

Naar een duurzame warmtevoorziening

Recente ontwikkelingen en knelpunten

*Mr. S. Simonetti**

1 Inleiding

Verduurzaming van onze warmtevoorziening is essentieel voor de energietransitie en de strijd tegen klimaatverandering. Daarom formuleerde minister Kamp vorig jaar een ambitieuze 'Warmtevisie'.¹ Warmte zou naast gas en elektriciteit een gelijkwaardige positie moeten krijgen in ons energiesysteem. In deze bijdrage wordt kort ingegaan op enkele recente ontwikkelingen die van belang zijn voor de ontwikkeling van duurzame warmteprojecten en warmtenetten en voor (de juridische positie van) de betrokken financiers, projectontwikkelaars, exploitanten en afnemers. Hierbij wordt onder meer ingegaan op de onlangs door het ministerie van Economische Zaken gepubliceerde consultatiestukken voor herziening van de Warmtewet en de Wet Voortgang Energietransitie en aangekondigde maatregelen ten aanzien van geothermie (aardwarmte) voor dit najaar.

Meer dan de helft van alle energie die in Nederland wordt verbruikt, is voor de opwekking van warmte, zowel in huizen en andere gebouwen als voor industriële processen. Het grote beslag dat de warmtevoorziening legt op ons energieverbruik betekent dat het verduurzamen en verminderen hiervan cruciaal is om de transitie naar een duurzame energiehuishouding te realiseren. Het belang van duurzame warmte wordt ook onderkend door de Europese Commissie, die eerder dit jaar een strategie publiceerde om het gebruik van fossiele brandstoffen voor verwarming en koeling terug te dringen via onder meer het stimuleren van hernieuwbare energie voor warmte-doeleinden.² In Nederland staat de warmtesector al langer in de belangstelling. In het Energieakkoord uit 2013 werden afspraken gemaakt over het verminderen en verduurzamen

van het warmteverbruik.³ Met zijn vorig jaar gepubliceerde Warmtevisie wil de minister dat proces versnellen en een omslag realiseren in de manier waarop over de warmtevoorziening wordt gedacht, met als doel een gelijkwaardige positie van warmte naast aardgas en elektriciteit in ons energiesysteem.

2 Warmtevisie

Volgens de minister nopen de duurzaamheidsdoelstellingen en afnemende gasvoorraden tot een trendbreuk op het gebied van warmtevoorziening. Hij wil die realiseren met nieuwe besparingsmaatregelen, het beter benutten van restwarmte en de verdere ontwikkeling van duurzame bronnen zoals bodemenergie en biomassa. De minister constateert dat er veel kansen zijn voor de verduurzaming van de warmtevraag in Nederland. Op dit moment wordt hoofdzakelijk gas gebruikt.⁴ Het is de ambitie van de minister dat het aanbod van hernieuwbare warmte substantieel gaat groeien, zodat de afhankelijkheid van gas wordt verminderd. Hij ziet een aanzienlijk potentieel voor duurzame warmte, in de vorm van onder meer warmte- en koudeopslag (WKO), geothermie, zonthermie, biomassa en warmtepompen, dat niet langer onbenut mag worden gelaten. Daarnaast is er nog veel met fossiele brandstoffen opgewekte warmte die niet efficiënt wordt benut, zoals restwarmte in de industrie.

Een beperkt deel van de industriële restwarmte wordt al wel nuttig gebruikt, voor warmtevoorziening aan huishoudens en bedrijven in gebieden met stadsverwarming. Dergelijke stadsverwarming (ook wel warmtedistributie of 'district heating' genoemd) is een alternatief voor verwarming door middel van aardgas, waarbij gebouwen worden verwarmd via netwerken van warmwaterleidingen (warmtenetten). In Nederland is in de jaren zeventig en tachtig begonnen met de aanleg van stads-warmteprojecten en vandaag de dag verwarmen circa 280.000

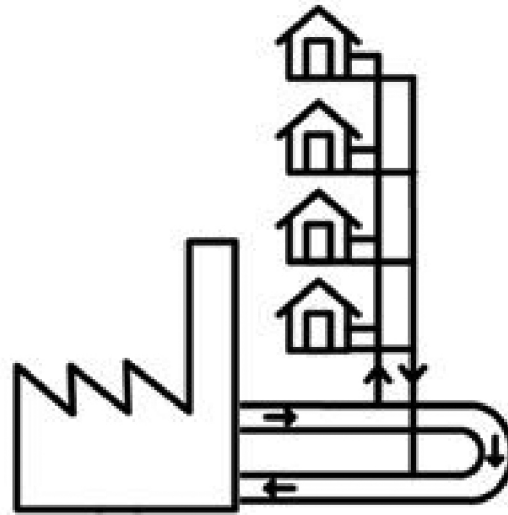
* Mr. S. Simonetti is advocaat en director energy & sustainability bij HVG Advocaten en Notarissen in Amsterdam.

1. Kamerstukken II 2014/15, 30196, 305 (brief van 2 april 2015, kenmerk DGETM-ED/15042827).
2. EU Heating and Cooling Strategy 'Towards a smart, efficient and sustainable heating and cooling sector', COM(2016)52 (zie <<https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-gas-and-heating-and-cooling-strategy>>).

3. Het 'Energieakkoord voor duurzame groei' van 6 september 2013 is een overeenkomst tussen de overheid en ruim veertig organisaties (werkgevers, vakbeweging en natuur- en milieuorganisaties) over energiebesparing, duurzame energie en klimaatmaatregelen. Zie <www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx>.

4. Slechts 3,6% van alle warmte werd in 2013 duurzaam geproduceerd en daarnaast werd ca. 5% van de totale warmtevraag gedekt door restwarmtebenutting. Die percentages moeten in de toekomst aanzienlijk omhoog

Figuur 1 Stadsverwarming (warmtedistributie) op industriële restwarmte



huishoudens hun huis met stadsverwarming. Deze warmtenetten worden nu veelal gevoed met restwarmte (koelwater) uit elektriciteitscentrales of afvalverbrandingsinstallaties, maar dat kan ook met andere (meer duurzame) warmtebronnen.

In de visie van de minister moeten er dus meer warmtenetten komen. Dergelijke netten zijn in de eerste plaats lokaal/regionaal van aard: de gemeente besluit over de aanleg van energie-infrastructuur⁵ en kan door middel van een warmteplan voor een bepaald gebied vastleggen of er een warmtenet komt.⁶ Ondanks dit regionale karakter vindt de minister de ontwikkeling van warmtenetten ook nationaal van belang, omdat de aanleg van energie-infrastructuur een onlosmakelijk onderdeel is van de nationale energievoorziening. Infrastructuur die nu wordt aangelegd, zal er voor geruime tijd liggen en is dus ook nog lang bepalend voor de ontwikkeling van de energievoorziening. De minister is dan ook van oordeel dat bij de aanleg van nieuwe energie-infrastructuur en bij vervanging of renovatie van bestaande gasnetten een toekomstbestendige keuze

moet worden overwogen tussen enerzijds gasnetten en anderzijds warmtenetten (al dan niet in combinatie met koeling) of alleen een elektriciteitsnet. Die keuze wordt steeds urgenter, omdat in veel steden het gasnet aan renovatie of vervanging toe is. Herontwikkeling van gebieden en renovatie van wijken zijn goede momenten om de warmtevoorziening te moderniseren en te verduurzamen. Zo wordt in steeds meer gemeenten een warmteplan vastgesteld en een warmtenet aangelegd voor de verwarming van gebouwen en huizen, die dan op grond van het Bouwbesluit 2012 in principe verplicht worden aangesloten op dat warmtenet.⁷ Bij nieuwbouwwijken speelt echter de complicatie dat onder het Bouwbesluit 2012 voor particuliere bouwers geen aansluitplicht op het warmtenet geldt.⁸ Dergelijke particulieren kunnen dus (individueel of collectief) voor een alternatieve energievoorziening kiezen (bijv. 'all electric'), waardoor het uiteindelijke aantal afnemers op het warmtenet onzeker is, met alle gevolgen van dien voor de business case van het warmtebedrijf.⁹

Een belangrijke hindernis bij de uitvoering van de Warmtevisie is het ontbreken van een goed functionerend marktmodel voor warmtelevering. De minister wil daarom stimuleren dat meerdere warmtebronnen kunnen worden aangesloten op een net. Een dergelijk 'open net' met 'third party access' zou leiden

5. Voor gebieden waarin projecten voor de bouw of vernieuwing van ten minste 500 woningen of woningequivalenten worden ontwikkeld geldt op grond van het Besluit aanleg energie-infrastructuur (BAEI) dat het college van burgemeester en wethouders (met inachtneming van het belang van een betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieu-hygiënisch verantwoord functionerende energiehuishouding) bepaalt of de aanleg van de energie-infrastructuur in dat gebied plaatsvindt door de elektriciteitsnetbeheerder (al dan niet tezamen met anderen, voor zover het de aanleg van het gastransportnet of leidingen voor het transport van warmte betreft) of door een andere partij, te selecteren door middel van een openbare procedure waarbij ingeschreven wordt op een opdracht om de energie-infrastructuur aan te leggen.
6. Een warmteplan is een besluit van de gemeenteraad inzake de aanleg van een distributienet voor warmte in een bepaald gebied, waarin voor een periode van ten hoogste 10 jaar, uitgaande van het voor die periode geplande aantal aansluitingen op dat distributienet, de mate van energiezuinigheid en bescherming van het milieu, gebaseerd op de energiezuinigheid van dat distributienet en het opwekkingsrendement van de over dat distributienet getransporteerde warmte, bij aansluiting op dat distributienet is opgenomen (art. 1.1 Bouwbesluit 2012).

7. Art. 6.10 Bouwbesluit 2012. Zie ook H.M. Israëls, De aansluiting op warmtenetten en het warmteplan, NTE 2013, nr. 5/6, p. 240.
8. Art. 1.12a Bouwbesluit 2012. Overigens geldt ook geen aansluitplicht wanneer een 'gelijkwaardig' alternatief voor de aansluiting op het warmtenet wordt toegepast; zie H.M. Israëls & W.P.C. Mans, Gelijkwaardigheid in warmteplannen, NTE 2014, afl. 5/6, p. 199.
9. Als een nieuwbouwproject onder de Crisis- en herstelwet (Chw) wordt gebracht, kan mogelijk wel worden gerealiseerd dat ook particulieren een aansluitplicht krijgen. Onder de Chw kan in projecten bij wege van experiment worden afgeweken van o.a. de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet en de Woningwet (die de wettelijke basis vormt voor het Bouwbesluit 2012). Twee keer per jaar start de procedure om het Besluit Uitvoering Chw te wijzigen (de zogenoemde tranches), met als doel nieuwe projecten toe te voegen.

tot meer leveringszekerheid en keuzevrijheid voor warmteafnemers.

Een ander knelpunt dat de minister ziet, is het relatief lage financiële rendement van restwarmteprojecten. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat de noodzakelijke infrastructuur kostbaar is. Bovendien zijn de inkomsten van een warmteleverancier voor levering aan kleinverbruikers (consumenten) onder de Warmtewet gemaximeerd op basis van het zogenaamde niet-meer-dan-anders-principe (zie ook par. 4.1). Dat betekent enerzijds bescherming van de afnemer: uitgangspunt is dat een afnemer voor warmte niet méér betaalt dan hij bij een vergelijkbaar verbruik zou hebben betaald voor gas (inclusief energiebelasting). Maar de keerzijde is dat de inkomsten van een warmteleverancier dus niet direct samenhangen met de daadwerkelijke kosten voor het warmtenet. De Warmtevisie stelt dat dit tegen het licht zal worden gehouden in de discussie over marktmodellen in het kader van het Energierapport en de evaluatie van de Warmtewet. Het kabinet wil het potentieel voor verduurzaming van de warmtevoorziening ten volle benutten, waarvoor het van belang is dat het kader van wet- en regelgeving op orde is en dat dit partijen in de warmtemarkt (producenten, leveranciers en afnemers) maximaal in staat stelt om de kansen die er zijn te verwezenlijken. De bestaande Warmtewet leent zich daar onvoldoende voor, aldus de minister. Daarom werd ingezet op een versnelde evaluatie en herziening van de Warmtewet. Bovendien kondigde de minister aan in het Energierapport de rol en het potentieel van warmte(-infrastructuur) als onderdeel van het integrale energiesysteem verder te zullen uitwerken.

3 Energierapport

Bij brief van 18 januari 2016 zond de minister zijn Energierapport 'Transitie naar duurzaam' aan de Kamer, met daarin een strategische en langetermijnvisie op de energievoorziening.¹⁰ Onder verwijzing naar het inmiddels gesloten internationale klimaatakkoord¹¹ stelde het kabinet drie uitgangspunten centraal voor de noodzakelijke transitie naar duurzame energie: (1) aansturen op CO₂-reductie, (2) verzilveren van de economische kansen die de energietransitie biedt, en (3) integreren van energie in het ruimtelijk beleid.

In het Energierapport wordt ook aandacht besteed aan de warmtetransitie, die veranderingen in de infrastructuur vergt. De minister streeft ernaar dat op termijn een kwart van de huishoudens wordt aangesloten op een warmtenet. Het rapport bouwt voort op de in de Warmtevisie gelanceerde gedachte om besluitvorming over een meer duurzame warmtevoorziening te koppelen aan plannen voor aanleg of uitfasering van nieuwe of bestaande infrastructuur of plannen voor

herstructurering van woongebieden en bedrijvenlocaties. Uitgangspunt voor een dergelijke lokale afweging is dat men toewerkt naar een CO₂-arme warmtevoorziening die voor de bewoners en gebruikers in het betreffende gebied toegankelijk, betaalbaar en betrouwbaar is.

Het Energierapport beschrijft dat op het gebied van besparing in de komende jaren nog veel vooruitgang valt te boeken. In de nog resterende vraag kan dan worden voorzien door lokale opwekking van energie (elektriciteit en/of warmte) uit hernieuwbare bronnen of door een collectieve warmtevoorziening uit hernieuwbare bronnen, zoals warmtenetten op restwarmte of geothermie, dan wel een gasnet voor groen gas.

Het rapport gaat ook in op restwarmte en merkt op dat gebruik van restwarmte afkomstig van industrieën of elektriciteitscentrales die fossiele energie gebruiken uiteindelijk geen duurzame oplossing is. Wel wordt er door het gebruik van die restwarmte aardgas bespaard. Bovendien kunnen verder gebruik van restwarmte en de aanleg van de daarvoor benodigde warmtenetten een transitiestap zijn in de richting van duurzaam warmtegebruik. De aangelegde warmtenetten kunnen immers ook worden gevoed uit duurzame energiebronnen zoals geothermie of buurtcentrales (warmtekrachtkoppeling) op bio-energie.

In het Energierapport wordt onderkend dat het voor de transitie belangrijk is dat kaders en prikkels in de markten consistent zijn. Deze moeten de transitie ondersteunen en in ieder geval niet belemmeren. Dat is nu op onderdelen nog niet het geval, bijvoorbeeld waar een goede (lokale) afweging tussen verschillende warmteopties wordt gehinderd door een nog niet optimaal functionerende Warmtewet. Dus wil de overheid de beleids- en marktregels voor energielevering en het beheer van infrastructuur aanpassen om de warmtetransitie te bespoedigen. De herziening van de Warmtewet en de verdere herziening van de energiewetgeving zijn hiervoor de geëigende momenten, aldus het Energierapport.

4 Herziening Warmtewet

De voorgenomen herziening van de Warmtewet, zoals aangekondigd in de Warmtevisie en het Energierapport, werd onlangs, op 6 juli 2016, gepubliceerd in de vorm van een consultatiestuk. Hierna worden enkele belangrijke elementen van dit (concept)wetsvoorstel kort besproken (par. 4.3), maar eerst wordt de achtergrond van de Warmtewet toegelicht.

4.1 Achtergrond en totstandkoming Warmtewet

De Warmtewet kent een lange parlementaire geschiedenis.¹² Tot enkele jaren geleden was de levering van warmte helemaal niet gereguleerd. Dat betekende dat bewoners in gebieden met stadsverwarming waren 'overgeleverd' aan hun warmteleverancier als monopolist. In de desbetreffende wijken lag immers geen gasnet, zodat de bewoners geen alternatief hadden voor

10. M.M. Roggenkamp e.a., Energierapport; transitie naar duurzaam, NTE 2016, afl. 1, p. 40.

11. Tijdens de klimaatconferentie in Parijs werd tussen de partijen bij de United Nations Framework Convention on Climate Change op 12 december 2015 een akkoord bereikt over een nieuw mondiaal klimaatverdrag: het zogenaamde 'Paris Agreement' (zie <http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php>).

12. Zie ook K.M. Kole & S.J.H. van de Kant, De Warmtewet 2014 (Verslag NeVER bijeenkomst 4 maart 2014), NTE 2014, afl. 2, p. 78.

hun warmtevoorziening. In de warmtesector was er alleen een vorm van zelfregulering: de warmtebedrijven spraken af hun warmteprijsen te zullen baseren op het niet-meer-dan-anders-principe (hierna: NMDA-principe). Veel consumenten klaagden echter dat de leveranciers dit principe zodanig uitwerkten dat warmteafnemers in de praktijk wel degelijk méér betaalden dan zij zouden hebben betaald voor gas. De belangrijkste aanleiding voor de Warmtewet was dan ook de zorg dat warmtebedrijven woekerwinsten zouden behalen ten koste van hun afnemers. Het belangrijkste doel van de wet was derhalve consumentenbescherming voor warmteafnemers via codificatie van het NMDA-principe. Maar de concrete uitwerking van dit principe bleek wederom weerbarstig. De oorspronkelijke versie van de Warmtewet, die in 2009 werd aangenomen, trad nooit in werking vanwege gebleken gebreken. Een grondig herziene versie werd per 1 januari 2014 ingevoerd, maar al enkele maanden later kondigde de minister aan dat herziening nodig was. Die liet echter nog enkele jaren op zich wachten, tot onlangs het consultatiestuk werd gepubliceerd.

Onder de huidige Warmtewet heeft een warmteleverancier een leveringsvergunning nodig¹³ en stelt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) jaarlijks een maximumprijs vast voor de levering van warmte aan kleinverbruikers.¹⁴ Veel afnemers van warmte klagen echter dat de Warmtewet onduidelijk is en hun positie de facto niet heeft verbeterd, omdat warmtebedrijven de wet kennelijk onjuist toepassen of extra kosten in rekening brengen (voor diensten die niet door de ACM worden gereguleerd), waardoor afnemers uiteindelijk nog steeds méér betalen dan in de gassituatie. Overigens is inmiddels wel gebleken dat warmtebedrijven geen woekerwinsten behalen. Voor de ratio van de consumentenbescherming is dat evenwel niet relevant. Die draait er nu eenmaal om dat een warmteafnemer niet duurder uit mag zijn dan wanneer hij zou zijn aangesloten op een gasnet.

4.2 Evaluatie en aanbevelingen

Bij brief van 1 juli 2015 liet de minister weten voornemens te zijn om na de evaluatie van de huidige Warmtewet in 2016 een voorstel voor een nieuwe Warmtewet aan de Kamer te sturen.¹⁵ In aansluiting daarop zond de minister bij brief van 17 februari 2016 een aantal rapporten aan de Kamer, waaronder het in opdracht van het ministerie door onderzoeksbureau Ecorys opgestelde rapport 'Evaluatie Warmtewet en toekomstig marktontwerp warmte'.¹⁶ Hierin wordt geconcludeerd dat partijen in de praktijk veel knelpunten ervaren in de werking van de Warmtewet. Deze knelpunten zijn door de onderzoekers in kaart gebracht. Een belangrijk punt is de geconstateerde spanning tussen de tariefstelling voor afnemers enerzijds en

het bieden van goede rendementen voor de warmtebedrijven anderzijds. Geconcludeerd wordt dat voor de lange termijn koppeling van de warmteprijs aan de aardgasprijs niet meer wenselijk is.¹⁷ De onderzoekers concluderen ook dat het onverstandig zou zijn om voor warmte één marktmodel bindend vast te leggen in de wet. Gezien de veelheid aan verschillende situaties van warmtelevering is juist ruimte nodig voor maatwerk. In zijn brief kondigt de minister aan de overwegingen van de onderzoekers te zullen meenemen bij de herziening van de Warmtewet en nog voor de zomer een openbare consultatie te willen organiseren.

Kort na de evaluatie van Ecorys werd ook het rapport 'Kiezen voor duurzame groei' van de ambtelijke Studiegroep Duurzame Groei gepubliceerd.¹⁸ Dit rapport biedt enkele interessante denkrichtingen voor toekomstig duurzaam beleid. Zo wordt voorgesteld om een stelselherziening op het gebied van warmte in te zetten: een 'recht op energie' (ten behoeve van verwarming) in plaats van de huidige aansluitplicht voor gas, in combinatie met een eenduidige regulering van alternatieve warmtebronnen zoals warmtenetten. Bovendien wordt voorgesteld warmtenetten publiek te financieren, vergelijkbaar met de huidige financiering van gas- en elektriciteitsnetten (waarvan de kosten worden gesocialiseerd via de gereguleerde netbeheerderstarieven). Daarmee zou volgens de studiegroep voor de overheid een integrale benadering van infrastructuur mogelijk worden en op meer consistente wijze invulling worden gegeven aan haar publieke verantwoordelijkheid voor energieinfrastructuur. De minister heeft echter eerder al laten weten weinig te zien in publieke financiering van warmtenetten.¹⁹

4.3 Concept Herziening Warmtewet

Op 6 juli 2016 werd het consultatiestuk Herziening Warmtewet gepubliceerd, bestaande uit een conceptwetsvoorstel, een ontwerp-memorie van toelichting en een begeleidende notitie over aanpassing van onderliggende regelgeving (Warmtebesluit en Warmteregeling).²⁰ Hieronder worden enkele elementen belicht die van belang kunnen zijn voor (de juridische positie van) financiers, projectontwikkelaars, exploitanten en afnemers.

Tarieven

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het kabinet van mening is dat aardgas als referentie voor de warmteprijs op langere termijn onhoudbaar is (zodat het huidige NMDA-principe uiteindelijk zou moeten worden losgelaten).

13. Het is verboden zonder een vergunning warmte te leveren aan kleinverbruikers (art. 9 Warmtewet).

14. Verbruikers (huishoudelijk en klein zakelijk) met een aansluiting tot maximaal 100 kW (art. 1g Warmtewet).

15. M.M. Roggenkamp e.a., Knelpunten Warmtewet, NTE 2015, afl. 5/6, p. 231.

16. Zie ook M.M. Roggenkamp e.a., Evaluatie Warmtewet, NTE 2016, afl. 2/3, p. 131.

17. De ACM had eerder ook al opgemerkt dat het hanteren van een maximumprijs de groei van duurzame warmtenetten hindert; zie M.M. Roggenkamp e.a., ACM wil onderzoek naar de Warmtewet, NTE 2015, afl. 2, p. 88.

18. Rapport van 1 juli 2016, zie <www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/01/kiezen-voor-duurzame-groei>.

19. 'Maximaal 25% van de huizen zal op warmte worden aangesloten. Dat betekent dat er voor de meeste woningen een andere oplossing komt. Om dan te praten over socialiseren is niet zo eenvoudig. Het is natuurlijk zuur als je gesocialiseerd wordt voor zowel het gasnet als het warmtenet, terwijl je in een nul-op-de-meter-woning woont', aldus de minister.

20. Zie <www.internetconsultatie.nl/herzieningwarmtewet>.

Het gebruik van aardgas als bron voor de warmtevoorziening zal in de toekomst immers vrijwel geheel moeten verdwijnen om de gewenste verduurzaming van de energievoorziening te realiseren. Voor een goede ontwikkeling van de markt is het bovendien van belang dat er meer aansluiting komt tussen de inkomsten van warmteleveranciers en de kosten die zij maken voor de warmtelevering. De beoogde groei van warmtenetten, conform het kabinetsbeleid uit de Warmtevisie, komt niet van de grond als het risico op onvoldoende rendement te hoog is. Tegelijkertijd constateert het kabinet echter dat op dit moment nog altijd meer dan 90% van de Nederlanders voor hun warmtebehoefte is aangesloten op het gasnet, zodat aardgas nu en in de nabije toekomst de belangrijkste referentie blijft. Daarom wordt in de nieuwe Warmtewet voor de levering van warmte de gasreferentie voorlopig toch gehandhaafd. Een aantal van de concrete parameters voor de uitwerking van het NMDA-principe, waarmee de maximumprijs door de ACM wordt vastgesteld, wordt echter wel verduidelijkt en herzien, hetgeen naar verwachting tot een lagere prijs zal leiden. Daarnaast wordt een aantal nieuwe elementen in de tariefregulering opgenomen: de eenmalige aansluitbijdrage, de kosten voor afsluiting en de tarieven voor afleversets. Uit de evaluatie is gebleken dat warmtebedrijven voor deze diensten nu vaak hoge tarieven in rekening brengen bij afnemers, die geen recht doen aan de werkelijke kosten daarvan.

Ook nieuw in de regulering is de mogelijkheid voor leveranciers en afnemers om een prijs overeen te komen die afwijkt van de door de ACM vastgestelde maximumprijs (mits de leverancier aan de verbruiker in ieder geval een aanbod heeft gedaan voor de levering van warmte tegen ten hoogste de maximumprijs). Voor leveranciers heeft dit als voordeel dat er meer mogelijkheden komen om warmtelevering 'als aantrekkelijk product te verkopen'. En afnemers krijgen dan voor het eerst enige mate van keuzevrijheid. Volgens de minister moet dit leiden tot meer creativiteit en innovatie in de sector.

Definitie warmte

Het wetsvoorstel definieert 'warmte' als 'water dat wordt geleverd ten behoeve van ruimteverwarming of verwarming van tapwater'. Dit suggereert ten onrechte dat het zou gaan om de (fysieke) levering van water in plaats van energie. Bij warmtelevering voor ruimteverwarming wordt immers alleen thermische energie geleverd en gaat het (afgekoelde) water retour. Het is dus beter om in de definitie te verwerken dat 'warmte' de thermische energie is die via de energiedrager water wordt geleverd.

Definitie warmtenetbeheerder

De huidige Warmtewet gaat uit van een 'klassiek' geïntegreerd warmtebedrijf dat zowel de distributie als de levering van warmte verzorgt. In de praktijk zijn er bij warmteprojecten echter inmiddels steeds vaker aparte entiteiten voor levering en netbeheer. Daarom wordt in de voorgestelde nieuwe Warmtewet een definitie van 'netbeheerder' geïntroduceerd: 'degenen die een warmtenet beheert'. In de memorie van toe-

lichting wordt opgemerkt dat dit aansluit bij de door het kabinet gewenste ontwikkeling naar open netten. In warmteprojecten kunnen de netbeheerder en de leverancier een en dezelfde partij zijn, maar dat hoeft niet.

Overigens moet de netbeheerder als bedoeld in de nieuwe Warmtewet niet worden verward met een 'netbeheerder' in de zin van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (daarom wordt een netbeheerder in de zin van de nieuwe Warmtewet hierna aangeduid als een 'warmtenetbeheerder'). Voor elektriciteits- en gasnetbeheerders worden tarieven, taken en verantwoordelijkheden gereguleerd onder de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (zie par. 5), maar voor de warmtenetbeheerder is dat anders. De nieuwe Warmtewet introduceert geen regulering van tarieven voor de warmtenetbeheerder en gaat eigenlijk nauwelijks in op de rol die de warmtenetbeheerder in een warmteproject speelt. Het is goed dat in de nieuwe wet onderscheid wordt gemaakt tussen warmteleverancier en warmtenetbeheerder, maar dat onderscheid zou consistentere kunnen worden uitgewerkt.²¹ In de memorie van toelichting wordt overigens opgemerkt dat in de nieuwe Warmtewet aan de warmtenetbeheerder 'in de artikelen 3, eerste lid, onderdeel a, en 22, eerste en tweede lid, taken en verantwoordelijkheden worden toegekend'.

'Third party access'

De verwijzing naar art. 22 is helder. In dat artikel worden inderdaad 'taken en verantwoordelijkheden' toegekend aan de warmtenetbeheerder. Art. 22 introduceert namelijk een systeem van onderhandelde toegang tot warmtenetten (zogenaamde 'negotiated third party access', of nTPA):²² op verzoek van een warmteproducent moeten warmtenetbeheerders en warmteleveranciers met die producent in overleg treden over toegang tot hun warmtenet en zijn dan verplicht bepaalde informatie te delen, over onder andere beschikbare transportcapaciteit, warmtevraag, transporttarieven en transportprofiel. Dat is dus een eerste stap naar de door het kabinet gewenste 'open' warmtenetten, maar niet elke partij kan zomaar warmte op het net invoeden, aangezien daarvoor eerst overeenstemming moet worden bereikt. Derdentoegang voor leveranciers komt er vooralsnog niet. Maar de voorgestelde nTPA kan natuurlijk wel impact hebben op het businessmodel van bestaande en voorgenomen warmteprojecten. Overigens bevat het wetsvoorstel (nog) geen inhoudelijke richtlijnen voor de voorgeschreven onderhandelingen over nettoegang. Dat zou wel wenselijk zijn, om nieuwe toetreders minder afhankelijk te maken van de goede wil van de bestaande partij en toezicht op de naleving te faciliteren.

21. Zo gaat het voorgestelde art. 4a over de situatie dat de leverancier een aansluiting afsluit (in welk geval een afsluitvergoeding in rekening mag worden gebracht), maar het ligt meer voor de hand dat de warmtenetbeheerder de aansluiting afsluit.

22. Zie ook C.H.R.M. van der Hoeven & L. Baljon, Verslag European Energy Law Seminar 2016, NTE 2016, afl. 2/3, p. 72.

Storingscompensatie

De opmerking in de memorie van toelichting dat ook in art. 3 'taken en verantwoordelijkheden' aan de warmtenetbeheerder worden toegekend, is niet geheel helder. Art. 3 is het bestaande artikel over de warmteleveringsovereenkomst en storingscompensatie (uitkering van een vergoeding bij een ernstige storing in de levering van warmte). In de tekst van het conceptwetsvoorstel is niet terug te vinden dat hieraan taken en verantwoordelijkheden voor de warmtenetbeheerder worden toegevoegd. In het wetsvoorstel wordt aan art. 3 slechts toegevoegd dat de oorzaak van een leveringsstoring gelegen kan zijn in het warmtenet van de leverancier óf de netbeheerder, waarmee dus wordt onderkend dat warmteleverancier en warmtenetbeheerder niet in alle projecten een en dezelfde partij zijn. Het wetsvoorstel bepaalt niet dat die warmtenetbeheerder dan aansprakelijk zou moeten zijn voor storingscompensatie en dat lijkt ook niet de bedoeling van de opstellers.²³ Overigens wordt aan art. 3 ook toegevoegd dat geen compensatie is verschuldigd in geval van overmacht of wanneer de storing binnen 24 uur is opgelost (mits er in het voorafgaande jaar geen storingen in hetzelfde warmtenet zijn geweest).

Noodleverancier

Het conceptwetsvoorstel laat de huidige regeling omtrent de noodleverancier ongewijzigd (art. 12b en 12c Warmtewet). Onder deze regeling kan de minister, kort gezegd, maatregelen treffen indien hem blijkt dat een warmteleverancier in onvoldoende mate aan zijn wettelijke verplichtingen kan of zal kunnen voldoen (bijvoorbeeld bij dreigend faillissement). Zo kan de minister voor de desbetreffende afnemers een noodleverancier aanwijzen, die dan 'het beheer over het warmtenet' krijgt. Nu in het conceptwetsvoorstel de figuur van de warmtenetbeheerder wordt geïntroduceerd (separaat van de leverancier), zou dat logischerwijs ook moeten worden verwerkt in de noodregeling. Anders blijft immers denkbaar dat in warmteprojecten waar distributie en levering door verschillende partijen worden verzorgd, een gezonde warmtenetbeheerder wordt geconfronteerd met een derde partij die het beheer over zijn warmtenet overneemt omdat zij door de minister is aangewezen als noodleverancier (bijvoorbeeld wegens insolventie van de oorspronkelijke warmteleverancier). In projecten waar warmteleverancier en warmtenetbeheerder aparte, niet aan elkaar gelieerde partijen zijn, ligt waarschijnlijk voor de hand dat bij de aanwijzing van de noodleverancier rekening wordt gehouden met de positie van de warmtenetbeheerder (c.q. dat die warmtenetbeheerder zelf wordt aangewezen als noodleverancier), maar in het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting wordt op dit punt vreemd genoeg helemaal niets bepaald.

23. Elders in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de leverancier de partij is die verantwoordelijk is voor uitkering van de compensatie en dat, als het warmtenet wordt beheerd door een warmtenetbeheerder die niet tevens de warmteleverancier is, die warmteleverancier in het contract met de warmtenetbeheerder kan vastleggen dat de netbeheerder de kosten draagt van de door de warmteleverancier aan verbruikers betaalde storingscompensatie.

Experimenten

In het wetsvoorstel wordt een mogelijkheid geïntroduceerd voor de minister om een ontheffing te verlenen van de bepalingen in de Warmtewet voor experimenten op het gebied van (1) hernieuwbare energie, energiebesparing of efficiënt gebruik van het net, of (2) het opdoen van praktijkkennis over marktmodellen. De Elektriciteitswet 1998 en Gaswet bevatten ook dergelijke experimenteerbepalingen. In de concept-toelichting wordt opgemerkt dat voor het element 'tariefregulering' geen experimenteermogelijkheid wordt opgenomen in de nieuwe Warmtewet, omdat voor leveranciers en afnemers reeds de mogelijkheid wordt geïntroduceerd om afwijkende tarieven overeen te komen. Het is de vraag of het niet toch wenselijk zou zijn om experimenten op het gebied van tariefstructuren mogelijk te maken, bijvoorbeeld aparte leverings- en netbeheerderstarieven bij open netten. Bij de ministeriële toetsing van de desbetreffende ontheffingsaanvraag moeten dan uiteraard de belangen van de afnemers goed worden afgewogen.

Vervolg: indiening wetsvoorstel

De consultatieperiode sloot op 17 augustus 2016. Na bestudering van de reacties gaat het (eventueel aangepaste) wetsvoorstel naar de Raad van State, om dan naar verwachting eind dit jaar bij de Tweede Kamer te worden ingediend. De minister heeft overigens eerder al laten weten dat de nieuwe Warmtewet weliswaar een aanzienlijke verbetering zal betekenen, maar dat in de toekomst nog meer aanpassingen nodig zullen zijn.

5 De Wet VET

Naast de nieuwe Warmtewet zal dit najaar waarschijnlijk ook een ander wetsvoorstel worden ingediend dat invloed kan hebben op de ontwikkeling en exploitatie van warmteprojecten: de Wet Voortgang Energietransitie (Wet VET).²⁴ Ook voor dit wetsvoorstel is een openbare consultatie gehouden, die op 12 mei 2016 werd afgesloten. Het wetsvoorstel VET bevat onderdelen van het eerdere wetsvoorstel STROOM²⁵, dat in december 2015 door de Eerste Kamer werd verworpen.

De Wet VET is met name van belang voor de positie van netbeheerders van elektriciteits- en gasnetten. Dat zijn de gereuleerde nutsbedrijven die verantwoordelijk zijn voor de aanleg, het onderhoud en beheer van de transportnetwerken voor elektriciteit en gas.²⁶ Deze netbeheerders nemen een belangrij-

24. Voorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie). Zie <www.internetconsultatie.nl/voortgangenergietransitie>.

25. Voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas (Elektriciteits- en gaswet); Kamerstukken I 2015/16, 34199 C. Met die wet wilde de minister de energiewetten STROOMlijnen, Optimaliseren en Moderniseren (STROOM) om de transitie naar een duurzame energiehuishouding optimaal te ondersteunen.

26. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de landelijke netbeheerders voor elektriciteit en gas (respectievelijk TenneT en Gasunie Transport Services) en de diverse regionale netbeheerders. Zie <www.acm.nl/nl/onderwerpen/energie/elektriciteit/regulering-regionale-netbeheerders/overzicht-netbeheerders>.

ke plaats in binnen het Nederlandse energielandschap en de energietransitie²⁷ en zij willen over het algemeen ook graag een rol spelen in warmteprojecten. Op dit moment biedt de wet- en regelgeving daarvoor ook ruimte. Onder de huidige Elektriciteitswet 1998 en Gaswet dienen de activiteiten van netbeheerders namelijk slechts 'op enigerlei wijze betrekking [te] hebben op of verband te houden met infrastructurele voorzieningen of aanverwante activiteiten'. Dit open criterium wordt veelal zo geïnterpreteerd dat netbeheerders allerlei nevenactiviteiten mogen ontplooiën, waaronder ook warmteproductie en -levering. Onder de Wet VET worden de toegestane nevenactiviteiten echter ingeperkt, zoals ook al de bedoeling was onder het oorspronkelijke wetsvoorstel STROOM.²⁸ Netbeheerders dienen zich voortaan te beperken tot activiteiten met betrekking tot aanleg en beheer van kabels en leidingen en hulpmiddelen die daarbij horen. Daarbij kan worden gedacht aan aanleg en beheer van warmtenetten, maar de uiteindelijke exploitatie en de productie en levering van warmte zijn voor netbeheerders uitdrukkelijk verboden.²⁹ Het wetsvoorstel STROOM bevatte nog een overgangsartikel op grond waarvan netbeheerders die reeds actief zijn op het gebied van warmteproductie en -levering, die activiteiten zouden mogen blijven verrichten. Het huidige wetsvoorstel VET kent een dergelijk overgangsartikel echter niet. Als het wetsvoorstel ongewijzigd wordt aangenomen, zullen netbeheerders hun rol in warmteprojecten dus moeten herzien en bepaalde activiteiten moeten afstoten.

6 Geothermie

Zoals hierboven beschreven, zijn het belang en potentieel van geothermie voor de warmtetransitie expliciet benoemd in de Warmtevisie en het Energierapport. Via geothermieprojecten kunnen duurzame warmtebronnen worden gerealiseerd waarmee warmtenetten kunnen worden gevoed en afnemers belevd.

Geothermie is energie die in de vorm van warmte zit opgeslagen in de bodem.³⁰ Deze warmte wordt aan de aarde onttrokken door het aanboren van een geothermisch reservoir op een diepte van enkele kilometers. Voor de winning zijn met name de watervoerende lagen interessant (de zogenaamde *aquifers*,

veelal zandsteenpakketten met daarin warm water). Deze watervoerende lagen zijn in grote gebieden in de ondergrond van Nederland aanwezig. Het warme water wordt dan met behulp van één of meer productieputten naar de oppervlakte gepompt. Het boorproces is vergelijkbaar met het boren naar aardgas of olie. Met een warmtewisselaar wordt de energie vervolgens afgegeven aan een warmtenet, dat gebouwen van warmte kan voorzien. Daarna wordt het afgekoelde water via één of meer injectieputten weer terug in het ondergrondse reservoir gepompt.³¹ Productieput en injectieput worden samen een doublet genoemd. Hoe dieper men boort, des te warmer het opgepompte water. Vanaf circa 1,5 tot 2,5 km diepte bedraagt de temperatuur circa 70 tot 90 °C en kan het opgepompte warme water worden gebruikt voor directe verwarming van bijvoorbeeld woningen en kassen in de tuinbouw.³² Boort men door tot 4 km en dieper (zogenaamde ultradiepe geothermie), dan kan de temperatuur oplopen naar 100 tot 250 °C en is het opgepompte water geschikt voor de productie van elektriciteit en voor industriële processen. De opsporing en winning van aardwarmte zijn onderworpen aan een vergunningplicht onder de Mijnbouwwet³³ en worden gemonitord door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

Voor geothermie kan in Nederland subsidie worden verkregen onder de regeling Stimulering Duurzame Energie (SDE)+.³⁴ Daarom hebben aardwarmteprojecten doorgaans twee vormen van inkomsten: de door de afnemer(s) van de warmte betaalde warmteprijs en de door de overheid verstrekte SDE+-subsidie. Op basis van die inkomstenstromen kunnen banken bereid zijn om (project)financiering te verstrekken.

De minister heeft een onderzoek laten doen naar de effectiviteit van het huidige overheidsinstrumentarium voor de stimulering van geothermie. De resultaten van dit onderzoek, uitgevoerd door IF Technology, werden bij brief van 11 juli 2016 aan de Kamer gezonden.³⁵ Een van de conclusies is dat geothermieprojecten te maken hebben met geologische, boor-, exploitatie- en afnamerisico's, die niet altijd goed zijn te verzekeren in de markt. Als gevolg van deze (gepercipieerde) risico's blijken banken terughoudend te zijn bij het financieren van geothermieprojecten.

Specifiek voor het afdekken van het geologisch risico is er, als onderdeel van de Regeling nationale EZ-subsidies (RNES), de garantieregeling Aardwarmte. In een evaluatie van die regeling heeft Carnegie Consult geconcludeerd dat onzekerheid over

27. In haar reactie op het consultatiestuk VET (gepubliceerd op <www.internetconsultatie.nl/voortgangenergietransitie>) schrijft de brancheorganisatie Netbeheer Nederland: "De maatschappelijke opdracht voor de netwerkbedrijven is om te zorgen dat de energietransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten plaatsvindt en dat de uiteindelijke duurzame energievoorziening betrouwbaar, betaalbaar en bereikbaar is. Deze opdracht stelt de netwerkbedrijven voor stevige nieuwe uitdagingen, omdat het landschap van het energiesysteem drastisch verandert. [...] Voor Netbeheer Nederland tekent dit hét unieke moment om op integrale wijze naar een energievoorziening gebaseerd op elektriciteit, gas en warmte te kijken en te komen tot een geïntegreerde aanpak van het energiesysteem."

28. Zie J.E. Janssen, De systeembeheerder en het infrastructuurbedrijf, NTE 2015, afl. 3/4, p. 116.

29. Onder de nieuwe Warmtewet zouden zij dus alleen een rol kunnen spelen als warmtenetbeheerder, maar niet als leverancier of producent.

30. EU RES Directive 2009/28/EC: 'Geothermal energy is the energy stored in the form of heat beneath the surface of the solid earth.'

31. Het water uit de diepe ondergrond is te zout om op oppervlaktewater te lozen en het terugpompen zorgt ervoor dat de druk in het reservoir behouden blijft (opdat geen bodemdaling optreedt).

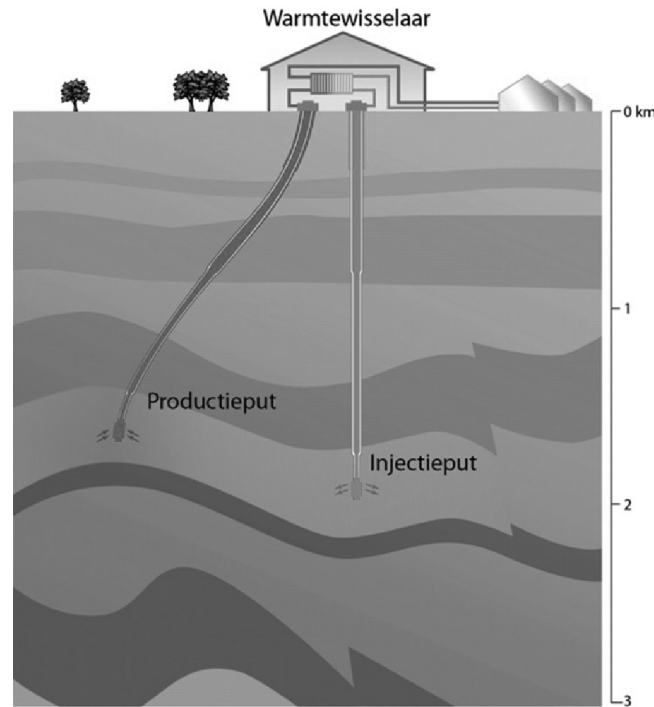
32. Vooralnog worden de meeste geothermieprojecten in Nederland uitgevoerd in de tuinbouwsector.

33. D.M. Hanema & M.M. Roggenkamp, De regulering van aardwarmte in Nederland, Duitsland en Denemarken – een rechtsvergelijking, NTE 2014, afl. 2, p. 70.

34. Hanema & Roggenkamp 2014, p. 75.

35. Kamerstukken II 2015/16, 31239, 220.

Figuur 2 Geothermie



toekomstige openstelling van de regeling een remmend effect heeft op de ontwikkeling van nieuwe projecten. Daarom schrijft de minister in zijn brief van 11 juli 2016 dat hij, om investeerders meer zekerheid te bieden, de komende vijf jaar de garantieregeling Aardwarmte opnieuw openstelt en de maximale bedragen per project verhoogt. Ook zal hij een aantal andere mogelijke stimuleringsmaatregelen onderzoeken, waaronder het beter ontsluiten van (recente) informatie over de ondergrond. Bovendien heeft de minister het Nederlands Investerings Agentschap (NIA) gevraagd om gezamenlijk met banken en verzekeraars een financieringspropositie voor geothermieprojecten uit te werken. Daarbij zal het NIA onderzoeken of verschillende geothermieprojecten kunnen worden gebundeld en de mogelijkheden voor ondersteuning door de Europese Investeringsbank (EIB) verkennen. Volgens de minister zullen goede kennisuitwisseling en kennisdeling bijdragen aan het wegnemen van 'koudwatervrees' van banken voor geothermie en aan de ontwikkeling naar een volwassen geothermiemarkt. De minister gaat ook bezien hoe hij de aardwarmtesector kan helpen om verder te professionaliseren en ervaring op te doen, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan een rol voor Energiebeheer Nederland (EBN) of andere partijen die reeds kennis en ervaring hebben van ondernemen in de ondergrond.

7 Tot slot

De noodzakelijke transitie naar een duurzame warmtevoorziening heeft – terecht – een prominente plaats op de wetgevingsagenda en de voorgestelde wetswijzigingen zullen voor de warmtesector belangrijke verbeteringen meebrengen. Maar uit het voorgaande blijkt dat er nog steeds knelpunten (c.q. aandachtspunten) zijn voor de ontwikkeling van duurzame warm-

teprojecten en warmtenetten en voor de positie van de daarbij betrokken partijen, waaronder:

- *Tarieven.* De gereguleerde warmteprijs blijft gekoppeld aan de gasprijs (op grond van het NMDA-principe) en is dus geabstraheerd van de werkelijke kosten van het desbetreffende warmteproject. Dat geeft verkeerde prikkels aan leveranciers, terwijl te hoge tarieven leiden tot onredelijke situaties voor gebonden afnemers en verminderd maatschappelijk draagvlak voor warmte. Het blijft dus schipperen tussen bescherming van gebonden afnemers enerzijds en stimulering van nieuwe investeringen in duurzame warmte anderzijds. De operationele kosten van veel nieuwe systemen (zoals warmtenetten aangesloten op een of meer geothermie-bronnen) worden niet bepaald door aardgas, maar voor een belangrijk deel door het elektriciteitsverbruik van de pompen. In die gevallen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een tariefstructuur met een hogere initiële bijdrage van de afnemer, die vervolgens een relatief lage (op de elektriciteitsprijs gebaseerde) warmteprijs betaalt.³⁶
- *Open netten en nTPA.* Het voorgenumen nieuwe systeem van onderhandelde dertoegang vergroot de leveringszekerheid voor afnemers, maar kan impact hebben op het businessmodel van bestaande warmteprojecten en de vele projecten die in voorbereiding zijn. Bovendien zou de werking van een dergelijk nTPA-systeem zijn gebaat bij inhoudelijke richtlijnen voor de voorgeschreven onderhandelingen over nettoegang.

36. S. Lomme, Concept Warmtewet: speurtocht naar de Steen der Wijzen, Vrijhandelsoptiek 2016/30, p. 1.

- *Warmtenetbeheer*. Het is goed dat in de Warmtewet nu de figuur van de warmtenetbeheerder wordt onderscheiden, maar diens positie is nog onvoldoende duidelijk.
- *Rol van netbeheerders elektriciteit en gas*. Deze netbeheerders zijn belangrijke spelers op de energiemarkt en willen over het algemeen graag een rol in de warmtetransitie vervullen. De Wet VET beperkt hun mogelijke betrokkenheid echter door beperking van de toegestane nevenactiviteiten voor netbeheerders. Bovendien kent het wetsvoorstel geen overgangsregeling voor netbeheerders die reeds actief zijn in warmteprojecten.
- *Geothermie*. Het winnen van warm water uit de diepe ondergrond kan een belangrijke bijdrage leveren aan de energietransitie, maar volgens de minister zijn maatregelen nodig om ‘koudwatervrees’ bij banken weg te nemen.
- *Aansluitplicht*. Innovatieve warmteprojecten worden vaak overwogen in nieuwbouwwijken met relatief veel individuele en collectieve zelfbouw (door particulieren). Onder het Bouwbesluit geldt voor dergelijke particulieren echter geen aansluitplicht op het warmtenet, waardoor het uiteindelijke aantal afnemers op het warmtenet dus onzeker is, met alle gevolgen van dien voor de businesscase van het warmtebedrijf.

Hopelijk komen deze punten aan de orde bij de aanstaande parlementaire behandeling van de besproken wetsvoorstellen.