



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Klimaat en Energie  
De heer drs. R.A.A. Jetten  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/SH/bs/ATR2775/2023-U025

**Uw referentie**

Datum 28 maart 2023  
Betreft Wijziging van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies in verband met de invoering van de subsidiemodule Warmtenetten Investeringsubsidie

Geachte heer Jetten,

Op 27 februari 2023 is de *Wijziging van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies in verband met de invoering van de subsidiemodule Warmtenetten Investeringsubsidie* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. De advies-termijn van ATR verloopt op 27 maart 2023.

#### Context en inhoud van het voorstel

In het Coalitieakkoord is aangekondigd dat de onrendabele top van collectieve warmte-projecten deels wordt gefinancierd uit een nationale subsidieregeling.<sup>1</sup> De onrendabele top is het verschil tussen de kosten van een project en de geprognoseerde inkomsten op basis van gereguleerde tarieven. Dit voorstel geeft invulling aan het voornemen uit het Coalitieakkoord en stelt de subsidiemodule Warmtenetten Investeringsubsidie (WIS) voor de eerste keer open. Het doel van de WIS is om te komen tot een versnelling van de opschaling van warmtenetten. In 2030 moeten er, ten opzichte van 2021, in totaal 500.000 nieuwe aansluitingen op een warmtenet in de bestaande bouw zijn gerealiseerd. Om dit doel te bereiken biedt de regeling een investeringsubsidie ter hoogte van de onrendabele top van een project.

#### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

<sup>1</sup> Zie [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), p. 13.

### *1. Nut en noodzaak*

Stadsverwarming kan een bijdrage leveren aan de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. De praktijk is echter dat warmtenetten onvoldoende worden aangelegd, omdat ze een onrendabele top hebben. Het CO<sub>2</sub>-besparingspotentieel wordt daardoor niet volledig benut. De noodzaak tot ingrijpen is daarmee in meer algemene zin onderbouwd.

Het doel van het voorstel is opschaling van de aanleg van warmtenetten in de bestaande bouw. Met de eerste openstelling kunnen 25.000 aansluitingen in de bestaande bouw gerealiseerd worden. In 2030 moeten dit er 500.000 zijn. Het college merkt op dat het tempo waarmee de voorgelegde regeling nieuwe aansluitingen realiseert, onvoldoende is om het beoogde aantal nieuwe aansluitingen in 2030 te verwezenlijken. Het geeft daarom in overweging om in de toelichting bij het voorstel op te nemen op welke wijze de voortgang zal worden gemonitord en hoe de regeling zal worden geëvalueerd. Het college heeft geen aanvullende opmerkingen bij nut en noodzaak.

### *2. Minder belastende alternatieven*

Het voorstel kiest voor een investeringssubsidie, met als reden dat een investeringssubsidie direct aangrijpt bij het feit dat de aanleg van warmtenetten een onrendabele top kent. Alternatieven voor deze subsidie zijn een exploitatiesubsidie, een investeringssubsidie per eindgebruiker en een garantie of achtergestelde lening. Het voorstel geeft aan dat niet voor deze middelen is gekozen, omdat zij de onrendabele top niet wegnemen en omdat ze geen recht doen aan het feit dat het zwaartepunt van de kapitaalbehoefte aan de voorkant van een project ligt. Het college merkt hierbij op dat bij de aanleg van bijvoorbeeld zonne- of windenergie de kapitaalbehoefte ook aan de voorkant van het project ligt. Desalniettemin wordt de bouw hiervan gestimuleerd met een exploitatiesubsidie, de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++). De SDE++ neemt bovendien de onrendabele top weg. In de praktijk wordt het instrument van de exploitatiesubsidie dus ook gebruikt om een onrendabele top weg te nemen en bij aanvang van een project in de kapitaalbehoefte te voorzien. Dit betekent dat de toelichting bij het voorliggende voorstel op dit punt onjuist of op zijn minst onvolledig is. Het gevolg is dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de regeldrukgevolgen van een exploitatiesubsidie. Daardoor ontbreekt de beslisinformatie op basis waarvan kan worden bepaald welke vorm van subsidie het minst belastend is.

**2.1 Het college adviseert de keuze voor een investeringssubsidie nader te onderbouwen en daarbij inzichtelijk te maken of deze minder belastend is dan een exploitatiesubsidie.**

### *3. Werkbaarheid*

De doelgroep is met stakeholdersessies betrokken bij de totstandkoming van de subsidiemodule. Uit deze sessies blijkt dat het voorstel werkbaar is. Het college merkt daarbij op dat door te kiezen voor een nieuwe investeringssubsidie het subsidielandschap complexer wordt. De vraag die daarbij rijst, is of het vanuit het oogpunt van complexiteitsreductie niet de voorkeur verdient om deze subsidiemodule in te bedden in een bestaande subsidieregeling in plaats van een geheel nieuwe subsidiemodule op te zetten.

**3.1 Het college adviseert nader toe lichten waarom deze subsidiemodule niet wordt ingebed in een bestaande subsidieregeling en te beschrijven hoe de begrijpelijkheid van het subsidielandschap wordt geborgd.**

#### 4. Gevolgen regeldruk

De regeldruk is op handelingenniveau per aanvrager in kaart gebracht. Uw ministerie verwacht 20 aanvragen en denkt 14 aanvragen te honoreren. De totale regeldrukgevolgen zijn geraamd tussen de 137.380 euro en de 161.380 euro. Het budget is 150 miljoen euro. Het regeldrukpercentage is 0,1%.

Het college heeft geen vragen bij regeldruk.

#### Dictum

Nut en noodzaak van het voorstel zijn onderbouwd en de overwogen alternatieven zijn beschreven in de toelichting. Het college plaatst wel vraagtekens bij de redenering waarom niet gekozen is voor een exploitatiesubsidie en alsnog te kiezen voor een exploitatiesubsidie als dit passender en minder belastend is. Bij werkbaarheid komt deze opmerking bovendien terug. De regeldruk is tenslotte toereikend in kaart gebracht. Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

**De regeling niet vaststellen tenzij, met de adviespunten rekening wordt gehouden.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris