

Reactie op de internet consultatie Wet Collectieve warmtevoorziening (CWV)

Algemeen

De concept wet stelt dat warmte bedrijven zowel vanuit de publieke als private sector kunnen worden geëxploiteerd, echter het gehele palet aan regelgeving, beschreven in deze concept wet, is van dien aard, dat in feite sprake is van het volledig onder publieke controle brengen van warmte bedrijven.

In de kern leidt dit tot de vraag of en in welke mate private investeerders worden toegelaten als aandeelhouder van publieke en gereguleerde bedrijven. Als gevolg wordt de invulling van het begrip "redelijk rendement" cruciaal in de besluitvorming van investeerders of zij obligatie leningen zullen verstrekken aan overheidsorganisaties of dat zij als aandeelhouder zullen instappen. Aangezien de concept wet de beoordeling over wat een redelijk rendement is, aan ACM overlaat, maakt dus straks de ACM de politieke keuze inzake (de mate van) marktwerking en in welke mate de consument daarvan de rekening betaalt. Is dat echt wat we willen ?

1. Opstellen transitie visie warmte en bepalen warmte kavel op basis van solide data

De eerste stappen in het proces voor de gemeenten is het opstellen van een transitievisie warmte en, indien gemeenten op basis daarvan hebben kunnen vaststellen dat een keuze voor een warmtenet de juiste is, het vaststellen van de warmte kavels. Beiden vergen een grondige analyse, gebaseerd op solide data; geaggregeerde data die echter mogelijk ook terug te herleiden is naar individueel verbruik per aansluiting. De wet dient een wettelijke grondslag te bevatten om niet in strijd te zijn met de AVG. Doelbinding waarvoor de grondslag geldig is dient te zijn "het kunnen bepalen of de keuze voor een collectieve warmte voorziening de meest betaalbare en betrouwbare oplossing is" en "het kunnen bepalen van de juiste warmte kavels". Het advies is hiervoor deze grondslag in de wet op te nemen.

2. Proces "aanwijzing warmtebedrijf" in lijn met Europese aanbestedingsregels (artikel 2.3)

In het concept wetvoorstel is vastgelegd dat enerzijds de burgemeester en wethouders de volledige regie hebben over de aanwijzing van een warmtebedrijf, anderzijds dat ook ACM en de provincie een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben waar de gemeenten niet aan kunnen tornen. Dit triggert de vraag of de in de wet beschreven procedure op een consistente wijze de vigerende Europese aanbestedingsregels kan vervangen en welke (aanvullende) verplichtingen hieruit voor gemeenten en andere betrokken overheidsinstanties volgen. Het advies is dit nader te verduidelijken en dit te bevestigen zodat, in de toekomst enige aansprakelijkheid, ingeval van inconsistentie, hiervoor niet bij de gemeenten zal rusten.

3. Relevante informatie voor gemeenten in de eerste stappen van het proces (par. 2.1 en par. 2.2)

De gemeenten hebben in dit eerste stappen van het geschetste proces de verantwoordelijkheid voor de oplevering en vaststelling van 3 producten:

- De transitie visie waarin aangegeven moet worden hoe de woningen in haar gemeente voor 2030 aardgasvrij gemaakt gaan worden, wat de kansrijke duurzame alternatieven zijn, en welke tevens leiden tot de laagste nationale kosten . (NB. : hoe kan de gemeente de laagste "nationale kosten" bepalen ?). Deze opgave dient door middel van een raadsbesluit eind 2021 afgerond te zijn. Tevens dient te zijn aangegeven welke wijken het meest kansrijk zijn om mee te starten.
- De vaststelling van een warmte kavel, onder andere op basis van het criterium of een warmtebedrijf doelmatig kan aanleggen en exploiteren waarbij e.e.a. betaalbaar blijft en

onnodige kosten worden vermeden (NB. wat verstaat een gemeente onder doelmatig en betaalbaar ?).

- De aanwijzing van een warmtebedrijf via een gestructureerd transparant en non discriminatoir proces, voornamelijk op basis van een toets door ACM, een globaal kavel plan en een beoordeling van duurzaamheid (CO2 reductie) en leveringszekerheid. Tarief informatie maakt daar geen deel van uit aangezien de tarieven door ACM wordt vastgesteld.

De resultaten van de transitie visie zijn daarbij input voor de vaststelling van de warmte kavels en de keuze van de warmte kavels vormt een essentieel kader voor een aanbod van een warmtebedrijf en de aanwijzing ervan door de gemeente.

Er is derhalve alleen sprake van een transparant en non discriminatoir proces in de aanwijzing van een warmtebedrijf als de informatie die onderliggend is aan de uitkomsten van de transitie visie en vaststelling van de kavel openbaar is vóór het proces van aanwijzing. Kortom: het proces om te komen tot een transitievisie warmte en de vaststelling van de warmte kavels is dus onderdeel van het transparante en non discriminatoire proces om te komen tot de aanwijzing van een warmtebedrijf. Zo wordt toewerken naar een vooraf bepaalde uitkomst zoveel mogelijk voorkomen. Het advies is, mede in lijn met punt 2 hierboven, de eisen (transparantie en non discriminatoir), in de wet ook van toepassing te verklaren voor het proces dat leidt tot de transitie visie en de kavel bepaling.

4. Indicatieve beschrijvingen in het globale kavel plan (artikel 2.11)

In het globale kavelplan wordt verzocht om een indicatieve beschrijving. Aangezien het woord in de wet “indicatief” niet juridisch bindend is, introduceert dit een significant risico (inhoudelijk en voortgang) in het besluitvormingsproces van de gemeente, waar het kosten en tarief informatie betreft. Het advies is hier het woord “globaal” te hanteren waarbij in het globale kavelplan door aanbieders bandbreedte bedragen kunnen worden aangegeven voor investeringen, kosten en initiële tarieven. De maximale waarden van de bedragen (kosten en tarieven) in die bandbreedte zijn daarbij bindend.

Een dergelijke voorwaarde zal aanzienlijk bijdragen aan het participatie draagvlak vanuit de gemeente raad. Tevens wordt direct veel “re-work” vermeden als op een later moment zou blijken dat sprake gaat worden van niet realistische tarieven (die door een gemeenteraad niet geaccepteerd worden, en die bij verlaging door ACM tot een niet reële business case voor het warmtebedrijf gaat leiden, waardoor het gehele proces opnieuw doorlopen dient te worden).

Ook in het uitgewerkte kavelplan is sprake van een opgave van “indicatieve” tarieven. Ook hier wordt voorgesteld de terminologie aan te passen naar “voorziene tarieven” met een kleinere bandbreedte dan in het globale kavelplan, waarbij de maximale bedragen ook hier bindend moeten zijn en niet boven het maximum van het globale kavelplan mogen uitkomen. Dit creëert daarmee een veel solidere basis voor definitieve besluitvorming binnen de gemeente.

5. Gegevens verstrekking aan de gebruiker (art. 2.22 en toelichting par. 3.5.6)

Paragraaf 3.5.6 beschrijft de verplichting van het warmtebedrijf gegevens te verstrekken aan de gebruiker. Hierbij wordt gemist het thema “gegevens verstrekking aan derden”, iets wat niet alleen bij elektriciteit en gaslevering relevant is (zie energie wet in wording), maar ook bij warmte levering.

Het advies is hier een zin aan toe te voegen: “het warmtebedrijf is tevens verplicht tot gegevens levering aan derden, welke alleen kan plaats vinden indien daarvoor een wettelijke grondslag met

doelbinding aanwezig is, of indien de gebruiker hiervoor expliciet en vooraf toestemming voor heeft gegeven” (voor E en G wordt dit ook zo in de komende energiewet geregeld).

Dit opent hiermee de weg voor innovatieve diensten m.b.t. warmte en isolatie ten voordele van de consument.

6. Energie prestatie coëfficiënt (EPC) (art. 2.11, art. 2.19 en art. 2.29, toelichting par. 3.6.3)

In paragraaf 3.6.3 wordt uitgebreid ingegaan op de problematiek m.b.t. minimale isolatie waarden en de garantie op voldoende verwarming hetgeen een complex issue is aangezien ook de gebouw eigenaar hier een verantwoordelijkheid in heeft.

Het advies is te overwegen hier een koppeling aan te brengen met huidige en komende EU regelgeving inzake energie prestatie coëfficiënt (EPC) van gebouwen, waardoor het vraagstuk in grote mate kan worden genormeerd en geobjectiveerd. Indien gebouwen eigenaren een verplichting hebben tot het hebben van een energie label, alsook in de nabije toekomst dienen te voldoen aan een bijbehorende prestatie coëfficiënt, kan dit een prima vertrekpunt zijn voor het vastleggen van de product kwaliteit warmte die door het warmtebedrijf geleverd dient te worden. Tevens wordt hiermee in een vroegtijdig stadium de relatie tussen eisen aan de gebouwde omgeving in termen van EPC en de business case van het warmtebedrijf zichtbaar (bij zeer goed geïsoleerde gebouwen valt weinig te verdienen).

7. Op afstand uitleesbare slimme warmte meters (artikel 2.25)

De concept wet beschrijft de verplichting voor warmtebedrijven tot het installeren van individuele op afstand uitleesbare warmte meters, conform Europese regelgeving. De wet beschrijft hierbij alternatieven indien een individuele op afstand uitleesbare warmtemeter technisch niet haalbaar of kosten efficiënt is. Teneinde maximaal individuele warmte meters ten voordele van de consument te kunnen plaatsen, moet het warmte bedrijven worden toegestaan om samen te werken met de netbeheerders, die verantwoordelijk zijn voor de E en G meter. De komende jaren worden nog tal van ontwikkelingen verwacht rondom het concept van meters en de technologie van uitlezen en communicatie (telecom), zodat hier significante synergie en daarmee kosten efficiency te bereiken is. Uitgangspunt is dat de warmte meter, behorende bij een warmte afleverpunt, een asset van het warmtebedrijf is. Het advies is de wet zodanig te formuleren dat een dergelijke samenwerking mogelijk is.

8. Samenwerking tussen warmte transport beheerders (wet: hoofdstuk 5, toelichting: hoofdstuk 6)

De concept wet beschrijft in hoofdstuk 5 (in de toelichting hoofdstuk 6) de taken van de warmte transportbeheerder. Gegeven het karakter van warmte, ligt het daarbij in de verwachting dat er in Nederland een beperkt aantal regionaal georiënteerde warmte transportbeheerders zullen ontstaan, met als taak het aanleggen en beheren van het warmte transportnet, het uitvoeren van “system operations” taken en het invullen van de rol van markt meester. Ook hier wordt sturing op kosten en mogelijk maatstaf regulering voorgesteld om kosten van warmte transport zo minimaal als mogelijk te houden.

Aangezien de system operations rol (forecasting, balancing & settlement) en marktmeester rol (faciliteren in vraag en aanbod matching) significante investeringen in ICT systemen, meetvoorzieningen (op koppelvlakken met de warmtebedrijven en warmtebronnen) en markt processen gaan vereisen (zie de E en G wereld), en daarvoor de kennis in Nederland tevens beperkt is, wordt voorgesteld in de wet op te nemen dat het de diverse warmte transport beheerders vrijstaat, dan wel wordt geadviseerd, op

dit vlak samen te werken. Samenwerking leidt hier tot absoluut lagere kosten dan benchmarking via maatstafregulering, en het vergroot tevens transparantie en uniformiteit naar de markt. Het advies is dit in de wet te expliciteren.

9. Wat is een gelijkwaardig alternatief (art. 2.30, toelichting paragraaf 3.7.3)

De toelichting op de wet beschrijft in paragraaf 3.7.3 dat burgemeester en wethouders bepalen op grond van artikel 4.7 eerste lid van de omgevingswet of sprake is van een gelijkwaardig alternatief t.o.v. het collectieve warmte systeem als daarmee wat betreft energie zuinigheid en bescherming van het milieu het zelfde resultaat wordt bereikt. Ook als gevolg van voortschrijdende technologische ontwikkelingen kunnen in de toekomst gelijkwaardige alternatieven ontstaan die nu nog niet bekend zijn.

Het advies is in deze wet de term gelijkwaardig alternatief middels duidelijke criteria te expliciteren zodat door alle gemeenten hier dezelfde betekenis aan kan worden geduid: Is een alternatief dat gelijkwaardig of net iets minder scoort als een collectieve warmte voorziening op energie zuinigheid en milieu maar wel significant goedkoper is, wel of niet te beschouwen als een gelijkwaardig alternatief? Verduidelijking voorkomt veel discussie en mogelijke juridische procedures nadien.

10. Aanwijzing ander warmtebedrijf (art. 2.5 en 2.6)

Indien de gemeente, na melding van de ACM tot het besluit tot aanwijzing van een ander warmtebedrijf a.g.v. enige ingebrekestelling, op het moment dat het warmtebedrijf al in bedrijf is, dan wel investeringen gedaan heeft en/of de aanleg heeft gestart, dan is het van belang dat de assets c.q. de investeringen tegen een vergoeding kunnen overgaan van het oude naar het nieuwe warmtebedrijf. Dit vanuit consumenten en maatschappelijke belang om te streven naar de laagste maatschappelijke kosten. Een verplichting daartoe ontbreekt in de huidige concept wet, hetgeen de gemeenten in hun mogelijkheden beperkt om van dit recht gebruik te maken op een wijze dat de burger daar minimale hinder van ondervindt. Het advies is deze clause in de wet op te nemen.

11. Tarieven zoals door warmtebedrijven gecommuniceerd naar gemeente versus de tarieven, vastgesteld door ACM (art. 2.11)

Warmtebedrijven zullen, teneinde hun ondernemingsrisico te beperken bij het verstrekken van tarief informatie in het globale kavelplan aan de veilige kant gaan zitten. Tevens beschrijft de concept wet dat het van belang is dat bij de invoering van de nieuwe tarief systematiek geen grote tarief schokken zullen optreden, wanneer wordt overgegaan van aardgas naar warmte of wanneer een bestaand warmtebedrijf overgaat van op gasreferentie gebaseerde tarieven naar een kostprijs plus model.

Voor de besluitvorming in de gemeenten m.b.t. de aanwijzing van een warmtebedrijf en het draagvlak van burgers die in het participatie proces verkregen moet worden, is dit een zeer belangrijk punt. Het advies is dat in de wet de taakstelling van ACM, bij het toetsen van het globale en uitgewerkte kavelplan, dit punt expliciet wordt gemaakt en dat de ACM toetst op de te verwachten tarieven en mogelijke tariefschokken op basis van de verstrekte financiële bandbreedtes (zie punt 4 hierboven).

Als consequentie betekent dit dat de gemeente aan de ACM referentie data m.b.t de bestaande situatie dient aan te leveren, zodat ACM deze toets kan doen. Hiervoor zal de gemeente de kosten voor de gebruikers van aardgas of warmte (bij bestaande warmte bedrijven) in kaart brengen, geaggregeerd op kavel niveau, en deze aan ACM hiervoor ter beschikking stellen.