

Netbeheer Nederland

Anna van Buerenplein 43
2595 DA Den Haag

Postbus 90608
2509 LP Den Haag
070 205 50 00
secretariaat@netbeheernederland.nl
netbeheernederland.nl

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
T.a.v. de heer E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Kenmerk

BR-2020-1750

Datum

3 augustus 2020

Behandeld door

Kim van Berlo

E-mail

kvberlo@netbeheernederland.nl

Doorkiesnummer

070 205 50 00

Onderwerp

Consultatiereactie Warmtewet 2.0

Hooggeachte heer Wiebes,

Met deze brief maakt de vereniging Netbeheer Nederland, namens alle energienetbeheerders in Nederland, graag gebruik van de mogelijkheid haar reactie te geven op de consultatie van de Wet Collectieve Warmtevoorziening (hierna WCW). Netbeheer Nederland heeft met interesse kennisgenomen van het wetsontwerp. Wij kijken naar dit voorstel in de context van het totale energiesysteem en de door u onlangs gepresenteerde Rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie¹, waar vanuit een systeemperspectief wordt ingegaan op de ordening, regulering en bekostiging van de infrastructuur die nodig is om de afspraken uit het Klimaatakkoord te halen. Deze visie onderschrijft het publieke belang van de energietransitie en de rol van de energienetten daarin. Juist omdat Nederland beschikt over een bijzonder veilig, betaalbaar en betrouwbaar energienet, zijn de eisen en verwachtingen rond vitale infrastructuren in de energietransitie hoog. Netbeheer Nederland ziet warmtenetten, zeker gelet op de verwachte groei, als onderdeel van de vitale infrastructuur in het integrale energielandschap. Vanwege dit karakter moet de mogelijkheid tot publiek eigendom en beheer van warmtenetten niet worden uitgesloten.

Belang en aandachtspunten van de nieuwe Wet Collectieve Warmtevoorziening

Een nieuwe warmtewet is nodig om nu en in de toekomst de publieke belangen van duurzaamheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid te borgen, terwijl de uitrol van warmtenetten in een versnelling gaat. Vanuit dat oogpunt kent het nieuwe wetsontwerp een aantal duidelijke verbeteringen: op kosten gebaseerde tarieven, stappen naar transparantie en de aansluitplicht. Ten aanzien van het benoemen van isolatie-eisen en het borgen van leveringszekerheid aan de voorkant van het proces zet het voorstel goede stappen, maar wij denken dat deze punten nog concretere uitwerking behoeven.

Onze grootste kritiek is echter dat de WCW zich te veel richt op één model warmtenet dat via één route ontwikkeld wordt: het sturen op het geïntegreerde warmtebedrijf als uitgangspunt. Nadelen van deze route zijn dat dit onder andere leidt tot een overheersend model dat innovaties naar de toekomst uitsluit, gemeentes te weinig mogelijkheden biedt voor echte regie en geen recht doet aan de rol van buurtcoöperaties, marktpartijen en netwerkbedrijven. Dit is niet in het belang van de bewoners die op

¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 32813, nr. 536

het warmtenet aangesloten moeten worden. In het kort kan gesteld worden dat warmtenetten met onafhankelijk netbeheer worden verboden en een integraal warmtebedrijf verplicht. Dit is onnodig en onwenselijk. Het is mogelijk om leveringszekerheid te borgen door middel van een alternatief model waarin sprake is van onafhankelijk netbeheer door een derde (publieke) partij.

Reactie op hoofdlijnen

De gekozen richting van de WCW zorgt ervoor dat het wetsontwerp onvoldoende toekomstbestendig is. Het is essentieel om in de definitieve wettekst meer ruimte te laten voor andere ontwikkelroutes en modellen van warmtenetten. Daarom doen wij hiervoor onderstaande concrete suggesties en zijn graag actief betrokken bij de uitwerking daarvan. Onze suggesties worden in onderstaande vijf hoofdlijnen aangestipt en zijn nader uitgewerkt in bijlage 1.

1) De WCW dient meerdere modellen te ondersteunen

Warmtenetten van de toekomst kennen tal van gedaanten: grote stedelijke en regionale netten, kleine buurtnetten en nieuwe innovatieve netten (4e en 5e generatie). Deze netten kunnen worden beheerd door een enkel warmtebedrijf of georganiseerd worden door een onafhankelijk netbeheerder met één of meerdere leveranciers en bronnen. De warmtemarkt bevindt zich in een ontwikkelingsfase en zal nog meerdere fasen doorlopen op weg naar volwassenheid. Dit wordt bevestigd in recente onderzoeken van TNO² (“... *belangrijk dat de wetgeving niet gericht is op het reguleren van één type voorziening, maar dat juist de diversiteit aan netten ondersteund wordt...*”) en SEO Economisch Onderzoek & Ecorys³ (“... *onverstandig zijn om nu keuzes in de marktordering te maken die mogelijke ontwikkelpaden afsluiten...*”). Juist in deze fase van de warmtetransitie moet er volop ruimte worden geboden aan nieuwe initiatieven en samenwerkingsvormen. Wij stellen daarom voor om de verplichting te laten vervallen dat één warmtebedrijf integraal verantwoordelijk moet zijn, zodat er ruimte blijft voor andere vormen van (publieke) inrichting en innovatie. Netbeheer Nederland ziet de inrichting van transportnetten en de aanwijzing van een publieke transportnetbeheerder als een goede stap. Echter, wij denken dat het beschreven transportmodel veel breder toegepast kan en moet worden. Niet alleen voor de warmterotonde, maar ook voor kleinere leidingen en op meer locaties indien gemeenten daarvoor willen kiezen.

2) De WCW biedt onvoldoende ruimte voor nieuwe middelgrote en kleinere initiatieven met negatieve gevolgen voor draagvlak en verduurzaming

In de WCW wordt als eis aan een kavel gesteld dat het zelfstandig moet kunnen opereren. Dit leidt onzes inziens in de praktijk vaak tot kavels van grote omvang, omdat er voldoende bronnen beschikbaar moeten zijn. Dat leidt vervolgens tot een situatie waarin kleinere, bottom-up initiatieven onvoldoende ruimte krijgen. Grootschalige warmtekavels hebben echter niet altijd de voorkeur. Kleinere systemen hebben de mogelijkheid om beter aan te sluiten op de lokale situatie, kunnen goedkoper zijn of kennen lokaal draagvlak. Netbeheer Nederland stelt daarom voor om de definitie van warmtekavels aan te passen zodat kleinere kavels kunnen ontstaan, bijvoorbeeld gevoed vanuit een lokaal warmtetransportnet.

Draagvlak voor warmte is een fundament onder de gewenste groei, maar wij hebben grote twijfel of dat draagvlak met dit wetsvoorstel ontstaat. Lokaal maatwerk wordt in de WCW te veel beperkt. Daarbij is de eis van economisch eigendom van het net voor veel energiecoöperaties een grote drempel.

² Zie: “Gemeentelijke besluitvorming warmtenetten. Lessen op basis van casussen” (TNO, 2019, pagina 7)

³ Zie: “Regulering van de Nederlandse warmtevoorziening” (Ecorys en SEO Economisch Onderzoek, 2020, pagina 8)

3) De facto worden netwerkbedrijven uitgesloten, tegen de wens van decentrale overheden

Alle partijen, middelen en kennis zijn nodig voor de enorme opgave van verduurzaming van de Gebouwde Omgeving. Daarom is het van belang om de kennis, ervaring en uitvoeringskracht van alle partijen te benutten, inclusief publieke netwerkbedrijven. Netwerkbedrijven worden door het beschreven integrale model uitgesloten vanwege beperkingen in de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (hierna E&G wet). Dat terwijl diezelfde E&G wet uitdrukkelijk toestaat dat netwerkbedrijven infrastructurele activiteiten ontplooit op het gebied van warmte. De uitsluiting van netwerkbedrijven is niet in het belang van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Het is daarom belangrijk om de mogelijkheid te behouden voor het ontwikkelen van warmtenetten met onafhankelijk (warmte)netbeheer. Dit is ook de wens van de decentrale overheden.

4) Leveringszekerheid en systeemverantwoordelijkheid is ook op een andere manier te borgen

We begrijpen als geen ander de wens van de minister dat de verantwoordelijkheid voor leveringszekerheid en systeemverantwoordelijkheid goed geborgd moet zijn. Een verplichting voor het warmtebedrijf om de economische eigendom van het warmtenet te hebben, is hierbij echter onnodig. Dit is middels een aanpassing in de wet en privaatrechtelijke overeenkomsten goed in te regelen, vergelijkbaar met de - in het voorstel gegeven - mogelijkheid om een bron privaatrechtelijk te contracteren. Zo is het mogelijk om een model in te richten met één aanspreekpunt én borging van leveringszekerheid voor de warmtelevering, maar juridisch niet-geïntegreerd (Zaanstad & Delft). In dit model worden afspraken (in het bijzonder m.b.t. aanspreekpunt, system operations en leveringszekerheid) middels onderlinge contractuele afspraken tussen de partijen vastgelegd.

Wij denken dat een dergelijk model bijdraagt aan draagvlak en groei van de warmtemarkt, omdat hiermee de ontwikkeling van nieuwe generatie warmtenetten mogelijk wordt gemaakt. Het model sluit aan bij de conceptuele basis van E&G wetgeving en de toegestane activiteiten van het netwerkbedrijf. Doordat in het model warmteleverancier en netwerkbedrijf juridisch twee entiteiten blijven is het relatief eenvoudig om risico's te scheiden en conform in te prijzen. Deze juridische scheiding van risico's en het feit dat het warmtenet dan in publieke handen is, vergroot de kans op een doorstart bij een deconfiture van de leverancier en vergroot dus de leveringszekerheid.

5) De relatie en afstemming met andere energiedragers en wetgeving ontbreekt

Netbeheer Nederland benadrukt dat er door de energietransitie steeds meer interactie zal plaatsvinden tussen energiedragers en in toenemende mate gedacht moet worden vanuit een integraal energiesysteem. De WCW zou de mogelijkheid en de ruimte moeten bieden om toe te werken naar een integraal energiesysteem. In het voorstel wordt de relatie met andere energiedragers nauwelijks benoemd en niet concreet gemaakt. Daardoor blijven zeer fundamentele onzekerheden bestaan die groei van warmte in de weg zullen staan. Eén van de belangrijkste hiervan is onzekerheid over flankerend beleid op cruciale punten. Warmte staat niet op zichzelf. De WCW zou daar op moeten voorsorteren, zoals ook beoogd in de Energiewet. Investeringsplannen van diverse energiedragers moeten naast elkaar worden gelegd om te kijken wat uiteindelijk de meest doelmatige investering is. Het ligt hierbij voor de hand om ook de investeringsplannen in warmte te consulteren. Daarnaast ontbreekt in de WCW ook de relatie naar bijvoorbeeld beleid en regelgeving t.a.v. isolatie, gassanering en elektrificatie van koken. In het bijzonder valt hierbij op dat de wet een afsluitbeleid voor het gasnet lijkt te organiseren, zonder de juiste randvoorwaarden te bieden. Het afsluiten van woningen van het aardgasnet is een ingrijpend besluit dat zorgvuldig en in samenhang met de wijkaanpak moet worden vormgegeven. Wij denken in het algemeen dat het zeer wenselijk is om in de WCW reeds een aantal aspecten die uiteindelijk in andere wetgeving zoals de Omgevingswet en de Energiewet verankerd zullen worden, nu vast uit te werken en onderdeel te maken van het voorstel.

Kenmerk
BR-2020-1750

Datum
3 augustus 2020

Overige opmerkingen

Met de WCW blijft fundamentele financiële onzekerheid bestaan door de lange termijn van overgang en gebrek aan consistentie van tariefregulering. Daarnaast vragen wij aandacht voor enkele overige punten waaronder de ontwikkelingsfase van systemen, subsidiëring, rolbeschrijvingen en ophaalrecht. In bijlage 1 gaan wij hier nader op in.

Het is belangrijk om de WCW toekomstbestendig in te richten met oog voor de publieke belangen van duurzaamheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid. Het spreekt voor zich dat wij onze standpunten en suggesties hiervoor graag nader toelichten. Bij vragen kunt u contact opnemen met Kim van Berlo; u vindt de contactgegevens in het briefhoofd.

Met vriendelijke groet,



Dick Weiffenbach
directeur

De reactie van Netbeheer Nederland bestaat uit deze reactie op hoofdlijnen met de volgende bijlagen:

1. Toelichting bij de reactie op hoofdlijnen (bijlage 1)
2. Reactie op de gestelde vragen bij de consultatie (bijlage 2)
3. Reactie op de geconsulteerde wetsartikelen (bijlage 3)

Bijlage 1: Toelichting bij de reactie op hoofdlijnen

1) De WCW dient meerdere modellen te ondersteunen

- Warmtenetten van de toekomst kennen tal van gedaanten: grote stedelijke en regionale netten, kleine buurtnetten en nieuwe innovatieve netten (4e en 5e generatie). Deze netten kunnen worden beheerd door een enkel warmtebedrijf of georganiseerd worden door een onafhankelijk netbeheerder met één of meerdere leveranciers en bronnen. De warmtemarkt bevindt zich in een ontwikkelingsfase en zal nog meerdere fasen doorlopen op weg naar volwassenheid. Dit wordt in het voorstel wel genoemd, maar er wordt geen volledige marktanalyse gedaan en die constatering wordt onvoldoende vertaald naar beleid waarin dat terugkomt. Het beleid biedt een verplichting voor één model met het geïntegreerde warmtebedrijf als enige juridische entiteit. Door uitsluitend te kiezen voor integrale warmtebedrijven met een langdurige aanwijzing worden andere mogelijkheden ernstig beperkt en wordt de verdere ontwikkeling naar een nieuwe generatie en coöperatieve warmtenetten onwaarschijnlijk. Er is hierbij geen sprake van een level playing field. Juist in deze fase van de warmtetransitie zou er volop ruimte geboden moeten worden aan nieuwe initiatieven en samenwerkingsvormen. Een specifiek model is wat ons betreft ook geen doel op zich, maar een middel om tot een goede situatie te komen die bijdraagt aan het Klimaatakkoord.
- Om middelgrote en kleine initiatieven maximaal de kans te geven kan het transportmodel breder benut worden. Gemeenten moeten er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om een binnenstedelijke transportleiding aan te leggen, die meerdere kleine kavels kan voeden. Ook moeten gemeenten en provincies kunnen kiezen voor het aaneenschakelen van kleinere systemen, via een bottom-up ontwikkeling. Op basis van de kavel-eisen rondom zelfstandigheid is dit binnen dit wetsvoorstel niet mogelijk, terwijl transport in het voorstel wel gedefinieerd is en in bepaalde gebieden de verwachting is dat een groot deel van de warmte via transportleidingen geleverd zal worden. Bovendien zou het criterium moeten zijn of de publieke belangen voldoende worden geborgd in plaats van de verwachting of partijen er wel of niet uitkomen.
- De onderkenning van deze marktfase en het belang van andere modellen, wordt in recente onderzoeken van TNO & SEO / Ecorys bevestigd⁴. TNO schrijft in de studie 'Gemeentelijke Besluitvorming Warmtenetten' (in opdracht van EZK): *"Vanwege de variatie in warmtevoorzieningen is het belangrijk dat de wetgeving niet gericht is op het reguleren van één type voorziening, maar dat juist de diversiteit aan netten ondersteund wordt en er voldoende ruimte is voor toekomstige innovaties."* SEO Economisch Onderzoek en Ecorys schrijven: *"Warmtemarktbeleid mag geen starre mal vormen voor de marktordening: een onomkeerbare 'one size fits all'-approach. Warmtemarktbeleid moet juist ruimte laten voor verschillende marktmodellen, nu en in de toekomst, om innovatie mogelijk te maken en lock-ins te voorkomen. Het zou dan ook onverstandig zijn om nu keuzes in de marktordening te maken die mogelijke ontwikkelpaden afsluiten en gewenste toekomstbeelden onbereikbaar maken.* Wij denken dat deze adviezen van groot belang zijn voor de toekomst van niet alleen de warmtemarkt, maar de hele energiemarkt.
- Wij verwijzen naar punt 4 in dit document voor concrete voorstellen m.b.t. andere soorten modellen.

2) De WCW biedt onvoldoende ruimte voor nieuwe middelgrote en kleinere initiatieven met negatieve gevolgen voor draagvlak en verduurzaming

⁴Zie: "Gemeentelijke besluitvorming warmtenetten. Lessen op basis van casussen" (TNO, 2019, pagina 7) & "Regulering van de Nederlandse warmtevoorziening" (Ecorys en SEO Economisch Onderzoek, 2020, pagina 8)

- In de WCW wordt als eis aan een kavel gesteld dat het zelfstandig moet kunnen opereren. Dit leidt o.i. in de praktijk vaak tot kavels van grote omvang, omdat er voldoende bronnen beschikbaar moeten zijn. Dat leidt vervolgens tot een situatie waarin kleinere, bottom-up initiatieven onvoldoende ruimte krijgen. Grootschalige warmtekavels hebben echter niet altijd de voorkeur. Kleinere systemen hebben de mogelijkheid om beter aan te sluiten op de lokale situatie, kunnen goedkoper zijn of kennen lokaal draagvlak. Daarnaast zijn kleinere systemen eenvoudiger te ontwikkelen, wat bijdraagt aan de snelheid van de uitrol van warmtenetten. Gemeenten moeten daarom ook de mogelijkheid hebben om te kiezen voor een route van kleine, decentrale warmtesystemen die in een latere fase wellicht kunnen doorgroeien naar een groter warmtesysteem. Deze ontwikkelstrategieën moeten ook ruimte krijgen in deze wet.
- Het stellen van een maximum voor kleine initiatieven past niet in het kader van het bieden van lokaal maatwerk. Het voorgestelde maximum van 500 woningen is een arbitraire en niet economische grens. In de praktijk zal deze grens op weerstand stuiten van lokale initiatieven die op draagvlak kunnen rekenen. Het is niet te rechtvaardigen dat een bewoner wordt afgewezen voor een lokaal initiatief vanwege een ongefundeerd maximum. Wij zien ook alternatieven. Zo zou de gemeente een rol kunnen krijgen bij het bepalen van de maximale omvang van een 'klein systeem' of kan de maximale omvang worden bepaald als percentage van alle kavelaansluitingen.
- Tenslotte is de eis van economische eigendom van het warmtenet voor veel energiecoöperaties een grote drempel. Met deze eis wordt ze de ruimte ontnomen om samen met andere partijen een succesvol project te realiseren.
- Wij zijn het eens dat draagvlak voor warmte een fundament is onder de gewenste groei, maar hebben grote twijfel of dat draagvlak met dit wetsvoorstel ontstaat. Wij verwachten dat er veel grote kavels ontstaan. Grote kavels resulteren in onzekerheid vanuit verschillende perspectieven. Een warmtebedrijf weet niet hoeveel aansluitingen er uiteindelijk in de kavel komen. Dit komt omdat binnen een warmtekavel ook nog delen van een wijk zitten die op all-electric of op duurzaam gas blijven. Een grote kavel kan een grote kans zijn, maar ook een groot volloopriscio. Uiteindelijk resulteert dat voor de gemeente in de onzekerheid of alles wel wordt aangesloten en wat hun eigen (informatie)positie t.o.v. het warmtebedrijf precies wordt. In een proces waarin de feitelijke invulling van de warmtenetten stap voor stap gaat, is het immers een enorme stap om één partij al heel vroeg in het proces voor een groot kavel aan te wijzen. Deze onzekerheden dragen niet bij aan draagvlak en de gewenste groei.
- Aanvullend draagt ook het voorgestelde proces niet bij aan draagvlak. In de belangrijke beginfase is er voor bewoners onvoldoende mogelijkheid om wensen en ideeën in te brengen en uit te werken. Nadat een kavelplan en investeringsplan zijn goedgekeurd, is bepaald dat het lokale warmtesysteem geen significante negatieve effecten mag hebben op de aanleg en exploitatie van het systeem van het aangewezen bedrijf. Door deze afhankelijkheid van het warmtebedrijf ontstaat het risico dat er vanuit commerciële overwegingen geen ontheffing wordt geboden voor lokale buurtsystemen. Dit zal zeer negatief zijn voor het draagvlak.
- Het is daarom van groot belang om alternatieven mogelijk te maken, zoals een consortium waarin een producent / leverancier, energiecoöperatie, een netwerkbedrijf en één of meerdere bronnen gezamenlijk een transparant aanbod doen. Uiteraard met volstrekte duidelijkheid over wie het primaire aanspreekpunt is en wie de leveringszekerheid op korte en lange termijn borgt. Bij punt 5 in dit document wordt dit verder uitgewerkt.

3) De facto worden netwerkbedrijven uitgesloten, tegen de wens van decentrale overheden

- Alle partijen, middelen en kennis zijn nodig voor deze enorme opgave. Daarom is het van belang om de kennis, ervaring en uitvoeringskracht van alle partijen te benutten, inclusief publieke netwerkbedrijven. Netwerkbedrijf worden door het nu beschreven integrale model uitgesloten vanwege beperkingen in de E&G wet. Het is daarom van belang om de

mogelijkheid te behouden voor het ontwikkelen van warmtenetten met onafhankelijk (warmte)netbeheer.

- De keuze in de WCW voor een integrale verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf voor de gehele warmteketen, inclusief de distributie, staat haaks op de introductie van de netbeheerder als partij bij de meest recente wetswijziging van de huidige Warmtewet. Met deze wijziging, die vorig jaar in werking is getreden, is in de Warmtewet de definitie van netbeheerder opgenomen: degene die een warmtenet beheert. Daarmee heeft de wetgever in de Warmtewet bewust het uitgangspunt verankerd dat de warmteleverancier niet tevens warmtenetbeheerder behoeft te zijn.
- Zoals hiervoor aangegeven, achten wij het zeer wenselijk om een volwaardige rol voor netwerkbedrijven mogelijk te maken. Dit is ook de wens van de decentrale overheden. Netwerkbedrijven realiseren op verschillende plekken in Nederland energie-infrastructuren met een sterke focus op betaalbaarheid en duurzaamheid waarbij non-discriminatoire toegang voor nieuwe bronnen een belangrijk uitgangspunt is. Netwerkbedrijven doen dit voor én samen met gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties. Ze zijn als onderdeel van een Netwerk Groep voor gemeenten en provincies vaak een logische betrouwbare partij met veel infrastructurele ervaring en vergelijkbare (publieke) belangen. In de opschaling van warmtenetten kunnen zij als vertrouwde partij met deze ervaring en achtergrond waarde toevoegen. Tevens zorgen zij ervoor dat een (project)subsidie of investering uit publieke middelen binnen publiek domein blijft.

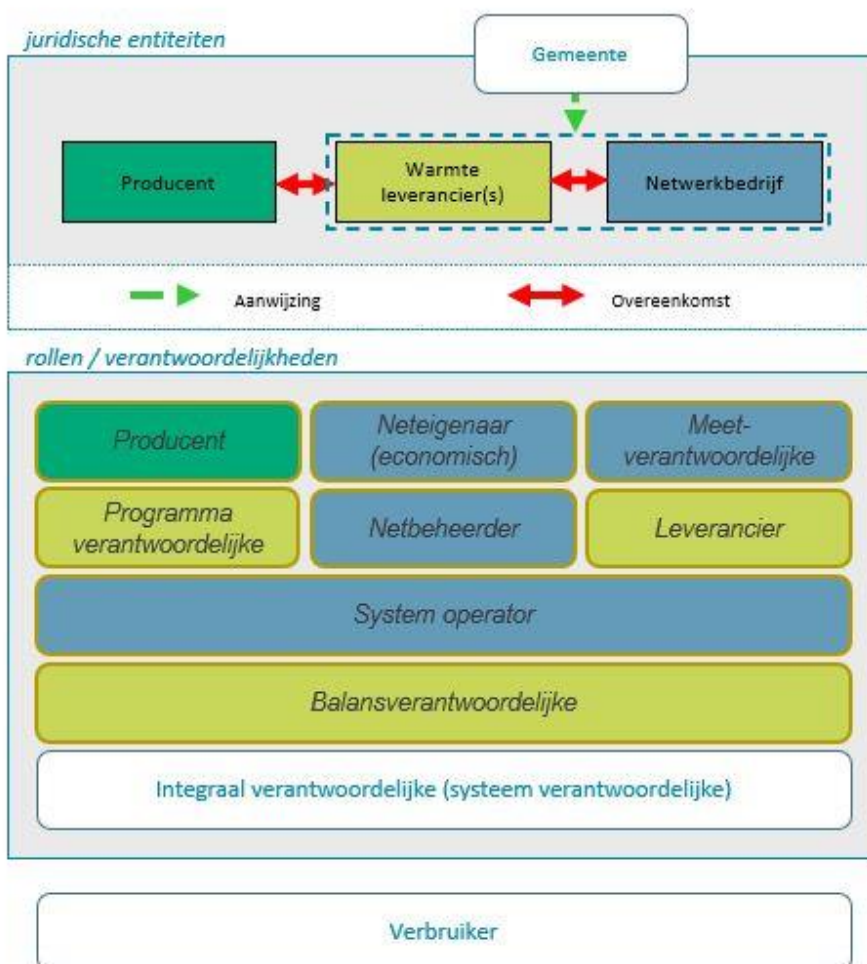
4) Leveringszekerheid en systeemverantwoordelijkheid is ook op een andere manier te borgen

- We begrijpen de zorg van de minister met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor leveringszekerheid en systeemontwikkeling. We denken echter dat het mogelijk is dat gemeentes meerdere partijen aanwijzen die gezamenlijk het systeem ontwikkelen. De gemeente en de ACM hebben dan de verantwoordelijkheid om te toetsen of alle taken zijn belegd (gemeente) en de partijen hun verantwoordelijkheid op korte en langere termijn waar kunnen maken (ACM). Cruciaal daarbij is dat de taken en plichten die de minister voor ogen heeft nauwkeuriger in de wet worden omschreven, zodat de gemeente adequaat kan toetsen en het helder is bij welke partij de taak belegd is. Dit is wat ons betreft ook noodzakelijk in het huidige wetsvoorstel waarbij slechts één partij verantwoordelijk is. In de navolgende modelbeschrijving met toelichting wordt aangegeven welke aspecten wij missen.
- Wij zien in de praktijk twee modellen met daarin een rol voor netwerkbedrijven:
 - Optie 1 : Model met één aanspreekpunt én borging van leveringszekerheid voor de warmtelevering, maar juridisch niet-geïntegreerd (Zaanstad & Delft). In dit model worden afspraken (in het bijzonder m.b.t. aanspreekpunt en leveringszekerheid) middels onderlinge contractuele afspraken vastgelegd tussen partijen.
 - Optie 2 : Model met volwaardige deelname van het netwerkbedrijf in een geïntegreerd warmtebedrijf. Hierbij komt de economisch eigendom van het net bij het netwerkbedrijf. Voor dit model is verruiming groepsverbod en 17C van de E&G wet in ieder geval nodig, wellicht met beperkingen voor de rol van het netwerkbedrijf (zie ook leidraad ACM) die in de consortiumovereenkomst worden vastgelegd.

Wij denken dat met name optie 1 bijdraagt aan draagvlak en groei van de warmtemarkt, doordat hierbij de ontwikkeling van nieuwe generatie warmtenetten mogelijk wordt gemaakt. Om dit model mogelijk te maken is het van belang dat het wetsvoorstel de ruimte geeft om of een aanwijzing te geven aan een samenwerkingsverband, of een gesplitste aanwijzing te geven die samen aan de wettelijke eisen voldoen.

Concreet geeft in dit model de gemeente een gesplitste of gezamenlijke aanwijzing aan het netwerkbedrijf en warmteleverancier die een privaatrechtelijke overeenkomst hebben. De gemeente neemt daarmee de uiteindelijke integrale verantwoordelijkheid en toetst of de samenwerkende partijen alles contractueel goed hebben ingeregeld. Dit model sluit aan bij conceptuele basis van E&G wetgeving en bij de toegestane activiteiten van het netwerkbedrijf. Doordat de warmteleverancier en het netwerkbedrijf juridisch twee entiteiten blijven, is het relatief eenvoudig om risico's te scheiden en conform in te prijzen. Bij de aanwijzing is het uiteraard essentieel dat helder is welke partij welke rol neemt. Dit is uiteindelijk lokaal maatwerk.

Het model van optie 1 is onderstaand gevisualiseerd. De rollen in dit model zijn daaronder gedefinieerd. Hierin wordt verwezen naar de taken en plichten die in de wetsartikelen worden genoemd. Tevens is in rood aangegeven welke taken / plichten nadere invulling t.a.v. collectieve warmtesystemen zouden moeten krijgen.



Rol	Taken / plichten	
Producent	<i>Voedt warmte in op het warmtenet door middel van een basislastbron, pieklastbron, back-up voorziening of transportnet zorgt voor (GVO) administratie (6.2 & 6.5)</i>	
Programma verantwoordelijke	<i>Bepaalt hoeveel warmte op welk moment door welke bronnen geproduceerd en getransporteerd wordt en naar welke afnemers. Dient hiertoe een warmteprogramma in bij de netbeheerder (conform transport art. 5.17-3)</i>	
Neteigenaar (asset owner)	<i>Beschikt over de economische eigendom van het warmtenet (2.28)</i>	
Netbeheerder	<i>Een collectief warmtesysteem op een doelmatige wijze aan te leggen, te beheren en te onderhouden (2.8a) Opstellen kavelplan (2.11) & investeringsplan (2.12) Warmte op een doelmatige wijze te transporteren aan degene die een leveringsaansluiting heeft (2.8b) Een gebouweigenaar te voorzien van een leveringsaansluiting (2.8c) ; een aanbod te doen deze af te sluiten (2.8f) Geeft transparantie over derdentoegang (2.27) Voert in een netbeheer model een afzonderlijke boekhouding (7.8) vertrekt informatie t.b.v. ACM (2.9 & 2.10) <i>Verdeelt de beschikbare transportcapaciteit zodanig dat dit leidt tot een efficiënt gebruik van het warmtenet (conform transport 5.6g)</i></i>	
Meetverantwoordelijke	<i>Beheer en onderhoud van de bij een gebruiker geïnstalleerde meetinrichting en afleverset (2.8h & 2.24-26) Binnen een redelijke termijn een gebruiker een warmtemeter ter beschikking wordt gesteld (2.8k)</i>	
Leverancier	<i>Warmte op een doelmatige wijze te leveren aan degene die een leveringsaansluiting heeft (2.8b) <i>Organiseert / contracteert warmte (basis- & pieklast & back-up)</i> de leveringszekerheid te borgen (2.8d) Leveringszekerheidsrapportage (2.13) Duurzaamheid van het collectief warmtesysteem op een doelmatige wijze waarborgen (2.8i) Gebruiker de gegevens te verstrekken die deze voor een efficiënt gebruik van de geleverde warmte (2.8g) en m.b.t. Duurzaamheid van de warmte (2.17) Gebruiker binnen een redelijke termijn beschikt over een afleverset (2.8j) Levering van warmte (2.19-23) & <i>aanspreekpunt voor de afnemer</i></i>	

	<i>In rekening brengen van alle kosten (7.1), voert een afzonderlijke boekhouding (7.8)</i>	
Verbruiker	Kleinverbruiker en grootverbruiker volgens artikel 1 van de wet.	
System operator	<i>Beschermen tegen digitale criminaliteit (2.8e) & veiligheid van het collectief warmtesysteem op een doelmatige wijze te waarborgen (2.8i) (toekomstige) vraag naar en (toekomstig) aanbod van warmte in kaart te brengen en bijeen te brengen (conform transport 5.6i) Vaststellen & handhaven temperatuurregime (conform transport 5.6g) Adequaat handelen rondom onderbrekingen & storingen (2.14 & 2.15)</i>	
Balansverantwoordelijke	<i>Partij die instantaan zorgt voor de balans van warmtevraag en –aanbod door de inzet regelvermogen</i>	
Integraal verantwoordelijke (systeem verantwoordelijke)	<i>Borgen dat wettelijke taken zijn belegd in de aanwijzing(en) zodat – indien nodig - ACM en gemeente kunnen ingrijpen ultiem aanspreekpunt voor het totale systeem voor overheid & ACM</i>	

5) De relatie en afstemming met andere energiedragers en wetgeving ontbreekt

- In het wetsvoorstel wordt de relatie met andere energiedragers nauwelijks benoemd en niet concreet gemaakt, terwijl het evident is dat er steeds meer interactie zal plaatsvinden en in toenemende mate gedacht moet worden vanuit een integraal energiesysteem. De wet zou daar op moeten voorsorteren, zoals ook beoogd in de Energiewet en aangekondigd in de brief inzake de wetgevingsagenda energietransitie⁵ van de minister van 11 december 2017. Het gebrek aan afstemming met de andere energiedragers, inclusief de relevante wetgeving en regulering, kan leiden tot hogere kosten voor eindgebruikers. Een aantal voorbeelden:
 - Warmtebedrijven hebben in het wetsvoorstel weliswaar een aansluit- en transportplicht binnen een kavel, maar deze wordt tegelijkertijd begrensd. Wanneer het technisch niet mogelijk is, of het warmtenet aantoonbaar geen capaciteit heeft, mag het warmtebedrijf een nieuwe aansluiting weigeren en heeft het warmtebedrijf geen investeringsplicht. Die klant zal toch warmte nodig hebben en daarom afhankelijk blijven van het gasnet óf aangesloten moeten worden op een te verzwaren elektriciteitsnet. Dit onvermogen van het warmtebedrijf zal dus leiden tot hogere kosten voor de elektriciteit- of gasnetten. De netbeheerders voor E en G zijn met de huidige wetgeving nog verplicht om aan te sluiten en zullen deze kosten vervolgens weer socialiseren over alle netgebruikers. Hoe wordt voorkomen dat er voor E en G substantiële investeringen moeten worden gedaan die deels gesocialiseerd worden, terwijl het achteraf beter was geweest als initieel het warmtebedrijf een iets groter net had aangelegd?
 - De ontwikkeling van een warmtenet heeft invloed op het gasnet en het elektriciteitsnet. In veel gevallen zal het gasnet moeten worden verwijderd voor de eindgebruikers, maar soms moet het net worden verzaamd in het geval van een nieuwe gasketel. Het is essentieel dat investeringsplannen over energiedragers heen op elkaar worden afgestemd.
- Het ligt voor de hand om de investeringsplannen m.b.t. warmte ter consultatie te leggen, zoals ook bij E&G gebeurd. De investeringen in E, G en W kunnen dan beter op elkaar worden

⁵ Kamerstukken II, 2017-2018, 30196, nr. 566

- afgestemd. Daarbij moet de ACM de bevoegdheid krijgen om bij niet-afgestemde plannen een aanwijzing te geven voor het aanpassen van een plan.
- De wet biedt feitelijk een afsluitbeleid voor het gasnet, zonder de juiste randvoorwaarden te bieden. In het wetsvoorstel wordt voorzien dat woningeigenaren in een wijk waar een warmtenet is voorzien, men wordt aangesloten op dat warmtenet tenzij ze voor een vergelijkbaar alternatief kiezen (opt-out). Daarbij komt de mogelijkheid om aangesloten te blijven op het aardgasnetwerk te vervallen. Een zorgvuldig wijkproces is essentieel om de draagvlak van bewoners te behouden én om de onnodige investeringen in het elektriciteitsnet te voorkomen:
 - Bij de keuze van de omvang van het warmtegebied dient vooraf geïventariseerd te worden of woningeigenaren verwachten gebruik te maken van de opt-out regeling. Als er in een bepaalde straat / type woningen veel belangstelling is voor de opt-out regeling, moet de gemeente zich afvragen of die straat / type woningen moet worden opgenomen in de het warmtegebied. Alternatieven als duurzaam gas of all-electric zijn voor die straat / type woningen wellicht een betere route. Dit voorkomt onverwachtse en/of onnodige investeringen in het elektriciteitsnet en lijkt tot meer draagvlak bij de bewoners.
 - Het afsluiten van woningen van het aardgasnet via een opt-out route voor warmte, is een ingrijpend besluit wat met de noodzakelijke voorzichtigheid moet worden omkleed. Zo moet de gemeente zich er zeker van stellen dat de woningeigenaar voldoende bewust is wat aansluiten op het warmtenet voor hem betekent (dus bij het kiezen van de opt-in).
 - De WCW lijkt via een achterdeur de afsluiting van het aardgasnet te organiseren, zonder dat daar een dekkend pakket aan maatregelen voor is georganiseerd. In recente Kamerdebatten kan worden vastgesteld dat afsluiting van het aardgasnet ten minste omstreden is. Dat betekent niet dat de wet hier niet in moet voorzien, maar wel dat dit voldoende zorgvuldig gebeurt en in samenhang met de wijkaanpak.
 - Ten minste zal nodig zijn dat ook in de Energiewet wordt opgenomen dat gemeentes de instrumenten wordt geboden om de afsluiting van het aardgasnet te volbrengen. Nog belangrijker is echter dat voorzieningen worden getroffen, zoals gedegen inspraak- en instemmingsrecht van bewoners, zodat bewoners ook daadwerkelijk positief ten opzichte van de gekozen warmteoplossing staan.
 - Flankerend beleid op cruciale punten ontbreekt. Er zijn relaties met bijvoorbeeld beleid en regelgeving t.a.v. isolatie, gassanering en elektrificatie van koken. Voor een warmtebedrijf is daarmee onduidelijk waar echt op gestuurd kan worden, omdat de verplichting tot isolatie niet is vastgelegd. Voor bewoners geldt feitelijk hetzelfde: wat gebeurt er als ik niet bij machte ben om de voorgeschreven isolatiegraad te halen?
 - Door andere keuzes te maken in de tariefregulering, wordt het integraal benaderen van energiedragers bemoeilijkt. Dit is hieronder uitgewerkt onder het kopje “tariefregulering”.

Tariefregulering bij warmtenetten en gebrek aan consistentie met tariefregulering bij elektriciteit en gas

- De netwerkbedrijven zien warmte als één onderdeel van het integrale energiesysteem. Het is daarom van belang om de wetgeving van deze energiedragers ook consistent op elkaar te laten zijn. Dit is dan ook de reden dat de E en G wet worden samengevoegd in de Energiewet. Wij achten de keuzes omtrent tariefregulering voor kleinverbruikers, grootverbruikers en warmtetransport inconsistent, zeker gelet op de ervaringen vanuit de regulering van gas. Dit leidt tot de volgende opmerkingen:
 - De keuze om de warmtetarieven slechts één keer per reguleringsperiode vast te stellen zal leiden tot tariefschokken voor eindafnemers. Door deze eis in de wet vast te leggen, wordt ACM tevens automatisch gedwongen andere keuzes te maken dan zij eerder hebben gedaan voor E en G, zoals indexering, nacalculaties e.a.. Juist bij

- E en G is de ervaring dat het in de energietransitie wenselijk is dat kosten en inkomsten zo dicht mogelijk bij elkaar liggen. Daar past een systeem met het vaststellen van de tarieven eens per 3 tot 5 jaar niet bij.
- Er wordt een bijzonder bouwwerk voorgesteld waarbij de tarieven voor kleinverbruikers en de tarieven voor warmtebedrijven die aan een warmtetransportnet zitten door de ACM worden vastgesteld. De tarieven voor grootverbruikers worden echter niet door ACM vastgesteld, deze kunnen alleen achteraf getoetst worden.
 - Er wordt in het voorstel onderscheid gemaakt tussen de tarieven voor klein- en grootverbruikers. Vanuit de gasregulering hebben de Netbeheerders ervaring met een dergelijke systematiek. In het verleden is dit ook geprobeerd bij de gasregulering, maar dit is na enkele jaren aangepast naar een gelijke tariefregulering.
 - In de geconsulteerde Memorie van Toelichting staat dat het niet eenvoudig is om de kosten van m.n. de infrastructuur één op één toe te kennen aan grootverbruik- of kleinverbruikers. Het is daarom essentieel om bij het vaststellen van de efficiencyprikkel en het redelijk rendement totale warmtesystemen met elkaar te vergelijken. Anders ontstaat het risico dat kruissubsidiering ontstaat tussen groot- en kleinverbruikers, waarbij kleinverbruikers onevenredig veel betalen.
 - Voor grootverbruikers wordt gekozen voor een onderhandelde toegang. Ook bij gas grootverbruikers (> 170.000 m3 per jaar) hebben we enkele jaren onderhandelde tarieven gekend. In praktijk werkte dit slecht o.a. vanwege de grote informatie-asymmetrie tussen afnemer en netbeheerder. Wij hebben grote zorg dat door deze keuze bij warmte een vergelijkbare situatie ontstaat.
 - Er ontstaat financiële onzekerheid door de lange termijn van overgang van tariefregulering en het ontbreken van concrete ingangsdata. Dit resulteert voor een warmtebedrijf in investeringsonzekerheid, omdat de inkomsten onzeker zijn. Voor aangesloten is de betaalbaarheid op lange termijn onzeker.

Overige opmerkingen

- Zoals in de Memorie van Toelichting meerdere keren genoemd zijn de bronnen een kwetsbare schakel in de keten. Er zijn immers in deze marktphase slechts enkele bronnen beschikbaar in een gebied. Door als eis te stellen dat een warmtebedrijf moet kunnen aantonen over voldoende bronnen te beschikken om in aanmerking te komen voor een aanwijzing, vindt er eventuele concurrentie om een kavel plaats rondom de bron en zeer waarschijnlijk buiten het gezichtsveld van de gemeente. Alleen het warmtebedrijf dat als eerste een contract weet af te sluiten met de schaarse bron, kan in aanmerking komen voor een aanwijzing.
- Ook hebben wij zorg om de betaalbaarheid in de ontwikkelingsfase van een warmtesysteem. Door de prijs niet doorslaggevend te laten zijn bij de aanwijzing, heeft het warmtebedrijf geen enkele prikkel om de bron voor de consument tegen zo gunstige mogelijke voorwaarden te contracteren. Daarom stellen wij voor om de 'betaalbaarheid voor de verbruiker' toe te voegen als criterium binnen de aanwijzingsprocedure (art 2.3 lid 6)
- Wij missen duidelijkheid over subsidiering buiten de tariefregulering om. De huidige praktijk is dat warmtesystemen alleen worden aangelegd als er eveneens sprake is van een subsidie door de projectontwikkelaar en/of de gemeente. Deze subsidie wordt ook wel projectbijdrage, aansluitbijdrage of tegemoetkoming onrendabele top genoemd. Uit de Memorie van Toelichting wordt niet duidelijk of dit soort subsidies in de toekomst nog wenselijk c.q. toegestaan zijn en tot op welke hoogte. De uiteindelijke wet zou hier wel duidelijkheid over moeten verschaffen.

Dit is ook relevant voor de toezichthouder bij het inrichten van de tariefregulering. Het kan immers niet zo zijn dat een warmtebedrijf dat veel subsidie heeft ontvangen als efficiënter (zijn netto kosten zijn immers lager) wordt beoordeeld, dan een warmtebedrijf die zonder subsidie een vergelijkbaar net heeft aangelegd.

- Rollen en verantwoordelijkheden van warmtebedrijf, producent, gebouweigenaar en eindafnemer zijn niet volledige beschreven en onvoldoende uitgesplitst naar rollen. Naar voorbeeld van de tabel onder punt 4 van dit document denken wij dat verdere uitwerking wenselijk is, ook in het geval de aanwijzing naar een geïntegreerd warmtebedrijf gaat.
- De positie van grootverbruikers is wat ons betreft in een aantal situaties onduidelijk. Deze onduidelijkheid betreft met name in de definities van een klein net en een vrij net met minder dan tien aansluitingen.
- Het ophaalrecht van restwarmte is summier ingevuld. Wij hebben zorg dat bedrijven die een restwarmte-bron hebben die niet kwijt kunnen, omdat er concurrentie is van een andere bron en het bedrijf hierdoor zijn energie efficiency doelstellingen niet kan halen. Een warmtebedrijf moet daarom ook kunnen aantonen waarom ze een bron niet willen en moet daarbij de energie efficiency doelstellingen in acht nemen.
- Wij missen prikkels waardoor een warmtebedrijf nog steeds voldoende onderhoud pleegt en investeert richting het einde van de looptijd van de aanwijzing.
- Tenslotte zij in algemene zin opgemerkt dat het voorgestelde overgangsrecht, met name artikel 14.5, nog veel onduidelijkheden oproept. De tekst van voornoemd artikel en de toelichting daarbij lijken te impliceren dat de economische eigendom van de bestaande warmtenetten van rechtswege overgaat naar het aangewezen warmtebedrijf bij inwerkingtreding van de Wet collectieve warmtevoorziening. Als tegenprestatie zal aan de juridische eigenaar een vergoeding ter hoogte van de marktwaarde verschuldigd zijn. Onduidelijk is hoe deze economische eigendomsoverdracht vorm krijgt, wat daarvan de precieze gevolgen zijn en door wie en op welke wijze de marktwaarde in dat kader wordt bepaald.

Juist omdat het voorgestelde overgangsrecht zeer wezenlijk ingrijpt in de eigendomsrechten ten aanzien van de bestaande warmtenetten van de netwerkbedrijven, wenst Netbeheer Nederland te benadrukken dat het overgangsrecht met voldoende eisen van rechtszekerheid en zorgvuldigheid dient te zijn omgeven. Dit voor het geval er onverhoopt niet gekozen wordt voor een model waarin onafhankelijk netbeheer mogelijk is.

Bijlage 2: Reactie op de gestelde vragen bij de consultatie

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?

Inleiding

In punt 1 van bijlage 1 van onze consultatiereactie, schetsen wij dat het voorliggende wetsvoorstel onnodige beperkingen oplevert aan andere modellen warmtenetten, waaronder warmtenetten met onafhankelijk beheer van de infrastructuur. De verplichting voor het aangewezen warmtebedrijf om de economische eigendom te bezitten is één van deze beperkingen. Wij zijn dan ook tevreden dat het ministerie de opening biedt om deze verplichting te laten vervallen.

Tegelijkertijd is de voorliggende vraag echter erg sturend op het model waarin er één warmtebedrijf actief is op één kavel. Netbeheer Nederland deelt dat het belangrijk is dat de verantwoordelijkheden van de verschillende rollen op een warmtenet integraal moeten worden gezien en heel helder worden belegd. Wij zijn er echter zeker van dat dit ook op andere manieren geborgd kan worden. Een model met onafhankelijk netbeheer kan (met aanpassingen) mogelijk zijn binnen de gestelde contouren van de wettekst. Wij menen daarom dat de verkeerde vraag wordt gesteld. Om blijkens te geven aan deze mogelijkheid, interpreteren wij de vraag als volgt: *op welke wijze kan de integrale verantwoordelijkheid voor de warmtelevering worden ingevuld, indien een gemeente kiest voor een model met een onafhankelijke netbeheerder?* Het gaat immers niet enkel om het stellen van andere voorwaarden, maar om het aanpassen van de wettekst zodat dit mogelijk is. Dat er daarnaast voorwaarden nodig zijn in de wettekst is evident.

Wij willen echter nog wel wijzen op de inherente tegenstrijdigheid in het wetsvoorstel ten aanzien van de economische eigendom. In het voorstel wordt het warmtebedrijf verplicht om wél de economische eigendom van het net te bezitten, maar niet de eigendom van de bron. Ten behoeve van de leveringszekerheid is de warmtebron echter even belangrijk als het warmtenet zelf. De minister heeft zelf aangegeven dat er, zeker in deze fase, slechts beperkte bronnen beschikbaar zijn. De afhankelijkheid van bronnen lijkt dus vergelijkbaar met die van het net. Daarnaast is de bron tevens de schakel in de warmteketen die meer gevoelig is voor uitval en storingen. Dit is ook in het verleden zo gebleken⁶. De minister lijkt er echter vanuit te gaan dat de verantwoordelijkheden rondom de warmtebron wél met privaatrechtelijke overeenkomsten te borgen is, maar de verantwoordelijkheid rondom de eigendom van het warmtenet niet. Als het voor de bron privaatrechtelijk te organiseren is, meent Netbeheer Nederland dat dit ook het geval is voor het net.

Op welke wijze kan de integrale verantwoordelijkheid voor de warmtelevering worden ingevuld, indien een gemeente kiest voor een model met een onafhankelijke netbeheerder

In punt 4 van bijlage 1 hebben wij een model gepresenteerd voor het borgen van leveringszekerheid en aanspreekbaarheid voor de hele keten. In dit model kan de gemeente meerdere partijen aanwijzen die gezamenlijk het systeem ontwikkelen en beheren. De gemeente en de ACM hebben dan de verantwoordelijkheid om te toetsen of alle taken zijn belegd (gemeente) en de partijen hun verantwoordelijkheid op korte en langere termijn waar kunnen maken (ACM).

⁶ In zowel de casussen Amsterdam (AEB) en Leiden (Vattenfall) was respectievelijk het uitvallen van de bron of het beëindigen van het leveringscontract de reden dat de leveringszekerheid in het geding kwam.

Kenmerk
BR-2020-1750

Datum
3 augustus 2020

Hiervoor dient de Wet Collectieve Warmtevoorziening (hierna WCW) naast de mogelijkheid van de aanwijzing van een warmtebedrijf met integrale verantwoordelijkheid voor de warmtevoorziening van een warmtekavel, ook de mogelijkheid te bieden van een parallelle aanwijzing van een netwerkbedrijf en een warmteleveringsbedrijf voor de warmtevoorziening van een warmtekavel.

Tussen het warmtenetwerkbedrijf en het warmteleveringsbedrijf zullen door middel van een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst afspraken worden gemaakt over de uitvoering van de wettelijke taken voor de warmtevoorziening, waaronder het borgen van de leveringszekerheid⁷ en het opstellen van een kavelplan⁸, investeringsplan⁹ en leveringszekerheidsrapportage¹⁰. Het warmtenetwerkbedrijf zal in deze variant - in elk geval - uitvoering geven aan de verplichting om een collectief warmtesysteem op een doelmatige wijze aan te leggen, te beheren en te onderhouden. Het warmtenetwerkbedrijf zal economisch eigenaar zijn van het warmtenet.

Concreet betekent dit dat elk van beide bedrijven (in publiekrechtelijke zin) eindverantwoordelijkheid draagt voor de taken en verplichtingen op grond van de WCW die hij ook zelf kan uitvoeren. In dit model kan elk van beide bedrijven zich richten op zijn kerntaken – waarin het ook is gespecialiseerd - en faciliteert de te sluiten samenwerkingsovereenkomst (slechts) de coördinatie c.q. precieze verdeling van de werkzaamheden¹¹.

Uit de samenwerkingsovereenkomst zal duidelijk moeten blijken welk bedrijf voor welk aandeel in de uitvoering van deze taak kan worden aangesproken. Daarbij valt te denken aan de inzet van noodketels ten behoeve van de leveringszekerheid. Daarover kan bijvoorbeeld de afspraak worden gemaakt dat het warmteleveringsbedrijf de noodketels beschikbaar stelt en het warmtenetwerkbedrijf deze moet aansluiten op het warmtenet.

Het bedrijf dat functioneert als het aanspreekpunt voor ACM en burgemeester en wethouders voor de naleving van een verplichting, is ook daadwerkelijk met de uitvoering daarvan belast. Deze variant heeft dan ook grote voordelen ten opzichte van de hiervoor besproken varianten.

Het ligt in deze variant in de rede dat burgemeester en wethouders bij de toets van de aanvraag om als warmtenetwerkbedrijf respectievelijk als warmteleveringsbedrijf te worden aangewezen, ook de overeenkomst beoordelen die het warmtenetwerkbedrijf en het warmteleveringsbedrijf onderling hebben gesloten. Net zoals in dat kader een eventuele overeenkomst van het warmteleveringsbedrijf met een producent zal worden beoordeeld. De parallelle aanwijzingen zullen net als bij de aanwijzing van een warmtebedrijf met integrale verantwoordelijkheid, ook in deze variant slechts kunnen plaats vinden indien de contractspartijen hebben aangetoond in voldoende mate te beschikken over de organisatorische en technische bekwaamheid, die noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken en wordt vastgesteld door de ACM¹². In dat verband kan de ACM ook toetsen of de leveringszekerheid voldoende is gewaarborgd en, met de afspraken tussen de contractspartijen de indiening van een kavelplan, een investeringsplan en een leveringszekerheidsrapportage, verzekerd is.

⁷ Door middel van maatregelen gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van verstoring van de warmtelevering gedurende korte periodes alsook maatregelen gericht op het waarborgen van een structurele beschikbaarheid van voldoende warmte op de langere termijn, zie Toelichting bij artikel 2.13.

⁸ Artikel 2.11, eerste lid Ontwerp WCW

⁹ Artikel 2.12, eerste lid Ontwerp WCW

¹⁰ Artikel 2.13, eerste lid Ontwerp WCW

¹¹ Bij een parallelle aanwijzing zal in de Ontwerp WCW ook een scheiding moeten worden aangebracht in de tariefregulering en facturering,

¹² Vergelijk artikel 2.3, tweede lid, sub a Ontwerp WCW

Kenmerk
BR-2020-1750

Datum
3 augustus 2020

Dit geldt ook voor de plicht van het aangewezen warmtebedrijf om risico's voor de uitvoering van de wettelijke taken onmiddellijk te melden aan de ACM en aan burgemeester en wethouders die het warmtebedrijf hebben aangewezen¹³. Deze meldplicht zou in deze variant ook kunnen gaan gelden voor het aangewezen warmtenetwerkbedrijf en de aangewezen warmteleverancier. Een dergelijk risico zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen als de samenwerkingsovereenkomst tussen de beide aangewezen bedrijven om welke reden dan ook wordt gewijzigd. In dat geval dienen beide bedrijven dat te melden aan de ACM en burgemeester en wethouders, zodat zij hun toezichhoudende taak naar behoren kunnen vervullen.

Teneinde de continuïteit van de warmtevoorziening te waarborgen zouden burgemeester en wethouders aan de aanwijzingen het voorschrift kunnen verbinden dat als de aanwijzing van het warmteleveringsbedrijf wordt ingetrokken, het warmtenetwerkbedrijf gehouden is met het opvolgend warmteleveringsbedrijf een vergelijkbare samenwerkingsovereenkomst aan te gaan en omgekeerd. De WCW voorziet er reeds in dat de aanwijzing van een warmtebedrijf niet kan worden ingetrokken voordat burgemeester en wethouders een ander warmtebedrijf hebben aangewezen¹⁴. Dit zou ook moeten gaan gelden voor het aangewezen warmtenetwerkbedrijf en het aangewezen warmteleveringsbedrijf.

Een bijkomend voordeel van deze variant ten opzichte van de integrale verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf, is dat bij de intrekking van de aanwijzing van het warmteleveringsbedrijf geen overdracht van de eigendom van het warmtenet hoeft plaats te vinden. Het warmtenetwerkbedrijf blijft in die situatie immers beschikken over de economische eigendom van het warmtenet en visa versa¹⁵. Een ander bijkomend voordeel is dat een aangewezen warmtenetwerkbedrijf de door hem aangelegde warmtenetten aan meer dan één warmteleveringsbedrijf ter beschikking kan stellen. Het warmtenetwerkbedrijf kan immers voor meer dan één warmtekavel worden aangewezen en met het voor dat warmtekavel parallel aangewezen warmteleveringsbedrijf een samenwerkingsovereenkomst aangaan.¹⁶

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?

In onze optiek zijn de huidige voorwaarden waar een netwerkbedrijf op dit moment wettelijk aan moet voldoen al afdoende.

Vanzelfsprekend is het van belang om de warmteactiviteiten regulatorisch van de netbeheerderstaken uit de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet te scheiden. Bij elke onderneming die onderworpen is aan

¹³ Vergelijk artikel 2.9 Ontwerp WCW

¹⁴ Artikel 2.5, derde lid Ontwerp WCW

¹⁵ Ingevolge artikel 2.28 Ontwerp WCW moet op het moment van de intrekking van de aanwijzing het opvolgende aangewezen warmtebedrijf beschikken over de economische eigendom van het warmtenet, de overdracht moet plaats vinden tegen een tegenprestatie waarvan de hoogte niet op voorhand vaststaat.

¹⁶ Wat niet weg neemt dat het in de Ontwerp WCW gekozen model van de aanwijzing van een warmte(leverings)bedrijf haaks staat op het model van open warmtenetten dat in de praktijk op diverse locaties in Nederland wordt ontwikkeld, waarbij de beheerder van het warmtenet met meerdere warmteleveranciers contracten voor warmtetransport kan aangaan zonder daarbij aan een indeling in warmtekavels te zijn gebonden.

kosten-gebaseerde tariefregulering is het voorkomen van kruissubsidiëring essentieel. Controle op de 'zuiverheid' van kosten die meegenomen worden in de grondslag voor warmtetarieven is dan ook van cruciaal belang bij elke partij die naast warmte andere activiteiten doet. Een generieke c.q. gelijksoortige controle voor alle partijen die actief zijn in warmte draagt bij aan transparantie en ligt dan ook voor de hand. Het moet geborgd blijven dat de kosten van het netwerkbedrijf niet worden toegerekend aan de netbeheerder. Heldere boekhoudkundige eisen in de wet voorkomen nu reeds dat kosten van het netwerkbedrijf aan de netbeheerder worden toegekend. Hierdoor komen deze kosten niet in de nettarieven voor elektriciteit en gas terecht. Er is zo geen sprake van kruissubsidiëring. Een netbeheerder krijgt alleen tariefruimte voor zijn eigen wettelijke taken. Dat maakt dat zelfs als het netwerkbedrijven kosten van niet-gereguleerde activiteiten naar gereguleerde activiteiten zou schuiven, het voor de netwerkgroep als geheel geen voordeel oplevert.

Naast toezicht op kruissubsidiëring, bestaan er verschillende andere wettelijke waarborgen om de taken van de netbeheerder en de activiteiten van het netwerkbedrijf te scheiden die ook als voorwaarde zouden kunnen dienen voor een netwerkbedrijf indien zij het warmtenet van een collectief warmtesysteem verzorgt.

Beperking nevenactiviteiten: Er is voor een netwerkgroep beperkte ruimte om nevenactiviteiten te verrichten. Het uitgangspunt in de wet- en regelgeving is dat de focus op de kerntaak, i.e. de netbeheerder, ligt. Nevenactiviteiten dienen naar aard en omvang ondergeschikt te zijn aan de activiteiten in het verlengde van de kerntaak, en dit zal ook gelden voor de warmteactiviteiten binnen een netwerkgroep.

Organisatorische, juridische en financiële scheiding: Een netwerkgroep heeft binnen zijn groepsmaatschappij separate entiteiten voor wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Binnen de concerns bestaan strikte 'Chinese Walls' tussen de netbeheerder en het netwerkbedrijf. Een medewerker van de netbeheerder kan in zijn contacten met een gemeente niet de belangen van het netwerkbedrijf vertegenwoordigen. De 'Chinese Walls' zorgen ervoor dat geen sprake kan zijn van oneigenlijke uitwisseling van gegevens of informatie.

Eisen aan financieel beheer: In het Besluit financieel beheer netbeheerder worden eisen gesteld aan het financieel beheer van een netbeheerder om hiermee te verzekeren dat een netbeheerder niet te grote financiële risico's loopt en zodoende altijd zijn wettelijke taken kan uitvoeren. In aanvulling zijn strenge accounting regels op de netbeheerder van toepassing die kruissubsidiëring tussen wettelijke taken en niet-wettelijke taken voorkomen.

Toezicht ACM op kerntaken: Om de wettelijke taken te beschermen bestaat een uitgebreid toezicht vanuit de ACM, met o.a. toezicht op ratio's, investeringsplannen en operationele performance. Daarmee kan de ACM vaststellen of de investeringsplannen van de netbeheerder passen binnen de financiële positie, of deze plannen aansluiten bij de verwachte ontwikkelingen op het net en of de netbeheerder operationeel ook goed in staat is om het netwerk te exploiteren. Hierbij is de financiële basispositie vanzelfsprekend een belangrijk gegeven. Door dit toezicht wordt de onafhankelijkheid van de netbeheerder en de activiteiten op het gebied van warmte door het netwerkbedrijf geborgd.

Publiek eigendom & toezicht: De Nederlandse regionale netwerkbedrijven zijn in handen van Nederlandse decentrale overheden. Als aandeelhouders hebben zij een belangrijke rol in het toezien op de activiteiten van het netwerkbedrijf en van de netbeheerder die daar onderdeel van uitmaakt. De aandeelhouders maken een eigenstandige afweging waar en waarin het best geïnvesteerd kan worden, rekening houdend met de wettelijke kaders, publieke belangen (zoals waarde-behoud, de kwaliteit van de netwerken en werkgelegenheid) en de financiële risico's van investeringen.

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 derdentoegang van (nieuwe) bronnen tot een warmtesysteem (overgenomen uit de huidige Warmtewet). De vraag luidt: welke nadere regels voor

Kenmerk
BR-2020-1750

Datum
3 augustus 2020

toegang tot warmtesystemen zijn wenselijk om koppeling van warmtesystemen van verschillende warmtebedrijven mogelijk te maken?

Netbeheer Nederland deelt dat het wenselijk is dat de mogelijkheid bestaat om bij het naar elkaar toegroeien van warmtesystemen, of het dicht naast elkaar bestaan van warmtesystemen in verschillende wijken, de koppeling tussen deze systemen te vergemakkelijken. Dit maakt de ontwikkeling van kleinere kavels eenvoudiger en kan de leveringszekerheid en efficiëntie van de gekoppelde warmtesystemen vergroten. Zie onze reactie onder punt 1 in bijlage 1.

Netbeheer Nederland ziet hier een oplossing voor deze problematiek met een onafhankelijke warmtenetbeheerder. Dit model is – net als het model wat de minister voor ogen heeft voor het regionale transportnet – uitermate geschikt om meerdere kavels via de warmte infrastructuur aan elkaar te koppelen, waarbij de privaatrechtelijke verhoudingen tussen warmtenetbeheerder en warmteleverancier onder het toezicht van de gemeente en ACM tot stand komen. De koppeling van de infrastructuur zal dan immers zonder verschuivende privaatrechtelijke verhoudingen vorm gegeven kunnen worden, waarbij de warmteleverancier en -producent verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van hun eigen rol zodat de warmtebron en warmteafnemers in de juiste verhouding tot elkaar blijven staan. Het is in een dergelijke situatie dus erg denkbaar dat er meerdere warmteleveranciers (met een leveringsaanwijzing voor een specifiek kavel) gebruik maken van één verbonden infrastructuur.

Kenmerk
BR-2020-1750

Datum
3 augustus 2020

Bijlage 3: Reactie op de geconsulteerde wetsartikelen

Onderstaand geeft Netbeheer Nederland artikelsgewijs commentaar op het Wetsvoorstel Collectieve Warmtevoorziening. Dit commentaar is deels aanvullend op hetgeen in de hoofdreactie en voorgaande bijlagen is opgemerkt.

Algemeen

Voor alle hoofdstukken, zeker hoofdstuk 2, geldt dat Netbeheer Nederland verzoekt om de artikelen zo aan te passen zodat ze overeenkomen met de rolbeschrijvingen in de uitwerking van de hoofdreactie (bijlage 1 punt 4). Netbeheer Nederland biedt hiervoor graag haar expertise aan.

Artikel 1, aanhef

Netbeheer Nederland mist een definitie van het begrip afnemer. Een afnemer wordt tweemaal genoemd in de wet (artikel 1 onder definitie warmtenet en artikel 5.1, zesde lid, onderdeel a), maar niet gedefinieerd. Om in de toekomst te kunnen komen tot één integrale energiewet is het wenselijk om in de warmtewet dezelfde definitie te gebruiken als in de E- en G wet.

Artikel 1, aanhef, eerste gedachtestreepje

Bij de definitie zou conform ons voorstel na 'aangewezen warmtebedrijf' moeten worden toegevoegd: of warmtenetwerkbedrijf-leverancier-samenwerking dat als zodanig optreedt. Naar deze combinatie wordt in beginsel als 'warmtebedrijf' gerefereerd in de wet, omdat dezelfde eisen gelden.

Artikel 1, aanhef, tweede gedachtestreepje

De term aansluitingsverantwoordelijke zou gewijzigd kunnen worden in de term programmaverantwoordelijke conform E en G, in aanloop naar meer uniformering in de energiewetgeving.

Artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b

Netbeheer Nederland stelt voor om 'omvang' te vervangen door: inrichting. Hierdoor worden ook kleinere kavels die aansluiten op een hoofdleiding mogelijk.

Artikel 2.1, eerste lid, onderdeel d

Netbeheer Nederland stelt voor om 'omvang' te vervangen door: inrichting. Hierdoor worden ook kleinere kavels die aansluiten op een hoofdleiding mogelijk.

Artikel 2.6, eerste lid

Netbeheer Nederland stelt voor om 'de overdracht van een aanwijzing' aan te passen in: de overdracht van (een deel van) een aanwijzing.

Paragraaf 2.4.2

Netbeheer Nederland vraagt er aandacht voor dat in de artikelen 2.11 en 2.12 de afstemming met de E en G investeringsplannen wordt geborgd.

Artikel 2.11, tweede lid, onderdeel c

Na 'minimaal 20 graden Celsius' toevoegen: bij een buitentemperatuur van -10 graden Celsius.

Artikel 2.34

Netbeheer Nederland ziet in dit artikel graag een verwijzing opgenomen worden naar, of een voorschot genomen worden op, flankerende wetgeving ten aanzien van isolatie.

Kenmerk
BR-2020-1750

Datum
3 augustus 2020

Artikel 2.35

Netbeheer Nederland merkt op dat de opdracht door ACM tot het treffen van maatregelen te ruim is geformuleerd (ook een partij die geen enkele betrokkenheid heeft bij het betreffende collectieve systeem en/of niet de mankracht of faciliteiten beschikbaar heeft kan een opdracht krijgen) en dient dan ook te worden ingeperkt. Ook is volkomen ongewis hoe de ACM de hoogte van de redelijke vergoeding bepaalt, zoals genoemd wordt in het tweede lid.

Artikelen 5.15 en 5.16

Netbeheer Nederland vraagt extra aandacht voor de noodzakelijke uitwerking van de gedwongen overname van reeds bestaande warmte leidingonderdelen en het belang dat hiervoor duidelijke en redelijke regels worden vastgesteld.

Artikel 5.1 zesde lid, onderdeel b

Netbeheer Nederland stelt voor dit onderdeel b te laten vervallen. Bij het vaststellen of een warmtetransportnet aangemerkt als zodanig dient aangemerkt te worden, zou het waarborgen van de publieke belangen het belangrijkste criteria moeten zijn en niet of partijen er samen wel of niet uitkomen.

Paragraaf 14.1

Het overgangsrecht heeft tot gevolg dat de nieuwe regelgeving, waar mogelijk, één op één van toepassing wordt op bestaande situaties. Ten aanzien van de bepaling voor het vaststellen van warmtekavels en het aanwijzen van een warmtebedrijf gelden overgangsbepalingen. Het concept wetsvoorstel kent aan de gemeenten de bevoegdheid toe de warmtekavels te wijzigen, te vergroten, te verkleinen of samen te voegen. Netbeheer Nederland vraagt er aandacht voor dat per situatie in overleg met het betreffende warmtebedrijf wordt vastgesteld wat de meest geschikte overgangsroute is.