

De DCMR maakt graag gebruik van de geboden mogelijkheid om bij te dragen aan de herziening van de Warmtewet.

Het wetsvoorstel brengt verbeteringen aan in de Warmtewet die door diverse belanghebbenden zijn aangedragen. De DCMR verwacht dat deze aanpassingen tot verbeteringen in de warmtemarkt leiden. Hetzij voor de consument, hetzij voor de warmte leverende partij, hetzij voor beiden. Sommige van de voorgestelde aanpassingen zouden naar onze mening nog kunnen winnen door iets diepere of bredere blik op mogelijke (bij)effecten. De voornaamste daarvan:

- keuze tussen geen bescherming van de klant of NMDA lijkt een te binaire keuze,
- binnen NMDA zou aanvullend op lauwe warmte en koude, ook verschil in uitkoeling en in afname op piek- en dalmomenten een prijseffect moeten kunnen hebben
- 'gerechtvaardigd onderscheid' vraagt meer uitwerking,
- verwachte prijsdaling van warmte door herbeschouwing gastarieven geeft een negatief gevolg voor (groei van) de warmtesector.

Meer opmerkingen staan in de paginagewijze opmerkingen in de bijlage.

Wij vragen daarnaast aandacht voor een aantal mogelijke beleidskeuzes die nu onderbelicht zijn:

- Warmte-infrastructuur als nutsfunctie
- Herintroductie en gebruik van de paragraaf over lozing van restwarmte in de Warmtewet (of in andere wetgeving)
- Houdbaarheid van NMDA als leidend principe

In de Memorie van Toelichting missen we de relatie met andere regelgeving: Omgevingswet, Omgevingsplan, Warmteplan, regelgeving betreffende de gebouwde omgeving.

Het is ons onduidelijk of de minister van dit wetsvoorstel de trendbreuk verwacht waarvoor hij eerder heeft gepleit op het gebied van warmtetoepassing. In dit voorstel vinden wij geen verwijzingen naar de elementen die die trendbreuk moeten bewerkstelligen. Wil het kabinet een trendbreuk op het vlak van warmte-toepassing, dan zijn er daarvoor meerdere oplossingen denkbaar: warmtenetten bij de netbeheerders onderbrengen / als nutsfunctie organiseren, een plicht om restwarmte om niet af te staan, een lozingsheffing / verspillingshheffing, het subsidiëren van de warmtemarkt zodat warmte goedkoper wordt dan gas, het dwingen van energie- of gasbedrijven om trendmatig afnemende percentages gas te verkopen voor eindverbruik in laagwaardige toepassingen. De DCMR pleit ervoor iets te doen om een trendbreuk te forceren, omdat de doelen uit het energieakkoord zonder trendbreuk feitelijk niet te bereiken zijn.

Warmte-infrastructuur als nutsfunctie

Voor zover wij het voornemen goed interpreteren, blijft de gedachte in dit voorstel dat marktwerking voor warmte haalbaar is en dat de warmtemarkt onder marktwerking met beperkte (bij)sturing voldoende kan groeien. Wij vrezen dat het groeitempo voor warmte met dit wetsvoorstel te bescheiden blijft. Groei in warmtelevering komt alleen van regulering. In echt vrije concurrentie haalt warmte nauwelijks enig marktaandeel. In de MvT staat de kans op concurrentie in de markt bij warmte naar onze mening goed verwoord. Wij missen het beeld of het kabinet wil sturen op het bereiken van die optimale marktomvang voor netwarmte - die situatie waarin op sommige plekken vrije marktkeuze haalbaar kan worden.

De consequentie van de geringe zelfstandige marktpotentie is dat warmtelevering klein blijft als er niet ofwel een nutsfunctie van warmtelevering wordt gemaakt, ofwel er veel effectievere regulering komt, ofwel er grootschalig geld in de sector wordt gepompt.

De energietransitie-doelen vragen om een trendbreuk. Gemeenten waarmee de DCMR op het vlak van de energietransitie en warmte-ontwikkeling spreekt, vragen naar kaders van het rijk waar ze mee aan de slag kunnen. Zij wachten op instrumentering van de transitiedoelen: geen gasaansluitplicht meer, kunnen afwegen tussen warmtedistributie en individuele *all electric* oplossingen op basis van maatschappelijke kosten en baten en realisatie van die infrastructuur die als maatschappelijk beste keus uit de bus komt. Waarbij geen onderscheid is tussen de warmte- en elektriciteitsinfrastructuur en die van gas, zodat de verantwoordelijkheid van het netbedrijf voor de energie infrastructuur volledig is en er geen oneigenlijke wij-zij elementen meespelen bij het bepalen van de beste oplossing per gebied. En waardoor er een partij is die de verantwoordelijkheid heeft om warmteinfrastructuur aan te leggen.

De gemeenten staan dan voor de taak het flankerend beleid vast te leggen waarmee de warmtenetten ook binnen afzienbare termijn een hoge dekkingsgraad in afname krijgen. Dit is een van de weinige dingen die een gemeente zelf kan doen om de eigen klimaatdoelen waar te maken en de transitie naar een bijna energieneutrale gebouwde omgeving te realiseren.

Juist bij de aanleg van netten lijken concurrentie en een korte tijdshorizon niet te rijmen met optimale warmte-infrastructuur. In Zuid-Holland is de afgelopen jaren geprobeerd om onder marktcondities toch zo ver als mogelijk te komen met afstemming en precompetitieve samenwerking. Onze waarneming is dat dit een *mission impossible* is. Dat is geen samenwerkende partij, noch het collectief te verwijten. Het kan simpelweg niet zonder een nutspartij. Infra als nutsfunctie in een hand is niet de enig noodzakelijke keuze voor de trendbreuk. Maar infrastructuur voor elektra en gas in een andere hand dan warmte en warmte bovendien nog in verschillende handen maakt netoptimalisatie een utopie.

Herintroductie en gebruik van de paragraaf over lozing van restwarmte

De DCMR ziet een maatschappelijk belang voor het instellen van een verspilheffing voor warmte en een weggeefplicht voor ongebruikte resten – in dit geval restwarmte. Wij begrijpen dat dit niet een breed gedragen voorstel is dat onmiddellijk door het rijk kan worden ingevoerd. Wij pleiten ervoor hierover de dialoog te (her)openen.

Eertijds is artikel 32 aan de Warmtewet verbonden:

Paragraaf 3: Lozing van restwarmte

Artikel 32

Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, aan een producent eisen stellen met betrekking tot het nuttig gebruik van restwarmte. Bij of krachtens algemene maatregel van

Het lijkt erop dat een vorm van heffen op verspilling en een plicht om restwarmte om niet ter beschikking te stellen (en dan geen heffing meer te hoeven betalen) een van de beste en minst ingrijpende mogelijkheden is om een trendbreuk te realiseren voor zowel restwarmtetoepassing als het tegengaan van verspilling.

Als uitvoerend bevoegd gezag voor de Wet Milieubeheer over het gebied waarin zich waarschijnlijk de grootste warmte lozende bedrijven van Nederland bevinden, zien we elke dag drie keer zo veel warmte geloosd worden naar water en lucht als in de hele provincie wordt verstookt in kassen en gebouwen. We weten nog niet goed hoe veel en hoe winbaar. De DCMR is begonnen dit in beeld te krijgen met gebruikmaking van de Europese plicht om voor nieuwe grote industriële projecten een Kosten Baten Analyse te maken en van de rapportageplicht in de *Energy Efficiency Directive*. Voor zover dat nu een beeld geeft, is het beeld dat uitkoppeling zichzelf niet voldoende snel terugverdient om bedrijven daar vrijwillig toe te brengen. Dit kan niet doorbroken worden door meer voor de warmte te betalen, omdat dat directe negatieve gevolgen heeft voor de toch al kleine marge (waaruit ook de netinfrastructuur bekostigd moet worden) en/of de toch al hoge verkoopprijs (even duur als gas voor een veel laagwaardiger product). Deze prijzen zijn nu eenmaal communicerende vaten.

Uit oogpunt van het voorkomen van verspilling en het vergroten van draagvlak voor warmtelevering past het om te kijken naar herintroductie en gebruik van voormalig artikel 32. De mogelijkheid om een heffing voor verspilling te introduceren en die heffing te vermijden door warmte te leveren voor laagwaardige toepassing elders lijkt een van meest effectieve en minst ingrijpende mogelijkheden om Energieakkoord-doelen te halen. Warmte 'om niet' ophalen bij de grote lozers en uit de opbrengsten bij de afnemer de infrastructuur betalen kan mogelijk ook zorgen dat de warmte bij de afnemer duidelijk beter concurreert dan gas. Wat bij de burger het draagvlak voor warmtelevering vergroot.

In het geval van lozen van restwarmte wordt het adagium 'de vervuiler betaalt' nu niet gehanteerd. Het is wat betreft energieverpilling nog steeds zo dat lozen gratis is en vrijwel ongebreideld mag. Terwijl wie wil uitkoppelen, daarvoor zelf de rekening betaalt – en die dus wil terugverdienen. Zowel industrie, als gebouwde omgeving zijn erbij gebaat dit om te draaien: Bedrijven die langjarig willen blijven en die restwarmteproductie niet kunnen voorkomen, kunnen die restwarmte afstaan om niet. Kan of wil een bedrijf dat niet, dan volgt een heffing voor de verspilling. Dat lijkt goedkoper, effectiever en beter voor de concurrentiepositie dan de hele energieprijs of CO₂-prijs verhogen. Exergetische efficiëntie, ofwel het minimaal noodzakelijke energiegebruik voor een bepaald proces, wordt bij een verspilheffing immers ongemoeid gelaten. Exergieverlies zou een prima maat zijn om te beprijzen, ook omdat precies dat exergieverlies is waarom stook voor laagwaardige toepassing niet langer de maatstaf kan blijven. Stoken voor laagwaardige warmte of koude in industrie en gebouwde omgeving moet uitzonderlijk worden, met restwarmte, laagwaardige warmte uit de aardbodem of uit zonnecollectoren (met buffers) en warmtepompen op elektriciteit als voorkeursopties.

Houdbaarheid van NMDA als leidend principe

In de MvT wordt aangegeven dat NMDA met aardgas als referentie op termijn geen houdbaar principe is. Dat onderschrijven wij volledig. Het is vervelend te moeten erkennen dat ook op dit moment NMDA

in wezen al onhoudbaar is. Om vanuit economie 'als vanzelf' een versnelling te geven aan warmtetoepassing moet de prijs beduidend minder dan anders zijn. En om de warmte business op commerciële basis te laten groeien moet de warmteprijs beduidend hoger zijn dan nu het geval is. Meer dan de gasreferentie dus. Dit dilemma wordt met dit wetsvoorstel niet opgelost. Dat er ook geen aanwijzing te vinden is waar de oplossing door het rijk wordt gezocht, maakt dat de transitie naar warmte feitelijk in de ijskast staat totdat hierover een keuze is gemaakt.

Verband met andere regelgeving

Uiteraard is de Warmtewet niet de enige wet die warmtetoepassing kan bewerkstelligen. Wij zijn verheugd dat in de gelijktijdig ter consultatie voorliggende Omgevingswet de gasaansluitplicht vervalt en dat vervangende besluiten over energieinfrastructuur worden neergelegd bij lokale overheden. De in deze reactie genoemde verspilleffing of uitkoppelplicht is wellicht uit de Warmtewet gehaald omdat deze beter in een andere wet past. Mogelijk bereidt het rijk ook op warmteinfrastructuur-vlak andere regelgeving voor. Wij zouden om die reden referentie naar een breder beleidsvoornemen in de MvT informatief vinden. Dat helpt de huidige wijzigingen in perspectief te plaatsen.

Bijlage: puntsgewijze opmerkingen op MvT en wetsvoorstel

BIJLAGE: Detail opmerkingen

MvT

P 2, onder 3:

Aansluitkosten omslaan op alle consumenten - socialisering - is nu toch ook al wat bij de warmtenetten gebeurt? Waarom dat tot een tariefstijging zou leiden is onduidelijk.

Het is onduidelijk wie welke analyse maakt (in relatie tot de aansluitkosten warmtenet, en de samenhang met gas- en elektriciteitsnet) en waarom de financiering van de infrastructuur geen onderdeel moet vormen van dit wetsvoorstel.

P3, onder 4.1:

Begrijpelijk dat de reikwijdte van de NMDA-eis niet over een nacht ijs wordt uitgebreid naar grotere verbruikers. Maar het is een illusie te denken dat grotere verbruikers de machtspositie hebben die kleinverbruikers missen. Het verdient aanbeveling te bezien of zij ook prijsbescherming behoeven. Ervaring leert dat zij net zo min als kleinverbruikers tariefinvloed hebben. Ze mogen blij zijn als de warmteleverancier het tarief voor midden-en grootverbruik van gas met dezelfde staffels in rekening brengt voor warmte. Daar is niets onderhandelbaars aan, althans niet naar wat de DCMR daarover te horen krijgt van zakelijke warmteafnemers.

Ongenoemd in de nieuwe warmtewet blijft dat warmte, als laagwaardige commodity t.o.v. gas, eigenlijk niet evenveel zou moeten kosten, maar minder. Of er moet een andere manier in ontwikkeling zijn om te sturen op beëindiging van gasstook?

P4 bovenaan , in onderdeel 4.1

Uitzondering voor VvE's: onduidelijk (uit de MvT) wat gebeurt met VVE die op extern warmtenet zit: wie wordt dan door wet beschermd? VvE die doorlevert? Eigenaren? Of vallen die onder de verhuurdersbepaling, waardoor zij ook bij aansluiting >100 kW onder de bescherming van de Warmtewet blijven?

P7, onderdeel 4.3

Verbetering van de berekening van de leveringscomponent v.d. warmteprijs: het moet uit de lengte of uit de breedte komen. Verwachting dat de prijs lager kan worden vastgesteld: dat is fijn voor de consument en het draagvlak, maar slecht voor de sector. Die er, in elk geval voor de korte termijn, geen klanten bij krijgt maar wel inkomsten ziet dalen. Dit effect zou in beeld moeten worden gebracht. (Of de verwachting van de lagere prijs is onjuist. In welk geval het consumentenvertrouwen hooguit marginaal stijgt, door betere transparantie. Waardoor de marktpenetratie voor warmte geen boost krijgt - terwijl juist grote dekkingsgraad voor warmtenetten, vanwege de dure infrastructuur erg van belang is.)

De eenmalige kosten (aansluitbijdrage, kosten voor afsluiting en de afleverset): Vermoedelijk is het een gezonde ontwikkeling om dit op werkelijke kosten te baseren. Maar ons is onduidelijk of dit binnen de NMDA-garantie beoogt te blijven of erbuiten gaat vallen. En mogen warmteleveranciers hier tariefdifferentiatie op basis van gerechtvaardigd onderscheid toepassen? Naar beneden afwijken dus?

Mogelijkheid om buitenwettelijke prijzen te hanteren/om andere prijsafspraken te maken dan het wettelijke NMDA-principe. Dit ziet eruit als een opening. Maar het valt zeer te vrezen dat de keuze - geen bescherming of maximumtarief - te binair is. Een aanbod moet dan aanzienlijk veel beter zijn dan NMDA, ook op de onvoorzienbare termijn van toekomstige prijzen etc., wil de klant het risico durven nemen dat hij wettelijke prijsbescherming kwijt is. Er is aanzienlijke kans dat dat zo veel lager moet zijn om te compenseren voor dat risico, dat dat onhaalbaar is voor de warmteleverancier. Bij beperkte verbetering kan de warmteleverancier het wel aan, maar zal de klant weer te weinig voordeel hebben, of te veel risico ervaren op prijzen op een termijn die niemand goed kan overzien. Te vrezen valt daardoor dat dit voorstel onvoldoende verschil gaat maken. Als warmte serieuze inzet verdient, moet er meer gebeuren. Dit is geen *game-changer*. Het lijkt een beter plan om een zekere bescherming overeind te houden. Bijvoorbeeld doordat de prijs voor een gemiddelde/gestandaardiseerde afnemer niet hoger dan NMDA mag zijn.

P9 onderdeel 4.5 opzeggingen

Opzeggingen van contracten voor bepaalde tijd: gaat het veel verschil maken als contract voor bepaalde tijd tussentijds wordt opgezegd, maar met een afkoopsom voor de gederfde inkomsten/ de niet-gerealiseerde warmte inkomsten? Dat gaat mogelijk materieel neerkomen op alsnog een onmogelijkheid om op te zeggen - want onbetaalbaar. Dat komt het draagvlak voor warmtelevering net zo min ten goede als de mogelijkheid niet bieden. Alleen op het gebied van werkelijke afsluitkosten schiet de klant iets op met dit wetsvoorstel.

De opzegging onmogelijk maken als die leidt tot aanzienlijk nadeel voor andere verbruikers: hoe wordt aanzienlijk nadeel bepaald? En als dat er is, wat is dan de consequentie? Een praktijkgeval ter illustratie: een flat kan door een WoCo nul op de meter worden gemaakt, waarbij onderdeel van dat plan is om van warmte af te gaan. De andere twee flats die in hetzelfde contract zitten, gaan daardoor hogere kosten krijgen. Wie mag wat besluiten ingeval deze regel al zou gelden?

P12, onderdeel 4.6 ruimte voor variantie in levering

Niet verder expliciteren wanneer sprake is van gerechtvaardigd onderscheid: dit ziet er niet uit als een krachtige handreiking richting de markt over de kant die het rijk wil dat de warmtemarkt opgaat. Als de regelgever al niet duidelijk wil maken welke regels wel en niet gelden, moet de markt dat dan door schade en schande gaan proberen uit te vinden? Terwijl we met zijn allen al weten dat die markt, juist vanwege de lange tijden die nodig zijn om te renderen, in een vluchtige samenleving al niet veel speelruimte heeft? Dit is geen oplossing voor de duidelijke problemen die zijn aangedragen.

Hier wordt node gemist dat er ook variatie nodig is ten aanzien van de prijs van (niet)-uitkoeling (ofwel een efficiënte binnen installatie) en een prijselement dat piekscheren/bufferen etc. beloont en een warmteaansluiting als extra voorziening alleen voor de koudste dagen duurder maakt.

Omdat er sprake is van een retourstroom, doet het er - anders dan bij gas- en elektralevering toe met welke temperatuur retourwater op het net terugkomt. En wat bij kleinverbruikers elektra en gas niet (goed) geregeld is en daar knellender wordt, is bij warmte nu wel gelijk goed te regelen: zorgen dat afnemers die helpen net te balanceren en optimaal te benutten, daar ook bonus of malus voor kunnen krijgen. Heb je een warmtenetaansluiting alleen voor piekmomenten: dan moet de duurste capaciteit voor je worden gereserveerd. Zorg je vooral af te nemen op dal momenten, dan kan je transportbijdrage flink lager. Dit zou ook binnen NMDA geregeld moeten kunnen worden, zodat consumenten wel bescherming houden - mits ze een normaal afnameprofiel en dito uitkoeling hebben.

P13, onderdeel 4.7 afleversets

Het is onduidelijk waarom de toetsing op redelijkheid van de prijs ingewikkelder is dan het achterhalen van de werkelijke kosten van verschillende (componenten van) afleversets. Dat is evenzeer afhankelijk van allerlei factoren die moeilijk te vatten zijn: van omvang van de aankoop van componenten tot gewenst service- of vervangbaarheidsniveau van componenten. Er ontstaat mogelijk net zo makkelijk een *race to the bottom* als de prijs van een afleverset is vastgesteld, door slechtere of minder gegarandeerde componenten te gebruiken. Waardoor de mogelijkheid om goede afleversets af te leveren die weinig onderhoud koppelen aan een lange levensduur verder wordt beperkt, en een neerwaartse spiraal ontstaan van prijs en kwaliteit. Het effect is niet per sé hetgeen in alle goede bedoelingen is beoogd.

P14, onderdeel 4.8 - verantwoordelijkheid in pandige warmtenetten

Hier lijken de verantwoordelijkheden goed belegd te worden. Wordt er een risico onderkend dat de verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar voor de doorlever-/distributie-installatie in het gebouw

kan leiden tot het beëindigen van warmtelevering met als gevolg een overstap naar gaslevering? Dit zou een flinke achteruitgang betekenen voor de verduurzaming van de energietransitie in de gebouwde omgeving. Op zichzelf is het open bezien van alternatieven voor vernieuwing van de warmtedistributieleidingen een gezonde bezigheid. Echter, de stap naar gasverwarming is nu te gemakkelijk en te goedkoop, terwijl we weten dat daarmee de goede oplossing niet gevonden is - of het zou ter overbrugging van een periode van bijv. enkele jaren tot sloop of grootschalige renovatie moeten zijn. Hiervoor zouden aanvullende maatregelen wenselijk zijn.

P21/22: rapportage duurzaamheid

Een plicht om over de duurzaamheid van warmte op warmtenetten te rapporteren lijkt een zeer goed idee. Er is al een getal wat een stukje van de duurzaamheid laat zien, namelijk het equivalente opwekkingsrendement. Maar er is veel meer over de duurzaamheid te zeggen dan alleen het equivalente opwekkendement. Duurzaamheid is niet in een getal te vangen. Ook andere effecten, zoals effecten op luchtmissies, op landgebruik, materiaalgebruik, spelen een rol. Het is wenselijk om hierin heldere kaders mee te geven.

Wetstekst:

C: In artikel 1:

- Aandacht voor restwarmte als al of niet hernieuwbare energiebron,
- leverancier: (rechts)persoon,....,
- definitie van warmte: ?warmte is water?
- definities t.a.v. midden – en lage temperatuur systemen/leveringen/bronnen?
- uitkoeling definiëren

M: correctiefactoren: leverancier en/of gebouweigenaar laten bepalen? Vast laten stellen met een gebruikersdelegatie/klantenraad/klantenpanel?

Het vertrouwen van consumenten in de grote energiebedrijven is beperkt. Een deel van de weerstand tegen warmte komt voort uit wantrouwen tegen de grote commerciële energieleveranciers. Juist omdat de aansluiting geen nutsfunctie is, en consumenten daardoor geen enkele bescherming voelen tegen dat ze de inkomsten van hun directeurs, of die van hun aandeelhouders, financieren. Voor het vertrouwen van klanten kan een nutsfunctie belangrijk zijn.

Het mag duidelijk zijn dat er geen enkele garantie is dat een nutsbedrijf een betere bedrijfsvoering heeft dan een energiebedrijf. Er kunnen net zo goed fouten worden gemaakt. Toch zitten er waarborgen aan vast: de directeur kan niet buitenissig veel verdienen, de bedrijfsdoelstelling is niet op winstmaximalisatie voor de aandeelhouders gericht, de bescherming van de consument is gemakkelijker en de klant kan beter verhaal halen, omdat er ook een publiek-politiek belang aan het goed bedienen van de klanten zit.

Mariette Bilius, 26 juli 2016