

Internet consultatie Warmtewet , juli-augustus 2016 –

reactie Han Weber, gedeputeerde energie Provincie Zuid-Holland, 16 augustus 2016

1. Invalshoek provincie Zuid-Holland

Tijdens overleg in het kader van de Warmtetafel heeft minister Kamp de wens uitgesproken dat de te vernieuwen Warmtewet toekomstbestendig is en zal bijdragen aan de energietransitie.

Deze reactie gaat vooral in op de vraag in hoeverre met het voorliggende wetsvoorstel aan deze wens wordt voldaan. In deze reactie worden vergeleken met de, door mij onderschreven, reactie vanuit IPO enkele onderwerpen nader uitgewerkt.

Omdat de internetconsultatie gedurende de zomerperiode plaatsvond, is de reactie niet intern bestuurlijk afgestemd, en dus op persoonlijke titel.

Voor het gebied van de Zuidelijke Randstad streven de provincie en andere partijen naar een open warmtenet met marktwerking, met gereguleerde derdentoegang (TPA) voor nieuwe warmteproducenten en warmteleveranciers als perspectief op middellange termijn.

Via zo'n open net zal warmte worden geleverd aan diverse grote en kleine verbruikers. Deze variatie in warmteafnemers zorgt voor een meer egaal vraagpatroon, waardoor de beschikbare warmte beter kan worden benut. Dit kan nader worden ondersteund door warmteopslag (incl. 'power to heat'), cascadoepassingen, e.d..

Marktwerking stimuleert concurrentie tussen warmteaanbieders en draagt bij tot een veelzijdig warmteaanbod. Dit kan leiden tot meer leveringszekerheid, lagere prijzen, duurzamer warmte en op termijn keuze aan de vraagzijde.

Hiermee kan een ontwikkeling op gang komen met als resultaat dat rond 2035 warmtelevering de dominante optie (met een aandeel >50%) is voor levering van laagwaardige warmte in Zuid-Holland. Voor zo'n ontwikkeling is een concreet perspectief op groei van de warmteafzet een noodzakelijke voorwaarde. Alleen dan kan het warmtetransportnet op voorhand voldoende ruim worden gedimensioneerd en daarmee ruimte bieden voor nieuwe warmteaanbieders, kan voor bestaande warmteproducenten voldoende zeker blijven dat hun investering in de productie van warmte zal renderen, en verdienen transactiekosten zich terug.

Op dit moment ontbreekt het gewenste groeiperspectief voor warmte nog deels. Gezamenlijke inzet van publieke en private partijen is nodig om hiervoor komende jaren de juiste voorwaarden te scheppen. De Warmtewet is een belangrijk middel om hiertoe bij te dragen.

Hierna, in par. 2, wordt ingegaan op een viertal onderwerpen binnen de Warmtewet die van belang zijn met het oog op het toekomstperspectief.

Daarna wordt in par. 3 uitgebreid stilgestaan bij de toegang tot de warmtenetten.

Par. 4 bevat conclusies en aanbevelingen.

2. Reikwijdte, prijsvorming, restwarmte, handhaving/experimenten

2.1. Reikwijdte van de Warmtewet

Evenals de huidige Warmtewet richt het voorstel voor herziening zich primair op bescherming van kleinverbruikers, met een aansluiting van maximaal 100 kW. De ideeën in het wetsvoorstel over de werking van warmtenetten worden in belangrijke mate bepaald door dit uitgangspunt. Echter, in het algemeen levert een warmtenet warmte aan zowel grootverbruikers als kleingebruikers: nu in het algemeen gecombineerd binnen stedelijk gebied, in de toekomst bijvoorbeeld ook gecombineerd binnen zowel stedelijk – als

glastuinbouwgebied. De afweging over de gewenste mate van marktwerking bij de warmteproductie kan voor grootverbruikers anders uitvallen dan voor kleinverbruikers. Zo wordt TPA voor warmteleveranciers in de Warmtewet niet geregeld, mede omdat dit voor kleinverbruikers nu geen verbetering zou betekenen, terwijl tuinders (grootverbruikers) in lokale warmtenetten nu al de mogelijkheid hebben warmte af te nemen en terug te leveren (dit is te beschouwen als een vorm van TPA voor warmteleveranciers). Zie ook hierna onder par. 3.

Het wetsvoorstel speelt dus nog niet in op een ontwikkeling naar meer integrale warmtenetten zoals beoogd met de warmteronde in Zuid-Holland.

De huidige, op zich urgente, beperkte aanpassing van de Warmtewet zal naar mijn mening nog moeten worden opgevolgd door een verbrede aanpak.

2.2. Tariefregulering

Hierbij staan in de memorie van toelichting twee onderwerpen centraal:

- het tarief voor warmte in vergelijking met de referentie aardgas, op basis van het voorshands te handhaven niet-meer-dan-anders principe (NMDA),
- de verrekening van de kosten tussen meerdere afnemers binnen blokverwarming, en/of via verhuurders en VvE's.

In het algemeen is de redeneerlijn in wetsvoorstel en memorie van toelichting logisch.

Vraag is wel of op basis van de nieuwe regelgeving voor de warmtetarieven het product warmte voor bestaande en nieuwe klanten werkelijk aantrekkelijker zal worden (zoals beoogd).

De opbouw van kosten voor gas- en warmtelevering verschilt. Voor warmtelevering zijn de vaste kosten hoger, voor gasstook zijn de variabele kosten hoger. NMDA wordt berekend op basis van een gemiddeld verbruik. Toepassing van NMDA sluit daardoor niet uit dat zuinige gebruikers met warmte duurder uit zijn dan met gas.

Om, zoals gewenst, warmtegebruik aantrekkelijker (en transparanter qua prijs) te maken kan een variant op NMDA worden overwogen op basis van het principe:

- *variabele* kosten van warmtelevering *lager* (b.v. -10% of -20%) dan voor gas;
- *vaste* kosten warmtelevering *niet hoger* dan voor gas.

Om dit te bekostigen zouden, aanvullend op een verhoging van de belasting op aardgas, waarschijnlijk wel extra publieke middelen nodig zijn. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre dit een kosteneffectieve investering zou betekenen in het kader van de energietransitie.

Een verkenning naar een voor de klanten aantrekkelijker en transparanter NMDA, vergeleken met de ontwikkeling van de gasprijs, incl. mogelijke budgettaire consequenties ('investeren in de energietransitie'), is gewenst.

2.3. Bijdrage industriële restwarmte

Benutting van restwarmte die nu wordt geloosd in lucht en water, is zeker in het eerste deel van de periode tot 2050 nodig voor voldoende aanbod om de gewenste schaalvergroting van warmtelevering op gang te brengen.

In de Warmtewet is in artikel 43 opgenomen dat de minister aan een bedrijf eisen en regels kan stellen met betrekking tot het nuttig gebruik van restwarmte (bijvoorbeeld een verbod op lozing van restwarmte). Inmiddels verplicht de Energy Efficiency Directive (EED) van de EU tot onderzoek naar mogelijkheden voor het benutten van industriële restwarmte.

Maar feitelijk leiden beide invalshoeken nog niet tot substantiële resultaten.

Uitgangspunt voor het benutten van nu geloosde restwarmte kan zijn:

de te benutten restwarmte wordt door de producent zonder winsttoegmerk aangeboden, maar kost de producent ook gegarandeerd niets (en wellicht kunnen credits van resulterende CO₂ emissiebeperking worden toegekend aan de producent).

Publieke medefinanciering van investeringen in uitkoppeling van restwarmte kan nodig en gewenst zijn. Er is nu in zekere zin sprake van een 'ongelijk speelveld' tussen de winning van restwarmte en aardwarmte (aardwarmte komt in aanmerking voor SDE+ subsidie, restwarmte niet).

Een (meer dan tot nu toe) effectief rijksbeleid voor de benutting van industriële restwarmte is nodig, zoals ook geconstateerd tijdens de Warmtetafel op 2 juni jl.. Indien de keuze blijft om dit niet nader uit te werken in de Warmtewet, is het toch gewenst in de memorie van toelichting aan te geven hoe de minister benutting van industriële restwarmte langs andere weg denkt te gaan realiseren.

2.4. Ruimte voor experimenten, handhaving

In artikel 1b wordt ruimte geboden om te experimenteren met relevante aspecten rondom hernieuwbare energie, energiebesparing, efficiënt gebruik van het net, nieuwe marktmodellen en tariefregulering – nader uit te werken bij of krachtens een AMvB.

Dat is positief, zeker voor de ontwikkeling van de warmterotonde in de Zuidelijke Randstad, een gebied met een divers potentieel warmteaanbod en dito warmtevraag.

Voor de handhaving van de Warmtewet door de ACM worden geen specifieke regels meer gesteld. Dit sluit aan bij de algehele rol en werkwijze van de ACM.

Een vraag hierbij is nog wel in hoeverre de ACM de bevoegdheid zal hebben om experimenten op basis van artikel 1b van de Warmtewet bij te sturen of te verbieden. En zo ja, toetst de ACM dan vooraf of achteraf: dit laatste is ongewenst, want het zou leiden tot onzekerheid over de uitvoerbaarheid van het experiment.

3. Toegang tot de warmtenetten

Formulering in het wetsvoorstel (art. 22)

In het nieuwe artikel 22 worden de mogelijkheden voor TPA tot warmtenetten als volgt verwoord:

- een mogelijke nieuwe warmteproducent vraagt om overleg met de netbeheerder en een leverancier die van diens net gebruik maakt;
- netbeheerder en leverancier verschaffen aan de producent de nodige informatie over kenmerken van het warmtenet;
- bij AMvB worden eisen gesteld waaraan de nieuwe warmteproducent moet voldoen, en worden termijnen gesteld voor het verschaffen van informatie en aan het starten van het gevraagde overleg.

Memorie van toelichting (par. 4.14)

- Het huidige gesloten en monopolioïde systeem van warmtelevering zet een rem op verduurzaming en ondermijnt door het ontbreken van keuze mogelijkheid voor de afnemers de acceptatie van collectieve warmtelevering.
- Er wordt niet gekozen voor *gereguleerde* dertentoegang (TPA), maar voor *onderhandelde* TPA voor nieuwe *warmteproducenten*. Toetreden van nieuwe producenten kan in principe alleen als de warmtevraag toeneemt en/of het bestaande (eerder gecontracteerde) warmteaanbod afneemt.
- De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft de bevoegdheid te beoordelen of onderhandelende partijen zich aan de minimumvoorwaarden van het in artikel 22 vastgelegde onderhandelingsprotocol hebben gehouden.
- Er wordt niet voorzien in TPA voor warmte*leveranciers*. Onder meer wordt dit lastig genoemd met het oog op het beheer en de balancering van het lokale warmtenet. Verder wordt geteld dat bij bestaande omvangrijker warmtenetten in het buitenland in de praktijk ook geen TPA voor leveranciers bestaat.
- Geconcludeerd wordt dat er voor warmte sprake zal zijn van niet meer dan gebonden keuzevrijheid, de aantrekkelijkheid van warmte voor collectieve afnemers zal vooral moeten worden gebaseerd op andere zaken: betrouwbaarheid, veiligheid, gemak, duurzaamheid, prijs.

Commentaar

- Bij de uitwerking van de mate van TPA is uitgegaan van een (te) beperkt beeld van een warmtenet, namelijk de productie en levering van warmte voor kleinverbruikers in stedelijk gebied, zie ook par. 2.1. Een breder beeld van een warmtenet is: levering aan groot-en kleinverbruikers, aan stedelijk gebied plus andere functies zoals glastuinbouw, door meerdere warmteproducenten.
 - Dat voor warmteproducenten nog niet wordt gekozen voor gereguleerde TPA, maar voor onderhandelde TPA, is in dit (ontwikkelings)stadium ook vanuit een breder beeld toch begrijpelijk. Gereguleerde TPA blijft wel een eindperspectief, en kan voor Zuid-Holland stapsgewijs worden uitgewerkt als experiment op basis van artikel 1b van de Warmtewet.
 - Verbinden van de toetreding van nieuwe warmteproducenten aan een specifieke (extra) warmtevraag is op zich logisch. Deze vraag zal de komende decennia wel veel sneller moeten groeien dan nu, als uitwerking van de Warmtebrief (2015) en het Energierapport (2016) van het rijk. Bij realisering van zo'n 'groeiscenario' kan er veel meer ruimte komen voor nieuwe warmteproducenten dan in de memorie van toelichting lijkt te worden verondersteld.
 - TPA voor warmteleveranciers wordt t.a.v. kleinverbruikers in de wet niet mogelijk gemaakt, maar bestaat in zekere zin al t.a.v. grootverbruikers in de glastuinbouw (zie par. 2.1.) Ook hier geldt dat een groeiscenario tot nieuwe inzichten kan leiden.
 - De ACM bewaakt de *procedure* van onderhandelingen van een mogelijke nieuwe warmteproducent met netbeheerder en warmteleverancier. Er is kennelijk niet voorzien in een *inhoudelijke* beoordeling van de onderhandelingen. De kans is reëel dat gevestigde partijen nieuwe warmteproducenten zoveel mogelijk buiten de deur zullen willen houden om de eigen belangen te beschermen (zeker als de netbeheerder ook de warmteproducent is).
- Inhoudelijke toetsing van onderhandelingen, eventueel bindend, is daarom gewenst: mogelijk door een specifiek toetsingsorgaan en niet door de (meer 'algemeen' werkende) ACM. Ook dit moet worden gezien in het licht van het gewenste groeiscenario voor warmte. Daarbij kan worden overwogen, tijdens de fase van marktwerking met onderhandelde TPA, om voor extra warmtevraag aan warmteproducenten tenderprocedures te volgen.

4. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

T.a.v. de uitvoering en verrekening van de levering van warmte (plus lauw water en koude) aan de klant bevat het wetsontwerp een flink aantal verbeteringen, hier niet verder besproken. De experimenteermogelijkheid (art. 1b) is een waardevolle toevoeging.

De reikwijdte van de Warmtewet, nog steeds primair gericht op bescherming van kleinverbruikers, is te beperkt omdat er te weinig aandacht is voor een ontwikkeling naar veelzijdiger warmtenetten (met groot- en kleinverbruik, met meer diversiteit in vraag en aanbod). Er wordt deels voorbijgegaan aan ontwikkelingen die zich in de praktijk nu al voordoen (bijvoorbeeld een vorm van TPA voor warmteleveranciers). Verder is de redeneerlijn vooral gericht op de huidige situatie (warmte als kleine speler t.o.v. aardgas), er wordt niet ingespeeld op een wenselijk 'groeiscenario'.

In de huidige vorm kan het wetsvoorstel daarom nog niet worden betiteld als toekomstbestendig.

Aanbevelingen:

- Anticiperen op een Warmtewet met verbrede reikwijdte, als vervolg op de huidige nog beperkte aanpassing (par. 2.1).
- Verkenning naar een aantrekkelijker en transparanter NMDA (par. 2.2).
- Ontwikkel effectief beleid voor benutting van industriële restwarmte – in principe gratis te leveren door de producenten, mogelijk met publieke medefinanciering, binnen of buiten het kader van de Warmtewet (par. 2.3).

- Eventuele toetsing door ACM van experimenten zou *vooraf* moeten plaatsvinden (par. 2.4).
- Uitwerking concept gereguleerde TPA voor Zuid-Holland als experiment (par. 3)
- Feitelijk al bestaande vormen van TPA voor warmteleveranciers (grootverbruik) betrekken bij voorbereiding Warmtewet (par. 2.1 en 3).
- Onderhandelingsproces met nieuwe warmteproducenten ook *inhoudelijk* (bindend) toetsen. In de fase van onderhandelde TPA eventueel extra warmtevraag op basis van een tender toewijzen aan warmteproducenten (par. 3).