

Toekomstbestendige warmtenetten voor duurzame wijken

Position paper rondetafel Wet Collectieve Warmte in de Tweede Kamer, 17 oktober 2024

Auteur: Annelies Huygen

Inleiding

De Wet Collectieve Warmte (WCW) wil de warmtetransitie te versnellen. Deze verloopt nu trager dan gewenst. Veel consumenten vinden warmte te duur en de tarieven zijn gemiddeld een stuk hoger dan in landen om ons heen zoals België, Duitsland, Zweden en Denemarken. Warmtenetten hebben bovendien een slechte naam bij burgers. In een internationaal vergelijkend onderzoek over de perceptie van warmtenetten in 10 verschillende landen bleken de Nederlandse burgers het meest negatief.

Oproep aan de Tweede Kamer

1. Een toekomstbestendige verduurzaming van wijken is alleen mogelijk als warmte, elektriciteit en koeling geïntegreerd worden;
2. Versoepeling van het kavelsysteem en van toewijzing van kavels is nodig;
3. Elektriciteit en koelen horen ook tot de taken van het warmtebedrijf;
4. Kostengebaseerde tarieven direct implementeren bij nieuwe netten ipv in de toekomst;
5. Keuzevrijheid van consumenten bieden inzake afleversets.

Toekomstbestendige verduurzaming van wijken

Volgens de laatste inzichten dient de energievoorziening in wijken geïntegreerd te worden: warmte, koeling én elektriciteit. Op die manier kunnen wijken toekomstbestendig verduurzaamd worden. Dan is het bijvoorbeeld mogelijk om lokale overschotten aan elektriciteit om te zetten in warmte, en die in de winter weer te gebruiken. Dat voorkomt netcongestie en verbetert de businesscase van lokale, duurzame opwekking. Positief voor consumenten en netbeheerders. Het is zelfs mogelijk om energieneutrale wijken te realiseren, waarbij de meeste energie lokaal geproduceerd, opgeslagen en verhandeld wordt. Daarbij horen lage en zeer lage temperatuur warmtenetten, die in de literatuur nu als *best available technique* worden gezien. Ze zijn goedkoper dan warmtenetten van hogere temperaturen. Een integrale planning van de energievoorziening is daarom nodig om wijken toekomstbestendig te verduurzamen. In de bijlage wordt daarop ingegaan.

Versoepeling van het kavelsysteem en toewijzing van kavels

In de WCW draait alles om de kavels, die gemeenten afbakenen. Aan die kavels en de toewijzing worden vele eisen gesteld. In het systeem hebben gemeenten, na de kavels afgebakend te hebben, nog maar weinig invloed op het energiesysteem in de wijk. Volgens de Memorie van Toelichting zouden ze het kavel moeten toewijzen aan de eerste partij die zich aanmeldt. Ze mogen daarbij zelf geen eisen stellen, bijvoorbeeld over de gebruikte techniek, de tarieven, de bronnen, over de koudevoorziening of over wensen inzake opslag. Ze mogen ook niet verschillende aanbiedingen met elkaar vergelijken en zelf bepalen wat de beste is. Als het kavel eenmaal is afgebakend, is het lastig om daar nog iets aan te veranderen. Kavels met elkaar verbinden kan niet zomaar, het krimpen of uitbreiden van kavels is ook aan voorwaarden verbonden.

De warmtetransitie zal niet ordelijk en kavelsgewijs verlopen. Het is eerder een organisch proces, met technieken die zich voortdurend vernieuwen, gemaakte plannen die onhaalbaar blijken, initiatieven die klein beginnen, succesvol zijn en snel willen uitbreiden, kleine systemen die – via het zogenaamde *kralen rijgen* – met elkaar verbonden worden. Een al te strakke systematiek met precies afgebakende kavels past daar niet bij. De energietransitie wordt versneld door meer souplesse in te bouwen en gemeenten ruimere mogelijkheden te geven te kiezen tussen verschillende aanbieders en om kavels uit te breiden, in te krimpen of met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld op aanvraag. Dat geeft gemeenten ook méér regie.

Warmtegemeenschappen zijn in de WCW verankerd. Dat is positief. Zij zouden ook een voorkeursrecht kunnen krijgen bij de toewijzing van kavels. Nu kan een gemeente een ontheffing voor een gemeenschap weigeren, als er mogelijk een ander, groter systeem kan komen. Een dergelijke weigering zal het vertrouwen van consumenten aantasten. Als het systeem van *wie het eerst komt, wie het eerst maalt*, wordt gehandhaafd, zullen energiegemeenschappen vaak achter het net vissen. Het kost immers tijd om een gemeenschap op te richten en goedkeuring te krijgen van ACM.

Elektriciteit en koelen behoren ook tot de taken van het warmtebedrijf

Artikel 2.12 beschrijft de uitsluitende taken van een warmtebedrijf. Het is niet duidelijk in hoeverre een warmtebedrijf additionele taken mag verrichten, zoals het opwekken van elektriciteit ten behoeve van de warmtevoorziening of het verkopen van overtollige elektriciteit. Ook koelen is niet genoemd. Toekomstbestendige verduurzaming van wijken vereist echter dat warmte, koeling en elektriciteit vergaand geïntegreerd worden. Art. 2.12 zou in dit kader verduidelijkt moeten worden.

Kostengebaseerde tarieven direct implementeren

Het is positief dat de wet transparantie afdwingt via boekhoudregels opgesteld door de ACM. Nu de tarieven in Nederland hoger zijn dan elders, kan transparantie bijdragen aan een efficiënte voorziening. Kosten kunnen dan ook beter worden vergeleken met elkaar, en met projecten in het buitenland. Dit bevordert het leren van elkaar. Echter, de tariefregulering wordt in de WCW volledig bij ACM gelegd. Gemeenten hebben hier geen invloed op. In de landen om ons heen is de gemeente de eerste zeef bij de tarieven. Ze kan het warmtebedrijf kiezen dat de laagste tarieven vraagt, of een voorstel afwijzen vanwege te hoge tarieven. Gemeenten hebben dus ex ante een bevoegdheid om invloed uit te oefenen op tarieven. De landelijke toezichthouder komt dan ex post in beeld.

Het is ook positief dat de WCW voorziet in een overstap op kostengebaseerde tarieven. De tarieven variëren dan per project, omdat de kosten per project verschillen. Ieder warmtenet heeft dan in beginsel eigen tarieven. De toezichthouder kan dan benchmarken. Als de tarieven van alle warmtebedrijven gepubliceerd worden, net zoals bijvoorbeeld in Denemarken en in Duitsland, geeft dat prikkels tot efficiëntie.

Het instellen van een maximum tarief en een vereveningsfonds kunnen deze prikkels weer teniet doen. Bedrijven zien een maximum tarief mogelijk als norm en gaan daar dan vlak onder zitten. Uitkeringen van een vereveningsfonds belonen ondernemingen met hoge kosten. Dit is zuur voor bedrijven die, met grote inspanningen, lage tarieven hebben bewerkstelligd. Zij worden bestraft als zij dan in dat fonds moeten storten. Een vereveningsfonds zou daarom gereserveerd moeten worden voor calamiteiten, die niet tot de normale risico's behoren.

Kostengebaseerde tarieven worden in fasen ingevoerd. Nieuwe netten zouden echter meteen kostengebaseerde tarieven moeten vragen. Dat geeft duidelijkheid voor de bedrijven en de gebruikers.

Keuzevrijheid consumenten inzake de afleversets

De WCW verplicht consumenten om de afleverset te kopen bij het warmtebedrijf. Dit versterkt hun monopolie. In andere landen hebben consumenten vaak een keuze: ze kunnen een afleverset huren bij het warmtebedrijf, of ze kunnen er zelf een aanschaffen. Er zijn verschillende soorten afleversets. Soms zijn ze duurder en kunnen ze consumenten bijvoorbeeld helpen bij energiebesparing in de woning. Keuzevrijheid stimuleert de innovatie en prikkelt warmtebedrijven om de beste afleversets tegen lage kosten aan te bieden. Want alleen dan zullen consumenten deze huren.

Contactpersoon: Tim Kreuk, manager Public Affairs (tim.kreuk@tno.nl)

Bijlage: Internationale ontwikkeling met betrekking tot verduurzaming van wijken

Warmtenetten zijn duur. De investeringen kunnen alleen worden terugverdiend als consumenten gedurende een lange termijn, bijvoorbeeld dertig jaar of meer, met het warmtenet verbonden blijven. Wie investeert in een warmtenet, moet dus een lange tijd vooruit kijken. Er zijn op dit moment veel nieuwe ontwikkelingen bij de verduurzaming van wijken en de positie van warmtenetten daarin.

In het verleden waren de voorziening van warmte en van elektriciteit van elkaar gescheiden. Warmtenetten hadden hogere temperaturen. Ze werden voorzien door één of twee grote bronnen, die ook op grotere afstand van de afnemers stonden. Deze warmtenetten, de zogenaamde warmtenetten van de derde generatie, worden nu gezien als achterhaald. Wijken worden nu integraal verduurzaamd. Dit betekent dat de gehele energievoorziening centraal staat: warmte, koeling én elektriciteit. Daarbij wordt geredeneerd vanuit de toekomstige vraag en aanbod van energie in de wijk.

De vraag naar warmte daalt, door klimaatverandering en isolatie. Tegelijkertijd stijgt de vraag naar koeling. Ook de vraag naar elektriciteit stijgt, bijvoorbeeld door het laden van auto's en elektrisch koken. Het aanbod van energie in de wijk stijgt eveneens: zonnepanelen worden nog goedkoper en gemakkelijker toepasbaar, warmtepompen worden eveneens goedkoper en lokale warmtebronnen kunnen steeds beter worden ontsloten. Lokale restwarmte van supermarkten, winkelcentra, zwembaden, ziekenhuizen, uit de riolering, van een metrostelsel, ze kunnen allemaal opnieuw gebruikt worden. Wijken kunnen zelfs energieneutraal of energiepositief te maken. Dan wekken ze even veel, of zelfs meer energie op dan ze gebruiken. Deze wijken zijn niet autarkisch: ze zijn via het elektriciteitsnet verbonden met het nationale systeem. Maar omdat veel energie onderling, binnen de wijk, wordt uitgewisseld, hoeven de verbindingen met het nationale systeem minder verzwaard te worden. De voorziening in deze wijken is robuuster zijn, als de grootschalige netten zouden uitvallen kunnen ze tot op zekere hoogte doordraaien.

In deze systemen zijn elektriciteit en warmte communicerende vaten. Lokale overschotten aan elektriciteit worden deze lokaal omgezet in warmte en in de winter weer gebruikt. Dat verbetert de businesscase van duurzame opwekking, verlaagt de prijzen van warmte en voorkomt congestie op het distributienet. Een goede oplossing voor bewoners en netbeheerders. Lage of zeer lage temperatuur warmtenetten passen daarbij. Zij worden op dit moment internationaal aangemerkt als de *best available technique* voor warmte. Volgens de literatuur hebben deze de laagste maatschappelijke kosten. Met deze netten kunnen lokale bronnen beter worden ontsloten.

Bovendien zijn er minder warmteverliezen tijdens het transport. In landen om ons heen, zoals in Denemarken, zijn ze druk bezig om de temperaturen in de bestaande warmtenetten te verlagen, zodat de warmteverliezen lager worden en steeds meer lokale bronnen kunnen worden ingevoegd. Nu we in Nederland veel nieuwe netten willen aanleggen, kunnen we meteen de beste techniek toepassen. Slimme, integrale systemen vereisen goede ICT-oplossingen om vraag en aanbod op elkaar aan te passen. Nederland is heel goed in het ontwerpen van ICT en zou hierbij voorop kunnen lopen. Dat biedt kansen voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid met een hoge toegevoegde waarde.

Een bijkomend voordeel van lage temperatuur warmtenetten is dat zij modulair aangelegd kunnen worden, stap voor stap, en dat ze vaak organisch groeien. Hierdoor is er nauwelijks vollooprisico. Als kleine projecten repliceerbaar zijn, kunnen vele projecten tegelijkertijd worden ontwikkeld. De voorbereidingstijd van kleinere projecten is meestal korter dan bij grootschalige projecten. Dus ook met kleine decentrale projecten kan vaart worden gemaakt.

In Nederland moeten meer dan 7 miljoen woningen van het aardgas af. We zouden kunnen beginnen in de wijken waar gemakkelijk moderne, lage temperatuur warmtenetten aangelegd kunnen worden,

omdat er veel lokale bronnen zijn en de woningen al goed geïsoleerd. Dan kunnen we oefenen met de nieuwe, goedkopere en duurzamere technieken. Later komen dan de lastiger wijken aan de beurt.