

TER ADVISERING

Aan de Minister voor Klimaat en Energie

Directoraat-generaal Klimaat
en Energie
Directie Energiemarkt

Auteur

[Redacted]

Datum

26 september 2022

Kenmerk

DGKE-DE / 22494365

Bhm: 22499984

Kopie aan

Bijlage(n)

nota

Beslisnota besluit Wet collectieve warmtevoorziening
over infrastructuur in publieke handen

Parafenroute

[Redacted signature area]

Aanleiding

Dit is de beslisnota waarmee wij u adviseren omtrent een definitief besluit over de borging van deelname van publieke partijen in de warmte-infrastructuur zoals aangekondigd in uw Kamerbrief van 15 juli 2022 over de voortgang van de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw). Ook leggen wij u hiermee een brief voor waarmee de Kamer wordt geïnformeerd over dit besluit.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u om akkoord te gaan met in de Wcw kiezen voor de hieronder toegelichte verplichting "infrastructuur in publieke handen" in combinatie met een ingroeiperiode en de Kamer daarover te informeren door middel van bijgevoegde via ACKE, MCKE en Ministerraad te verzenden brief.

Wij adviseren u tevens om na besluitvorming in het kabinet en voorafgaand aan het informeren van de Kamer uw besluit te bespreken en toe te lichten in één gezamenlijk bestuurlijk overleg met gemeenten, provincies, warmtebedrijven en netwerkbedrijven. Daarmee handelt u in lijn met de met deze partijen gemaakte (proces)afspraken.

Kernpunten

Voor de uitwerking in het wetsvoorstel van uw eerder uitgesproken voorkeur voor infrastructuur in publieke handen stellen wij het volgende voor:

- in de Wcw te kiezen voor de verplichting "infrastructuur in publieke handen": alleen warmtebedrijven waarbij de infrastructuur in handen van een publieke partij ligt of waarvoor geldt dat een publieke partij door een meerderheidsaandeel doorslaggevende zeggenschap heeft over de warmte-infrastructuur kunnen voor een nieuw warmtekavel worden aangewezen;
- gelet op de tijd die nodig is voor het opbouwen van voldoende publieke realisatiekracht in de Wcw een tijdelijke ingroeiperiode van 7 jaar op te nemen.
- conform afspraak voornoemde besluiten in één gezamenlijk bestuurlijk overleg met de gemeenten, provincies, warmtebedrijven en netwerkbedrijven te

Ontvangen BBR

- bespreken en toe te lichten en daartoe op korte termijn ruimte vrij te maken in uw agenda;
- de brief te bespreken met uw collega van Financiën alvorens deze in de MCKE te brengen. De ACKE is op 5 oktober en kan nog (net) worden gehaald, MCKE is vervolgens op 18 oktober. Met Fin is ambtelijk nog geen overeenstemming bereikt over de brief, hun bezwaar is negatieve impact op klimaatdoel Gebouwde omgeving 2030, en met name de ongedekte en nog niet inzichtelijke rekening van ettelijke miljarden;
 - akkoord te gaan met het vervolgens (na het bestuurlijk overleg) aan de Kamer toezenden van bijgevoegde brief, waarmee u de Kamer informeert over uw besluit en de planning van het wetstraject. Daarbij biedt u tevens de bij dit besluit betrokken onderzoeken naar publieke realisatiekracht en resultaten van de uitgevoerde botsproeven aan en een recent onderzoek naar de effecten van de in de Wcw op te nemen duurzaamheidsnormen aanbiedt.

Toelichting

Belang nemen van een besluit

- Het is van belang een besluit te nemen over het al dan niet opnemen van een verplichting "infrastructuur in publieke handen", omdat het wetsvoorstel anders niet kan worden afgerond. Daarmee wordt de op 15 juli 2022 aan de Kamer gemelde planning onhaalbaar. Ook het feit dat er geen mogelijkheden zijn om de standpunten van gemeenten en provincies enerzijds en de warmtebedrijven te verenigen maakt een politiek besluit op dit moment zeer gewenst.
- Een keuze voor de verplichting infrastructuur in publieke handen wordt gerechtvaardigd door het toenemende vitale belang van warmte-infrastructuur. De keuze sluit ook aan bij het beleid ten aanzien van andere vitale infrastructuur (gas, elektriciteit, drinkwater, spoor). Tevens komt u daarmee tegemoet gekomen aan de groeiende politieke wens richting sterkere publieke sturing op en zeggenschap bij nutsvoorzieningen.
- De keuze sluit verder aan bij de nadrukkelijke en breed gedragen wens van gemeenten en provincies. Van belang daarbij is dat gemeenten en provincies de noodzaak zien om te werken met een ingroeiperiode om de benodigde publieke realisatiekracht (zie hierna) op te bouwen.

Mogelijke gevolgen voor warmtetransitie

- Uit de uitgevoerde onderzoeken naar publieke realisatiekracht en de uitgevoerde botsproeven komt naar voren dat genoemde keuze zonder ingroeiperiode op korte termijn tot vertraging van de warmtetransitie zal leiden. Dit wordt veroorzaakt door:
 - het op dit moment niet beschikbaar hebben van de benodigde publieke middelen (700 mln tot 2 mld)¹ die benodigd zijn voor de dekking van het publieke eigen vermogen² voor de investeringsopgave die volgt uit de doelstelling om in 2030 500.000 nieuwe aansluitingen in de bestaande bouw te

¹ De bandbreedte wordt bepaald door omvang van eigendom (50%+1 aandeel of 100%) en in hoeverre kosteneffectieve wijken in volgorde worden gerealiseerd.

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.

- realiseren;
- de op basis van de inbreng van de private warmtebedrijven gebaseerde aanname dat deze zich bij een keuze voor de verplichting infrastructuur in publieke handen zullen terugtrekken uit de warmtemarkt, waardoor geen gebruik meer kan worden gemaakt van de bij die partijen beschikbare middelen en het bij die partijen aanwezige en benodigde organisatorische vermogen;
 - de conclusie dat de mede als gevolg van het afhaken van private partijen benodigde transitie van een privaat naar een publiek ontwikkelmodel tijd zal kosten.
- De resultaten van de onderzoeken en de botsproeven hebben geen wijziging gebracht in de standpunten van de belangrijkste betrokken partijen zoals deze verwoord zijn in uw Kamerbrief van 15 juli 2022. De medeoverheden hebben de uitkomsten van PWC niet onderschreven en hebben kritiek op het onderzoek.
 - Wat betreft de benodigde versterking en vergroting van de publieke realisatiekracht (financieel en organisatorisch) is inmiddels een projectteam opgericht dat tot taak heeft de publieke realisatiekracht te onderzoeken en verder vorm te geven, dit in overleg met de medeoverheden. In dit verband vinden gesprekken plaats met mogelijke financiers, waaronder EBN, en zullen bestuurlijke afspraken gemaakt worden met de medeoverheden.
 - Deze uitwerking zal in nauwe samenwerking met BZK worden opgepakt in het kader van het Programma Verduurzaming Gebouwde Omgeving van de Minister voor VRO en in het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie, waarmee gemeenten worden ondersteund in hun verduurzamingsopgave.

Toelichting op geadviseerd besluit

- *Verplichting infrastructuur in publieke handen*
In de Wcw wordt de verplichting infrastructuur in publieke handen opgenomen. Als gevolg daarvan kunnen uitsluitend warmtebedrijven waarbij de infrastructuur in handen van een publieke partij ligt of waarvoor geldt dat een publieke partij door een meerderheidsaandeel doorslaggevende zeggenschap heeft over de warmte-infrastructuur voor een nieuw warmtekavel worden aangewezen. Een aangewezen warmtebedrijf heeft de exclusieve bevoegdheid en wettelijke taak in dat warmtekavel een collectieve warmtevoorziening aan te leggen en te exploiteren als de gemeente hiertoe besluit.
- *Ingroeiperiode van 7 jaar*
In de Wcw wordt een ingroeiperiode van 7 jaar opgenomen. Tijdens deze periode van 7 jaar kunnen gemeenten ervoor kiezen om warmtebedrijven die niet voldoen aan de verplichting infrastructuur in publieke handen het recht verkrijgen gedurende 20-30 jaar een collectieve warmtevoorziening aan te leggen en te exploiteren. Dit kan alleen als er geen voldoende gekwalificeerd warmtebedrijf dat wel voldoet aan de verplichting infrastructuur publiek beschikbaar is. Het gaat hier om een tijdelijke uitzondering. Na 7 jaar geldt ook voor deze warmtevoorzieningen de regel infrastructuur in publieke handen. Private warmtebedrijven die tijdens de ingroeiperiode worden aangewezen zullen onder het overgangsrecht komen te vallen. Hierdoor zal de aanwijzing voor een periode van minimaal 20 tot maximaal 30 jaar gelden en kunnen zij hun investeringen terug verdienen.

- *Wettelijk verplichte evaluatie*
In de Wcw zal worden bepaald dat voorafgaand aan het aflopen van de ingroeiperiode een evaluatie zal worden uitgevoerd waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de mate waarin publieke realisatiekracht op dat moment beschikbaar is.

Onderbouwing geadviseerd besluit

- Met het geadviseerde besluit sluit u aan bij bovengenoemde argumentatie ten aanzien van het vitale belang van de warmte-infrastructuur en de duidelijke voorkeur van gemeenten en provincies. Het laatste is mede van belang gelet op het feit dat gemeenten in de Wcw een essentiële (regie-)rol krijgen bij de totstandkoming van collectieve warmtesystemen. Een keuze die niet wordt gedragen door gemeenten brengt het risico met zich mee dat gemeenten die regierol niet gaan invullen, waardoor de warmtetransitie in gevaar komt.
- Tegelijkertijd wordt met het opnemen van een ingroeiperiode van 7 jaar zoveel mogelijk beoogd te voorkomen dat het uit de onderzoeken en botsproeven naar voren komende risico op vertraging zich daadwerkelijk zal voordoen. In het voorstel blijft het gedurende de eerste 7 jaar immers mogelijk om ook warmtebedrijven die niet voldoen aan de verplichting infrastructuur in publieke handen (zoals private warmtebedrijven of publiek/private bedrijven zonder publiek meerderheidsaandeel) voor een warmtekavel aan te wijzen. Gedurende deze periode blijft het mogelijk voor private partijen te investeren in warmte.
- De voorgestelde keuze voor een relatief ruime ingroeiperiode van 7 jaar is ingegeven door de verwachte tijd die nodig zal zijn om de publieke realisatiekracht in voldoende mate te versterken en vergroten. Als uit die evaluatie blijkt dat de publieke realisatiekracht nog steeds onvoldoende aanwezig is, kan door een wetswijziging de ingroeiperiode eventueel verlengd worden.
- De mate waarin de tijdelijke uitzonderingsbepaling tijdens de ingroeiperiode daadwerkelijk het beoogde effect zal opleveren is afhankelijk van de vraag of en in welke mate private partijen gedurende de ingroeiperiode bereid zullen blijven om te investeren in collectieve warmte en de mate waarin gemeenten daadwerkelijk gebruik zullen maken van de uitzonderingsbepaling tijdens de ingroeiperiode.
- Wij gaan ervan uit dat investeren in collectieve warmte voldoende aantrekkelijk blijft voor private partijen:
 - Allereerst is van belang dat in de Wcw bepalingen zijn opgenomen die een redelijke businesscase voor een aangewezen warmtebedrijf borgen. Bestaande private warmtebedrijven en private warmtebedrijven die tijdens de ingroeiperiode worden aangewezen zullen onder het overgangsrecht komen te vallen. Hierdoor zal de aanwijzing voor bestaande private warmtebedrijven blijven gelden voor de resterende looptijd van de bestaande concessie. Voor nieuwe tijdens de ingroeiperiode aangewezen private warmtebedrijven zal de in de Wcw opgenomen aanwijzingstermijn van minimaal 20 tot maximaal 30 jaar gaan gelden. Verder zal ook de nieuwe op werkelijke kosten gebaseerde tariefregulering bijdragen aan de businesscase.
 - Verder is van belang dat bestaande warmtebedrijven binnen hun warmtekavel uitbreidingsmogelijkheden hebben en dat er ook

- mogelijkheden bestaan om het warmtekavel waarvoor zij zijn aangewezen te vergroten, waardoor voor hen potentieel nog meer ruimte ontstaat.
- Ook na de ingroeiperiode blijven er mogelijkheden voor private warmtebedrijven te participeren in de warmtemarkt als minderheidsaandeelhouder, warmteleveringsbedrijf, producent en in kleine collectieve warmtesystemen en in opdracht van integraal verantwoordelijke warmtebedrijven. In de bijgevoegde kamerbrief worden deze benoemd.
 - Ten aanzien van de bereidheid van gemeenten om gebruik te maken van de uitzonderingsbepaling gaan wij ervan uit dat gemeenten het belang van een zo snel mogelijke warmtetransitie onderkennen en besluitvorming niet zullen uitstellen uitsluitend op grond van de overweging dat er geen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsaandeel beschikbaar is.

Er is ondanks het voorgaande geen garantie dat de voorgestelde keuze ten aanzien van infrastructuur in publieke handen met een ingroeiperiode geen enkel vertragend effect zal hebben op de warmtetransitie. Een keuze voor een Wcw zonder de verplichting infrastructuur in publieke handen is echter onwenselijk omdat dit niet in lijn is met de overwegingen ten aanzien van het vitale belang van de warmte-infrastructuur en de gemeenten die op grond van de Wcw een regierol krijgen hier grote bezwaren tegen hebben.

Alternatieven voor de voorgestelde keuze

1. Aan de medeoverheden, warmtebedrijven en netwerkbedrijven is ook een anders vormgegeven ingroeiperiode voorgelegd: starten met Wcw waarin infrastructuur in publieke handen niet verplicht is en deze verplichting pas na de ingroeiperiode van kracht te laten worden:
 - In dit alternatief wordt in de Wcw geregeld dat tijdens de ingroeiperiode alle soorten warmtebedrijven voor een warmtekavel kunnen worden aangewezen. Pas na de ingroeiperiode zal de verplichting infrastructuur publieke in werking treden. Ook in deze variant zal in de Wcw een verplichte evaluatie worden ingebouwd, waarin wordt gezien of er na de ingroeiperiode voldoende publieke realisatiekracht aanwezig is. Daarnaast geldt ook in deze variant dat de ingroeiperiode door een wetswijziging eventueel verlengd kan worden indien zou blijken dat de publieke realisatiekracht nog steeds onvoldoende aanwezig is.
 - De gemeenten (behalve de gemeente Amsterdam) en provincies hebben een voorkeur voor de in het geadviseerde besluit omschreven invulling van de ingroeiperiode. Zij zijn van mening dat er met de in deze nota geadviseerde keuze meer druk ligt op het realiseren van de publieke realisatiekracht en daarmee de kans op 'uitstel is afstel' minder groot is. Voor warmtebedrijven biedt deze optie echter meer mogelijkheden en de optie past goed bij het opbouwen van de publieke realisatiekracht.
2. Wcw zonder marktordening:
 - Het gaat hier om het alternatief van een Wcw zonder marktordening met uitsluitend bepalingen ten aanzien van tariefregulering, duurzaamheid en leveringszekerheid. Dit alternatief komt tegemoet aan de oorspronkelijke wens van gemeenten om zonder transparante en non-discriminatoire selectieprocedure een warmtebedrijf te selecteren, en geeft ruimte voor zowel private als publieke bedrijven.

- Het is u echter om onderstaande redenen eerder in nota's van 9 maart en 30 juni 2022 ontraden en u heeft toen aangegeven niet voor dit alternatief te willen kiezen. Voor de volledigheid wordt de optie nogmaals benoemd.
- - er wordt geen invulling gegeven aan de in het Klimaatakkoord afgesproken regierol van de gemeente. Het huidige probleem van onvoldoende bevoegdheden voor gemeenten wordt niet opgelost.
 - daarmee zal worden teruggevallen op de huidige praktijk waarbij gemeenten aan de voorkant gebruik maken van concessies die worden aanbesteed.
 - Aan concessies en het gebruik van de aanbestedingsprocedure kleven de volgende nadelen:
 - gemeenten zullen met warmtebedrijven moeten onderhandelen;
 - in plaats van een bestuursrechtelijke verticale relatie geldt een privaatrechtelijke horizontale relatie;
 - in een vroeg stadium zal de gemeente moeten aangeven onder welke exacte condities de overeenkomst gesloten zal worden, de mogelijkheid van bijsturing na verlening van de concessie is beperkt;
 - cherry picking waarbij warmtebedrijven alleen de voor hen meeste aantrekkelijke wijken willen aansluiten is moeilijker te voorkomen.
 - een aanbestedingsprocedure gaat uit van concurrentie op prijs. Tariefregulering op basis van werkelijke efficiënte kosten maakt concurrentie op prijs in principe onmogelijk en daarmee verhoudt een concessiemodel zich slecht met tariefregulering op basis van werkelijke efficiënte kosten. Introductie van tariefregulering op basis van werkelijke efficiënte kosten vraagt om een wet waarin de selectie van warmtebedrijven op een andere wijze dan via aanbesteding wordt geregeld.
 - er kan wel gewerkt worden met een referentietarief, waarbij dan kan worden gezien of een referentietarief bijvoorbeeld op basis van gemiddelde kosten en uiteraard zonder de huidige directe koppeling met de gasprijzen mogelijk is
 - het is onwenselijk dat er geen marktordeningsbepalingen gelden voor een sector die van vitaal belang is. Dit kan u worden verweten.
- Een voordeel van deze optie is dat het aantrekkelijk blijft voor private partijen om te investeren in collectieve warmte.
- Een ander voordeel is dat gemeenten met een gemeentelijk warmtebedrijf via een inbesteding of quasi-inbesteding voorrang kunnen geven aan dit warmtebedrijf zonder een aanbestedingsprocedure te volgen. Dit is niet voor alle gemeenten mogelijk waardoor andere gemeenten gedwongen zullen zijn een overeenkomst te sluiten met een privaat warmtebedrijf dat de infrastructuur ook in handen zal hebben.
- Tot slot is een voordeel dat de gasreferentie uit de tariefregulering geschrapt kan worden. Net als nu zullen de instrumenten van maximum prijs en monitoring van de ACM op een redelijk rendement beschikbare sturingsinstrumenten zijn.
- Dit alternatief betreft een aanzienlijke herschikking van het wetsvoorstel. Het aangepaste wetsvoorstel zal opnieuw afgestemd moeten worden met de

medeoverheden, ACM en warmtebedrijven. Het wetsvoorstel zal hierdoor vertraging oplopen.

Onderzoek duurzaamheidsnormen DWTM

- De Warmte Transitie makers (DWTM) hebben de voorgestelde duurzaamheidsnormen in de Wcw onderzocht. Specifiek keken ze naar 'de mate waarin de voorgestelde normen voldoende zijn om de aangescherpte CO2 reductie doelstellingen van het kabinet te halen'.
- DWTM concludeert dat de normen voldoende zijn. Wel geven ze aan dat er onzekerheid zit in de rekenmethode. Hier is in Europees verband discussie over. Ook het type bron dat gebruikt zal worden als alternatief voor houtige biomassa, beïnvloed de mate waarin de Wcw duurzaamheidsnormen zorgen voor de gewenste CO2 reductie.
- We zullen de ontwikkelingen rondom de rekenmethode en warmtebronnen blijven volgen. Als dat nodig is, zullen we de Wcw duurzaamheidsnormen aanpassen.