Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Datum: 28 december 2020

Betreft: Interbestuurlijke toets wetsvoorstel Wet Collectieve Warmtevoorzieningen

Geachte minister Wiebes,

Op 27 november is het aangepaste wetsvoorstel Wet Collectieve Warmtevoorzieningen (WCW) aangeboden aan de decentrale overheden in het kader van de Interbestuurlijk Toets. Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen na een intensief proces tussen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de decentrale overheden. Gedurende dit proces is over en weer begrip gegroeid. Daarbij zijn er momenten geweest waarop we dachten er niet uit te kunnen komen, maar dan bleek er toch weer meer mogelijk door een andere interpretatie van de teksten en de mogelijkheid hier aanpassingen in door te voeren. Wij waarderen de bereidheid om er gezamenlijk uit te willen komen. Het ontstane wederzijdse begrip biedt ons het perspectief dat we ook een gedragen oplossing gaan vinden voor de punten waar wij nu nog niet uit zijn.

Het voorliggende voorstel hebben wij met belangstelling gelezen. Wij maken bij deze gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren.

Afspraken Klimaatakkoord
Uitgangspunten voor dit wetvoorstel vormen de afspraken die zijn gemaakt in het Klimaatakkoord van 2019. Bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord hebben de decentrale overheden een aantal randvoorwaarden geformuleerd om invulling te kunnen geven aan de 49% CO_2-reductie-doelstelling in 2030, en nagenoeg klimaatneutraal in 2050. Voor de VNG zijn deze randvoorwaarden:

1. Gemeenten en hun partners krijgen de juiste bevoegdheden om hun regierol daadwerkelijk uit te voeren.
2. Het tempo waarin gemeenten met de uitvoering aan de slag kunnen is afhankelijk van de mate waarin de energietransitie haalbaar en betaalbaar is voor de samenleving (woonlastenneutraal).
3. Een vergoeding voor de toename in de uitvoeringslasten voor gemeenten.

Regierol gemeenten
In onze reactie staan we specifiek stil bij de eerste door ons, in het Klimaatakkoord meegegeven randvoorwaarde; het kunnen uitvoeren van de regierol. Een dergelijke regierol voor zo'n groot maatschappelijk vraagstuk als de warmtetransitie, vraagt om een passend gezelschapsspel[1] en spelregels om hierop invloed uit te kunnen oefenen. Dit om kansen te creëren en deze te verzilveren en risico's te beperken.

Maatwerk
De lokale omstandigheden en criteria (met name ten aanzien van de verduurzaming, samenwerking met partijen, betaalbaarheid en participatie) kunnen in het voorliggende WCW-voorstel helaas niet aan de voorkant van het proces door gemeenten worden gedefinieerd. Dit

[1] Citaat kaderbrief EZK, Voortgang wetstraject Warmtewet 2, 20 december 2019, pagina 5.

belemmert de mogelijkheden om te kunnen kiezen voor maatwerk en draagt daarmee niet bij aan het hoofddoel van het Klimaatakkoord: het versnellen van de uitrol van het aantal collectieve warmtenetten als alternatief voor aardgas.
Om die versnelde uitrol mogelijk te maken zijn nodig:

- Sturing op lokale selectiecriteria.
- Een transparant besluitvormingsproces.
- Het behartigen van publieke belangen.
- Keuzemogelijkheden in de mogelijke organisatievarianten.
- Een goede business case inclusief betaalbaarheid voor de bewoner.

Dat is ons inziens echter nu niet mogelijk. Met de in het wetsvoorstel voorgeschreven uitvoeringswijze, waarbij door middel van warmtekavels onnodig veel gedetailleerde criteria meegegeven worden, worden de mogelijkheden voor maatwerk en lokale keuzes juist belemmerd. Bijkomende zorg is dat dit wetsvoorstel de positie van de (huidige) marktpartijen versterkt waardoor marktconcurrentie en daarmee innovatieprikkels niet worden gestimuleerd.

Dit wetsvoorstel geeft ons onvoldoende vrijheidsgraden om onze regierol, zoals in het Klimaatakkoord afgesproken, uit te kunnen voeren, getuige artikel 13.1 die het gemeenten verbiedt aanvullende eisen te stellen aan de lokale collectieve warmtevoorziening en het voor hen bijna onmogelijk maakt om maatwerk te kunnen leveren.

Samenwerkingsvormen (Consultatievraag 1)
De in het wetsvoorstel gedefinieerde samenwerkingsvormen 2 (samenwerking met warmtenetbedrijf) en 3 (warmte-joint-venture) lijken het mogelijk te maken het economisch eigendom bij een andere partij dan het warmteleveringsbedrijf neer te leggen, maar door de wijze waarop de nadere uitwerking van voorwaarden is voorzien, maakt het deze samenwerkingsvormen uiteindelijk onmogelijk om uit te voeren. Daarmee zijn de in de Kamerbrief van 14 december jongstleden genoemde samenwerkingsvormen de facto een lege huls. Tenzij we in gezamenlijkheid in staat zijn die nadere uitwerking in de goede richting om te buigen, respectievelijk een aantal van de daarin geformuleerde voorwaarden te kunnen laten vervallen.

De nadere eisen leiden er namelijk toe dat met deze samenwerkingsvormen onvoldoende invulling gegeven kan worden aan de publieke rol van de warmte-infrastructuur zoals wij voor ogen hebben: de mogelijkheid tot het kiezen voor een onafhankelijke infrastructuur. Wij willen hiermee invloed op de publieke belangen verkrijgen voor de inwoners. Dit vraagt mogelijk om een aanpassing van de limitatieve lijst.

Integraal energiesysteem
In het wetsvoorstel is (vooralsnog) geen aansluiting gezocht bij de visie op het integrale energiesysteem. Het gaat daarbij om de rollen en bevoegdheden die decentrale overheden en netwerkbedrijven in dit systeem zullen moeten innemen en om ook via deze weg invulling te kunnen geven aan de publieke belangen.

Haalbaar & Betaalbaar
Wij zijn tevreden met de transparantie die volgt uit de voorgestelde kostengebaseerde tariefmethodiek. Het gesprek over aanvullend instrumentarium om het begrip ‘woonlastenneutraliteit’ in te kunnen vullen is daarbij van groot belang om collectieve warmte de afgesproken plek in de energietransitie te kunnen geven.

In de Kamerbrief van 14 december jongstleden geeft de minister aan dat de tariefstelling bijdraagt aan de woonlastenneutraliteit van de energietransitie. Ons inziens wordt de woonlastenneutraliteit ook bepaald door de noodzakelijke investeringen in de woning. Daarmee zijn deze voor ons onlosmakelijk met elkaar verbonden en bepalen mede de haalbaarheid van een betaalbaar warmtenet. De transparantie in de tariefmethodiek helpt om concrete invulling te kunnen geven aan het te voeren gesprek over woonlastenneutraliteit.

Tevens dient er flankerend beleid te komen voor het realiseren van de beoogde versnelling van warmte-infrastructuur. Belangrijk in dit flankerende beleid is de ondersteuning/financiering van gemeenten en het oplossen van de onrendabele exploitatie.

Overige zaken
Wanneer we naar het voorliggende aangepaste wetsvoorstel kijken, zien wij een aantal uitgangspunten die verder aandacht behoeven en die wij daarom vooralsnog negatief beoordelen. Daarnaast is een aantal uitgangspunten goed uitgewerkt die wij daarom positief beoordelen. Voor een uitgebreider overzicht verwijzen wij u naar de bijlage.

Negatief (op hoofdlijnen)
1. Het wetsvoorstel geeft (vooralsnog) te weinig mogelijkheden tot het voeren van regie.
2. In het wetsvoorstel is (vooralsnog) geen aansluiting gezocht bij de visie op het integrale energiesysteem.
3. Dit wetsvoorstel verstevigt de positie van de grote marktpartijen en er wordt geen marktconcurrentie - en daarmee een innovatieprikkel - gestimuleerd.
4. Het wetsvoorstel geeft gemeenten te weinig regie over grootschalige regionale transportnetten en invloed op de governance hierover.
5. Het wetsvoorstel is onvoldoende toekomstbestendig.
6. Het wetsvoorstel biedt (vooralsnog) geen mogelijkheden in keuzevrijheid door eindgebruikers.

Positief (op onderdelen)
1. Het wetsvoorstel zet de gewenste stappen richting transparantie in de kosten van collectieve warmte en bevat een opmaat naar een kostengebaseerde tariefmethodiek met een redelijk rendement.
2. Het wetsvoorstel stelt leveringszekerheid als een centraal punt. Voor het gewenste draagvlak om de transitie te kunnen maken is dit een belangrijke pijler.
3. Het wetsvoorstel versterkt de nationale ‘beschermende en toetsende’ rol van de Autoriteit Consument en Markt (ACM).
4. Het wetsvoorstel doet een goede aanzet richting derdentoegang voor andere warmtebedrijven met daarbij onafhankelijke geschilbeslechting bij bestaande collectieve warmtenetten (consultatievraag 3).
5. In essentie zijn we positief over de rol van de provincie, maar wij prefereren een ander instrumentarium.

Tot slot
Draagvlak bij onze inwoners (nationaal, regionaal en lokaal) is essentieel. Dit draagvlak kan alleen verkregen worden als er vertrouwen is in de betaalbaarheid, betrouwbaarheid, duurzaamheid en energierechtvaardigheid van collectieve warmtevoorzieningen en de eindgebruikers-/consumentenbelangen goed geborgd zijn. Als decentrale overheden willen wij onze verantwoordelijkheid nemen en hebben daarvoor voldoende handelingsruimte nodig.

Na bestudering van het aangepaste wetvoorstel met de huidige formuleringen en uitwerkingen, kunnen wij op dit moment nog niet positief instemmen. Zoals hierboven benoemd is een aantal ervaren problemen nog niet opgelost. Het wetsvoorstel staat (nog) teveel op zichzelf, terwijl de decentrale overheden geacht worden over de hele linie een centrale, verbindende en faciliterende rol te gaan vervullen in de energietransitie.

Wij gaan graag met u in gesprek om ons standpunt nader toe te lichten en een perspectief te bieden op een positieve beoordeling van het wetsvoorstel Wet Collectieve Warmtevoorzieningen.

Met vriendelijke groeten,

VNG IPO UvW