



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Datum: 16-05-2024
Betreft: Internetconsultatie Besluit collectieve warmte

Geachte heer, mevrouw,

Energie Samen heeft met interesse de conceptteksten voor het Besluit collectieve warmte gelezen. Met deze brief maakt Energie Samen graag gebruik van de mogelijkheid een reactie te geven in het kader van de consultatie van dit Besluit.

Energie Samen is de koepel van energie coöperaties in Nederland. Met meer dan 350 energie coöperaties als leden, reageren wij namens hen op deze consultatie. Een groeiend deel van onze leden is actief in de warmtetransitie. Op meer dan 70 plekken in Nederland werken bewoners en lokale bedrijven in collectief verband aan plannen om de warmtevoorziening in hun wijken te verduurzamen¹. Het aantal initiatieven stijgt snel. Zij zien mogelijkheden voor de ontwikkeling en exploitatie van lokale collectieve warmtevoorzieningen in beheer van de eindgebruikers zelf, als een warmtegemeenschap. Ervaring leert dat collectieve warmtevoorzieningen van eindgebruikers zorgen voor vertrouwen bij bewoners en meerwaarde voor alle betrokken partijen. Gezien de stagnatie van commerciële en publieke warmtenetten door gebrek aan draagvlak en hoge kosten, zien wij een steeds grotere maatschappelijke relevantie om warmtegemeenschappen te stimuleren. Met warmtegemeenschappen versnelt de warmtetransitie en wordt daarnaast veel andere lokale meerwaarde gecreëerd.

1

Energie Samen stelt het op prijs dat de minister deze ontwikkeling erkent en er in de Wet collectieve warmte (Wcw) en dit voorliggend Besluit ruimte voor wil bieden. Onze leden zijn verheugd over de positie die zij straks onder de noemer 'warmtegemeenschap' kunnen innemen bij de ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten. Op hoofdlijnen zien wij dan ook graag een spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel met bijbehorend besluit.

Energie Samen maakt graag gebruik van de consultatieruimte om voorstellen te doen om de regels in het besluit verder te verbeteren. Met enkele aanpassingen kan de maatschappelijke meerwaarde van warmtegemeenschappen verder tot uitdrukking komen. In deze reactie beginnen we met een zienswijze op elementen uit hoofdstukken 2 en 3, en we geven vervolgens onze zienswijze op de tariefregulering en nog twee algemene adviezen.

¹ Lokale Energie Monitor 2023 HIER

1. Zienswijze

Op een aantal punten in hoofdstuk 2 en 3 zien wij kansen om het besluit aan te scherpen:

Kavelgrootte

Het wetsvoorstel maakt een onderscheid in kavels groter dan en kavels kleiner dan 1500 aansluitingen. In het voorliggende besluit worden nadere regels gesteld die moeten voorkomen dat partijen meerdere 'kleine' warmtekavels naast elkaar ontwikkelen om zo onder de grens van 1500 aansluitingen te blijven (artikel 3.1, lid h). Wij begrijpen de wens van het ministerie om dat ongewenste gedrag te voorkomen bij partijen die niet in aanmerking komen om een warmtekavel groter dan 1500 aansluitingen te exploiteren. Echter, dit belemmert ook partijen die wel in aanmerking komen voor een kavel van groter dan 1500 aansluitingen om te beginnen met een kleine kavel en langzaam uit te breiden.

Warmtegemeenschappen ontstaan vaak rondom een schaal die voor het initiatief in dat gebied behapbaar is. Dat kan klein zijn of groot, maar het begint vaak vanuit een schaal die rond de 1500 ligt. Een initiatief van, voor en door eindgebruikers houdt geen rekening met schaalgrootte van de kavel, maar gaat uit van de lokale wensen en zorgen. Het kan daarom voorkomen dat een warmte initiatief begint in een wijk, en daarna in een aangrenzende wijk uitbreidt. Met het huidige besluit is een dergelijke groei niet mogelijk. Wij zien daarom het risico dat initiatieven sneuvelen en daarmee de warmtetransitie vertraging oploopt.

Wij adviseren daarom op Artikel 3.1, lid h van het Besluit een uitzondering te maken voor partijen die voldoen aan de criteria voor warmtebedrijven op kavels groter dan 1500 aansluitingen. Vervolgens moeten er in een algemene maatregel van bestuur een overgangsregeling komen die het eenvoudig maakt om van een warmtebedrijf met ontheffing naar een aangewezen warmtebedrijf door te groeien. Wij denken hier graag op mee.

Rekenmodellen

Op een aantal punten in het besluit wordt gesproken over het invullen van een rekenmodel (artikel 2.1, 2.14, 2.15 & 3.2). Dit rekenmodel wordt op een later moment vastgesteld en gepubliceerd door het ministerie. Dit rekenmodel gaat veel impact hebben op het functioneren van warmtegemeenschappen. Er zullen veel vragen ontstaan rondom de uitleg danwel aanpassingen van dit rekenmodel.

Energie Samen blijft graag actief betrokken bij het opstellen van deze rekenmodellen zodat deze ook aansluiten bij de werkwijze van warmtegemeenschappen en biedt aan om de vraag van aanpassen te organiseren en te kanaliseren richting EZK. Ze zou daarom graag in de tekst danwel in de nota van toelichting aangewezen worden als de officiële vertegenwoordiger van warmtegemeenschappen die als belanghebbende stakeholder deze gesprekken voert over het rekenmodel.

Bekwaamheidstoets

Hoofdstuk 2 van het Besluit bevat nadere regelgeving voor de aanwijzing van een warmtebedrijf op kavels groter dan 1500 aansluitingen. Onderdeel hiervan is een bekwaamheidstoets die door de ACM wordt uitgevoerd. Artikel 2.2 van het besluit geeft een opsomming van de punten waarop de ACM de bekwaamheid van een warmtebedrijf zal toetsen.

Bij warmtegemeenschappen gebeurt een ‘bekwaamheidstoets’ van nature op heel directe wijze. Namelijk continue door de eindgebruikers zelf, die als lid volledige transparantie over het bedrijf hebben en zeggenschap hebben. Hier lijkt artikel 2.2 van het besluit geen rekening mee te houden. Om te voorkomen dat er onvoldoende invulling wordt gegeven aan de uitgangspunten van een warmtegemeenschappen (zoals transparantie en zeggenschap door eindgebruikers) adviseren wij om voor deze categorie aanvullende eisen op te nemen.

Wij adviseren om drie aanvullende punten op te nemen in artikel 2.2 die specifiek voor warmtegemeenschappen kunnen gelden. Dat zijn de punten:

- Ondertekende notulen door bestuursleden van algemene leden vergaderingen van belangrijke investeringsbesluiten en vaststellen van tarieven.
- Een document dat aangeeft hoe bovenstaande groep eisen ook aan de leden is gecommuniceerd en inzichtelijk is gemaakt.
- En een document hoe met transparantie voor de leden wordt omgegaan.

Aanvullend geven we graag nog een punt mee ten aanzien van de bekwaamheidstoets. Wij begrijpen de wens om zorgvuldig te toetsen of warmtebedrijven voldoende in staat zijn om te kunnen opereren. Echter, dit artikel bevat een aantal kwalitatieve punten, die daardoor enkel subjectief te beoordelen zijn. Ook laat het artikel veel ruimte over aan de ACM voor nadere invulling. Daarom biedt Energie Samen aan om met de ACM mee te denken over de verdere invulling van de toetsing op alle punten uit de bekwaamheidstoets. Om zorg te dragen dat er een toetsing plaatsvindt die ook aansluit bij de uitgangspunten van warmtegemeenschappen.

3

Energie Samen werkt momenteel al aan gestandaardiseerde processen om individuele coöperaties te ontlasten in het aanleveren van bewijs in lijn met de beoogde bekwaamheidstoets. Tevens hebben we al een AO/IC uitgewerkt dat als leidraad gebruikt gaat worden in projecten die leningen ontvangen uit het Ontwikkelingsfonds Warmte. Energie Samen gaat graag in overleg met de ACM om ervoor te zorgen dat de standaarden die worden ontwikkeld voor het aanleveren van de informatie in de bekwaamheidstoets ook werkbaar zijn voor warmtegemeenschappen. Hierdoor kunnen tevens de kosten en uren die door ACM moeten worden gemaakt voor de bekwaamheidstoets teruggebracht worden. En kan de ontwikkelfase van een warmtenet versnelt worden. Wederom, worden we voor dit punt ook graag in het besluit of de nota van toelichting erkent als de officiële vertegenwoordiger van warmtegemeenschappen.

Normen en berekening uitstoot broeikasgassen – toebedeling elektriciteitsopwekking

Artikel 2.16 regelt hoe de berekening van emissie uitstoot gemaakt moet worden van het warmtesysteem. Lid 6 en lid 7 regelen de berekening van de broeikasgasemissie ten gevolge van het gebruik van elektriciteit voor de opwek van warmte. In lid 6 en lid 7 wordt geen rekening gehouden met de toekomstige mogelijkheid van energiedelen. Het is nu onduidelijk hoe er in de berekening van emissie uitstoot omgegaan moet worden met elektriciteit die wordt afgenomen via de nieuw te definiëren activiteit van energiedelen.

Energie Samen voorziet dat veel van haar leden, en daarmee veel toekomstige warmtegemeenschappen, gebruik zullen maken van energiedelen. In uw Energiewet die binnenkort voorligt bij de Tweede Kamer is energiedelen niet opgenomen. Energie Samen pleit voor het

opnemen van energie delen in de Energiewet. Er is een mogelijkheid via amendementen² dat dit op korte termijn wel zal worden opgenomen als activiteit voor energiegemeenschappen. Het wordt in ieder geval mogelijk gemaakt met de implementatie van de Electricity Market Design.

Het moet daarom in de berekening mogelijk zijn om die elektriciteit die gebruikt wordt door energiedelen mee te tellen. Wij adviseren het besluit hierop aan te passen en in lijn met de Energiewet te brengen.

Afsluiten van de collectieve warmtevoorziening

Er worden in dit Besluit regels gesteld voor de kosten die in rekening mogen worden gebracht wanneer iemand zijn leveringsovereenkomst wil beëindigen (artikel 7.2). Dit artikel houdt geen rekening met de situatie dat iemand de leveringsovereenkomst wil beëindigen voordat de collectieve warmtevoorziening is aangesloten. De ervaring leert dat tussen het sluiten van een leveringsovereenkomst en het daadwerkelijk aansluiten van de collectieve warmtevoorziening enige maanden tot jaren kunnen zitten. In die tussentijd kunnen personen hun overeenkomst ontbinden. Het is niet duidelijk welke kosten dan in rekening mogen worden gebracht voor het effect hiervan op de engineering van het systeem en daarmee op de business case van het warmtebedrijf.

Energie Samen vindt dat die kosten in redelijkheid in rekening gebracht mogen worden en als boeteclausule opgenomen mogen worden in het leveringscontract. Redelijk betekent dat dit nooit meer mag zijn dan de gemaakte kosten in de ontwikkeling van tot dan toe gecontracteerde aansluitingen.

4

2. Zienswijze op de tariefregulering

Het voorliggende Besluit geeft een nadere uitwerking van fase 1 en fase 2 van de tariefregulering. Het Besluit geeft echter geen garanties ten aanzien van de termijn waarop er over gestapt zal worden naar fase 2. Noch geeft het inzicht wanneer overgestapt wordt naar fase 3 van de tariefregulering, en geen nadere uitwerking van fase 3. Hierin zien wij een aantal grote gevoeligheden.

Ons inziens is de uitwerking van fase 2 overbodig complex en deze roept veel vragen op. We zien daarom een aantal argumenten om na inwerkingtreding van de wet, voor nieuw aan te leggen warmtenetten, direct een tariefregulering volgens fase 3 te hanteren. Tevens dringen we ook voor bestaande warmtenetten aan op een zo snel mogelijke overstap naar fase 3. Daarnaast hebben we nog een aantal vragen rondom de afwegingen die gemaakt zijn voor fase 2 die we graag voorleggen.

Zo spoedig mogelijk naar fase 3

De coöperatieve warmtenet-projecten waar de leden van Energie Samen aan werken hanteren in hun projecten nu al een tariefregulering volgens fase 3: vanuit coöperatief gedachtengoed is er volledige transparantie op de begroting vooraf en op de daadwerkelijk gemaakte kosten achteraf. Er is geen winstoogmerk, volledige transparantie en er wordt gewerkt met een kostprijs+ methodiek om de tarieven te bepalen.

²https://energiesamen.blob.core.windows.net/media/2403_Position%20paper%20Energie%20Samen%20energiewet.pdf

De business cases van deze projecten zijn sluitend en de tarieven zijn (in een aantal gevallen) significant lager dan het huidige maximale tarief onder het NMDA principe (Niet Meer Dan Anders). Gezien het beoogde doel van deze wet en het onderliggend besluit om warmtenetten haalbaar en betaalbaar te houden, adviseren wij voor alle nieuw aan te leggen warmtenetten zo snel mogelijk naar fase 3 over te stappen voor de tariefregulering. Wij zien geen reden om bij nieuwe netten niet direct naar fase 3 over te stappen na inwerkingtreding van de wet.

We bieden vanuit Energie Samen aan mee te denken met het ministerie om fase 3 uit te werken en op te nemen in dit besluit. Om een zo snel mogelijke invoering te bevorderen. Wij zien daarbij een methode voor ons waar we als sector staan voor volledige transparantie van kosten waardoor benchmarking (achteraf) mogelijk wordt in plaats van normering (vooraf). Waarbij warmtebedrijven vooraf hun jaarbegroting delen, en achteraf hun jaarverslag. Op basis van de jaarverslagen wordt naar de x% duurste netten gekeken en verzocht een verbeterplan te maken voor verlaging van de tarieven of voor verlaging van specifieke kostencategorieën (of inkoop van diensten) die aan de bovenkant van de benchmark liggen. Door deze methode van transparantie gekoppeld benchmarking op kostencategorieën ontstaat een voortdurende prikkel om de efficiëntie van onderdelen het warmtebedrijf te verbeteren. In dit model ontstaat 'normering' van kosten doordat de bandbreedte van de benchmark wordt verkleind, door prikkels aan warmtebedrijven en dienstverleners in de markt om te verbeteren. Deze normen worden vervolgens door de toezichthouder 'vastgeklikt', en dat betekent dat warmtebedrijven niet meer boven die norm kosten mogen doorberekenen in de warmtetarieven.

5

Energie Samen biedt aan om mee te denken op een zo snel mogelijke invoering van deze tariefregulering.

Marktverstoring werking fase 1

Voor warmtegemeenschappen zal de in het Besluit voorgestelde tariefregulering van fase 1 marktverstoring werken. Er zal een situatie ontstaan waarin warmtegemeenschappen per direct werken aan een kosten-gerelateerd tarief waar anderen nog werken met een NMDA tarief. Dit zien wij momenteel ook al gebeuren. Dit heeft verschillende effecten in de markt. Ten eerste wordt alle (rijks)ondersteuning (zoals bijvoorbeeld de WIS subsidie) gebaseerd op de NMDA methode waardoor het kosten gerelateerde tarief automatisch naar het NMDA tarief zou verschuiven, omdat ze minder ondersteuning zullen krijgen. Hun kosten zijn wel daadwerkelijk lager, maar de ondersteuning is relatief aan het NMDA tarief.

Verder zullen er situaties ontstaan waar in verschillende, soms aanpalende wijken de ene wijk een kosten gerelateerd tarief heeft met volledige transparantie richting de bewoners via de warmtegemeenschap en waar in andere wijken bewoners enkel hun beroep kunnen doen op de ACM. Alle communicatie vanuit de ACM m.b.t. tot consumentenbescherming en tariefvaststelling zou gebaseerd zijn op de NMDA tarief terwijl warmtegemeenschappen een ander model hanteren.

Er ontstaat een tweedeling van rechten en plichten en informatie van consumenten in de markt waar de warmtegemeenschappen constant moeten uitleggen aan hun leden dat dit niet voor hen geldt en dat zij een andere methode hanteren.

Aangezien een grote rol is voorzien voor warmtegemeenschappen dringen wij aan om de tariefregulering meer werkzaam te maken voor deze speler. In de onderliggende alinea's werken we dit verder uit.

Vraagtekens bij fase 2

De huidige uitwerking van de tariefregulering van fase 2 bevat een aantal elementen die bij ons vraagtekens oproepen.

Complexiteit vs transparantie

Het aanleveren van de benodigde informatie voor de tariefformules zal veel tijd kosten voor warmtegemeenschappen, en andere type warmtebedrijven. Wij verwachtten dat dit administratieve werk de kosten van de warmtenetten overbodig omhoog zal werken. Direct overstappen naar fase 3, met tarieven gebaseerd op benchmarking achteraf op basis van de ingediende begrotingen en jaarverslagen op basis van transparante kostenposten en een aantal regels rondom de kosten die kunnen worden meegerekend is veel eenvoudiger.

Tariefmandjes

Fase 2 beoogt met tariefformules op bepaalde type netten al met kosten gebaseerde tarieven te werken. Wij schatten in dat de variatie onder warmtenetten zo groot zal zijn dat vrijwel ieder warmtenet een aparte tariefformule nodig zal hebben, dit ondermijnt het doel van de tussenstap van een fase 2 en versterkt het argument om direct naar fase 3 over te gaan.

Redelijk rendement

Artikel 7.11 van het besluit regelt dat de ACM een redelijk rendement bepaald als onderdeel van het methodebesluit voor de tariefformules. Gezien het oog op de doelstellingen van de wet om warmtenetten betaalbaar voor de eindgebruiker en de maatschappij te houden, stelden wij in onze consultatie reactie op het wetsvoorstel al voor dat dit beter een 'maatschappelijk rendement' kan worden genoemd. De tekst redelijk rendement wekt de indruk dat het rendement voor warmtebedrijven bovengeschied is aan de betaalbaarheid voor bewoners. De warmtenetten komen onder dit wetsvoorstel ook in publieke handen. Een redelijk rendement functioneert dan als een indirecte belasting van de warmteklant aan de (publieke) eigenaren. Het zou goed zijn om deze belastingvorm af te wegen tegen andere vormen van belasting.

De hoogte van het rendement is een belangenafweging en zal zo transparant mogelijk moeten gebeuren tussen ACM en vertegenwoordigers van partijen die een warmtebedrijf exploiteren. Wij adviseren om dit zorgvuldig, wederkerig en zo transparant mogelijk te laten vaststellen. Wederom, worden we voor dit punt ook graag in het besluit of de nota van toelichting erkent als de officiële vertegenwoordiger van warmtegemeenschappen om te adviseren over de vaststelling van dit redelijk rendement.

3. Nog twee aanvullende punten

Het Besluit collectieve warmte ligt nu voor ter consultatie, ondertussen wordt het wetsvoorstel gereed gemaakt voor verzending naar de Tweede Kamer. Gezien de twee onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden geven wij graag nog twee punten mee die niet verder worden uitgewerkt in het Besluit, maar ons inziens nog aandacht vragen in zowel het wetsvoorstel als het voorliggend Besluit.

Aanwijsprocedure; actief de mogelijkheid van een warmte coöperatie meenemen

Ten aanzien van zowel de aanwijsprocedure van een warmtebedrijf als de afwijzingsgronden voor een aanvraag tot ontheffing adviseren wij het ministerie de regels aan te scherpen (artikel 2.5 en artikel 3.1 van de wet). De huidige procedures bevatten onvoldoende zekerheid dat er invulling zal worden gegeven aan de motie van lid Kroger (36 387, nr. 23). De Tweede Kamer heeft deze motie aangenomen en verzoekt de regering te regelen dat gemeenten bij het opstellen van hun warmteplannen actief de mogelijkheid van een warmte coöperatie moeten meenemen. Wij zien het publiceren van een warmtekavel als een van de warmteplannen die een gemeente opstelt.

Wij stellen daarom voor om aan artikel 2.5, lid 6 en artikel 3.1 lid 6 toe te voegen;
[indien] het door de aanwijzing/ontheffing moeilijk of onmogelijk wordt in dat gebied een collectieve warmtevoorziening door een geïnteresseerde lokale warmte coöperatie te ontwikkelen.

Aangezien een warmte coöperatie enkel in haar eigen, beperkte geografische gebied actief is en voor en door de lokale eindgebruikers is, zou deze voor dat gebied een eerste recht op moeten hebben om als warmtebedrijf aangewezen te worden.

Democratische zeggenschap in de definitie

De definitie van een warmtegemeenschap moet scherper gemaakt worden om misbruik in te perken en ervoor te zorgen dat de organisatievorm gebruikt wordt waarvoor hij bedoeld is, namelijk het betrekken van burgers in de energietransitie op een eerlijke en rechtvaardige manier. Dit is ons inziens alleen te borgen wanneer warmtegemeenschappen democratische en autonome organisaties zijn.

Met de definitie van warmtegemeenschap in het wetsvoorstel en de extra eisen opgenomen in artikel 2.3, lid 3 van het Wetsvoorstel, wordt de kans op misbruik al redelijk ingeperkt. Er zijn echter drie belangrijke punten die niet goed geadresseerd worden.

1. De reden om warmtegemeenschappen op de te nemen in de wet is omdat zij net als publieke partijen ook binnen publieke waarden werken. Dat betekent dat ze democratisch bestuurd worden en de zeggenschap van de leden, aandeelhouders of vennoten niet verdeeld wordt op basis van ingebracht kapitaal of bijvoorbeeld afname van warmte, maar democratisch (1 lid/1 stem). Dit is nu geen onderdeel van de definitie.
2. In de REDII Hernieuwbare Energiegemeenschap definitie is specifiek het woord autonoom geadresseerd. Dit om heel duidelijk te maken dat er geen schijn constructies opgezet mogen worden.
3. Maatschappelijke organisaties (lokale stichtingen bijvoorbeeld) moeten ook lid kunnen zijn van een gemeenschap, dit ontbreekt momenteel artikel 2.3, lid 3a.

Ons voorstel is om de volgende dikgedrukte voorwaarden toe te voegen aan artikel 2.3, lid 3:

3. Een warmtegemeenschap borgt in haar statuten, of, in geval van een personenvennootschap in een overeenkomst, ten minste dat:

*a. de leden, vennoten of aandeelhouders uitsluitend natuurlijke personen, micro-ondernemingen, kleine ondernemingen, middelgrote ondernemingen, **maatschappelijke organisaties** of lokale openbare lichamen zijn;*

b. de participatie in de warmtegemeenschap open en vrijwillig is;

c. de leden, vennoten, of aandeelhouders het recht hebben de warmtegemeenschap te verlaten;

d. de feitelijke zeggenschap over de warmtegemeenschap is gelegen bij de leden, vennoten of aandeelhouders van de rechtspersoon die in de nabije omgeving van de collectieve warmtevoorziening, die in eigendom is van en ontwikkeld is door de warmtegemeenschap, zijn gevestigd; en

e. de deelnemende leden, vennoten of aandeelhouders een gelijk stemrecht hebben.

Een ander punt ten aanzien van de definitie is dat we straks in Nederland twee juridische concepten hebben, waarvan we weten dat ze in de toekomst samenkomen: energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen. Warmte en elektriciteit maken immers onderdeel uit van hetzelfde energiesysteem. Warmtegemeenschappen gaan voor hun eigen verbruik ook elektriciteit opwekken en de huidige productiecoöperaties zullen lokaal ook aan de slag gaan met warmteprojecten. Het is ons advies om de definitie van warmtegemeenschappen in lijn te brengen met de definitie van de energiegemeenschap in de energiewet.

8

Tenslotte

Met deze bijdrage hopen wij een bijdrage te leveren zodat door de Wet collectieve warmtevoorziening en het Besluit collectieve warmte het functioneren van warmtegemeenschappen effectief mogelijk wordt ten behoeve van een succesvolle en rechtvaardige warmtetransitie.

Met vriendelijke groet,

Siward Zomer
Voorzitter Energie Samen