

Zienswijze SVH op Wet Collectieve Warmtevoorziening (Warmtewet 2)

Van: SVH
Voor: Ministerie EZK
Datum: 31 juli 2020
Referentie: 20288

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) beoogt met het wetsvoorstel 'Wet op collectieve warmtevoorziening' de groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen te faciliteren, en zodoende uitwerking te geven aan het Klimaatakkoord. Als corporaties ondersteunen wij het belang van de ontwikkeling van duurzame collectieve warmtesystemen. Het aansluiten op een warmtenet is voor huurders vaak ingrijpend vanwege de vaak noodzakelijke verbouwingen in de woning en in de straat. Daarnaast brengt het onzekerheid met zich mee omdat het mogelijk de betaalbaarheid en keuzevrijheid van de warmtelevering raakt. Wij onderstrepen dan ook vanuit onze circa 150 duizend huurders in Haaglanden het belang van betrouwbare warmtelevering, inzichtelijke tarieven en gerechtvaardigde kosten voor warmte (loslaten aardgasreferentie). Dit neemt niet weg dat wij als corporaties in Haaglanden op punten bedenkingen hebben bij het voorgestelde ontwerp van de Wet collectieve warmtevoorziening. Bij deze maken wij daarom graag gebruik van de internetconsultatie om onze standpunten over te brengen.

SVH reageert graag op de voorgestelde aanpassingen, met in het bijzonder op de in onze ogen onnodig beperkte keuzevrijheid bij het kiezen van collectieve oplossingen. Het wetsvoorstel lijkt met name gericht op het bevorderen van de investeringskansen voor grote warmtebedrijven, en minder op de betaalbaarheid en keuzevrijheid voor afnemers (de bewoners, onze huurders). Daarnaast kent het wetsvoorstel op onderdelen te veel vraagtekens bij de praktische uitvoering voor de duurzaamheidsstrategie van corporaties. Hierbij is het grootste aandachtspunt de positie van onze complexen die momenteel al gebruik maken van collectieve verwarming, zoals blokverwarming.

a) Beter waarborging betaalbare energierekening voor huurders

Als corporaties zetten wij ons in voor betaalbaar wonen voor diegene met de laagste inkomens. Dit betekent dat wij ons hard maken voor een betaalbare energierekening. Het huidige wetsvoorstel geeft onvoldoende comfort dat dit in de toekomst ook is gewaarborgd. Wij zien het uitgangspunt van *woonlastenneutraal* onvoldoende terug in het voorstel. Het uitgangspunt van *kostengebaseerde tarieven* met daarbovenop een maximum rendement geeft warmtebedrijven niet direct een prikkel om voor het meest betaalbare en efficiënte systeem te kiezen. Immers, bij het doorbelasten van hogere kosten aan afnemers is vervolgens in absolute zin een hoger rendement mogelijk. Hierbij is het begrip *kostengebaseerde tarieven* ook nog eens voor interpretatie vatbaar.

Het ontbreekt daarnaast in het wetsvoorstel aan bescherming voor onze huurders op het moment dat de ontwikkel- en beheerkosten voor het warmtebedrijf anders uitpakken. Bijvoorbeeld als het systeem in ontwerp duurder blijkt te zijn, of indien het aantal aansluitingen achterblijft bij de verwachtingen en de kosten vervolgens over minder gebruikers wordt uitgespreid. Het is niet wenselijk dat de rekening voor dergelijke tegenvallers bij onze huurders terecht komt, toch al de minst draagkrachtige groep in de samenleving. Het mag niet zo zijn dat huurders te maken krijgen met 'energiearmoede' puur en alleen omdat zij toevallig een (te) duur systeem in de wijk hebben gekregen. Uiteraard begrijpen wij dat deze risico's wél ergens afgedekt moeten worden. Echter kan dit ons inziens nooit op het bordje van huurders terecht komen en past een garantstelling niet binnen de taakopvatting van corporaties. Hierom voorzien wij een rol voor de overheid.

SVH vraagt: de minister meer aandacht te hebben voor de betaalbaarheid en dit te waarborgen door het vastleggen van een bepaald maximumtarief. Daarnaast vragen wij de overheid garant te staan voor het vollooprisico om te voorkomen dat huurders de rekening betalen bij een tegenvallende exploitatie.

b) Het wetsvoorstel dient de ontwikkeling van 'open' netten mogelijk te maken

Het voorgelegde wetsvoorstel kent als uitgangspunt dat een aangewezen warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is voor *een betrouwbare en betaalbare warmtelevering*. Dit stelt de ontwikkeling van grootschalige warmtenetten waarbij het aangewezen warmtebedrijf zowel verantwoordelijk is voor productie, levering en facturering tot transport en distributie van warmte centraal. Het wetsvoorstel biedt ruimte om bij grootschalig transport een zelfstandige warmtetransportbeheerder aan te wijzen. Dit kan echter alleen in uitzonderlijke situatie, zoals bijvoorbeeld in Haaglanden voor de ontwikkeling van WarmtelinQ. Naar verwachting, gezien de dichtbebouwde stedelijk omgeving, nemen collectieve warmtesystemen een voorname plek in binnen de energietransitie in Haaglanden.

Zoals de minister kenbaar maakt in de begeleidende Kamerbrief zijn *alle partijen in de warmtemarkt, bestaand en nieuw, klein en groot, publiek en privaat, nodig om de beoogde groei van collectieve warmte-systemen en de verduurzaming ervan te bereiken*. Voor Haaglanden specifiek gaat het dan niet alleen om WarmtelinQ, ook lokale ontwikkelingen zoals geothermie spelen een belangrijke rol in het realiseren van het Klimaatakkoord. Met het wetsvoorstel verkrijgt het aangewezen warmtebedrijf langdurig het exclusieve recht op warmtelevering binnen een gebied. Het voorstel laat ons inziens te weinig ruimte over voor innovatie, ontwikkeling van kleinere collectieve systemen en maatwerk; immers wijken verschillen enorm van elkaar en het is belangrijk dat de energietransitie binnen een wijk goed aansluit op de vastgoedopgave. Om optimaal gebruik te maken van de aanwezige duurzame bronnen, nu en in de toekomst, is het belangrijk dat warmtenetten voldoende 'open' zijn. Juist in deze fase van de energietransitie zou de ruimte geboden moeten worden aan nieuwe initiatieven en verschillende vormen van samenwerking. Warmte-coöperaties, energiebedrijven zonder eigen netwerk, andere marktpartijen en netwerkbedrijven krijgen in het voorgelegde wetsvoorstel onvoldoende ruimte om een rol te spelen in de warmtemarkt. Daarnaast is de energietransitie voor onze huurders een ingrijpende gebeurtenis; het raakt de betaalbaarheid van het wonen de keuzevrijheid van warmtevoorziening. Het voorliggende wetsvoorstel beperkt de zeggenschap en keuzevrijheid van huurders en draagt niet bij aan brede steun onder huurders voor de energietransitie.

SVH vraagt: de minister om ruimte te bieden aan andere modellen die 'open' warmtenetten mogelijk maken. Het wetsvoorstel dient de mogelijkheid om een zelfstandig warmtetransportbeheerder aan te wijzen te verruimen, gemeenten zouden hierin zelf de keuze moeten kunnen maken.

c) Regierol van gemeenten versus de rol van corporaties

Gemeenten staan in de energietransitie aan de lat en hebben in de voorgestelde wetgeving de regierol toegekend. In het bijzonder bij de besluitvorming: het aanwijzen van de warmtebedrijven en warmtekavels. Dit is met het oog op het lokale karakter, regionale warmtenetten daargelaten, en de op te stellen transitievisies een verdedigbare keuze. Bij het opstellen van de transitievisies door gemeenten worden corporaties over het algemeen goed betrokken, dit betekent echter niet dat de voorgenomen richting altijd strookt met de strategie van corporaties. Met de kennis van de lokale woningvoorraad, in het bijzonder de warmtevraag en geschiktheid van het vastgoed voor het aansluiten op, zijn corporaties in staat om waardevolle input te geven bij de selectie van warmtekavels. Om onze rol als Startmotor waar te maken adviseren wij de minister om de rol van corporaties beter te verankeren in de warmtewet.

Daarnaast zien wij nu al dat veel gemeenten tegen de grenzen aan lopen van de beschikbare ambtelijke capaciteit. Hierbij ontbreekt het lokaal, zeker in de kleinere gemeenten, nogal eens aan inhoudelijke expertise om de aangewezen regierol op te pakken. Uiteraard is dit aan te vullen met externe capaciteit. Echter is het de vraag of het verstandig is om een lokale aangelegenheid structureel extern neer te leggen.

SVH vraagt: de minister om de rol van corporaties bij het bepalen van de warmtekavels te versterken en daarnaast aandacht te hebben voor de ambtelijke capaciteit op het warmtedossier binnen gemeenten.

d) Het wetsvoorstel roept vragen op bij de praktische uitvoering van de duurzaamheidsstrategie van corporaties

Hoewel het wetsvoorstel uitvoerig is, roept het op verschillende punten vragen op hoe dit in de praktijk uit zou moeten pakken voor corporaties. Hieronder lichten wij er een aantal uit:

i. Het wetsvoorstel beperkt mogelijk de positie en zelfbeschikking van corporaties

Vanuit de verplichting om een bepaalde binnentemperatuur te garanderen voor bewoners, geeft het wetsvoorstel warmteleveranciers het recht om eisen te stellen aan het vastgoed. De voorgelegde wet kent namelijk een verbod op zelfstandige gemeenschappelijke warmtesystemen (art. 2.2), met daaraan gekoppeld een meldingsplicht. Dergelijke warmtevoorzieningen zijn in veel gestapelde complexen toegepast, wat betekent dat corporaties met het huidige wetsvoorstel afhankelijk zijn van eventuele gemeentelijke ontheffing.

Onduidelijk is op basis waarvan een warmteleverancier deze eisen stelt. Gaat het om kengetallen, is een inspectie vereist, gaat dit in afstemming met de corporatie? Onduidelijk is vervolgens in hoeverre corporaties nog zeggenschap behouden over de eigen investeringsopgave en planning en wie verantwoordelijk is mocht de woning alsnog niet voldoen aan de gestelde minimum binnentemperatuur. Als het aangewezen warmtebedrijf de partij is die isolatiewaarden, kenmerken van de binnen installatie en ventilatie van de aan te sluiten gebouwen mag bepalen, dan hebben deze warmtebedrijven te veel invloed op de investeringsopgave en planning van corporaties.

Voorstel: verplicht warmteleveranciers om samen met corporaties te zoeken naar de optimale gebouwoplossing (isolatiewaarden en kenmerken binnen installaties). Ook stellen we voor om geen meldingsplicht voor gemeenschappelijke warmtesystemen op te nemen in de wet.

ii. Beperkte opt-out mogelijkheid maakt corporaties minder wendbaar

Het wetsvoorstel voorziet voor grootgebruikers, zoals zelfstandige collectieve warmtesystemen van corporaties, niet in een opt out gedurende de concessieperiode. Dit betekent dat al vóór vaststelling van het omgevingsplan kenbaar moet zijn gemaakt of een corporatie gebruik wenst te maken van het collectieve warmtenet. Stel dat de concessie vervolgens jaren op zich laat wachten, dan heeft de corporatie gedurende deze periode geen enkele mogelijkheid om in te spelen op toekomstige markt- en technische ontwikkelingen. Na de concessieperiode is een opt-out mogelijk op voorwaarde dat er een gelijkwaardig alternatief voorhanden is. Het wetsvoorstel biedt onvoldoende inzicht in de kaders wat een gelijkwaardig alternatief maakt (beoordeling sec op duurzaamheidsaspecten of ook op financiële kaders?) en binnen welke termijn dient een alternatief voorhanden te zijn? Corporaties hebben meer doelen dan alleen aardgasvrij en CO₂-uitstoot verminderen, het verbeteren van thermisch wooncomfort en verlagen van de woonlasten behoren ook tot de doelen. Het is onduidelijk welke mogelijkheden corporaties hebben binnen de Warmtewet 2 voor dergelijke afwegingen.

Voorstel: behoud te allen tijden een opt-out en biedt mogelijkheid om op een later moment alsnog aan te sluiten. Betaalbaarheid van het systeem dient nadrukkelijk meegewogen te worden bij het beoordelen van alternatieven.

iii. Verhouding warmtewet met andere wetgeving onduidelijk

Het wetsvoorstel beoogt heldere kaders te stellen voor de energietransitie. Als corporaties onderkennen en waarderen wij dit. Wel wijzen wij er op dat corporaties zich te houden hebben aan allerlei wetgeving, zoals uiteraard de Woningwet en het huurrecht. Het wetsvoorstel warmtewet geeft bijvoorbeeld onvoldoende duidelijkheid over de verplichtingen van corporaties aangaande aansluiten op een warmtenet in relatie tot het instemmingsrecht van onze huurders, de 70%-regeling.

Voorstel: bezie de wet op collectieve warmtevoorziening in samenhang tot andere relevante wetgeving.

iv. Spelregels ontbreken in overgangperiode tot start warmtelevering

De energietransitie speelt zich niet enkel af binnen de bestaande woningvoorraad, de warmtewet heeft ook gevolgen voor de nieuwbouw. De nieuwbouwpoging is fors en de komende jaren willen corporaties graag meters maken. Het wetsvoorstel geeft helaas onvoldoende houvast voor met name de periode tussen ontwikkeling van een nieuwbouwproject en start warmtelevering door een aangewezen warmtebedrijf. Nieuwbouwplannen tijdelijk 'on hold' zetten in afwachting tot start warmtelevering is uiteraard geen wenselijke optie. Maar welke mogelijkheden hebben corporaties dan wel in afwachting tot start warmtelevering? Krijgen corporaties ontheffing voor deze woningen, of dienen corporaties deze woning vervolgens alsnog aan te haken?

Voorstel: wij vragen in het wetsvoorstel nader te specificeren wat de rechten en plichten zijn van corporaties bij nieuwbouw of vervanging in afwachting tot start warmtelevering door een aangewezen warmtebedrijf.

v. Regeling ontbreekt om aansluitcapaciteit te wijzigen

Verduurzaming van woongebouwen heeft een effect op de warmtevraag en de aansluitcapaciteit van een pand. In het voorgelegde wetsvoorstel ontbreekt een regeling om -zonder aanvullende kosten- de aansluitcapaciteit te wijzigen. Een lagere aansluitwaarde zou zich moeten vertalen in lagere aansluitkosten. Als dit niet het geval is, leidt verduurzaming maar tot een beperkte daling van de woonlasten van huurders. Dat heeft zijn weerslag op de business case van de verduurzamingsingreep. Het gaat ten koste van de investeringsmogelijkheden van de corporatie. De verduurzaming van de gebouwde omgeving wordt daarmee geremd.

Voorstel: wij vragen in het wetsvoorstel een tariefstructuur die leidt tot een incentive voor verduurzaming van gebouwen die zijn aangesloten op een warmtenet.