

IAK-formulier

1. Wat is de aanleiding?

Met de Wijziging van de Warmtewet (wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet) (Kamerstukken II, 2016/17, 34723 nr. 2) 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. De Tweede Kamer is destijds geïnformeerd dat vraagstukken die spelen in het kader van de energietransitie verder worden uitgewerkt in Warmtewet 2 (hierna: Wet collectieve warmtevoorziening). In het Klimaatakkoord (Kamerstukken II 2018/2019, 32813, nr. 342) is opgenomen dat het wenselijk is dat de Wet collectieve warmtevoorziening uiterlijk 1 januari 2022 in werking treedt, om aansluiting bij de (planning van de) wijkgerichte aanpak mogelijk te maken.

2. Wie zijn betrokken?

Warmtebedrijven, (rest)warmteproducenten, netwerkbedrijven, woningcorporaties, gemeenten/provincies, milieuorganisaties, coöperaties, VvE's en verhuurders, bewonersverenigingen, warmteverbruikers en belangenorganisaties van voornoemde partijen. Deze partijen zijn uitgenodigd voor een reeks aan brede stakeholderbijeenkomsten gericht op het ophalen van input voor het wetstraject. Aanvullend is gedurende het gehele wetstraject individueel of in georganiseerde bijeenkomst(en) gesproken met (representanten) uit de volle breedte van het geschetste stakeholderveld. Met de meest betrokken stakeholders is in de periode voorafgaand aan de internetconsultatie nog een laatste consultatieronde gehouden. Tot slot heeft met name met VNG/IPO nauwe afstemming plaatsgevonden in een zogeheten bestuurlijk traject, vanwege de aan hen toegekende rol in de Wet collectieve warmtevoorziening.

3. Wat is het probleem?

De huidige Warmtewet is tot dusverre vooral een consumentenbeschermingswet, met regels ten aanzien van de leveringszekerheid en de tarieven. Daardoor hebben gemeenten op basis van de huidige Warmtewet onvoldoende sturingsmogelijkheden om het proces van de wijkgerichte aanpak op een goede en efficiënte wijze te faciliteren. Tegelijkertijd zien warmtebedrijven zich geconfronteerd met toenemende verwachtingen, terwijl de investeringscondities tot dusver niet optimaal zijn om collectieve warmte op grote schaal te ontsluiten. Verder is ook een breed draagvlak bij consumenten voor collectieve warmte als alternatief voor aardgas onmisbaar voor opschaling. Afnemers van warmte moeten beschermd worden tegen de potentiële nadelige effecten als gevolg van de monopoliepositie van warmtebedrijven. Op dit moment is er te weinig transparantie over de kosten waardoor consumenten geen zekerheid hebben dat ze niet meer betalen dan de kosten die redelijkerwijs gemaakt moeten worden voor de warmte die ze afnemen. Het ongewijzigd laten van de huidige Warmtewet vormt een belemmering voor de realisatie van de doelen voor duurzame warmte in het Klimaatakkoord.

4. Wat is het doel?

De regels zijn opnieuw tegen het licht gehouden met als doel de wetgeving zo in te richten dat deze de beoogde groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen in de gebouwde omgeving kan faciliteren, en zo uitwerking te geven aan de klimaatdoelen en de afspraken uit het Klimaatakkoord. Alle partijen in de warmtemarkt – bestaand en nieuw, klein en groot, publiek en privaat – zijn nodig om de beoogde groei van collectieve warmtesystemen en de verduurzaming ervan te bereiken. Met de nieuwe wetgeving moet het draagvlak voor het product warmte, het vertrouwen in de markt en de bereidheid om te investeren in duurzame collectieve warmte te vergroten. Belangrijk is bovendien dat we de kosten in de hand houden, anders worden de klimaatdoelen en het draagvlak hiervoor onbereikbaar.

Meer specifiek wordt met het wetsvoorstel beoogd om (i) door het introduceren van nieuwe regels rondom de marktordening de groei van collectieve warmtesystemen te stimuleren, (ii) en door aanpassing van de tariefsystematiek met daarbij meer nadruk op meer transparantie en een betere reflectie van de daadwerkelijke kosten zowel de investeringscondities voor warmtebedrijven

alsook de prijsbescherming aan consumenten te verbeteren. Verder wordt met het wetsvoorstel beoogd de betrouwbaarheid en duurzaamheid van collectieve warmtesystemen beter te borgen door het (iii) aanscherpen van vereisten voor leveringszekerheid en (iv) het introduceren van een duurzaamheidsnorm.

Onderhavig wetsvoorstel moet leiden tot meer zekerheid voor de verbruikers, die beschermd blijven tegen misbruik van marktmacht door een warmtebedrijf. De verbruiker krijgt beter inzicht in de tarieven en betaalt niet meer dan nodig. De warmtelevering is betrouwbaar. Conditie voor aansluiting zijn vooraf helder. Het biedt meer zekerheden voor warmtebedrijven over hun (toekomstig) activiteiten en inkomsten, waardoor risico's afnemen en ruimte ontstaat voor nieuwe investeringen. En het geeft meer zekerheden voor de overheden, die duidelijk richting kunnen geven aan de ontwikkeling en verduurzaming van collectieve warmtesystemen. Rollen en verantwoordelijkheden, rechten en plichten zijn duidelijk belegd, inclusief toezicht en handhaving.

5. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?

Duidelijk is dat de huidige wetgeving niet volstaat om de beoogde groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen te faciliteren. Warmtelevering via een collectief warmtesysteem aan verbruikers betreft een publieke dienst, omdat zonder overheidsingrijpen deze levering niet onder maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden zou plaatsvinden. Er is hier sprake van marktfalen. Zonder overheidsingrijpen zouden collectieve warmtesystemen alleen daar gerealiseerd worden waar dat interessant is voor marktpartijen. Het risico bestaat in dat geval dat niet alle aansluitingen waarvoor dat maatschappelijk gezien efficiënt is, worden aangesloten op een collectief warmtesysteem als alternatief voor verwarming via aardgas. Kortom, de huidige marktordening geeft gemeenten onvoldoende sturingsmogelijkheden in de context van de wijkgerichte aanpak. Daarbij is het onwaarschijnlijk dat verbruikers, kleinverbruikers in het bijzonder, zonder overheidsingrijpen voorzien worden van warmte tegen betaalbare condities en voorwaarden. Al langer blijkt dat de tarifiering op basis van de gasreferentie in de context van een energietransitie niet lang houdbaar is. De beoogde groei van collectieve warmtesystemen is alleen gewenst als het om duurzame warmtesystemen gaat waarbij de leveringszekerheid stevig geborgd is. Het realiseren van genoemde maatschappelijke doelen noopt tot een wetswijziging.

6. Wat is het beste instrument?

De aanpassing van de huidige wetgeving kan alleen worden bewerkstelligd door een wetswijziging. Door het laten uitvoeren van onderzoeken (SEO, SiRM, TNO, Oxera, etc.) en intensief stakeholdercontact is getracht de effectiviteit van voorgestelde wetgeving zo goed mogelijk te borgen. Hierbij is nadrukkelijk als uitgangspunt genomen dat de in het wetsvoorstel geïntroduceerde (beleids)instrumenten op een zo doelmatige mogelijke wijze leiden tot de gewenste maatschappelijke uitkomsten en dat binnen de geldende juridische kaders (rechtmatigheid). Waar nodig zijn daarvoor juridische specialisten op het ministerie geraadpleegd. De Wet collectieve warmtevoorziening kent vooral aanvullende bevoegdheden toe aan de gemeenten en ACM. De uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de voorgestelde wetgeving is nadrukkelijk onderwerp van gesprek geweest met beide partijen, waarbij aan hun suggesties zoveel als mogelijk tegemoet is gekomen.

Een omslag in de markt bereik je echter niet alleen met wetgeving. Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder scala aan maatregelen die zijn opgenomen in het Klimaatakkoord om de transitie naar meer duurzame warmte te bewerkstelligen. De groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen is ook afhankelijk van zaken als een meer robuuste vraag- en aanbodontwikkeling, een concurrerende prijsstelling en eerlijke lastenverdeling. In aanvulling op het wetsvoorstel worden daarom maatregelen vormgegeven gericht op opbouw van kennis en capaciteit en op de financiering en betaalbaarheid van collectieve warmtesystemen. Het voorliggende wetsvoorstel moet, in samenhang met die andere maatregelen, aan bovengenoemde zaken een belangrijke impuls geven, waarbij de publieke belangen betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid steeds geborgd blijven.

7. Wat zijn de (neven)gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Het in kaart brengen van de (neven)gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu volgt op een later tijdstip.