



Postbus 8208 | 3009 AE Rotterdam

Aan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Rotterdam, 3 augustus 2020

**Onderwerp:** Reactie van Eneco Groep op de consultatie over de Wet op de collectieve Warmtevoorziening

## Inleiding

Hierbij geeft Eneco een reactie op de consultatie over het wetsontwerp over de Wet op de collectieve Warmtevoorziening (WcW). Het betreft een aantal punten die specifiek Eneco betreffen. De reactie van Energie-Nederland, inclusief het juridisch advies van Van der Feltz advocaten, maakt integraal onderdeel uit van deze reactie. Daarnaast sluit Eneco zich aan bij de reactie van de NVDE.

Hieronder gaan wij eerst in op hoofdpunten die wij steunen of aandacht behoeven (onderdeel A). Daarna volgt een meer gedetailleerde reactie op een aantal punten (onderdeel B).

## A. Hoofdpunten Eneco

1. Integrale ketenverantwoordelijkheid is nodig voor het borgen van leveringszekerheid en betaalbaarheid; Eneco steunt de gekozen systematiek van integraliteit alsmede de voorwaarde van economische eigendom van het net voor aangewezen warmtebedrijven. Collectieve warmte onderscheidt zich sterk van de gas- en elektriciteitsmarkt door de volgende kenmerken: (i) lokale kleine markten omdat warmte niet over grote afstanden kan worden getransporteerd; (ii) veelal één of enkele warmtebronnen en dus geen liquide aanbodmarkt, (iii) technische kenmerken (retourleiding, piek en hulpketels, druk- en temperatuur controle) die integraal systeembeheer vergt. Om bovengenoemde redenen is ook in het buitenland met een meer volwassen warmtemarkt, zoals in Duitsland, Zweden en Denemarken, integraliteit het uitgangspunt. Het opsplitsen van de keten leidt op de 'interfaces' tot risico-opslagen en extra kosten voor klanten.
2. Maak het criterium 'prijs' tot een vast onderdeel voor de selectie van een warmtebedrijf zodat consumenten zeker weten dat de partij met de beste prijs-kwaliteit verhouding is gekozen. In het huidige wetsvoorstel wordt de aanwijzing van een warmtebedrijf bepaald op basis van enkel kwalitatieve criteria. Dat is vreemd omdat meer dan 75% van de investeringskosten van een warmtesysteem aan het begin bij de aanwijzing worden vastgelegd. Met concurrentie om dit warmtenet kan je dus veel innovatie en kostendruk stimuleren. Alleen met een 'beauty contest' op kwalitatieve criteria en tariefregulering is dit kostenreductiepotentieel moeilijker te realiseren. Ook komt dit de democratische legitimiteit ten goede



omdat anders B&W en de gemeenteraad niet aan burgers kunnen transparant kunnen uitleggen dat zij de beste aanbieder hebben aangewezen.

3. Eneco steunt de voorgestelde kostprijs-plus gebaseerde tariefregulering en daardoor meer transparantie voor de klant. Op die manier wordt de betaalbaarheid van consumenten beschermt en tegelijkertijd de investeringszekerheid voor nieuwe warmtenetten geborgd. Eneco en andere warmtebedrijven lopen hier alvast op vooruit in het Startmotorakkoord<sup>1</sup> die met AEDES en woningcorporaties zijn gemaakt over de toepassing van een transparant business case model voor alle nieuwe warmteprojecten vanaf 1 april 2020. Dit model is ook beschikbaar voor gemeenten. Wel behoeft het overgangsrecht van de tariefregulering aandacht. Zie onderdeel B van onze reactie.
4. Het overgangsrecht voor bestaande warmtesystemen doet onvoldoende recht aan de belangen en de rechtspositie van de warmtebedrijven en kan de warmtetransitie vertragen. In feite is er sprake van een inbreuk op het eigendomsrecht. In het bijzonder geldt dat voor de stadswarmtesysteem van Eneco in Utrecht en omgeving, Den Haag, Rotterdam en Amstelveen. Dit punt wordt onderdeel B nader toegelicht. Daarin gaan we ook in op het versimpelen van de aanwijzingsprocedure.
5. Geef meer ruimte voor innovatieve initiatieven en bewoner coöperaties door kleine kavels tot maximaal 1500 woningen onder een lichter reguleringsregime toe te staan voor gebieden waarvoor nog geen warmtekavels zijn uitgegeven. Daarnaast kan de reeds voorgestelde ontheffing tot maximaal 500 woningen worden toegepast voor bestaande kavels. Voorwaarde is dan wel dat als een groter kavel eenmaal is aangewezen, uitholling van een kavel moet worden voorkomen door in de wet op te nemen dat in dat geval niet meer dan 5-10% van de aansluitingen aan een kavel wordt onttrokken door ontheffingen voor kleine collectieve systemen. Dit, om zeker te stellen dat er een haalbare business case overblijft en de andere consumenten binnen het bestaande kavel niet met torenhoge energierekeningen worden geconfronteerd.
6. Waarborg een gelijk speelveld en voorkom dat private investeerders zich terugtrekken uit de warmtemarkt. Op dit moment zijn er ca 20 publieke en private warmtebedrijven actief. Er is ruimte voor nieuwe toetreders. Daarbij is het wel belangrijk om verstoringen op de warmtemarkt te voorkomen en aantrekkelijk te houden voor private investeerders en nieuwe toetreders, waarbij:
  - a. De onafhankelijke rol van de gereguleerde netbeheerder moet worden gewaarborgd en belangenverstrengeling met het commerciële netwerkbedrijf moet worden voorkomen;

---

<sup>1</sup> De Startmotor is een afspraak in het Klimaatakkoord die stelt dat AEDES, de woningcorporaties en de warmtebedrijven vooruitlopend op de nieuwe warmtewet alvast 100.000 huurwoningen verduurzamen. Zie ook:

<https://www.aedes.nl/artikelen/warmtenetten/huurwoningen-versneld-van-aardgas-af-met-startmotorkader.html>



- b. Voorkomen wordt dat het commerciële netwerkbedrijf 'ondernemer' gaat spelen met inkomsten van de gereguleerde onafhankelijk netbeheerder en zo de markt verstoort;
  - c. Voorkomen wordt dat de grote commerciële risico's van handel, levering en productie van warmte de financiële positie van de elektriciteit- en gasnetten aantasten. Dat was de hoofdreden voor splitsing enkele jaren geleden.
7. Het voorgestelde regime voor warmtehoofdtransport vergt enkele aanpassingen om de investeringszekerheid van de Warmterotonde Zuid-Holland niet in gevaar te brengen. In onderdeel B lichten wij dit nader toe.
8. Eneco steunt de verduurzaming van de warmtemarkt door het instellen van CO<sub>2</sub> normen in deze nieuwe wet. Conform het Klimaatakkoord is het daarbij wel kosteneffectiever om uit te gaan van de CO<sub>2</sub> emissie op bedrijfsniveau en op basis van de ingekochte warmte. Zie ook onderdeel B.

## **B. Gedetailleerde reactie**

### **Inbreuk op eigendomsrecht bestaande warmtesysteem(artikel 14.3)**

Het overgangsrecht van artikel 14.3 en artikel 14.4 regelt dat bestaande concessies of situaties waarbij feitelijk warmte geleverd wordt door warmtebedrijven overgaan naar warmtekavels en aangewezen warmtebedrijven. Het uitgangspunt is daarbij dat een termijn van 30 jaar in acht wordt genomen (of minder in geval van een resterende looptijd van een concessie/recht). Na de termijn van 30 jaar vervalt het recht om warmte te leveren. Daarmee verliezen zowel de leveringsportefeuille met leveringsovereenkomsten inclusief leveringsverplichtingen, het warmtesysteem alsmede de warmtebronnen, hun waarde terwijl de technische levensduur nog (lang) voortduurt.

Deze bepaling brengt voor specifiek Eneco mee dat de waarde van de warmtesystemen in Utrecht, Rotterdam, Den Haag en Amstelveen 30 jaar na inwerkingtreding van de WcW teniet wordt gedaan, terwijl deze netten thans geheel of gedeeltelijk voor onbepaalde tijd geëxploiteerd worden. Voor een deel van het warmtesysteem in Rotterdam gelden thans wél afspraken met de gemeente over de exploitatietermijn, maar ook voor dit deel geldt dat na afloop van de exploitatietermijn deze haar waarde dreigt te verliezen. Voor alle bestaande netten van Eneco geldt dat de WcW geen voorziening bevat voor compensatie van de waarde die verloren gaat.

Eneco wijst in dit verband op het juridisch advies van Van der Feltz advocaten over het eigendomsrecht, dat is bijgevoegd bij de reactie van Energie-Nederland. In dit advies wordt geconstateerd dat er sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht van warmtebedrijven. Eneco verzoekt daarom met klem om het respecteren van de bestaande situaties en omgeen termijn te verbinden aan de aanwijzing als warmtebedrijf voor bestaande situaties. In geval dat een termijn wel wordt gehandhaafd, pleit Eneco ervoor dat er bij het vervallen



van een aanwijzing er een (onvoorwaardelijk) recht bestaat op vergoeding van de marktwaarde van het warmtesysteem. Marktwaarde wordt niet alleen bepaald door kosten maar ook door het verdienpotentieel van een warmtesysteem. Hierbij moet duidelijk gemaakt worden op welke wijze aanspraak kan worden gemaakt op vergoeding van de marktwaarde en hoe die waarde wordt vastgesteld. Denkbaar is dat een verwijzing naar de Onteigeningswet c.q. de onteigeningsbepalingen in de Omgevingswet wordt opgenomen in de WcW en die bepalingen (waar mogelijk) van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Zie in dit verband ook het advies van Van der Feltz advocaten.

Hetzelfde geldt voor het vervallen van het eigendomsrecht van netten c.q. de waardevermindering van bestaande (contractuele) rechten ten aanzien van producenten en afnemers als gevolg van een samenvoeging van een net met een transportnet (artikel 5.15, lid 3). Ook dit betreft een inbreuk op het eigendomsrecht. Weliswaar is een recht op een tegenprestatie opgenomen in artikel 5.15, lid 4, maar dit recht op een tegenprestatie is met onvoldoende waarborgen omkleed. Eneco pleit ervoor om de bevoegdheid van de minister in artikel 5.15, lid 3, te laten vervallen zodat over het samenvoegen van een deel van een warmtesysteem met een transportnet onderhandeld kan worden en de normale privaatrechtelijke en mededingingsregels gelden.

#### **Overgangsrecht voor bestaande warmtebedrijven preciseren voor feitelijke situaties**

In artikel 14.2 en paragraaf 14.2 van de Memorie van Toelichting is de procedure beschreven hoe een warmtekavel van een bestaand warmtebedrijf vastgesteld dient te worden. Deze procedure heeft verduidelijking met name voor bestaande situaties waarin sprake is van feitelijke warmtelevering (en waarvoor dus geen concessie of andere afspraken over de warmtelevering met de gemeente bestaan).

Allereerst gaan wij in op de vraag hoe een kavel wordt bepaald op grond van artikel 14.2. Uit zowel het eerste als het tweede lid van artikel 14.2 volgt dat een kavel van rechtswege ontstaat voor een bestaande situatie van een verkregen recht of feitelijke warmtelevering. De vraag is hierbij, met name voor de situatie van feitelijke levering van het tweede lid, hoe de precieze grenzen van het kavel komen vast te staan. Hierover kan onduidelijkheid ontstaan en om dit te voorkomen geven wij in overweging om in de wet op te nemen dat een expliciete vaststelling door B&W moet plaatsvinden, zonder overigens afbreuk te doen aan het recht van een zittende partij of de feitelijke situatie.

Ten tweede merken wij op dat het concept wetsvoorstel lijkt uit te gaan van de gedachte dat "inbreiding" alleen plaatsvindt in situaties waar concessies of andere gebiedsrechten zijn afgegeven. Dat is niet conform de praktijk. Ook in situaties van feitelijke warmtelevering kan sprake zijn van "inbreiding" dat wil zeggen het aansluiten van straten en wijken die nog witte vlekken zijn in het feitelijke leveringsgebied. Deze inbreiding komt voor, omdat een gemeente een betaalbaar alternatief wil bieden voor het aardgasvrij maken van de



bestaande bouw. Daarom pleit Eneco ervoor om “inbreiding” expliciet op te nemen in de definitie van warmtekavel (een gebied waar warmtelevering plaatsvindt) in artikel 14.2, tweede lid.

Ten derde vragen wij een vereenvoudiging van de procedure voor een situatie die waarschijnlijk regelmatig gaat voorkomen. Dat betreft de situatie dat een gemeente het doelmatig acht dat de bestaande feitelijke warmtelevering door het bestaande warmtebedrijf wordt uitgebreid naar nieuwe wijken/aansluitingen die volgens de gemeente voorzien moet gaan worden van collectieve warmte. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de gemeente constateert dat dit logisch en kostenefficiënt is. In dat geval lijkt thans uit het overgangsrecht (zie paragraaf 14.2 van de Memorie van Toelichting) te volgen dat de gemeente de volgende handelingen moet verrichten:

1. Bepalen welk kavel van rechtswege is ontstaan (art. 14.2, lid 2), en;
2. a) Vaststelling van een “nieuw tweede” kavel voor het gebied van de uitbreiding (art. 2.1), of;  
b) Vergroting van het “kavel dat van rechtswege is ontstaan” als de vergroting niet-significant is (art. 2.4 jo. art. 2.1, lid 2 sub a);
3. In geval van 2a, een wijziging van de aanwijzing op basis van samenvoeging van de twee kavels (art. 2.4 jo. 2.1, lid3).

Deze verschillende stappen zijn omslachtig en overbodig. Zolang de gemeente de criteria van doelmatigheid, schaalvoordelen en leveringszekerheid van artikel 2.1 in acht neemt, kan dit sneller en efficiënter. Om deze procedure te vereenvoudigen, alsmede om een einde te maken aan de rechtsonzekerheid over de omvang van een van rechtswege ontstaan kavel (zie ons punt onder allereerst) stelt Eneco voor dat aan artikel 2.1 een nieuwe categorie wordt toegevoegd voor het vaststellen van een kavel voor een bestaande situatie, waarbij met instemming van het warmtebedrijf de bestaande situatie *in één keer* kan worden vergroot (of verkleind). Artikel 14.2 moet hierbij dienovereenkomstig worden aangepast.

### **Overgangsrecht voor tarieven is nodig**

In het overgangsrecht van artikel 14.3 ontbreekt overgangsrecht voor tarieven van een bestaand warmtebedrijf. Althans, tarieven lijken niet te vallen onder “de voorwaarden die aan een overeenkomst zijn verbonden” uit het derde lid. Deze tarieven kunnen bijvoorbeeld zijn vastgelegd in een concessie van een gemeente of in afspraken met woningbouwverenigingen of projectontwikkelaars. Deze tarieven kennen een redelijk rendement op het totaal aan inkomsten, waarbij de verschillende tariefonderdelen in een onderlinge verhouding staan, die wordt bepaald door de voorkeur van de woningbouwcorporatie of de projectontwikkelaar. In de Startmotor worden bijvoorbeeld projecten ontwikkeld met een lage eenmalige aansluitvergoeding en warmtetarieven die daardoor wat hoger zijn. Deze tariefonderdelen moeten altijd in samenhang gezien worden.

Omdat overgangsrecht ontbreekt ziet Eneco het risico dat bestaande tarieven in de toekomst onderworpen worden aan tariefregulering waarbij de onderlinge samenhang uit het oog wordt verloren. Teneinde



investeringen in warmtesystemen niet te vertragen, is het van belang dat warmtebedrijven de zekerheid hebben dat de afspraken over aansluitvergoedingen en warmtetarieven worden gerespecteerd. Een overgangsregeling voor dergelijke gemaakte afspraken is daarom nodig. Daarbij moet het uitgangspunt zijn dat het redelijk rendement op de totaal inkomsten gehandhaafd blijft.

### **Taken van de warmtetransportbeheerder beperken tot transport (artikel 5.6 en 5.13)**

Artikel 5.6 lid 1, sub i en j, gaan onder andere over de balansverantwoordelijkheid van de warmtetransportbeheerder en het bijeen brengen van vraag en aanbod. Dit lijkt erg op een zogenoemde 'marktmeester-rol' voor de warmtetransportbeheerder en lijkt verder te gaan dan alleen het transportnetbeheer. Dat lijkt zich bovendien niet goed te verenigen met de marktordening die voor de 'warmterotonde' in Zuid-Holland wordt ingericht, waarin een End-to-End model wordt gehanteerd en waarin warmtebedrijven warmte inkopen en die warmte laten transporteren door de transportnetbeheerder. Het samenvoegen van zowel een rol als transportnetbeheerder als een rol als marktmeester in één partij vermengt rollen en belangen waardoor de onafhankelijkheid van het warmtenetbeheer in het geding komt. Eneco pleit ervoor om het End-to-End model consistent toe te passen in het wetsontwerp en om de rol van marktmeester zo beperkt mogelijk te houden, en om tenminste sub i te schrappen.

Tegen dezelfde achtergrond plaatsen wij een opmerking over artikel 5.13 lid 2 waarin een (rest)warmteproducent, die een aansluiting verzoekt bij de warmtetransportbeheerder, wordt verplicht om informatie te verstrekken over prijzen en voorwaarden met betrekking tot die warmte. Deze verplichting is naar de mening van Eneco niet noodzakelijk voor de uitvoering van de taken van een warmtetransportbeheerder en kan vervallen. De prijzen van de warmte, die wordt getransporteerd over het transportnet, worden bepaald door vraag en aanbod tussen warmtebedrijven en (rest)warmteproducenten overeenkomstig het End-to-End model.

### **Maak handel in warmtetransportcapaciteit mogelijk (artikel 5.18 en 5.19)**

Artikel 5.18 lid 1 verbiedt dat warmtebedrijven meer transportcapaciteit contracteren dan zij zelf nodig hebben. Het verbod houdt onvoldoende rekening met de onzekerheid over de vraagontwikkeling in de warmtemarkt: opt-out door afnemers kan plaatsvinden, en ontwikkelingen op het gebied van isolatie en nieuwe technieken zoals warmtepompen. Het verbod heeft als risico dat de warmtetransportbeheerder de overcapaciteit van het net voor zijn rekening moet nemen terwijl de markt deze overcapaciteit efficiënt had kunnen verhandelen. Denk hierbij aan Eneco die met de toekomstige beheerder van het warmtetransportnet Zuid Holland onderhandelt over het contracteren van een deel van de capaciteit van de betreffende transportnet. Deze gecontracteerde capaciteit overschrijdt in de eerste periode de capaciteit die Eneco nodig heeft voor haar eigen warmtelevering aan afnemers. Als gevolg van artikel 5.18, lid 1, zouden de toekomstige warmtetransportnetbeheerder en Eneco dit contract niet mogen sluiten. De kans op een acceptabele business case met een goede verhouding tussen risico en rendement voor één van de partijen neemt daarmee significant



af. De aanleg van de Warmterotonde kan daardoor in gevaar komen.

Bovendien wordt het warmtebedrijven hiermee onmogelijk gemaakt om capaciteit in te kopen ten behoeve van het optimaliseren van hun vollast- en piekuren waarbij zij hun overtollige transportcapaciteit op bepaalde momenten, dat er vraag naar is, kunnen verhandelen.

Hierbij komt verder dat naast het verbod van het eerste lid van artikel 5.18 ook een use-it-or-lose-it (uioi) bepaling is opgenomen in het derde lid. Met uioi wordt in ieder geval voorkomen dat een partij transportcapaciteit aan de markt onthoudt. Zowel een uioi bepaling als een verbod van het eerste lid zijn in dat opzicht niet nodig.

Kortom, het middel schiet zijn doel voorbij en leidt tot inefficiënte inzet van transportcapaciteit. Ter voorkoming van machtsmisbruik zijn minder vergaande maatregelen denkbaar, zoals bijvoorbeeld opgenomen in het generieke mededingingsrecht.

Voorts geldt op grond van artikel 5.19 dat partijen voor het contracteren van warmtebronnen alleen kunnen contracteren voor de hoeveelheid die overeenkomt met de gecontracteerde transportcapaciteit. Hierdoor wordt bereikt dat een effectieve handel in warmte wordt voorkomen. Ook voor artikel 5.19 geldt zodoende dat deze maatregel niet proportioneel is ten opzichte van het doel: het beperken van marktmacht. Marktmacht kan op een andere manier beperkt worden, zonder de handel in transportcapaciteit te belemmeren, zoals bijvoorbeeld via het generieke mededingingsrecht.

Een vraag hierbij is wanneer sprake is van capaciteit "anders dan voor eigen gebruik" en of de partij met de warmtetransportaansluiting een vergoeding ontvangt de warmtetransportnetbeheerder wanneer hij capaciteit "anders dan voor eigen gebruik" niet mag gebruiken?

Eneco bepleit het schrappen van artikel 5.18, lid 1, en artikel 5.19. Als minder vergaand alternatief zou kunnen worden gedacht aan het aanbrengen van een "knip" in het verbod op handel in warmtetransportcapaciteit waardoor een bepaald percentage van de capaciteit beschikbaar blijft voor verhandeling.

### **Ophaalrecht voor restwarmte in relatie tot de SDE++ (artikel 6.1)**

In de SDE++ regeling wordt een subsidie categorie voor restwarmte in het leven geroepen waarbij subsidie wordt verstrekt voor de ombouwkosten van de installatie, de aansluitkosten en voor 10 kilometer transportkosten. Het is nog niet bekend wie een recht van aanvraag van de subsidie krijgt: de producent van restwarmte of het warmtebedrijf of een combinatie.

De vraag rijst of de inrichting van de categorie restwarmte in de SDE++ goed afgestemd zal worden met de systematiek van artikel 6.1 als gevolg waarvan restwarmte "om niet" ter beschikking gesteld moet worden, en het warmtebedrijf een deel van de kosten van de restwarmteproducent moet vergoeden. Als de afstemming tussen de opzet van artikel 6.1 en de SDE++ niet goed is, ontstaat een risico dat de restwarmteproducent voor



dezelfde warmte zowel recht op subsidie heeft als ook recht op een betaling door het warmtebedrijf. Eneco verzoekt om hier aandacht aan te besteden in de Memorie van Toelichting.

Daarnaast rijst de vraag welk warmte overdrachtstation (WOS) precies wordt bedoeld in artikel 6.1 lid 2 sub b? Is dat het aansluitpunt op het transportnet, dat zich bevindt in de nabijheid van de restwarmtebron, of wordt bedoeld op de WOS tussen het transportnet en het collectieve warmtesysteem?

#### **Voorkom prijssqueeze (artikel 7.13-7.15 en paragraaf 8.6 van de Memorie van toelichting)**

Transporttarieven zullen vanaf de ingangsdatum van de WcW onmiddellijk vastgesteld worden op basis van een kostprijsplus gebaseerde methode terwijl de kleinverbruikers tarieven pas na een overgangsfase op basis van kostprijsplus vastgesteld worden. Hierdoor ontstaat het risico voor warmtebedrijven dat zij in een 'squeeze' terecht komen tussen transport- en kleinverbruikerstarieven. Er is geen middel of overgangsregeling opgenomen om deze mogelijke situatie te voorkomen. Eneco bepleit aandacht voor dit risico in de wet zodat de toezichthouder hiermee rekening moet houden.

#### **Gecontracteerde bronnen tellen mee voor CO2 reductie**

Eneco onderschrijft op zich zelf dat er eisen worden gesteld aan CO2 uitstoot van collectieve warmtesystemen. Om de CO2 emissie van warmtesystemen te verlagen, moeten partijen door de systematiek van de berekening van de CO2 zo veel mogelijk geprikkeld worden om CO2-arme bronnen te contracteren. Daarom is het nodig dat de CO2 reductie norm van artikel 2.16, die geldt voor warmtesystemen, wordt gebaseerd op de CO2 emissie van de gecontracteerde bronnen voor het betreffende kavel c.q. aangewezen warmtebedrijf. Voor het geval sprake is van een meerdere bronnen, zoals bij een warmtesysteem dat is verbonden aan een transportnet, zullen er allocatieregels moeten gelden.

Eneco verzoekt om over deze regels voldoende duidelijkheid te geven, in de Memorie van Toelichting, zodat warmtebedrijven hiermee rekening kunnen houden bij de contractering van restwarmte bronnen.

Wij hopen u hiermee voldoende op de hoogte te hebben gesteld. Uiteraard zijn wij beschikbaar voor een mondelinge toelichting.

-----