



REACTIE SHELL NEDERLAND OP INTERNETCONSULTATIE WET COLLECTIEVE WARMTEVOORZIENING

Den Haag, 30 juli 2020

Shell Nederland, onderdeel van de wereldwijde Shell Groep (hierna: Shell), heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de consultatieversie van de Wet collectieve warmtevoorziening, zoals op 22 juni 2020 gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl. Graag maakt Shell Nederland van de gelegenheid gebruik om op het concept-wetsvoorstel te reflecteren, en enkele suggesties te doen voor de nadere uitwerking.

Terecht wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar de klimaatopgave waar Nederland en de rest van de wereld voor staan. Shell gelooft in en steunt het Klimaatakkoord van Parijs¹, en een belangrijk onderdeel van onze strategie is om succesvol te zijn in de energietransitie. In dat kader heeft Shell Nederland vorig jaar het Nederlandse Klimaatakkoord gesteund.² Daarnaast heeft Shell recent de ambitie uitgesproken om in 2050, of eerder, een energiebedrijf te zijn met een uitstoot van netto nul, in lijn met de ontwikkelingen in de samenleving.³

Tegen de achtergrond van deze doelstellingen speelt Shell een actieve rol in de Nederlandse energietransitie, met een scala aan activiteiten. Zo is Shell nauw betrokken bij het realiseren van projecten als wind op zee, elektrisch rijden, en in toenemende mate op het gebied van warmtevoorziening, zoals de uitkoppeling van restwarmte, *power to heat* en ook de ontwikkeling van aardwarmte voor de gebouwde omgeving en de glastuinbouwsector. Shell speelt een actieve rol in de Nederlandse energietransitie, en kan ook specifiek in de warmtetransitie een grote bijdrage leveren.

Shell is zich bewust van de enorme opgaven in de warmtetransitie. Het uiteindelijk CO₂-neutraal maken van warmtevoorziening in de gebouwde omgeving, glastuinbouwsector en industrie vraagt om enorme inspanningen, en dat is niet alleen een uitdaging voor de overheid. Zonder de actieve betrokkenheid en toewijding van burgers en bedrijven kan deze warmtetransitie niet slagen. Met de overheid is Shell van mening dat om deze transitie te laten slagen, gewerkt moet worden aan een warmtevoorziening waarbij betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid centraal staan. Met die overtuiging in het achterhoofd, heeft Shell de voorliggende consultatieversie van de Wet collectieve warmtevoorziening beoordeeld en van appreciaties voorzien. Onze commentaren hebben wij ingedeeld aan de hand van de in onze ogen belangrijkste thema's van dit wetsvoorstel: marktordening, duurzaamheid, de rol van gemeenten, restwarmte en tariefregulering.

¹ <https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/what-is-shells-net-carbon-footprint-ambition.html>

² <https://www.shell.nl/media/nieuwsberichten/2019/shell-netherlands-support-dutch-climate-agreement.html>

³ <https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/what-is-shells-net-carbon-footprint-ambition.html>

Marktordening

Om de transitie van aardgas naar duurzame warmtebronnen te realiseren is het van belang dat er binnen de in het Klimaatakkoord gestelde tijdsaders een groot aantal duurzame bronnen wordt ontwikkeld. Met dank aan de bestaande infrastructuur en de goede kennis van de ondergrond, beschikken we in Nederland, en ook bij Shell, over veel kennis en kunde om duurzame bronnen te ontwikkelen, alsook om warmte te leveren aan de eindgebruiker. Die voordelen kunnen ons allen helpen bij het realiseren van de warmtetransitie. Maar met alleen kennis en kunde komen we er niet; een goed investeringsklimaat, dat het voor bedrijven aantrekkelijk maakt om in te stappen in de warmtemarkt, is essentieel. De Warmtewet 2.0, en met name de nadere uitwerking en nader te stellen regels, kunnen een belangrijke rol spelen in het bevorderen van dat investeringsklimaat. Om dat investeringsklimaat te bevorderen doet Shell hieronder een aantal suggesties:

1. Laat meer ruimte voor regionale en grootstedelijke open 'backbone'-systemen

Ter bevordering van het investeringsklimaat is allereerst meer ruimte in de wet- en regelgeving nodig voor warmtetransportsystemen (wij verwijzen hier specifiek naar hoofdstuk 5 van voorliggend wetsvoorstel). Er zijn, naast de huidige aanwijzing van Warmteling, op dit moment meerdere partijen die kansen zien om warmtetransportsystemen te ontwikkelen op regionale en grootstedelijke schaal, bijvoorbeeld in de regio Holland Rijnland (Firan), in Rotterdam, Den Haag en Delft. Door ook op deze schaal warmtetransportsystemen te bevorderen ontstaat de mogelijkheid voor exploitanten van grote bronnen om deze te ontsluiten en via een directe contractuele relatie warmte te verkopen aan grootverbruikers en aan meerdere leveranciers/warmtebedrijven die worden aangesloten op een dergelijke open 'backbone'-infrastructuur.

Shell deelt de mening van de Minister dat warmtetransport te kostbaar is om parallelle infrastructuur te ontwikkelen, maar doet daarbij wel de suggesties dat:

- De beperking dat er maar één warmtetransportbeheerder per regio kan worden aangewezen wordt losgelaten (en artikel 5.1, lid 1, en andere artikelen hiertoe worden aangepast);
- en er in de uitvoering ruimte wordt gelaten voor stedelijke warmtetransport-systemen en de mogelijkheden hiertoe zo nodig in de wet worden versterkt.

Hierdoor ontstaat bijvoorbeeld de mogelijkheid dat separate systemen worden ontwikkeld voor warmtetransport tussen stad A en stad B, en daarnaast voor binnenstedelijk transport (backbone) of voor transport tussen nabijgelegen woonkernen. Dit concept duiden we hierna aan als 'open backbones'. Kenmerk van deze 'open backbones' is dat zij meerdere warmtekavels ontsluiten, waarop verschillende bronnen en opslagvoorzieningen kunnen worden aangesloten en waarop meerdere warmteleveranciers actief kunnen zijn. De doelmatigheid van het warmtetransport kan voldoende geborgd worden door de in de wet reeds opgenomen bevoegdheid van de Minister om een warmtetransportbeheerder aan te wijzen (artikel 5.1, lid 1), hieraan voorschriften en beperkingen te verbinden, alsmede het adviesrecht van betrokken overheden (artikel 5.1, lid 2). Met deze middelen kunnen de Minister en gemeenten erop toezien dat transportsystemen niet in functionele zin parallel worden ontwikkeld.

Hierna vindt u twee afbeeldingen die het voorstel inzake backbonesystemen nader illustreren.



Voorbeeld van een warmtebackbone op gemeentelijk niveau, waarop verschillende bronnen (aquathermie, aardwarmte en een datacentrum) zijn aangesloten, evenals warmteopslag en een backbonevoorziening. Shell pleit voor open backbones (bijvoorbeeld één voor een grootstedelijk gebied) die meerdere warmtekavels ontsluiten, waarop verschillende bronnen en opslagvoorzieningen kunnen worden aangesloten en waarop meerdere warmteleveranciers actief kunnen zijn.



Voorbeeld van een warmtebackbone op interstedelijk regionaal niveau, waarop verschillende bronnen (aquathermie, aardwarmte en een datacentrum) zijn aangesloten, evenals warmteopslag en een backbonevoorziening. Shell pleit voor open backbones (bijvoorbeeld één voor een regio met een grote warmtevraag in meerdere woonkernen en glastuinbouwgebieden) waarop verschillende bronnen, opslag en andere warmtekavels kunnen worden aangesloten en waarop meerdere leveranciers actief kunnen zijn. In dit geval verbindt de backbone een aantal woonkernen en een tuinbouwgebied.

2. Laat de mogelijkheid open voor onafhankelijk netbeheer in een distributiesysteem (kavel)

Shell is van mening dat de warmtetransitie gebaat is bij de mogelijkheid van onafhankelijk netbeheer, met inachtneming van de voorwaarden die de Autoriteit Consument en Markt (ACM) daaromtrent heeft voorgesteld in haar advies d.d. 2 juli 2020.⁴ In het wetsvoorstel is opgenomen dat het warmtebedrijf moet beschikken over het economisch eigendom van het warmtetransportnet (artikel 2.28, lid 1). Effectief betekent dit een verbod op het exploiteren van een distributienet als netbeheerder. Dit is een ingrijpende beperking ten opzichte van de huidige Warmtewet, waarin verschillende entiteiten en verantwoordelijkheden gedefinieerd zijn voor de netbeheerder en de leverancier.

Concreet ziet Shell de volgende voordelen van netbeheer dat onafhankelijk is van de levering en bronnen:

- Een beter investeringsklimaat voor de ontwikkeling van grote bronnen voor duurzame warmte doordat de producent via een directe contractuele relatie kan leveren aan grootverbruikers en aan meerdere leveranciers (in meerdere kavels) via een onafhankelijke netbeheerder.
- Transporttarieven en voorwaarden die duidelijk gescheiden zijn van commerciële belangen in productie en levering, en (in het geval van netwerkbedrijven) gebaseerd zijn op maatschappelijk rendement.
- Synergie en schaalvoordeel tussen warmtetransport en distributie, bijvoorbeeld wanneer zowel de stedelijke 'backbone' als (delen van) de distributieinfrastructuur door dezelfde netbeheerder ontwikkeld en beheerd worden.

Shell suggereert daarom concreet om binnen de integrale verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf, en binnen de randvoorwaarden die de ACM daarvoor adviseert, in ieder geval de mogelijkheid open te houden dat de distributie wordt uitbesteed aan een onafhankelijk netbeheerder.

3. Behoud ruimte voor handel in warmte en diensten tussen warmtebedrijven en producenten

Shell beveelt aan om in het wetsvoorstel meer mogelijkheden te scheppen tot handel in warmte en diensten tussen warmtebedrijven en producenten. Middels artikel 2.1, lid 1.d, wordt in het voorliggende voorstel aangestuurd op zelfvoorzienende kavels (waarbij afhankelijkheid van een ander collectief warmtesysteem binnen een ander warmtekavel wordt voorkomen).

Concreet ziet Shell de volgende voordelen van handel tussen warmtekavels/-bedrijven:

- Effectief kan een groter fysiek verbonden warmtenet ontstaan waar grotere (efficiëntere) warmtebronnen en piek-/backupvoorzieningen op kunnen worden aangesloten, zonder dat er grote 'gesloten' systemen hoeven te ontstaan met te veel afhankelijkheid van een enkele partij en een minder aantrekkelijk investeringsklimaat.
- De businesscase van een warmtenet kan geholpen worden door het inkopen van backup- en piekleveringen vanuit een ander warmtenet (bron) en door het kunnen verhandelen van warmtetekorten en -overschotten.
- Tot slot maakt de handel van warmte tussen warmtekavels/-bedrijven het voor ieder van die warmtebedrijven eenvoudiger om hun warmtenetten uit te rollen en daarmee bevordert deze handel de warmtetransitie als geheel. Een nieuwe warmtebron kan pas worden aangesloten als er op een warmtenet voldoende warmtevraag is. Door warmtekavels te koppelen kan die vraag tegelijk in meerdere warmtekavels gevonden worden. Dit bevordert enerzijds de ontwikkeling van grote bronnen en anderzijds kunnen de eindgebruikers in elk van de afzonderlijke warmtekavels sneller op een warmtenet worden aangesloten.

Shell stelt voor om artikel 2.1, lid 1.d, in deze zin aan te passen.

⁴ <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2020-07/advies-acm-voorwaarden-netwerkbedrijven-warmtemarkt.pdf>

4. Vind de juiste balans in investeringszekerheid enerzijds, en innovatie en nieuwe toetreders anderzijds

Shell constateert dat gemeenten met dit wetsvoorstel de bevoegdheid krijgen om voor minimaal 20 en maximaal 30 jaar een warmtebedrijf aan te wijzen voor een door hen vastgesteld warmtekavel (artikel 2.3, eerste lid). Shell is blij dat niet is gekozen voor een eeuwigdurende concessie, en beschouwt de voorgestelde kaders als een enorme stap vooruit die bijdragen aan meer innovatie en ruimte voor nieuwe toetreders.

Shell begrijpt dat het voor een aantrekkelijk investeringsklimaat noodzakelijk is dat de aanwijzing als warmtebedrijf lang genoeg dient te zijn zodat gemaakte investeringen kunnen worden terugverdiend. Shell zou willen bepleiten dat warmtebedrijven (uit een optiek van concurrentie en innovatie) zo kort als mogelijk en (gelet op het terugverdienen van investeringen) zo lang als nodig worden aangewezen. Waarom die maximumduur 30 jaar moet zijn wordt in het wetsvoorstel niet onderbouwd. Verder bevat artikel 2.3 geen verplichting voor gemeenten om uitdrukkelijk af te wegen en te motiveren waarom in een concreet geval gekozen wordt voor een bepaalde aanwijzingsduur. Het risico bestaat dat dat er in de praktijk toe leidt dat gemeenten gemakshalve aanwijzingen voor 30 jaar zullen doen, waarmee de markt voor langere tijd op slot gaat.

Een andere manier om de markt open te houden voor nieuwe toetreders zou kunnen zijn om in de wet op te nemen dat na het verstrijken van de eerste aanwijzing, opvolgende aanwijzingen (aan het zittende warmtebedrijf of een nieuwe toetreder die het bestaande warmtenet overneemt) van kortere duur zullen zijn; bijvoorbeeld 10 jaar.

Duurzaamheid

Shell is blij te vernemen dat in dit wetsvoorstel een helder mechanisme wordt geïntroduceerd om duurzaamheid van en binnen het warmtesysteem te bevorderen. Tegelijkertijd constateert Shell in algemene zin dat dit mechanisme in de Warmtewet wel goed moet aansluiten op het SDE++-raamwerk, omdat alle bronnen voor duurzame warmte hier nog van afhankelijk zijn. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de duurzame ontwikkeling van aardwarmte. Deze bron kan in potentie een groot deel van de toekomstige warmtevraag invullen, maar om dat binnen de duurzaamheidscriteria (CO₂ per GJ) te realiseren zullen additionele kosten gemaakt moeten worden om op termijn aan de duurzaamheidseisen te voldoen door bijvoorbeeld het aardwarmtesysteem op een hogere druk te houden, waardoor het formatiegas in het grondwater opgelost blijft. Deze additionele kosten zullen tijdig moeten worden meegenomen in de berekeningen voor de SDE++ teneinde te voorkomen dat de ontwikkeling van aardwarmte stagneert, ondanks de potentie die deze bron heeft voor duurzame warmtevoorziening.

Mits deze samenhang goed geborgd is, en voldoende aandacht uitgaat naar andere in deze visie genoemde punten, zal het op termijn aanscherpen van de duurzaamheidscriteria (wellicht zelfs scherper dan op dit moment voorzien) een positief effect hebben op het investeringsklimaat voor duurzame warmtebronnen.

Rol gemeenten

Shell constateert dat gemeenten een steeds grotere rol krijgen in het regisseren en begeleiden van de lokale warmtetransitie. Ook in dit wetsvoorstel wordt een nieuwe substantiële rol voor gemeenten gedefinieerd. Dat sluit geheel aan bij het belang van lokale afwegingen en lokaal draagvlak voor de warmtetransitie. Tegelijkertijd vraagt de steeds groter wordende rol veel van gemeenten. Gemeenten moeten over voldoende competenties en uitvoeringscapaciteit beschikken om ingewikkelde keuzes te maken of adviezen te geven over bronnen en netten, maar ook een begeleidende rol te spelen in omgevingsmanagement. Dit laatste is, met name vanuit het perspectief van investeerders, van groot belang, en voorkomen moet worden dat ontoereikend omgevingsmanagement leidt tot onzekerheden bij investeerders die uiteindelijk kunnen resulteren in terugtrekking of het uitblijven van investeringen.

Het is daarom van het grootste belang dat gemeenten door de Rijksoverheid worden bijgestaan bij het ontwikkelen van de voor de energietransitie benodigde competenties en uitvoeringskracht.

Restwarmte

Shell staat positief tegenover het voorstel om het gebruik van restwarmte in de Warmtewet op te nemen. Voor veel industriële processen zijn hoge temperaturen nodig, of ontstaan hoge temperaturen, en dat zal ook zo blijven naarmate de industrie meer circulair wordt ingericht. Vanuit het oogpunt van energie-efficiëntie wordt deze warmte vaak 'gecascadeerd' naar een volgend proces waar warmte van een lagere temperatuur nuttig kan worden ingezet. Maar aan dat cascaderen komt in het algemeen een eind als de temperatuur te laag is om nuttig te worden ingezet in de industrie. Met het verduurzamen van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving, en het aanleggen van meer warmtenetten, ontstaan er kansen om ook de warmte die nu nog niet nuttig wordt ingezet uit te koppelen naar warmtenetten voor de gebouwde omgeving. Zo wordt een volgende stap gemaakt bij het nuttig gebruiken van alle warmte, ook het laatste beetje, en daarom is het goed dat deze uitkoppeling wordt geregeld in de wet.

Hierbij is wel van belang om ruimte te laten voor optimalisatie en innovatie. In het wetsvoorstel worden onder andere datacentra genoemd. In deze sector worden op dit moment technologieën ontwikkeld om de warmte van de 'servers' te kunnen cascaderen op een temperatuur die meteen nuttig is voor de gebouwde omgeving. Een soortgelijk potentieel zien we bij de ontwikkeling van electrolyzers waar waterstof gemaakt wordt van duurzame stroom: hierbij komt veel warmte vrij die met de juiste technologie op een bruikbaar temperatuurniveau beschikbaar gemaakt kan worden voor de gebouwde omgeving. Het huidige wetsvoorstel laat onvoldoende perspectief voor deze innovaties en investeringen als vastgehouden wordt aan de monopoliepositie van warmtebedrijven in combinatie met de 'om niet'-vergoeding (zoals voorgesteld in artikel 6.1). Concreet heeft Shell de volgende suggesties voor het wetsvoorstel:

1. Leg duidelijker in de wet vast wat juridisch gezien het onderscheid is tussen restwarmteproductie en reguliere warmteproductie. Een onderneming die zijn datacentrum of industrieel proces slim ontwerpt met het oog op de uitkoppeling van warmte van hoge kwaliteit is naast zijn primaire productieproces tevens een reguliere producent van warmte en niet een restwarmteleverancier waarop het ophaalrecht van artikel 6.1 van de wet van toepassing zou moeten zijn. De geproduceerde warmte is in dat geval geen bijproduct (vgl. de definitie van 'restwarmte' in artikel 1 van de wet), maar één van de producten. Er is naar het oordeel van Shell geen rechtvaardiging waarom deze onderneming die er zelf voor kiest om ook de warmtemarkt te betreden, voor deze warmte geen marktprijs zou mogen vragen en genoegen zou moeten nemen met een vergoeding van de uitkoppelkosten op basis van cost+ (artikel 6.1).
2. In het verlengde van de vorige suggestie: Borg een onderhandelingspositie voor de partij die zelf aangeeft (rest)warmte te willen uitkoppelen door, conform de eerder in deze zienswijze verwoorde suggesties, onafhankelijk netbeheer toe te staan op distributienetten, kleinere warmtetransportsystemen te faciliteren, en de rechtspositie bij derdentoegang te verbeteren. Zo heeft de uitkoppelende partij de keuze om de warmte te verkopen aan een warmtebedrijf, een grootgebruiker, of zelfs aan meerdere warmtebedrijven.
3. Borg een gelijk speelveld in de onderhandeling over het warmtetarief tussen warmtebedrijf en de uitkoppelende partij. Zolang de kosten van het uitkoppelen of het op temperatuur brengen van de restwarmte bepalend zijn voor de consumentenprijs, is het redelijk om daarbij de kosten van de uitkoppeling als uitgangspunt te nemen conform de 'om niet'-systematiek in het huidige wetsvoorstel. Echter, om perspectief te bieden voor sectoren om de cascadering van warmte slimmer te integreren in het industriële proces (verwijzend naar de voorbeelden van datacentra en electrolyzers), waardoor de marginale kosten omlaag kunnen, moet er ruimte zijn voor een eerlijke onderhandeling tussen producent en warmtebedrijf over het

warmtetarief. Concreet suggereert Shell om ruimte te laten, voor sectoren waar de warmteuitkoppeling geïntegreerd wordt in de bedrijfsvoering, hiervoor een redelijke prijs uit te onderhandelen. Een mogelijke oplossing voor die gevallen waarin partijen er niet uitkomen is dat de ACM gevraagd wordt om een advies te geven over een redelijke prijs voor warmte van de juiste kwaliteit in de lokale omstandigheden.

Naar het oordeel van Shell zou artikel 6.1 alleen van toepassing moeten zijn in gevallen waarin een producent daadwerkelijk warmte loost en het warmtebedrijf het initiatief neemt om die warmte uitgekoppeld te krijgen op zijn warmtenetwerk is. In die gevallen kan verplichte uitkoppeling tegen vergoeding van alleen de uitkoppelkosten gerechtvaardigd zijn. Daarbij blijft het wetsvoorstel evenwel onduidelijk over de vraag of in die uitkoppelkosten ook een redelijk rendement op gedane investeringen mag worden meegenomen. In algemene zin valt trouwens op dat artikel 6.1 veel ongeregeld laat, terwijl in hoofdstuk 6 geen grondslag is opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur deze regels nader uit te werken. Dit betekent dat het warmtebedrijf en de restwarmteproducent op basis van een vrij algemeen wettelijk kader met elkaar in onderhandeling treden over een uitkoppelovereenkomst. Indien partijen daar niet uitkomen, dient men de geschilprocedure van hoofdstuk 10 te volgen. Dit betekent dat de ACM bij bindend besluit bepaalt onder welke voorwaarden de warmte dient te worden uitgekoppeld. Shell zou willen bepleiten dat – gelet op de rechtszekerheid - de randvoorwaarden voor uitkoppeling van restwarmte in iets meer detail worden uitgewerkt in wet- of lagere regelgeving. Een onderwerp dat daarbij aandacht verdient is een duidelijke afbakening van het begrip restwarmte.

Tariefregulering

Het wetsvoorstel bevat in hoofdstuk 7 de blauwdruk om in de periode 2020-2030 in verschillende stappen vanuit het huidige tariefsysteem op basis van de zogeheten gasreferentie toe te werken naar een systeem van toegestane inkomsten op basis van maatstafconcurrentie. De grote lijnen van dit systeem zijn duidelijk verwoord in de tekst van het wetsvoorstel en de toelichting daarop. De verdere detaillering zal echter de komende jaren plaatsvinden in lagere regelgeving en besluitvorming door de ACM.

Het thema ‘investeringsklimaat voor de ontwikkeling van grote bronnen’ kwam eerder in deze zienswijze al ter sprake. Om de warmtetransitie te laten slagen, zijn de komende jaren zeer aanzienlijke investeringen vereist in grote warmtebronnen. De plannen voor die investeringen worden nu al gemaakt. Zoals reeds toegelicht ziet Shell daarbij een rol voor onafhankelijke exploitanten van grote bronnen die hun warmte over een open backboneinfrastructuur aan één of meer warmteleveranciers en rechtstreeks aan grootverbruikers leveren. Met het oog daarop is het van belang om in een vroeg stadium te begrijpen of, en zo ja, op welke manier, de exploitatie van een warmtebron beïnvloed zou kunnen worden door tariefbesluiten van de ACM. Shell zou graag zien dat daarover in de tekst van het wetsvoorstel, dan wel in de toelichting daarop, meer duidelijkheid wordt verschaft. Kunnen warmteproducenten in vrije onderhandeling tarieven overeenkomen met warmtebedrijven en wat betekent een systeem van maatstafregulering van eindgebruikerstarieven voor die inkoopstarieven?

Slot

Tot slot wensen wij te benadrukken dat het een goede zaak zou zijn als dit wetsvoorstel zo snel als mogelijk wordt aangenomen en in werking treedt, met verbeteringen vanuit deze consultatie. anzelfsprekend zijn wij bereid om met het Ministerie in gesprek te gaan over de gegeven commentaren en hier nadere toelichting op of praktijkvoorbeelden bij te geven.