



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/JE/bs/ATR0336/2024-U144

Uw referentie

Datum

16 december 2024

Onderwerp

Besluit collectieve warmte

Geachte mevrouw Hermans,

Op 18 november 2024 is het *besluit collectieve warmte* (hierna: besluit) voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De adviestermijn verloopt op 16 december 2024.

Inhoud van het voorstel

Het besluit werkt een aantal bepalingen uit de *wet collectieve warmte* (hierna: wet) nader uit. Deze wet heeft vier belangrijke doelen: (1) het faciliteren van de groei van collectieve warmtevoorzieningen door een nieuwe marktordening, (2) het ontwikkelen van collectieve warmtevoorzieningen die geen broeikasgassen meer uitstoten in 2050, (3) betere borging van de leveringszekerheid van collectieve warmte, en (4) het introduceren van transparante en kostengebaseerde tariefregulering.

De bepalingen om deze vier doelen dichterbij te brengen vallen in de volgende vier categorieën:

1. Aanwijzing- en monitoringsprocedures voor betrouwbare en betaalbare warmtenetten.
2. Vaststellen duurzaamheidsstandaard en -rapportage.
3. Noodprocedures ter borging van de leveringszekerheid.
4. Transparante op kosten gebaseerde tarieven voor geleverde warmte.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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?

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

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

Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot de noodzaak achter de vier categorieën maatregelen die in dit besluit nader worden vormgegeven. Voor alle vier categorieën is het verband duidelijk met de doelstellingen van de wet.

Aanwijzing- en monitoringsprocedures voor betrouwbare en betaalbare warmtenetten: Het college merkt op dat (potentiële) warmtebedrijven veel informatie beschikbaar moeten stellen aan diverse bestuursorganen. Zo moet een warmtebedrijf informatie aan de ACM aanleveren om zijn technische, organisatorische en financiële bekwaamheid aan te tonen. Het besluit bepaalt welke informatie het warmtebedrijf moet aanleveren voor de ACM-toets op basis waarvan een warmtebedrijf kan worden aangewezen. Het college onderkent dat de ACM hiervoor voldoende informatie moet hebben, gelet op het belang van het verzekeren van de betrouwbaarheid (i.e. de leveringszekerheid) van de warmtenetten. Gelet op de betrokkenheid van de ACM bij het besluit ziet het college geen aanleiding tot adviespunten over het nut van de uitgevraagde informatie.

Duurzaamheidsstandaarden en -rapportage: De wet stelt vast dat warmtebedrijven worden verplicht om te voldoen aan een minimaal haalbaar pad voor verduurzaming door het instellen van een prestatienorm voor de maximale uitstoot van broeikasgassen per warmtekavel. De norm loopt af van 32,5 kilogram in 2026 naar 15,6 kilogram in 2035. Greenvis heeft in 2024 laten zien dat deze norm over het algemeen haalbaar is (zie ook toetsvraag 3).¹ Daarnaast werkt het besluit verder uit hoe warmtebedrijven de jaarlijkse CO₂-uitstoot moeten meten. Het besluit stelt vast op welke wijze het warmtebedrijf de informatie beschikbaar moet stellen aan de gemeente, ACM en verbruikers. Gezien het feit dat naleving van de norm bijdraagt aan de duurzaamheid van het warmtenet, heeft het college geen opmerkingen over het nut van de nadere uitwerking van de duurzaamheidsstandaard- en rapportage.

Noodprocedures ter borging van de leveringszekerheid: De wet geeft de ACM de ruimte om in acute situaties waar de leveringszekerheid in gevaar is, in te grijpen door een noodwarmtebedrijf aan te wijzen. Het besluit werkt deze noodprocedure nader uit. Het college constateert dat de voorgeschreven procedure bijdraagt aan de leveringszekerheid. Zo regelt het besluit bijvoorbeeld dat het in nood verkerende warmtebedrijf alle noodzakelijke informatie op verzoek van het noodwarmtebedrijf overdraagt. Een meewerkplicht van het in nood verkerende warmtebedrijf draagt eraan bij dat het noodwarmtebedrijf alle relevante informatie heeft om de leveringszekerheid te waarborgen.

Transparante op kosten gebaseerde tarieven voor geleverde warmte: In de wet is de tariefregulering op basis van de gasreferentie losgelaten omdat deze op de lange termijn niet houdbaar is in de context van de energietransitie. Belangrijk uitgangspunt is dat de nieuwe methode over- en onder rendementen moet voorkomen. Dit wordt gerealiseerd door gefaseerd over te stappen op kostengebaseerde tarieven, waarbij gebruikers van warmtenetten betalen voor de

¹ Greenvis, 2024, Impact broeikasgassenormering van de Wcw op warmtenetten.

werkelijke kosten van de collectieve warmtevoorziening. Het college onderkent het belang van het voorkomen van over- en onderrendementen. Overrendementen gaan namelijk ten koste van de betaalbaarheid van warmtenetten terwijl onderrendementen de investeringsbereidheid van warmtebedrijven in gevaar brengen.

Het besluit werkt de eerste twee fases uit van de gefaseerde invoering van de nieuwe tariefregulering uit. Fase 1 richt zich op directe tariefbepaling door de ACM op basis van de gasreferentie.² Zoals de nota van toelichting beschrijft is het vaststellen van de tarieven grotendeels overgenomen uit het huidige warmtebesluit. Fase 2 omvat het overstappen op een systeem van kostengebaseerde tariefformules, waardoor warmtebedrijven zelf de tarieven kunnen berekenen met behulp van door de ACM ter beschikking gestelde tariefformules. De ACM kan de tariefformules vaststellen op basis van werkelijke kosten of op basis van gemiddelde kosten. Bij de vaststelling van de tariefformule vindt een afruil plaats. Wanneer de ACM kiest voor gemiddelde kosten, dan creëert dit prikkels voor warmtebedrijven om efficiënter te werken. Het brengt echter ook het risico op onderrendementen met zich mee, wat ten koste kan gaan van de investeringsbereidheid.³ Wanneer de ACM kiest voor daadwerkelijke kosten, dan geldt het tegenovergestelde. Gezien het feit dat het besluit alleen de basis voor de ACM creëert om deze tariefformules vast te stellen, valt nu nog niets over deze afruil te zeggen. Volgens de toelichting zal de ACM wanneer nodig de tariefformules naar inzicht bijsturen. De keuze tussen rendement en betaalbaarheid is echter een politieke keuze. Het is passend dat het besluit richting geeft in de weging van de mate waarin investeringen rendabel zijn en warmte betaalbaar blijft.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting inzicht te geven in hoe de ACM het rendement van warmtebedrijven en de betaalbaarheid van warmte voor burgers en bedrijven dient af te wegen bij het vaststellen van de tariefformules.

2. Minder belastende alternatieven

Onder de vier categorieën worden meerdere maatregelen uitgewerkt waaruit verplichtingen voor warmtebedrijven voortvloeien. Om de ACM in staat te stellen om de financiële, technische en organisatorische bekwaamheid bezit moeten warmtebedrijven aan verschillende informatieverplichtingen voldoen. Het college geeft in overweging mee om te onderbouwen waarom elk van deze informatieverplichtingen noodzakelijk is voor de ACM om de financiële, technische en organisatorische bekwaamheid van het warmtebedrijf te kunnen beoordelen.

3. Werkbaarheid

Er is een MKB-toets gehouden. De nota van toelichting ligt niet toe wat de belangrijkste inzichten uit de MKB-toets zijn en hoe die zijn meegenomen in het voorstel.

3.1 Het college adviseert om duidelijk te maken wat de belangrijkste inzichten zijn uit de MKB-toets en hoe die zijn meegenomen in het besluit.

² Het gasreferentietarief is gebaseerd op de integrale kosten die een gebruiker zou moeten maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij het gebruik van gas als energiebron.

³ Dit wordt onderstreept in Ecorys, 2022, Uitwerking tariefregulering wet collectieve warmtevoorziening.

Het college merkt op dat sommige problemen die zijn geïdentificeerd, voortvloeien uit de wet. Voor de besluitvorming over het besluit is het van belang om in de nota van toelichting duidelijk te maken welke zorgen te relateren zijn aan het besluit.

De wet schrijft voor dat warmtebedrijven moeten voldoen aan een duurzaamheidsstandaard. Het is voor met name kleine en middelgrote warmtenetten relatief kostbaar om de maatregelen te nemen waarmee zij aan deze standaard kunnen voldoen. Dit wordt ook onderkend in de nota van toelichting. Hoewel de wet collectieve warmtevoorziening de ruimte geeft om een ontheffing voor een langere periode toe te staan, beperkt het besluit dit (nog) tot maximaal 5 jaar. Het is echter niet duidelijk of een ontheffing van maximaal 5 jaar voldoende is om de knelpunten met betrekking tot de duurzaamheidsstandaard weg te nemen.

3.2 Het college adviseert om te onderbouwen waarom er voor is gekozen dat de ontheffing maximaal 5 jaar kan bedragen.

4. Gevolgen regeldruk

De wet schrijft voor warmtevoorzieningen met minder dan 1500 aansluitingen een lichter regime voor. Daarom zijn de regeldrukkosten berekend voor 'normale' en voor kleine collectieve warmtevoorzieningen. De regeldrukkosten voor 'normale' collectieve warmtevoorzieningen bedragen eenmalig zo'n € 8,0 miljoen en structureel zo'n € 3,5 miljoen. Voor de kleine collectieve warmtevoorzieningen liggen de eenmalige regeldrukkosten tussen € 0,6 miljoen en € 0,7 miljoen en de structurele regeldrukkosten tussen € 13,7 miljoen en € 15,0 miljoen. De regeldruk voor burgers (met name VvE's) ligt tussen € 306.000 en € 480.000. Het college heeft geen opmerkingen bij de regeldrukberekening.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het ontvangt graag van u een aangepaste versie van het besluit, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris