



Warmtenetten: Waarom moeilijk doen, als het goedkoper kan?

Het enthousiasme voor de energietransitie in Nederland neemt af en de afgesproken doelen lijken niet of lastig haalbaar. Door een te laag groeitempo zullen we naar verwachting slechts 25% van onze nationale reductiedoelstelling in 2030 halen in plaats van de beoogde 49%. Een van de oorzaken is het feit dat de potentie van warmtenetten nog niet wordt benut vanwege de hoge kosten. De huidige benadering van woonlastenneutraliteit vormt hierin de bottleneck. Dat kan en moet anders. In dit whitepaper beschrijf ik hoe. Hou de kosten voor de realisatie en exploitatie van warmtenetten buiten de lokale businesscases, baseer een warmtenet op de karakteristiek van de wijk en breng het in beheer van een onafhankelijke netbeheerder. Daarmee wordt de financiële pijn voor een belangrijk deel uit de lokale businesscase gehaald en stimuleer je innovatie.

Zijn we eigenlijk al gestart?

De warmtetransitie is in Nederland op gang gekomen. Een proces dat zal leiden tot forse veranderingen in onze leefomgeving. Een belangrijke component zal zijn dat er in Nederland diverse warmtenetten bij zullen komen. Gemeenten maken plannen, waarbij participatie een belangrijk begrip is; iedereen kan en mag meedoen en draagvlak is een wezenlijk onderdeel. Toch neemt het enthousiasme voor de warmtetransitie af. De laatste Klimaat en Energieverkenning (KEV) geeft aan dat voor hernieuwbare energie de beoogde doelen in 2030 niet

zullen worden gehaald. Er is sprake van een te laag groeitempo. Men verwacht een aandeel van 25% hernieuwbare energie te kunnen bereiken, terwijl in het Klimaatakkoord een reductie van 49% is afgesproken. Volgens het CBS was op 1 januari 2019 slechts 5,7% van de woningen aardgasvrij. In 2017 was dat 5,0%, wat inhoudt dat er in twee jaar tijd slechts 12.000 bestaande woningen aardgasvrij zijn gemaakt. Van de 120.000 nieuwbouwwoningen die in 2017 en 2018 zijn opgeleverd, is bijna 60% voorzien van een traditionele gasgevoede centrale verwarmingsinstallatie. Netto zijn er dus

zo'n 60.000 extra gasaansluitingen gerealiseerd in 2017 en 2018. Daarmee lijkt de reductiedoelstelling voor een aardgasvrije leefomgeving verder weg dan ooit.

Diverse partijen maken zich zorgen over de realisatie van de warmtetransitie. In het manifest van de Warmtecoalitie spreken 39 partijen hun zorgen uit over de ontwikkelingen van de nieuwe warmtewet. Ook maken deze partijen zich zorgen over het draagvlak onder gemeenten en burgers. De oorzaak hiervoor moet volgens de ondertekenaars van het manifest gezocht worden in het concept van de nieuwe warmtewet. Daarin wordt aangegeven om het model uit het verleden verplicht

“De huidige benadering van woonlastenneutraliteit is dé bottle neck voor het succes van een voortvarende warmtetransitie. Het enthousiasme stagneert en daardoor neemt het vertrouwen af”

voor te schrijven. Integrale warmtebedrijven maken langdurige afspraken en beperken daarmee de keuzevrijheid. Ook

wordt de marktwerking negatief beïnvloed en vormt deze benadering een belemmering voor nieuwe initiatieven.

Kennelijk is de minister van EZK onder de indruk geraakt van het manifest. Er wordt gekeken naar de mogelijkheid dat een warmtebedrijf niet zelf over het eigendom van het warmtenet beschikt. In dat geval kunnen mogelijk ook de publieke netwerkbedrijven een rol spelen in de infrastructuur van het collectieve warmtesysteem. En tenslotte wordt gekeken welke nadere regels voor toegang tot warmtesystemen wenselijk zijn om de koppeling van warmtesystemen van verschillende warmtebedrijven beter mogelijk te maken.

De minister en de Warmtecoalitie constateren dat bepaalde onderwerpen bijgestuurd moeten worden, maar ze staan wel lijnrecht tegenover elkaar. De minister stuurt in de nieuwe warmtewet aan op een monopolieachtige positie van de warmtebedrijven. De Warmtecoalitie is het hier echter geheel niet mee eens. De kosten lijken maatgevend te zijn geworden voor de oplossing. Logisch, omdat een warmtenet een van de belangrijkste

schakels is om de reductiedoelstellingen uit het klimaatakkoord voor de bebouwde woonomgeving te kunnen halen. Zonder warmtenetten kunnen we nauwelijks duurzame warmte distribueren. Maar sturing op kosten is casusregie. Het probleem zit hem niet in de warmtenetten, maar in de afspraken die we in Nederland hebben gemaakt. In het Klimaatplan is aangegeven dat de warmtetransitie 'woonlastenneutraal' en 'aardgasvrij' wordt vormgegeven.

Alles ten laste van de lokale businesscase

We denken in Nederland goed op weg te zijn met de warmtetransitie. De overheid biedt ruimte aan burgerinitiatieven met lokaal georganiseerde oplossingen, breed draagvlak en betrokkenheid van vele actoren. In veel gemeenten ontstaan op wijk- en buurniveau mooie oplossingen, die gestimuleerd met subsidies gerealiseerd kunnen worden. En daar zit het pijnpunt. Zonder subsidie kan een project niet financieel rendabel gerealiseerd worden. Voor elk lokaal initiatief wordt een lokale businesscase gemaakt, waarin alle kosten inzichtelijk worden gemaakt. Investeringskosten, maar ook de exploitatiekosten. Daar staan gelukkig ook inkomsten tegenover. De afnemers van warmte betalen voor de geleverde GJ's. En om de burger te beschermen tegen ongebreidelde hoge kosten stelt de ACM jaarlijks de maximale tarieven vast, die warmteleveranciers als vergoeding mogen vragen. Toch zijn deze inkomsten niet voldoende om de kosten voor realisatie en exploitatie te dekken. In de businesscase wordt vervolgens geworsteld met twee posten om dit zogenaamde gat te dichten. Enerzijds kijkt men hoe hoog de Bijdrage Aansluitkosten (BAK) kunnen zijn. Deze bestaan uit een maximum vastgestelde aansluitbijdrage door de ACM, eventueel aangevuld met een kostendekkingsbijdrage. Het tekort in de businesscase dat overblijft na de inkomsten en de dekking vanuit de BAK wordt onder de post 'onrendabele top' vermeld; de tweede post. Voor dat laatste bedrag zal aanvullende financiering gevonden moeten worden, meestal in de vorm van een subsidie.

Met de BAK komt de woonlastenneutraliteit al in gevaar. De tarieven voor de levering van warmte die jaarlijks door de ACM worden vastgesteld, zijn gekoppeld aan de tarieven voor gas. Daardoor betaalt een

aangeslotene op een warmtenet in principe evenveel voor de warmte die door het warmtenet wordt geleverd als voor het gas dat voordien nodig was om warmte in de woning te produceren. De BAK is echter een extra investering die nodig is om de warmte middels een warmtenet in de woning te kunnen leveren. Bij bewoners stuit dit op steeds meer weerstand. Niets doen is goedkoper dan verduurzamen.

Daarnaast is de vraag naar subsidie vele malen groter dan de financiële ruimte binnen de subsidieprogramma's. In het programma Aardgas Vrije Wijken hebben bij de tweede ronde voor de subsidietoekenning voor de proeftuinen aardgasvrij slechts 19 van de 71 ingediende projecten subsidie gekregen. De overige 52 projecten moeten dus de financiering op een andere manier geregeld zien te krijgen of gaan voorlopig niet door. Overigens vergen de 19 gehonoreerde projecten een totale subsidietoekenning van bijna 100 miljoen euro.

Een hoge BAK, al dan niet gecombineerd met een forse onrendabele top leidt tot frustraties bij vele actoren in het speelveld. Bewoners en gemeenten zien hun project door het mislopen van subsidies vertragen. De minister denkt met een monopolie-achtige oplossing in de Warmtewet 2.0 het probleem op te kunnen lossen door het warmtebedrijf integrale verantwoordelijkheid te geven voor de gehele keten van bron tot levering bij collectieve warmtesystemen: *“Warmte is een relatief complex product dat diverse kwaliteitsparameters kent (temperatuur, druk, debiet, etc.). Om het warmtesysteem optimaal te laten werken is integrale sturing op deze kwaliteitsparameters cruciaal. Bovendien kent niet alleen het warmtenet kenmerken van een monopolie, veelal is er ook een grote afhankelijkheid van slechts één of enkele warmtebronnen die de basis- en pieklast verzorgen. Vanwege de genoemde kenmerken is het belangrijk dat de warmteketen integraal wordt aangestuurd. De voordelen van een verplichte scheiding van levering en transport, zoals in de elektriciteit- en gasmarkt, wegen bij een collectief warmtesysteem niet op tegen de nadelen”, aldus de minister.*

De 39 partijen van de Warmtecoalitie zijn echter een duidelijk andere mening toegedaan. Zij willen warmtenetten die aan lokale eisen en wensen voldoen, technisch flexibel zijn en kosten transparantie als belangrijk kenmerk hebben. Aan de overtuiging om de warmtetransitie vorm te geven, ontbreekt het bij de diverse partijen niet. Over de manier waarop deze vormgegeven zou moeten worden, echter des te meer.

Als we woonlastenneutrale warmtenetten willen realiseren, moeten we overwegen om de kosten voor realisatie en exploitatie van warmtenetten buiten de lokale businesscases te houden en deze op een andere manier te financieren. Nu maken deze kosten integraal onderdeel uit van de lokale businesscase, met als gevolg dat deze te duur worden, projecten alleen middels subsidie uitgevoerd kunnen worden en de oplossing gezocht wordt in reguliere warmtenetten die goedkoper zouden zijn. Burgers voelen zich in de steek gelaten, het beperkt de keuzevrijheid, belemmert de marktwerking en remt nieuwe initiatieven.

Onafhankelijk netbeheer is zo gek nog niet

Op 23 november 2006 werd de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) in de Staatscourant gepubliceerd. Deze wet regelde dat er voor elektriciteits- en gasnetten netbeheerders zijn gekomen, die de economische eigenschappen van het net beheren. Verder staat in de WON (in de volksmond de Splittingwet) dat het beheer en eigendom aan de ene kant en levering van energie aan de andere kant in aparte ondernemingen worden ondergebracht. In tegenstelling tot deze beide nutsvoorzieningen is dit voor de warmtetransitie niet geregeld en komen alle kosten ten laste van de lokale businesscase. Volgens de minister wegen de voordelen van een verplichte scheiding van levering en transport niet op tegen de nadelen.

“Het probleem zit hem niet in de warmtenetten, maar in de afspraken die we in Nederland hebben gemaakt, om de warmtetransitie ‘woonlastenneutraal’ en ‘aardgasvrij’ vorm te geven”

Als de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor de realisatie en de exploitatie van de warmtenetten naar zich toe zou trekken, biedt zij daarmee ruimte aan een bepaald pallet van warmnettechnieken en komt zij daarmee tegemoet aan de bezwaren van de Warmtecoalitie. Uiteraard geeft dit een inperking van de keuzevrijheid die mensen willen en zich denken te kunnen toe-eigenen. Niet alles zal mogelijk en haalbaar zijn, maar de gelijkwaardigheid en transparantie en daarmee ook de invloed op de kosten wordt hierdoor juist versterkt.

Willen we écht keuzevrijheid?

Een regelmatig gehoord argument is dat bij zowel een integraal warmtebedrijf als bij een gesplitste warmteketen de keuzevrijheid van de bron en van het type warmtenet sterk wordt beperkt. Het warmtebedrijf zou bepa-

“Waar in Nederland een wil is, is er altijd een weg gevonden”

len wat goed is voor een buurt en daarmee alle verdere keuzes uitsluiten. Merkwaardig is dat deze discussie alleen gevoerd wordt als het om warmte gaat. Voor het elektriciteitsnet en het gasnet geldt vanuit de WON dat netbeheer en levering gesplitst zijn. Voor deze twee nutsvoorzieningen bestaat er alleen een keuzevrijheid ten aanzien van de leverancier. De netbeheerders zijn centraal bepaald en daar hebben burgers geen keuzevrijheid in. Voor ons drinkwaternet en ook voor ons afvalwaternet (ons rioolstelsel) geldt echter helemaal geen keuzevrijheid. Voor beide nutsvoorzieningen zijn zowel de netbeheerder als de leverancier vastgesteld, daar kan niet van worden afgeweken. Onder andere de smaak van ons drinkwater verschilt per regio. Toch wordt over het algemeen het geleverde drinkwater in Nederland als een positieve bijdrage aan ons leefcomfort ervaren. Een enkeling zal wellicht vanwege de drinkwaterkwaliteit een voorkeur voor een bepaalde woonomgeving hebben, maar ik veronderstel dat er weinigen zullen zijn die vanwege de drinkwatersmaak in bepaalde delen van Nederland niet willen wonen en dat als een ongewenste keuze-inperking ervaren.

Terug naar de warmtetransitie. Keuzevrijheid in leveranciers is een groot goed, wat ook voor de

warmtenetten weggelegd is. In een goed gebiedsproces wordt afgewogen welke optie het meest geschikt is voor een bepaalde wijk of buurt. In veel gevallen zal daar ook een bepaald type warmtenet bij horen. Vergelijk het met ons afvalwatersysteem. Ook daar is de buurtkarakteristiek mede bepalend voor het type riolering. Woningen die meer verspreid staan in het buitengebied zullen eerder op een drukriolering aangesloten worden dan woningen in een binnenstedelijke woonwijk. De wijkkarakteristiek is dus mede bepalend voor de transportkarakteristiek van bepaalde nutsvoorzieningen. Dat geldt ook voor warmtenetten. Producenten van warmte staan daarmee voor de uitdaging om warmte op te wekken, die voldoet aan de voorwaarden van de transportkarakteristiek van het warmtenet, maar die zich onderscheidt in de mate van duurzaamheid, kosten of andere argumenten. Door het gebrek aan brede ervaring met warmtenetten en warmtetechnieken is het nu nog niet zover. Een warmtenet gebaseerd op de karakteristiek van de wijk en in beheer van een onafhankelijke netbeheerder zal echter de innovatie voor het opwekken van duurzame warmte stimuleren. De woonlastenneutraliteit is daarbij een stimulans om de (verkoop)kosten voor de opgewekte duurzame warmte zo laag mogelijk te laten zijn.

Vooruitlopend op de Warmtewet 2.0 wordt in den lande nagedacht over het zo efficiënt mogelijk inrichten van de warmteketen. Integrale warmtebedrijven zijn hierbij niet per definitie een vanzelfsprekend uitgangspunt. Uit de inschrijvingen voor de PAW-subsidie blijkt dat onder de aanvragen voor een proeftuin aardgasvrije wijken diverse voorstellen met een netwerkbedrijf zaten, waarbij een energiecoöperatie de warmtebron gaat exploiteren. Daarnaast nemen ook provincie en gemeenten een bepaalde verantwoordelijkheid op zich, zoals ondermeer blijkt uit de volgende twee voorbeelden.

Het Gelders Warmte Infra Bedrijf

De provincie Gelderland werkt samen met de zeven gemeenten Arnhem, Nijmegen, Ede, Wageningen, Culemborg, Lingewaard en Apeldoorn aan de oprichting van het publieke Gelders Warmte Infra Bedrijf (GWIB). Firan, dat onderdeel is van het netwerkbedrijf Alliander, neemt hierin het netbeheer voor haar rekening. Het doel

van het GWIB is aandacht voor publieke waarden te vragen en meer grip en sturing te krijgen op de ontwikkeling van warmtenetten. Publieke partijen kunnen naar verwachting beter sturen op de komst van warmtenetten en de voorwaarden waaronder deze warmtenetten gerealiseerd gaan worden. De publieke partijen hebben daarbij alleen de verantwoordelijkheid voor het transporteren van de warmte en niet voor het leveren hiervan. De intentie is om een nieuwe entiteit op te richten waarin de genoemde gemeenten, de provincie Gelderland en Firan participeren voor de aanleg en het beheer van warmtenetten. De warmtelevering en productie wordt overgelaten aan derde partijen buiten de genoemde entiteit.

Deventer

Voor een nieuw aan te leggen warmtenet in de wijk Zandweerd wacht de gemeente Deventer niet tot de Rijksoverheid nieuwe wetgeving heeft ontwikkeld voor de warmteleveringsmarkt. De gemeente Deventer neemt de eerste verantwoordelijkheid bij de realisatie van het warmtenet. Op een later moment beslist de gemeente of zij die verantwoordelijkheid houdt of verkoopt. De gemeente geeft als argument hierbij aan dat de gas- en elektriciteitsmarkt in Nederland strikt gereguleerd is en dat het distributienetwerk een semi-openbaar eigendom is. De levering van gas en elektriciteit is weggelegd voor de private markt. Voor warmtenetten blijkt dat netwerkeigenaren een beperkte bereidheid hebben om de financiële kloof tussen verlies en winst te dichten.

Vanuit het oogpunt van woonlastenneutraliteit mag de energietransitie geen last worden voor de individuele huishoudens. Maar de hoogte van de investering is een bottleneck voor bedrijven om in het nieuwe warmtenet te investeren. Ook de gemeente zelf heeft onvoldoende financiële middelen. Daarom is subsidie in eerste instantie noodzakelijk. Voor de langere termijn ontwikkelt de gemeente Deventer samen met Apeldoorn, Zutphen en Zwolle financiële arrangementen om de energietransitie te versnellen. Hiermee wil de gemeente op de langere termijn haar inwoners maatwerk, haalbaarheid en betaalbaarheid bieden met een financieringsplan op wijkniveau. Nationale en Europese investeringsbanken

en pensioenfondsen zijn geïnteresseerd en denken met de gemeenten mee. Uiteindelijk moet iedereen mee kunnen doen, zonder dat de maandelijkse energierekening stijgt. De gemeente Deventer is ervan overtuigd dat dergelijke arrangementen de financiële bottleneck weg zullen nemen, zodat de realisatie van de duurzame warmtenetten geen financiële uitdagingen meer vormt.

Tijden veranderen

De energietransitie lijkt zich in een kantelfase te bevinden. Traditionele verdienmodellen van de energiebedrijven staan onder druk. Niet de grootste en ook niet de slimste bedrijven zullen overleven, maar juist de bedrijven die het meest adaptief zijn. De burger is hierbij een onmisbare schakel. Burgerinitiatieven zijn hierbij niet zozeer de sleutel tot succes, maar de lokale energiebedrijven. Burgers, die zelf de handen in één slaan. Dat is nieuw en zal leiden tot verandering van tijdperken in plaats van een tijdperk van veranderingen.

Andere organisatievormen zijn hierbij kenmerkend, omdat de beweging hier van onderaf komt in plaats van bovenaf door gereguleerde en voorgeschreven marktmodellen. Invloed uitoefenen om de situatie te kunnen veranderen, speelt hierin een belangrijke rol. Betrokkenheid is goed, maar het betreft ex-

terne factoren die van invloed zijn op veranderingen of omstandigheden waar je zelf geen of beperkte invloed op uit kunt oefenen. Deelnemers moeten veel meer invloed uitoefenen op omstandigheden en factoren. De genoemde lokale, door burgers zelf opgerichte energiebedrijven zijn een voorbeeld van dit laatste. Zij kunnen direct invloed uitoefenen op hun eigen bedrijf. Het participeren in een wijk- of buurtverkenning voor duurzame energie, is mooi en ook zeker nuttig, maar de deelnemers zijn niet meer dan alleen betrokken. Echte invloed kan nauwelijks uitgeoefend worden, zeker niet als op voorhand gekozen wordt voor een traditionele (markt)benadering.

“Een warmtenet gebaseerd op de karakteristiek van de wijk en in onafhankelijk beheer zal innovatie voor het opwekken van duurzame warmte stimuleren”

Hoe dan woonlastenneutraal?

Op de huidige manier en in het huidige tempo gaan we met de warmtetransitie geen bijdrage leveren aan de landelijke reductie doelstellingen. Woonlastenneutraliteit is een belangrijk uitgangspunt. Toch worden door de huidige aanpak de kosten van de warmtetransitie op het bordje van de burger gelegd. De knoppen waaraan in de lokale businesscase gedraaid worden, zijn de BAK en subsidies. Met name de eerste leidt tot een directe woonlastenverzwaring. Vandaar mijn stelling dat de huidige benadering van woonlastenneutraliteit de bottleneck vormt voor het succes van een voortvarende

Waarom moeilijk doen als het goedkoper kan?

warmtetransitie. Hierdoor stagneert het enthousiasme en neemt het vertrouwen tussen de verschillende spelers onderling af. Met het voornemen van de minister leken de traditionele verdienmodellen een vorm van wettelijke bescherming te krijgen. De Warmtecoalitie gaf stevig tegengas en bepleitte warmtenetten die aan lokale eisen en wensen voldoen, technisch flexibel zijn en kostentransparantie als belangrijk kenmerk hebben. Initiatieven zoals in Gelderland en Deventer laten zien dat overheden ogenschijnlijk gewaagde initiatieven om andere organisatievormen te kiezen niet schuwen. Onafhankelijk netbeheer, zoals in 2006 door middel van de WON is ingevoerd, lijkt voor de warmtetransitie één van de sleutels tot succes te kunnen zijn. Daarmee wordt de financiële pijn voor een belangrijk deel uit de lokale businesscase gehaald.

Uit het PAW blijkt een toenemende participatie van energiecoöperaties bij de proeftuinen voor aardgasvrije wijken. Deze coöperaties willen de warmtebron gaan exploiteren. Deze toename past rond de ontwikkeling van nieuwe coöperaties. Historisch gezien is er sprake van een golfbeweging van burgercollectieven, waarbij er steeds sprake is van een toename na een versnelde ontwikkeling van de vrije markt en privatisering. De afgelopen 15 jaar is er sprake van een explosie aan burgerinitiatieven, wat naast de vrije marktwerking en de

privatisering ook voortkomt uit de afkeer voor globalisering.

Een warmtenet dat gebaseerd is op de karakteristiek van de wijk en in beheer is bij een onafhankelijke netbeheerder zal de innovatie voor het opwekken van duurzame warmte juist stimuleren. Als het warmtenet aanwezig is en andere aanbieders van warmte vanuit het oogpunt van keuzevrijheid gewenst zijn, zal dit een stimulant vormen voor innovaties van nieuwe warmte-technieken. Hierdoor zullen de (verkoop)kosten van warmte dalen en wordt de woonlastenneutraliteit positief beïnvloed. Dit zal leiden tot een verandering, omdat bewoners of afnemers van warmte daadwerkelijk invloed uit kunnen oefenen. Dat kan door participatie in een lokaal warmtebedrijf, maar ook door de individuele keuze voor een bepaalde warmteleverancier. Sturing door de overheid op doelen zoals CO₂-reductie hoeft niet verkeerd te zijn, als zij de middelen om het doel te bereiken maar vrij laat.

Regelgeving is noodzakelijk, maar moet faciliterend zijn en niet belemmerend of remmend. De mogelijkheid om meerdere warmteleveranciers als aanbieder toe te laten op een onafhankelijk gefaciliteerd warmtenet zal leiden tot een prijsverlaging van de op te wekken warmte. Hierin kan het gevaar schuilen dat binnen een gemeente prijsverschillen per wijk of buurt kunnen ontstaan. Binnen acceptabele marges hoeft dat niet erg te zijn, ook nu zijn er prijsverschillen tussen leveranciers van nutsvoorzieningen. Mochten de verschillen echter te groot worden, dan kan een gemeentelijk minimum en maximum ingesteld worden. Warmteleveranciers die duurzame warmte voor minder kosten kunnen leveren dan het gemeentelijke minimum, dragen het verschil gedurende een aantal jaren af aan een gemeentelijk fonds. Dit fonds kan worden benut voor wijken waar de businesscase nog steeds een onrendabele top kent. Transparantie van en inzage in de businesscase zijn hierbij essentieel.

SYNTRAAL

Deel je onze visie? Of juist totaal niet?

Laten we er met elkaar over in gesprek gaan! Samen komen we verder en kunnen we er voor zorgen dat Nederland wél de klimaatdoelstellingen haalt!

*Neem gerust contact op met Simon Bos
simon.bos@syntraal.com
088 - 02 44 305*

Of geef je mening via onze sociale media of website

SYNTRAAL
Synergie & Talent centraal

