

NVDE reactie internetconsultatie Besluit collectieve warmte

Graag maakt de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de consultatie voor het Besluit collectieve warmte.

De warmtetransitie raakt op stoom. Woningen worden geïsoleerd. Mede als gevolg van de onzekere gasprijzen is de verkoop van individuele warmtepompen stevig gegroeid. De uitrol van de collectieve optie (warmtenetten) blijft nog achter bij de ambities. Terwijl het streven is om het aantal aansluitingen in 2030 met 500.000 te verdubbelen, blijft de jaarlijkse realisatie momenteel beperkt tot 15.000 aansluitingen op grote netten. Teleurstellend, want warmtenetten zijn maatschappelijk gezien [vaak de meest wenselijke optie](#) om woningen aardgasvrij te maken. De NVDE verwacht (net als geschetst in het Nationaal Plan Energiesystemen) dat collectieve systemen uiteindelijk ongeveer een kwart tot een derde van de warmtelevering in de gebouwde omgeving verzorgen in 2050.

Cruciaal voor de aanleg van warmtenetten is maatschappelijke acceptatie. Dit betekent onder andere dat dat er een passende businesscases moet zijn, juist waar deze uit oogpunt van de maatschappelijke kosten de goedkoopste optie zijn. **Met de BCW is een nieuwe stap gezet om verder duidelijkheid te krijgen hoe warmtenetten op de juiste plek ontwikkeld kunnen worden.**

Algemeen

De Bcw is een zéér uitgebreide set voorschriften waarbinnen ondernomen kan gaan worden. Dat gezegd hebbende biedt de Bcw nog niet op alle punten de benodigde duidelijkheid rond de praktische uitwerking van de Wcw. Veel delegatiebepalingen worden immers (nog) niet uitgewerkt. Andere zaken worden doorgeschoven naar een ministeriële regeling of de toezichthouder ACM of overgelaten aan het college. Met de wet en het onderliggende besluit dienen voornamelijk de publieke belangen van betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid gewaarborgd te worden door warmtebedrijven die daarvoor ook in staat worden gesteld om te kunnen investeren. Al deze belangen zijn in de praktijk nauw met elkaar vervlochten en een goede balans is cruciaal. Een complete doorkijk van hoe de verschillende

aspecten van en reguleringen binnen de Wcw en het Bcw op elkaar gaan ingrijpen ontbreekt nog teveel. Daardoor zal het nog lastig blijven om businesscases te bepalen en tot verdere investeringen te komen.

Enkele andere algemene punten:

- **Beslissingstermijnen**
In de Bcw staan op meerdere plekken termijnen waarop ACM of een College beslissingen moeten maken. Echter, nergens staat beschreven wat er gebeurt als deze termijnen niet worden gehaald. Om verdere vertraging in de warmtetransitie te voorkomen, en een wederkerigheid te creëren in het systeem, is het van belang dat ACM en het College een daadwerkelijke prikkel hebben om de termijnen te halen, dus iets van een gevolg als een termijn niet wordt gehaald.
- **Nastreven uniformiteit**
Projecten en initiatiefnemers van warmteprojecten zijn gebaat bij voorspelbaarheid en zekerheid. In de Wcw komt een grote hoeveelheid bevoegdheden bij gemeentelijke bevoegde gezagen te liggen. Dit brengt het gevaar met zich mee dat er veel verschillende toepassingen zullen ontstaan als de beoordelingsvrijheid van de gemeentelijke bevoegde gezagen ruimer wordt. Het is voor de ontwikkeling van warmteprojecten niet nuttig als er veel verschillen bestaan tussen gemeentelijke toestemmingen onder de Wcw. Het is daarom zaak om in de Bcw de beoordelingsvrijheid nader te duiden, zodat uiteindelijk meer uniformiteit in de toepassing van de Wcw/Bcw op gemeentelijk niveau zal ontstaan.
Voorbeelden waarbij verschillen zouden kunnen ontstaan is bij de aanwijzing van warmtebedrijven, het verlenen van ontheffingen voor een klein collectief warmtesysteem of de beoordeling van de melding van een verhuurder/VvE.

Hoofdstuk 2

- **Kavelsystematiek**
Er is niet uitgewerkt hoe kavels tot stand komen en hoe de aanwijzing van een warmtebedrijf werkt. De RvS wijst in haar advies ook op deze omissie.
 - o Artikel 2.3, vierde lid, (beoordelingsgronden ACM voor aanwijzing warmtebedrijf): komen er nog normen voor de beoordeling door de ACM? Het is nu nog niet uitgewerkt.

- o Artikel 2.4, eerste lid sub a, van de Wcw versie RvS spreekt van de bij ministeriële regeling te bepalen termijn waarbinnen het warmtebedrijf of de warmtegemeenschap het voornemen kenbaar kan maken een aanvraag als bedoeld in artikel 2.5, eerste lid, in te dienen. Wanneer wordt deze termijn uitgewerkt? (Vereisten globaal kavelplan): de ACM zal een rekenmodel gebruiken om het kavelplan te beoordelen. Wordt het rekenmodel van de Minister ook nog ter consultatie voorgelegd? Deze vraag geldt ook voor alle andere rekenmodellen die de Minister/de ACM zal opstellen.
- o Artikel 2.5, negende lid, van de Wcw versie RvS wordt nu nog niet uitgewerkt. Dit is voor warmtebedrijven zeer relevant. Wanneer is de verwachting dat deze wel nader worden uitgewerkt?
- o Art. 2.11 lid 5: het college moet beslissen binnen een week na ontvangst van de aanvraag voor overdracht van een aanwijzing. Is dit niet een heel korte termijn indien de gemeente nog externe kennis moet inwinnen om dit besluit te kunnen nemen? Dit geldt ook voor overige termijnen die worden genoemd in het Besluit. Er is veel specialistische kennis nodig, die niet bij alle gemeenten intern beschikbaar zal zijn.

- Rekenmodellen
Er wordt gesproken over de transparante rekenmodellen die door de Minister ter beschikking zijn gesteld. Deze rekenmodellen zullen van grote impact zijn op de markt, maar het is al eerder zeer complex gebleken om de warmtebusinesscase in een rekenmodel te stoppen (zie bijvoorbeeld gesprekken startmotorkader). Wie draagt de risico's als bepaalde zaken negatief uitpakken, die als zodanig wel zijn voorgeschreven in de rekenmodellen? Het is cruciaal dat relevante stakeholders betrokken worden bij dit rekenmodel.

- Uitstoot van broeikasgassen
De NVDE steunt het streven om warmtenetten te verduurzamen. Het in de Bcw neergelegde afbouwpad voor CO₂-uitstoot kan daarbij behulpzaam zijn. Tegelijk mag het afbouwpad niet zo rigide zijn dat nuttig gebruik van fossiele warmte weggedrukt wordt of zinvolle investeringen achterwege blijven. De NVDE heeft wel enkele opmerkingen:
 - o [Onderzoek van CE](#) in opdracht van de NVDE laat zien dat om onze warmtenetten te voorzien van voldoende duurzame bronnen er méér SDE-budget nodig is dan voorlopig wordt voorzien. Zonder noodzakelijke financiële ondersteuning komt de balans tussen investeerbaarheid en betaalbaarheid voor de klant in gevaar.
 - o Onder ander door lange besluitvormings- en vergunningsprocedures zijn de doorlooptijden van duurzame warmtebronnen fors, namelijk tussen de vijf en de vijftien jaar. De NVDE deed [aanbevelingen](#)

- hoe deze te beperken, maar deze doorlooptijden belemmeren hoe dan ook snelle verduurzaming. De ontheffingsgronden en ontheffingstermijnen moeten goed aansluiten op deze realiteit.
- o De NVDE heeft behoefte aan duidelijkheid hoe de normen na 2035 worden ingericht richting 2050. Installaties die vóór die tijd gebouwd worden, zullen dan (dikwijls) ook nog operationeel zijn. Warmtebedrijven hebben deze duidelijkheid nodig om verantwoorde investeringen te kunnen doen voor de toekomst.
 - o Zeker voor piekvoorzieningen zullen de CO₂-normen op kavelniveau moeilijk of tegen hoge kosten te halen zijn. De trend om technieken als biomassa verder uit te sluiten helpt hier overigens niet bij. Dat pleit ervoor om, in aansluiting op het Klimaatakkoord, ruimte te bieden voor het halen van normen op bedrijfsniveau. Warmtebedrijven krijgen ook wat meer lucht als er gemiddeld kan worden over een aantal jaren. Ook valt te overwegen de normering niet uit te drukken in kg/GJ, maar in absolute besparing in tonnen.
 - o Zolang AVI's nodig zijn om nog niet recyclebaar afval te verbranden, is gebruik van deze warmte verre te prefereren boven lozing. Ook warmte van WKK's is nuttig en nodig, zolang WKK's een plek hebben in het energiesysteem (zie ook de [Kamerbrief](#) over versnelling en uitbreiding maatregelen netcongestie Flevoland, Gelderland en Utrecht). Daarom heeft NVDE zorg bij de wijze waarin de Bcw de energieprestatie van deze warmtebronnen berekent (een forse verslechtering t.o.v. de rekenmethodiek onder de huidige Warmtewet): als de normen zo streng zijn dat op zich nuttige bronnen uit het systeem geduwd worden, schieten deze hun doel voorbij. En een voor klanten niet-uitlegbare forse verslechtering, de installaties zelf zijn immers niet veranderd door het Bcw, heeft als groot risico dat het draagvlak voor warmtenetten verder wordt ondermijnd.

Hoofdstuk 5

- **Warmtetransportnetten**
Het is belangrijk om de uitzonderlijkheid van deze situatie te benadrukken in de Bcw. De Nota van Toelichting geeft duidelijk aan dat de regulering is bedoeld om 'in bepaalde uitzonderlijke situaties een onafhankelijke warmtetransportbeheerder aan te kunnen wijzen'. In het wetsvoorstel staat hierover 'Het aanwijzen van een warmtetransportbeheerder dient immers niet als een laagdrempelige oplossing voor regionale afstemmingsvraagstukken. Het enkele feit dat een collectieve warmtevoorziening in een bepaalde regio na verloop van tijd groot in omvang wordt is dus geen reden om een warmtetransportbeheerder aan te wijzen'.

Het zou goed zijn deze duiding te verwerken in de Bcw artikel 5.3. Ook kan de situatie verduidelijkt worden dat als een bestaande leiding met transportkarakter niet voldoet aan het toetsingskader voor een warmtetransportnetbeheerder en bedoelde leiding onder Wcw hoofdstuk 12.2 Overgangsrecht valt.

- o Geef aan in de Nota van toelichting dat bestaande warmtenetten momenteel niet zullen gelden als warmtetransportnetten, en daarmee dat er geen warmtetransportbeheerder wordt aangewezen. Uitzondering hierop is de WLQ. Dit kan worden herbezien als er wezenlijke aanpassingen komen aan de huidige warmtenetten, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van (een) grootschalige nieuwe bron(nen).
- o Voeg in de tekst van de Nota van toelichting aan het laatste criterium toe dat in de regel de investering in de grootschalige infrastructuur dusdanig riskant is, dat het niet tot stand komt zonder tussenkomst van een derde onafhankelijke partij.

- Beschikbaar stellen van capaciteit

In Bcw artikel 5.8 is geregeld dat bestaande afnemers kan worden verzocht ongebruikte capaciteit beschikbaar te stellen wanneer er sprake is van minimaal twee jaar ongebruikte capaciteit van meer dan 20 MW. De reden achter dit artikel is begrijpelijk, want het is belangrijk dat de capaciteit van het warmtetransportnet maximaal wordt benut. Aan de andere kant reserveert een warmtebedrijf in sommige gevallen additionele capaciteit voor de voltooiing van de bestaande infrastructuur. Zo kan het zijn dat een warmtebedrijf investeert in een net, maar eerst 60% aansluit en dan in de jaren daarna tot 100% het warmtenet benut en daarmee de investering pas terugverdient. Door uitloop en grilligheden van de praktijk kan het jaren duren voordat een warmtenet optimaal wordt benut. In dit geval kan het moeten weggeven van ongebruikte capaciteit leiden tot het niet kunnen terugverdienen van een investering. Voor de financiële gezondheid van nieuwe en bestaande warmtebedrijven dan wel de betaalbaarheid van de warmtetarieven voor de bestaande warmteklanten is essentieel dat de uitleg in de Bcw hier rekening mee houdt.

Hoofdstuk 6

- Warmteproductie

De Wcw en Bcw regelt dat de uitkoppeling van restwarmte wordt gefaciliteerd, en dat een restwarmteproducent verplicht is om dit uit te koppelen. Echter, in de praktijk is de bereidheid van de restwarmteproducent vaak niet het probleem.

- Het probleem is dat niemand een garantie wil afgeven voor de termijn waarop de restwarmtebron benut kan worden. Dus de restwarmteproducent wil niet tekenen voor het minimaal leveren van restwarmte van bijvoorbeeld vijftien jaar, en dus moet het warmtebedrijf het risico dragen als de bron vroegtijdig stopt (ook met inachtneming duurzaamheidseisen). Wij zien twee belangrijke oplossingsrichtingen, om te voorkomen dat dit risico bij de warmtegebruikers landt:
 - o Leveringsgarantie afgegeven door de restwarmteproducent (aan 6.9 toevoegen), maar nadeel kan zijn dat dit restwarmteproducenten afschrikt.
 - o Nationaal garantiefonds waar zowel warmtebedrijven als Rijk geld in stopt. Als je bron vroegtijdig stopt, krijg je geld uit dat fonds.

Hoofdstuk 7

Zorgen van bewoners over de betaalbaarheid van warmtenetten zijn begrijpelijk en kunnen het draagvlak voor de aanleg ondermijnen. Uiteraard moeten deze geadresseerd worden. Betaalbaarheid voor klanten moet wel goed in balans zijn met investeerbaarheid voor warmte(-infra)bedrijven. De aantrekkelijkheid van warmtenetten verslechtert overigens sowieso door de in het hoofdlijnenakkoord aangekondigde verlagingen van de Energiebelasting op aardgas en het niet meer verplichten van een (hybride) warmtepomp. Zonder sluitende businesscase komen er immers geen warmtenetten en zonder een betaalbaar aanbod sluiten klanten niet aan.

- De Bcw spreekt over tariefregulering om over- en onderrendementen te voorkomen. Het voorkomen van overrendementen lijkt goed geborgd, maar er is wel twijfel of dat ook voor het voorkomen van onderrendementen geldt.
 - o Ter illustratie een greep uit de maatregelen die rendementen warmtebedrijven drukken:
 - het volumerisico ligt bij de warmtebedrijven
 - er zijn twee kortingen (Nota van Wijziging en elektrisch koken)
 - vaste bronkosten worden variabel terugverdiend om vaste kosten te verlagen
 - er is een kostengebaseerd tariefsystematiek met normering die vooral in het begin nog beperkt rekening kan houden met factoren buiten de invloed van warmtebedrijven
 - er wordt gebruik gemaakt van een norm van de gemiddelde verwachte kosten

- de implementatie van de Wcw brengt enorm veel kosten met zich mee (kavelplannen, investeringsplannen, inrichten systemen per kavel, etc) waar het onzeker van is of deze doorberekend mogen worden in tarieven.
- o Het voorkomen van onderrendementen zien wij terug in de inflatiecorrectie die in stand wordt gehouden, bij het vaststellen tariefformules voor variabele tarieven wordt door ACM rekening gehouden met de verwachte ontwikkelingen in het verbruik van warmte (maar dit wordt niet gespecificeerd), 7.16 houdt rekening met de daadwerkelijke kosten van warmtevoorziening, en artikel 7.17 lid 6 houdt rekening met maatwerk om investeringszekerheid te borgen.

Deze maatregelen wegend is het risico voor onderrendementen onzes inziens nog steeds aanwezig. Ons voorstel is om explicieter op te nemen dat investeringszekerheid een pijler is van de tariefregulering in de Bcw (niet alleen de nota van toelichting), die verder reikt dan alleen investeren met een indicatie wanneer investeringszekerheid is geborgd.

- Er wordt gesproken over het normeren van warmtebronnen. Hoe dit exact gaat uitpakken, is nog onduidelijk. De NVDE heeft zorg dat een warmtebedrijf enerzijds via de SDE++ al in concurrentie moet zijn voor subsidie van zijn duurzame warmtebron. Vervolgens wordt in de tariefregulering een norm voor warmtebronnen opgesteld. Stel: het warmtenet van jouw bedrijf verkeert in de situatie dat geothermie de enige beschikbare duurzame warmtebron is. En stel dat dit, bijvoorbeeld vanwege de ondergrond, een naar verhouding zeer kostbare bron is. Dan loop je het risico mogelijk geen SDE++ te krijgen en dat je omwille van het afbouwpad wel moet investeren in de geothermiebron. Dan kan het zijn dat je dit via de tarieven niet terug kunt verdienen, want de norm is geothermiebronnen met SDE++.
Het risico bestaat dat door de combinatie van tariefregulering per warmtekavel en een CO₂ afbouwpad per jaar per warmtekavel er alleen nog maar warmtenetten worden gerealiseerd waar dit binnen die kaders ook haalbaar is. Daarmee wordt de potentie van warmtenetten ondermijnd en zal op meer plekken all-electric de enige overgebleven optie zijn.

Hoofdstuk 10

- Regeldruk

In hoofdstuk 18.2 Memorie van Toelichting Wcw wordt een inschatting gemaakt van de regeldruk voor bedrijven voor het opstellen van globale kavelplannen, uitgewerkt kavelplan, investeringsplan, en kosten om kennis te nemen van nieuwe wetgeving. De NVDE stelt enorme vraagtekens bij deze inschatting, zeker met de additionele informatie van de Bcw. De additionele werkstromen voor warmtebedrijven, voor Colleges en gemeenteraden en voor de ACM zijn zeer hoog. Zo zijn warmtebedrijven zich al maanden intensief aan het voorbereiden op de Wcw, en kost momenteel het opstellen van een investeringsplan ca 2 FTE en een uitgewerkt kavelplan 0.5 FTE. Voorstel om een haalbaarheidstoets te doen voor zowel bestaande als nieuwe warmtebedrijven, om daarmee een reële inschatting te maken voor de regeldruk.

Uiteraard zijn wij graag bereid tot nadere toelichting. Hiertoe kunt u contact opnemen met Joris Wijnhoven, via joriswijnhoven@nvde.nl.

De Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) maakt zich sterk voor een energievoorziening die volledig is gebaseerd op hernieuwbare energie door het bundelen van krachten uit de gehele sector. De aangesloten bedrijven zijn actief in hernieuwbare elektriciteit, warmte en gassen en in duurzame mobiliteit, de gebouwde omgeving en de industrie. De activiteiten voor duurzame energie bij 1.600 aangesloten bedrijven vertegenwoordigen nu al een omzet van ruim € 43 miljard en bijna 200.000 werknemers in Nederland.