

Vergaderjaar 2017–2018

34 723

Wijziging van de Warmtewet (wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit¹

Vastgesteld 24 april 2018

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Warmtewet met als doel de collectieve warmtelevering te versterken. Door de energietransitie zal de dominante positie van aardgas afnemen en de elektrisch opgewekte energie toenemen. Afnemers zullen de collectieve warmte net zo veilig en betrouwbaar moeten ervaren als aardgas. Zoals uit de evaluatie van de Warmtewet blijkt is dat nu niet het geval, zodat aanpassingen nodig zijn. Deze leden hebben een aantal vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet. Zij hebben nog enkele vragen hierbij.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Graag maken zij gebruik van de gelegenheid de regering hierover enkele vragen te stellen.

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Ester (CU), Vos (GL), Kok (PVV) (*vice-voorzitter*), P. van Dijk (PVV), Gerkens (SP) (*voorzitter*), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA), Meijer (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Overbeek (SP), De Bruijn-Wezeman (VVD), Van der Sluijs (PVV), Van Zandbrink (PvdA), Fiers (PvdA).

De leden van **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de Wijziging van de Warmtewet. Zij hebben een enkele nadere vraag hierbij.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel ter versterking van de markt voor collectieve warmtelevering. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik een aantal vragen aan de Minister voor te leggen.

De leden van de **Partij voor de Dieren**-fractie hebben met zorg kennisgenomen van de Wijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Warmtewet. Deze leden zijn van mening dat dit wetsvoorstel onvoldoende bijdraagt aan een versnelling van de energietransitie om aan de doelstellingen te voldoen die in het Klimaatakkoord van Parijs zijn afgesproken. De wet wordt minimaal aangepast, terwijl een grondige herziening op korte termijn noodzakelijk is om duurzame warmtevoorziening te stimuleren. Daarom hebben zij een aantal vragen aan de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering waarom ervoor gekozen is het integrale warmterecht geen onderdeel te laten zijn van dit wetsvoorstel. Voor de energietransitie is het volgens deze leden noodzakelijk dit te regelen.

De levering van koude valt nu niet onder de Warmtewet. De regering kiest ervoor dit wel te reguleren wanneer koude onderdeel is van Warmte Koude Opslag (WKO) systemen, maar dit niet te doen wanneer koude afzonderlijk wordt geleverd voor koeling. Kan de regering verduidelijken waarom dit onderscheid wordt gemaakt. Ware het niet duidelijker voor de gebruiker wanneer er ook voor koude één systeem geldt, vragen de leden van de D66-fractie.

Tariefregulering is, om de energietransitie naar meer collectieve systemen mogelijk te maken, van groot belang. Afnemers van collectieve warmte hebben geen keuze tussen verschillende leveranciers. Meestal heeft één partij de hele keten in handen waardoor een monopolypositie ontstaat. Kleinverbruikers worden beschermd door het «niet meer dan anders»-principe (NMDA). De prijs wordt gebaseerd op de lokale gasprijs. Het huidige systeem is echter weinig transparant, zoals uit de evaluatie blijkt, en leidt tot veel ongenoegen en sterk verminderd draagvlak voor collectieve warmtelevering. Ook voor de leveranciers zijn er nadelen van het huidige systeem. Om de energietransitie te bevorderen dient er een relatie te zijn tussen de werkelijke kosten en de verkoopprijs. Door de gasprijs als uitgangspunt te nemen is dit niet altijd het geval. De regering constateert dat de rendementen van de warmtebedrijven relatief laag zijn en handhaaft de gasreferentie voor de leveringscomponent. Zij voegt echter een aantal nieuwe elementen toe in de tariefregulering die de nadelen van het oude systeem moeten opheffen: de eenmalige aansluitkosten, de kosten voor afsluiting en de tarieven voor het beschikbaar stellen van afleversets. Het zijn juist deze kosten die vaak onnodig hoog zijn. Wat betekenen deze maatregelen voor de rendementen van de leveranciers, die immers al laag zijn, vragen de leden van de D66-fractie. En hoe schat de regering de effecten van deze maatregelen in om tot meer collectieve warmtesystemen te komen? Deze leden willen ook graag weten of door de regering is overwogen om tot systemen te komen, en daarmee te experimenteren, die tot meer concurrentie van de leveranciers kunnen leiden. Dat zou in plaats kunnen komen van de nieuwe mogelijkheden die de wet nu gaat bieden om te komen tot tariefdifferentiatie.

In Denemarken, waar warmtenetten gemeengoed zijn, zijn de prijzen gereguleerd. De kosten zijn gebaseerd op het lokale warmtesysteem. Dat betekent dat er ook verschillen zijn in de lokale warmtepreizen. De regering lijkt te proberen, door het NMDA-systeem, de prijzen gelijk te houden. De leden van de D66-fractie vragen of de regering heeft overwogen om de prijs lokaal afhankelijk te maken van uitsluitend de kosten, ook al betekent dat er dan verschillen zijn. De Onroerendezaakbelasting, om een ander voorbeeld te noemen, is ook afhankelijk van de lokale situatie en dat is volledig geaccepteerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van SP

Het voorliggende wetsvoorstel reguleert een aantal zaken voor alternatieven voor gas. De leden van de SP-fractie vragen de regering in welk opzicht zij denkt hiermee ook de alternatieven, de transitie van fossiel naar duurzaam te versnellen. Ook tijdens de transitie zullen volgens dit voorstel aangesloten huizen afhankelijk zijn van kolencentrales en afvalverbrandingsinstallaties. Dit kan weer een rem zijn op de transitie – immers, sluiting van deze centrales wordt ermee bemoeilijkt. Hoe wil de regering zo snel mogelijk een einde maken aan deze situatie?

Onlangs was in het nieuws dat consumenten bij het vervangen van hun cv-installatie niet zouden moeten kiezen voor opnieuw een gasgestookte installatie, maar dat dit voor velen onbetaalbaar is. Deze leden vragen welke maatregelen de regering kan nemen om deze consumenten ervan te weerhouden zich opnieuw voor langere tijd te binden aan gas, maar juist een keuze voor duurzaam te maken. De Minister spreekt er in het debat met de Tweede Kamer over dat hij het «behapbaar wil maken», maar kan de regering dit meer concretiseren?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PvdA

Graag verwijzen de leden van de PvdA-fractie naar de brief van 23 februari 2018 van de Minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer met een afschrift van de brief aan AEDES over de wijziging van de Warmtewet.² Deze geeft de door woningcorporaties gewenste duidelijkheid over de mogelijkheid van het verrekenen van de kosten in de servicekosten. Bij deze leden geeft dit aanleiding tot de vraag over de evenzeer gewenste duidelijkheid voor de huurders. Immers, ook als blokverwarming onder het huurrecht wordt geregeld blijft het van belang dat huurders kunnen beschikken over transparante informatie en moet voorkomen worden dat zij teveel betalen voor de geleverde warmte.

Is het inzichtelijk maken en onderbouwen van de kosten door de warmteleverancier en het NMDA-principe via het huurrecht even goed geborgd als via de Warmtewet? Of vraagt dit mogelijk om een aanpassing van het huurrecht? Graag een reactie van de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De prijs van warmte is momenteel gerelateerd aan de gasprijs, middels het NMDA-principe, ofwel «warmte mag niet meer kosten dan gas». Dit principe is niet ideaal, en zal volgens de leden van de GroenLinks-fractie met het uitfasen van gas haar betekenis verliezen. Ook houdt dit principe weinig tot geen verband met de werkelijke kosten. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is dit onderwerp ook aan de orde gekomen, en is onder meer de motie Dik-Faber c.s. over alternatieven

² Kamerstukken II, 2017–2018, 34 723, nr. 28.

voor de gasreferentie³ aangenomen. Deze leden horen graag of de regering de noodzaak van een beter referentiekader voor het bepalen van de warmteproductie onderschrijft. Zal de regering op korte termijn een verkenning naar een beter referentiekader starten? Zal de regering hierbij zowel de warmteleveranciers als de warmteverbruikers betrekken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van ChristenUnie

Dat de transitie naar een duurzame warmtevoorziening een ongekend grote opgave voor samenleving, economie en overheden is, staat buiten kijf. Voor de leden van de ChristenUnie-fractie staat hierbij voorop dat regelgeving en prikkels bijdragen aan een volledig duurzame warmtevoorziening binnen afzienbare tijd en wel zodanig dat deze verduurzaming betaalbaar is en blijft. In hoeverre draagt deze warmtewet bij aan deze doelstelling tot verduurzaming, zo vragen deze leden.

Wat opvalt aan onder andere het warmtedossier, is dat de CO₂-winst van het gebruik van restwarmte door huishoudens wordt toegerekend aan de restwarmteproducenten c.q. de «Europees systeem voor emissiehandel» (ETS)-instellingen. Deze systematiek heeft als risico dat de uiteindelijke CO₂-uitstoot niet daalt. De leden van de ChristenUnie-fractie beseffen dat de omgang met verhandelbare uitstootrechten een Europees gegeven is, maar hoe logisch of redelijk is het volgens de regering dat restwarmteproducenten vanwege hun levering van restwarmte aan huishoudens de facto meer mogen uitstoten?

In de motie Jetten/Dik-Faber⁴ wordt de regering verzocht zich in te zetten voor uiteindelijk duurzame (niet fossiel gevoede) warmtenetten. Ergo, de bron met de minste CO₂-uitstoot moet voorrang krijgen op andere bronnen. Dit is echter niet geregeld in de voorliggende wijziging van de Warmtewet. Mogen deze leden deze genoemde noodzakelijke wijziging tegemoet zien in de Warmtewet 2.0? En hoe voorkomen we dat in de tussentijd zodanige niet-duurzame contracten worden gesloten met betrekking tot de voeding van warmtenetten die het straks moeilijker zullen maken voor duurzame (niet-fossiele) bronnen (onder de vooronderstelling dat het aantal aansluitingen hetzelfde blijft)?

Het moge duidelijk zijn, de leden van de ChristenUnie-fractie willen dat wordt toegewerkt naar een echt duurzame warmtevoorziening, van de allereerste bron tot de eindgebruiker. Uiteindelijk hebben we geïsoleerde huizen en bedrijven nodig die duurzaam verwarmd worden, al dan niet met behulp van een warmtenet. Met het oog daarop vragen deze leden hoe de consument een goede afweging kan maken als in de businesscase van het warmtenet de uiteindelijke duurzame (niet-fossiele) voedingsbron en isolatie niet zijn meegenomen? Op welke manier draagt de huidige wijziging van de Warmtewet, en straks de Warmtewet 2.0, bij aan het wel goed en integraal kunnen maken van die afweging?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren voorts dat de Tweede Kamer de regering heeft verzocht in aanloop naar de zogenoemde Warmtewet 2.0 alternatieven voor de gasreferentie te onderzoeken. Zolang de maximale warmteprijs is gekoppeld aan de naar verwachting stijgende gasprijs vanwege het principe «niet meer dan anders», zal warmte voor de consument steeds duurder worden en daarmee is er niet direct een prikkel voor de consument om over te willen stappen op warmtenetten, te meer daar de consument er niet zonder meer op kan

³ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 723, nr. 23.

⁴ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 723, nr. 20.

vertrouwen dat de warmte uit de warmtenetten betaalbaar blijft. Aan welke alternatieven denkt de regering? En zijn de alternatieven bedoeld om de consument meer bescherming te bieden of om de businesscases voor warmtenetten aantrekkelijker te maken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren

Het doel van het wetsvoorstel is volgens de regering tweeledig. Het moet ten eerste leiden tot een beter functionerende bescherming van gebonden consumenten die te maken hebben met een monopolist als warmteleverancier. Ten tweede moet het wetsvoorstel de regelgeving voor collectieve warmtelevering beter laten aansluiten op toekomstige ontwikkelingen in het kader van de energietransitie.⁵ In de memorie van toelichting benoemt de regering toekomstige warmtebronnen. Zij verwacht dat in gebieden met een grote warmtevraag en een groot aanbod van (rest)warmte de collectieve warmtelevering een grotere rol gaan spelen. Hoe kan warmte van fossiele oorsprong uit de industrie een toekomstige bron zijn voor de verwarming van woningen, terwijl de warmtevraag van zowel woningen als de industrie moet afnemen om tot een CO₂-arme energievoorziening te komen?

Het ETS-systeem voor de Europese handel in CO₂-rechten is van toepassing op leveranciers van industriële (rest)warmte. Wanneer deze ETS-instellingen (rest)warmte leveren aan woningen, rekent het ETS-systeem de CO₂-uitstoot toe aan de huishoudens, en compenseert de ETS-instelling daarvoor met extra CO₂ uitstootrechten (free allocation). De industrie mag op deze manier meer CO₂ uitstoten. De facto wordt met de levering van warmte van een ETS-instelling naar huishoudens dus slechts een verschuiving van de CO₂-reductieopgave van de industrie naar de huishoudens gerealiseerd. Er wordt geen werkelijke CO₂-besparing gerealiseerd. De CO₂-uitstoot die wordt bespaard door geen gas meer te verbranden in huishoudens, wordt toegevoegd aan de quota voor de Europese industrie.⁶

Omdat de huidige HR+ ketels in huishoudens per GJ minder CO₂ uitstoten dan de industrie, wordt er door warmtenetten met ETS-bronnen zelfs meer CO₂ uitgestoten. Levering van (rest)warmte door ETS-instellingen aan huishoudens levert dus geen bijdrage aan de doelstellingen van Parijs en de doelstellingen van deze wet, zo constateren de leden van de Partij voor de Dieren-fractie. Op welke manier sluit de regering uit dat ETS-instellingen (rest)warmte aan woningen leveren en zo meer CO₂ uitstoten?

Tariefregulering

Het NMDA-principe blijft een dragend onderdeel van de tariefregulering van warmte. De tariefregulering wordt met dit wetsvoorstel getrapd, waarbij niet wordt uitgegaan van de gasreferentie. Voor levering van warmte wordt de gasreferentie nog wel gebruikt. De regering kiest voor een getrapte aanpak van de tariefregulering met nieuwe onderdelen waarbij niet wordt uitgegaan van de gasreferentie: de eenmalige aansluitbijdrage, kosten voor afsluiting en de tarieven voor het beschikbaar stellen van afleversets. De maximumtarieven hiervoor zijn gebaseerd op de werkelijke kosten. Het aansluiten, afsluiten en de afleversets zijn echter doorgaans duurder dan bij gas. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de regering hoe daarmee de

⁵ *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 723, nr. 3, pagina 1.

⁶ https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf, pagina 56.

NMDA-grens wordt bewaakt, waardoor eindgebruikers van gas willen overschakelen naar duurzame hernieuwbare bronnen. Op welke manier stimuleert deze nieuwe prijsvaststelling de transitie naar duurzame warmtebronnen? Hoe wordt in de uitvoeringsregelgeving de maximumprijs berekend?

De Warmtewet is ook van toepassing op zogenaamde tussenproducten (levering van water ten behoeve van verwarming waarbij de afnemer zelf nog kosten moet maken om de geleverde warmte te kunnen gebruiken).⁷ Lagere temperatuur vraagt lagere tarieven. Dit wetsvoorstel maakt de lagere tarieven mogelijk bij AMvB, waardoor businesscases voor duurzame hernieuwbare bronnen niet bij wet worden beschermd. Business cases voor fossiele bronnen worden door deze regels wel bij wet beschermd. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om in tariefregulering voor tussenproducten te voorzien in uitvoeringsregelgeving in plaats van in de wet?

Deze leden constateren dat voor het stimuleren van duurzame bronnen belangrijk is dat tarieven afhankelijk zijn van de retourtemperatuur. Bij veel duurzame bronnen bepaalt de mate van het uitnutten van alle in het water aanwezige warmte het rendement van bron én netwerk. Op welke manier is in de tariefbepaling rekening gehouden met het rendement van de retourtemperatuur?

Rechtsbescherming

Dit wetsvoorstel beoogt de kleine eindgebruiker te beschermen tegen de monopolistische leverancier. Is de beperking van bescherming voor aansluitingen kleiner dan 100 kilowatt warmte ook van toepassing als er sprake is van een grotere aansluiting dan 100 kilowatt, maar van minder vermogen (indien alleen piekstroom voor noodgevallen nodig is)? Geen rechtsbescherming van grootgebruikers maakt dat zij veel langere contracten moeten sluiten en daardoor niet snel op duurzame bronnen over kunnen stappen. Op welke manier geeft dit wetsvoorstel de zekerheid aan grootgebruikers die nodig is voor investeringen in duurzame hernieuwbare bronnen?

Beëindiging leveringsovereenkomst

Uit de evaluatie van de Warmtewet is gebleken dat de positie van afnemers bij de beëindiging van levering versterking behoeft.⁸ Op grond van het consumentenrecht kunnen afnemers een overeenkomst voor onbepaalde tijd altijd beëindigen. De leden van de Partij voor de Dieren vragen de regering of dit consumentenrecht blijft bestaan, ook als de uitzonderingen van de Warmtewet van toepassing zijn. Welke wet prevaleert hier?

Een uitzondering op de regel in het wetsvoorstel dat een afnemer altijd zijn leveringsovereenkomst moet kunnen beëindigen, is dat beëindiging van de leveringsovereenkomst leidt tot «aanzienlijk nadeel» voor een andere gebruiker. Deelt de regering de mening van deze leden dat een netwerkbeheerder door deze bepaling het netwerk zo kan aanleggen dat leveringscontracten niet ontbonden kunnen worden? Zouden dergelijke situaties niet juist moeten worden tegengegaan om de positie van afnemers te versterken?

⁷ *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 723, nr. 3, pagina 9.

⁸ *Idem*, pagina 13.

Ruimte voor variatie in leveringstarieven

Dit wetsvoorstel beoogt leveranciers, binnen strikte voorwaarden, in de gelegenheid te stellen om tarieven aan te bieden naast en in afwijking van het wettelijke maximumtarief.⁹ Waarom wordt er geen ruimte geboden in de variatie in aansluittarieven en aanbodtemperatuur? Een afnemer die slechts een klein beroep doet op productiecapaciteit, zou bijvoorbeeld lagere tarieven aangeboden kunnen krijgen. Het zou ook meer variatie bieden in afnemerscontracten met het oog op keuzevrijheid voor afnemers, het stimuleren van energiebesparing en het stimuleren van innovatieve producten en diensten. Daarnaast zou het volgens deze leden meer recht kunnen doen aan de variatie in warmtelevering (verschillende warmtebronnen, grote en kleine warmtenetten, verschillende temperatuurniveaus etc.).

Toegang tot de warmtenetten

De regering stelt dat duurzame warmtebronnen beter tot ontwikkeling kunnen worden gebracht door toegang van derden. Verder stelt zij dat de ingroei van duurzame bronnen mogelijk wordt gemaakt om fossiele warmtebronnen geleidelijk te kunnen vervangen, waarmee een *lock-in* van fossiele bronnen wordt vermeden. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering op welke manier dit wetsvoorstel in de ingroei van duurzame bronnen voorziet. Hoe kan deze ontwikkeling plaatsvinden terwijl bestaande contracten worden gerespecteerd? Hoe vindt de verdeling op de bestaande netwerken plaats?

De regering geeft aan dat het toetreden van nieuwe producenten op de warmtenetten alleen kan als nieuwe afname wordt gerealiseerd of als een bestaande producent vertrekt of minder wil of kan leveren.¹⁰ Waarom zou een bestaande producent van een fossiele warmtebron willen vertrekken of minder willen leveren? Welke prikkel biedt dit wetsvoorstel om over te stappen op lokale duurzame warmteproductie?

Gegeven de fysieke kenmerken van het warmteproduct, de grote verschillen tussen warmtenetten en de fase van marktontwikkeling kiest de regering er op dit moment niet voor de nettoegang van nieuwe producenten dwingend voor te schrijven aan alle neteigenaren (gereguleerde toegang).¹¹ Deze leden vragen welke kansen duurzame bronnen krijgen als er geen prikkel wordt geboden om fossiele warmte te vervangen. Waarom kiest de regering niet voor gereguleerde toegang die voorziet in voorrang van duurzame warmtebronnen op warmtenetten waardoor de levering van fossiele (rest)warmte door ETS (CO₂-handelssysteem) bedrijven wordt voorkomen, ofwel wordt afgebouwd?

De regering verwacht dat een bepaalde schaalgrootte nodig is om de baten van meerdere producenten op een net groter te laten zijn dan de kosten (technisch, organisatorisch en financieel). Het vraagstuk van «open netten» speelt dan ook in het bijzonder bij grotere warmtetransportleidingen, waarvoor voorbereidingen in gang gezet zijn in diverse regio's (Metropoolregio Amsterdam, Warmterotonde Zuid-Holland, Arnhem-Nijmegen). Het perspectief bij deze grote projecten is dat meerdere (grote) warmteproducenten warmte leveren op een hoofdtransportnet, met daarop aangesloten zelfstandig opererende warmtenetten met eventueel decentrale warmteopwekking of restwarmtegebruik. Op welke manier

⁹ Idem, pagina 16.

¹⁰ Idem, pagina 32.

¹¹ Idem, pagina 33.

regelt dit wetsvoorstel dat zelfstandig opererende warmtenetten met eventueel decentrale warmteopwekking of restwarmtegebruik voorrang zullen verlenen aan lokale duurzame hernieuwbare bronnen? Hoe wordt anders voorzien in het vervangen van de (grote) warmteproducenten, zo vragen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 18 mei 2018.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Gerkens

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer