

betreft Reactie Internetconsultatie Wet Collectieve Warmtevoorzieningen
aan Minister Wiebes van EZK
van Woonbond
status
datum 15-07-2020
cc

1. Algemeen

De Woonbond heeft met interesse kennisgenomen van het concept voor een nieuwe Warmtewet. Niet alleen met het oog op de komst van talrijke nieuwe netten en aansluitingen, maar ook met het oog op de honderdduizenden reeds aangesloten huishoudens op warmtenetten. De energietransitie focust in deze fase sterk op de uitrol van warmtenetten, vooral met het oog op realisatie van aardgasvrije wijken. Wijken waarin bovengemiddeld veel huurders wonen, veelal met bescheiden of lage inkomens. Vanuit die optiek komen wij tot een aantal bemerkingen over wat dit wetsvoorstel uitstraalt.

Dit wetsvoorstel biedt volgens ons onvoldoende om het vertrouwen bij de (toekomstige) afnemers werkelijk te vergroten. De focus van deze wet ligt voor een groot deel op de vraag hoe gemeenten en warmtebedrijven komen tot het besluit wie welk warmtekavel krijgt. Het deel van de wet dat gaat over het toekomstige tarief beschrijft de aankondiging van een kostenprijs-plus model in de toekomst. Tot die tijd wordt er gewerkt met het huidige NMDA-principe en twee tussenstappen waarbij er een correctie op het maximale tarief mogelijk wordt op basis van een benchmark-kostenmodel. De termijn voor deze verschillende tussenfases kunnen 3 tot 5 jaar zijn, maar dat kan ook twee jaar zijn, aldus deze conceptwet. Dit deel van de MvT is vrijwel onnavolgbaar en daarmee niet transparant. Duidelijk is wel dat eigenlijk alles rond de details van het maximale tarief in lagere wetgeving geregeld gaat worden. Dat biedt weinig zekerheid voor de honderdduizenden huidige en toekomstige afnemers van warmte.

Wij zien het liefst dat in deze wet komt te staan hoe in de basis de verschillende tariefdelen worden bepaald en welke verhouding daarbij geldt. Het gaat dan om de basisaansluitkosten (eenmalige BAK), het jaarlijkse vaste tarief en het variabele tarief. Bij de bespreking van de tarieven, zijn deze bestandsdelen van groot belang.

De Woonbond heeft in eerdere fases van de besprekingen over de toekomst van de warmtenetten in Nederland benadrukt dat transparantie tijdens het hele proces van groot belang is. De wet geeft daaraan onvoldoende invulling. Transparantie is niet alleen van belang als het gaat over de kosten en baten van bestaande en nieuwe warmtenetten, maar ook tijdens het proces van het verkrijgen van de aanwijzing en over de duurzaamheid van de warmte. Op alle punten biedt deze wet nog onvoldoende wat ons betreft.

Dit gezegd hebbende zien wij ook positieve elementen in deze wet. Wij beseffen dat Nederland op weg moet naar een klimaatneutrale woningvoorraad, dat doel steunen wij ook. Warmtenetten zijn daarbij onmisbaar. Als we met onze woningen in 2050 klaar willen zijn, dan moeten we vandaag beginnen. In die zin biedt deze wet mogelijkheden om op een meer democratische gelegitimeerde manier tot keuzes te gaan komen. De wijze waarop bewoners kunnen participeren in dat proces is geen onderdeel van deze wet. Maar dit is wel noodzakelijk en dan hebben wij het natuurlijk liever over

zeggenschap en niet over participatie. Draagvlak ontstaat als er voldoende zekerheid is over de woonlasten en als er voldoende ruimte is voor bewoners om mee te bepalen welke keuzes gemaakt worden.

2. Tariefregulering

In tegenstelling tot het wetsvoorstel starten wij met onze opmerkingen over de tarifiering. Wij menen dat dit een onmisbaar onderdeel is om te komen tot het noodzakelijk draagvlak voor het komen tot nieuwe warmtenetten. In het algemeen missen wij de wijze waarop deze wet bijdraagt aan de invulling aan en inzicht in het uitgangspunt van woonlastenneutraliteit zoals afgesproken in het Klimaatakkoord.

Maximaal tarief niet langer laten stijgen met de aardgasprijzen

In de memorie van toelichting (pag. 66) staat een verwijzing naar de stijging van warmtetarieven, omdat ze aan aardgas en belasting daarop zijn gekoppeld, maar van een oplossing is geen sprake. Wij vinden dit onacceptabel, zeker voor de bewoners die al jaren aangesloten zijn op een warmtenet. Zij hebben al jarenlang een veel lagere CO₂-uitstoot verbonden aan hun warmte, maar worden ook al jarenlang via de sterk stijgende belasting op aardgas in hun portemonnee getroffen. Vooral de verhogingen van 2019 en 2020 zijn enorm. Dit probleem moet voor 2022 worden opgelost. De Woonbond heeft zich, samen met VEH en Consumentenbond, daar al vaak kritisch over uitgelaten. Met die kritiek wordt in deze wetsteksten weinig gedaan. Wij zien dat als een gemiste kans. We roepen de Minister tevens op om zo spoedig mogelijk de artikelen 2 tot 4 van artikel 7 van de huidige Warmtewet te effectueren. Eigenlijk snappen we niet goed dat dit niet al eerder is gebeurd. Deze omissie op zo kort mogelijk termijn herzien, lijkt ons onmisbaar.

Principes achter vast en variabel vastleggen

Zolang er nog geen helder zicht is op de werkelijke kosten en baten van de al aangelegde en nieuw aan te leggen warmtenetten vinden wij het wenselijk uit te gaan van maximale tarieven voor warmte. Tarieven die het voor bewoners aantrekkelijk maakt om aangesloten te zijn of te worden op een warmtenet. De wet moet daarbij gelijk duidelijkheid bieden over de basis en de structuur van die tarieven. Daarbij gaat het over een helder onderscheid naar alle relevante componenten van die tariefstructuur. Wij menen dat dit onderdeel moet zijn van de wet en niet van lagere wetgeving, zoals een AMvB. Die zijn te makkelijk aanpasbaar om vertrouwen te wekken bij huidige en toekomstige afnemers. De Woonbond wil daarom dat een duidelijke beschrijving wordt toegevoegd op basis waarvan de tarieven voor de BAK, het vaste tarief (vastrecht), het variabele tarief en de kosten voor een afleverzet worden bepaald en welke verhoudingen daarbij redelijk zijn. Het variabele deel moet groot genoeg zijn om te zorgen voor prikkels om ook met warmte zuinig te zijn. En om te zorgen dat woningen die al een laag energieverbruik kennen te blijven belonen voor die eerdere inspanning als zij overstappen naar een warmtenet.

Vertaling Startmotorkader in wetgeving

De afspraken tussen de huidige warmtebedrijven en de woningcorporaties zoals die zijn vastgelegd in het Startmotorkader hebben duidelijk een breed draagvlak. In deze afspraak maken partijen een onderscheid tussen een eigenaarsdeel en een gebruikersdeel voor het vastrecht. Dit onderscheid is ook de reden dat het huurrecht voldoende rechtsbescherming biedt voor huurders die direct warmte afnemen van hun verhuurder. Daarin zit ook het principe dat de huur de vergoeding is voor alle onroerende zaken. De afspraken uit het Startmotorkader voorkomen dat huurders dubbel betalen. Gezien deze achtergrond en het feit dat deze afspraken al op zeer breed draagvlak steunen (warmtebedrijven, woningcorporaties, gemeenten en wijzelf) achten wij het logisch dat dit ook onderdeel wordt van dit wetsvoorstel. Daarmee krijgen alle huurders (ook die in de commerciële

sector) die aangesloten worden/zijn op een warmtenet de noodzakelijk bescherming tegen het dubbel betalen van kosten. De kosten van de afleverset vallen net als de CV ook onder het eigenaarsdeel.

3. Collectieve warmtesystemen en warmtekavel

Transparantie

De MvT schetst helder de relatie van deze wet met de wijkgerichte aanpak. In de figuur op pagina 11 staan alle stappen weergegeven. Het participatieproces wordt als nadrukkelijke stap alleen tussen de Transitievisie Warmte en de vaststelling van de warmtekavels geplaatst. In de figuur lijkt deze nog wel een rol te spelen bij andere stappen, maar niet meer nadrukkelijk, terwijl dat wat de Woonbond betreft wel moet. De wet zou ook moeten bepalen welke stappen en welke documenten publiekelijk beschikbaar zijn. Wegens de gewenste noodzaak van transparantie zijn dat alle documenten. Wij zien de volgende processtappen/documenten beschreven staan in deze wet:

	Processtap/document	Transparantie
A	Transitievisie Warmte	Is openbaar, ook de conceptversie
B	Aanvraag door Warmtebedrijf	Dient openbaar te worden na de deadline voor indiening. Voorkomen moet worden dat afspraken tussen gemeente en warmtebedrijf aan het zicht onttrokken worden
C	Aanwijzing van het warmtebedrijf (Incl. wijziging en intrekking)	Is openbaar, moet door de gemeenteraad worden bekrachtigd
D	Uitgewerkt kavelplan	Moet openbaar zijn, ook als concept
E	Investeringsplan	Moet openbaar zijn
F	Verduurzamingsplan warmtenet	Moet openbaar zijn

Second opinion/ validatie

Mede in het licht van de wijkaanpak en de lokale aard van warmtenetten legt de wetgever de verantwoordelijkheid geheel bij B&W neer. Dit is op zich een begrijpelijke keuze. Het betekent echter ook dat de gemeente veel expertise moeten hebben. Daarbij komt dat gemeenten in de praktijk vaak leunen op de expertise van een (beoogd) warmtebedrijf, waardoor keuzes mogelijk niet geheel onafhankelijk tot stand komen of dat die schijn ontstaat. Hierdoor maakt B&W mogelijk niet de beste keuze en wordt afbreuk gedaan aan het draagvlak. Een validatie of second opinion door een onafhankelijke organisatie, kan de kwaliteit van de keuzes van B&W waarborgen en de zorgvuldigheid van de besluitvorming en het draagvlak te vergroten.

Regionale afstemming

De rol van de regio wordt eigenlijk alleen bij regionale transportnetten benoemd, terwijl het duidelijk is dat een lokale warmtebron en warmtenet evengoed aan meerdere gemeenten kan raken. Het zou dan ook logisch zijn als gemeenten de mogelijkheid gaan benutten om een warmtevisies op elkaar af te stemmen en daarmee ook de verdeling van warmtekavels te sturen. Dat hoeft wellicht niet in deze wet geregeld te worden, maar dat gemeenten hierbij kunnen samenwerken lijkt ons wel wenselijk.

Ruimte voor afwijking en innovatie (10-30%)

Wij vinden het onwenselijk om bij ieder te hanteren warmtekavel altijd volledig uit te gaan van '100% aansluiten tenzij'. Over het 'tenzij' deel maken wij een aantal verderop bij 'Opt-out' nog een aantal bemerkingsen. Hier adviseren wij in ieder warmtekavel de mogelijkheid te creëren een percentage (van 10% tot 30%) mogelijk te benoemen voor woningen en complexen die sowieso een andere

warmteoplossing kunnen kiezen. De verwachting is dat juist in warmtekavels deze woningen als eerste van aardgas gaan. Uiteraard kan dan aansluiting op een warmtenet vaak een prima oplossing zijn, maar bewust ruimte bieden aan een andere oplossing zal bijdragen aan de noodzakelijke innovatie en schaal om ook andere warmteoplossingen te stimuleren.

Verbod op transport en levering

Uit het deel over het Overgangsrecht voor bestaande blokverwarmingssystemen en bestaande kleinere collectieve warmtesystemen merken wij op dat deze per definitie zijn ontheven van de verbodsbepaling. Dat lijkt ons logisch, maar de beschrijving in de MvT lijkt die automatische ontheffing tegen te spreken. Althans is dat blijkbaar zo voor gebieden die tot een nieuw warmtekavel worden gerekend.

Tarief als sturende keuze en inzicht

Bij de keuze voor de aanwijzing van het warmtebedrijf door B&W, mag volgens deze conceptwet de verwachte prijs van de warmtelevering geen rol spelen (pag. 19/20). Wij vinden dat onterecht. Het is zo dat het te hanteren tarief een relatie zal gaan hebben met de kosten, maar dat systeem treedt op zijn vroegst in werking na pakweg 2030. Tot die tijd gelden andere tariefregels, dus zou een gemeente ook op basis van het geboden tarief aanvragen moeten kunnen rangschikken.

In de teksten over het indicatief inzicht in de kosten en tarieven wordt nergens gesproken over het onderscheid tussen de BAK, het vastrecht en het variabele tarief. Wij achten dat ook hier wenselijk, waarbij het duidelijk is dat er een relatie zou moeten liggen tussen de BAK en het vastrechtdeel van het tarief. Een hogere BAK zou een optie moeten zijn voor een lager vastrecht en omgekeerd.

Uiteraard kan een subsidie op de BAK daarbij een positieve rol spelen.

Aanvullend adviseren wij dat de BAK ook kan worden vertaald naar een aandeel in het warmtebedrijf, waardoor mede-eigenaarschap van het warmtebedrijf kan ontstaan. Dat hoeft niet verplicht te zijn, maar de optie nadrukkelijk openen in deze wetgeving zouden wij een verbetering vinden.

4. Duurzaamheid (en Restwarmte 7.1)

Inzicht in actuele duurzaamheid

Bij onze actieve achterban, de vele georganiseerde huurders in Nederland, bemerken wij vaak grote zorg over de feitelijke duurzaamheid van de warmtenetten. Het is daarom van groot belang dat over de werkelijke duurzaamheid van warmtenetten geen onzekerheid mag bestaan. Het moet ten alle tijden duidelijk zijn wat de actuele CO₂-uitstoot is van de geleverde warmte en welk doel op termijn het warmtebedrijf heeft gesteld. Ook moet duidelijk zijn hoe het systeem piekvraag naar warmte opvangt, zeker als dat op basis van aardgas is.

Afbouwpad CO₂-norm

In de conceptwet is een CO₂-norm opgenomen. De termijn van die norm is echter beperkt tot 2030, terwijl logischerwijs ook het einddoel onderdeel moet zijn van een dergelijk systeem. Zeker gezien de concessie-termijnen van 20 tot 30 jaar. Wij verwachten dat de Minister daarbij het doel voor 2030 uit het Klimaatakkoord gaat overnemen die een norm stelt van 18,9 kg CO₂/GJ in plaats van 25 kg CO₂ per GJ en het afbouwpad daarop aan te passen.

Impact-analyse verduurzaming

In de wet wordt geregeld dat bestaande netten stapsgewijs verduurzaamd moeten worden. Hiervoor zullen warmtebedrijven kosten moeten maken. Er ontbreekt echter een impactanalyse wat deze stapsgewijze verduurzaming gaat betekenen voor de tarieven van de eindgebruikers.

Garantie van Oorsprong

Handel in de Garantie van Oorsprong wekken grote zorg bij ons. Wij kennen uit het recente verleden de mogelijkheden om op die manier stroom 'groen' te wassen en willen dit niet herhaald zien in de warmtemarkt. Alleen voor bronnen die daadwerkelijk op het warmtenet zijn aangesloten is het nuttig om op basis van certificering aantoonbaar te maken dat geleverde warmte daadwerkelijk hernieuwbaar is.

Restwarmte en opportuniteitskosten

De mogelijkheid om opportuniteitskosten te betalen aan een leverancier van restwarmte (pag. 61-63) vinden wij onwenselijk. De basis dat een producent eventuele restwarmte verplicht 'om niet' desgevraagd te moeten leveren aan een warmtebedrijf is prima. Wij kunnen ons echter geheel niet vinden in de gedachte dat een warmtebedrijf voor het voorkomen van innovatie bij de producent 'opportuniteitskosten' kan betalen voor de geleverde warmte. Daarmee worden industriële processen die nu blijkbaar energieverspillend functioneren juist niet gestimuleerd om aan energiesparing te doen. Onderwijl wordt deze restwarmte dan wel als 'hernieuwbare' warmte aan het warmte(transport)net geleverd. De mogelijk voor 'opportuniteitskosten' dient geschrapt te worden.

5. Opt-out

De voorgestelde regelgeving heeft een stevig dwingend karakter. Er komt op basis van dit wetsvoorstel flink wat macht bij de gemeente te liggen. De keuze voor een opt-out variant in plaats van een opt-in illustreert dat. Maar ook de opt-out zelf is alleen mogelijk onder stringente voorwaarden.

Gelijkwaardig alternatief (pag. 44)

Een alternatieve warmtevoorziening als basis voor de opt-out moet volgens dit concept een gelijkwaardig alternatief bieden voor wat betreft de energiezuinigheid en CO₂-uitstoot. De beoordeling is daarvan aan B&W. Dat laatste is een ongelukkig keuze. Wij adviseren daarvoor een onafhankelijke beoordelaar in te zetten. Daarnaast dient uiteraard ook het toekomstperspectief van het alternatief meegewogen te worden (zoals de daling van de PEF op elektriciteit), maar ook dient gekeken te worden naar de energiezuinigheid van systemen die naast warmte ook koelte bieden. De meeste grootschalige warmtenetten bieden alleen warmte, terwijl in de steden de vraag naar koelte juist toeneemt.

Als laatste denken wij dat het goed is om enige ruimte te houden binnen de beoordeling van het 'gelijkwaardig alternatief'. In de warmtetransitie is ook nog heel veel discussie over de wetenschappelijke inzichten. De beoordeling van biomassa bijvoorbeeld kantelt op dit moment. Iedereen verplichten exact hetzelfde inzicht te hanteren in de beoordeling van het warmtenet en het alternatief, zonder enige ruimte gaat zeker tot grote weerstand leiden. Beter is om dan ruimte te houden voor andere inzichten, daarbij kan de eerder voorgestelde ruimte voor afwijking en innovatie (10-30%) een rol spelen.

Opt-out voor grootverbruikers (waaronder verhuurders en VvE's) (pag. 45)

Volgens deze concepten dient een grootverbruiker al eerder out te opten dan kleinverbruikers. Onduidelijk is hoeveel dan eerder is. Dat is zeker ook voor huurders relevant, want zij hebben via het instemmingsrecht inspraak op dit besluit. Daarbij is het dus noodzakelijk dat zij nauwkeurig inzicht hebben in de gevolgen voor hun woonlasten en woongenot. Het is feitelijk onwenselijk om een deel van de bewoners van een stadsdeel bij deze keuze voorop te laten lopen. Wij beseffen dat het lastig is om in late fase geconfronteerd te worden met een opt-out van een groter complex, maar dringen erop aan alle bewoners gelijktijdig deze keuze te laten doorlopen. Voorkomen moet worden dat de ene groep bewoners zich benadeeld voelt door de keuze van een andere groep op een eerder moment.

Lager afsluittarief

Alsnog out opten is volgens dit wetsconcept mogelijk na vijf jaar (pag. 43 en 46). Dat kan op basis van een door de ACM vastgesteld afsluittarief, dat gebaseerd is op de kosten. Wij adviseren hier een element aan toe te voegen. Bij een warmtenet dat zijn CO₂-doelstelling niet haalt zou het logisch zijn dat dit leidt tot een lager afsluittarief. Er zijn eigenlijk amper harde prikkels in de wet te vinden die bijdragen aan de realisatie van het beschreven afbouwpad voor de CO₂-norm. Een lager afsluittarief zou wat dat betreft wat ons een rechtvaardige toevoeging zijn.

6. Kleine collectieve warmtesystemen en verhuurders/VvE's

Maatvoering kleine collectieve systemen

Als begrenzing voor kleine collectieve systemen stelt deze wet 500 woningen. Wij snappen dat het prettig is om hier een heldere lijn te kiezen, maar wij betwijfelen of deze lijn de juiste is. Wat ons betreft zou een beschrijving van de typering van een klein collectief systeem ook geschikt zijn. Als alternatief willen wij ervoor pleiten om alle energiecoöperaties onder deze categorie te scharen. Wat ons betreft dient deze wet dergelijk vormen van eigenaarschap juist maximaal te stimuleren. Vandaar ook ons eerder pleidooi om de mogelijkheid de BAK om te zetten in een aandeelhouderschap in de wet als optie op te nemen.

Ontheffing voor bestaande blokverwarmingen

Kleine collectieve warmtesystemen en verhuurders/VvE's kunnen ontheffing krijgen van de verplichting zich op het warmtenet van het warmtekavel aan te sluiten. Deze ontheffing kan hen worden ontzegd als hun ontheffing tot 'significante negatieve effecten' voor het collectieve warmtebedrijf leidt. Wij vinden dit een onwenselijke en eenzijdige bepaling. Minstens moet meegewogen worden of er een significant negatief effect op de woonlasten zal optreden bij de afnemers van dat kleine collectieve systeem. De vraag is natuurlijk ook wat significant in deze beschrijving betekent. Een wetsvoorstel met de hier genoemde dwingende bepalingen dient wat de Woonbond betreft beter en helderder te omschrijven onder welke voorwaarde deze dwang ook te geëffectueerd kan worden. En op welke wijze een (rechts)persoon zich kan verzetten tegen de opgelegde dwang.

7. Reactie vanuit de warmtecoalitie

De Woonbond heeft zich aangesloten bij de Warmtecoalitie. De punten die vanuit deze coalitie naar voren worden gebracht worden door ons onderschreven. Samengevat in onze eigen woorden komt dat neer op de volgende 5 punten.

- i. Het gepresenteerde wetsvoorstel zet sterk in op één warmtebedrijf, dat als het integrale warmtebedrijf het warmtekavel gaat beheren. Meer ruimte voor afwijkende modellen zou de markt voor warmtenetten verbreden. Een bredere markt zorgt in ieder geval in de periode van het verwerven van het warmteleveringsrecht tot meer concurrentie.
- ii. Deze Warmtewet gaat uit van een verdeling in warmtekavels met één aanbieder. Nu kan de gemeente de kavelgrootte zelf kiezen, maar de richting die hieruit spreekt is een inzet op één model met één grote lokale aanbieder. Daarmee wordt het alternatieve modellen moeilijk gemaakt. Zeker modellen die juist een mix van aanbieders van warmte en kleinere lokale netwerken (bijvoorbeeld met bijverwarming door warmtepompen) nastreven. De wet moet daar meer ruimte voor bieden.

- iii. De wet zou meer ruimte moeten creëren voor energie-coöperaties. Nu is dat te beperkt, al was het maar dat ontheffing tot maximaal 500 woningen mogelijk is. Eerder in onze reactie hebben wij hierover ook al geschreven.
- iv. Derdentoeegang wordt niet door deze conceptwet uitgesloten, maar er wordt geen wettelijk mogelijkheid geboden hier bewust vanuit een gemeente op te sturen. Dat is een gemis. Het principe van derdentoeegang is te mooi om alleen op basis van praktische en/of administratieve problemen niet expliciet mogelijk te maken. De optie om een warmtenet wel te voorzien van verplichte derdentoeegang moet ook een keuze voor een gemeente kunnen zijn. Om dit vanuit deze wet en daarmee van bovenaf uit te sluiten achten wij onwenselijk.
- v. De uitsluiting van netwerkbedrijven als investeerder en/of beheerder van een warmtenet is onwenselijk. Zij hebben veel ervaring met het realiseren van netten die bij mensen letterlijk het huis binnenkomen. Wij zouden willen stimuleren deze kennis en ervaring niet onbenut te laten. Daarnaast draagt dit bij aan meer concurrentie op de warmtemarkt.