



Retouradres: Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Postbus 20401
2500 EK 's GRAVENHAGE
Ter attentie van: Minister E.D. Wiebes

Datum 29 juli 2020

Behandeld door B. Husken, b.husken@amsterdam.nl, 06-83648270
Onderwerp Reactie op het Wetsvoorstel Wet Collectieve Warmtesystemen

Geachte minister Wiebes,

Op 22 juni 2020 heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat het wetsvoorstel Wet Collectieve Warmtevoorziening ('**WCW**' of '**het Wetsvoorstel**') opengesteld voor consultatie. Wij hebben met belangstelling het Wetsvoorstel gelezen en maken graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren.

Klimaatakkoord en Amsterdamse context

Volgens de Klimaatwet, waarmee uitvoering is gegeven aan het Klimaatakkoord van Parijs is vastgelegd dat Nederland in 2030 ongeveer 49% emissiereductie moet hebben gerealiseerd en in 2050 95%, beide ten opzichte van 1990.

De gemeente Amsterdam wil graag haar bijdrage leveren en de ambitie uitspreken dat Amsterdam in 2040 aardgasvrij zal zijn. De maatregelen die Amsterdam de komende jaren neemt om de CO₂-uitstoot te verminderen, leveren naar verwachting een CO₂-reductie van 4,8% op in 2030. Met extra maatregelen ligt ook het ambitieuzere doel van 55% CO₂-reductie binnen bereik. De doelstellingen en extra maatregelen zijn opgenomen in de Routekaart. Maatregelen zijn voorzien voor alle relevante sectoren, de gebouwde omgeving, mobiliteit, elektriciteit, industrie en haven. Zo:

- o ondersteunt de gemeente Amsterdammers bij de collectieve inkoop van duurzame energie;
- o worden GVB-bussen uitstootvrij, er zijn milieuzones ingesteld;
- o zijn 55.000 woningen en gebouwen aardgasvrij gemaakt in 2024 en 260.000 woningen en gebouwen aardgasvrij in 2030;
- o en transformeert de gemeente de (locatie van de) Hemwegcentrale in samenwerking met Vattenfall naar een fossielvrije energie hub.

Investeringsbesluiten

Voor het aardgasvrij maken van buurten heeft de gemeente meerdere investeringsbesluiten genomen. Als onderdeel van deze investeringsbesluiten zijn middelen vrijgemaakt om de energietransitie te subsidiëren, zodat het verduurzamen van de warmtevoorziening betaalbaar is.

Transitievisie Warmte Amsterdam

In de Transitievisie Warmte Amsterdam ('**TVW**') heeft de gemeente, in samenspraak met de Amsterdamse bewoners en (partner)organisaties, een wijkgerichte aanpak geschetst voor de transitie naar een aardgasvrij Amsterdam. De laagste maatschappelijke kosten vormen de basis, zodat de totale kosten van de overstap naar aardgasvrij zo laag mogelijk zijn. Daarnaast zijn de keuzes getoetst op het verminderen van CO₂-uitstoot op korte termijn en de mogelijkheden om te verduurzamen op de lange termijn. Per wijk/gebied is gekozen voor een preferente warmteoplossing (MT/HT warmtenetten, lokale netten (WKO, hybride warmtesystemen en all electric). Al deze oplossingen gezamenlijk moeten bijdragen aan een voortvarende energietransitie in de stad. De TVW ligt in augustus/september 2020 voor ter besluitvorming in B&W en gemeenteraad. De gemeente hecht veel waarde aan het participatieproces met de Amsterdamse stakeholders. Voor het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak is voldoende ruimte voor lokale initiatieven en innovatie en alternatieve samenwerking(sverbanden) essentieel.

City deal

Door de gezamenlijke City Deal partners (woningcorporaties, Vattenfall/WPW, Liander, Firan, Waternet, Stichting !WOON, gemeente) worden gezamenlijk plannen ontwikkeld om Amsterdam in 2040 aardgasvrij te laten zijn. Daarbij zijn de TVW en gebiedsgerichte aanpak richtinggevend. In een aantal van de City Deal buurten zijn inmiddels uitvoeringsbesluiten genomen en in andere buurten is de voorbereidende planvorming richting aardgasvrij al vergevorderd. De ervaringen en lessen uit deze buurten hebben geleid tot de Amsterdamse aanpak "Wijken Aardgasvrij Maken" en zorgen ervoor dat we steeds beter samenwerken met alle betrokken professionele partners en met bewoners en partners in de buurten.

Warmtemotor

Binnen deze context ontwikkelen Vattenfall/WPW, de woningcorporaties en de gemeente, plannen om ca. 100.000 bestaande woningen versneld aan te sluiten op het bestaande HT/MT warmtenet. Dit betreft woningen die thans in de directe nabijheid liggen van dit net.

Particuliere initiatieven

De gemeente kan zich verheugen in de omstandigheid dat er veel (buurt)initiatieven – groot en klein- in de stad zijn die zijn gericht op duurzaamheid. Een aantal daarvan heeft expliciet aardgasvrij als doelstelling. Een aantal, vooral grotere, initiatieven wordt door de gemeente ondersteund met raad en daad en met financiële steun. Inmiddels landelijk bekende voorbeelden hiervan zijn het WG-terrein en Middenmeer Noord.

Metropool regio Amsterdam: het Warmte & Koude programma

In de Metropoolregio Amsterdam werken 37 partijen (overheid en marktpartijen) sinds 2015 samen aan het verduurzamen en aardgasvrij verwarmen van woningen en andere gebouwen met warmtenetten in het Warmte & Koude programma. De industriële restwarmte die bedrijven nu in de lucht of in het water lozen, kan gebruikt worden om gebouwen, woningen of kassen in de Metropoolregio Amsterdam te verwarmen. Binnen de Metropoolregio Amsterdam hebben diverse gemeenten al ervaring opgedaan met warmtenetten, zoals in Purmerend, Almere, Lelystad, Amsterdam en Haarlemmermeer.

Zienswijze

De gemeente onderschrijft de inhoud en zienswijze van de VNG, IPO en UvW als weergegeven in hun gezamenlijke reactie. Op een aantal thema's en onderdelen van het Wetsvoorstel wenst de gemeente Amsterdam in deze reactie nader in te gaan:

1) One size fits all: de (enige) oplossing?

Belangrijke uitgangspunten van het Wetsvoorstel is dat (i) de warmtevoorziening binnen een warmtekavel wordt ondergebracht bij 1 warmtebedrijf die integrale (keten)verantwoordelijkheid draagt voor de realisatie en exploitatie van het collectieve warmtesysteem en dat (ii) het warmtebedrijf dient te beschikken over de economische eigendom van de infrastructuur.

In de huidige Warmtewet is juist het uitgangspunt verankerd dat de warmteleverancier niet tevens warmtenetbeheerder hoeft te zijn. Dit stelsel biedt ruimte voor een systeem waarbij de warmtelevering in handen is van een leverancier en het warmtenet in eigendom en beheer is van een andere partij. Deze ontwikkeling vindt vanwege de regierol die in het Klimaatakkoord aan gemeenten wordt toegekend, vaak in nauw overleg met de betrokken gemeenten plaats. Het Wetsvoorstel staat dit niet langer toe.

Het *'one size fits all'*-model geeft een (warmte)bedrijf met aanwezige (transport)infrastructuur in de stad een betere positie bij de uitgifte van warmtekavels (dan nu), terwijl de ruimte voor andere spelers (netwerkbeheerders, buurtcoöperaties en andere publiek/private samenwerkingen) of bijvoorbeeld hybride netwerken die meerdere technieken combineren, wordt bemoeilijkt. Dit beperkt onnodig een gelijk speelveld, de prikkel tot innovatie en verduurzaming en de ruimte voor alternatieve samenwerkingsvormen en initiatieven van *'onderop'* door burgers en bedrijven.

Bij de keuzes die nu gemaakt worden in het warmtemarktbeleid moet rekening gehouden worden met de toekomst. Voor warmtenetten staat veel innovatie op stapel. Daarbij valt te denken aan 4e en 5e generatie warmtenetten met verschillende warmtebronnen, bufferingsmogelijkheden en combinaties met elektriciteit en/of waterstof, waarmee de warmtesystemen stabiel en schokbestendig kunnen worden gemaakt. Vanuit dit langere termijn perspectief is de leveringszekerheid ook met andere markt- en samenwerkingsmodellen mogelijk. Ook nu al ziet de gemeente Amsterdam vele (kleinschalige) initiatieven en innovatieve warmteoplossingen.

De energietransitie is een van de grootste uitdagingen waar de Nederlandse gemeenten voor staan. De energietransitie vergt een grote expansie van de collectieve warmtevoorziening. Draagvlak voor de transitie naar duurzame warmte is essentieel. Om deze grote uitdaging aan te kunnen gaan is dan ook flexibiliteit nodig in de marktordening om toekomstige ontwikkelingen te kunnen accommoderen. Warmtemarktbeleid mag daarom geen starre mal vormen voor de marktordening: uitsluitend een *'one size fits all'*-benadering. Hoewel deze benadering in gevallen een geschikt model kan zijn om de collectieve warmtevoorziening in een wijk te organiseren en de leveringszekerheid te waarborgen, kunnen ook andere vormen

van markt- en samenwerkingsmodellen leiden tot de inrichting van een warmtevoorziening die het beste aansluit op de lokale omstandigheden en behoeften.

De gemeente vraagt de wetgever dan ook om niet te kiezen voor een absolute *'one size fits all'*-benadering, maar ook (experimenteer)ruimte te bieden voor andere markt- en samenwerkingsmodellen, die ook aan de (wettelijke) randvoorwaarden van betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid kunnen voldoen. Alleen dan kan de gemeente ook daadwerkelijk invulling geven aan haar regierol en de dialoog met (lokale) maatschappelijke stakeholders.

De volgende overwegingen en voorstellen van de VNG, IPO en UvW op dit punt (*Ruimte binnen het energiesysteem/-landschap, Rol netwerkbedrijf en netbeheerder*) ondersteunen wij van harte:

- Introduceer *'integraal verantwoordelijke warmtebedrijf'* als een warmtebedrijf dat ten minste de levering van warmte voorziet, waarbij:
- dat warmtebedrijf niet per definitie ook het distributienet of de bron in eigendom hoeft te hebben; en
- een rol voor een publieke netwerkbeheerder mogelijk is;

2) Flexibiliteit en beleidsruimte gemeente (te) beperkt

Om de transitie naar (aardgasvrije) duurzame warmtevoorzieningen te kunnen realiseren is het van belang dat de WCW voldoende beleidsruimte en sturingsmogelijkheden geeft. Een belangrijk aspect is het participatieproces met de Amsterdamse stakeholders, waaronder de eindgebruikers, om ervoor te zorgen dat het maatschappelijk draagvlak voor de transitie naar aardgasvrije wijken zo breed mogelijk is. Het is belangrijk dat de gemeente lokale behoeften en omstandigheden mee kan nemen bij de inrichting van een collectieve warmtevoorziening in een wijk/warmtekavel. De gemeente is daarom ingenomen met het uitgangspunt van een regierol voor gemeenten.

Naast het genoemde te strakke keurslijf van een *'one size fits all'*-benadering, ziet de gemeente een aantal belangrijke onderdelen in het Wetsvoorstel waar de beleids- en sturingsruimte van de gemeente (te) beperkt is. Zo is de aanwijzing van een warmtekavel en warmtebedrijf aan strikte regels gebonden en ontnemt het doorkruisingsverbod van artikel 13.1 de mogelijkheid maatwerk te leveren indien gewenst. Dit leidt ertoe dat de gemeente onvoldoende invulling kan geven aan haar regierol, het organiseren van de meest optimale warmtevoorziening in een wijk, en de uitkomsten van het participatieproces.

3) Betaalbaarheid

Met het Wetsvoorstel wordt stapsgewijs een meer kosten gebaseerde tariefsystematiek ingevoerd van:

- o Fase 0: transparantie en verzamelen van kosteninformatie (2020)
- o Fase 1: een kosten gebaseerde correctie op de gasreferentie (2022)
- o Fase 2: een kosten gebaseerd referentietarief (~2030)

Duidelijk is dat de huidige tariefregulering op basis van de gasreferentie in de context van een energietransitie niet langer houdbaar is. De huidige tariefstructuur staat een brede acceptatie van warmtenetten bij de eindgebruikers als alternatief voor aardgas in de weg. De gemeente kan zich daarom vinden in het uitgangspunt van een stapsgewijze overgang naar een kosten gebaseerd referentietarief. De gemeente plaatst hierbij wel een aantal kanttekeningen:

- De gemeente is van mening dat een snellere overgang van transparantie naar een definitief tariefstelsel – daarvoor wordt nu 10 jaar uitgetrokken - nodig is om het gewenste tempo in de transitie te realiseren.
- Dit stelsel zal in de praktijk nog moeten bewijzen of het daadwerkelijk gaat zorgen voor betaalbare collectieve warmtesystemen. Warmtebedrijven krijgen vanaf de inwerkingtreding van de WCW warmtekavels toegewezen met een langdurige looptijd (20 tot 30 jaar), het is de vraag of de latere implementatie van het kosten gebaseerde referentietarief dan nog voldoende (juridische) handvatten biedt om bij te sturen op de tarieven.
- Het belangrijkste risico van de stapsgewijze invoering van een landelijk kosten gebaseerd referentietarief is dat de markt, ondanks de door hen te betrachten transparantie, onvoldoende geprikkeld wordt om verder te innoveren en efficiëntie in de kosten na te streven.

De gemeente Amsterdam acht het essentieel dat de betaalbaarheid van warmtelevering niet alleen wordt geborgd *achteraf* door (stapsgewijze) tariefregulering en het toezicht van de ACM, maar ook wordt geborgd aan de *voorkant*, bij de aanwijzingsprocedure van een warmtebedrijf, door de (verwachte) tarieven en de hoogte van BAK, c.q. het eventuele negatieve netto contant gemaakte tekort in de business case expliciet als rangschikkingscriterium op te (kunnen) nemen. Op deze wijze worden warmtebedrijven die meedingen voor een warmtekavel meer geprikkeld tot innovatie en kosten(efficiëntie).

Hierbij merken wij op dat de tarieven bij de aanwijzingsprocedure niet vrijblijvend dienen te zijn voor het warmtebedrijf. De warmtebedrijven dienen deze tarieven goed te onderbouwen. Indien de daadwerkelijke tarieven na eventuele toewijzing van het kavel aan het warmtebedrijf significant afwijken van de verwachte tarieven waarmee is ingeschreven, dient het warmtebedrijf dit uit te kunnen leggen (*'comply or explain'*) en de ACM de grondslag en onderbouwing daarvan te (kunnen) toetsen. Deze toetsing door ACM dient in het Wetsvoorstel geborgd te worden.

In dit verband merkt de gemeente op dat ook in de huidige praktijk de gemeente aan de voorkant stuurt door prijs/tarief als wegings- en gunningscriterium mee te nemen in Europese aanbestedingen voor concessies van collectieve warmtesystemen.

Betaalbaarheid en positie huurder

De WCW houdt geen rekening met de verschillen tussen eigenaar-bewoner en verhuurder-huurder in de kosten die zij hebben voor de verwarming van hun woning en bereiding van warm tapwater. Huurders moeten beschermd worden tegen een overstap waarbij de rekening voor warmtelevering wordt gebaseerd op "kostprijs plus rendement" en hun huur niet wordt verlaagd met de vermeden kosten van cv-ketel. Dit is relevant voor alle situaties waarin

zittende huurders de overstap maken van aardgas naar een stedelijk warmtenet. Eigenaar-bewoners betalen zelf en rechtstreeks voor de cv-installatie en het onderhoud daarvan. Bij huurders zijn deze kosten vaak verwerkt in de huurprijs. Voor de overgang naar een aardgasvrij Amsterdam is de bescherming van huurders van groot belang, omdat 70% van de woningen in Amsterdam huurwoningen zijn waarvan een belangrijk deel sociale huurwoningen. De gemeente verzoekt hierover in het Wetsvoorstel of in huurwetgeving nadere regels en waarborgen in te bouwen.

4) Duurzaamheid

Met het Wetsvoorstel worden warmtebedrijven verplicht om per collectief warmtesysteem te voldoen aan een wettelijke vastgelegde minimum prestatienorm voor CO₂-uitstoot, waarbij een jaarlijkse norm wordt vastgelegd tot 2030, rekening houdend met het doel van CO₂-vrije warmte voor 2050. Op zichzelf begrijpt de gemeente de keuze van de wetgever om een landelijke CO₂-prestatienorm te verankeren. Tegelijkertijd is de gemeente van mening dat de gemeente voor hogere ambities ten aanzien van de CO₂-uitstoot ruimte moet krijgen, zeker als het hogere ambitieniveau de uitkomst is van een lokaal participatie- of democratisch besluitvormingsproces. Gelet op het doorkruisingsverbod in artikel 13.1 biedt het Wetsvoorstel thans echter geen ruimte voor gemeenten om strengere CO₂-eisen te stellen, c.q. als rangschikkingscriterium in de aanwijzingsprocedure op te nemen. Dit ontnemt de gemeenten de ruimte om nadere prikkels in te bouwen voor innovatie of verdere verduurzaming. Voorgesteld wordt dan ook om gemeenten de mogelijkheid te geven strengere CO₂-eisen te stellen.

TOELICHTING

Hieronder zal een aantal onderdelen nader worden toegelicht:

Aanwijzing warmtebedrijf

In de WCW wordt de selectie van een warmtebedrijf voor een warmtekavel geregeld door een publiekrechtelijke aanwijzing. Bij *meerdere gegadigden* geldt daarbij een selectieproces op basis van een *limitatieve* lijst met rangschikkingscriteria welke moet worden gehanteerd.

Dit stelsel biedt de gemeente geen ruimte voor aanvullende of strengere rangschikkingscriteria. De aanwijzingsprocedure geeft de gemeente minder regie en beleidsruimte op de selectie van een warmtebedrijf dan nu op basis van een Europese aanbesteding van een collectief warmtesysteem. De gemeente vindt dit ongewenst en noemt in dit kader een aantal elementen die daarbij bijzonder in het oog springen:

o *Betaalbaarheid (tarieven)*

De kosten voor de aanleg en exploitatie van collectieve warmtevoorzieningen kunnen verschillen, doordat het ene warmtebedrijf efficiënter kan werken dan het andere warmtebedrijf, bijvoorbeeld door het toepassen van innovatieve technieken. Ook de verdeling van de kosten over de aansluitbijdrage (BAK) en de verhouding tussen de tarieven voor verbruik en het vastrecht zijn van belang. Om de overstap op warmte voor gebouweigenaren, eindverbruikers en de overheid betaalbaar te maken, zijn dit essentiële aspecten om op te (kunnen) toetsen in de aanwijzingsprocedure. Door dit aspect op te nemen in de

rangschikkingscriteria wordt de markt aan de voorkant geprikkeld om efficiënter te werken. Dit komt ten goede aan de betaalbaarheid van de collectieve warmtevoorziening, en voorkomt verrassingen achteraf.

De gemeente Amsterdam acht het wenselijk dat de betaalbaarheid van warmtelevering niet alleen wordt geborgd *achteraf*, door toezicht van de ACM en het gefaseerde , maar ook is geborgd aan de *voorkant*, door de (verwachte) tarieven en hoogte van de BAK, c.q. het eventuele negatieve nette contant gemaakte tekort in de business case expliciet als rangschikkingscriterium op te nemen.

De verwachte tarieven van de warmtelevering als rangschikkingscriterium mogen niet vrijblijvend zijn voor de 'inschrijvende' warmtebedrijven. De warmtebedrijven dienen deze tarieven goed te onderbouwen. Indien de daadwerkelijke tarieven na eventuele toewijzing van het kavel aan het warmtebedrijf significant afwijken van de verwachte tarieven waarmee is ingeschreven, dient de ACM op de grondslag en onderbouwing daarvan te kunnen toetsen ('*comply or explain*'). Het voorliggend Wetsvoorstel dient hierin te voorzien.

o *Duurzaamheid*

Het Wetsvoorstel staat niet toe dat de gemeente bij de aanwijzingsprocedure strengere of aanvullende eisen stelt ten aanzien van duurzaamheid; het is de gemeente ook niet toegestaan om strengere eisen te stellen dan de in de WCW vastgelegde CO-norm. De gemeente acht dit onwenselijk, in het bijzonder in het geval dat strengere CO₂-eisen de uitkomst is van een lokaal democratisch besluitvormingsproces of, nog concreter, de uitkomst is van een participatieproces en draagvlak heeft bij betrokken gebouw-eigenaren en eindverbruikers.

o *Preferentie voor type collectieve warmtevoorziening*

In de Transitievisie Warmte heeft de gemeente, in samenspraak met de Amsterdamse bewoners en (partner)organisaties, een wijkgerichte aanpak geschetst voor de transitie naar een aardgasvrij Amsterdam. In die visie is ook duidelijk gemaakt welke warmteoptie per buurt de voorkeur heeft (warmtenet HT/MT, all electric, hybride, etcetera). De nadere uitwerking zal per buurt plaatsvinden in een participatief proces. Als uitkomst van dat proces zal vaak een preferente vorm van collectieve warmtevoorziening in een wijk, bijvoorbeeld all electric of WKO, naar voren komen.

Mede op basis van dit proces stelt de gemeente vervolgens het warmtekavel vast. Het Wetsvoorstel voorziet er niet in dat deze preferente techniek / bron voor een collectieve warmtevoorziening door de gemeente kan/mag worden opgenomen in de aanwijzing van het warmtekavel en de aanwijzingsprocedure van het warmtebedrijf. Daardoor kan het huidige stelsel van limitatieve rangschikkingscriteria er toe leiden dat een warmtebedrijf een warmtekavel '*wint*' terwijl zij met haar inschrijving voorziet in een andere collectieve warmtevoorziening dan het in het participatieproces gekozen preferente systeem. De gemeente acht een dergelijke uitkomst onwenselijk, omdat zij dan een warmtebedrijf, c.q. warmtevoorziening zou moeten faciliteren terwijl deze ingaat tegen de wensen van de

belangrijkste stakeholders: de eindgebruikers en gebouweigenaren in het gebied. De gemeente acht het van belang dat het Wetsvoorstel op dit punt verduidelijkt wordt.

o *Aanwijsplicht wenselijk?*

Uit het Wetsvoorstel volgt dat de gemeente, in het geval dat slechts 1 warmtebedrijf zich aanmeldt voor een kavel, dat warmtebedrijf moet aanwijzen, tenzij de gemeente zich kan beroepen op 2 beperkte limitatieve weigeringsgronden. De gemeente acht een aanwijzingsplicht onwenselijk; goed denkbaar is dat er andere gronden zijn dan de limitatieve weigeringsgronden in het Wetsvoorstel die zouden rechtvaardigen dat het warmtekavel in de gegeven (ook nu niet te voorziene) omstandigheden niet vergund wordt. Dit geldt overigens ook indien er meerdere gegadigden zijn. De gemeente stelt daarom voor dat het onder zwaarwegende omstandigheden mogelijk moet zijn om het warmtekavel niet te (moeten) gunnen.

o *Publiek warmtebedrijf, publiek netbeheerder?*

In het wetsvoorstel wordt bij de aanwijzing van een warmtebedrijf voor een kavel geen onderscheid gemaakt tussen commerciële en publieke warmtebedrijven. Binnen het aanbestedingsrechtelijke kader heeft de gemeente nu de mogelijkheid om de aanleg, exploitatie en/of beheer en onderhoud van collectieve warmtesystemen onder te brengen bij een (aan haar verbonden) publiek warmtebedrijf. Dit is mogelijk zonder aanbestedingsprocedure op basis van (quasi)inbesteding, de verlening van een alleenrecht en (horizontale) samenwerking met andere publieke partijen. Dit recht van de gemeente is in het wetsvoorstel komen te vervallen. Dit maakt inbreuk op de keuzevrijheid van lokale overheden om te besluiten hoe zij nutsfuncties wensen te organiseren: in casu om ervoor te kiezen om (onderdelen van) de warmtevoorziening in een wijk in het publieke domein te organiseren, in plaats van deze aan de markt uit te besteden. De gemeente acht dit onwenselijk.

Op dit moment onderzoekt de gemeente bijvoorbeeld (samenwerkings)modellen waarbij Waternet stadsbreed verantwoordelijk wordt voor de aanleg, beheer en evt. de exploitatie van de LT-warmtenetten in de stad, al dan niet in samenwerking met een partij die per gebied/warmtekavel verantwoordelijk wordt voor de warmtelevering aan de eindgebruikers. Waternet is een publieke partij die reeds verschillende taken uit de gemeente (drinkwater, riolering, oppervlaktewater). Gelet op de samenhang met het werken de afstemming van de verschillende nutsfuncties en systemen in de ondergrond en kan het onderbrengen van deze taak bij Waternet synergievoordelen opleveren.

De gemeente verzoekt de wetgever bovengenoemde keuzevrijheid te handhaven, door in het Wetsvoorstel te voorzien in uitzonderingen op de aanwijzingsprocedure voor de aanwijzing aan een publiek warmtebedrijf en daarbij aan te knopen bij bovengenoemde uitzonderingen van (quasi)inbesteding, de verlening van een alleenrecht en (horizontale) samenwerking.

o *Keuze voor publiekrechtelijke aanwijzingsprocedure en relatie met Europeesrechtelijk mededingingskader*

Het Wetsvoorstel lijkt met de publiekrechtelijke aanwijzingsprocedure voor het warmtebedrijf te kiezen voor een andere selectieprocedure dan de Europese (aanbestedings)procedure. In

dit verband verwijst de gemeente naar bijvoorbeeld de Wet Personenvervoer 2000, waar de wetgever voor wat betreft de gunning van de exclusieve rechten zich uitdrukkelijk heeft aangesloten bij het (Europese) aanbestedingsrechtelijke concessiemodel, in combinatie met publiekrechtelijke regulering van het openbaar vervoer. De gemeente Amsterdam mist in de Memorie van Toelichting een afweging tussen beide varianten (voor- en nadelen), een analyse welke selectieprocedure het beste past bij de regierol van de gemeente en een onderbouwing waarom in dit geval gekozen is voor de publiekrechtelijke aanwijzingsprocedure. In dit verband wijst de gemeente er op dat collectieve warmtesystemen op dit moment veelal georganiseerd worden door middel van een Europeesrechtelijke aanbesteding van een concessie. De gemeente Amsterdam zal hier niet betogen dat de aanbestedingsprocedure louter voordelen kent, wel is duidelijk dat de aanbestedingsprocedure voor de gemeente flexibeler is dan de aanwijzingsprocedure die nu in het Wetsvoorstel is opgenomen.

De gemeente vraagt aandacht voor uitvoerings- en interpretatievraagstukken en geschillen die kunnen ontstaan door de introductie van een nieuwe publiekrechtelijke aanwijzingsprocedure. Voorkomen moet worden dat publieke en private partijen in juridische geschillen terecht komen over de houdbaarheid, toepassing en uitleg van de aanwijzingsprocedure. Dit kan de voortgang van de energietransitie onnodig vertragen. Dit risico is zeker niet ondenkbaar in een groeiende en dynamische warmtemarkt waar (markt)partijen toegang wensen tot een rol in het organiseren van collectieve warmtesystemen in warmtekavels. Dit geldt te meer nu de stelselwijziging naar een *'one size fits all'*-benadering (mogelijk) leidt tot een beperking van de toegang voor bepaalde marktpartijen.

Kortom: het is belangrijk dat de keuze voor de selectieprocedure juridisch solide is. De gemeente vraagt de wetgever in haar nadere analyse en de Memorie van Toelichting aandacht te besteden aan de juridische onderbouwing en houdbaarheid van de publiekrechtelijke aanwijzingsprocedure (in plaats van de aanbestedingsprocedure) en daarbij in het bijzonder in te gaan op de verhouding met het Europeesrechtelijke aanbestedings- en mededingingskader, het vrije verkeer van diensten, de Dienstenrichtlijn en het leerstuk van de schaarse rechten.

Voorstel om op te nemen in de WCW

Gezien het lokale karakter van warmtenetten, de benodigde regie van gemeenten en de mogelijke uitkomsten uit het participatieproces dient de WCW:

- de gemeenten toe te staan om strengere en/of aanvullende eisen te stellen ten aanzien van duurzaamheid en CO₂;
- de gemeenten de mogelijkheid te bieden om, naast de voorgestelde rangschikkingscriteria, aanvullende rangschikkingscriteria te hanteren bij een selectie van een warmtebedrijf, zoals de verwachte tarieven (inclusief hoogte van BAK, c.q. het eventuele negatieve nette contant gemaakte tekort in de business) en duurzaamheid (de verwachte CO₂-uitstoot);
- er in te voorzien dat de gemeente de preferentie voor een collectieve warmtevoorziening systeem mag meenemen in de aanwijzingsprocedure, bijvoorbeeld door dit op te nemen als rangschikkingscriterium;

- het onder zwaarwegende omstandigheden mogelijk te maken om het warmtekavel in het kader van de aanwijzingsprocedure niet te gunnen;
- verzoekt een nadere afweging over de (voor- en nadelen tussen) publiekrechtelijke aanwijzingsprocedure en de aanbestedingsprocedure, een analyse welke (transparante) selectieprocedure het beste past bij de regierol van de gemeente en een onderbouwing waarom in dit geval gekozen is voor de publiekrechtelijke aanwijzingsprocedure;
- te voorzien in uitzonderingen op de aanwijzingsprocedure voor de aanwijzing aan een publiek warmtebedrijf en daarbij aan te knopen bij bovengenoemde uitzonderingen van (quasi)inbesteding, de verlening van een alleenrecht en (horizontale) samenwerking;
- verzoekt (in de Memorie van Toelicht) aandacht te besteden aan de juridische onderbouwing en houdbaarheid van de publiekrechtelijk aanwijzingsprocedure en daarbij in het bijzonder in te gaan op de verhouding met het Europeesrechtelijke aanbestedings- en mededingingskader, het vrij verkeer van diensten, de Dienstenrichtlijn en het leerstuk van de schaarse rechten;

Aanwijzing warmtekavel

Een belangrijk uitgangspunt voor het nieuwe stelsel betreft de regierol van de gemeente. De gemeente bepaalt, als onderdeel van de wijkgerichte aanpak, waar en wanneer er in haar gemeente een collectief warmtesysteem als alternatief voor warmtevoorziening met behulp van aardgas mogelijk is. Daartoe krijgt de gemeente de mogelijkheid door de aanwijzing van een warmtekavel. In het Wetsvoorstel zijn daarvoor criteria opgenomen. Uitgangspunt bij de vaststelling is dat er zicht is op het binnen het kavel kunnen realiseren van een zelfstandig opererend duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar warmtesysteem.

- o *Beoordelings- en beleidsruimte aanwijzing warmtekavel*
Om de regierol van de gemeente echt waar te kunnen maken is het van belang dat de gemeente beoordelings- en beleidsruimte heeft bij de aanwijzing van het warmtekavel. Alleen dan kan de gemeente de lokale omstandigheden en de uitkomsten van het participatieproces goed meenemen in de aanwijzing.
- o *Omvang warmtekavel*
Het huidige Wetsvoorstel zou zo gelezen kunnen worden dat een warmtekavel nooit groter mag zijn dan de omvang van (slechts) 1 zelfstandig opererend collectieve warmtevoorziening. De gemeente Amsterdam acht het wenselijk dat ook grotere warmtekavels kunnen worden aangewezen aan een 1 warmtebedrijf, waarin meerdere (zelfstandig opererende) collectieve warmtevoorzieningen mogelijk zijn. Daarbij is ook denkbaar dat deze warmtesystemen verschillen in warmteoplossing (warmtenet, WKO, hybride, all electric). Een dergelijke optie vergroot de flexibiliteit, versterkt de mogelijkheden om 'cherry picking' tegen te gaan en voorkomt in bepaalde gevallen onnodig kleine kavels en alle (beheer- en proces-)kosten in dat kader.
- o *Hybride (WKO)warmtesystemen*
Bij meerdere (lopende) gebiedsontwikkelingen en onderzoeken wordt nu voor bepaalde gebieden en wijken in Amsterdam gewerkt aan of nagedacht over hybride warmtesystemen. Dit betekent vaak een systeem met in de basis een LT-warmtesysteem (WKO), in combinatie

met de warmte van een warmtenet (HT) als back up en/of als opwarmingsfunctie. Inherent aan hybride systemen is dat beide onderdelen (HT en LT) zorgen voor een zelfstandig opererend systeem.

De inzet van LT-systemen maakt nieuwe vormen van samenwerking mogelijk. Het Wetsvoorstel staat voor de warmteketen echter maar één beheersvorm toe: integrale ketenverantwoordelijkheid, economisch eigendom voor de infra in 1 hand; een splitsing tussen warmtelevering en netwerk is niet toegestaan .

- Deze systematiek van het Wetsvoorstel leidt ertoe dat warmtebedrijven en lokale energiecoöperaties, die zich richten op een hybride (WKO)systeem, moeilijk toegang zullen krijgen tot de Amsterdamse warmtekavels omdat zij voor een zelfstandig opererend systeem afhankelijk zijn van (de medewerking van) bestaande partijen die HT via warmtenetten leveren. Andersom kunnen warmtebedrijven met bestaande HT warmtenetten deze totaaloplossing wel bieden.
 - Vanwege bovengenoemde afhankelijkheid van HT-warmte (back-up en of opwarmingsfunctie) geldt dit niet alleen voor toegang tot de volledige kavels, maar ook voor kleine (hybride) collectieve warmtesystemen (<500 woningen);
- o *Gedeputeerde Staten*
- Op basis van het Wetsvoorstel moeten gemeenten het besluit tot vaststelling van een warmtekavel aan Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie toezenden. Vervolgens heeft de provincie de bevoegdheid om de gemeente een opdracht te geven de omvang van het warmtekavel te wijzigen indien het besluit van de gemeente niet in overeenstemming is met de criteria die de gemeente bij haar besluit in acht moet nemen. De gemeente onderschrijft de noodzaak voor een rol voor provincies om over gemeentegrenzen heen te kijken en rekening te houden met de gemeente overstijgende belangen. De gemeente acht het echter onwenselijk dat voornoemde toetsing ook plaatsvindt bij aanwijzingen van een warmtekavel binnen de gemeentegrenzen.

De totale doorlooptijd van het hele (participatie)proces - van transitievisie, aanwijzing warmtekavel, warmtebedrijf, en vaststelling omgevingsplan – is omvangrijk. De gemeente hecht veel belang aan afstemming met haar stakeholders, maar ook aan een voortvarende energietransitie; een standaard toets bij aanwijzingen van een warmtekavel binnen de gemeentegrenzen, geeft nog meer druk op deze voortgang. Bovendien genieten belanghebbenden ook zonder toets van GS rechtsbescherming, doordat bezwaren tegen de aanwijzing van het kavel in de loop van bovengenoemd (besluitvormings)proces naar voren kunnen worden gebracht. In het kader van bovengenoemd (participatie)proces en de vaststelling van een warmtekavel zal de gemeente in voorkomende gevallen uiteraard de afstemming zoeken met alle stakeholders, waaronder omliggende gemeenten, de provincie, het waterschap et cetera.

o *Ontheffing kleine collectieve warmtesystemen*

De gemeenten kunnen op aanvraag van een warmtebedrijf voor een klein collectief warmtesysteem (< 500 woningen) voor minimaal 20 en maximaal 30 jaar een ontheffing verlenen, zodat zonder aanwijzing en ander warmtebedrijf. Op de aanvraag tot die ontheffing dient de gemeente afwijzend te beslissen indien:

- de ontheffing significant negatieve effecten heeft op haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van het collectief;
- warmtesysteem van het aangewezen warmtebedrijf voor het warmtekavel waarbinnen het gebied waar de aanvraag betrekking heeft zich bevindt;
- het klein collectief warmtesysteem zodanig onlosmakelijk verbonden is met een ander klein collectief warmtesysteem dat deze systemen gezamenlijk een zelfstandig functionerend systeem zijn;
- aannemelijk is dat op korte termijn het collectief systeem waarvoor ontheffing wordt aangevraagd geen klein collectief systeem meer zal zijn.

De gemeente acht de grens voor kleine collectieve warmtesystemen van < 500 woningen onder omstandigheden onnodig beperkend. Zoals hierboven geschetst is het in grote stedelijke gebieden als de gemeente Amsterdam goed denkbaar dat gekozen wordt voor grote warmtekavels met een (zeer) groot aantal woningen. In dergelijke kavels heeft (een ontheffing voor) een klein collectief warmtesysteem in relatieve zin minder impact op de business case, c.q. de haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van het andere collectieve systeem. De gemeente stelt dan ook voor dat de gemeente de ruimte krijgt om bij de vaststelling van het kavel een afwijkende hoeveelheid woningen voor kleine collectieve systemen vast te stellen. In de aanwijzingsprocedure kunnen de inschrijvende warmtebedrijven op een dergelijk warmtekavel dan ook de (grotere) ontheffingsruimte van de gemeente betrekken bij hun inschrijving, in relatie tot de omvang van het kavel. Daarbovenop dient de gemeente op het moment van een ontheffingsaanvraag voor een dergelijk 'klein' collectief warmtesysteem nog steeds te toetsen of de ontheffing *'significant negatieve effecten heeft op haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van het collectief'*. Alleen al door deze toets bij iedere ontheffing blijft het belang van een rendabele business case voor het aangewezen warmtebedrijf en daarmee ook betaalbare tarieven van het collectieve warmtesysteem, geborgd.

Voorstel om op te nemen in de WCW:

- verduidelijken in Warmtewet of MvT dat de gemeenten beoordelings- en beleidsruimte toekomt bij de aanwijzing van een warmtekavel;
- verduidelijken dat het is toegestaan om een warmtekavel aan te wijzen waarin meerdere onafhankelijke collectieve warmtevoorzieningen mogelijk zijn;
- beperk de toets van GS tot gemeentegrensoverschrijdende kavels;
- geef de gemeente de ruimte om bij de vaststelling van het kavel een afwijkende hoeveelheid woningen voor kleine collectieve systemen vast te stellen, met behoud van de waarborg/toets dat de ontheffing van voor een dergelijk systeem geen *'significant negatieve effecten heeft op haalbaarheid van de aanleg en exploitatie van het collectief'*.

Ophaalrecht restwarmte

De gemeente is blij met het in het Wetsvoorstel ophaalrecht voor restwarmte, waarbij een producent haar restwarmte om niet aan een warmtebedrijf ter beschikking stelt. Wel dient het warmtebedrijf daarbij de zogenaamde uitkoppelkosten aan de producent van de restwarmte te vergoeden. Deze vergoedingsplicht is uiteraard zeer begrijpelijk, maar de gemeente acht het goed voorstelbaar dat partijen het niet eens worden over de hoogte c.q. de wijze van berekening van de uitkoppelkosten. Mede omdat warmtebedrijven ook niet anderszins geprikkeld worden om hun restwarmte ter beschikking te stellen, kan dit ertoe leiden dat het ophaalrecht niet kan worden uitgeoefend en dat een duurzaam hergebruik van restwarmte onvoldoende van de grond komt.

Artikel 43 van de huidige Warmtewet voorziet wel in de mogelijkheid om nadere prikkels en maatregelen te treffen: *'Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister van Infrastructuur en Milieu, aan een producent eisen stellen met betrekking tot het nuttig gebruik van restwarmte. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen ter zake nadere regels worden gesteld; deze kunnen tevens betrekking hebben op het instellen van een heffing ter zake van lozing van restwarmte dan wel op een verbod daarvan.'*

De gemeente acht het handhaven van deze mogelijkheid wenselijk. De gemeente nodigt de wetgever uit om nader te onderzoeken welke nadere maatregelen en heffingen mogelijk passend zijn en verder kunnen bijdragen aan het hergebruik van restwarmte. Ter inspiratie verwijst de gemeente naar Denemarken, waar een lozingsheffing op restwarmte is ingesteld en heeft bijgedragen .

Voorstel om op te nemen in de WCW:

- Gelet op het bovenstaande wordt voorgesteld de inhoud van artikel 43 van de huidige Warmtewet te handhaven;

Doorkruisingsverbod (artikel 13.1);

Het Wetsvoorstel voorziet in een doorkruisingsverbod (artikel 13.1). Volgens de Memorie van Toelichting bevat de WCW een uitputtende regeling voor de regulering van collectieve warmtesystemen en warmtetransportnetten: gemeenten mogen over de onderwerpen in de WCW geen nadere regels stellen. Dit betreft: het transport en de levering van warmte, de inkoop en productie van warmte, de tarieven, de productie van warmte en de ter beschikkingstelling van restwarmte aan een warmtebedrijf of warmtetransportbeheerder. Dit betekent onder meer dat de gemeente:

1. geen strengere duurzaamheidseisen mag stellen bij de aanwijzing van een warmtebedrijf met als doel de CO₂-uitstoot die gemoeid is met de levering van warmte verder terug te brengen dan in dit wetsvoorstel (artikel 2.16) voorgeschreven; Zoals hierboven toegelicht acht de gemeente dit onwenselijk.
2. geen aanvullende rangschikkingscriteria mag hanteren in de aanwijzing van een warmtebedrijf. Zoals hierboven toegelicht acht de gemeente dit onwenselijk.

3. geen aanvullende regels mag stellen in het kader van haar bevoegdheid om voorschriften en beperkingen aan een aanwijzing, instemming, ontheffing of opdracht te verbinden. Dit roept de vraag op welke voorschriften en beperkingen de gemeente dan *wel* mag verbinden aan een aanwijzing, instemming, ontheffing of opdracht.

De gemeente is van mening dat het doorkruisingsverbod in haar huidige, absolute vorm te ver gaat en de gemeente te zeer beperkt in haar verantwoordelijkheid om een goede invulling te geven aan haar regierol en de uitkomsten van het participatieproces. De gemeente is van mening dat zij daarbij beleidsruimte nodig heeft ten aanzien van duurzaamheid (strengere eisen), betaalbaarheid (toetsing vooraf van verwachte tarieven) en de aanwijzing van een warmtebedrijf (aanvullende rangschikkingscriteria).

Voorstel om op te nemen in de WCW

Gezien het lokale karakter van warmtenetten, de benodigde regie van gemeenten en de mogelijke uitkomsten uit het participatieproces dient de WCW:

- de gemeenten toe te staan om strengere en/of aanvullende eisen te stellen ten aanzien van duurzaamheid en CO₂;
- de gemeenten de mogelijkheid te bieden om, naast de voorgestelde rangschikkingscriteria, aanvullende rangschikkingscriteria te hanteren bij een selectie van een warmtebedrijf;
- de (verwachte) tarieven van de warmtelevering op te nemen als rangschikkingscriterium;
- te verduidelijken welke voorschriften en beperkingen de gemeente mag verbinden aan een aanwijzing, instemming, ontheffing of opdracht;

Overgangsregeling

In het Wetsvoorstel is een overgangsregeling opgenomen die kort gezegd inhoudt dat een warmtebedrijf dat feitelijk, of op grond van een besluit of overeenkomst/concessie de warmtevoorziening in een gebied verzorgt, bij inwerkingtreding van de WCW wordt geacht een warmtekavel, c.q. aanwijzing tot warmtebedrijf te '*verkrijgen*'.

De gemeente begrijpt dat de wetgever vanuit overwegingen van rechtszekerheid heeft beoogd om de positie van warmtebedrijven met bestaande warmtenetten in een gebied te respecteren. Tegelijkertijd is de zorg van de gemeente dat deze overgangsregeling tot gevolg heeft/kan hebben dat de positie van warmtebedrijven versterkt wordt ten opzichte de huidige (juridische) positie die zij op basis van een concessie, besluit of feitelijke situatie hebben.

Dit kan zelfs tot gevolg hebben dat private partijen (warmtebedrijven en woningeigenaren) die onderling tot een collectief warmtesysteem zijn gekomen - daar waar de gemeente tot nu tot geen wettelijke regierol heeft over de marktordening van warmtevoorzieningen in een gebied/wijk – zonder tussenkomst van de gemeente nu op basis van het Wetsvoorstel een positie als warmtebedrijf en warmtekavel verkrijgen.

Daarnaast heeft het Wetsvoorstel bij inwerkingtreding tot gevolg dat alle afspraken in de *huidige* concessies die in strijd zijn met de WCW niet langer zijn toegestaan en dus met *terugwerkende kracht* ongedaan worden gemaakt. Dit zal zich met name voordoen bij afspraken over CO₂/energiezuinigheid, verduurzaming en herkomst van de warmte. Los van het feit dat de

gemeente dit in strijd acht met het rechtzekerheidsbeginsel dat nu juist aan een overgangsregeling ten grondslag ligt, ziet de gemeente ook geen rechtvaardigingsgrond om zo verstrekkend in te grijpen in zorgvuldig afgewogen en vormgegeven concessies.

Op dit punt sluiten wij ons aan bij de opmerkingen van de VNG, IPO en UvW en treden wij graag in overleg over een evenwichtige overgangsregeling.

Ik hoop u met deze zienswijze voldoende te hebben geïnformeerd en ik verzoek u om deze reactie te betrekken bij de verdere vormgeving van de WCW. Mocht daar gelegenheid voor zijn dan lichten wij deze reactie desgewenst graag nader toe.

Met vriendelijke groet,

Ruimte en Duurzaamheid

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. Kraaijeveld', enclosed within a blue oval scribble.

Pieter Kraaijeveld
Directeur a.i.