

## Reactie Essent op de internetconsultatie Wet collectieve warmtevoorziening

's-Hertogenbosch - 3 augustus 2020

Geachte heer/mevrouw,

Op 22 juni 2020 publiceerde u de consultatie voor de Wet collectieve warmtevoorziening (WCW). Essent heeft met belangstelling kennisgenomen van de voornemens en het concept wetsvoorstel en maakt graag gebruik van de mogelijkheid te reageren.

Essent zet zich in om de verduurzaming van de gebouwde omgeving in Nederland te versnellen. Dit doen wij door particuliere en zakelijke woning- en gebouweigenaren te helpen verduurzamen op een manier die bij hen past. Samen met een landelijk dekkend netwerk van servicepartners (installatie-, isolatie- en energieadviesbedrijven) zijn we in staat om door heel Nederland onze klanten te helpen. Daarnaast maken we gebruik van de kennis en expertise van ons internationale moederbedrijf E.ON. E.ON is in veel Europese landen actief in collectieve warmte en koude, en heeft onder meer in Zweden, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk innovatieve decentrale warmtesystemen ontwikkeld.

Aanpassing van de huidige warmtewet is noodzakelijk om aan te sluiten bij de afspraken uit het Klimaatakkoord en zo tot de gewenste versnelling van de verduurzaming van de gebouwde omgeving te komen. Er zijn heldere kaders nodig om investeringszekerheid te bieden aan partijen die een rol willen spelen in de transitie. Ook zullen deze beleidskaders moeten bijdragen aan het vergroten van het draagvlak en vertrouwen van de eindgebruiker. Zonder dit vertrouwen en draagvlak kan de transitie in de gebouwde omgeving niet succesvol zijn. Essent onderschrijft dan ook de doelstellingen van de geconsulteerde wet. Het wetsvoorstel bevat goede elementen, maar op een aantal belangrijke punten is aanpassing noodzakelijk.

### Geen 'one size fits all' maar ruimte voor verschillende type systemen en ontwikkelroutes

In de warmtetransitie is een diversiteit aan systemen en modellen nodig om te komen tot de gewenste opschaling en draagvlak te realiseren. Het is zaak om binnen de te stellen kaders een balans te vinden tussen regie en sturing vanuit de (lokale) overheid aan de ene kant, en anderzijds ruimte te laten voor innovaties, nieuwe technieken en *bottom-up* initiatieven vanuit marktpartijen en woning-/gebouweigenaren.

Het huidige concept van de WCW is te sterk gericht het momenteel dominante model van grootschalige geïntegreerde warmtebedrijven die centraal geproduceerde hoge temperatuur warmte leveren. Kansen om de dynamiek en diversiteit op de warmtemarkt te vergroten, concurrentie te bevorderen, en *bottom-up* initiatieven tot wasdom te brengen, dreigen hierdoor te worden gemist. Ook worden mogelijkheden om beter aan te sluiten bij de wensen van de eindgebruiker onbenut gelaten. Het is dan ook maar zeer de vraag of met het wetsvoorstel in de huidige vorm de gewenste kostenverlaging en snelheid gerealiseerd zullen worden.

Nieuwe, decentrale en kleinschalige oplossingen die lage temperaturen leveren (4<sup>e</sup> en 5<sup>e</sup> generatie warmtenetten) worden met de geconsulteerde wet op een achterstand geplaatst. Dit terwijl deze systemen innovaties met zich meebrengen en een belangrijke bijdrage aan de verduurzaming van collectieve warmte kunnen leveren. Bovendien wordt met de toenemende isolatiegraad van woningen het belang van koeling en koudelevering steeds groter. Juist de systemen die een rol kunnen spelen in het leveren van collectieve koude - in plaats van airco's – zijn binnen de WCW niet als uitgangspunt genomen.

Ook wordt in de WCW de weg afgesneden voor modulaire ontwikkeling van warmtenetten, bijvoorbeeld door verschillende kleinere warmtesystemen stapsgewijs te koppelen. Terwijl deze ontwikkelroute juist goed aan zou kunnen sluiten bij de fasering van de verduurzaming in een wijk, de wensen van een gemeente of bewoners, en tot efficiëntievoordelen zou kunnen leiden. Tot slot worden door de verplichting voor het warmtebedrijf om het net in economisch eigendom te hebben – en daarmee de facto integraliteit af te dwingen - (toekomstige) mogelijkheden voor het vergroten van concurrentie gemist. Concurrentie stimuleert kostenefficiëntie, draagvlak en prikkelt tot het realiseren van de gewenste innovaties.

Kortom, door te kiezen voor een '*one size fits all*' benadering van (naar verwachting) grootschalige warmtekavels, en de introductie van een verbod op de levering van warmte, worden innovatieve, modulair uitbreidbare, kleinschalige en decentrale (4<sup>e</sup> en 5<sup>e</sup> generatie) collectieve warmtesystemen op een achterstand geplaatst, terwijl deze juist hard nodig zijn in de transitie. Wij pleiten er dan ook voor om in de WCW ruimte te laten voor verschillende ontwikkelroutes en ruimte te laten voor een brede diversiteit aan warmtesystemen en modellen. Daartoe doen wij een aantal voorstellen en suggesties.

#### Kavelsystematiek en het daarmee samenhangende verbod op levering

Om in Nederland het aardgasgebruik in de gebouwde omgeving uit te faseren, is het noodzakelijk alle Nederlanders een alternatief te bieden voor het verwarmen op aardgas op het moment dat de aardgaslevering in een wijk stopt. Vanuit dat oogpunt onderschrijven wij de rationale achter de geïntroduceerde kavelsystematiek. De methodiek van de conceptwet introduceert echter ook een expliciet verbod op levering zonder aanwijzing binnen een kavel. Dat sluit niet aan op de praktijk van *bottom-up* initiatieven van marktpartijen en woning-/gebouweigenaren. Bovendien beperken organisch groeiende collectieve warmtesystemen zich niet tot grenzen van een vooraf opgezet kavel en houden deze geen rekening met de tijdslijnen van de gemeentelijke plannen.

De kavelsystematiek zou het sluitstuk van de transitie in de wijk moeten zijn. Het stelt zeker dat binnen de wijkgerichte aanpak daadwerkelijk een alternatieve infrastructuur beschikbaar is voor de gehele wijk. Daarvoor is een goed vormgegeven en aantrekkelijk kavel onmisbaar. Het is echter niet wenselijk andere initiatieven binnen en buiten de (nog) vast te stellen warmtekavels bij voorbaat te remmen. Daarom doen wij de volgende voorstellen:

- Laat het algeheel verbod op warmtelevering voor gebieden waar geen warmtekavel is vastgesteld of voorzien los (artikel 2.2). Bijvoorbeeld in een gebied dat door een gemeente is aangewezen als 'all electric wijk' zouden collectieve warmte initiatieven niet ontmoedigd moeten worden. Omdat er hier geen warmtekavel is voorzien, is er geen risico op onwenselijke *cherry picking* of uitholling van een kavel. Initiatieven om de warmtevoorziening te verduurzamen moeten dan ook zoveel mogelijk doorgang vinden: de uitdagingen van de transitie zijn immers al groot genoeg.
- Het vaststellen van een warmtekavel is een complexe opgave waarvoor kennis van beschikbare technologieën, samenwerkingsmodellen en businesscases onontbeerlijk is. In aanloop naar de vaststelling van een warmtekavel zouden stakeholders geconsulteerd moeten worden. Deze zou publiek aangekondigd moeten worden en open toegankelijk.
- Voordat een warmtekavel definitief wordt vastgesteld, inventariseert een gemeente alle lopende warmte-initiatieven in het betreffende gebied. De uiteindelijke vormgeving van het kavel kan indien nodig nog worden aangepast. Het aan te wijzen warmtebedrijf heeft daarmee vooraf meer zekerheid over de uiteindelijke warmtevraag binnen een kavel.
- In een gebied waar een warmtekavel is voorzien maar nog niet is vastgesteld, toets de gemeente in hoeverre een initiatief het bieden voor een alternatief voor aardgas in de toekomst onmogelijk maakt. Deze toetsende rol van de gemeente is noodzakelijk om *cherry picking* te voorkomen. Daarbij zal de gemeente echter ook mee moeten wegen of voor de gebouwen/woningen die niet binnen een ontheffing vallen in een beoogde 'warmtewijk', een collectieve warmtevoorziening nog steeds de meest voor de hand liggende optie is, of dat een andere verduurzamingsstrategie meer op zijn plek lijkt. Collectieve warmte is in die zin geen doel op zich, maar een middel voor het aardgasvrij maken van woningen.
- Het moet mogelijk zijn om modulair invulling te geven aan een warmtesysteem binnen een kavel, bijvoorbeeld door te werken met verschillende kleine systemen en deze door de tijd heen met elkaar te verbinden zodat uiteindelijk een heel kavel is aangesloten.

#### Ontheffingsmogelijkheden en kleine collectieve systemen

De conceptwet verbiedt het leveren en transporteren van warmte aan verbruikers zonder aanwijzing van burgemeester en wethouders, zowel binnen als buiten warmtekavels. Hoewel voor kleine collectieve systemen een ontheffingsmogelijkheid wordt gecreëerd, is deze met strikte voorwaarden omkleed en te laag begrenst op een maximale omvang. Daarmee remt de WCW de ontwikkeling van kleinschalige en/of modulair uitbreidbare collectieve warmtesystemen binnen en buiten kavels. Terwijl deze juist nodig zijn om draagvlak te bewerkstelligen, de noodzakelijke dynamiek op de warmtemarkt te realiseren en gewenste innovaties te stimuleren. Uiteindelijk kan alleen dan de gewenste versnelling, verduurzaming en kostenverlaging worden gerealiseerd.

Allereerst is een verbod op levering van warmte, en de daarmee samenhangende ontheffing, alleen zinvol als er door de gemeente een warmtekavel is voorzien op de betreffende plek. Wanneer een bepaald gebied bijvoorbeeld als 'all electric wijk' is bestempeld, zouden collectieve warmte-initiatieven door bewoners, gebouweigenaren of marktpartijen niet nodeloos geremd moeten worden.

Ten tweede is de ontheffingsmogelijkheid beperkt tot systemen die warmte leveren aan 500 kleinverbruikers. Deze grens is arbitrair en te beperkend. De huidige markt laat zien dat er al kleinschalige systemen zijn die veel meer aansluitingen kunnen beleveren. Ook vallen grootverbruikers met de gehanteerde definitie per definitie buiten de boot, en is er voor hen geen enkele ontheffingsmogelijkheid beschikbaar.

Ten derde zijn aan de ontheffingsmogelijkheden diverse voorwaarden verbonden, zoals het feit dat er geen significante negatieve impact mag zijn op het aangewezen, of aan te wijzen, warmtebedrijf. Dit criterium is nu dusdanig ruim geformuleerd, dat het veel ruimte laat voor het (potentieel) aangewezen warmtebedrijf.

Bovendien zijn er juist bij innovatieve en lage temperatuur warmtenetten veel kansen om voordelen te halen uit het modulair schakelen en uitbreiden van netten. Het zodanig koppelen van een klein collectief systeem met een ander klein collectief systeem dat het een zelfstandig functionerend systeem wordt, is voor B&W een mogelijke afwijzingsgrond. Dat zou niet het geval moeten zijn.

Daarom stellen wij het volgende voor:

- Voor gebieden buiten beoogde warmtekavels zou het verbod op levering van warmte moeten komen te vervallen. Het is in ieder geval zaak de ontheffingsmogelijkheden in dergelijk gebieden niet nodeloos te beperken tot kleine collectieve systemen. Er kan hier immers geen sprake zijn van negatieve effecten op een warmtekavel of businesscase van een aan te wijzen warmtebedrijf.
- De definitie van een klein collectief systeem wordt verhoogd tot 1500 aansluitingen (artikel 1). Hiermee doet de ontheffingsmogelijkheid recht aan de ontwikkeling in de markt, en wordt een ontheffing ook mogelijk gemaakt voor systemen waarop zowel klein- als grootverbruikers zijn aangesloten.
- Voor gebieden waar een warmtekavel is voorzien en nog geen warmtebedrijf is aangewezen, wordt de mogelijkheid geboden een ontheffing te krijgen voor een klein collectief systeem tot maximaal de hierboven genoemde 1500 aansluitingen (klein- en grootverbruik). De gemeente zal voor aanwijzing de lopende initiatieven in een beoogd warmtekavel inventariseren (artikel 3.1). Dit geeft het aan te wijzen warmtebedrijf meer zekerheid over de uiteindelijke warmtevraag binnen het kavel, en beperkt het volloopriscico.
- Voor warmtekavels waar reeds een warmtebedrijf is aangewezen, wordt de maximale omvang van een ontheffing voor een systeem binnen het kavel begrensd op een percentage van de totale omvang van het warmtekavel (artikel 3.1). Hierdoor wordt geborgd dat een ontheffing in verhouding staat tot de totale kavelomvang, en de impact op het aangewezen warmtebedrijf beperkt blijft. Het volloopriscico wordt daarmee beperkt.
- De 'significant negatieve effecten' die worden genoemd als mogelijke afwijzingsgrond voor een ontheffing voor kleine collectieve systemen (artikel 3.1 lid 2c en lid3) zouden binnen de wet nader moeten worden gespecificeerd.

### Modulair groeien moet mogelijk blijven

De WCW lijkt te zijn gebaseerd op een centraal gestuurde uitrol van relatief grootschalige warmtenetten. Om tot een gedragen opschaling van collectieve warmte te komen, zullen echter ook andere ontwikkelroutes ruimte moeten krijgen. Het stapsgewijs met elkaar verbinden van kleinere systemen en deze zodoende modulair laten groeien (de omgekeerde salamitactiek) kan leiden tot efficiëntievoordelen en sluit vaak beter aan bij de investeringsmomenten van woning- en gebouweigenaren.

Binnen de wet zou het daarom mogelijk moeten zijn om met meerdere kleinschalige collectieve warmtesystemen een warmtekavel te beleveren: het is niet altijd noodzakelijk dat dit met één systeem gebeurt. Ook is het wenselijk dat gefaseerd invulling gegeven kan worden aan een warmtekavel. Een wijk hoeft niet per definitie in zijn geheel op hetzelfde jaar van het aardgas af, maar er kan ook gekozen worden voor een vastgestelde einddatum waarop het gehele kavel aangesloten moet zijn.

Essent onderschrijft het in de wet gestelde uitgangspunt dat een warmtesysteem binnen een warmtekavel zelfstandig zou moeten kunnen functioneren. Dit is belangrijk zodat ook in het geval van een probleem buiten het kavel de leveringszekerheid geborgd kan worden. Dit staat echter niet in de weg dat zich efficiëntievoordelen kunnen voordoen door twee of meerdere netten met elkaar te koppelen. Als koppeling tussen twee netten kan leiden tot kostenoptimalisatie, verduurzaming en/of het vergroten van leveringszekerheid, zouden warmtebedrijven op verzoek van een van de partijen verplicht moeten worden om het gesprek hierover aan te gaan (gelijk de derdentoeegang in artikel 2.27). Er kunnen legitieme redenen zijn voor een warmtebedrijf om niet in te stemmen met de schakeling van twee systemen, maar deze afwijzing zou met goede redenen moeten worden omkleed. Bovendien is het wenselijk dat er een bezwaar- en beroepsprocedure wordt vastgesteld waar een partij gebruik van kan maken als de koppeling van de netten op oneigenlijke gronden wordt tegengehouden.

Ook zou de WCW het mogelijk moeten maken dat slimme koppelkansen tussen kleine collectieve systemen kunnen worden benut. Wanneer twee kleine collectieve warmtesystemen van hetzelfde warmtebedrijf zijn, zouden deze ook moeten kunnen versmelten tot een zelfstandig collectief systeem. Ook wanneer hiermee de bovengrens van een klein collectief systeem wordt overschreden, zouden potentiële efficiëntievoordelen ontstaan aaneenschakeling van kleine collectieve systemen niet onbenut moeten blijven.

### Vaststellen kavel en proces van aanwijzing

Om te komen tot optimale keuzes voor de uitrol van collectieve warmte als alternatief voor het verwarmen op aardgas, is het van belangrijk dat de gemeente een zo goed mogelijk beeld heeft van de ontwikkelingen, technologieën en spelers op de warmtemarkt. Het definiëren van een warmtekavel is een complex traject en tegelijkertijd bepalend voor de mogelijkheden voor collectieve warmte in een bepaald gebied. Bij de aanwijzing van een warmtebedrijf is de consument gebaat bij verschillende concurrerende biedingen zijn. Ook zou de gemeente in de beoordeling en rangschikking van de verschillende biedingen rekening moeten kunnen houden met duurzaamheid en de efficiëntie op systeemniveau. Om dat te borgen doen wij de volgende aanbevelingen:

- Voorafgaand aan vaststelling van een warmtekavel worden alle belanghebbenden geconsulteerd over de vormgeving van het kavel. Deze consultatie is publiek en voor alle partijen toegankelijk.
- Het proces dat een gemeente doorloopt voor aanwijzing van een warmtebedrijf is niet alleen transparant en non-discriminatoire, maar ook open (voor alle partijen toegankelijk) en breed gecommuniceerd (artikel 2.3).
- Voordat de aanwijzing definitief plaatsvindt, inventariseert de gemeenten alle initiatieven binnen dat kavel die in aanmerking komen voor een ontheffing (<1500 aansluiting), zodat er voor de aanstellingsperiode begint een goed beeld is bij de uiteindelijke omvang van het kavel. Het vollooprisico kan op die manier worden beperkt.
- In de genoemde selectiecriteria zal de gemeenten een extra weging geven aan *'over performance'* op het gebied van duurzaamheid (artikel 2.3 lid 6.a). Ook zal de gemeente in de beoordeling van doelmatige en kosteneffectieve aanleg en exploitatie (artikel 2.3 lid 6.d) de toekomstige koudevraag en mogelijke collectieve koudelevering betrekken.

#### Diversiteit in organisatiemodellen en samenwerkingsverbanden

Bij de ordening van de warmtemarkt is het zaak de publieke belangen van leveringszekerheid en verduurzaming te borgen, en daarbij voldoende ruimte te laten voor innovatie, marktwerking en stimulerende concurrentie. De wet zou zodoende ook ruimte moeten laten voor innovatieve samenwerkingsverbanden en -modellen.

Essent onderschrijft het belang van één integraal verantwoordelijke partij (het warmtebedrijf) die de regie voert over de keten, en als aanspreekpunt fungeert voor overheid en klant. Het zou het warmtebedrijf echter vrij moeten staan om deze integrale verantwoordelijkheid 'achter de voordeur' te organiseren zoals zij dat wil, mits de publieke belangen geborgd zijn. Door middel van contractuele afspraken kunnen verantwoordelijkheden en risico's in de keten worden doorbelegd en geborgd, zonder dat dit afbreuk doet aan de integrale verantwoordelijkheid en rol als centrale aanspreekpunt van het warmtebedrijf.

Het is dan ook niet noodzakelijk dat het integraal verantwoordelijke warmtebedrijf de infrastructuur (het net) in economisch eigendom heeft. Belangrijk is dat er sluitende (contractuele) afspraken liggen over het gebruik van het net, toekomstige investeringen, aansluitingen etc. Waar deze afspraken raken aan de publieke belangen van leveringszekerheid en duurzaamheid, zouden deze getoetst kunnen worden door bijvoorbeeld de ACM.

Essent achter het ook niet wenselijk dat mogelijkheden voor samenwerkingsmodellen die binnen de huidige wet- en regelgeving mogelijk zijn, binnen de WCW niet langer toegestaan worden. Om tot versnelling en opschaling van collectieve warmte te komen is het zaak op juist tot verbreding van de mogelijke samenwerkingsverbanden te komen, niet om deze te beperken. De WCW zou dan ook niet een bepaalde organisatievorm (het economisch eigendom bij het aangewezen warmtebedrijf) verplicht moeten stellen, maar ruimte moeten laten voor andere modellen van samenwerkingsverbanden.

Netwerkbreedrijven hebben kennis en expertise op het terrein van infrastructuur en kunnen daarmee een relevante bijdrage leveren aan de warmtetransitie. Deze rol beperkt zich tot de aanleg en het

beheer van de infrastructuur, en met inachtneming van de adviezen die de ACM eerder dit jaar hieromtrent heeft gedaan.

### Keuzevrijheid voor de consument

Om draagvlak onder de warmtetransitie te vergroten is het cruciaal dat consumenten in de WCW - waar mogelijk - de ruimte krijgen om hun warmtevoorziening te regelen op een manier die aansluit bij hun voorkeuren. Wij steunen dan ook het voorstel voor een *opt-out*-mogelijkheid voor aanvang van de aanwijzingsperiode. Het is daarbij van belang dat de consument helder en breed wordt gecommuniceerd over de geboden *opt-out*-mogelijkheid. Om het volloopriscio te beperken is het vervolgens noodzakelijk dat het aangewezen warmtebedrijf tijdig - voor aanvang van de aanwijzing - zicht heeft op het definitieve aantal *opt-outs* binnen een kavel.

De verplichte periode van aansluiting na aanvang van de aanwijzing - die in de geconsulteerde wetstekst op 5 jaar is gesteld - zou eventueel verder ingekort kunnen worden, mits de daadwerkelijke kosten van afsluiting en alle in de woning geïnstalleerde apparatuur volledig worden afgedekt.

Wanneer een consument gebruik wil maken van een *opt-out* mogelijkheid, is dit alleen mogelijk als hij een gelijkwaardig alternatief heeft. Hoe deze gelijkwaardigheid gedefinieerd wordt is momenteel niet in het concept wetsvoorstel opgenomen. Het is wenselijk dat hier binnen de uiteindelijke wet meer duiding aan wordt gegeven, waarbij het noodzakelijk is dat de eisen die aan deze gelijkwaardigheid worden gesteld realistisch zijn.

### **Samengevat**

---

Essent onderschrijft de doelstellingen van de geconsulteerde Wet collectieve warmtevoorziening. Tegelijkertijd maken wij ons zorgen over de beperkte mogelijkheden voor innovatieve, modulaire en kleine systemen. De ontwikkeling hiervan dreigt in de kiem gesmoord te worden. Het is van belang dat verschillende ontwikkelroutes en samenwerkingsmodellen voor verschillende type systemen mogelijk blijven. Wij vragen u de gegeven overwegingen mee te nemen in de verdere vorming van dit wetsvoorstel. In het geval van vragen of onduidelijkheden zijn wij uiteraard bereid verdere toelichting te geven. U kunt hiervoor contact opnemen met Bram Borgman, via [bram.borgman@essent.nl](mailto:bram.borgman@essent.nl).

Met vriendelijke groet,

Ehssane Gounou

Manager Public Affairs, Regulatory Affairs & Stakeholder Management