



Position paper Warmtewet 2

Consultatiereactie prof. dr. Annelies Huygen, dr. Sanne Akerboom en prof. dr. Saskia Lavrijssen

Universiteit Utrecht en Universiteit van Tilburg

In deze position paper gaan wij in op het wetsvoorstel voor de Warmtewet 2 en de Memorie van Toelichting, die nu ter consultatie liggen. Wij danken het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voor deze gelegenheid om een zienswijze in te dienen.

Dit position paper gaat in op de doelen van de wet en de eventuele belemmeringen om deze doelen te kunnen behalen. Vervolgens worden aanbevelingen geformuleerd. Het wetsvoorstel is onder meer geanalyseerd aan de hand van de praktijk in andere landen van Europa, waar veel meer ervaring is met warmtenetten dan in Nederland.

1. Doelen wetsvoorstel

In de Memorie van toelichting worden drie publieke belangen aangewezen die de Warmtewet 2 moet borgen: betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid. Daarnaast zijn er doelen die voortvloeien uit de warmtetransitie en de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Klimaatakkoord, hoofdstuk Gebouwde Omgeving. Dat zijn de volgende doelen:

- Regierol voor gemeenten, centrale regie waar nodig
- Potentieel voor collectieve warmtevoorziening benutten
- Gebruik maken en inzetten van kostenefficiënte oplossingen
- Draagvlak voor de warmtetransitie
- Innovatie bevorderen
- Toekomstbestendigheid

Het wetsvoorstel regelt een aantal belangrijke elementen voor collectieve warmtevoorzieningen, waaronder: (de uitrol van) collectieve warmtesystemen, aanwijzing en verplichtingen van een warmtebedrijf, tariefregulering, duurzaamheid en kleine collectieve warmtesystemen. Op basis van de gestelde doelen aan de warmtetransitie, alsmede lessen uit het buitenland willen wij vier elementen uitlichten: duurzaamheid en innovatie, planmatige uitrol van collectieve warmtesystemen, participatie van bewoners en tariefregels en prikkels tot efficiëntie. Hieronder beschrijven wij kort de bevindingen uit onze analyse en aanbevelingen.

2. Duurzaamheid en innovatie

Collectieve warmtenetten worden uitgerold als alternatief voor aardgas. Verduurzaming is derhalve het hoofddoel. Deze paragraaf gaat in op de vraag in hoeverre dit doel wordt bereikt.

Toekomstbestendigheid

Als het goed is, kan de Warmtewet voor lange tijd de collectieve warmtevoorziening reguleren. Dit betekent dat de Warmtewet toekomstbestendige systemen dient te bevorderen. De huidige, grootschalige hoge temperatuur warmtenetten worden in rap tempo opgevolgd door nieuwe, integrale energiesystemen, waarbij warmte, koeling, elektriciteit en isolatie samen worden gepland en uitgevoerd, de zogenaamde holistische

aanpak.¹ Ook het EU-beleid gaat uit deze integrale aanpak. In de praktijk heeft dit al geleid tot vele energiepositieve gebouwen en energiepositieve/neutrale wijken in Europa. Om deze wijken tot stand te brengen, is een gelijkwaardige samenwerking tussen alle partijen (warmtebedrijven, grote gebruikers, producenten in de wijk en consumenten) noodzakelijk. Algemeen wordt verwacht dat de integrale systemen tot radicaal andere businessmodellen zullen leiden.² Zo worden kleine systemen, die organisch groeien en onderling gekoppeld worden, steeds belangrijker.³ Een wet, die voor lange tijd geldt, dient daar volop de ruimte voor te geven. Maar het lijkt erop alsof de wetgever bij de planmatige aanpak van de warmtevoorziening uitgaat van grootschalige hoge temperatuur warmtenetten, waarbij één of enkele bronnen een groot aantal gebruikers van warmte voorzien. Dat is ook het systeem dat op p. 4 van de Memorie van toelichting wordt geschetst.

Zo belet het wetsvoorstel een holistische benadering, waarbij gemeenten de energievoorziening integraal beoordeelt (warmte, koeling, elektriciteit en isolatie). Dat kan al snel leiden tot suboptimale deeloplossingen, alleen voor warmte. Daarnaast gaat het wetsvoorstel uit van grote warmtekavels, die niet gekoppeld mogen worden, terwijl de literatuur juist uitgaat van kleine integrale systemen die organisch groeien en onderling verbonden worden. Het warmtebedrijf wordt vroeg in de procedure aangewezen, hetgeen vervolgens een gelijkwaardige samenwerking tussen alle betrokken partijen bemoeilijkt. Ook kunnen energiebesparende/-neutrale oplossingen bij VvE's, verhuurders en kleine collectieven tegen worden gehouden, als die nadelig zijn voor het rendement van een groot warmtebedrijf.

Wettelijke duurzaamheidsnormen

Een groot goed van het wetsvoorstel is dat het eisen stelt aan de maximum CO₂ uitstoot van warmtenetten. Dit maximum wordt in stappen verlaagd, tot 2030. Er komt zo duidelijkheid voor de bestaande warmtenetten; zij kunnen langzaam verduurzamen.

Nu duurzaamheid een hoofddoel is, dienen gemeenten daarnaast de mogelijkheid te hebben om ambitieuzer te zijn voor nieuwe collectieve warmtesystemen en om op duurzaamheid te kunnen sturen. Dat kunnen ze onder de huidige Warmtewet ook. Het lijkt echter alsof de wettelijke maximum-normen een leidraad worden voor de hele sector. Gemeenten mogen volgens het voorstel geen ambitieuzere regels stellen voor de warmtevoorziening. Ook mogen ze bij de aanwijzing van een warmtebedrijf niet sturen op extra duurzaamheid, of een duurzamer voorstel hoger rangschikken dan een minder duurzaam voorstel. Dat is schadelijk voor de verduurzaming. Zo heeft de gemeente Hamburg in 2006, na een openbare aanbesteding, concessie verleend voor een warmtevoorziening met een maximum uitstoot van 25 kilo CO₂ per GJ (89 g per kWh), een waarde die in Nederland pas voor 2030 op de rol staat.⁴ Nederlandse gemeenten dienen ook de vrijheid te hebben dergelijke projecten te organiseren.

Organisatie van de sector

Ook bij de organisatie van de sector lijkt het wetsvoorstel uit te gaan van de traditionele, 4^e generatie warmtenetten. Het voorstel van de Warmtewet regelt onderhandelde toegang tot het netwerk. Hiermee bevordert de Wet de opening van de markt en transparantie. Dat past binnen de huidige omstandigheden en de plannen van de Europese Commissie. Tegelijkertijd dwingt het wetsvoorstel af dat warmtebedrijven verticaal geïntegreerd zijn. Het warmtebedrijf beschikt over het economisch eigendom van het warmtesysteem,

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions (2020), Powering a climate-neutral economy: an EU strategy for energy system integration, COM(2020) 299 final.

² Zie bijvoorbeeld RHC (2019) *2050 vision for 100% renewable heating and cooling in Europe*. Rapport Renewable Heating & Cooling, (p. 27) te vinden op www.rhc-platform.org.

³ Zie bijvoorbeeld Euroheat & Power. *Case studies*. Te vinden op: www.euroheat.org.

⁴ Galindo Fernández, M., C. Roger-Lacan, U. Gähns en V. Aumaitre (2016) *Efficient district heating and cooling systems in the EU: case studies analysis, replicable key success factors and potential policy implications*, Publicatie EUR 28418 EN. Te vinden op www.euroheat.org

inclusief het net. De verplichting tot verticale integratie wordt gemotiveerd met de omstandigheid dat warmtebedrijven in andere landen vrijwel steeds verticaal geïntegreerd zijn (MvT p. 82). Maar dat verticale integratie in de praktijk gebruikelijk is, zou geen reden mogen zijn om deze wettelijk voor de toekomst vast te leggen. Technologische vernieuwingen maken nieuwe businessmodellen mogelijk. Bovendien zijn er in Nederland nu al onafhankelijke distributienetten voor warmte. Deze worden dan verboden.

Van belang is ook dat de Warmtewet vereist dat producenten van restwarmte, welke anders geloosd wordt, zonder vergoeding ter beschikking stellen aan een warmtebedrijf als het daarom vraagt. Nu is deze restwarmte veelal afkomstig van grote industriële partijen, of afvalverwerking. In de toekomst kan deze restwarmte ook van scholen, supermarkten en zwembaden komen. Dit kan worden gebruikt in lokale, geïntegreerde en lage temperatuur warmtesystemen. Dat betekent dat collectieve warmtesystemen open moeten zijn en nieuwe bronnen moeten kunnen toestaan. Als een (aangewezen) warmtebedrijf daartoe niet verplicht wordt in de initiële aanwijzing, worden belangrijke bronnen onbenut gelaten.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Zet bij de Warmtewet een holistische benadering van de energievoorziening centraal. Zorg dat gemeenten het energiesysteem als geheel kunnen beschouwen, waarbij warmte een onderdeel is.
- Motiveer waarom koppeling tussen warmtesystemen niet toegestaan is en verhelder of dit tevens geldt voor koppeling tussen bestaande-bestaande en bestaande-nieuwe systemen.
- Maak ruimte voor kleine systemen die organisch kunnen groeien. Geef VvE's, verhuurders en kleine collectieven volledige vrijheid om te verduurzamen en de warmtevoorziening in te richten zoals zij wensen.
- De maximumnormen voor de uitstoot van CO₂ bij warmtenetten dienen te functioneren als maximum voor bestaande netten. Gemeenten hebben daarnaast de vrijheid nodig om ambitieuzer regels te stellen en om een duurzamer project hoger te rangschikken.
- Zorg dat innovatieve businessmodellen ook kansen hebben. Geef volop de ruimte voor kleine projecten die organisch kunnen groeien. Leg niet dwingend vast dat warmtebedrijven verticaal geïntegreerd moeten zijn en leg – in lijn met Richtlijn EU 2018/2001, artikel 24 lid 4 – vast dat derden, zoals leveranciers, een recht op toegang hebben tot het collectieve warmtesysteem.

3. Planmatige uitrol van collectieve warmtesystemen en regie gemeenten

Het wetsvoorstel, aanhakend bij de afspraken voortvloeiende uit het klimaatakkoord, wenst de regie van de warmtetransitie bij de gemeente te leggen. Daartoe wordt een planmatige uitrol van warmtenetten noodzakelijk geacht, met een uniforme aanpak voor alle gemeenten. Deze aanpak berust op een procedureel deel, dat vastlegt welke procedures gemeenten moeten volgen en een inhoudelijk deel, waarin wordt vastgelegd hoe kavels eruit moeten zien en welke criteria gemeenten mogen gebruiken bij het kiezen van een warmtebedrijf.

De procedurele aanpak is als volgt: nadat binnen een wijkgerichte aanpak voor een collectief warmtesysteem wordt gekozen, wordt deze keuze vastgelegd in een warmtevisie, welke achtereenvolgens leidt tot een kavelbesluit, de (openbare) aanwijzing van een warmtebedrijf, die de kavel verder invult en investeringsplannen opstelt.

Inhoudelijk stelt het wetsvoorstel eisen aan de kavel: het moet onafhankelijk kunnen functioneren van andere kavels, hieruit volgt dat het groot moet zijn. De keuze van een warmtebedrijf moet plaatsvinden op basis van een globaal kavelplan, een gedetailleerd (investerings)plan wordt pas na de aanwijzing gemaakt. Ook de keuzecriteria voor projecten liggen vast. Het wetsvoorstel bepaalt dat gemeenten en provincies geen aanvullende regels mogen maken op het gebied van de warmtevoorziening. De warmtewet is dus uitputtend. Zoals boven aangegeven lijkt de planmatige aanpak gebaseerd op traditionele 4^e generatie warmtenetten en belet ze de ontwikkeling van integrale

kleinschalige energiesystemen of van innovatieve systemen met afwijkende businessmodellen.

Het is de vraag of gemeenten met deze procedure beter de regie kunnen voeren over de warmtetransitie. Biedt de wet mogelijkheden die gemeenten thans niet hebben? Sterker nog, perkt de wet de mogelijkheden van gemeenten juist niet in door deze procedure zo strikt te reguleren, zonder mogelijkheden daarvan af te wijken?

Onder de huidige Warmtewet zijn gemeenten wel vrij in het bepalen van de procedures, om zelf keuzecriteria te bedenken en regels te stellen rond de warmtevoorziening. Zo kunnen zij het collectieve warmtesysteem precies aanpassen aan de lokale prioriteiten en voorkeuren. In feite hebben gemeenten in het huidige regime méér mogelijkheden om de regie te voeren over de warmtevoorziening in hun gebied.

Ten slotte gaat de wet uit van een publiekrechtelijke aanwijzing van het warmtebedrijf. Niet duidelijk is of deze aanwijzing onder het (Europese) aanbestedingsrecht valt. De minister moet aandacht besteden aan deze vraag en motiveren of het al dan niet onder een Europese aanbestedingsverplichting valt.

Opt-out en ontbreken uitwegen

Volgens het wetsvoorstel bakenen gemeenten een kavel af en wijzen daarna, op grond van een globaal kavelplan, een warmtebedrijf aan. Als het warmtebedrijf het warmtenet gaat uitrollen, benadert de gemeente de burgers met de vraag of zij een aansluiting wensen. Bewoners hebben beperkte mogelijkheden om een aansluiting te weigeren (opt-out). Dat kan alleen als zij een duurzamer alternatief hebben, wat lastig is om aan te tonen, zeker als de energievoorziening van het gebouw niet in het geheel wordt bekeken, maar alleen de warmtevoorziening en als alle restwarmte als 100% duurzaam wordt aangemerkt. Een (hybride) warmtepomp kan hier dan nooit aan voldoen. Deze normen hebben in het verleden voor nieuwe wijken al regelmatig tot opschudding en verlies van draagvlak geleid.⁵ Nu worden ze ook opgelegd voor de bestaande bouw.

In dit model krijgt de consument pas een verzoek tot aansluiting als alles al vastligt en het warmtenet wordt uitgerold. Het is niet ondenkbaar dat een groot deel van de gebruikers in een wijk soms géén aansluiting wenst, of ze nu een opt-out hebben of niet. Voor gemeenten zal het dan lastig zijn de plannen door te drukken. Er ontstaat dan een patstelling: het warmtebedrijf heeft een aanwijzing van 20 tot 30 jaar, maar bewoners willen geen aansluiting. Ze kunnen dan niet meer (zelf) een andere warmtevoorziening organiseren en er kan ook geen ander warmtebedrijf worden aangewezen. Wat dan? Het zou beter zijn als een warmtebedrijf pas een definitieve aanwijzing krijgt als duidelijk is dat voldoende burgers een aansluiting wensen.

Voorts bepaalt het wetsvoorstel dat gemeenten burgers benaderen met de vraag of zij een aansluiting wensen. Dit is echter bij uitstek een taak voor het warmtebedrijf, dat bij die gelegenheid ook kan polsen of en onder welke voorwaarden consumenten een aansluiting wensen. Dan ontstaat ook evenwicht met warmtecollectieven, die zelf bewoners moeten benaderen.

Kleine collectieve systemen

Het wetsvoorstel maakt een uitzondering op het aanwijzen van een warmtebedrijf voor kleine collectieve systemen, tot 500 aansluitingen en zonder grootverbruikers. Dit is een positieve ontwikkeling. De afbakening is echter te beperkt. Zo zijn er internationaal inmiddels vele energiepositieve wijken ontwikkeld, met warmte, koeling en elektriciteit, waar alle restwarmte van grootverbruikers in de wijk weer nuttig gebruik wordt. Dat is alleen mogelijk als grootverbruikers aangesloten zijn. Bovendien gaat het vaak om méér dan 500 aansluitingen, bijvoorbeeld 5000 of zelfs 10.000.

Het is onduidelijk wanneer deze kleine systemen in de planmatige uitrol aan bod komen: is dat het geval als een warmtekavel of later, als het warmtebedrijf wordt aangewezen?

⁵ Waar vuur is, is rook: Amsterdamse warmtenetten in tijden van verduurzaming, Matthijs Hisschemöller, <https://drift.eur.nl/nl/publicaties/amsterdamse-warmtenetten-in-tijden-van-verduurzaming/> en <http://www.amsterdamfossielvrij.nl/fv/adam/bestuursrechter-geeft-fossielvrij-gelijk-in-de-zaak-sluishuurt/>.

Als dat het warmtebedrijf is, kan een klein project alleen nog een ontheffing verkrijgen als de business case van het warmtebedrijf niet gevaar komt. Maar hoe kan een burgerinitiatief dit aantonen? Hier ontstaat een behoorlijke ongelijkheid tussen verschillende partijen. Het zou beter zijn als gemeenten kleine, veelal burgerprojecten, de kans geven zich te ontwikkelen, alvorens een kavel aan te wijzen. Dit is nu niet mogelijk. Kleine systemen kunnen volgens de MvT draagvlak bevorderen, bijvoorbeeld als het gaat om burgercoöperaties. Volgens de Europese richtlijnen op het gebied van energie en de bevorderen van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen moeten lidstaten consumenten niet alleen beschermen in de energietransitie, maar ook in staat te stellen om deel te nemen, onder andere door het opnemen van een definitie in energiewetgeving voor 'energiegemeenschappen'. De Warmtewet 2 neemt deze definitie noch de doelstelling hiervan over. Hierdoor hebben burgercoöperaties geen plaats in het voorstel. Wij bevelen dan ook aan om een definitie passend bij de warmtetransitie op te nemen in de Warmtewet 2. Daarnaast bevelen wij aan om de procedure als volgt aan te passen: alvorens de vaststelling van een kavel en de aanwijzing van een warmtebedrijf is de gemeente verplicht onderzoek te doen naar lokale initiatieven, en om deze de kans te geven zich te ontwikkelen en organisch te groeien. Alleen dit verschaft duidelijkheid aan burgerinitiatieven en biedt een duidelijk moment waarop deze zich kunnen melden – in tegenstelling tot het huidige voorstel. Wanneer het initiatief aangeeft niet verder te kunnen, kan de gemeente doorgaan met de voorstelde kavelprocedure.

Aansluiting van minder rendabele wijken en kosten van verschillende objecten

Bij de procedures staan grote kavels centraal, die vanwege het feit dat ze onafhankelijk van elkaar moeten functioneren groot moeten zijn. Volgens het wetsvoorstel zijn grote kavels vooral nodig om te garanderen dat wijken waar warmtenetten duurder zijn vanwege een minder dichte bebouwing aangesloten worden. Vanwege een gebrek aan transparantie is er in Nederland geen inzicht in de kostenverschillen tussen de netwerken voor een appartementencomplex en een straat. In Denemarken is precies bekend welke de kostenverschillen zijn tussen wijken of objecten (huizen versus appartementen).⁶ In Nederland is dit inzicht ook nodig. Dan kunnen gemeenten vervolgens afwegingen maken welke oplossing zij en hun bewoners wensen op basis van de actuele kostencalculaties voor die wijken en systemen. Dat geldt temeer omdat innovaties in hoog tempo worden ontwikkeld, vooral bij energiesystemen voor woningen.⁷ Die kunnen dan beter benut worden.

De gekozen oplossing met grote kavels die onafhankelijk van elkaar moeten functioneren is disproportioneel. Ze sluit innovatieve warmtesystemen uit en systemen, die klein beginnen en organisch groeien. Het leidt ook tot versplintering, omdat de kavels niet met elkaar verbonden mogen worden. De aanbeveling is dan ook dat gemeenten kleine kavels kunnen afbakenen, die organisch kunnen groeien, dat kavels niet onafhankelijk hoeven te functioneren en dat ze te allen tijde met elkaar verbonden mogen worden.

Wij raden dan ook aan om de procedure met betrekking tot het kavelbesluit en de aanwijzing van het warmtebedrijf niet te verplichten, *one size does not fit all*, maar gemeenten de mogelijkheid te bieden van de procedure af te wijken en om de bevoegdheid om regels te stellen over de warmtevoorziening ook bij hen te laten. De voorgestelde procedures komen voor zover bekend niet op die manier voor in andere landen, er is geen ervaring mee. Alleen door deze procedure los te laten, en adviserend te laten zijn, wordt ook daadwerkelijk aan de gemeente de regie gegeven. Daar kan de komende jaren ervaring mee worden opgedaan. Alleen op basis van ervaring kan een gedegen procedure ontworpen worden, waarbij gemeenten ook daadwerkelijk kunnen sturen op doelen die zij en hun bewoners van belang vinden, of dat nu innovatie, betaalbaarheid of duurzaamheid is.

⁶ <https://www.euroheat.org/publications/competitiveness-district-heating-compared-individual-heating/>.

⁷ Zie ook de grote aantallen inschrijvingen in de MOOI-regeling.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Maak de procedure in de wet adviserend, geef gemeenten de mogelijkheid om daarvan af te wijken.
- Laat de bevoegdheid van gemeenten om regels over de warmtevoorziening in te stellen in stand, zolang deze niet in strijd zijn met de Warmtewet, zoals bijvoorbeeld ambitieuzere duurzaamheidseisen.
- Motiveer of de aanwijzing van het warmtebedrijf onder een aanbestedingsplicht valt en of dat een publiekrechtelijke aanwijzing afdoende is.
- Voer gedegen onderzoek uit naar de kosten van warmtevoorzieningen in appartementencomplexen en bij afzonderlijke woningen, zodat gemeenten inzicht hebben en daarmee rekening kunnen houden.
- Voor de vaststelling van een warmtekavel moet de gemeente de plicht hebben om na te gaan of er een burgerproject is dat voldoet aan de (aangepaste) uitzondering voor kleine collectieve warmtesystemen, welke vervolgens voorrang krijgt op het aanwijzen van een kavel dan wel warmtebedrijf voor een grootschalige kavel. Dat project moet de kans krijgen om het plan nader uit te werken en uit te voeren. Als het project te kennen geeft niet verder te kunnen mag een gemeente een warmtebedrijf voor een warmtekavel aanwijzen.
- Definieer, passend bij de warmtetransitie, de 'energiegemeenschap' om bottom-up initiatieven mogelijk te maken. Stimuleer deze door ruime financieringsmogelijkheden.
- Verruim de reikwijdte van kleine collectieve systemen door grootverbruikers daarbij toe te laten en het maximumaantal aansluitingen te vergroten tot 10.000, maak het mogelijk dat ze organisch groeien en zich met elkaar kunnen verbinden.
- Maak de mogelijkheid een ontheffing voor een klein systeem niet afhankelijk van de business case van warmtebedrijven.
- Laat het aanbieden van een aansluiting op een collectief warmtesysteem niet over aan de gemeente, maar aan het warmtebedrijf.
- Voordat een gemeente een definitieve aanwijzing geeft aan een warmtebedrijf, dient onderzocht te zijn of consumenten een aansluiting wensen.
- Verruim de mogelijkheden voor bewoners om te kiezen voor de 'opt-out'.

4. Participatie van bewoners in besluitvorming

In het klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop bewoners participeren in de planvorming, namelijk via de wijkgerichte aanpak, en dat de keuzes die hierin gemaakt worden zullen vervolgens worden vastgelegd in een transitievisie warmte. Als hierbij een keuze wordt gemaakt tot een collectief warmtesysteem, wordt de Warmtewet 2 relevant, en gaat de wettelijke aanwijzingsprocedure van start.

Volgens de Memorie van toelichting is de participatie van bewoners in de besluitvorming tot een collectief warmtesysteem geen onderdeel van deze wet. Op pagina 11 van de MvT wordt de aanwijzingsprocedure schematisch weergegeven, waarbij duidelijk wordt bij welke stappen wel weer sprake is van participatie. Het wetsvoorstel bevat echter geen regels omtrent deze participatie, deze is afhankelijk en zal ontworpen worden naar de lokale situatie.

Dat dit Wetsvoorstel niet op regels voor die participatie ziet is aan de ene kant begrijpelijk. In geen enkel beleidsdossier wordt op nationaal niveau regels gesteld aan participatie. De inwerking te treden Omgevingswet is hiervan het beste voorbeeld. Ondanks dat in parlementaire discussies herhaaldelijk werd gevraagd om de uitwerking van een participatie AmvB, het stellen van minimeisen aan participatie, heeft de minister altijd betoogd dat participatie 'lokaal maatwerk' betreft, en dat het aan provincies en gemeenten zelf is om daarover regels op te stellen. Aan de andere levert het gebrek aan regels omtrent participatie een aantal zorgen op.

Keten van besluitvorming en momenten van participatie

De besluitvorming rondom collectieve warmtesysteem vindt plaats in een keten. De wijkgerichte aanpak is het startsein, en deze eindigt uiteindelijk in een investeringsplan en het vastleggen van de plannen in de Omgevingsvisie, waarop de Omgevingswet van toepassing is. Volgens de Warmtewet 2 vindt niet bij alle stappen in deze keten participatie plaats. De wet veronderstelt daarbij bovendien dat de participatie ten behoeve van de wijkgerichte aanpak correct of zorgvuldig plaatsvindt. Echter kan deze benadering tot verschillende nadelen leiden.

Er wordt aangenomen dat participatie georganiseerd wordt, en de gemeente kiest voor de vorm en timing en nader ontwerp hiervan. Een nadeel hiervan kan zijn dat verschillende gemeenten beduidend andere organisatievormen voor die participatie kiezen. Waar de een kiest voor consultatie, kan de ander meebeslissen nastreven. Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid.

Het organiseren van participatie ten behoeve van aardgasvrije wijken is arbeidsintensief, en daarover worden met de wijkgerichte aanpak en de afspraken in het klimaatakkoord verwachtingen geschept bij bewoners.⁸ Verondersteld wordt bovendien dat alleen een wijkgerichte aanpak, welke heeft plaatsgevonden met zorgvuldige participatie, kan leiden tot een keuze voor een collectief warmtesysteem, met de aanwijzingsprocedure als gevolg. Echter wijst de MvT op p. 12 op het volgende: "Een warmtekavel is een gebied binnen één of meerdere gemeenten waarbinnen in ieder geval wijken liggen ter zake waarvan de gemeente voornemens is te kiezen voor een collectief warmtesysteem als alternatief voor aardgas, *maar waarin ook wijken kunnen liggen waarover de gemeente nog geen keuze heeft gemaakt.*" Dit betekent dat wijken waarvoor geen wijkgerichte aanpak is georganiseerd ook binnen een warmtekavel kunnen vallen. Dit is tegenstrijdig met alle voornemens voor het organiseren van participatie zoals blijkt uit het klimaatakkoord.

Rechtsgevolgen van het aanwijzen van een warmtekavel/warmtebedrijf

Volgens de Memorie van toelichting hoeft er geen participatie te worden georganiseerd bij het aanwijzen van de warmtekavel omdat uit deze aanwijzing geen rechtsgevolgen volgen. Dit is onjuist. Een warmtekavel leidt tot het aanwijzen van een warmtebedrijf, waartegen wel een beroep bij de rechter openstaat, maar geen participatie bij de plan- en besluitvorming. Dit is ook het moment waarop de gemeente na moet gaan of bewoners een aansluiting wensen, en de hierboven geschetste patstelling zich kan voordoen. Dit is met name zorgelijk in het geval voor wijken wel een warmtekavel wordt aangewezen, welke niet is gebaseerd op een voldoende wijkgerichte aanpak. Bovendien is dit ook het juiste moment om na te gaan of er een burgerinitiatief in de wijk aanwezig is. Daar wordt nu rekening mee gehouden.

Burgers moeten overstappen van gas op warmte en hun huizen aanpassen. Het doet recht aan deze positie van burger als een warmtebedrijf pas een definitieve aansluiting krijgt als duidelijk is dat voldoende burgers zich willen aansluiten.

Wij komen tot de conclusie dat participatie van bewoners in de besluitvorming essentieel is voor en onlosmakelijk verbonden is met de warmtetransitie. Het niet reguleren van participatie in de Warmtewet 2 is een gemiste kans. Het kan zowel het draagvlak bevorderen (bottom-up projecten) als tarieven laag houden (participatie bij vaststelling tarieven) als nieuwe, innovatieve collectieve warmtesystemen stimuleren.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Verwijder de mogelijkheid om een warmtekavel aan te wijzen waarbinnen wijken worden betrokken waarvoor geen wijkgerichte aanpak heeft plaatsgevonden.
- Erken dat het aanwijzen van een warmtekavel wel degelijk gericht is op rechtsgevolgen en stel hiertegen beroep bij de rechter open.

⁸ NRC, Gasvrij? Ga eerst eens bij de bewoners aanbellen, 25 februari 2020.

- Organiseer participatie bij de aanwijzing van de warmtekavel en aanwijzing van het warmtebedrijf, alsmede bij het opstellen van de tarieven (zie ook hieronder).
- Verruim de mogelijkheden voor bewoners om te kiezen voor de 'opt-out'.
- Definieer, passend bij de warmtetransitie, de 'energiegemeenschap' om bottom-up initiatieven te bevorderen.
- Geef pas een definitieve aanwijzing aan een warmtebedrijf als duidelijk is dat voldoende burgers zich willen aansluiten.

5. Tariefregulering en prikkels tot efficiëntie

Redelijke tarieven voor consumenten zijn cruciaal voor de warmtetransitie. Deze kunnen bevorderd worden door prikkels tot efficiëntie en concurrentie, bijvoorbeeld wanneer consumenten kunnen kiezen of zij een aansluiting wensen of niet en door tariefregulering. Tarieven zijn in Nederland hoger dan in andere landen. Het is jammer dat geen grondig onderzoek is gedaan naar de vraag wat hiervan de oorzaak is. Dat valt te betreuren, want mogelijk zijn er factoren die de tarieven hier onnodig hoog maken, bijvoorbeeld inefficiënties in het systeem of suboptimale tariefstructuren. Het beleid zou die factoren dan weg kunnen nemen.

Prikkels tot efficiëntie

Prikkels tot efficiëntie leiden tot lagere tarieven. Belangrijke prikkels tot efficiëntie zijn volgens de literatuur concurrentie tussen warmtebedrijven en/of tussen verschillende energie-opties en een vrije keuze van consumenten om een aansluiting te nemen⁹. Warmtebedrijven dienen dan rekening te houden met hun voorkeuren.

Het wetsvoorstel gaat uit van de veronderstelling dat warmtebedrijven niet of nauwelijks rendabel zijn en het wil garanderen dat ze voldoende inkomsten krijgen. Zo kunnen consumenten verplicht worden om een aansluiting te nemen. Kleine collectieve systemen, verhuurders en VvE's mogen geen eigen voorzieningen aanleggen als dat negatieve gevolgen heeft op de businesscase van het warmtebedrijf.

Het wetsvoorstel organiseert geen concurrentie tussen warmtebedrijven, bijvoorbeeld door een aanbesteding, of door verschillende plannen te laten opstellen voor een kavel. Volgens het wetsvoorstel kan een gemeente al een kavel toewijzen als er maar één aanbieding is van een warmtebedrijf met een globaal kavelplan en met indicatieve tarieven. Het ligt meer voor de hand om pas een warmtebedrijf aan te wijzen als er een concreet en gedetailleerd plan is, waarin ook duidelijk is wat de tarieven zijn en of de consumenten willen aansluiten.

Verder mag de gemeente de hoogte van de tarieven niet meewegen bij de selectie van een project. Volgens de Memorie van Toelichting worden consumenten al voldoende beschermd door de maximale tarieven van ACM (zie MvT p.20). Zo worden de maximale prijzen de richtlijn, waarmee prikkels tot efficiëntie worden weggenomen. Het verdient aanbeveling dat een gemeente, afhankelijk van de lokale omstandigheden, naast duurzaamheid, ook mag sturen op betaalbare tarieven bij de aanwijzing van een warmtebedrijf.

Kosten gebaseerde tarieven

Het wetsvoorstel neemt afscheid van tarieven, die gestoeld zijn op de aardgasvoorziening en stapt over op kosten gebaseerde tarieven. Dit is positief en in lijn met de praktijk in vrijwel alle andere landen van Europa. Het betekent dat bedrijven alle kosten van de voorziening in beginsel mogen doorberekenen, bijvoorbeeld ook de kosten van innovatie. Om de kosten laag te houden, worden kosten gebaseerde tarieven vrijwel overal gecombineerd met transparantie en benchmarks, zodat iedereen kan zien dat de kosten redelijk zijn. Daarnaast zijn er meestal ruime mogelijkheden voor afnemers om klachten in te dienen en soms is er ook verplicht overleg over tarieven tussen warmtebedrijven en

⁹ Galindo Fernández, M., C. Roger-Lacan, U. Gähns en V. Aumaitre (2016) *Efficient district heating and cooling systems in the EU: case studies analysis, replicable key success factors and potential policy implications*, p. 128, Publicatie EUR 28418 EN. Te vinden op www.euroheat.org.

hun gebruikers, bijvoorbeeld in Zweden (onroerend goed eigenaren, consumenten en andere gebruikers). De Warmtewet stelt dit niet voor: er is wel een mogelijkheid voor ACM om boekhoudregels op te stellen en zo de transparantie te bevorderen, maar het is geen verplichting. Daarnaast ontbreken regels voor benchmarks, speciale klachtenprocedures voor afnemers of verplicht overleg over de tarieven. De Warmtewet heeft een novum: kosten gebaseerde tarieven worden gecombineerd met maximum prijzen voor ieder warmtebedrijf of iedere groep van bedrijven. Voor zover bekend is deze combinatie in geen enkel land in Europa uitgetoetst bij warmtebedrijven. Omdat ieder warmtekavel andere kosten heeft, lijkt het ondoenlijk voor ACM om op verantwoorde wijze maximum tarieven voor vast te stellen voor ieder bedrijf of groep van bedrijven, met alle bijbehorende beroepsmogelijkheden. Omdat tarieven meestal naar het maximum kruipen, ontbreken prikkels tot efficiëntie. Bij de vaststelling van maximum tarieven is ACM bovendien verplicht de traditionele tariefstructuren aan te houden. Modernisering van de tariefstructuren is hierdoor onmogelijk. Ook dat belemmert de efficiëntie.

Kosten-gebaseerde tarieven zijn een duidelijke voortuitgang op de huidige tariefregulering. Echter biedt de wet niet de nodige waarborgen om tot redelijke tarieven te komen noch is er actieve betrokkenheid van afnemers bij het vaststellen van tarieven, benchmarks en transparantie. Wij raden dan ook aan om een beleidsmix te ontwikkelen die redelijke tarieven kan garanderen, en daarbij te leren van het buitenland. Leg vast dat er benchmarks en boekhoudregels komen, dat effectief toezicht achteraf plaatsvindt en dat afnemers een rol hebben bij het vaststellen van tarieven.

Monopolie van de afleverset

Verbruikers van stadsverwarming hebben in hun woning een afleverset nodig. In de meeste landen mogen afnemers kiezen of zij zelf een afleverset aanschaffen, of dat zij de afleverset van het warmtebedrijf nemen. Dit wetsvoorstel legt het monopolie van de aanleg en het onderhoud van afleversets bij het warmtebedrijf. Volgens het wetsvoorstel is dit noodzakelijk omdat ondeugdelijke of slecht onderhouden afleversets een systeemrisico met zich brengen. Maar er zijn geen aanwijzingen dat het op dit moment een probleem vormt. Vrijheid voor burgers om de afleverset te kiezen, prikkelt ook tot lagere kosten. De toelichting moet beter onderbouwen welke redenen er bestaan voor dit monopolie en welk probleem dit oplost. Het monopolie kan mogelijk in strijd zijn met Europese wetgeving. Of dit al dan niet het geval is zou in de Memorie van toelichting moeten worden gemotiveerd.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Leg prikkels vast om de kosten en tarieven van warmtebedrijven laag te houden. Zorg voor concurrentie bij de aanwijzing van warmtebedrijven.
- Geef gemeenten de vrijheid om een warmtebedrijf te kiezen en een bijpassend kavel aan te wijzen op grond van gedetailleerde gegevens over tarieven en betaalbaarheid.
- Laat consumenten, VvE's en verhuurders vrij kiezen of zij een warmtenet wensen en wat voor contract zij met het warmtebedrijf wensen aan te gaan.
- Reguleer niet de kostenplaatjes voor collectieve warmtesystemen door de aanwijzing van grote kavels te verplichten, maar laat de afweging over kosten en duurzaamheid over aan de gemeenten. Dit betekent ook dat bij de aanwijzing van een warmtebedrijf de tarieven en de betaalbaarheid van warmtelevering mogen worden meegewogen.



- Reguleer vrijheid van afnemers om afleversets te kiezen. Motiveer of het monopolie niet in strijd is met Europese wetgeving.
- Combineer kosten-gebaseerde inkomsten niet met maximumtarieven Geef warmtebedrijven de mogelijkheid om andere tariefstructuren aan te bieden, bijvoorbeeld als ze de efficiëntie vergroten, de verduurzaming verbeteren of als deze aantrekkelijker zijn voor consumenten.
- Verplicht ACM om gedetailleerde boekhoudregels op te stellen en om transparante en inzichtelijke benchmarks uit te voeren, ook met het buitenland.
- Ontwerp effectieve procedures voor gebruikers om over tarieven te klagen bij ACM, met bijbehorende bevoegdheden voor ACM om in te kunnen grijpen.
- Doe gedegen onderzoek naar de kosten en tarieven voor warmte in andere landen (bijv. Duitsland, Zweden en Denemarken) en vergelijk dit gedetailleerd met Nederland.

Prof. dr. Annelies Huygen

Hoogleraar ordening van energiemarkten, Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht/TNO

a.huygen@uu.nl

Dr. Sanne Akerboom

Onderzoeker, Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling en Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht

s.akerboom@uu.nl

Prof. dr. Saskia Lavrijssen

Hoogleraar regulation and governance of network industries, Universiteit van Tilburg

s.a.c.m.lavrijssen@uvt.nl