

Ministerie van Klimaat en
Groene Groei

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Energiemarkt

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum 10 september 2024
Betreft Beantwoording Kamervragen inzake het onderzoek 'De keuze voor
warmtenetten of andere warmteoplossingen'

Ons kenmerk

DGKE-DE / 63024284

Uw kenmerk

2024Z10458

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik u, mede namens minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke
Ordering, de antwoorden op de vragen van het lid Grinwis (Christenunie) over het
onderzoek 'De keuze voor warmtenetten of andere warmteoplossingen'
(2024Z10458, 13 juni 2024).

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei

2024Z10458

1

Hoe luidt uw reactie op het onderzoek 'De keuze voor warmtenetten of andere warmteoplossingen' van Berenschot?

Antwoord

In hoofdlijnen herkent het kabinet de observatie van het onderzoek dat de wijze waarop kosten verdeeld worden tussen eindgebruikers en andere partijen verschilt bij warmtenetten ten opzichte van andere warmteoplossingen. Het is belangrijk dat de wijze van kostenverdeling zich vertaalt in een betaalbaar aanbod voor de eindgebruiker. Het beeld op basis van signalen uit de praktijk is tegelijk ook dat het kostenniveau dat in de studie wordt gehanteerd voor warmtenetten en andere kosten gedateerd is, en dus lager ligt dan wat zich nu in de praktijk voordoet. Desalniettemin blijft bovengenoemde observatie staan, ook als het verschil wellicht kleiner (of groter) is dan gesteld.

2

Hoe reflecteert u op de uitkomst van het onderzoek dat de kosten van warmtenetten (in het geval van een onderzochte casus in Den Haag) vanuit maatschappelijk perspectief dertig procent goedkoper blijken dan individuele all-electric warmtepompen?

Antwoord

De Startanalyse van het Planbureau voor de Leefomgeving, die momenteel geactualiseerd wordt, laat zien dat voor een deel van de gebouwde omgeving collectieve warmte de optie met de laagste nationale kosten is. Het genoemde onderzoek van Berenschot onderstreept dit, en geeft een aanvullende en verdiepende laag in de discussie over de kosten van warmtenetten zoals die de afgelopen maanden heeft plaatsgevonden, niet in de laatste plaats in de Kamer. Complicerende factor hierbij is dat kosten voor netverzwaring niet enkel toe te rekenen zijn aan de plaatsing van warmtepompen, maar tevens aan bijvoorbeeld elektrisch laden, elektrificatie van bedrijfsprocessen en zon op dak.

3

Hoe beoordeelt u in dat licht de conclusie van de gemeente Den Haag van eind 2023 dat collectieve warmtenetten op dat moment niet financieel haalbaar waren? Ziet u hierin een opdracht voor het Rijk om, gezien de maatschappelijke meerkosten, het aanleggen van warmtenetten financieel aantrekkelijker te maken?

Antwoord

In de conclusies die de gemeente Den Haag eind 2023 trok zitten meer elementen dan enkel het punt van de kostenverdeling tussen de verschillende warmtestrategieën. Daar speelden ook de timing en de omvang (tot 70.000 aansluitingen) van de concessie voor marktpartijen in relatie tot de beoogde marktordening uit de Wet collectieve warmte een rol. De risico's die daar in de huidige situatie bij horen worden daarbij ook ingeprijsd, en hebben dus effect op de financiële haalbaarheid van projecten. Het is dus niet gezegd dat een ander – doelmatig – financieel kader tot een andere uitkomst geleid zou hebben. Het besluit van de gemeente om de voorbereiding van de aanbesteding te stoppen is

ook geen besluit om te stoppen met de ontwikkeling van warmtenetten. Het college onderzoekt nu hoe de warmtenetten onder de Wet collectieve warmte (Wcw) alsnog gerealiseerd kunnen worden. Mijn beeld is dat de Wcw, maar ook de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) een positief effect op de haalbaarheid zullen hebben. De rol van het Rijk is het op orde brengen van de randvoorwaarden en flankerend beleid. Naast de genoemde wet- en regelgeving denkt het kabinet daarbij aan financieel instrumentarium zoals de Warmtenetten Investeringsubsidie (WIS) en het faciliteren van de opbouw van publieke realisatiekracht.

4

Ziet u noodzaak om het maatschappelijk kostenvoordeel van warmtenetten meer tot uitdrukking te laten komen in de eindverbruikerskosten? Zo ja, op welke manieren wilt u dat bereiken?

Antwoord

Voor een succesvolle warmtetransitie is het nodig dat eindgebruikers en gebouweigenaren voordeel zien in de keuze voor de meest kosteneffectieve warmteoplossing ten opzichte van andere oplossingen. De som van kosten om de warmteoplossing te realiseren zijn daarbij de basis. Hoe deze kosten verdeeld worden door middel van tarieven, belastingen en subsidies, leidt vervolgens tot eindgebruikerskosten. Daarbij spelen twee zaken: allereerst het vraagstuk om de eindgebruikerskosten zo op te bouwen dat de maatschappelijk gezien beste optie ook het meest aantrekkelijk is voor zowel de gebouweigenaar als de gebruiker van het gebouw. En ten tweede, dat het kostenniveau zodanig acceptabel is dat het aantrekkelijk wordt om te kiezen voor de overstap naar een warmtenet in plaats van een andere warmteoplossing. Zo kan op iedere plek de meest doelmatige warmtestrategie worden gevolgd. Dit uitgangspunt is leidend bij de vormgeving van bijvoorbeeld de WIS maar ook eventueel nieuw beleid op dit vlak. Het kabinet bereid een Kamerbrief voor waarin flankerende beleidsopties (in aanvulling op de Wcw) worden verkend om de betaalbaarheid van collectieve warmte te borgen.

5

Leidt volgens u de in het ontwerp-Wet collectieve warmte verankerde kostprijsplussmethode in de praktijk tot een hogere of lagere prijs voor eindgebruikers? Klopt het dat lange tijd gedacht is dat deze methode tot lagere prijzen voor eindgebruikers zou leiden dan nu, maar dat inmiddels bij warmtebedrijven de verwachting is dat de prijzen voor eindgebruikers zullen stijgen?

Antwoord

De overgang van de huidige Niet-Meer-Dan-Anders (NMDA)-methodiek naar kostprijsplussmethode zal bij verschillende eindgebruikers anders uitvallen. Voor veel eindgebruikers zullen de tarieven lager zijn, en voor een substantiële groep eindgebruikers ook niet.

Het doel van kostengebaseerde warmtetarieven is dat de prijs voor de eindgebruiker overeenkomt met de daadwerkelijke efficiënte kosten van de geleverde warmte (inclusief een redelijk rendement) en dat de totstandkoming van de prijs transparant is. De tariefreguleringsystematiek in het wetsontwerp bevat daarnaast efficiëntieprikkels, zodat bedrijven gestimuleerd worden kosten

zo laag mogelijk te houden. Inherent aan kostengebaseerde tariefregulering is dat de tarieven per warmtekavel verschillen en dit zal niet voor alle warmteverbruikers tot lagere tarieven leiden. Dit zou namelijk alleen het geval zijn als warmtebedrijven met de huidige NMDA-tarieven overrendementen realiseren op alle warmtenetten.

Uit de rendementsmonitor van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) blijkt echter consequent dat er gemiddeld geen sprake is van structurele overrendementen. De verwachting was daarom niet dat prijzen door de invoering van kostengebaseerde tarieven over de hele linie zouden dalen. Mijn voorlopige inschatting is dat de kosten voor 45% à 64% van de eindgebruikers zullen dalen. Deze inschatting is nog zeer indicatief (enkel op basis van data uit 2019, 2020 en 2021 die door de ACM voor andere doeleinden is verzameld).

Om de laatstgenoemde groep te beschermen tegen prijsschokken en (onverwacht) hogere kosten, wordt de kostengebaseerde tariefsystematiek gefaseerd ingevoerd. Dit geeft de ACM meer tijd om tot een nauwkeurige inschatting te komen van effecten van kostengebaseerde tarieven. Om dit te ondersteunen geeft de Wcw de ACM meer bevoegdheden om gegevens van warmtebedrijven te verzamelen. In de eerste fase van de tariefregulering gelden nog de NMDA-tarieven, zodat – op basis van nieuwe data – maatregelen kunnen worden uitgewerkt om eindgebruikers te beschermen tegen excessief hoge kosten (zie tevens het antwoord op vraag 6).

6

Wat betekent uw antwoord op vraag 5 concreet voor burgers die sinds kort vastzitten aan een warmtenetproject, zoals in Schiedam Groenord? Op welke wijze kunt u (kwetsbare) eindgebruikers die bewust hebben gekozen om van aardgas los te komen met de verwachting dat de warmteprijs niet hoger zou worden, tegemoetkomen dan wel voorkomen dat zij in de toekomst worden geconfronteerd met een onverwacht flink hogere energierekening?

Antwoord

Op korte termijn zullen de NDMA-tarieven blijven gelden. Met het wetsvoorstel wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) zijn er wijzigingen voorgesteld in de Warmtewet waarmee al enkele stappen worden gezet om de warmtetarieven meer gelijk te trekken met de kosten van een gasaansluiting. Hierdoor zal de warmterekening voor bewoners lager uitkomen. Zoals aangekondigd in het Nader rapport naar aanleiding van het Raad van State-advies over de Wcw, onderzoekt het kabinet tevens of de mogelijkheid kan worden opgenomen om eindgebruikers te beschermen tegen excessief hoge kosten door een tarieflijmit in te voeren in de Wcw middels een nota van wijziging. Met deze tarieflijmit kunnen eindgebruikers indien nodig ook binnen de Wet – en dus zonder flankerende maatregelen – worden beschermd als excessief hoge tarieven zich voordoen na de inwerkingtreding van kostengebaseerde tarieven (fase 2 van de tariefregulering in de Wcw).¹ Op verzoek van uw Kamer wordt daarnaast een Kamerbrief voorbereid waarin flankerende beleidsopties (in aanvulling op de Wcw) worden verkend om betaalbaarheid van collectieve warmte

¹ Kamerstuk 36576, nr. 4, blz. 32

te borgen. Hierbij dient ook gekeken te worden naar maatvoering en financiële dekking. Het voornemen is u deze voorafgaand aan de technische briefing voor de WCW toe te sturen.

7

Wat verwacht u dat de bijdrage is van de Warmtenet-Investeringsubsidie (WIS) aan een oplossing voor de geschetste problematiek? Op welke wijze zet u deze subsidie in om zoveel mogelijk nieuwe warmtenetaansluitingen te realiseren?

Antwoord

In algemene zin heeft de eerste openstelling laten zien dat de WIS voor warmteprojecten een belangrijke impuls kan geven en realisatie mogelijk kan maken. Het eerder genoemde onderzoek van Berenschot laat dit ook zien. Daarbij is gekozen om bij de eerste openstelling een methode te hanteren die leidt tot een conservatief berekende subsidiehoogte, om het 'wie het eerst komt, het eerst maalt'-karakter van de regeling gestand te kunnen doen. Op basis van de eerste openstelling van de WIS zijn er lessen getrokken uit de aanvragen en aanpassingen doorgevoerd, omdat er projecten waren die niet voldoende geholpen werden door de WIS maar evenwel wenselijk zijn om te realiseren. De WIS die per 1 juli 2024 opengesteld is, accommodeert deze kosteneffectieve projecten naar verwachting aanzienlijk beter. Ook is het budget opgehoogd van €150 miljoen naar €400 miljoen.

Hiermee is niet gezegd dat elk warmteproject voldoende subsidie kan krijgen om tot een sluitende businesscase te komen: het doel van de WIS is warmtenetten te stimuleren die kosteneffectief zijn, en aangelegd worden op plekken waar dat duidelijk de beste keuze is.

8

Bent u bereid om te bezien of u de middelen van de WIS in kunt zetten via een maatwerkiaanpak, zoals bij de industrie, door minder vanuit generieke regels te kijken (scherp begrensd per woning en project), maar door te kijken naar wat nodig is om de grote vastgelopen projecten, zoals in Amsterdam, Den Haag en Utrecht, vlot te trekken?

Antwoord

Warmtenetten zijn van belang voor de verduurzaming van stedelijk gebied in heel Nederland. Het heeft mijn sterke voorkeur om via een regeling, zoals de WIS, alle projecten die kosteneffectief zijn te stimuleren. Binnen de WIS was al ruimte voor maatwerk, en met de wijzigingen in 2024 is deze verder vergroot. Dit beperken tot de genoemde gemeenten is onwenselijk, omdat ook in andere steden zoals Arnhem, Groningen, Gorinchem, Den Helder en regio's als Twente en Drechtsteden collectieve warmteoplossingen de wenselijke warmtestrategie zijn. Die steden en regio's moeten ook kunnen worden ondersteund. Daarbij is de inschatting dat de aangepaste WIS voor lopende projecten in bijvoorbeeld Amsterdam voldoende is om tot een betaalbare propositie voor eindgebruikers te kunnen komen.

9

Bent u bereid om de WIS nog dit jaar te evalueren om te bezien of de regeling inderdaad op de juiste manier in elkaar zit om de warmtetransitie zoveel mogelijk te versnellen?

Antwoord

Lessen leren uit voorgaande openstellingen is altijd een belangrijk uitgangspunt. Op basis van ervaringen van de eerste openstelling zijn daarom ook wijzigingen doorgevoerd voor de nieuwe openstelling van de WIS op 1 juli 2024. De verwachting is dat de doorgevoerde wijzigingen in grote mate tegemoetkomen aan wat het genoemde rapport van Berenschot adresseert.

Ook de komende jaren zullen de signalen vanuit warmtebedrijven, medeoverheden en RVO of veranderende marktomstandigheden kunnen leiden tot wijzigingen. In 2027 wordt de regeling in zijn geheel geëvalueerd.

10

Bent u bereid om opties in kaart te brengen hoe de totale maatschappelijke kosten beter kunnen meegewogen in de keuze voor een warmte-oplossing, bijvoorbeeld door advisering door de netbeheerders bij het opstellen van de energieplanologie verplicht te stellen?

Antwoord

De basis onder de lokale warmtetransitie is dat gemeenten in hun Warmteprogramma keuzes maken op basis van de laagste kosten. Daarbij wegen ze eindgebruikerskosten ook mee, en worden netbeheerders betrokken om tot systeemkeuzes te komen. Op grond van deze exercitie wordt steeds duidelijker dat op het vlak van de koppeling tussen de som van de kosten van een warmteoplossing en eindgebruikerskosten verbetering mogelijk is.

11

Hoe verhoudt het subsidiebeleid voor individuele warmtepompen zich tot plannen voor de aanleg van warmtenetten? Acht u het noodzakelijk om in het beleid rekening te houden met situaties waarin er al concrete plannen zijn om een wijk op het warmtenet aan te sluiten?

Antwoord

Op dit moment is het primair van belang dat de aanleg van warmtenetten versneld wordt ten opzichte van het huidige tempo. Daartoe moet de propositie in termen van eindgebruikerskosten verbeterd worden. De mate waarin particulieren die een warmtepomp plaatsen de aanleg van een warmtenet belemmeren is nog niet dusdanig dat hiervoor nadere maatregelen nodig zijn. Het is evenwel denkbaar dat dit in de toekomst wel relevant wordt.

12

Bent u bereid om te onderzoeken of en zo ja, hoe de kosten van het energiesysteem eerlijker verdeeld zouden kunnen worden, bijvoorbeeld door de infrakosten van warmtenetten (voor een groter deel) te socialiseren of door eindgebruikers van warmtenetten een lager vastrecht te laten betalen voor stroom dan gebruikers met een warmtepomp?

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Energiemarkt

Ons kenmerk
DGKE-DE / 63024284

Antwoord

Een eerlijke verdeling van deze kosten is belangrijk voor het draagvlak van de warmtetransitie en heeft daarom zeker de aandacht van het kabinet. Hier wordt via de WIS reeds een belangrijke aanzet toe gegeven: door de infrastructuur met een nationale subsidie te ondersteunen (socialisatie via de rijksbegroting) dalen de vastrechtkosten van gebruikers.

Daarnaast zijn er verschillende onderzoeken opgestart die ingaan op de vragen die hier gesteld worden. Er wordt nu een verkenning uitgevoerd naar beleidsopties om de betaalbaarheid van warmtenetten te verbeteren. Het voornemen is om voor behandeling van de Wcw de Kamer te informeren over de uitkomsten.

De verdeling van de infrakosten komt aan bod in het bij Voorjaarsnota aangekondigde Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de bekostiging van de elektriciteitsinfrastructuur. Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht in en grip te krijgen op de omvang van de investeringen in de elektriciteitsinfrastructuur tussen nu en 2040, en de bekostiging en financiering ervan. De oplevering van het IBO wordt in februari 2025 verwacht.

De mogelijkheid van prijsprikkels gebaseerd op netbelasting (onder andere door warmtepompen) maakt onderdeel uit van een breder onderzoek van de netbeheerders naar alternatieve nettarieven voor kleinverbruikers. Dit onderzoek wordt dit najaar verwacht.

13

Bent u bereid om te verkennen op welke manier de bereidheid tot investeren in warmtenetten kan worden vergroot en te onderzoeken of de aanpak, zoals die bij wind op zee is toegepast, ook toepasbaar is bij de investeringen in warmtenetten, bijvoorbeeld door als Rijk garanties te bieden en de risico's voor marktpartijen te verkleinen of door middel van een investeringsfonds het aantrekkelijker te maken voor grote investeerders als pensioenfondsen te investeren in warmtenetten?

Antwoord

Het voorziene wettelijke kader voor warmtenetten beoogt precies dat te brengen. Met de Wcw wordt een kavelsystematiek geïntroduceerd en tariefregulering die zekerheid biedt dat efficiënte kosten terugverdiend kunnen worden. Met de Wgiw kunnen gemeenten het volloopriscio ondervangen, zolang de betaalbaarheid geborgd wordt. Daarnaast werkt het kabinet aan de oprichting van een Waarborgfonds Warmtenetten om risico's op geaggregeerd niveau te delen en zo zekerheden te bieden aan financiers en de kosten voor warmtebedrijven te laten dalen. Tot slot wordt via de WIS bijgedragen aan investeringen in de infrastructuur.