

Aan Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Datum 21 mei 2024
Onderwerp Reactie op consultatie 'Besluit collectieve warmte'
Onze referenties VC 2024-024

1 Inleiding

VertiCer B.V. is een dochteronderneming van N.V. Nederlandse Gasunie en TenneT TSO B.V. VertiCer houdt het mandaat van de minister voor Klimaat en Energie t.a.v. de uitvoering van het systeem van:

- garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare bronnen; en
- certificaten van oorsprong voor elektriciteit uit niet-hernieuwbare bronnen.

Op 22 april 2024 publiceerde het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een consultatie voor het 'Besluit collectieve warmte' (hierna: het besluit), een algemene maatregel van bestuur vast te stellen onder de (voorgestelde) Wet collectieve warmte (hierna: Wcw).

Dit memorandum omvat de reactie van VertiCer op de bovengenoemde consultatie. Wij bedanken het ministerie ervoor onze zienswijze in overweging te nemen. Indien gewenst zijn wij graag bereid om toe te lichten.

2 Samenvatting

Onze zorgpunten ten aanzien van het besluit kunnen aan de hand van twee punten worden samengevat:

2.1 Uitstoot van broeikasgassen

De manier waarop de uitstoot van broeikasgassen wordt verantwoord is onvoldoende accuraat. Bovendien houdt het besluit geen rekening met garanties van oorsprong, waardoor hernieuwbare energie mogelijk meer dan eens wordt verantwoord. Dit onderwerp wordt nader toegelicht in paragrafen 3.1 en 3.2.

2.2 Functiescheiding

In het besluit worden geen nadere regels gesteld over de taken van de warmtetransportbeheerder en van het aangewezen warmtebedrijf, terwijl de Wcw wél voorziet in de mogelijkheid om die taken uit te werken. Hierdoor ontstaat een risico op functievermenging. Dit wordt beschreven in paragrafen 3.3 en 3.4.

3 Reactie in detail

3.1 Berekening van de uitstoot van broeikasgassen

Artikel 2.16 van het besluit beschrijft de methode waarop de uitstoot van broeikasgassen per eenheid geleverde warmte wordt berekend. Het negende lid voorziet in een ministeriële regeling ter uitwerking van dit artikel. Vooruitlopend op deze ministeriële regeling zouden wij alvast het volgende willen opmerken ten aanzien van leden 7 en 8.

In lid 7 is beschreven dat geen broeikasgasemissie wordt toegerekend aan warmte die wordt geproduceerd met elektriciteit die aantoonbaar emissievrij wordt opgewekt. Wij veronderstellen:

1. Dat de ministeriële regeling zal uitwerken:
 - a. hoe de gemiddelde uitstoot per kalenderjaar (als bedoeld in artikel 2.16, lid 2) dient te worden gecorrigeerd voor warmte geproduceerd uit emissievrije elektriciteit, terwijl lid 7 van artikel

- 2.16 expliciet uitgaat van “*tijden (geen jaren) waarop elektriciteit aantoonbaar emissievrij wordt opgewekt*”;
- b. wat wordt verstaan onder emissievrije opwek van elektriciteit (het onderhavige artikel 2.16 beschrijft dit immers niet);
 - c. hoe kan worden aangetoond dat die elektriciteit emissievrij wordt opgewekt in het desbetreffende tijdvak;
2. Dat het afboeken van garanties van oorsprong noodzakelijk zal zijn om te bewijzen dat die elektriciteit daadwerkelijk wordt geleverd aan de productie-installatie van warmte – het kan immers niet zo zijn dat garanties van oorsprong die worden uitgegeven voor die elektriciteit beschikbaar blijven om ook aan een andere afnemer de hernieuwbare herkomst van geleverde elektriciteit aan te tonen. Dan zou die elektriciteit immers meer dan eens geteld worden.

Om een link te kunnen leggen met tijden waarop elektriciteit emissievrij wordt geproduceerd, dan moet ook kunnen worden gemeten hoeveel warmte gedurende die tijden werd geproduceerd. Met andere woorden: tijdsgebonden metingen van de warmteproductie zijn noodzakelijk. Er bestaat echter geen meetcode voor warmte die dit faciliteert. Er zou een uniforme rapportagemethodiek moeten komen, waarbij de rapportage door een onafhankelijke partij wordt gevalideerd. Ook moet de kwaliteitszorg rond de warmtemeting (productie richting warmtenet) toereikend worden vastgelegd.

Onderdeel b van lid 7 beoogt naar onze beleving geen broeikasgasemissie toe te rekenen aan warmte geproduceerd uit elektriciteit die ter plaatse uit hernieuwbare bronnen wordt opgewekt en ingezet voor de productie van warmte. Daartoe schrijft dit lid over een ‘directe fysieke verbinding’, terwijl die term in het besluit niet is gedefinieerd. Het verdient aanbeveling om in plaats van ‘directe fysieke verbinding’ de term ‘directe lijn’ te gebruiken zoals gedefinieerd in de Elektriciteitswet en de Energiewet. Bovendien beschrijft lid b onvoldoende dat de elektriciteit aantoonbaar op de productie-installatie van warmte moet zijn ingevoerd. Enkel het *bestaan* van een directe lijn garandeert immers niet dat de geproduceerde elektriciteit daadwerkelijk wordt ingezet voor de productie van warmte.

Het achtste lid beschrijft hoe om te gaan met gecombineerde opwek van warmte en elektriciteit (warmtekrachtkoppeling):

Onderdeel a stelt dat wanneer *minder* elektriciteit geproduceerd wordt om *meer* warmte te kunnen produceren alleen de broeikasgassen worden toegerekend die vrijkomen bij het elders produceren van de gederfde elektriciteitsproductie. Dit levert naar onze beleving een ernstig risico dat in deze situatie de broeikasgasemissie te laag wordt vastgesteld. Stel dat een installatie normaliter elektriciteit en warmte produceert in een verhouding 50% - 50%. Wanneer die balans zou verschuiven naar 75% - 25% in het voordeel van warmte, dan zouden nu aan de totale warmte alleen de broeikasgassen worden toegerekend die vrijkomen bij de productie van (elders) geproduceerde elektriciteit, dus voor vijftientig procentpunt van de energetische output van de productie-installatie. Als we aannemen dat aan de opgewekte elektriciteit van de installatie 25% van de broeikasgasemissie wordt toegerekend (conform lid 4), dan wordt in dit voorbeeld effectief 50% van de broeikasgasemissie niet verantwoord. Naar onze beleving is dit geen adequate toerekening van broeikasgasemissie aan de gerealiseerde energetische output van de productie-installatie.

Onderdeel b bepaalt dat wanneer de omvang van de elektriciteitsproductie niet afneemt door het produceren van warmte, de aan de warmteproductie toe te rekenen broeikasgassen worden bepaald door op de totale door de productie-installatie uitgestoten hoeveelheid broeikasgassen in mindering te brengen een hoeveelheid broeikasgassen die zou zijn vrijgekomen indien de geproduceerde elektriciteit elders geproduceerd zou zijn. Ook dit zal niet leiden tot een adequate toerekening van broeikasgasemissie aan de gerealiseerde energetische output van de productie-installatie. Immers: als we zouden kunnen veronderstellen dat de totale broeikasgasemissie van de productie-installatie naar rato wordt toegerekend aan de opgewekte warmte en elektriciteit, dan is het enige verschil dat aan de elektriciteit niet de daadwerkelijke bijbehorende uitstoot wordt toegerekend, maar de uitstoot wanneer die elektriciteit elders zou zijn geproduceerd. Dat zou alleen gunstig zijn voor de toerekening van emissie aan warmte wanneer de uitstoot voor elektriciteitsproductie elders *hoger* is.

Naar onze beleving zou een waarheidsgetrouwere toerekening van broeikasgassen worden gerealiseerd wanneer in alle gevallen wordt gekeken naar de energetische verhouding waarin warmte en elektriciteit (gelijktijdig) worden geproduceerd, en als uitgangspunt de broeikasgasemissie naar rato wordt verdeeld over de warmte en de elektriciteit (conform lid 4).

N.B. Het is niet vanzelfsprekend dat elektriciteitsproductie ten koste gaat van warmteproductie. In het geval van een ketelinstallatie met condenserende turbine is dit zo. Maar als de warmte uit een ketelinstallatie met tegendrukturbine of uit een gasmotor komt, dan neemt de elektriciteitsproductie niet noodzakelijkerwijs af.

3.2 Vermelding van uitstoot op de factuur

Het eerste lid van artikel 2.18 voorziet in de vermelding van informatie op de factuur ten aanzien van de uitstoot van broeikasgassen en de energiebronnen die zijn ingezet om de geleverde warmte te kunnen opwekken. Ten aanzien van de volgende onderdelen bestaat er onduidelijkheid:

- b. het aandeel hernieuwbare energie, berekend overeenkomstig artikel 2.16;
- c. de CO₂-prestaties, berekend overeenkomstig artikel 2.16; en
- d. de brandstofmix van de geleverde energie.

In de eerste plaats veronderstellen wij dat een *aandeel* hernieuwbare energie (punt b) onderdeel uitmaakt van de totale brandstofmix (punt d). Hier zit dus overlap. Wij moeten bovendien opmerken dat anders dan onderdeel b suggereert, artikel 2.16 geen berekeningsmethode biedt ten aanzien van het aandeel hernieuwbare energie: dat bevat alleen een methode voor de berekening van de uitstoot van broeikasgassen.

Verder: artikel 6.6 van de Wcw vermeldt dat *“een garantie van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen bij uitsluiting aantoont dat de daarop aangegeven hoeveelheid thermische energie is geproduceerd uit hernieuwbare bronnen.”* Om te voorkomen dat hernieuwbare warmte meer dan eens wordt verantwoord is het noodzakelijk de garantie van oorsprong in te zetten ter onderbouwing van ieder aandeel hernieuwbare energie waarover (op de factuur of elders) richting de gebruiker van de warmte wordt gecommuniceerd. De brandstofmix, de bijbehorende CO₂-prestaties en garanties van oorsprong dienen dus één geheel te vormen. Een voorstel voor een clausule daartoe zou zijn: *‘De betrouwbaarheid van een aandeel hernieuwbare energie in de brandstofmix van de geleverde thermische energie wordt door middel van garanties van oorsprong gewaarborgd.’*

3.3 Taken van de warmtetransportbeheerder

In het geconsulteerde besluit staat in §5.2 vermeld dat artikel 5.6, derde lid van de Wcw¹ niet wordt uitgewerkt. De Elektriciteitswet² en de Gaswet³ leggen ieder een aantal taken met betrekking tot garanties van oorsprong bij de netbeheerder. Dit borgt functiescheiding en draagt op die manier bij aan de betrouwbaarheid van die garanties van oorsprong. Tot dusverre heeft er voor warmte geen netbeheerder bestaan, en om die reden legt de Wcw deze taken neer bij het meetbedrijf⁴. Maar het meetbedrijf wordt gefinancierd door de producent. Het zou daarom gepast zijn om die taken voor warmte onder te brengen bij de warmtetransportbeheerder waar mogelijk.

¹ Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de taken van de warmtetransportbeheerder

² Artikel 16, lid 1, onderdelen h en i

³ Artikel 10, lid 5, onderdelen c en d

⁴ Artikel 6.5

3.4 Functiescheiding

In § 2.4 van het besluit is benoemd dat artikel 2.12, zevende lid van de Wcw⁵ niet wordt uitgewerkt. Wij constateren dat de Wcw veel taken bij het warmtebedrijf neerlegt, zie lid 1:

Artikel 2.12, lid 1, onderdeel:	Het warmtebedrijf...
a	legt aan, beheert en onderhoudt de collectieve warmtevoorziening
b	transporteert en levert de warmte
d	factureert
c, e, f, g	regelt de betrouwbaarheid, zekerheid, veiligheid en duurzaamheid van de levering
l, m	meet en levert de meter

In geldende regelgeving voor elektriciteit en gas is veelal een scheiding van verantwoordelijkheden georganiseerd ter bescherming van de energiegebruiker. Nu artikel 2.12 niet wordt uitgewerkt, lijkt een dergelijke bescherming voor gebruikers van warmte te ontbreken.

⁵ Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over [de taken van een aangewezen warmtebedrijf]