Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Directoraat-generaal Energie, Telecom & Mededinging
Directie PD Energie uitdagingen 2020

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DGETM-E2020 / 16021924

Bijlage(n)
2

Datum 17 februari 2016
Betreft Evaluatie Warmtewet

Geachte Voorzitter,

In de Warmtevisie van 23 april jl. (Kamerstukken II, 2014/15, 30196, nr. 305) heb ik vier rapporten aangekondigd die relevant zijn voor de verdere ontwikkeling en verduurzaming van de markt voor warmtelevering. Het Energierapport heb ik uw Kamer recent toegestuurd. In deze brief informeer ik uw Kamer over de drie andere rapporten:

1. De evaluatie van de Warmtewet en de analyse van mogelijke marktmodellen;
2. De rendementsmonitor, waarin de rendementen van warmteleveranciers in kaart zijn gebracht;
3. Het rekenmodel dat ontwikkeld wordt om business-cases van warmteprojecten beter in beeld te krijgen.

Hiermee geef ik invulling aan mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg Energie van 10 februari jl.

Evaluatie Warmtewet en toekomstig marktontwerp

In de Warmtevisie heb ik gemeld dat ik een algehele herziening van de Warmtewet gewenst acht. Hiertoe heb ik de evaluatie van de huidige Warmtewet versneld. In mijn brief van 1 juli 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 30196, nr. 348) heb ik gemeld deze evaluatie begin 2016 afgerond te hebben. Het eindrapport "Evaluatie Warmtewet en toekomstig marktontwerp warmte", dat in mijn opdracht is opgesteld door onderzoeksbureau Ecorys, is als bijlage bij deze brief gevoegd. Ik betrek de conclusies en adviezen uit het rapport bij de vormgeving van de nieuwe Warmtewet.

Uit het onderzoek blijkt dat warmteafnemers sinds de inwerkingtreding van de Warmtewet aanzienlijk beter zijn beschermd dan voor de inwerkingtreding van de Warmtewet. Er is echter nog veel ruimte voor verbetering. Al eerder heb ik geconstateerd dat partijen in de praktijk veel knelpunten ervaren in de werking van de wet. Deze knelpunten zijn door de onderzoekers in kaart gebracht; het zijn er in totaal 23. Ze variëren van fundamentele knelpunten rondom tariefbescherming en reikwijdte van de wet tot een aantal kleinere knelpunten, bijvoorbeeld rondom de definities in de wet. Ik betrek alle geconstateerde knelpunten bij de herziening van de Warmtewet.

Bij ieder knelpunt geven de onderzoekers een advies voor een mogelijke oplossingsrichting. Deze adviezen zijn waardevolle input voor de verdere

gedachtevorming over oplossingen voor de knelpunten. De onderzoekers beschrijven hoe complex de markt voor warmtelevering in elkaar zit en hoe nauw de verschillende elementen met elkaar samenhangen. Er zijn veel onderlinge afhankelijkheden: een keuze voor een oplossing van het ene knelpunt heeft effect op de mogelijke oplossing van andere knelpunten. Een voorbeeld om dit te illustreren is de geconstateerde spanning tussen tariefstelling voor afnemers enerzijds en het bieden van goede rendementen voor de warmtebedrijven anderzijds. De onderzoekers presenteren op dit punt acht verschillende systemen om de tarieven te reguleren en constateren dat er niet één ideaal systeem is dat een perfecte balans vindt tussen de belangen van afnemers en leveranciers. Alle systemen hebben voor- en nadelen. Desondanks spreken de onderzoekers voor de korte termijn een voorkeur uit voor een variant die in hun ogen het meest stabiel scoort: de zogenaamde indexbenadering. Hierbij wordt een starttarief vastgesteld op basis van het 'niet-meer-dan-anders' (NMDA)-principe en vervolgens wordt dit tarief jaarlijks geïndexeerd op basis van de gemeten kostenontwikkeling (productiviteitsverandering) in de warmtesector. Ik bestudeer deze optie, maar ook de andere beschreven opties. Daarbij neem ik de haalbaarheid op korte termijn, uitvoeringskosten en consequenties voor afnemers en producenten in ogenschouw. Ik deel de conclusie van de onderzoekers dat voor de langere termijn koppeling van de warmteprijs aan de aardgasprijs hoe dan ook niet meer wenselijk is. Het gebruik van aardgas als bron voor de warmtevoorziening zal in de toekomst immers vrijwel in zijn geheel moeten verdwijnen om de gewenste verduurzaming van de energievoorziening te realiseren. Voor een goede ontwikkeling van de markt is het bovendien van belang dat er meer aansluiting komt tussen de inkomsten van warmteleveranciers en de kosten die ze maken voor de warmtelevering.

Een ander kernpunt uit de analyse betreft de veelheid aan verschillende situaties van warmtelevering met ieder hun eigen specifieke kenmerken. Het blijkt lastig om deze verscheidenheid te vatten in de Warmtewet, zonder dat dit tot allerlei knelpunten en ergernissen in de praktijk leidt. Dit geldt met name bij de zogeheten blokverwarming. Gebouweigenaren zijn op grond van de wet warmteleverancier geworden met bijbehorende verplichtingen en (administratieve) lasten. Bewoners klagen over gestegen kosten voor de warmtevoorziening ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Warmtewet. In de Warmtevisie heb ik al gemeld Verenigingen van Eigenaren (VvE's) uit te willen zonderen van de verplichtingen die voor leveranciers gelden op grond van de Warmtewet. Ik beraad mij op het advies van de onderzoekers om de blokverwarming verder wel binnen de reikwijdte van de Warmtewet te houden, maar de gebouweigenaren als warmteleverancier minder verplichtingen op te leggen dan andere warmteleveranciers. Daarbij onderzoek ik, in samenspraak met de minister voor Wonen en Rijksdienst, ook andere mogelijkheden om huurders die warmte afnemen van hun verhuurder te beschermen, bijvoorbeeld via de route van het huurrecht.

De evaluatie is een belangrijke bouwsteen voor het opstellen van een nieuwe Warmtewet. De komende maanden bespreek ik de conclusies en de adviezen met

alle betrokken partijen. Op basis hiervan stel ik concrete voorstellen op die ik in een wetsvoorstel vastleg. De planning is om dit wetsvoorstel nog voor de zomer in procedure te kunnen brengen door een openbare consultatie te starten. Na verwerking van het commentaar en uitvoering van een aantal verplichte toetsen stuur ik het voorstel voor advisering naar de Raad van State. Ik streef ernaar om het wetsvoorstel nog dit jaar bij uw Kamer in te dienen. Dit is afhankelijk van de uitkomsten van de beschreven stappen en de benodigde inhoudelijke en procedurele zorgvuldigheid die bij de totstandkoming van wetsvoorstellen hoort. Mijn doel is vanzelfsprekend om te komen tot een eenduidige, heldere en voor alle partijen werkbare Warmtewet.

Toekomstig marktontwerp
De onderzoekers hebben op mijn verzoek niet alleen de huidige wet geëvalueerd maar hebben ook bezien welk marktmodel het potentieel voor warmtelevering het beste kan faciliteren. Ze hebben onder andere de wenselijkheid van publiek eigendom, derdentoegang tot de warmtenetten en eigendomssplitsing geanalyseerd. De onderzoekers concluderen dat het onverstandig is om één marktmodel bindend vast te leggen in de wet. Gezien de veelheid aan verschillende situaties van warmtelevering is er ruimte nodig voor maatwerk. Dit betekent uiteraard niet dat er in de nieuwe wet helemaal geen regels kunnen worden vastgelegd die (delen van) de markt ordenen. In lijn met dit advies onderzoek ik welke wettelijke mogelijkheden voor marktordening er zijn om de markt voor warmtelevering te stimuleren en toekomstbestendig te maken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan regels voor toegang tot de warmtenetten, waarover de onderzoekers ook advies uitbrengen.

Rendementsmonitor
Als bijlage bij deze brief stuur ik uw Kamer ook de Rendementsmonitor warmteleveranciers toe, zoals in de Warmtevisie is aangekondigd. Op grond van de Warmtewet heeft ACM deze monitor uit laten voeren. Eind vorig jaar heeft ACM de resultaten aan mij gerapporteerd en op haar website gepubliceerd. In het onderzoek zijn 45 warmteleveranciers meegenomen die in totaal ruim de helft van de gebonden warmteverbruikers beleveren. Op basis van deze uitkomsten constateert ACM dat de warmteleveranciers op dit moment geen onredelijk hoge rendementen behalen. De rendementen zijn voor 2014 zelfs aan de lage kant. Deze monitor vormt echter slechts een momentopname. Er zijn pas twee jaren onderzocht binnen de huidige wet en de beschikbare informatie was nog niet optimaal. Vooral voor de leveranciers met vastgoed missen essentiële gegevens om te kunnen komen tot een structurele en betrouwbare berekening van de rendementen. Ik hecht eraan de komende jaren de ontwikkeling van de rendementen goed te blijven monitoren. De rendementsmonitor dient met regelmaat uitgevoerd te worden om meer onderbouwde uitspraken te doen over de hoogte en de ontwikkeling van de rendementen die warmteleveranciers realiseren. Ik neem dit op in de nieuwe Warmtewet en overleg met ACM over de reikwijdte van de monitor, de informatie die nodig is en de meest geschikte frequentie om de monitor goed uit te voeren.

Rekenmodel
Ten slotte informeer ik uw Kamer over de voortgang van het rekenmodel dat de business case van warmteprojecten in beeld kan brengen. Samen met diverse stakeholders heb ik de afgelopen tijd gewerkt aan de ontwikkeling van dit rekenmodel. Gezamenlijk is besloten aan te haken bij het zogenaamde Vesta model van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Vesta is een ruimtelijk energiemodel voor de gebouwde omgeving. Het model bevat gedetailleerde data over onder andere de samenstelling van de woningvoorraad, utiliteitsgebouwen en het warmteaanbod. Het model kan onder andere al kosten doorrekenen van gebouwmaatregelen om energie te besparen. Ook is het mogelijk gebieden te identificeren waar warmte- en koudelevering door gebiedsmaatregelen rendabel is. PBL breidt het Vesta model nu uit, zodat het in staat is verfijndere beleidsanalyses uit te voeren. Nieuwe technologie wordt toegevoegd en het wordt mogelijk om de effecten van beleid op verschillende actoren in de warmteketen (producenten, transporteurs, distributeurs, leveranciers en afnemers etc.) te bestuderen. Het rekenmodel wordt naar verwachting voor de zomer afgerond.

Tot slot
De onderzoekers concluderen ook dat uitsluitend een effectieve Warmtewet en een goede inrichting van de markt voor warmtelevering niet voldoende zijn voor het realiseren van de lange termijn transitiedoelen uit de Warmtevisie. In dit kader is ook het Energierapport relevant. Daarin is de visie van het kabinet aangegeven op de toekomst van de ruimteverwarming in het licht van het streven naar een CO2-arme energievoorziening. De ombouw van een (vrijwel volledig) op aardgas gebaseerde warmtevoorziening naar een warmtevoorziening gebaseerd op duurzame bronnen is een enorme operatie. Hierbij is onder andere een belangrijke rol voorzien voor besluitvorming over de toekomstige warmtevoorziening op lokaal en regionaal niveau. De discussie over de vormgeving van de warmtevoorziening op lange termijn, start in de aangekondigde Energiedialoog op basis van het Energierapport. Het is zaak om bij de vormgeving van de nieuwe Warmtewet deze lange termijn ontwikkeling goed voor ogen te houden en te zorgen dat de wet toekomstbestendig is.

(w.g.) H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken