Adviescollege toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

ATR, Adviescollege toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/SH/HS/bs/ATR1034/2020-U111
Uw referentie

Datum 6 augustus 2020
Betreft Wet collectieve warmtevoorziening

Geachte heer Wiebes,

Op 17 juli 2020 is de Wet collectieve warmtevoorziening aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. Het wetsvoorstel stelt regels aan collectieve warmtesystemen. Die worden in stedelijk gebied als kosten- en energie-efficiënte optie gezien voor de reductie van de CO_2-uitstoot. De Klimaatwet stelt als doel om de CO_2-uitstoot in 2050 drastisch te reduceren. Op dit moment zijn in Nederland 7 miljoen woningen en 1 miljoen gebouwen slechts matig geïsoleerd terwijl ze voor het merendeel nog worden verwarmd met aardgas. Collectieve warmtesystemen kunnen een forse bijdrage leveren aan het terugdringen van de CO_2-uitstoot als daarvoor restwarmte wordt gebruikt. Daarvoor wordt een wijkgerichte aanpak voorgesteld die recht doet aan de specifieke omstandigheden in wijken, zoals de beschikbaarheid van restwarmte, kenmerken van woningen en technische en geografische kenmerken.

Context & inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel beschrijft drie opties om een CO_2-vrije warmtevoorziening te realiseren: (1) een collectief warmtesysteem (een warmtenet), (2) (groen)gas, en (3) elektriciteit. Een collectief warmtesysteem wordt in stedelijk gebied als kosten- en energie-efficiënte optie gezien. Dit wetsvoorstel ziet op de eerste optie en vervangt de bestaande Warmtewet met het doel om:

1. de groei van collectieve warmtevoorziening mogelijk te maken door een nieuwe marktordening;
2. meer transparantie te bewerkstelligen in de tariefstelling door de gasreferentie los te laten;
3. verduurzaming zeker te stellen, en;
4. de vereisten omtrent leveringszekerheid aan te scherpen.

Ad 1 | Nieuwe marktordening

Het wetsvoorstel bevordert verduurzaming van de bebouwde omgeving door een wettelijk raamwerk vast te leggen waarbinnen decentrale overheden, warmtebedrijven, VvE's en burgers moeten opereren. De nieuwe marktordening omvat het geheel van regels dat beschrijft welke partijen onder welke voorwaarden op een markt actief mogen zijn en welke rechten en plichten gebruikers hebben. De wijkgerichte aanpak vormt de basis voor

de marktordening. Gemeenten krijgen in de wijkgerichte aanpak de regie. Zij stellen warmtekavels vast en wijzen warmtebedrijven aan die het warmtenet zullen exploiteren. Een warmtebedrijf is verantwoordelijk voor de productie, het transport en de levering van de warmte. Warmtebedrijven dienen te voldoen aan informatieverplichtingen. Deze zijn zowel incidenteel als structureel van aard. Zo moeten warmtebedrijven voor warmtekavels een uitgewerkt kavelplan indienen, waarin het netontwerp is opgenomen. Daarnaast moet het warmtebedrijf dat de kavel vergund krijgt, periodiek een investeringsplan opstellen. Dat plan bevat voorgenomen investeringen voor de lange termijn. Het warmtebedrijf moet de afnemers van warmte periodiek informeren over onder andere de duurzaamheid van het netwerk.

In principe wordt iedere gebouweigenaar (binnen een aangewezen warmtekavel) waar een nieuw warmtenet wordt aangelegd, aangesloten op het warmtenet. Gebouw-eigenaren kunnen echter gebruik maken van een 'opt-out'-mogelijkheid. Ze moeten dan zelf vooraf een melding doen en zorgen voor een CO_2-vrij alternatief (bijvoorbeeld een warmtepomp). Zo'n alternatief kan hogere kosten voor de gebouweigenaar met zich mee brengen. De gebouweigenaar wordt verplicht om zulke kosten te maken als hij voor een 'opt-out' kiest, omdat ook het alternatief CO_2-vrij moet verwarmen.

Ad 2 | Aanpassing tariefsystematiek

De Wet collectieve warmtevoorziening laat de gasreferentie en het 'niet-meer-dan-anders'-principe (NMDA) los. Waar de huidige maximum-prijsbepaling is gebaseerd op een vergelijking met verwarming door gasverbrandingsinstallaties, wordt de nieuwe tariefmethodiek gebaseerd op de werkelijke kosten voor opwekking, distributie en levering van warmte via het warmtenet. Een gevolg van het loslaten van het NMDA-principe is dat consumenten een hoger tarief moeten betalen voor hun warmte. Net als met de huidige Warmtewet worden die tarieven gemaximeerd. ACM zal die maxima bepalen en toezicht houden op de gehanteerde tarieven.

Ad 3 | Verduurzaming

Warmtenetten zijn een middel om de warmte te transporteren. Voor de opwekking van de warmte kunnen bronnen worden gebruikt die CO_2 uitstoten. Om te bewerkstelligen dat de warmtevoorziening in 2050 helemaal CO_2-vrij is, is in het wetsvoorstel een minimaal haalbaar pad voor verduurzaming opgenomen (een 'prestatienorm' voor CO_2-uitstoot). Om aan deze prestatienorm te voldoen zullen bedrijven moeten investeren.

Ad 4 | Vereisten leveringszekerheid

Technische en geografische kenmerken van warmtenetten verschillen. Van belang voor de afnemers is dat het warmtenet voldoende leveringszekerheid biedt. Die leveringszekerheid is afhankelijk van de betrouwbaarheid van het warmtenet en van de bron die de warmte aan het net levert. De wet maakt het warmtebedrijf integraal verantwoordelijk voor de levering van warmte op korte en lange termijn. Eisen aan de leveringszekerheid maken dat, in het geval een warmtebron uitvalt, alternatieve warmtebronnen binnen korte termijn warmte moeten kunnen leveren. Vanwege de leveringszekerheid mogen zulke bronnen ook fossiele brandstoffen gebruiken voor de warmteopwekking.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Om het reductiedoel uit de Klimaatwet te kunnen halen moet de bebouwde omgeving voorzien worden van een CO_2-vrije warmtevoorziening. De mogelijkheden daartoe kunnen vanwege technische kenmerken als druk, debiet, temperatuur en warmteverlies bij transport, alleen lokaal worden bepaald. Warmtebedrijven beschikken over de benodigde technische kennis om een warmtenet aan te leggen en te onderhouden. Zij krijgen daarom, in samenspraak met de gemeente die over de inrichting van de omgeving gaat, een centrale rol in het stelsel. Deze opzet sluit logisch aan bij het technische karakter van een warmtenet. Het college heeft geen opmerkingen bij nut en noodzaak van warmtenetten voor een CO_2-vrije warmtevoorziening.

Met het voorliggende voorstel krijgt een warmtebedrijf het exclusieve recht om een warmtenet te exploiteren. Dit exclusieve recht geeft het betreffende bedrijf een monopolie. Dit brengt het risico met zich mee dat de prikkel ontbreekt om het warmtenet op de meest efficiënte manier in te richten, met als mogelijk gevolg dat onnodig hoge kosten worden berekend voor de aansluiting op het net en de afname van warmte. Dat staat op gespannen voet met het publieke belang om CO_2-vrije warmtevoorziening te stimuleren. Toezichthouder ACM krijgt daarom bevoegdheden om tarieven te maximeren. In de huidige wet wordt de maximering bepaald met het NMDA-principe, waarbij het maximum is gerelateerd aan de tarieven voor warmte die met gangbare, traditionele (gas)installaties wordt voortgebracht. Het voorliggende wetsvoorstel vervangt dit principe door een op daadwerkelijke kosten gebaseerd maximumtarief. Daarmee wordt het mogelijk dat tarief voor warmte via een warmtenet hoger wordt dan verwarming met gas (‘meer dan anders’). Volgens de door het kabinet vastgestelde systematiek gelden de resulterende meerkosten voor warmte via een warmtenet als regeldruk.[1] De toelichting bij het wetsvoorstel gaat niet in op het situatie dat de kosten van warmte via het warmtenet hoger zijn dan voor verwarming met gas. Het benoemt evenmin de regeldrukgevolgen van deze ‘meer dan anders’-situatie.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting in te gaan op het mogelijk kostenverhogende effect en de gevolgen daarvan voor de tarieven als het ‘niet-meer-dan-anders’-principe wordt losgelaten.

[1] Handboek meting regeldruk kosten, deel III, ad 2 en ad 9.

1.2 Het college adviseert om de warmtewet te zijner tijd te evalueren op de gevolgen voor regeldruk waaronder de (meer)kosten voor afnemers van warmte.

Het vervangen van het NMDA-principe door een op daadwerkelijke kosten gebaseerd maximum leidt er toe dat regionale verschillen in kosten en verschillen tussen warmtenetten worden doorberekend. Het gevolg is dat gebouweigenaren met een identiek verbruikspatroon andere kosten voor warmte krijgen. De toelichting motiveert dit door aan te geven dat daarmee kostenverschillen tussen warmtesystemen zichtbaar worden. Die transparantie zou bijdragen aan het maken van lokaal efficiënte keuzes in de wijkgerichte aanpak. Het college merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt hoe transparantie bijdraagt aan die efficiënte keuzes, gelet op het feit dat gebouweigenaren in de praktijk veelal geen rendabele CO_2-vrije alternatieven hebben en de aansluiting op het warmtenet daarmee *de facto* onvermijdelijk is.

2. Minder belastende alternatieven

Voor dit wetsvoorstel is een vergelijking met warmtesystemen in andere landen gemaakt. Omdat nationale kenmerken verschillen, zoals de beschikbaarheid van (rest)warmte, zijn uit die vergelijking geen haalbare alternatieven naar voren gekomen. In het voorstel is gekozen voor een oplossing waarbij zowel private als publieke partijen het warmtenet kunnen exploiteren. Daarbij is overwogen of met een splitsing tussen levering en transport en een toegang voor derden, concurrentie tussen partijen *op* het warmtenet kan worden gecreëerd. Hiervoor is beargumenteerd niet gekozen. Volgens de toelichting bij het voorstel heeft niet alleen het warmtenet (de infrastructuur) de kenmerken van een monopolie, maar is er vaak ook een grote afhankelijkheid van slechts één of enkele warmtebronnen en -producenten. Een warmtebedrijf dat op enig moment opnieuw warmteproductie moet inkopen, kan worden geconfronteerd met aanzienlijke marktmacht van een warmteproducent. Deze afhankelijkheid kan strijdig zijn met het belang van leveringszekerheid aan consumenten en een rendabele exploitatie van het warmtenet. Bovendien zijn warmtenetten veelal lokaal van aard en heeft het transport van warmte zodanige kenmerken dat toegang tot het warmtenet van een extra producent technisch complex is. Het voorstel kiest daarom voor een marktordening waarbij één partij eigenaar is van het warmtenet en integraal verantwoordelijk is voor de productie/inkoop, het transport en de levering van warmte. Deze partij wordt integraal verantwoordelijk voor de continuïteit en de kwaliteit van de warmtelevering. Het moet daarvoor een kavelplan (ter verkrijging van het warmtekavel) en een investeringsplan (ter verkrijging van de toestemming van de toezichthouder om te starten met de exploitatie van het collectief warmtesysteem en de levering van warmte).

Het college constateert dat het voorstel beargumenteerd kiest voor een specifieke marktordening. Het voorstel maakt uitzonderingen mogelijk voor regionale warmtetransportnetten. Het bevat verder een lichter regime voor kleine collectieve warmtesystemen met maximaal 500 kleinverbruikers of huurders en leden van een Vereniging van Eigenaren (VvE). In de voorbereidende fase van het wetsvoorstel is een MKB-toets uitgevoerd. Daarbij is een alternatief criterium voorgesteld in plaats van het bovengenoemde criterium wat het aantal aansluitingen als basis neemt. Warmtebedrijven stellen voor om de omvang of de opbouw van een bedrijf te gebruiken als criterium. Om in aanmerking

te komen voor dit lichtere regime moeten de betreffende partijen ontheffing vragen van het verbod om zonder aanwijzing door burgemeester en wethouders (B&W) warmte te transporteren en te leveren. De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat de aanvraag tot ontheffing is bedoeld om 'cherry-picking' te voorkomen waarbij rendabele kleine initiatieven ten koste gaan van de rendement van het grote warmtenet door het aangewezen warmtebedrijf. Een mogelijk minder belastend alternatief is om in de wet de voorwaarden op te nemen waaraan een initiatief moet voldoen om vrijgesteld te zijn van het verbod op transporteren en leveren van warmte. Deze wettelijk geregelde vrijstelling kan desgewenst worden aangevuld met een meldingsplicht op basis waarvan het aangewezen warmtebedrijf de mogelijkheid heeft om bezwaar aan te tekenen de vrijstelling van het initiatief. Een dergelijke constellatie past goed bij het 'think small first'-principe dat een belangrijke hoeksteen vormt van het regeldrukbeleid van dit kabinet, zonder dat het doel van de wet wordt gefrustreerd.

2.1 Het college adviseert om de verplichte aanvraag van een ontheffing door potentiële kleine warmtecollectieven te vervangen door een bij wet geregelde vrijstelling voor deze collectieven, eventueel aangevuld met een meldingsplicht.

3. Werkbaarheid

De warmtemarkt omvat veel (soorten) partijen. Het wetsvoorstel bevat verplichtingen voor alle partijen die betrokken zijn bij de inkoop van restwarmte, de productie, de distributie, de levering en de afname van warmte. De toelichting bij het voorstel maakt niet inzichtelijk of deze verplichtingen op hun werkbaarheid voor de betreffende partijen zijn onderzocht. Ter illustratie benoemt het college mogelijke problemen met betrekking tot de werkbaarheid van verplichtingen voor het warmtebedrijf, de huurders (als eindgebruikers van de warmte) en de verhuurders van de te verwarmen gebouwen.

Warmtebedrijf

De centrale partij in een warmtenet is het warmtebedrijf. Dit krijgt ter exploitatie een warmtekavel toegewezen van B&W. Het wetsvoorstel noemt de criteria die bij de aanwijzing moeten worden gehanteerd. Het is echter niet duidelijk hoe die criteria zich tot elkaar verhouden in geval er meerdere gegadigden zijn voor een warmtekavel. Het wetsvoorstel zal aan kracht winnen als het een nadere operationalisering van de criteria en hun onderlinge verhouding bevat dan wel voorschrijft dat B&W de operationalisering moeten maken voordat zij de inschrijving op een warmtekavel openstellen.

Warmtebedrijven zijn verplicht om eenduidige boekhoudkundige regels te hanteren voor het registeren en administreren van financiële gegevens waaronder de gemaakte kosten. Voor de werkbaarheid van deze boekhoudkundige verplichtingen is het van belang dat deze regels duidelijk zijn en ook consistent zijn in de tijd. ACM krijgt bevoegdheden om boekhoudkundige regels op te stellen om onduidelijkheid te voorkomen. Een nadere duiding hiervan zal worden gegeven in de lagere regelgeving, maar tot op heden blijft het onduidelijk in hoeverre de boekhoudkundige regels werkbaar zullen zijn in de praktijk. Ook in de MKB-toets is hier door warmtebedrijven uitgebreid aandacht voor gevraagd.

Huurder (als eindgebruiker)

Een tweede partij die van belang is op de warmtemarkt, is de consument die warmte nodig heeft. Van belang voor de consument is dat deze in beginsel verplicht op een warmtenet moet worden aangesloten, tenzij hij kiest voor een 'opt out' en aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet. Een belangrijke voorwaarde is dat de consument voor een CO_2-vrij alternatief moet kiezen. Als dit alternatief er niet is, is de consument verplicht tot een aansluiting op het warmtenet. Hij ontvangt dan warmte tegen een tarief dat op de daadwerkelijke kosten van het warmtebedrijf is gebaseerd. Dit tarief is aan een maximum onderhevig dat wordt vastgesteld door de toezichthouder ACM. Zoals hierboven gememoreerd, kan dit tarief hoger liggen dan bij het NMDA-principe. Het verschil vormt regeldruk. Belangrijk voor de werkbaarheid is de vraag hoe dit hogere tarief zich verhoudt tot het streven van het kabinet tot woonlastenneutraliteit, zoals verwoord in het Klimaat-akkoord.[2]

Verhuurders

De spanning tussen een hoger warmtetarief en de woonlastenneutraliteit is ook direct relevant voor verhuurders. Huurders moeten hen (in voldoende mate) toestemming geven tot het aansluiten van de woning op het warmtenet. De kans dat zij dit doen, is mogelijk niet groot als dat leidt tot een toename van de kosten voor verwarming. Als verhuurders vervolgens geen ontheffing krijgen op de verplichting hun woningen aan te sluiten op het warmtenet, komen zij in een onwerkbare situatie. Enerzijds moeten ze hun gebouwen aansluiten op het warmtenet, omdat ze geen ontheffing hebben. Anderzijds mogen ze dat niet, omdat hun huurders niet (in voldoende mate) daarvoor toestemming hebben gegeven. De toelichting bij het wetsvoorstel maakt niet duidelijk hoe verhuurders in dit geval moeten of kunnen handelen.

3.1 Het college adviseert om de verplichtingen die het voorstel met de nieuwe marktordening oplegt, te onderzoeken op hun werkbaarheid voor de betreffende partijen op de warmtemarkt.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het voorstel bevat geen regeldrukparagraaf. Separaat is aan ATR een uitgebreide regeldrukparagraaf inclusief berekening toegestuurd. Deze berekening is echter (nog) niet openbaar.

[2] Woonlastenneutraliteit is het gelijk blijven of lager worden van de maandelijkse lasten die een huishouden betaalt aan energie (gas, elektriciteit, warmte) en hypotheeklast of huur. Zie "Het klimaatakkoord in (meer dan) 70 vragen", https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat/documenten/publicaties/2019/06/28/het-klimaatakkoord-in-meer-dan-70-vragen (vraag 43).

De regeldruk die nu is berekend is als volgt:

Partij	**Verplichting**	**Eenmalig[3]**	**Jaarlijks**
Grote warmtesystemen	Kavelplannen	€ 0,7- 0,8 mln.	
	Duurzaamheid	Nog niet in beeld	Nog niet in beeld
	Leveringszekerheid		€ 0,2 mln.
Warmtetransportnetten	Warmteprogramma		Nog niet in beeld
Kleine warmtesystemen	o.a. leveringszekerheid		€ 1,1 – 1,4 mln.
VVE's en verhuurders	Ontheffingen		€ 0,3 mln.
Kleinverbruikers	Opt out		€ 1,4 – 1,8 mln.

Het college merkt op dat de berekening van de regeldrukgevolgen meerdere tekortkomingen vertoont. Zo wordt wel de regeldruk van de informatieverplichtingen benoemd die horen bij het afzien van een aansluiting op een warmtenet. De kosten van de informatieverplichtingen van deze 'opt-out' worden geraamd op € 1,4-1,8 miljoen. De kosten van de bijbehorende inhoudelijke verplichtingen worden echter ten onrechte niet als regeldruk aangemerkt. Andere voorbeelden van verplichtingen waarvan de kosten ten onrechte niet als regeldruk worden benoemd, zijn de inhoudelijke eisen ten aanzien van de leveringszekerheid en de duurzaamheidsnorm. De regeldruk voor deze verplichtingen moet alsnog in beeld worden gebracht.

Voor andere verplichtingen waarvan de regeldrukgevolgen nog niet in beeld zijn gebracht, is nog niet duidelijk wie aan die verplichtingen moet voldoen. Zo moet voor de aansluiting op het warmtenet nog 'achter de voordeur' een aansluitset of afleverset worden geïnstalleerd. De kosten daarvan worden aan de gebouweigenaar doorberekend. Deze betaalt ook jaarlijkse kosten voor het onderhoud van de aansluitset. Maar het is niet duidelijk of de gebouweigenaar ook verantwoordelijk wordt voor de financiering van de aansluitset en dus ook niet wie de regeldrukgevolgen daarvan moet ondergaan.

Verder zijn er verplichtingen die pas in lagere regelgeving worden vastgelegd. De regeldrukgevolgen van deze verplichtingen moeten bij het opstellen van die lagere regelgeving in beeld worden gebracht.

Gelet op het voorgaande concludeert het college dat de separaat toegestuurde regeldrukberekening nog niet toereikend is.

4.1 Het college adviseert de regeldrukberekening op bovenstaande punten aan te vullen, conform de Rijksbrede methodiek.

[3] De berekening gaat uit van het éénmalig opstellen en indienen van een kavelplan.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatie-versie van dit voorstel:

Niet indienen, tenzij rekening wordt gehouden met de adviespunten.

Het college merkt hierbij op dat dit advies geen oordeel bevat over het nut en de noodzaak voor warmtenetten bij de klimaatopgave en een CO_2-vrije warmtevoorziening. Het advies ziet alleen op de kwaliteit van de onderbouwing vanuit regeldrukperspectief.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris