

# Het publiek belang in de Wet Collectieve Warmtevoorziening

2 augustus 2020

dr. ir. F.A. van Beek

## 1. In het wetsvoorstel is het publiek belang onvoldoende geborgd

Hoewel de energievoorziening van groot 'publiek belang' is, komt dit begrip in het wetsvoorstel zelf niet of nauwelijks aan de orde. Wel zien we dit begrip terug in de toelichting en in de brief aan de Tweede Kamer. De definitie van het begrip 'publiek belang' op blz. 2 van de toelichting gaat over betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid. Met name de uit het oogpunt van het publiek belang onvoldoende en eenzijdige uitwerking in het wetsvoorstel van het begrip 'leveringszekerheid' is problematisch en heeft geleid tot het smalle en beperkende paradigma van het 'warmtebedrijf' dat in een exclusieve en langdurige concessie (zie artikel 2.3) garant moet staan voor uitsluitend systeemtechnische leveringszekerheid.

In mijn reactie heb ik mij gebaseerd op mijn studie over publieke waardecreatie met hernieuwbare energie, die ik heb vastgelegd en gerapporteerd in een in 2019 verschenen proefschrift (bron: Beek, F.A. van, *Hernieuwbare energie voor iedereen*, Utrecht, 20 november 2020<sup>1</sup>). Kern van de reactie op het wetsvoorstel is het geconstateerde gebrek aan focus in het wetsvoorstel op het publieke belang bij de systeemontwikkeling en bestuurlijke kaderstelling van collectieve warmtevoorzieningen.

In deze reactie op het concept van de Nieuwe Warmtewet komt achtereenvolgens aan de orde:

1. Een aangescherpte definitie van het begrip 'leveringszekerheid'.  
De definitie ervan in het wetsvoorstel is te eenzijdig georiënteerd op systeemtechniek. Het maatschappelijk aspect van het publiek belang is onvoldoende geborgd;
2. Het voorstel om het begrip 'warmtebedrijf' te vervangen door 'warmteleverancier'.  
Het paradigma van één warmtebedrijf dat in een langdurige concessie de volledig integrale verantwoordelijkheid heeft voor transport en levering van warmte en de productie en inkoop ervan is discutabel, want dat biedt geen garantie voor een op termijn adequaat en tegen maatschappelijk acceptabele voorwaarden functionerende warmtevoorziening;
3. Hoe burgemeester en wethouders het publiek belang kunnen borgen in een warmtekavel.  
De burgemeester en wethouders moeten in staat worden gesteld hun cruciale rol te vervullen in het borgen van het publieke belang in de inrichting van een warmtekavel met een warmtevoorziening. De toewijzing van een kavel aan één of meer partijen is hiervan een afgeleide en vervolg.
4. De beantwoording van de drie vragen uit de consultatie.

## 2. Definitie 'leveringszekerheid' aangescherpt met oog op publiek belang

Het begrip 'leveringszekerheid' is te smal en slechts systeemtechnisch gedefinieerd. Naast systeemtechnische beschikbaarheid van warmte, houdt leveringszekerheid ook in het borgen van warmte als essentiële voorziening voor alle door het bestuur (burgemeester en wethouders) aangegeven huishoudens en andere (private) partijen. Dat betreft in eerste instantie de consumptie van warmte tegen aantrekkelijke en marktconforme condities. In tweede instantie, zodra dit technisch en commercieel mogelijk is, gaat het ook om de levering van warmte door beheerders van gebouwen of door huishoudens waar sprake is van een warmteoverschot.

Alternatief voor definitie van leveringszekerheid:

"Leveringszekerheid: Zekerheid op de continuïteit van levering van warmte om te voorzien in de warmtevraag, uitgedrukt in (1) voldoende beschikbaarheid tegen een maatschappelijk aanvaardbare en marktconforme prijs, (2) voor alle door burgemeester en wethouders aangewezen bestaande en nieuwe huishoudens en private partijen in het bedieningsgebied van de

<sup>1</sup> Zie <https://www.uu.nl/agenda/promotie-hernieuwbare-energie-voor-iedereen>

warmtevoorziening (zie voor definitie warmtevoorziening verderop in deze bijdrage). Uitzondering is het ontbreken van deze zekerheid als gevolg van... (zie verder de tekst over leveringszekerheid in het wetsvoorstel)".

### 3. Warmteleverancier voor systeemtechnische en maatschappelijke leveringszekerheid

Het 'warmtebedrijf' is volgens het wetsvoorstel een "natuurlijk persoon of rechtspersoon die zich bezighoudt met transport en levering van warmte en productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan". Vervolgens wordt op dezelfde pagina in het wetsvoorstel in artikel 2.1 direct een verband gelegd tussen een warmtekavel en één warmtebedrijf. Het paradigma dat één bedrijf langdurig (enkele tientallen jaren) hiervoor verantwoordelijk moet worden gesteld, is te beperkend voor nieuw ondernemerschap en voor implementatie op termijn van nieuwe ontwikkelingen en innovaties. Het paradigma van één bedrijf verantwoordelijk voor het hele warmtesysteem (productie, distributie, levering) is geen garantie voor een op termijn adequaat en tegen maatschappelijk acceptabele voorwaarden functionerende warmtevoorziening.

In plaats daarvan moet het gaan om functionele coördinatie van productie, distributie en levering voor leveringszekerheid van warmte conform vooraf vastgestelde en overeengekomen publieke waarde criteria voor beschikbaar stellen van warmte aan alle huishoudens en andere partijen in een warmtekavel die daar volgens burgemeester en wethouders aanspraak op maken.

Als alternatief voor het warmtebedrijf wordt voorgesteld:

"Warmteleverancier: een partij die de warmtevoorziening coördineert, functioneel onderverdeeld in productie, distributie en levering van warmte. In de praktische uitwerking kan die partij bestaan uit meerdere natuurlijke en rechtspersonen<sup>2</sup> (in principe dus ook kleinverbruikers/ leveranciers) die ieder één of meer componenten van de warmtevoorziening voor hun rekening kunnen nemen en de kosten daarvan in rekening kunnen brengen bij de consument. Dit bevordert transparantie in de opbouw van de warmteprijs, flexibiliteit en concurrentie tussen systemen. Voorwaarde daarbij is dat ze gezamenlijk garant staan voor de vooraf overeen gekomen en door burgemeester en wethouders aangegeven publieke waardecreatie, uitgedrukt in systeemtechnische en maatschappelijke leveringszekerheid. Dat wil zeggen: voldoende warmte beschikbaar tegen een aanvaardbare prijs en bestemd voor alle door burgemeester en wethouders aangewezen bestaande en nieuwe huishoudens en private partijen in het bedieningsgebied van de warmtevoorziening."

De warmteleverantie bestaat uit warmteproductie, warmtedistributie en warmteconsumptie. Enkele functies zouden om praktische redenen eventueel door één bedrijf kunnen worden verzorgd, zoals productie en consumptie door beheerders van grote gebouwen en productie en distributie door een specialistisch bedrijf. Volgens de functionele benadering in de definitie van de warmteleverancier zouden ook kleinverbruikers, die op een gegeven moment technisch in staat zijn warmte aan het net aan te bieden, als warmteproducenten aan de warmtevoorziening moeten kunnen bijdragen.

De functionele benadering houdt ook in dat in een warmtevoorziening meerdere partijen zich kunnen gaan toeleggen op de warmteproductie. Zo wordt ruimte gemaakt voor nieuwe spelers met aantrekkelijke en innovatieve productiesystemen die nog beter kunnen bijdragen aan publieke waardecreatie dan bestaande conventionele productiesystemen.

Randvoorwaarde voor deze functionele combinaties is, dat deze alleen worden overwogen en toegelaten wanneer leveringszekerheid conform het publieke waarde criterium zonder deze combinaties niet mogelijk is gebleken.

Deze definitie is robuust (universeel, langdurig geldig en dus ook duurzaam), want zij

- kijkt naar functionaliteit van de voorziening en maakt maatwerk en voortschrijdend inzicht en ontwikkelingen in de tijd mogelijk;
- houdt rekening met verschillen in levenscyclus van systemen voor productie, distributie en levering (warmtedistributie is kapitaalsintensief en heeft een lange levenscyclus,

<sup>2</sup> Wel zouden de gezamenlijke natuurlijke en rechtspersonen zich kunnen verenigen in één rechtspersoon, maar die is dan wel gebonden aan de volledige, vooraf overeengekomen en dus bekende publieke waarde propositie van de warmtevoorziening.

- warmteproductie kan plaatsvinden met systemen met een kortere levenscyclus) en maakt aldus continue aanpassing en verbetering van de warmtevoorziening mogelijk;
- bindt partijen, in welke vorm dan ook (warmteleveranciers, coöperaties, nog niet bestaande bedrijfstvormen), aan het publieke waarde criterium dat door burgemeester en wethouders aan de warmtevoorziening is opgelegd;
  - maakt flexibiliteit in de inrichting van de collectieve warmtevoorziening mogelijk, en;
  - zorgt ervoor dat transparantie in de opbouw van de prijs voor warmte een positieve prikkel is voor continue verbetering en innovatie.

#### **4. Burgemeesters en wethouders behartigen het publiek belang in een warmtekavel**

Het 'warmtekavel' is volgens het wetsvoorstel een "aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor op grond van artikel 2.3, eerste lid, een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen".

Uit het vervangen van het begrip 'warmtebedrijf' door het functioneel georiënteerde begrip 'warmteleverancier' luidt het alternatief voor de definitie van het begrip warmtekavel als volgt: "Warmtekavel: aaneengesloten gebied binnen een of meer gemeenten waarvoor een samenhangende warmtevoorziening kan worden aangelegd die voldoet aan het door burgemeester en wethouders gedefinieerde publieke waarde criterium van systeemtechnische en maatschappelijke leveringszekerheid (beschikbaar volume, toegang voor aangewezen bestaande en toekomstige huishoudens en private partijen)."

Daaruit volgt tevens een alternatief voor lid 1a in artikel 2.1:

1. Burgemeester en wethouders stellen een warmtekavel vast:
  - a. waarvan de omvang zodanig is dat een collectief warmtesysteem op doelmatige wijze kan voorzien in de levering van warmte conform het door hun gedefinieerde publieke waarde criterium van systeemtechnische en maatschappelijke leveringszekerheid;
  - b. ...

#### **5. Antwoorden op de drie vragen**

1. In het wetsvoorstel wordt het aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk gehouden voor een efficiënte (betaalbare) en betrouwbare warmtelevering binnen een specifiek warmtekavel. Om die systeemverantwoordelijkheid in te kunnen vullen dient het warmtebedrijf het economisch eigendom te bezitten van tenminste het warmtenet van het collectieve warmtesysteem. De vraag luidt: onder welke voorwaarden kan de integrale verantwoordelijkheid voor de warmtelevering worden ingevuld, indien het warmtenet niet in eigendom is van het aangewezen warmtebedrijf?

Antwoord:

Het paradigma van een aangewezen warmtebedrijf dat integraal verantwoordelijk is voor de warmtelevering in een warmtekavel is geen garantie voor een op termijn adequaat en tegen maatschappelijk acceptabele voorwaarde functionerende warmtevoorziening. De vraag zou daarom moeten luiden: onder welke voorwaarden uit het oogpunt van publieke waardecreatie kan de verantwoordelijkheid voor meerdere schakels in de warmtevoorziening bij één bedrijf worden ondergebracht?

Een antwoord op een dergelijke vraag is als volgt. Een noodzakelijke voorwaarde is de garantstelling en commitment van het bedrijf aan de publieke waarde criteria die burgemeester en wethouders hebben gesteld aan de collectieve warmtevoorziening.

2. In vervolg op de vorige vraag, indien het warmtenet niet in eigendom is van het aangewezen warmtebedrijf, dan zou het warmtenet van een collectief warmtesysteem in principe (ook) verzorgd kunnen worden door een netwerkbedrijf dat gelieerd is aan de publieke netbeheerder voor elektriciteit en gas. Het netwerkbedrijf dient hierbij te voldoen aan Europese regels en nationale regels voor het onafhankelijk netbeheer voor elektriciteit en gas. De vraag luidt: aan

welke (aanvullende) voorwaarden zou een netwerkbedrijf moeten voldoen indien zij het warmtenet van een collectief warmtesysteem verzorgt?

Antwoord:

In lijn met deze reactie op het wetsvoorstel is het uitgangspunt voor de warmtevoorziening in een warmtekavel dat een netwerkbedrijf de distributie in de warmtevoorziening verzorgt. Het kan logisch en praktisch zijn dat dit een bedrijf is dat is gelieerd aan de publieke netbeheerder voor elektriciteit en gas. Net zoals gesteld in het antwoord op vraag 1 dient het netwerkbedrijf zich in zijn handelen te committeren aan de publieke waarde criteria die burgemeester en wethouders hebben gesteld aan het functioneren van de warmtevoorziening in een warmtekavel.

3. In de praktijk zullen zich situaties voor doen waarbij een nieuw warmtekavel wordt ontwikkeld naast een bestaand warmtekavel of dat naastliggende warmtesystemen naar elkaar toe groeien. In het wetsvoorstel zijn regels opgenomen over zogeheten derdentoeegang van (nieuwe) bronnen tot een warmtesysteem (overgenomen uit de huidige Warmtewet). De vraag luidt: welke nadere regels voor toegang tot warmtesystemen zijn wenselijk om koppeling van warmtesystemen van verschillende warmtebedrijven mogelijk te maken?

Antwoord:

Functionele scheiding van systemen in de warmtevoorziening, zoals in de reactie bepleit, maakt het systeemtechnisch mogelijk derden tot de warmtevoorziening toe te laten. Wenselijke nadere regels hiervoor zijn het borgen van een *level playing field* om eerlijke concurrentie, creativiteit en innovatie mogelijk te maken, en de toezegging van derden zich te committeren aan de publieke waarde criteria die burgemeester en wethouders hebben gesteld aan de inrichting van het warmtekavel.