

ministerie van EZK
T.a.v. de heer Wiebes
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC 'S-GRAVENHAGE

Parallelweg 1
Postbus 843
3100 AV Schiedam
T 010 - 246 80 00
F 010 - 246 82 83
E info@dcmr.nl
W www.dcmr.nl

Ons kenmerk
22298895

Uw kenmerk

Datum

Contact
info@dcmr.nl

Afdeling
Reguleren en Advies

Bijlagen
1

Onderwerp
Zienswijze wetsvoorstel Collectieve warmtevoorziening



Geachte heer Wiebes,

DCMR milieudienst Rijnmond maakt graag gebruik van de mogelijkheid, die u heeft geboden om te reageren op het wetsvoorstel Collectieve warmtevoorziening.

Graag geven wij mee wat wij aan kennis en expertise hebben rondom een onderwerp uit het wetsvoorstel, namelijk restwarmte. U treft onze inbreng aan in de bijlage bij deze brief. We lichten graag twee van onze suggesties uit de bijlagen nader toe:

Wij doen de suggestie; te regelen, dat er geen betaling van een warmtepartij aan een ontdoener van restwarmte plaatsvindt. U heeft het om niet moeten verstrekken van restwarmte in het wetsvoorstel al geregeld. Wij vragen u dat ook te regelen voor de uitkoppelininstallatie. Indachtig 'de vervuiler betaalt' past het niet om de ophaal- en hergebruiksdienst te laten betalen voor de installatie om afvalwarmte te kunnen ophalen. Dat hoort de veroorzaker te betalen en er bestaat milieuregelgeving om dat te organiseren. Gebruik daarvan is dan ook de route die wij u aanraden om te zorgen dat dergelijke installaties er komen.

Wij bevelen u tevens aan (via dit wetsvoorstel of op basis van de geldende milieuwetgeving), om restwarmte veroorzakende bedrijven te verplichten hun warmtelozing bekend te maken, zodat die gegevens kunnen worden gebruikt bij de ontwikkeling van regionale warmtestrategiën, warmtetransitievisies en de totstandkoming van collectieve warmtevoorzieningen.

Voor de detaillering van deze suggesties, voor de overige suggesties en voor de onderbouwing verwijzen wij graag naar de bijlage.

Wij hopen u met deze zienswijze van dienst te zijn bij het vormgeven van de Wet Collectieve warmtevoorziening. Mocht u verdere inzet van ons wensen, dan zijn wij daar uiteraard voor beschikbaar.

Ons kenmerk
22298895



Hoogachtend,

Namens de directeur DCMR Milieudienst Rijnmond

Mevrouw mr. J.P.A. Lamé, directielid Reguleren en Advies

Kopie verstuurd aan:

--

Bijlage bij de zienswijze DCMR op het wetsvoorstel collectieve warmtevoorziening

- Restwarmte lozing voorkomen of de toestemming voor lozing aan voorwaarden verbinden kan via Wet milieubeheervergunning, straks omgevingswetvergunning, voor grote bedrijven geregeld worden. Een haakje hierheen vanuit de Warmtewet is natuurlijk wel gewenst.
- Ter uitkoppeling moeten aanbieden en daarvoor de nodige voorzieningen moeten treffen alvorens te mogen lozen kan (bij lozingen van relevante omvang) via Wet milieubeheer en eventueel de lozingsvergunning van Rijkswaterstaat worden vereist. Te zijner tijd kan dat in beide gevallen vanuit de Omgevingswet. U heeft zeggenschap over het gebruik van die route. Door het negeren van deze mogelijkheid zou de indruk kunnen ontstaan dat u ofwel het klimaatvraagstuk, ofwel de milieuwetgeving bagatelliseert – alsof het klimaatvraagstuk te klein is om er algemeen geldende verplichtingen aan te.
- De eerste ervaring met het bepalen van uitkoppelkosten stamt uit de tijd dat het Rotterdamse Warmtebedrijf (WBR) probeerde een uitkoppeling van raffinaderijwarmte bij Shell voor elkaar te krijgen ('WBR 1.0'). Kort gezegd is de historie zoals die ons bekend is, dat de aanvankelijke uitkoppelkosten in de loop van het proces steeds te laag bleken ingeschat, totdat op den duur die uitkoppeling onbetaalbare warmte op zou leveren en de stekker uit dit project moest worden getrokken. Wij hebben geen aanleiding te twifelen aan deze informatie, noch aan de goede bedoelingen van beide partijen in die zaak. Wij zien dit daarom als les uit die historie dat er niet zo maar even een prijskaartje is te hangen aan warmte uitkoppeling.
- DCMR heeft ervaring met de Kosten Baten Analyses van grote (>20 MWth) nieuwe stookinstallaties. De tot nu toe opgeleverde KostenBaten Analyses ondersteunen de ervaring hierboven:
 - Lang niet elk bedrijf is bereid of in staat om binnen een aanvaardbare tijd een prijs voor de uitkoppeling te bepalen;
 - Wij zien grote verschillen in het rendement dat de restwarmteproducenten; hanteren voor een KBA-berekening (en dus voor een uitkoppelinstallatie). Sommige bedrijven rekenen met een rendement van 6 %, anderen met 15% of zelfs rond de 20 %. Wij stellen voor, om per wet vast te leggen met welk rendement mag worden gerekend;
 - Het is niet tot nauwelijks te controleren/te objectiveren of een bedrijf een uitkoppeling onderschat of overschat qua complexiteit, (meer)kosten en noodzakelijkheid van diverse installatieonderdelen en opgevoerde kostencomponenten.
 - De opgave van bedrijven als het om alleen al de omvang van de uitkoppelbare warmte gaat, is regelmatig hoger dan het vermogen dat daadwerkelijk beschikbaar is.
 - De temperatuurgrenzen waarbinnen bedrijven een specifieke restwarmtestroom passend achten, stemmen lang niet altijd overeen, ook niet als van dezelfde netvereisten wordt uitgegaan.
 - Plichten om iets te doen (zoals restwarmte aanbieden) werken factoren beter en sneller dan vrijwillige bepalingen – wij horen met regelmaat: "Eis het alsjeblieft, dan gebeurt het tenminste". Dat heeft niet te maken met onwil, maar met de manier waarop bedrijven zijn georganiseerd.
- We zien in de vormgeving van de restwarmte-optie in dit wetsvoorstel een aanzienlijk risico op het onbenut blijven van nu geloosde restwarmte, om de volgende redenen:
 - Warmtebedrijven winnen de populariteitsprijs niet met het aanbieden van restwarmte. Zeker niet van het diepgroene smaldeel van de bevolking dat dit geen duurzame energie vindt omdat het een fossiele oorsprong heeft terwijl dit wel warmte is die over en beschikbaar is. Voor de Warmtebedrijven is er in het algemeen veel aan gelegen om als groen en duurzaam te worden gezien;

- Warmtebedrijven gaan last hebben van de onzekerheid over de uitkoppelkosten en het tijdsverloop voordat een warmte-uitkoppelprijs wel zeker is. Die onzekerheid maakt restwarmte eerder een 'last resort', dan de voorkeurspositie. Dit terwijl het voorkomen van het weggooien van ontstane warmte de eerste bron zou moeten zijn voor een collectieve warmtevoorziening, omdat die dubbel effectief is: er wordt een lozing gestopt of verminderd én er is geen nieuwe productie van warmte nodig, waardoor er effectief minder brandstof wordt gebruikt. Wat minder kost én minder warmte in de atmosfeer oplevert, nog naast het CO₂-effect.
- Publieke belangen hebben geen stem in het proces om restwarmte-uitkoppeling te realiseren: de gemeente staat daar buiten en ACM heeft geen maatschappelijke rol buiten het controleren van de redelijkheid van de financiële opgave. Als één of beide partijen er geen zin in hebben, gebeurt er dus helemaal niets met uitkoppelbare restwarmte.
- Restwarmte veroorzakende bedrijven worden niet verplicht hun gehele warmtelozing op te geven. Warmtebedrijven moeten dus prijsopgave vragen zonder te weten hoeveel warmte er bij wie beschikbaar is, of moeten enkel varen op de informatie die de bedrijven wel willen geven.
- Met de regeling dat het warmtebedrijf de kosten voor uitkoppeling aan de veroorzaker moet betalen, krijgen veroorzakers van restwarmte het tegendeel van een gezonde impuls om uitkoppeling simpel en doeltreffend te organiseren, omdat zij de kosten toch kunnen doorberekenen. Kostenbeheersing loont daardoor niet. Degene die het moet gaan betalen (het warmtebedrijf en uiteindelijk diens klanten) kan geen controle uitoefenen om deze kosten te beheersen.
- Risico op voortijdig vertrek van de restwarmte-veroorzaker wordt vanuit het wetsvoorstel gedragen door het warmtebedrijf, terwijl die partij geen invloed heeft op de beslissingen en omstandigheden van het restwarmte veroorzakende bedrijf. Dit geval heeft zich in het verleden ook echt voorgedaan met Shell en het toenmalige warmtebedrijf;
- Het voor lange duur contracteren van restwarmte haalt het 'rest' karakter van die restwarmte onderuit. Vaststelling van een langjarige termijn waarop de warmtelivering in stand moet blijven om de uitkoppelininstallatie te kunnen terugverdienen is ook niet nodig indien die installatie gewoon wordt betaald door de veroorzaker.
- Een vergoeding voor 'opportunitetskosten' haalt eveneens het 'rest' karakter van de restwarmte weg. Dat kan misschien een werkende figuur zijn bij een singuliere bron die een nauwe band met de te beleveren gemeenschap heeft. In ons geval, met een industriegebied dat meer restwarmte heeft dan in heel Zuid-Holland kan worden gebruikt, is die constructie contra-productief. Afnemers betalen dan voor het in stand houden van restwarmte, terwijl we daar een overvloed van hebben. We kunnen daarentegen prima werken met een 'tekort', want als er geen restwarmte meer zou zijn, zijn er nog steeds voldoende andere duurzame alternatieven om warmte op warmwater-temperaturen te kunnen leveren. Waar nog bij komt dat een eventuele contractueel vastgelegde terugbetaling van opportunitetskosten in geval van een faillissement onmiddellijk verdamppt. Dat betekent dat in geval van faillissement van een restwarmte producerend bedrijf (als het wetsvoorstel ongewijzigd blijft) de betaalde opportunitetskosten én de betaling voor een uitkoppelininstallatie zijn verdamppt, of de installatie vervroegd moet worden afgeschreven.
- Betaling van uitkoppelkosten door het warmtebedrijf is het tegendeel van het geldende principe dat de vervuiler betaalt. De afvalinzamelaar betaalt dan, niet de afvalproducent. Dat is de omgekeerde wereld – zeker als het lozen van warmte niet aan een prijs of voorwaarden gebonden wordt.

Wij stellen voor:

WAT BETREFT DATA OVER RESTWARMTE

- Een plicht tot opgave van alle uitgaande warmte (boven een grens van bijvoorbeeld 0,1 MW op jaarbasis) op te nemen in dit wetsvoorstel, of aan te kondigen dat dit als flankerend beleid vanuit de milieuwetgeving zal worden geregeld.
- Deze opgave van restwarmte te standaardiseren, zodat de informatie zowel doenlijk is om te vergaren, als bruikbaar is voor de warmtegebruik-organiserende partij(en). We bieden onze ervaring met KBA's graag aan om te helpen een goed format te ontwikkelen.
- Onafhankelijke verificatie van die opgave te organiseren. Als Omgevingsdienst zijn we daarbij graag van dienst, omdat wij de bedrijfsprocessen al goed kennen en dus met weinig aanvullende inspanning de technische situatie kunnen beoordelen. Daarnaast is het natuurlijk ook onze wettelijke taak om de kansen om milieubelasting terug te dringen in kaart te hebben.
- Openbaarheid van deze gegevens geen keuze te laten zijn maar een plicht op basis van het Århus-verdrag. Wij adviseren u deze openbaarheid zo te organiseren, dat de partijen die voor de ontwikkeling van collectie warmteopties aan de lat staan (gemeenten, regio's én warmtebedrijven) daar gemak van hebben.

WAT BETREFT DE FINANCIËLE KANT VAN RESTWARMTE

- Geen uitkoppelkosten te laten vergoeden door het warmtebedrijf aan de ontoedener, of hooguit een bescheiden, in de Warmtewet gefixeerd vast bedrag. Daardoor draagt de veroorzaker van restwarmte (het merendeel van) de uitkoppelkosten én heeft de veroorzaker een gezond belang bij het betaalbaar vormgeven van de uitkoppelfaciliteit én hoeft de veroorzaker geen halsbrekende toeren uit te halen om een te hoge of te lage of te trage bepaling van die uitkoppelkosten te voorkomen. Het is binnen de milieuwetgeving een zeer normaal principe dat een bedrijf niet-terugverdienbare kosten maakt om de impact op het milieu te minimaliseren.
- Vast in dat gefixeerde vaste bedrag (zie hierboven) kan wel afhankelijk worden gemaakt van bijvoorbeeld het vermogen dat geleverd kan worden, de temperatuur van afgifte, uptime (of uptime in de winter), maar dus niet van de feitelijke kosten van de uitkoppelininstallatie. Ook een (bescheiden) omschakelvergoeding zou kunnen, als er vaak operationele kosten zijn door te moeten overstappen van restwarmtelevering naar eigen koeling en weer terug. Uiteraard is daarnaast ook een vergoeding gerechtvaardigd indien het restwarmte veroorzakende bedrijf op verzoek van het warmtebedrijf een extra dienst zou leveren – bijvoorbeeld buffering op het terrein of het tot boven de restwarmtespecificaties brengen om benutting in het warmtenet mogelijk te maken.
- Financiële hulp voor uitkoppeling – zo die rechtvaardig wordt gevonden - in elk geval buiten de businesscase van het collectieve warmtesysteem te organiseren. Zodat niet alleen warmteklanten, maar alle belastingbetalers bijdragen aan het beperken van warmte-emissies. Bijvoorbeeld door SDE-subsidie te verstrekken. Redenen kunnen bijvoorbeeld zijn dat die uitkoppelplicht nog niet is doorgevoerd of dat er anders onevenredig concurrentienadeel optreedt met buitenlandse ondernemingen of dat een vergoeding de meest gepaste manier is om het financiële nadeel te compenseren van niet-ETS bedrijven die uitkoppelen ten opzichte van ETS-ondernemingen.
- Af te zien van opportuiniteitskosten. Voor onze regio, de Rijnmond, zijn er talloze vervangende warmtelozingen die kunnen worden uitgekoppeld. Er zijn voldoende rapporten, zoals onlangs weer de studie van PDC en Haskoning, die aantonen dat het slecht is gesteld met de efficiencyverbetering in de industrie omdat de CO2-prijs tot nog toe weinig impact heeft en de energiekosten van grote bedrijven relatief laag

zijn. Daardoor vinden zelfs besparingen die zichzelf naar verloop van tijd terugverdienen niet vanzelfsprekend plaats. Het zou een ongezonde vastlegging van de status quo zijn om in ons gebied via opportuniteitskosten verdere efficiencyverbeteringen nog extra te remmen.

- Af te zien van contractuele vastlegging dat de warmtelozing langjarig in stand moet blijven. Zoals al bij het punt hiervoor aangehaald: er zijn hier zo veel bronopties, dat een vorm van binding die aansluit bij de investeringsaanpak van de industrie voldoende moet zijn om volgende bronnen te ontsluiten als er één zou wegvallen of verminderen. Naar onze inschatting is het afdoende om het restwarmte veroorzakende bedrijf (in twee stappen) kennis te laten geven van verandering: ten minste 4 jaar voorafgaand aan de feitelijke aanpassing kennis te geven van het voornemen de restwarmtelozing te veranderen en tenminste 2 jaar voor de feitelijke verandering kennisgeving van het feitelijke investeringsbesluit. Dat moet voldoende zijn om een warmtebedrijf gelegenheid te bieden alternatieve bronnen te organiseren. Alleen voor zover die termijnen door de ontdoener niet gehaald zijn, zou het warmtebedrijf kosten voor inzet van piekvermogen moeten kunnen doorberekenen. Ruimere termijnen om restwarmte vast te leggen zijn naar ons inzicht niet nodig. Gecombineerd met de verschuiving van de uitkoppelininstallatiekosten naar de restwarmte veroorzaker ontstaat zo een verantwoorde lastenverdeling rond het beëindigen van restwarmtelozingen.