

Ministerie van Economische Zaken
de heer H.G.J. Kamp
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Anna van Buerenplein 43
2595 DA Den Haag
Postbus 90608
2509 LP Den Haag
Telefoon 070 - 2055 000
secretariaat@netbeheernederland.nl
www.netbeheernederland.nl

Ons kenmerk BR-16-1223
Behandeld door Marijn Artz
Telefoon 070 - 205 50 25
E-mail martz@netbeheernederland.nl
Datum 17 augustus 2016

Onderwerp Reactie NBNL op consultatie Herziening Warmtewet

Geachte heer Kamp,

Netbeheer Nederland maakt hierbij namens de gezamenlijke elektriciteits- en gasnetbeheerders graag gebruik van de gelegenheid om een reactie te geven op het conceptwetsvoorstel voor herziening van de Warmtewet en bijbehorende toelichting.

Inleiding

Nederland staat voor een grote opgave: het komen tot een volledig duurzame energievoorziening in 2050. Voor ons liggen grote uitdagingen met betrekking tot de decentralisatie van de energievoorziening, grootschalige energiebesparing, de veranderende rol van aardgas in de gebouwde omgeving (zoals uitfasering aardgas en introductie bio/groengas) en grootschalige verduurzaming van energie opwekking. Deze uitdagingen stellen onze samenleving voor serieuze vraagstukken waar het gaat om het blijven waarborgen van de publieke belangen van betrouwbaarheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid van het energiesysteem.

Naast een artikelsgewijze reactie in de bijlage bij deze brief vragen wij hierna in het bijzonder aandacht voor:

- De ontwikkeling van een integraal wettelijk kader voor energie;
- Het bevorderen van de werking van de warmtemarkt;
- Energietransitie ondersteunende wet- en regelgeving.

Ontwikkeling van een integraal wettelijk kader

Netbeheer Nederland acht het van essentieel belang dat de basis voor de lokale afweging tussen energievormen (met als de drie belangrijkste energiedragers elektriciteit, gas en warmte) uiteindelijk wordt samengebracht in één toekomstbestendig, integraal, wettelijk kader voor het energiesysteem. Hierbij is het van belang dat warmte als volwaardige energiedrager en - waar dit lokaal mogelijk is - als vervanger voor aardgas kan worden ingezet. Wat Netbeheer Nederland betreft geven de recente ontwikkelingen en inzichten, zoals het Energierapport, de klimaatafspraken in Parijs en achterblijvende besparingsresultaten, alle aanleiding om zo spoedig als mogelijk werk te maken van deze integrale aanpak.

We constateren dat het voorliggende wetsvoorstel om moverende redenen nu is beperkt tot het repareren van knelpunten in de bestaande warmteregelgeving en nog niet gezien kan worden als het wetsvoorstel dat een grotere rol van warmte in de energietransitie faciliteert.

Het bevorderen van de werking van de warmtemarkt

Aansluitend op het pleidooi voor een integrale aanpak van de verschillende energiedragers, ziet Netbeheer Nederland een noodzaak voor het creëren van 'open netten' voor de marktpartijen die actief zijn op het gebied van warmteproductie en -levering, waar mogelijk op een wijze zoals al bestaat bij elektriciteit en gas. Het bevorderen van concurrentie aan de productie/levering/handel zijde van de warmteketen werkt uiteindelijk in het voordeel van de afnemers van warmte. Facilitering door een onafhankelijke warmtenetbeheerder van een warmtemarkt met meerdere aanbieders is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Van belang is dat ook ruimte blijft bestaan om bij kleinschalige projecten lokaal voor de beste optie te kiezen waarbij productie, levering en netbeheer bijvoorbeeld door één partij worden ingevuld.

Energietransitie ondersteunende wet- en regelgeving

De energietransitie vergt toekomstgericht beleid (Beleidsagenda) en daaruit afgeleide wet- en regelgeving die de transitie naar een duurzame energievoorziening maximaal ondersteunen. Netbeheer Nederland onderstreept daarbij het belang van een heldere samenhang tussen diverse trajecten waarin relevante beleidsvoornemens en afgeleide wet- en regelgeving wordt opgesteld of herzien. We hechten er hierbij aan dat de aanpassingen in dit wetsvoorstel geen vertraging opleveren voor de noodzakelijke vervolgstappen die zullen volgen uit een integrale aanpak. Netbeheer Nederland is vanuit dat perspectief verheugd dat er in het wetsvoorstel expliciet ruimte is opgenomen om te kunnen experimenteren op het gebied van open netten en inzake bestaande bouw en gasnetten. In het artikelsgewijze commentaar zijn nog wel nadere suggesties voor verduidelijking opgenomen. Netbeheer Nederland acht een goede uitwerking van de experimenteerruimte (bij AMvB) van cruciaal belang om te komen tot een praktische en werkbare aanpak.

Er is dringend behoefte aan innovatie. Bijvoorbeeld met betrekking tot nieuwe technieken voor grootschalige uitrol en met laagtemperatuurnetten in bebouwde omgeving. Netbeheer Nederland pleit ervoor om dergelijke innovaties te stimuleren.

Verder stelt Netbeheer Nederland vast dat de uitwerking van een aantal aanpassingen nog vastgelegd moet worden in nadere regelgeving. Wij dringen erop aan de ontwikkeling van deze nadere regelgeving en samenhangende regelgeving (waaronder de Omgevingswet) parallel plaatsvindt aan het proces tot aanpassing van de Warmtewet zelf. We zijn in ieder geval graag bereid om constructief mee te denken over de invulling van die nadere regelgeving en verzoeken u in dit kader om het uitwerkingsproces hiervoor en de samenhang met andere regelgeving nader te expliciteren in de Memorie van Toelichting.

In de bijlage is ons artikelsgewijze commentaar opgenomen.

Netbeheer Nederland is uiteraard graag bereid om haar reactie desgewenst nader toe te lichten en/of waar mogelijk mee te denken in het vervolgtraject.

Met vriendelijke groet,


André Jurjus
Directeur

Bijlage – Artikelsgewijs commentaar

Algemeen

Netbeheer Nederland ondersteunt de introductie van het onderscheid tussen leverancier en netbeheerder bij warmtenetten (hieronder kortweg 'netbeheerder' genoemd). Gelet op de organisatie van de warmtemarkt begrijpen we dat het op dit moment nog erg lastig is om dit consequent door te voeren, maar op een aantal plaatsen in de wet lijken verbeteringen op dit punt mogelijk.

Consistentie speelt bij meerdere elementen:

- Onderscheid tussen leverancier en netbeheerder (o.a. art 2.2, art 3 lid 2-4, art 12c);
- Onderscheid tussen warmtenetten en inbandige warmtenetten. Inbandige warmtenetten worden genoemd in het voorgestelde nieuwe artikel 1 maar dit onderscheid wordt verder niet tot uitdrukking gebracht in de overige artikelen van de wet waarmee onduidelijk of deze bepalingen alleen van toepassing zijn op warmtenetten of ook op inbandige warmtenetten: met andere woorden: zijn inbandige warmtenetten naar analogie van de Elektriciteitswet te beschouwen als gesloten warmtedistributiesystemen of juist niet?
Door de introductie van de inbandige warmtenetten worden feitelijk niet-gereguleerde kleine aansluitingen tot max. 100 kW achter grote aansluitingen (> 100 kW) gecreëerd (zie ook de opmerkingen bij de definitie van verbruiker);
- Taken als het beschikbaar stellen van een afleverset en een meetinrichting, die naar de visie van Netbeheer Nederland meer in het verlengde van de taken van de netbeheerder liggen, komen nog steeds toe aan de leverancier. Dat lijkt niet consequent en we stellen dan ook voor om dit aan te passen. Netbeheer Nederland ondersteunt het idee om onderscheid te maken tussen kleinverbruikers tot max 100 kW en grootverbruikers > 100 kW, Het beheer en het onderhoud van de meetinrichting voor kleinverbruikers past dan bij de taken van de netbeheerder terwijl het beheer en onderhoud voor grootverbruikers juist door marktpartijen zoals meetbedrijven kan worden gedaan. Daarnaast kent de herziene Warmtewet diverse bepalingen over warmtekostenverdelers en de wijze waarop een leverancier hiermee om moet gaan indien er geen sprake is van individuele warmtemeters. Ook hierbij speelt het onderscheid tussen netbeheerder en leverancier een rol en zou dit beter tot uitdrukking gebracht moeten worden;
- Netbeheer Nederland is voorstander van het meer naar analogie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet formuleren van de rol van warmtenetbeheerders en pas daarna aan te geven of en in hoeverre die rol van warmtenetbeheerder door warmteleveranciers kan, mag of moet worden vervuld;
- Bij de bepalingen die betrekking hebben op het verhelpen van storingen en het melden van voorziene werkzaamheden wordt nog steeds alleen de leverancier genoemd, terwijl dat nu mede de netbeheerder zou moeten zijn. Moeilijk daarbij blijft natuurlijk ook dat de netbeheerderskosten via de warmtetarieven van de leveranciers in rekening worden gebracht (die gebaseerd zijn op de geïntegreerde kosten voor levering van gas). Dan lijkt het nog wel logisch de compensatievergoeding door de leveranciers te laten betalen.

Artikel 1, onderdeel C; aanpassing van artikel 1 Warmtewet.

Afleverset warmte

In de praktijk bestaan er zeer veel varianten van afleversets. De onderhavige definitie bepaalt onvoldoende wat onder afleverset wordt verstaan.

Binneninstallatie

Beter zou zijn de definitie van binneninstallatie te beginnen met: Leidingen en daarmee verbonden installaties en overige hulpmiddelen (...).

Het laatste deel van deze definitie lijkt verder niet geheel correct te zijn. De definitie van binneninstallatie omvat ook de installaties en hulpmiddelen. Niet gesteld kan worden dat deze strekken tot toe- en afvoer van warmte ten behoeve van die onroerende zaak. Netbeheer Nederland stelt voor om de laatste zinsnede te wijzigen in: 'en die strekken tot afname van warmte in de onroerende zaak, met uitzondering van leidingen, installaties en hulpmiddelen die deel uitmaken van een warmtenet, een inpandig warmtenet of een productie-installatie'.

Inpandig warmtenet

In de laatste zinsnede van de definitie van "inpandig warmtenet" moet "van dit gebouw deel uit makende" worden toegevoegd. Overigens wordt "inpandig warmtenet" alleen in artikel 3 geïntroduceerd. Het is de vraag of daarom de definitie niet beter geheel weggelaten kan worden en in artikel 3 een omschrijving kan worden opgenomen. Blijft de huidige definitie bestaan, dan is het de vraag waar de rest van de wet verder precies betrekking op heeft. De eigenaar/beheerder van het inpandige warmtenet kan dezelfde partij zijn als de leverancier van warmte die wordt bedoeld in artikel 1a lid 1 sub a en b van het concept wetsvoorstel, maar het kan ook een andere partij zijn: consistentie lijkt vooralsnog te ontbreken waardoor transparantie niet optimaal is. (Zie verder ook de opmerkingen bij de definitie van gebruiker.)

Meetbedrijf

Het meetbedrijf komt alleen in het ongewijzigde artikel 27 voor en de taken van het meetbedrijf die daar worden omschreven zijn niet hetzelfde als in het nu voorgestelde artikel 1.

Productiemeetgegevens

Hier moet een nader onderscheid worden gemaakt tussen een warmtenet en inpandige warmtenetten.

Gebruiker

Het voorgestelde artikel 1a verklaart de nieuwe Warmtewet niet van toepassing op levering van warmte aan gebruikers door bepaalde verhuurders en door bepaalde VvE's en coöperatieve verenigingen. Door de voorgestelde definitie van gebruiker is er bij een inpandig warmtenet echter nooit sprake van gebruikers in de zin van het wetsvoorstel en is de wet op de levering van warmte aan aangeslotenen op een inpandig warmtenet nooit van toepassing. Kortom er lijkt inconsistentie tussen de definities en bijvoorbeeld artikel 1a te bestaan.

Warmte

Deze definitie suggereert dat warmtelevering een vorm van waterlevering is. Het warme water wordt echter niet geleverd maar slechts getransporteerd ten behoeve van de warmtelevering. Beter is het

om warmte bijvoorbeeld te definiëren als 'thermische energie die ten behoeve van ruimteverwarming of verwarming van tapwater via een afleverset wordt geleverd door middel van transport van water'.

Warmtenet

De toevoeging 'van verbruiker' en 'van een verbruiker' achter de term 'binneninstallatie' is in deze definitie overbodig, gezien de gehanteerde definitie van het begrip binneninstallatie.

Artikel I, onderdeel D, toevoeging van artikel 1b Warmtewet (Experimenten)

In de voorbereiding van de consultatie van het wetsvoorstel heeft Netbeheer Nederland een pleidooi gehouden voor het opnemen van twee (additionele) vormen van experimenteerruimte in de Warmtewet:

1. Experimenteerruimte voor tariefexperimenten uitgaande van open netten;
2. Experimenteerruimte om in bestaande bouw gasaansluitingen buiten werking te stellen

Ad 1.

Ten aanzien van de experimenteerruimte voor tariefexperimenten stelt Netbeheer Nederland in de eerste plaats vast dat het wetsvoorstel uitdrukkelijk ruimte laat voor het ontwikkelen van open warmtenetten. Deze derdentoegang wordt echter beperkt tot producenten van warmte; het wetsvoorstel voorziet niet in derdentoegang voor leveranciers van warmte. Netbeheer Nederland ziet dat vanuit het hierboven benoemde integrale perspectief over het energiesysteem als een gemiste kans. Uw ministerie geeft in de paragraaf 4.14 van de conceptmemorie van toelichting een onderbouwing van deze keuze. We missen hierbij echter het onderscheid tussen grote warmtetransportnetten en kleinere distributienetten dat naar haar mening zeer relevant kan zijn voor de keuze om ook leveranciers toegang te verlenen tot een warmtenet. Netbeheer Nederland dringt erop aan deze nuancering alsnog tot uitdrukking te brengen en derdentoegang voor leveranciers ook mogelijk te maken bij grote warmtenetten indien hierop meerdere warmteproducenten zijn aangesloten.

Daarnaast constateert Netbeheer Nederland dat het wetsvoorstel met het toevoegen van artikel 1b een wettelijke grondslag biedt voor het starten en uitvoeren van experimenten. Hiermee komt het wetsvoorstel tegemoet aan onze wens om experimenteerruimte te bieden.

In de concepttoelichting (paragraaf 4.13) wordt echter wel een nadere afbakening gegeven door de stelling dat het onderdeel 'tariefregulering' buiten de experimenteerbepaling wordt gehouden omdat het wetsvoorstel apart de mogelijkheid biedt voor leveranciers om verschillende tarieven aan te bieden.

Netbeheer Nederland merkt hierover op dat de door haar beoogde experimenteerruimte ziet op het maken van onderscheid tussen het tarief van een warmtenetbeheerder en het tarief van de leverancier van warmte (met een open net als uitgangspunt). Deze tarieven dienen dan collectief voor een pilot te gelden zodat ook met deze tarieven gerekend kan worden in een business case. We pleiten dus voor de mogelijkheid om te kunnen experimenteren met de tariefopbouw in een open net en verzoeken u om deze mogelijkheid expliciet te benoemen in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting.

Ad 2.

In nieuwbouwwijken hebben gemeentes de mogelijkheid om warmtegebieden aan te wijzen. In die gebieden heeft de gasnetbeheerder geen plicht om een gasaansluiting aan te leggen. In de bestaande bouw is niet (eenduidig) geregeld dat en wanneer de gasnetbeheerder gasaansluitingen kan opzeggen, indien in een gebied wordt overgegaan op een alternatieve manier van verwarmen, zoals elektrisch verwarmen of een warmtenet. Hierdoor kan de gewenste overgang naar een duurzame warmtevoorziening stagneren. Netbeheer Nederland pleit dan ook dat wordt voorzien in de mogelijkheid om te experimenteren waarbij de aansluiting op een warmtenet – ook in de gebouwde omgeving – impliceert dat er geen aanspraak meer gemaakt kan worden op een aansluiting op het gasnet. Belangrijk hierbij is dat ook later niet alsnog teruggevallen kan worden op de gasaansluitplicht. Alleen op deze wijze zou het wetsvoorstel bij kunnen dragen aan een graduele, maar permanente overgang van aardgasverwarming naar duurzame warmte. Het vervangen van de gasaansluitplicht door een recht op warmte kan daarbij onderzocht worden. Voor de netbeheerder is daarbij belangrijk dat gebieden die aardgasloos worden dit permanent doen.

Het is voor Netbeheer Nederland niet duidelijk in hoeverre de tekst van het wetsvoorstel en/of de toelichting daarop de gevraagde ruimte biedt. Met name het gebruik van de zinsnede 'een net' in het toegevoegde artikel 1b, eerste lid, sub a wekt de indruk dat er ruimte is voor experimenten die betrekking hebben op het efficiënt gebruik van een gasnet. We verzoeken u om dit in de memorie van toelichting nader uiteen te zetten waarbij ook aandacht wordt besteed aan ons pleidooi om ruimte te bieden aan experimenten als hierboven bedoeld.

Artikel I, onderdeel E, aanpassing artikel 2

Ten aanzien van het derde lid ziet Netbeheer Nederland graag een nadere toelichting op de mogelijkheid om een rentabiliteitsbijdrage in rekening te brengen, normaliter aan projectontwikkelaar, maar soms ook aan particuliere kaveleigenaren.

Artikel I, onderdeel F, aanpassing artikel 3

Ten aanzien van het vijfde lid werpt Netbeheer Nederland de vraag op hoe dit in de toekomst geregeld zou moeten zijn. Hier wordt een afwijkende regeling geïntroduceerd ten opzichte van gas en elektriciteit en we twijfelen eraan of dit een in de praktijk werkbare regeling is. Herziening van de storingscompensatie wordt gebruikt om de warmtemarkt toegankelijker te maken. Het toegankelijker maken is op zich een goede zaak, maar het middel is oneigenlijk en de argumenten zijn niet valide. Storingscompensatie is bedoeld om de consument te compenseren voor het ongemak dat een aangeslotene door de storing heeft geleden. De consument ervaart een storing bij een warmtenet niet anders dan bij gas en het is vanuit dat oogpunt dan ook niet terecht om hier onderscheid in te maken. Hiermee wordt het draagvlak voor warmte onder consumenten eerder verkleind dan vergroot.

Wat betreft het zesde lid begrijpt Netbeheer Nederland niet waarom het voor een gebruiker relevant is of een andere gebruiker een aanzienlijk blijvend nadeel heeft als hij stopt met warmte-afname. Dat zou toch niet het probleem van een gebruiker moeten zijn? Dit is een vraag die op meerdere plaatsen speelt in de energietransitie, bijvoorbeeld bij de afbouw van gasnetten. Dit vraagt derhalve om een meer principiële benadering in de energiewetgeving.

Tot op heden werd veelal via koopovereenkomsten geregeld dat een woning aangesloten moest blijven op een warmtenet (omdat rentabiliteit van warmtenet anders in gevaar kwam). De zinsnede "indien beëindiging van de levering leidt tot aanzienlijk blijvend nadeel voor een andere gebruiker" is erg vaag. Als de eerste personen hun aansluiting opzeggen, zal hiervan nog geen sprake zijn, maar naarmate meer personen dat gaan doen, komt de mogelijkheid om het warmtenet op economische condities te exploiteren, wel in gevaar.

Artikel I, Onderdeel G; toevoeging van artikel 3a

Ten aanzien van het eerste lid stelt Netbeheer Nederland voor om de zinsnede 'aan verbruikers' te schrappen. Conform de definitie van verbruiker kent een in pandig warmtenet geen verbruikers en ook als de personen die warmte geleverd krijgen niet zelf beschikken over een aansluiting, moet de gebouweigenaar het in pandig warmtenet onderhouden.

Bij de overige leden van dit artikel dient ook de terminologie aangepast te worden.

Verder is het de vraag of het gewenst is dat de eigenaar van een in pandig warmtenet door het maken van afspraken met de leverancier zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van zijn in pandige warmtenet aan de leverancier kan overdragen. Wellicht is hier bedoeld dat hij in overleg, maar met behoud van verantwoordelijkheid, beheer en onderhoud kan uitbesteden.

Artikel I, Onderdeel H, artikel 4

Ten aanzien van het ongewijzigde artikel 4, eerste lid, merkt Netbeheer Nederland op dat nu het wetsvoorstel ook de netbeheerder onderscheidt, de eerste volzin zou moeten stoppen bij 'voorkomen' en zou de bijzin moeten worden verplaatst naar het tweede lid van artikel 4.

Wat betreft het ongewijzigde artikel 4, tweede lid, stellen we voor om de tekst als volgt te wijzigen: 'Indien een onderbreking van de levering van warmte optreedt, stelt de netbeheerder al hetgeen redelijkerwijs in zijn vermogen ligt in het werk om deze zo snel mogelijk verhelpen. De netbeheerder stelt een verbruiker tenminste drie dagen van tevoren op de hoogte (etc)'.

Ten aanzien van het voorgestelde nieuwe artikel 4a stelt Netbeheer Nederland voor om dit artikel zo aan te passen dat dit van toepassing is op de netbeheerder.

Artikel I, Onderdeel L, aanpassing van artikel 8

Ten aanzien van het eerste lid van dit artikel hebben we de suggestie om de verplichting om het ter beschikking stellen van een afleverset voor warmte neer te leggen bij de warmtenetbeheerder i.p.v. de leverancier. Dit stemt overeen met hoe het geregeld is in de elektriciteits- en gaswet.

Over het tweede lid merkt Netbeheer Nederland op dat hieruit gelet op het zevende lid afgeleid moet worden dat alle verbruikers (dus ook de hieronder vallende verhuurder en VvE-en met grote aansluitingen) altijd een meetinrichting van de leverancier moeten huren. Netbeheer Nederland acht het niet logisch om deze taak exclusief bij leveranciers te laten liggen en stelt voor om deze taak net als bij gas en elektriciteit bij de netbeheerder neer te leggen met in het verlengde daarvan voor grote aangeslotenen een vrijheid van keuze van een meetbedrijf.

Artikel 9, tweede lid, sub c

Netbeheer Nederland stelt voor om dit artikel te laten vervallen aangezien de herziene Warmtewet niet van toepassing is op verhuurders en VvE-en.

Artikel 12d, eerste lid

We stellen voor om ook dit artikel te laten vervallen aangezien de bedoeling hiervan niet meer past bij de gedachten over de transitie naar een duurzaam energiesysteem.

Artikel 22

Naar aanleiding van dit artikel willen wij nogmaals benadrukken dat het van belang is dat verdere regelgeving, zoals de AMvB als genoemd in het vierde lid van dit artikel, parallel plaatsvindt aan het proces tot aanpassing van de Warmtewet zelf.

Artikel 27

Netbeheer Nederland stelt voor om deze verplichting neer te leggen bij de warmtenetbeheerder, naar analogie van de gas- en elektriciteitsnetten.

Concept-Memorie van Toelichting

In paragraaf 1 wordt gesteld dat afnemers van warmte de levering als net zo betrouwbaar, veilig en betaalbaar moeten ervaren als de levering van gas. Netbeheer Nederland stelt voor om hieraan het aspect 'comfort' toe te voegen.