

**Gemeente Apeldoorn**

Postbus 9033  
7300 ES Apeldoorn  
Bezoekadres  
Stadhuis Marktplein 1  
www.apeldoorn.nl  
KvK 08223882

T 14 055  
Doorkiesnummer  
(055) 580 1240  
E-mailadres  
x.vanlipzig@apeldoorn.nl

Dossiernummer

Ministerie van Economische Zaken  
Directie Energieuitdagingen 2020  
T.a.v. Mark Driessen  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

Digitaal ingediend via [www.internetconsultatie.nl/herzieningwarmtewet](http://www.internetconsultatie.nl/herzieningwarmtewet)

Datum: 15 augustus 2016  
Ons kenmerk:  
Uw kenmerk: internetconsultatie: [www.internetconsultatie.nl/herzieningwarmtewet](http://www.internetconsultatie.nl/herzieningwarmtewet) t/m 17 augustus 2016  
Betreft:

Geachte heer Driessen,

Hierbij verzoek ik u om kennis te nemen van onze reactie op de openbare consultatie voor de herziening van de Warmtewet.

Deze reactie is opgesteld door Omgevingsdienst Veluwe IJssel in opdracht van gemeente Apeldoorn.

Bij vragen of onduidelijkheden, kunt u contact opnemen met ondergetekende.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Apeldoorn,  
Namens deze

  
\_\_\_\_\_  
Ir. Xandra van Lipzig  
Programmamanager Apeldoorn energieneutraal

bri reactie consultatie warmtewet 20160815.docx

Behandeld door: X. van Lipzig Kopie: R. Buitenhuis, M. Bijker,  
Bijlage(n):  
1 Consultatie Warmtewet

*Als u reageert datum en kenmerk van deze brief vermelden*





**Aan**

Gemeente Apeldoorn,  
Eenheid ruimtelijke leefomgeving  
Mw. X van Lipzig

**Van**

Omgevingsdienst Veluwe IJssel  
Mw. mr. L. Beckers en Mw. mr. M. Ruumpol

Onderwerp:  
Consultatie Warmtewet Ministerie van Economische Zaken (DOS-2016-047574)

## **Consultatie Warmtewet Ministerie van Economische Zaken**

### ***Aanleiding***

Op 6 juli 2016 is de openbare consultatie van de wijziging van de Warmtewet gestart. Vanuit de gemeente Apeldoorn is de vraag gesteld of er, gelet op het warmtenet Zuidbroek (en eventueel de uitbreiding naar andere delen van Apeldoorn) en de overige ontwikkelingen inzake warmte, aanleiding bestaat om gebruik te maken van deze consultatie. Zo ja, dan zullen eventuele reacties worden ingebracht bij het Ministerie van Economische Zaken.

### ***Belangrijkste wijzigingen***

Het wetsvoorstel wijzigt de Warmtewet en beoogt een aantal knelpunten op te lossen die eerder uit de evaluatie van de wet naar voren kwamen. Daarnaast is een aantal nieuwe onderdelen toegevoegd om de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling en groei van de markt voor collectieve warmtelevering te versterken.

De herziening moet leiden tot een beter functionerende bescherming van gebonden consumenten die te maken hebben met een monopolist als warmteleverancier (een consument/afnemer heeft dus niet de keuze om op andere wijze in zijn warmtebehoefte te voorzien). Daarnaast wordt beoogd om de regelgeving voor collectieve warmtelevering beter te laten aansluiten op toekomstige ontwikkelingen in het kader van de energietransitie.

### ***Advies***

Onderstaand is per onderwerp aangegeven welke wijzigingen worden aangebracht in de Warmtewet.

## **Memo**

Datum  
12 augustus 2016

Pagina  
1 van 8

Ons kenmerk  
2016-329303

Uw kenmerk  
-

Behandeld door  
Mevrouw A.K.M. Ruumpol

**Omgevingsdienst Veluwe IJssel**  
Stadhuis Marktplein 1  
7311 LG Apeldoorn  
Postbus 971  
7301 BE Apeldoorn

T 055 580 17 05  
E [info@ovij.nl](mailto:info@ovij.nl)  
[www.odveluweijssel.nl](http://www.odveluweijssel.nl)

**KvK** 56677936

## Consumentenbescherming

De consumentenbescherming van afnemers van warmte verbetert met de totstandkoming van het wetsvoorstel. Er worden maximumtarieven gesteld op afleversets en de aan- en afsluiting op warmtenetten, ongeacht of het een aansluiting op een nieuw of bestaand net is. Dit draagt bij aan een transparante tariefstelling voor afnemers. Dit zien wij als een positieve ontwikkeling.

Datum  
12 augustus 2016

Pagina  
2 van 8

Ons kenmerk  
2016-329303

## Tariefdifferentiatie

De wetswijziging voorziet er daarnaast in, onder strikte voorwaarden, leveranciers in de gelegenheid te stellen om tarieven aan te bieden naast en in afwijking van het wettelijke maximumtarief (tariefdifferentiatie). Daarbij hebben afnemers altijd de keuze voor het wettelijke maximumtarief, dat wordt vastgesteld door de ACM. Regels omtrent de vaststelling van het wettelijk maximumtarief worden vastgelegd in een (nader vast te stellen) AMvB. Met deze wijziging beoogt het kabinet meer keuzevrijheid voor afnemers te realiseren en creativiteit in de sector te stimuleren, waardoor de ontwikkeling van nieuwe initiatieven bevorderd wordt. De afnemer kan er dan bijvoorbeeld voor kiezen om de vaste kosten voor een aantal jaar af te kopen, het tarief (vast/variabel) voor meerdere jaren vast te stellen of te kiezen voor lagere vaste kosten en een hoger variabel tarief. Wat precies het effect is van deze regeling is lastig in te schatten. Enerzijds is het positief dat consumenten kunnen kiezen voor een tariefvoorstel waarmee zij – mogelijk – voordeliger uit zijn. Aan de andere kant kan het opnemen van de mogelijkheid van tariefdifferentiatie er ook toe leiden dat leveranciers een hoger tariefvoorstel doen aan consumenten dan het wettelijk maximumtarief. Weliswaar hebben consumenten de keuze voor het wettelijk maximumtarief, maar dan moet wel duidelijk zijn waarvoor zij kiezen en wat hiervan de consequenties zijn. Het aanbieden van verschillende pakketten kan ertoe leiden dat het aanbod voor de klant onoverzichtelijk wordt. Het kabinet is voornemens in een nader vast te stellen AMvB transparantie-eisen voor te schrijven voor de tariefopbouw. Hoe deze eisen er precies komen uit te zien is nog onduidelijk. Wij adviseren daarom om richting het ministerie van Economische Zaken aan te geven dat voorschriften dienen te worden opgenomen ten behoeve van een eenduidige tariefopbouw en ook voor te schrijven of, en hoeveel het aanbod afwijkt (zowel in positieve- als in negatieve zin) van het wettelijk maximum tarief.

## NDMA-principe/hoge kosten warmtenetten

Sinds de invoering van de Warmtewet in 2014 worden de tarieven van kleinverbruikers gebaseerd op het NDMA-principe (niet-meer-dan-anders). Dit houdt in dat de prijs die de kleinverbruiker betaalt, wordt afgeleid van de gemiddelde kosten die een zelfde kleinverbruiker zou maken, wanneer hij door middel van gas in zijn warmtebehoefte zou voorzien. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat hier een aantal nadelen aan zit. Voor afnemers en warmteleveranciers is niet duidelijk hoe de ACM de maximumprijs berekent en het tarief is niet gebaseerd op de werkelijke kosten die de leverancier maakt.

In het wetsvoorstel wordt de huidige getrapte tariefregulering verbeterd door een aantal parameters aan de hand waarvan de maximumprijs wordt vastgesteld, te herzien. Daarnaast worden de eenmalige aansluitbijdrage, de kosten voor afsluiting en tarieven voor het beschikbaar stellen van de afleversets gereguleerd en gebaseerd op de werkelijke kosten.

Datum  
12 augustus 2016

Pagina  
3 van 8

Ons kenmerk  
2016-329303

Ondanks dat het NMDA-principe niet houdbaar is als oplossing voor tariefstelling, blijft het in het wetsvoorstel behouden. Afnemers geven namelijk aan dat de afname van warmte op basis van een warmtenet duurder is dan op basis van gas. Daarnaast zijn de werkelijke kosten voor aanleg en exploitatie van het warmtenet hoger dan de inkomsten die de leverancier ontvangt. Niet voor niets hebben warmteleveranciers Eneco en Nuon het kabinet opgeroepen om mee te gaan betalen aan de aanleg van de infrastructuur van warmtenetten.<sup>1</sup> Op dit moment komen er namelijk nauwelijks grote projecten van de grond doordat investeerders geen brood zien in de exploitatie van warmtenetten.

Door het vasthouden aan het NMDA-principe blijkt het ontwikkelen van een sluitende businesscase nagenoeg onmogelijk. In de gemeente Apeldoorn draaien twee projecten waarop de Warmtewet van toepassing is: Zuidbroek (restwarmte) en De Parelhoender (laagwaardig warmtenet i.c.m. sanering grondwater). Ook hierbij is ondervonden dat de kosten voor de aanleg en exploitatie van een warmtenet hoog zijn. Dit, in combinatie met de relatief lage tariefstelling op basis van het NMDA-principe, leidt ertoe dat het in werking hebben van een rendabel systeem nagenoeg onmogelijk is. Onze verwachting is dat hier door de wetswijziging geen verandering in komt. Wij raden aan om richting het ministerie van EZ aan te geven warmtenetten ook onder het bereik van de SDE+-regeling te brengen, om zo de exploitatie rendabeler te maken.

### Laagwaardige warmtenetten

Recentelijk heeft het College voor Beroep voor het bedrijfsleven geoordeeld dat laagwaardige warmtenetten ook onder de reikwijdte van de Warmtewet vallen (Cbb 22 februari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:30). Met deze uitspraak is de reikwijdte van het begrip 'warmte' opgerekt. Dit leidt ertoe dat diverse verplichtingen uit de Warmtewet ook gelden voor leveranciers van warmte via laagwaardige warmtenetten.

In de gewijzigde Warmtewet wordt het begrip 'warmte' gewijzigd gedefinieerd. Warmte is 'water dat wordt geleverd ten behoeve van ruimteverwarming of verwarming van tapwater'. In de Memorie van Toelichting wordt benadrukt dat het gaat om de thermische energie van water; het is niet relevant welke temperatuur het water heeft. Van belang is enkel dat het water geleverd wordt met het doel van verwarming. Met deze wijziging wordt in de wet verankerd dat ook laagwaardige warmtenetten onder de Warmtewet vallen. NB. De levering van koude valt alleen onder de Warmtewet, indien deze onlosmakelijk is verbonden met de levering van warmte, zoals bij WKO systemen, benadrukt de Memorie van Toelichting.

---

<sup>1</sup> <http://energeia.nl/nieuws/785291-1511/warmteleveranciers-overheid-moet-meebetalen-aan-infrastructuur>

In andere gevallen wordt de levering van koude niet gereguleerd door de Warmtewet, omdat koeling geen primaire levensbehoefte is.

Datum  
12 augustus 2016

Pagina  
4 van 8

Ons kenmerk  
2016-329303

De uitspraak van het Cbb en de aanpassing van de Warmtewet hebben tot gevolg dat laagwaardige warmtenetten dienen te voldoen aan de verplichtingen op grond van de Warmtewet. In de gemeente Apeldoorn gaat het dan om één laagwaardig systeem: De Parelhoender. Dit innovatieve project combineert grondwatersanering met verwarming en warm tapwater van huizen. Vervuild grondwater wordt opgepompt en de warmte wordt eerst via een collectieve warmtewisselaar en dan via een individuele warmtewisselaar afgegeven aan de woningen. Als dit project onder de reikwijdte van de Warmtewet komt te vallen, heeft dit tot gevolg dat:

- Overeenkomsten gesloten moeten worden tussen leverancier/producent en de afnemers;
- Maximumtarief ACM van toepassing is;
- Bij ernstige storing in levering van de warmte de verplichting tot compensatie bestaat;
- Individuele gebruiksmeters geïnstalleerd moeten worden waar dit technisch haalbaar en kostenefficiënt is. Indien dit niet het geval is, worden individuele kostenverdelers gebruikt en indien ook dit niet kostenefficiënt is, kunnen alternatieve methoden voor de meting van het warmtegebruik worden overwogen. Een alternatieve methode voor de meting van het warmtegebruik zal moeten worden ontwikkeld welke specifiek is toegesneden op deze vorm van warmtelevering.

De wijziging van de Warmtewet kan daarom aanzienlijke financiële en administratieve gevolgen hebben voor De Parelhoender, terwijl het project een beperkte omvang heeft (36 woningen). Het project is financieel gezien niet rendabel, maar heeft wel een grote maatschappelijke waarde omdat hiermee grondwater gesaneerd wordt, beken en sprengen worden hersteld en de CO2-uitstoot wordt teruggedrongen. De wijziging van de Warmtewet zal:

- De exploitatie van het project Parelhoender negatief beïnvloeden, waardoor de rentabiliteit van het project nog ongunstiger zal worden;
- Tot gevolg hebben dat nieuwe projecten waarin warmtelevering en gebiedsgericht grondwaterbeheer worden gecombineerd moeilijker rendabel te krijgen zijn en daarmee mogelijk niet meer van de grond komen.

Wij adviseren daarom om richting de het ministerie van Economische Zaken aan te geven dat het voor kleinschalige laagwaardige warmtenetten niet opportuun is om die volledig onder de werking van de Warmtewet te laten vallen.

Wij signaleren dat de Warmtewet een schriftelijke overeenkomst tegen redelijke voorwaarden tussen leverancier/producent en de afnemers dwingend voorschrijft, maar dat in de praktijk onduidelijk is hoe deze rechtens is af te dwingen bij een bestaande rechtsverhouding, indien afnemers weigeren deze te ondertekenen en hun betalingsverplichtingen gewoon nakomen.

Daarnaast is in de Warmtewet een regeling opgenomen voor het geval dat een leverancier of producent niet langer warmte kan leveren. De Minister kan dan een noodleverancier aanwijzen om warmte te leveren en ook kan een producent worden opgedragen om warmte te produceren en die warmte ter beschikking te stellen aan de noodleverancier. Op grond van 12d Warmtewet kan zelfs opdracht worden gegeven tot de aanleg van een gasnet als geen warmte meer geleverd kan worden. Uit het oogpunt van bescherming van afnemers is het raadzaam om laagwaardige warmtenetten onder de werking van deze noodregeling te laten vallen.

Datum  
12 augustus 2016

Pagina  
5 van 8

Ons kenmerk  
2016-329303

NB: Opmerking verdient dat met de wijziging van de Warmtewet ook een aantal bepalingen is opgenomen om het aanleggen van warmtenetten aantrekkelijker te maken:

- Storingscompensatie wordt verminderd: een leverancier die jaarlijks één ernstige storing in het warmtenet heeft, hoeft de afnemers niet te compenseren als hij de storing binnen 24 uur verhelpt. Bij iedere volgende ernstige storing moet de leverancier wel compensatie uitkeren. Daarnaast is het kabinet voornemens om de grens wanneer sprake is van een ernstige storing op te rekken van vier uur naar acht uur. Verder is geen storingscompensatie verplicht als de storing niet is gelegen in het eigen net of het gevolg is van overmacht;<sup>2</sup>
- Ruimte voor variatie in leveringstarieven: hierdoor mogen leveranciers hogere tarieven vragen en dit heeft naar verwachting een positief effect op de businesscase van warmtenetten;
- Er kan in de leveringsovereenkomst een risicodekkingsbijdrage worden bedongen: het vertrek van een afnemer kan immers grote invloed hebben op de levensvatbaarheid van een project.
- Warmtekostenverdeling wordt gebaseerd op individuele gebruiksmeters waar dat technisch haalbaar en kostenefficiënt is (nadere uitwerking volgt in AMvB). De kosten van warmtekostenverdelers (bij blokverwarming, indien men geen individuele afleverset met meter heeft) kunnen wel worden doorberekend aan de verbruikers. Daarnaast kan een correctiefactor worden toegepast bij bestaande bouw.

## Toegang tot warmtenetten

In het huidige systeem vormen de warmteopwekking, -transport en -levering doorgaans een gesloten en monopolioïde systeem.

Warmteproductie is over het algemeen verbonden aan één producent.<sup>3</sup> Het gevolg is dat de producent niet mag wegvallen. Op dit moment wordt dit gevaar ondervangen door langjarige contractverplichtingen en 100% leveringsplicht van warmte.

---

<sup>2</sup> De huidige regeling voor storingscompensatie is gebaseerd op die voor elektriciteit en gas. Met het verminderen van de storingscompensatie komt de Warmtewet meer in lijn met bijv. de Gaswet.

<sup>3</sup> In de Warmtewet staat 'producent' gedefinieerd als: 'een persoon die zich bezighoudt met de productie van warmte'; de leverancier is gedefinieerd als: 'een persoon die zich bezighoudt met de levering van warmte';

Daarnaast is in de Warmtewet een regeling opgenomen voor het geval dat een leverancier of producent niet langer warmte kan leveren. De Minister kan dan een noodleverancier aanwijzen om warmte te leveren en ook kan een producent worden opgedragen om warmte te produceren en die warmte ter beschikking te stellen aan de noodleverancier. Op grond van 12d Warmtewet kan zelfs opdracht worden gegeven tot de aanleg van een gasnet als geen warmte meer geleverd kan worden.

Datum  
12 augustus 2016

Pagina  
6 van 8

Ons kenmerk  
2016-329303

Met het wetsvoorstel wil het kabinet inzetten op de ontwikkeling van open netten: derden toegang van producenten is toegestaan, maar van leveranciers niet. Toegang van leveranciers zou namelijk leiden tot meer administratieve kosten voor intensiever toezicht en netbeheer. Daarnaast lenen warmtenetten zich vanwege de lokale aard ervan zich hier niet voor. De informatieverplichting van de potentiële producent wordt door middel van het wetsvoorstel versterkt door middel van zogeheten 'onderhandelde toegang'. Dit houdt in dat de beheerder van het warmtenet op verzoek van een producent de belangrijkste netwerkeigenschappen overlegt, waaronder beschikbare transportcapaciteit, transporttarieven en technische kenmerken. Daarmee wordt de informatiepositie van de potentiële producent versterkt. In de onderliggende regelgeving wordt hier een verdere invulling aangegeven door onder meer de termijnen vast te leggen waarbinnen gesprekken tussen de verzoekende producent en netbeheerder moeten plaatsvinden.

De toegang van meerdere producenten op de warmtemarkt valt uiteraard toe te juichen, omdat door meer concurrentie de tarieven voor de consumenten mogelijk omlaag gaan. Wel doet zich de vraag voor of producenten die het net hebben aangelegd nog wel een sluitende businesscase hebben als nieuwe partijen zich mogen aansluiten op het warmtenet. De vraag doet zich voor hoe de tarieven berekend moeten worden nadat een nieuwe producent is toegelaten. Moet deze producent, omdat hij gebruik maakt van het net, zich bijvoorbeeld inkopen in het aangelegde net? Hij heeft immers niet betaald voor de aanleg ervan, noch voor onderhoud en afschrijving van bijvoorbeeld warmtepompen. Ook is het de vraag of door het aansluiten op bestaande warmtenetten eenvoudiger te maken, er niet juist minder animo komt voor het aanleggen van nieuwe netwerken. Immers: degene die dit netwerk aanlegt, start met een businesscase die nét uit kan en moet daarna open staan voor onderhandelingen met derde-producenten die ook op het net aangesloten willen worden. Wij denken dat de onderhandelde toegang voor producenten niet tot effect zal hebben dat meer warmtenetten worden aangelegd.

### Restwarmte en het wegvallen van warmtebronnen

Problemen doen zich voor ingeval de warmtebron wegvalt. Zoals beschreven biedt de wet hiervoor wel een noodregeling. Desalniettemin vragen wij ons af of het zin heeft om grootscheeps in te zetten op het gebruik van restwarmte ten behoeve van verwarming van woningen omdat wij verwachten dat de hoeveelheid vrijkomende restwarmte de komende jaren langzaam zal afnemen. Restwarmte komt met name vrij van de energie- en afvalstoffensector en de procesindustrie.



In deze sectoren is al enkele jaren een tendens zichtbaar: steeds meer energie wordt geleverd via zonnecellen en windmolens, dus minder restwarmte komt vrij van energiecentrales. Daarnaast gaan mensen bewuster om met afval en daardoor wordt minder afval verbrand. Het gevolg is dat minder restwarmte wordt geproduceerd. Daarnaast is binnen de procesindustrie een tendens gaande dat men energiezuiniger gaat werken. Om die reden is het belangrijk om kritisch te kijken naar welk type bedrijven als producent wordt aangesloten op een warmtenet en die bedrijven aan te sluiten waarvan te verwachten valt dat de hoeveelheid restwarmte (min of meer) stabiel blijft. Overigens bestaat dan wel het gevaar dat bedrijven onvoldoende gestimuleerd worden om energiezuiniger te gaan werken: immers moet de kachel in die woningen branden. Wij raden dan ook aan om dit mee te nemen in de reactie richting het ministerie van Economische Zaken.

Datum  
12 augustus 2016

Pagina  
7 van 8

Ons kenmerk  
2016-329303

### **Inzet op andere energiebronnen**

Gezien de hoge kosten voor de aanleg en exploitatie van warmtenetten adviseren wij om hier minder hard op in te zetten. Meer winst op het punt van duurzaamheid valt te behalen door de bouw van energie neutrale woningen en inzet op wind- en zonne-energie.

Een ontwikkeling waar wij wel positief naar kijken is het vervallen van de aansluitingsplicht van woningen op het gasnet in de nieuwe Omgevingswet.

NB. Vanuit de gemeente Apeldoorn is aangegeven dat in plaats van in te zetten op warmtenetten, woningen voorzien kunnen worden van (individuele) warmtepompen. De kosten van aanleg en onderhoud komen dan te liggen bij de woningeigenaar. Echter: hiermee gaan hoge kosten gepaard. Bij de aanleg van de warmtepompen moeten leidingen worden gelegd in de bodem naar 20-50 meter diepte. Dit leidt ertoe dat bodemlagen verstoord raken. Daarnaast kan, afhankelijk van of gekozen wordt voor een open/gesloten bodemsysteem, interferentie optreden waardoor het systeem onvoldoende warmte oplevert.

### **Artikelsgewijs**

Artikel 1:

Is het onderscheid tussen in pandig warmtenet, binneninstallatie en afleverinstallatie voldoende duidelijk (m.n. voor consumenten)?

### **Conclusie**

Wij adviseren om richting het ministerie van Economische Zaken aan te geven:

- Dat voorschriften worden opgenomen ten behoeve van een eenduidige tariefopbouw en ook voor te schrijven of, en hoeveel het aanbod afwijkt van het wettelijk maximum tarief.
- Dat het voor kleinschalige laagwaardige warmtenetten financieel gezien niet haalbaar is om volledig onder de werking van de Warmtewet te vallen. Het is een goede zaak om laagwaardige warmtenetten in ieder geval onder de noodregeling te laten vallen.

Ten aanzien van de dwingend voorgeschreven schriftelijke overeenkomst tegen redelijke voorwaarden tussen leverancier/producent en de afnemers is het aan te bevelen om aan te geven hoe deze rechtens is af te dwingen bij een bestaande rechtsverhouding, indien afnemers ondertekening weigeren en hun betalingsverplichtingen gewoon nakomen;

- Dat kleinschalige laagwaardige warmtenetten innovatieve mogelijkheden bieden om gebiedsgericht grondwaterbeheer te combineren met warmtevoorziening. Doordat deze warmtenetten onder de Warmtenetten komen te vallen worden deze combinaties financieel gezien minder interessant;
- Kritisch te kijken welke sectoren zich lenen voor het grootschalig, voor een middellange/ lange tijd toepassen van restwarmte voor de verwarming, dit vanwege de verduurzaming van de diverse sectoren die doorgaans veel restwarmte produceren;
- Dat op het gebied van duurzaamheid/energiebesparing meer te halen valt door de bouw van energie neutrale woningen en inzet op duurzame technieken.

Datum  
12 augustus 2016

Pagina  
8 van 8

Ons kenmerk  
2016-329303

Met vriendelijke groet,

J.W.M. Bekkers  
teammanager Advies Omgevingsdienst Veluwe IJssel

