

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

Nederland

Datum: 06 juni 2023

Betreft: Consultatie Besluit Collectieve Warmte

Geachte heer Koppelaar,

Met belangstelling hebben we kennis genomen van het Besluit collectieve warmte (hierna: het besluit), de nadere uitwerking van het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (hierna: de wet). Graag reageren we via deze weg op de inhoud van het besluit. Daarnaast geven we via deze weg ook ons perspectief op de uitvoerbaarheid van het besluit in het kader van de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden.

De wetgeving die met de wet en het besluit wordt vormgegeven is één van de randvoorwaarden die is geformuleerd in het Klimaatakkoord. De provincies hechten er daarom belang aan dat de wet snel wordt ingevoerd. De kaders die in de wet, en de uitwerking van het besluit, worden gevormd zijn essentieel voor de warmtetransitie.

Belang van wet en besluit

De wet en het besluit bestendigen de keuze voor een publiek meerderheidsbelang. Hiermee borgt de wet dat een publieke partij, als onderdeel van een warmtebedrijf, van binnenuit kan sturen op de publieke belangen. Provincies zijn van mening dat dit de beste manier is om publieke belangen te borgen. Dit is voor provincies een essentiële pijler voor de warmtetransitie.

Daarbij begrijpen de provincies dat in de huidige situatie de meeste warmtenetten door private warmtebedrijven zijn ontwikkeld en worden geëxploiteerd. En dat daardoor veel capaciteit en kennis bij deze partijen aanwezig is. Het besluit geeft verdere invulling aan de wijze waarop netten overgedragen kunnen worden.

Ook regelt het besluit de tariefregulering en ont koppeling gasprijs. De laatste weken zijn er de nodige vragen geweest over het borgen van de financierbaarheid van warmtenetten en de betaalbaarheid voor de eindgebruikers.

De provincies begrijpen dat in de wet en het besluit veel verschillende ontwikkelingen bij elkaar moeten komen. Daarbij richten provincies zich met name op de keuzes die we – als overheden gezamenlijk – moeten maken om de warmtetransitie mogelijk te maken. Veel van de vragen en opmerkingen in deze reactie zijn daarop gericht.

De hoofdlijnen van onze inbreng staat hieronder en in bijlage 1 is een uitgebreider overzicht van onze inbreng per artikel opgenomen.

Betaalbaarheid

De provincies zien de noodzaak van een nieuwe tariefmethodiek en de stappen om de kosten van warmte te ontkoppelen van de gasprijs. Wel constateren de provincies dat de huidige methodiek zich met name richt op het financieerbaar maken van de kosten voor de exploitatie een warmtenet. Hoewel het belang van deze financierbaarheid door provincies wordt onderschreven, is het voor het draagvlak van warmtenetten ook van belang dat er oog is voor de betaalbaarheid voor de eindgebruiker.

Optimalisatie van het warmtesysteem

Het Nationaal Programma Energiesysteem (NPE) stelt dat het nodig is om het aanbod van duurzame energie te maximaliseren. Dit vraagt om de ontwikkeling van nieuwe warmtebronnen en de aanleg van de benodigde infrastructuur. Het warmtesysteem vraagt om een juiste afstemming tussen vraag en aanbod. Gezien de hoge investeringskosten die nodig zijn van de aanleg van warmtenetten is dit niet eenvoudig.

De provincies stellen dat de wet en het besluit de juridische kaders organiseren voor het tot stand komen van netten, maar aanknopingspunten mist waarmee de publieke partijen kunnen sturen om de inrichting van warmtenetten te optimaliseren. Dit vraagt soms om meer richtlijnen en standaardisatie, soms juist om meer flexibiliteit.

Daarbij erkennen de provincies dat niet alles in de wet en het besluit geregeld kan worden. Wel worden in het besluit eisen gesteld waarmee de ontwikkeling van warmtenetten bespoedigd kan worden. De provincies vragen aandacht voor:

- Afweging waarmee gemeenten tot de vorming van een kavel kunnen komen is slechts beperkt uitgewerkt. Meer strategische richtlijnen zijn wenselijk om realisatie te versnellen en – op latere termijn – mogelijke samenvoeging te vereenvoudigen.
- Warmtetransportnetten kunnen een belangrijke factor zijn voor het opstellen van een kavel. Verzoek tot aanwijzing van een transportbeheerder moet parallel kunnen lopen aan het opstellen van een kavel en de aanwijzing van een warmtebedrijf.
- Het geven van meer transparantie bij de totstandkoming van tarieven en het borgen van de betaalbaarheid van de eindgebruikers.
- Voor het optimaliseren van het systeem kan het wenselijk zijn de ontheffingsgronden voor de duurzaamheidsnorm te verruimen.
- Het kan wenselijk zijn om aanvullende eisen mee te geven bij het verlenen van een ontheffing van verhuurders en VVE's op de levering van warmte. Daarmee kunnen deze partijen voor een groter gebied als startmotor gebruikt worden.
- Het mogelijk versoepelen van de eisen voor zeer kleine warmtenetten om warmtenetten te ontwikkelen en te exploiteren.

Daarnaast merken de provincies op dat de verduurzaming van de industrie en glastuinbouw geen onderdeel is van de wet of het besluit. Dat is voor het programmeren van het totale warmtesysteem onhandig. In de totstandkoming van een warmtesysteem wordt de verduurzaming van de gebouwde omgeving en de ontwikkelingen van grootzakelijke afnemers en warmtenetten daartussen in samenhang bezien.

Commented [HvdZ1]: Opmerking uit NPE gaat over aanbodontwikkeling, deze alinea over transport/infra, matcht die verwijzing naar NPE wel?

Commented [HvdZ2]: Wat wordt hiermee bedoeld? Het elektriciteitsnet?

Warmte als regionale opgaven

De optimale oplossing voor een warmtesysteem is niet overal hetzelfde. Lokale en regionale afstemming zal toonaangevend zijn voor de optimalisatie van het warmtesysteem. Hoewel de wet en het besluit de landelijke kaders stellen, moet daarbij oog zijn voor de toepassing daarvan in de verschillende regio's in Nederland.

Niet alleen in hoogstedelijke gebieden maar ook in meer landelijke gebieden kunnen warmtenetten onderdeel zijn van de energiemix. Dit vraagt mogelijk om een ander perspectief op rol die warmtetransportnetten zullen spelen of ten aanzien van (zeer) kleine warmtenetten. Provincies vragen aandacht voor deze mogelijke verschillen.

Vervolg stappen

De provincies zijn al geruime tijd met het Rijk in overleg over deze wet. Daarbij constateren we dat enkele artikelen (nog) niet zijn uitgewerkt in het voorliggende besluit. De provincies blijven graag betrokken bij de verdere uitwerking van de wet. Ook zal de praktische invulling van onder meer de publieke realisatiekracht en de financieringsopgaven nog verdere afstemming behoeven. De provincies blijven graag betrokken bij deze processen en gaan graag in op de uitnodiging van de minister om – gezamenlijk met alle betrokken partijen – de schouders eronder te zetten.

Met vriendelijke groet,

Interprovinciaal Overleg (IPO)

Bijlage 1: Opmerkingen per artikel.

Hoofdstuk 2. Collectieve warmtevoorzieningen

Warmtekavel (Bcw Artikel 2.1)

De wet en de uitwerking daarvan in het besluit beschrijven het vereiste kavelproces. De wettekst laat in het midden welk kavelproces het beste in een bepaalde situatie bewandeld kan worden en onder welke voorwaarden er voor een bepaalde route gekozen kan worden.

Zoals in het NPE staat is het nodig om het aanbod van duurzame energie te maximaliseren. Voor warmte betekent dit het optimaal benutten van de beschikbare warmtebronnen. Daarmee constateren de provincies een leemte in het afwegen van bronnengebruik en het daarbij vaststellen van warmtekavels (die deze bronnen benutten). Zeker ten aanzien van grote warmtebronnen is het van belang om de juiste omvang van kavels vast te stellen (of aaneenschakeling van kleinere kavels).

Provincies vragen Rijk, om in samenspraak met gemeenten, te komen tot een gestandaardiseerde kavelaanpak om te voorkomen dat er een wildgroei ontstaat aan kavelprocessen, kavelaanpakken en kavelplannen. Hiermee kunnen we voorkomen dat uitbreiding van kavels en/of een koppeling tussen kavels minder goed mogelijk wordt.

Daarnaast vraagt het optimaal ontwikkelen van het warmtesysteem om een duidelijke bronnenstrategie. Het bij elkaar brengen van vraag en aanbod tussen warmtebronnen en kavels wordt geholpen als belanghebbende partijen hierover tot gezamenlijke afwegingen komen. Dit wordt niet in de wet of het besluit wordt geregeld. De provincies gaan graag in gesprek met het Rijk te onderzoeken hoe er invulling gegeven kan worden aan een dergelijke bronnenstrategie.

Ontheffing duurzaamheidsnorm (Bcw artikel 2.17)

Met het oog op de benodigde planning van het energiesysteem juichen de provincies toe dat er een tijdelijke ontheffingsmogelijkheid gegeven kan worden ten aanzien van de de duurzaamheidsnorm. Dit is een benodigde aanvulling op de wet om de transitie haalbaar en betaalbaar te houden. Daarbij zouden de provincies zelfs verder willen gaan, en stellen dat een maximum voor ontheffingen langer dan 5 jaar moet kunnen zijn als dit voldoende onderbouwd kan worden.

Daarnaast zijn de criteria voor de ontheffing beperkt vanuit het oogpunt van integratie in het gehele energiesysteem. Afwegingen die gemaakt worden in het kader van een warmteaansluiting zullen effect hebben op andere energiesystemen. Bijvoorbeeld: de elektrificatie van een warmtebron kan op korte termijn CO₂ besparen, maar op langere termijn averechts werken doordat hiermee een grotere claim op elektriciteitsnet nodig is. Waardoor het de verduurzaming van bedrijven of nieuwbouw tegenwerkt.

Provincies vragen het Rijk om, naast een langere termijn, na te denken over verdere ontheffingsgronden naast uitvoerbaarheid en substantiële kostprijsverhoging per eenheid warmte tegen CO₂.

Informatie over de uitstoot van broeikasgassen op de factuur (Bcw artikel 2.18)

Voor het draagvlak is transparantie over de kosten en de herkomst van warmte van belang. De huidige eisen in het besluit zijn daarbij beperkt. Een aantal elementen die ook van invloed zijn op de duurzaamheid van een warmtenet zijn nog niet opgenomen in artikel 2.18.

Provincies vragen het Rijk om daarom de benodigde informatie over de uitstoot van broeikasgassen op de factuur aan te vullen. Daarbij valt te denken aan:

- Gebruik van elektriciteit: normaal gebruik elektriciteit en inzet van 'overproductie'.
- Cascadegebruik van warmte: verbrand je afval of hoogwaardige energiedragers, of gebruik je warmte die is ontstaan door eerder energiegebruik.
- Inzet van hoogwaardige energie (E+G+brandstof) die per kWh geleverde warmte is ingezet. Of de hoeveelheid exergie per (gemiddelde) GJ warmte of per bestanddeel van de warmtemix.
- Schaarste van energiebron (hoe schaars is wat je gebruikt) (i.e. restwarmte vs waterstof) de (genormeerde, d.w.z. op een gestandaardiseerd klimaatjaar bepaalde) verhouding tussen basislast inzet en piekvermogen inzet. Dit zou inzicht geven in wat een piek kWh kost aan schaarse energiedragers en wat een basislast kWh kost.

Leveringszekerheid (Bcw artikel 2.5.3 & Wcw 2.17.7)

Het valt de provincies op dat de nadere regels die worden meegegeven door ACM (op basis van de Wet artikel 2.17.7) ten aanzien van de leveringszekerheidsrapportage nog niet in het besluit worden uitgewerkt. De provincies benadrukken het belang van dergelijke plannen om leveringszekerheid te borgen, en verzoeken het Rijk dit snel uit te werken.

Zo moest afgelopen zomer bij de langdurige uitval van AVR in Rotterdam een aantal noodketels worden vergund en geplaatst, zodat een volgende uitval niet zou leiden tot een leveringsprobleem in een koude winterperiode.

Een vastgestelde bandbreedte waarbinnen de leveringszekerheid georganiseerd moet zijn, is wellicht behulpzaam om dergelijke situaties te minimaliseren. Provincies adviseren daarom om borging van leveringszekerheid als regel vast te leggen, bijvoorbeeld door marges vast te leggen waarbinnen een warmtebedrijf leveringszekerheid dient te borgen. Als voorbeeld kan N-1 als richtsnoer opgenomen worden.

Restwaardebepaling (Bcw artikel 2.34)

De inrichting van het warmtesysteem vraagt sturing op de inzet van beschikbare bronnen, ook met het oog op de huidige bestaande kavels. Daarvoor is intensieve samenwerking tussen partijen nodig en in uiterste gevallen een spoedige overname. De provincies begrijpen dat de restwaarde methodiek hierin een balans probeert te vinden. Het vraagt om een redelijke verdeling van kosten en risico tussen de kopende en verkopende partij bij overdracht. De provincies hebben daarbij wel de zorg dat de huidige restwaarde-bepalingsmethode ertoe leidt dat er onevenredig veel restwaarde wordt berekend (en moet worden betaald).

Dit zal met name relevant zijn voor de periode tussen economisch afgeschreven en technisch afgeschreven net. Het is in deze periode lastig om te bepalen wat de daadwerkelijke staat van het net is, terwijl deze periode (normaliter) de beste revenuen levert. Gezien de daadwerkelijke staat moeilijk te bepalen is, lijkt een groter risico te liggen bij de overnemende partij. Deze kan mogelijk geconfronteerd worden met een net dat minder lang houdbaar is of hogere onderhoudskosten kent. Daarnaast overzien wij niet of in de methodiek de inkomsten van een dienstenleverend bedrijf (bijvoorbeeld een factureringsbedrijf) hierbij betrokken worden. Dat lijkt ons niet wenselijk.

Hoofdstuk 3. Kleine collectieve warmtesystemen

Wijze van aanvraag tot ontheffing kleine collectieve warmtesysteem (Bcw artikel 3.1)

Provincies ondersteunen de mogelijkheid voor het opstarten van kleine collectieve warmtesystemen. Het is vanuit het oogpunt van consumentenbescherming van belang dat ook aan deze collectieve systemen regels worden gesteld. Wel constateren de provincies dat hiermee in sommige gevallen grote administratieve en organisatorische lasten kunnen ontstaan voor zeer kleine warmtenetten.

Als bijvoorbeeld een vijftal burensamenwerkende een bodemlus willen exploiteren lijkt de wet en het besluit te suggereren dat ook in dat geval er een warmtebedrijf opgericht moet worden. Waarbij alle eisen gelden die nu worden uitgewerkt. De vraag is of het wenselijk is dat dergelijke (zeer kleine) initiatieven aan dezelfde eisen moeten voldoen als een net dat onder de eisen van collectief systeem valt.

Hoofdstuk 4. Verhuurders en verenigingen van eigenaars

Ontheffing verhuurders en verenigingen van eigenaars (Bcw Artikel 4.1)

De rol van VVE kan in het vast stellen van een warmtekavel een belangrijke rol spelen. Een woningcomplex kan de aanjager van warmtenetten zijn voor de omliggende omgeving. Het besluit geeft verhuurders en VVE de mogelijkheid om warmte te kunnen leveren. Het lijkt de provincies wenselijk dat het college aanvullende eisen of voorwaarden kan meegeven in het kader van deze ontheffing. Bijvoorbeeld, het opnemen van aanvullende gebouwen, een straat of gespikkeld bezet.

Hoofdstuk 5. Warmtetransportnetten

Warmtetransportnetten algemeen

De provincies voorzien een grote rol van warmtetransport bij de totstandkoming van warmtenetten. De provincies zijn daarom blij dat er geen benodigde aantal aansluitingen is opgenomen als vereiste voor de aanwijzing van een warmtetransportnet. Dit maakt het aannemelijker dat warmtetransportnetten niet alleen voorbehouden blijven voor stedelijke gebieden, maar ook in meer landelijke gebieden een rol kunnen spelen. Een en ander mag in de huidige artikelen van het besluit nog verder aangescherpt worden.

Toetsingskader aanwijzen warmtetransportbeheerder (Bcw Artikel 5.3)

Het toetsingskader zoals momenteel is opgenomen in het besluit lijkt nog niet voldoende aan te sluiten bij de situaties die de provincies verwachten tegen te komen. De beschrijving in het besluit lijken een volgtijdelijkheid te veronderstellen in het opstellen van kavels door aangewezen warmtebedrijven en het verzoek tot aanwijzing van een warmtetransportbeheerder. Daarnaast stellen de provincies dat er in het toetsingskader niets is opgenomen over de wijze waarop de extra kosten van het warmtetransport aan een eindgebruiker worden doorberekend.

Een aantal provincies heeft de eerste verkenningen gedaan naar het toepassen van de kavelsystematiek. Daaruit blijkt dat de nut en noodzaak van kaveloverstijgend transport parallel loopt aan de verkenningen naar de benodigde omvang van een kavel (of een meervoud van kavels). Artikel 5.3 lid G stelt dat: 'het transport van warmte door een warmtebedrijf aan andere warmtebedrijven niet uitvoerbaar is gebleken'. Het kan echter nog ongewis zijn of er één of meerdere kavelexploitanten zijn als er nagedacht wordt over de noodzaak van kaveloverstijgend transport. Met andere woorden: idealiter moet de afweging over de noodzaak van een warmtetransportleiding onderdeel zijn van een bredere planning voor het gehele warmtesysteem.

Het effect van het transportnet op de kosten voor de eindgebruiker kan essentieel zijn voor het draagvlak, en daarmee de haalbaarheid van het warmtenet. Hoewel de regulering van het warmtetarief en de toegestane warmtetransportinkomsten uitgebreid zijn beschreven, is het geen

onderdeel van de afweging om een warmtetransportbeheerder aan te wijzen. Het effect van warmtetransport voor de eindgebruikerskosten kan wel een aanvullende rede zijn om de nut en noodzaak van een warmtetransportnet te beoordelen. De provincies vragen het Rijk te overwegen om het effect van een warmtetransportennet op de eindgebruikerskosten mee te nemen als onderdeel in het toetsingskader.

Toetsingskader aanwijzen warmtetransportbeheerder (NvT 5.4 en Bcw Artikel 5.3)

Ook merken de provincies op dat de omschrijving in de Nota van toelichting bij het toetsingskader meer vragen oproepen dan duidelijkheid verschaft. Het gebruik van termen als "stedelijk gebied" en "veel afzetpotentie" is multi-interpretabel, en kan de schijn wekken dat warmtetransport in landelijke gebieden uitgesloten is. Dat lijkt de provincies niet de bedoeling. De provincies vinden dat transportnetten ook in een landelijk gebied, waarmee verschillende kernen op elkaar worden aangesloten, mogelijk moeten zijn. De verwoording in het besluit is daarbij voldoende neutraal. Verzoek is daarom om de verwoording in de Nota van toelichting aan te passen en deze meer in lijn te brengen met de artikelen uit het besluit. Daardoor kan meer rekening worden gehouden met meerdere situaties.

Hoofdstuk 6. Warmteproductie

Transparantie (Bcw artikel 6.8)

De provincies zien het als een belangrijke toevoeging dat een accountantsverklaring gevraagd kan worden voor de mogelijke uitkoppeling van restwarmte. Het is van belang dat duidelijkheid geboden wordt over mogelijke warmtebronnen zodat kosten en beschikbaarheid van warmte inzichtelijk zijn.

Daarbij wordt wel geconstateerd dat transparantie over de mogelijke kosten van een uitkoppelingsinstallatie noodzakelijk is, maar het besluit nog niet voldoende doet voor de betaalbaarheid van een warmtenet. De uitkoppeling van warmte zal alsnog doorberekend worden in de businesscase van een warmtenet, en daarmee terugkeren in de eindgebruikerskosten. De provincies verwachten dat hierdoor de uitkoppeling van restwarmte minder efficiënt zal zijn dan gehoopt. De vraag is of de uitkoppeling, bijvoorbeeld via andere wegen bekostigd of gesteund kan worden, bijvoorbeeld via de SDE.

Hoofdstuk 7. Tariefregulering

Algemeen

De provincies zien de noodzaak van een nieuwe tariefmethodiek en de stappen om de kosten van warmte te ontkoppelen van de gasprijs. Wel constateren de provincies dat de huidige methodiek zich met name richt op het financieerbaar maken van de kosten voor de exploitatie een warmtenet. Hoewel het belang van deze financieerbaarheid door provincies wordt onderschreven, is het voor het draagvlak van warmtenetten ook van belang dat betaalbaarheid voor de eindgebruiker wordt geborgd.

De huidige tariefmethodiek zou een mogelijke manier zijn om ook aspecten van betaalbaarheid voor de eindgebruiker te borgen. Dergelijke beweging zien de provincies niet terug in het besluit. Door ook mogelijkheden op te nemen voor bijvoorbeeld tariefdifferentiatie voor lagere inkomens of een (nationaal) maximale prijs, kan via het warmtetarief ook betaalbaarheid voor de eindgebruikers geborgd worden. Provincies vragen het Rijk om in het besluit dan wel in flankerend beleid, ook met deze andere aspecten van betaalbaarheid rekening te houden.

Gebruiksafhankelijk deel van het maximale tarief voor de levering van warmte (Artikel 7.9)

In de eerste fase van de tariefregulering wordt een aantal peilmomenten meegenomen om daarmee de warmteprijs te bepalen. Deze momenten liggen in de maanden september, oktober en november. Daarmee vallen de lage verbruiksmaanden (tot september) en hoge verbruiksmaanden (januari en februari) buiten de peilmomenten. Het is de provincies niet duidelijk waarom voor deze peilmomenten is gekozen. De provincies vragen het Rijk deze keuze verder te onderbouwen of te overwegen om peilmomenten meer te spreiden om zo tot een gewogen gemiddelde te komen.

Onderscheid toegestane kosten vaste en variabele tarieven (Artikel 7.14)

De provincies begrijpen de wens vanuit het Rijk om verbruikers meer invloed te geven op hun energierekening. De oplossing die het Rijk heeft opgenomen in het besluit is om een deel van de vaste kosten voor de levering van warmte onder te brengen in de variabele kosten.

Het is de provincies niet duidelijk of deze oplossing de gewenste maatschappelijke effecten heeft. Hoofdzakelijk omdat besparing alleen mogelijk is als het verminderen van verbruik een optie is. Er is minder besparing mogelijk in een woning met een lage isolatiegraad in vergelijking met een goed geïsoleerde woning. Het is bekend dat juist de bewoners van slecht geïsoleerde woningen – en dus met een relatief hoog verbruik- vaker een lager inkomen hebben. De provincies vrezen daardoor dat de gekozen oplossing deze groep bewoners onevenredig raakt.

Daarnaast is, afhankelijk van de warmtebron, de ene besparing niet te vergelijken met een andere. Een kWh uit restwarmte of uit een niet-fossiele bron is geheel iets anders dan een kWh opgewekt met een hoogwaardig energiedrager. Zowel vanuit het oogpunt van financiering en reductie van CO₂ uitstoot. De provincies vragen het Rijk om dit te heroverwegen.

Bekendmaken tarieven door warmtebedrijf (Bcw Artikel 7.4)

De provincies vinden het een goede zaak dat in het besluit meer transparantie wordt gegeven in de tarieven door een warmtebedrijf. Voor het borgen van draagvlak is dit wenselijk. Provincies zouden daarbij verder willen gaan dan nu in het besluit wordt opgenomen. Naast het maximum tarief kan het wenselijk zijn om transparantie te geven over de getallen die onder de berekening van het maximum tarief liggen bekend te maken. Zo wordt niet alleen duidelijk wat het maximum tarief is, maar ook hoe dit tot stand is gekomen.