

Financiering warmtenetten: knelpunten en oplossingen

Gevraagd besluit: Het kabinet besluit middelen beschikbaar te stellen voor de financiering van warmtenetten (infrastructuur)

Inleiding

In het Klimaatakkoord is een grote ambitie voor verduurzaming van de gebouwde omgeving opgenomen. Daarbij is de warmtevoorziening cruciaal: warmte betreft ruim 80% van het energieverbruik van huishoudens. Daarom moet het aandeel van de individuele cv-ketel op aardgas (nu > 90%) worden afgebouwd. Volledig elektrificeren met een warmtepomp is maar voor een deel van de warmtevraag een kosteneffectieve oplossing, met name voor zeer goed geïsoleerde huizen (nieuwbouw). Collectieve warmtenetten zullen naar verwachting een substantieel aandeel hebben in de verduurzaming van de bestaande bouw in stedelijk gebied. Momenteel is 5,5% van de Nederlandse huishoudens aangesloten op een warmtenet (CBS, 2018). Voor ongeveer 1/3 van Nederland is overstappen op een collectief warmtesysteem de optie om te verduurzamen met de laagste nationale kosten (PBL Startanalyse).

Knelpunten

- De benodigde investeringen zijn groot, terwijl de markt sterk in ontwikkeling is en onzekerheden aanzienlijk. Het benutten van de potentie van collectieve warmtesystemen vereist de ontsluiting van nieuwe warmtebronnen en de realisatie van nieuwe infrastructuur en andere afgiftesystemen. Vrijwel alle plannen voor warmtenetten in de bestaande bouw momenteel een onrendabele top omdat de kosten bij verwarmen met aardgas lager liggen. Er zijn doorgaans hoge aanvangsinvesteringen mee gemoeid, die enkel over een lange periode terugverdiend kunnen worden.
- In de kern staan twee grote onzekerheden een structurele groei van warmtenetten in de weg:
 - *Volumerisico (volloop)*. Er is onzekerheid over de vraag- en aanbodontwikkeling voor collectieve warmte op lange termijn. Het realiseren van aansluitingen loopt vaak trager dan voorzien en ook de ontwikkeling van nieuwe duurzame bronnen (zoals geothermie en aquathermie) is in de praktijk weerbarstig.
 - *Prijrisico (de betaalbaarheid voor afnemers)*. In de voorgenomen Wet Collectieve warmtesystemen wordt een nieuwe tariefstelsel voorgesteld die kostengebaseerd is. Daarmee worden kosten transparant en ontstaat een efficiëntieprikkel voor warmtebedrijven. Echter, al wordt de businesscase haalbaar voor het warmtebedrijf, daarmee is het niet automatisch betaalbaar voor de afnemer. De kosten voor collectieve warmte uitsluitend dekken uit de warmtetarieven zal daardoor niet realistisch zijn. Dit prijrisico wordt vergroot door de politieke keuze voor versneld uitfaseren van de kostenefficiënte warmtebron houtige biomassa.

Oplossingen

Onderstaande opties om warmtenetten te financieren nemen de onrendabele top als aangrijpingspunt. De keuze voor bekostiging via de Rijksbegroting zorgt ervoor dat deze infrastructuur deels publiek gefinancierd (gesocialiseerd) wordt, waardoor deze niet via een kostendekkingsbijdrage bij de eindgebruikers in rekening worden gebracht. Tot 2030 is mogelijk om ongeveer 595.000 aansluitingen op collectieve warmtesystemen te realiseren (maximale realisatie capaciteit). Gezien de relatief lange realisatietermijn (5-7 jaar) is het nodig om komend kabinetsperiode met een financieringsinstrument te komen, zodat ontwikkelingen van collectieve systemen nog vóór 2030 kunnen worden gerealiseerd.

Vier opties om warmtenetten te financieren:

1. *Subsidiëren woonlastenneutraal per aansluiting*. Naar verwachting zullen tot 2030 tot 600.000 woningen op een warmtenet kunnen worden aangesloten. De onrendabele top van gemiddeld €7.250 kan volledig worden weggenomen met 480 mln per jaar (cumulatief 4,35 mrd). Bij aanleg van een warmtenet krijgt iedere aansluiting dit bedrag.
2. *Eenmalige investeringssubsidie aan het warmtebedrijf*. Er wordt gekozen een percentage van de investeringskosten te subsidiëren. Hierdoor worden de kapitaallasten lager en wordt de onrendabele top verlaagd. Huidige projectvoorstellen laten gemiddeld een onrendabele top zien van 30% als gevolg van bovengenoemde risico's. Indien gekozen wordt voor een subsidiebijdrage van 30% voor de investeringskosten in infrastructuur, moet per jaar 187 mln beschikbaar komen (cumulatief tot 2030: 1.683 mln). Dit wordt toegekend in subsidierondes.

3. *Warmteontwikkelfonds dat subsidies verstrekt.* Vergelijkbaar met variant 2. Er wordt gekozen een percentage van de investeringskosten te subsidiëren. Hierdoor worden de kapitaallasten lager en wordt de onrendabele top verlaagd. Het bedrag van 1,7 mld wordt in één keer in het fonds gestort, waardoor beter ingespeeld kan worden op het tempo waarin robuuste voorstellen zich aandienen. Dit biedt ook voordelen voor doelbereik gelet op de realisatietermijn van een warmtenet. Bij de toewijzing worden criteria gehanteerd die efficiëntie bevorderen.
4. *Revolverend warmtenetfonds.* Het bedrag van 1.7 mld wordt in één keer in het fonds gestort, van waaruit 'first loss' leningen worden verstrekt (langjarige, achtergestelde, laag renderende leningen). Hierdoor wordt het risico van de investering verlaagd, en daarmee het vereiste rendement op vreemd vermogen. Verlaagt wel kosten, maar neemt onrendabel top als zodanig niet weg. Deze optie kan wellicht ook vormgegeven worden met een rol voor Invest-NL.

Overzicht maatregelen

| Focus | Maatregel | Wat kost het? (€ x mln) | | | |
|--------------------------------------|--|-------------------------|------|------|-----------|
| Stimulering collectieve warmte | <i>Variant 1: subsidie woonlastenneutraal</i> + Dekt ORT huishoudens (draagvlak) + Duidelijk voor afnemers - Lage prikkel kosteneffectiviteit - Hoge uitvoeringslasten (veel aanvragers) | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 e.v. |
| | | 480 | 480 | 480 | 480 |
| | <i>Variant 2: Eenmalige investeringssubsidie aan het warmtebedrijf.</i> + Verlaagd ORT warmtenet + Concurrentieprikkel - Kan minder aansluiten op tempo in de markt (onderuitputting/overschrijven) | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 e.v. |
| | | 187 | 187 | 187 | 187 |
| | <i>Variant 3: Warmteontwikkelfonds dat subsidies verstrekt.</i> + Verlaagd ORT warmtenet + Sluit aan bij tempo in de markt - Concurrentie via voorwaarden organiseren | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 e.v. |
| | 1.683 | | | | |
| | <i>Variant 4: Revolverend warmtenetfonds.</i> + Verlaagd risico en rendementseis vreemd vermogen warmtenet + Revolverend karakter (in beginsel) - Vermindert onrendabele top beperkt - Meer administratieve lasten | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 e.v. |
| | 1.683 | | | | |