

Vergaderjaar 2018–2019

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 616

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2019

In de onlangs gepubliceerde wijziging van de Warmtewet¹ en de onderliggende regelgeving zijn naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet in 2016 diverse knelpunten weggenomen voor het functioneren van de Warmtewet voor de huidige afnemers van warmte. Ik heb uw Kamer destijds geïnformeerd dat vraagstukken die spelen in het kader van de energietransitie worden uitgewerkt in Warmtewet 2.0.² In dat licht heeft uw Kamer een tweetal moties³ aangenomen. In deze brief informeer ik uw Kamer over de planning van het wetstraject van Warmtewet 2.0 en over de resultaten van de onderzoeken die voor de uitvoering van deze moties heb laten uitvoeren. Met deze brief geef ik ook uitvoering aan bovengenoemde moties.

Warmtewet 2.0

Warmtenetten gaan naar verwachting een grotere rol spelen in de Nederlandse energievoorziening, als alternatief voor het verwarmen met aardgas. Om de besluitvorming over en investeringen in de aanleg en exploitatie van warmtenetten te faciliteren wil ik de benodigde rollen en verantwoordelijkheden van publieke en private partijen nader duiden in de Warmtewet. Ook wordt bekeken in hoeverre de minimale randvoorwaarden om de publieke belangen (betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid) te realiseren bij collectieve warmtelevering aangescherpt moeten worden. Het wetstraject Warmtewet 2.0 omvat drie hoofdthema's:

¹ Stb. 2018, nr. 311

² Zie bijvoorbeeld mijn brief over de wetgevingsagenda energietransitie (Kamerstuk 30 196, nr. 566)

³ Kamerstuk 34 723, nr. 13 en Kamerstuk 34 723, nr. 29

1. Marktordening

De marktordening voor warmtenetten moet bijdragen aan de realisatie van een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtemarkt. Op basis van de resultaten van het in mijn opdracht door SEO⁴ uitgevoerde onderzoek naar de marktordening (zie hierna), de discussies in het kader van het Klimaatakkoord en overige gesprekken met belanghebbenden en literatuurstudies zie ik voor de borging van de publieke belangen drie uitgangspunten voor de marktordening:

- 1) De marktordening moet aansluiten bij de technische en economische kenmerken van de markt en bijdragen aan efficiënte marktuitskomsten.
- 2) Gelet op de diversiteit aan potentiële warmtebronnen en -systemen moet er voldoende ruimte zijn voor lokaal maatwerk.
- 3) Gemeenten en Rijk moeten nu en in de toekomst over voldoende sturingsmogelijkheden beschikken om de realisatie van publieke belangen te kunnen borgen.

Deze uitgangspunten neem ik mee in de beleidsvoorbereiding voor het wetstraject. Op basis van een eerste analyse verwacht ik dat het daarbij zinvol is om een onderscheid aan te brengen in de regulering van grote regionale transportnetten, middelgrote lokale distributienetten en kleinschalige warmtesystemen.

2. Tariefregulering

De tarieven voor kleinverbruikers van warmte via warmtenetten worden in de huidige Warmtewet gemaximeerd op basis van de gasreferentie. Dit uitgangspunt is in de recente wijziging van de Warmtewet nog niet gewijzigd. De reden hiervoor is dat, gelet op de voorlopig dominant blijvende positie van aardgas in de Nederlandse warmtevoorziening, het uitgangspunt dat afnemers van collectieve warmte niet meer mogen betalen dan gasgebruikers voorlopig relevant blijft. Duidelijk is dat deze gasreferentie in de context van een energietransitie zijn waarde verliest. Op basis van mijn eerste analyses en het onderzoek van SiRM⁵ kom ik tot de conclusie dat er nog geen eenduidig antwoord is op de vraag wat een passend alternatief is voor de gasreferentie. Verder onderzoek is nodig alvorens ik in het kader van het wetstraject Warmtewet 2.0 tot een weloverwogen keuze kan komen voor een passend alternatief voor de gasreferentie.

3. Verduurzaming

Dit kabinet heeft de ambitie uitgesproken om in 2050 een bijna CO₂-neutrale energievoorziening te realiseren. De uitrol van warmtenetten leidt alleen tot CO₂-reductie in de gebouwde omgeving als voldoende duurzame bronnen beschikbaar zijn en worden aangesloten. Ik onderzoek op dit moment op welke wijze ik de stimulans voor verduurzaming van warmtenetten het beste kan vormgeven gelet op de grote mate van heterogeniteit in de sector en de samenhang met de realisatie van de publieke belangen betaalbaarheid en betrouwbaarheid. De afspraken uit het ontwerpKlimaatakkoord worden daarbij als voorlopig uitgangspunt genomen.

Uitvoering moties

Uw Kamer heeft twee moties aangenomen die relevant zijn voor Warmtewet 2.0:

⁴ SEO (2018), belang bij splitsing in de warmtemarkt

⁵ SiRM (2019), Tariefregulering warmtebedrijven voor kleinverbruikers

- 1) De motie van de leden Yesilgöz-Zegerius en Jetten verzoekt de regering te onderzoeken wanneer en op welke manier de splitsing tussen productie en levering van warmte enerzijds en het warmte-transport en netbeheer anderzijds mogelijk is met het oog op een betere werking van de markt en verdere verduurzaming van de warmtelevering.⁶
- 2) De motie van het lid Dik-Faber verzoekt de regering om in de aanloop naar Warmtewet 2.0 te onderzoeken welke alternatieven er zijn voor de gasreferentie.⁷

Ik heb onderzoeksbureaus SEO (motie 1) en SiRM (motie 2) de opdracht gegeven om hier onderzoek naar te doen. Hierna doe ik kort verslag van hun bevindingen.

Splitsing in de warmtemarkt

Bij de discussie over de marktordening van warmtenetten wordt vaak de parallel getrokken met de marktordening van de elektriciteit- en gasmarkt. Bij de elektriciteit- en gasmarkt is er voor gekozen om de productie, handel en levering van de energiedrager te splitsen van netbeheer. Deze splitsing heeft concurrentie tussen verschillende producenten en leveranciers op nationaal niveau mogelijk gemaakt. SEO heeft onderzocht in hoeverre deze parallel daadwerkelijk opgaat en in hoeverre splitsing op de warmtemarkt bijdraagt aan de realisatie van de publieke belangen.

SEO komt tot de conclusie dat de nadelen van splitsing in de warmtemarkt waarschijnlijk zwaarder wegen dan de voordelen. De mogelijke voordelen van splitsing, zoals die zich voordoen bij elektriciteit en gas, zullen zich volgens SEO in de praktijk in de warmtemarkt niet voordoen. Dit is gelegen in het feit dat splitsing geen oplossing biedt voor structurele knelpunten die volgen uit de technische en economische kenmerken van de warmtemarkt. Enkele voorbeelden van deze kenmerken zijn: (i) warmtenetten kennen een relatief groot transportverlies waardoor warmtenetten vaak een lokaal en decentraal karakter hebben. (ii) Warmtenetten zijn gesloten systemen. De wisselwerking tussen aanvoer en afvoer en de verschillende kwaliteitsparameters die daarbij een rol spelen maken het handhaven van de systeemkwaliteit relatief complex. (iii) Warmtenetten worden vaak beleverd door een of enkele warmtebronnen die vaak over een lokaal monopolie beschikken. (iv) De warmtemarkt heeft de kenmerken van een natuurlijk monopolie (o.a. vanwege de niet-dupliceerbare infrastructuur).

De belangrijkste conclusie van SEO is dat splitsing in de warmtemarkt geen positieve bijdrage levert aan betaalbaarheid. Splitsing in de warmtemarkt leidt tot de introductie van extra kosten om de gesplitste markt te laten functioneren. Dit leidt tot extra transactiekosten om de afstemming tussen productie en levering te organiseren. SEO onderkent dat splitsing bij grote, nog te ontwikkelen, regionale warmtesystemen in Nederland, zoals bijvoorbeeld de warmterotonde Zuid-Holland, per saldo mogelijk wel voordelen kan opleveren. Tot slot merkt SEO op dat de warmtemarkt zich in een andere fase van ontwikkeling bevindt dan de elektriciteits- en gasmarkten die een hoge mate van volwassenheid kennen.

De bevindingen van onderzoeksbureau SEO worden o.a. bevestigd in de recente analyse van onderzoeksbureau SiRM (zie hierna) en het rapport over de evaluatie van de Warmtewet (2016) van onderzoeksbureau

⁶ Motie van de leden Yesilgöz-Zegerius en Jetten (Kamerstuk 34 723, nr. 13)

⁷ Motie van het lid Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 34 723, nr. 29)

Ecorys.⁸ Op basis van deze onderzoeken en mijn eerste eigen analyses trek ik op dit moment de conclusie dat, zolang de structurele economische en technische kenmerken van de markt ongewijzigd blijven, het aanbrenge van een generieke wettelijke verplichte splitsing tussen productie en levering van warmte enerzijds en het warmtetransport en netbeheer anderzijds, niet bijdraagt aan het verbeteren van de betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid. Ik onderzoek op dit moment in hoeverre dit bij (toekomstige) regionale transportnetten mogelijk anders uitpakt.

Alternatieven voor de gasreferentie

Op basis van zijn onderzoek identificeert SiRM drie mogelijke alternatieven voor de huidige gasreferentie:

- 1) Door warmtebedrijven bepaalde transparante tarieven. Bij deze manier bepalen warmtebedrijven zelf hun tarieven, maar zijn zij gehouden aan transparantieplichtingen en monitort de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de rendementen. Een variant op deze manier van reguleren wordt in de meeste andere Europese landen gebruikt.
- 2) Door de toezichthouder vastgestelde landelijke referentietarieven. Deze manier van reguleren lijkt het meest op de huidige gasreferentie. Een warmtebedrijf mag tarieven niet boven een bepaalde referentie vaststellen.
- 3) Door de toezichthouder vastgestelde tarieven. Deze manier van reguleren lijkt het meest op de regulering bij gas en elektriciteit. De ACM kan als toezichthouder dan bijvoorbeeld de tarieven vaststellen op basis van de eigen kosten van het warmtebedrijf of op basis van de gemiddelde kosten van vergelijkbare warmtebedrijven.

SiRM concludeert dat er geen duidelijke «winnaar» tussen de vormen van regulering bestaat. De heterogeniteit van de warmtemarkt maakt de zoektocht naar een alternatief voor de gasreferentie erg complex. SiRM merkt tot slot op dat mogelijk een meer hybride reguleringsvorm, waarbij er meer rekening gehouden kan worden met deze heterogeniteit, passender is voor de warmtemarkt.

Planning Warmtewet 2.0

Ik streef ernaar om in de uitwerking en invoering van de nieuwe Warmtewet zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de voorgenomen afspraken en tijdspaden in het ontwerpKlimaatakkoord. In dit ontwerpakkoord is opgenomen dat het wenselijk is dat de nieuwe Warmtewet per 1 januari 2022 in werking kan treden. Op deze manier verwacht ik in het bijzonder gemeenten duidelijkheid en ondersteuning te kunnen bieden voor de keuzes die zij moeten maken om de verduurzaming van de gebouwde omgeving (de wijkgerichte aanpak) te realiseren.

Het is mijn inzet om 2019 te benutten voor het gedetailleerd uitwerken van de hierboven genoemde inhoudelijke thema's, inclusief de afstemming met stakeholders. Ik voorzie dat de internetconsultatie van het wetsvoorstel na de zomer van 2019 kan starten. Naar verwachting zal het wetsvoorstel in de loop van 2020 aan uw Kamer worden aangeboden.

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

⁸ Ecorys (2016), Evaluatie Warmtewet en toekomstig marktontwerp warmte, Kamerstuk 34 415, nr. 1.