

Datum: 02/08/20

Aan: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Onderwerp: Reactie Consumentenbond op consultatie 'Wet collectieve warmtevoorziening'

Dit document bevat de reactie van Consumentenbond op de internetconsultatie¹ over de Wet houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmtevoorziening).

Samenvatting

Consumentenbond is mede-ondertekenaar van de reactie van de 'Warmtecoalitie' van 44 partijen. Wij delen de zorgen die in die reactie genoemd zijn, dat de wet het dominante marktmodel waarin een aangewezen geïntegreerd warmtebedrijf (dat eigenaar is van zowel warmtebron als netwerk) een concessie van 20 tot 30 jaar krijgt teveel centraal stelt. En dat dit de verdere ontwikkeling van bewonerscollectieven, innovatie, concurrentie en verduurzaming tegen kan gaan. Met negatieve gevolgen voor milieu en consumenten.

Het is duidelijk dat de huidige Warmtewet niet meer voldoet, omdat hij onvoldoende consumentenbescherming biedt, verduurzaming niet stimuleert, en niet geschikt is voor de grote opgave van het Klimaatakkoord, waarbij het aantal warmtenetten en aangesloten gebruikers vele malen groter zal worden dan nu het geval is. Daarom is het goed dat er nu een veelomvattend wetsvoorstel ligt. Maar op een aantal punten is dit wetsvoorstel nog niet ambitieus of duidelijk genoeg. En onzekerheid verkleint het voor de energietransitie zo belangrijke draagvlak onder consumenten.

In deze reactie gaan wij, aanvullend op de reactie van de Warmtecoalitie, in op een paar punten die voor de Consumentenbond van belang zijn.

Tarieven

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe tariefregulering die transparanter is en gebaseerd zal zijn op werkelijke kosten, in plaats van gerelateerd aan de prijs van verwarmen met aardgas. Dat is positief.

Om toekomstige mogelijke afnemers van een nieuw warmtenet duidelijkheid te bieden voorziet de wet in het aankondigen van 'minimale en maximale tarieven die het aangewezen warmtebedrijf gedurende de eerste 5 jaar na aanvang van de warmtelevering in rekening zal kunnen brengen voor de levering van warmte'. Om meerdere redenen volstaat dit niet:

- Het is niet duidelijk wat de toegestane bandbreedte tussen minimale en maximale tarieven zal zijn. Consumenten zullen zo geneigd zijn voor de zekerheid met de maximale tarieven te gaan rekenen.

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>

- Het is niet duidelijk welke kosten (vaste/variabele) precies bedoeld worden. En of warmtebedrijven ook mogen differentiëren in hun aanbod (bijv. lagere vaste kosten en hogere variabele kosten voor gebruikers die zuinig stoken). Gebruikers zullen meer hebben aan een schatting van de totale kosten op jaarbasis.
- De kosten om, na vijf jaar, afgesloten te worden van het warmtenet zijn hoog (momenteel rond €3000). Voor een goed overwogen beslissing heeft de eindgebruiker dus ook informatie nodig over de tarieven ná de eerste 5 jaar.

Vanwege het bovenstaande pleit Consumentenbond voor het vastleggen van de maximale ‘tariefschok’ na elke nieuwe tariefreguleringsperiode. Dus een percentage ten opzichte van het vorige tarief. Een dergelijke bepaling zou ook afnemers van bestaande warmtenetten een betere bescherming bieden.

Overgangperiode

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe, kostengebaseerde tariefreguleringsmethode is sprake van een meerjarige overgangperiode (fasen 0 en 1 op pagina 66 van de MvT). Bestaande afnemers zijn vaak al jarenlang aangesloten op een warmtenet. In die periode waren deze consumenten al onderdeel van de oplossing, niet het probleem, van de energietransitie. Toch hebben ze moeten aanzien hoe hun warmtekosten zijn gestegen, als gevolg van het hanteren van de gasreferentie (NMDA-tariefregulering). Om deze consumenten te beschermen tegen verdere tariefstijgingen in de aanloop naar de nieuwe regulering, en het broze draagvlak voor warmtenetten in deze cruciale periode te behouden, pleit Consumentenbond ervoor om voor fasen 0 en 1 de maximale warmtetarieven te maximeren op de huidige NMDA-tarieven.

Opt-out

Consumentenbond vindt het goed dat het wetsvoorstel voorziet in een opt-out mogelijkheid voor bewoners die niet op een warmtenet aangesloten willen worden. Het wetsvoorstel is echter niet duidelijk genoeg over de voorwaarden van de opt-out.

Er wordt verwezen naar de Omgevingswet voor de bepaling van de gelijkwaardigheid van de individuele warmtevoorziening. En er wordt gesteld dat burgemeester en wethouders toestemming voor de opt-out kunnen weigeren. Hoe zij dit op onafhankelijke en deskundige manier gaan doen is niet duidelijk. Ook is niet duidelijk op welke termijn de individuele warmtevoorziening aan de eisen van gelijkwaardigheid moet voldoen en in hoeverre de toekomstige verduurzaming van een nieuw warmtenet meegenomen zal worden.

Daarnaast wordt in de Memorie van Toelichting (pagina 44) vermeld dat om te voorkomen dat opt-out mogelijk is met een niet-duurzame oplossing - op het moment dat een nieuw warmtenet bij aanleg nog niet duurzaam is en het gelijkwaardig alternatief dat dus ook niet zou hoeven zijn - in de Omgevingswet specifieke energiebronnen uitgesloten gaan worden. Door de verwijzing naar de Omgevingswet is niet duidelijk hoe dat uitpakt. Gaat het bijvoorbeeld om het uitsluiten van pelletkachels en andere vormen van houtstook, dan kan dat positief uitpakken voor consumenten – immers, als je op een duurzaam en schoon

warmtenet aangesloten bent, is het wel zuur als je vervolgens gezondheidsschade lijdt door de rook van burens die niet op dat net aangesloten wilden worden. Maar gezien de 'track record' van de Rijksoverheid ligt het meer voor de hand dat bijvoorbeeld een hybride warmtepomp, waarbij in het overgrote deel van de warmtebehoefte wordt voorzien door een zuinige en duurzame warmtepomp, en voor een klein deel door een HR-cv-ketel op aardgas (met veel schonere verbranding dan een pelletkachel), uitgesloten zal worden.

Dan kan het gebeuren dat een consument die, indachtig de energietransitie en het Klimaatakkoord, geïnvesteerd heeft in goede woningisolatie en een hybride warmtepomp, verplicht aangesloten wordt op een (nog) niet duurzaam warmtenet en daarmee zowel meer CO₂-emissie veroorzaakt dan als hij niet aangesloten zou zijn, als duurder uit is en zijn investering deels teniet gedaan ziet. Terwijl zijn buurman - die zijn woning niet heeft geïsoleerd - op basis van een vervuilende en overlast veroorzakende pelletkachel niet op het warmtenet aangesloten hoeft te worden.

Deze onbedoelde neveneffecten van de opt-outregeling kunnen funest zijn voor het draagvlak van warmtenetten en de energietransitie in bredere zin.

Wij zien twee mogelijkheden om dit soort ongewenste situaties te voorkomen:

- 1) Houdt bij de gelijkwaardigheidstoets rekening met andere milieueffecten dan CO₂, zoals fijnstofemissies. En met de vastgelegde verduurzaming van het nieuwe warmtenet. Deze verduurzaming moet dan wel echt zeker zijn en gehandhaafd worden. En voor een eerlijke vergelijking moet ook de verduurzaming van bijv. het stoken middels een (hybride) warmtepomp meegenomen worden, dus de dalende PEF (primaire energiefactor) naarmate elektriciteit van het stroomnet duurzamer wordt opgewekt.
- 2) Punt 1 kan ertoe leiden dat de vergelijking met het warmtenet in meer gevallen negatief uitpakt voor het warmtenet. Dat zou tot een groter aantal gebouweigenaren die zich niet willen laten aansluiten leiden, en daarmee tot een minder rendabel warmtenet. Wij vinden dat de Wet collectieve warmtevoorziening niet moet sturen op het zo grootschalig mogelijk uitrollen van warmtenetten, maar op het faciliteren van duurzame warmtenetten die ook qua kosten aantrekkelijk zijn voor consumenten. Op locaties waar de combinatie van duurzaamheid en betaalbaarheid er simpelweg niet in zit moeten gemeentes (kunnen) kiezen voor het (nog) niet aanbesteden van een warmtekavel.

Transparantie

Voor het draagvlak en het voorkomen van misstanden is transparantie essentieel. Het wetsvoorstel biedt nog onvoldoende zekerheid over o.a.

- de transparantie van de procedure van het vaststellen van de warmtekavels (krijgen bestaande warmteleveranciers hier niet teveel invloed op);
- De procedure rond het toestemming geven voor een alternatieve individuele warmtevoorziening (zie vorige punt).

- de duurzaamheid van de huidige en toekomstige geleverde warmte van een warmtenet. Wij zijn voor strenge eisen aan de warmte-etiketten die consumenten moeten informeren over de herkomst van de geleverde warmte. De regels voor certificering van duurzame warmte moeten het niet mogelijk maken dat een niet-duurzaam warmtenet 'vergroend' wordt door handel in garanties van oorsprong afkomstig van warmteproductielocaties die fysiek niet in verbinding staan met het betreffende warmtenet. Dat zou niet uit te leggen zijn aan consumenten.

Duurzaamheid

Over de werkelijke duurzaamheid van warmtenetten moet geen onzekerheid bestaan. Terecht staat in de MvT 'Verbruikers die kiezen voor een warmtenet willen ervan verzekerd zijn dat de maatregelen die zij moeten nemen om tot een alternatief te komen voor de cv-ketel ook daadwerkelijk minder CO₂ uitstoot ten opzichte van de cv-ketel veroorzaken.' Maar het wetsvoorstel noemt alleen CO₂-normen als criterium voor duurzaamheid. Dit doet geen recht aan het recente SER-advies over biomassa, en op het geringe draagvlak onder de bevolking voor biomassawarmtecentrales, onder meer vanwege de lokale uitstoot van gezondheidsschadend fijnstof.

Consumentenbond bepleit dus dat de duurzaamheidscriteria die gemeentes moeten gebruiken bij de afweging van de keuze voor warmtekavels en de aanwijzing van warmtebedrijven recht doen aan gerede zorgen over de duurzaamheid, en de gevolgen voor de lokale luchtkwaliteit, van biomassa als warmtebron.

Tenslotte staat in het wetsvoorstel heel weinig over de geleverde watertemperaturen van een warmtenet. De nieuwe wet zou een 'lock-in' van niet-duurzame HT (hoge temperatuur) warmtenetten moeten voorkomen. Zo'n lock-in is strijdig met verdere verduurzaming (HT geeft onherroepelijk grotere energieverliezen dan MT of LT, hoe duurzaam de bron ook is), en werkt ook de verduurzaming van woningen tegen. Woningverduurzaming leidt behalve tot energiebesparing ook tot meer comfort en een hogere woningwaarde. Daarom is het wenselijk dat de nieuwe warmtewet duidelijkheid verzekert over de toekomstige overgang binnen een warmtekavel van een HT-regime naar een lage temperatuur warmtenet. En daarmee over het tijdsplan waarin bewoners moeten zorgen dat hun woning aan de isolatiestandaard voldoet.