgave voor 2030 van minimaal 1,7 miljard euro (30%) met publiek eigen vermogen gefinancierd zal moeten worden in geval van volledig publiek eigendom. Als we verder doorkijken naar 2050 is in totaal minimaal 12 miljard euro publiek eigen vermogen nodig (30% van de minimale investeringsopgave van 40 miljard euro bij volledig publiek eigendom). PwC concludeert dat deze benodigde additionele middelen voor het publieke eigen vermogen naar verwachting voor een aanzienlijk deel door het Rijk zal moeten worden ingebracht. Gemeenten en provincies zouden hier ook een rol kunnen spelen, maar hebben aangegeven daar beperkt ruimte voor te zien. Ook de bestaande publieke ondernemingen kunnen volgens

² Hierbij wordt uitgegaan van een gangbare verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen van respectievelijk 30% en 70%. Deze verhouding kan verschuiven afhankelijk van de institutionele context en financieringsbron.

PwC een dergelijke grote aanvullende investeringsopgave niet dekken, omdat zij dan niet meer kunnen voldoen aan de eisen ten aanzien van hun kredietwaardigheid. PwC gaat er verder vanuit dat de verplichting infrastructuur in publieke handen er toe zal leiden dat er in aanzienlijk mindere mate een beroep zal kunnen worden gedaan op private warmtebedrijven.

PwC constateert dat publieke partijen hun rol bij het realiseren van collectieve warmtesystemen ook op organisatorisch gebied aanzienlijk zullen moeten uitbreiden. Het gaat dan zowel om het organisatorisch vermogen van overheden (met name gemeenten) als het organisatorisch vermogen van bestaande en mogelijk nieuw op te richten publieke bedrijven. Op basis van deze uitkomsten concludeert PwC dat de verplichting van publiek eigendom van de infrastructuur de komende jaren het uitroltempo van warmtenetten sterk zal vertragen, vooral als gevolg van het negatieve effect op private investeringen en het tijdrovende transitieproces naar een publiek gedreven ontwikkelmodel.

Deze conclusie wordt bevestigd door de inbreng van private warmtebedrijven in de discussie. Zij hebben aangegeven dat zij in een besluit om de warmteinfrastructuur in meerderheid bij een publieke partij te beleggen aanleiding zien om zich terug te trekken uit de markt voor collectieve warmte. Eenzelfde beeld komt uit de botsproeven die dit voorjaar zijn uitgevoerd. In deze botsproeven is onderzocht of de keuze voor infrastructuur in publieke handen en het overgangsrecht in de Wcw passen op bestaande situaties of voorgenomen warmteprojecten.

Zoals eerder aangegeven onderken ik deze risico's en vormen deze voor mij de voornaamste reden om de introductie van de verplichting infrastructuur in publieke handen te combineren met een ingroeiperiode van 7 jaar gedurende welke gemeenten gebruik kunnen maken van een uitzonderingsbepaling waarmee gemeenten de mogelijkheid krijgen om warmtebedrijven die niet aan dat vereiste voldoen aan te wijzen voor een nieuw warmtekavel.

e. Overgangsrecht voor bestaande situaties en voorgenomen initiatieven

Ik ben voornemens in het wetsvoorstel voor te stellen om voor bestaande situaties uit te gaan van overgangsrecht met zo genoemde uitgestelde werking. Door uit te gaan van uitgestelde werking zal de aanwijzing en daarmee de infrastructuur van bestaande warmtebedrijven die niet voldoen aan de vereisten van infrastructuur in publieke handen pas na afloop van de aanwijzing in handen komen van een warmtebedrijf dat wel aan die vereisten voldoet. Daarmee wordt bereikt dat de investeringen in bestaande warmtenetten kunnen worden terugverdiend en wordt tot compensatie- of schadeplicht leidende onteigening voorkomen. Bestaande warmtebedrijven zullen voor het overige met onmiddellijke werking onder de Wcw komen te vallen, zodat de leveringsverplichtingen, duurzaamheidseisen en op kosten gebaseerde tariefregulering ook voor hen zal gelden. Warmtebedrijven die niet voldoen aan de vereisten van infrastructuur in publieke handen en die aangewezen worden tijdens de ingroeiperiode zullen ook onder het overgangsrecht komen te vallen. Ook zij zullen hun investeringen kunnen terugverdienen gedurende 20 of 30 jaar.

f. Mogelijkheden van private warmtebedrijven op de warmtemarkt

Na de ingroeiperiode zal mijn besluit er toe leiden dat private warmtebedrijven niet langer als integraal verantwoordelijk warmtebedrijf aangewezen kunnen worden voor nieuwe warmtekavels. Private warmtebedrijven kunnen wel als warmteleveringsbedrijf actief zijn in een warmte joint-venture met een warmtenetbedrijf dat in publieke handen is. Ook kunnen private warmtebedrijven als minderheidsaandeelhouders deelnemen aan een warmtebedrijf. Verder kunnen private partijen ook actief blijven als warmteproducent en kunnen zij werkzaamheden uitvoeren voor een door de gemeente aan te wijzen warmtebedrijf. Bovendien wordt in het wetsvoorstel opgenomen dat voor de infrastructuur van kleine collectieve warmtesystemen met minder dan 1500 aansluitingen niet de eis geldt dat de infrastructuur in handen van een publieke partij moet komen te liggen. Hierdoor is het voor private warmtebedrijven wel mogelijk om kleine collectieve warmtesystemen aan te leggen en te exploiteren. Verder geldt dat bestaande private warmtebedrijven en ook andere warmtebedrijven die niet voldoen aan de vereisten van infrastructuur in publiek handen gedurende de looptijd van hun aanwijzing uitbreidingsmogelijkheden blijven houden binnen het warmtekavel waarvoor zij op grond van het overgangsrecht zijn aangewezen. Ook ben ik voornemens uitbreidingsmogelijkheden buiten het warmtekavel mogelijk te maken voor bestaande warmtebedrijven. Gemeenten kunnen onder voorwaarden besluiten om een warmtekavel van een bestaand warmtebedrijf te vergroten als dat in het belang is van de energietransitie. Hiermee beoog ik, samen met de hierboven beschreven ingroeiperiode, het ook voor private warmtebedrijven aantrekkelijk te houden om te investeren in de collectieve warmte. Blijvende inzet van alle partijen is nodig om de doelstellingen ten aanzien van de warmtetransitie binnen bereik te houden.

2. Financiële gevolgen van het besluit

Deze keuze voor publieke route betekent ook dat van gemeenten en provincies een forse investeringsbijdrage mag worden verwacht. De bijdrage van gemeenten en provincies zal verder worden onderzocht en met hen besproken. In het coalitieakkoord is 5,6 miljard euro gereserveerd t/m 2030 voor de uitvoeringskosten van medeoverheden en planbureaus voor de uitvoering van het klimaatakkoord. Hierover is inmiddels een bestuursakkoord gesloten met VNG en IPO (bronmelding in de tekst). In overleg met de medeoverheden wordt bezien hoe deze middelen kunnen worden ingezet om de lokale publieke realisatiekracht te versterken. Momenteel wordt bekeken, o.a. met bestaande publieke financiers zoals BNG, welke financiële oplossingen mogelijk zijn om de opbouw van collectieve warmte de komende jaren te kunnen accommoderen. Voor een eventueel resterende dekkingsopgave zal specifieke dekking worden gevonden conform de geldende begrotingsregels. De komende maanden werk ik de financiële aspecten nader uit, en ik zal hier uw Kamer begin 2023 over informeren. Het is belangrijk om op te merken dat de keuze voor infrastructuur in publieke handen mogelijk vertraging zal opleveren in het behalen van de klimaatdoelen in de gebouwde omgeving voor 2030.

3. Gevolgen voor planning

In mijn brief van 15 juli 2022 werd nog uitgegaan van aanbidding van het wetsvoorstel aan de Raad van State in dit najaar en toezending aan de Tweede Kamer in mei 2023. De tijd die het overleg over en het uitwerken van mijn hierboven toegelichte besluit en de aanvullende aanpassingen vergt meer tijd. Ik ben voornemens het wetsvoorstel in Q1 van 2023 aan de Raad van State en direct na het zomerreces van 2023 aan de Tweede Kamer aan te bieden. Van belang is dat dit geen gevolgen heeft voor de in mijn brief van 15 juli 2022 genoemde planning ten aanzien van de inwerkingtreding van de wet. Het blijft nog steeds mogelijk om de Wcw 1 juli 2024 in werking te laten treden en op 1 januari 2025 de nieuwe tariefregulering te introduceren.

4. Onderzoek naar de in de Wcw op te nemen duurzaamheidsnormen

In opdracht van mijn ministerie heeft De Warmte Transitie makers (DWTM) een onderzoek uitgevoerd naar de duurzaamheidsnormen voor collectieve warmte die in de Wcw zijn opgenomen. Er is onderzocht of de normen ten aanzien van de maximale CO₂-uitstoot voldoende zijn om de reductiedoelstellingen van het kabinet te halen. DWTM concludeert dat dit het geval is. Ze geven wel aan dat deze haalbaarheid afhangt van de rekenmethode³ die wordt gehanteerd en het type warmtebron dat wordt gebruikt als alternatief voor houtige biomassa⁴. Vanzelfsprekend zal ik de ontwikkelingen rondom rekenmethode en de verwachtingen omtrent de in de praktijk in te zetten warmtebronnen blijven volgen en indien nodig betrekken bij de nadere invulling van de duurzaamheidsnormen voor collectieve warmte.

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

³ Hier wordt op dit moment een discussie over gevoerd in Europees verband.

⁴ Ik heb uw Kamer in april geïnformeerd over het stopzetten van de subsidie voor houtige biomassa (Kamerstukken II 32813 nr. 1039).